

地球規模の課題—概論

第6章

公衆衛生と開発

力丸 徹

Toru Rikimaru

国際協力事業団国際協力専門員

1. 「公衆衛生」という考え方

1) 基本概念

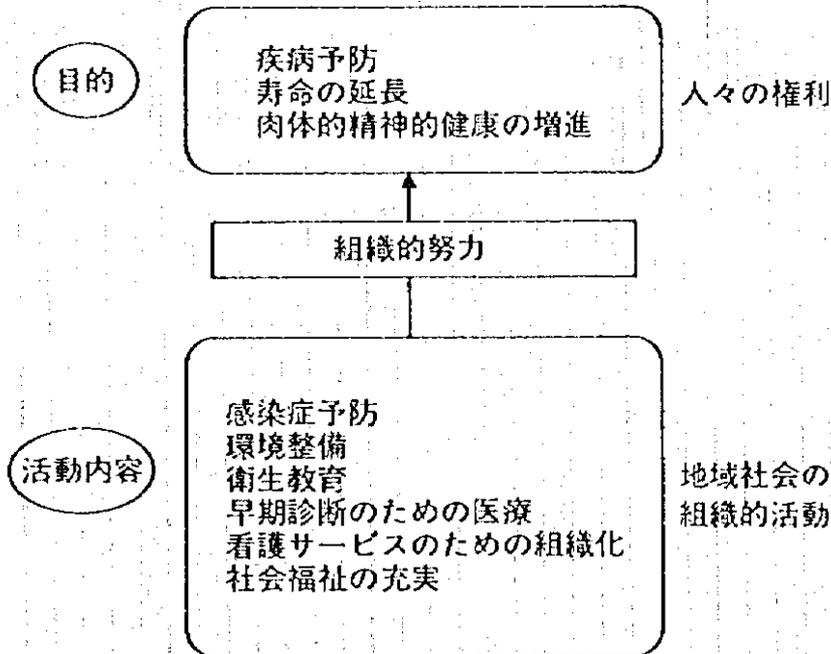
(1) 公衆衛生とは何か

疾病の診断治療を目的とするものが臨床医学あるいは医療であるのに対して、健康人をも含めた地域社会のすべての人々を対象に疾病予防と健康増進を図るのが公衆衛生である。公衆衛生の英訳はpublic healthであるが、保健 (health careと訳されることが多い) もまたpublic healthと訳されることがある。保健は公衆衛生を含めた健康科学全般を包含する幅広い意味をもち、厳密には公衆衛生と同義語ではないが、public healthと訳されるかぎりにおいては公衆衛生との隔たりはない。わが国の国際協力分野においても保健・医療という表現が用いられ、保健は医療と区別されており、臨床医学 (医療) と相対的関係にある公衆衛生とほぼ同様な意味で使用されている。公衆衛生に近い概念として、プライマリー・ヘルス・ケア (primary health care: PHC)、予防医学などがある。

公衆衛生の定義としては、ウインスローによってなされ、WHO (World Health Organization: 世界保健機構) の専門部会によって修正が加えられたものがよく知られている。それらは以下のような内容である (図1)。

「公衆衛生の目的は、人々を疾病から守り、健康を維持増進させ、肉体的精神的能力を十分発揮させることにある。公衆衛生の活動は、地域社会が主体であり、その地域社会の組織的努力を基盤に実行されるものである。具体的な活動内容としては、環境衛生の整備、感染症コントロール、衛生教育、早期診断のための医療、看護サービスの組織化、そして健康維持に十分な生活水準を保障する社会制度の充実などである。これらの諸活動の組織化によって、すべての人々が生来の権利とする健康と長寿の実現を可能にする」

図1 公衆衛生の定義



プライマリー・ヘルス・ケア (PHC)

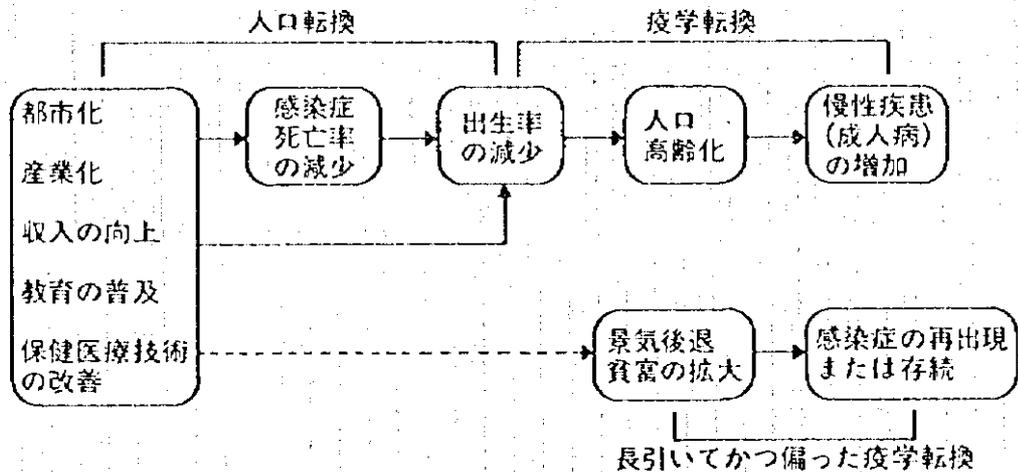
人々の健康状態を改善させる上で必要なすべての要素を地域単位で総合化する手段であり、それは国の保健医療システムに組み込まれていて、予防、健康増進、治療、社会復帰、地域開発活動のいずれをもふくんでいる。(Mahler, WHO, 1975)

自助と自決の精神に則り、地域社会または国が、開発の程度に応じて負担可能な費用の範囲で、地域社会の個人または家族の十分な参加によって、彼らが普遍的に利用できる実用的で科学的に適正で、かつ社会的に受け入れられる手順と技術に基づいた欠くことのできない保健サービス。

プライマリー・ヘルス・ケアは国家保健システムと地域社会の総合的社会経済開発との両方において必要不可欠の部分を構成している。それは、人々が生活し労働する場所にできるだけ近接して保健サービスを提供する国家保健システムと個人・家族・地域住民とが接触する最初の段階であり、継続的な保健サービス過程の第一段階として位置づけられる。(Primary Health Care に関する国際会議, Alma Ata, 1978)

出典：柳川洋編：公衆衛生マニュアル，市山堂，1994。

図2 保健転換と人口転換および疫学転換の関係



出典：Mosley, WII, et al. : The Health Transition ; Implications for Health Policy in Developing Countries. In : Disease Control Priorities in Developing Countries, Oxford University Press, 1993.

(2) 公衆衛生の実際的活動

公衆衛生の活動内容は、ウインスローの定義によって示された項目で一樣にカバーされるが、活動の対象や活動方法によっては、さらに異なった角度から分類をすることも可能である。対象となる集団の違いから、母子保健、学校保健、成人保健、精神保健、伝染病予防、社会保障、社会福祉、栄養指導、産業保健などの活動分野に分けることができる。また活動方法の違いから、疾病予防・健康増進活動、環境保健活動、栄養改善運動、食品衛生、保健・医療制度の管理運営などにも分けられる。

開発途上国の公衆衛生活動も基本的に上記の内容に準ずるものであるが、感染症がまだ主要死因に占めている国や乳幼児および妊産婦死亡率の高い国では、感染症予防や母子保健の活動に力を入れている。開発途上国のなかでも比較的 socioeconomic 開発が進み、かつ疾病構造の変化が進んでいる地域では、感染症以外の慢性疾患の発生が高まり、成人保健にかかわる活動が目立ちはじめている(図2、表1)。しかし、いずれの開発途上国においても、その必要度に比して産業保健や環境保健関連の活動は停滞気味である。社会保障や社会福祉面での改善も十分でない。

表1 ライフサイクル各期における健康問題

ライフサイクル各期		健康問題	
		いまだに解決されない問題	近年浮上してきた問題
乳幼児期 (0～4歳)		低体重出生 急性呼吸器感染症 下痢症 マラリア 麻疹、破傷風、ポリオ 微量栄養素欠乏 蛋白質・エネルギー欠乏症	負傷 学習障害
小児期 (5～14歳)		線虫 微量栄養素欠乏 住血吸虫症	学習障害
青年期 (15～44歳)	一般	マラリア 結核	エイズ 負傷 精神病 性病
	妊産婦	多出産 妊産婦疾患 貧血	エイズ
中年期 (45～64歳)			癌 心臓病 慢性閉塞性肺疾患 糖尿病
老年期 (65歳以上)			機能障害 白内障 抑うつ症

出典：Jamison DT, et al. (ed) : Disease Control Priorities in Developing Countries, Oxford University Press, 1993. を参照改変

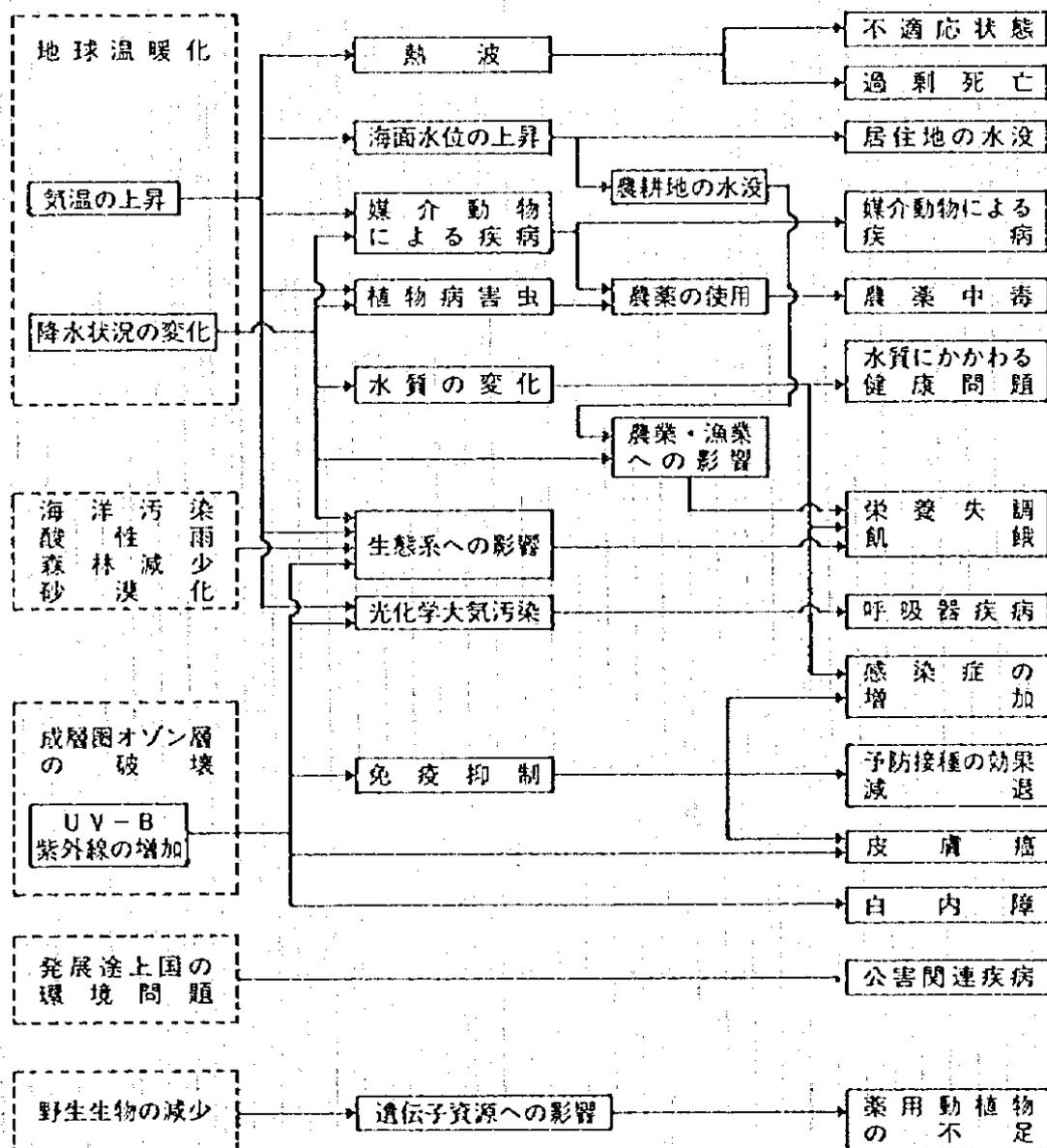
2) どこからこの概念が生まれたか：経緯と歴史

公衆衛生が、学問として体系づけられたのは19世紀に入ってからであるが、古来よりコミュニティーの活動として住民の健康を保持しようとする企てが存在したことは歴史的に認められることである。それらが科学的に正しい行動であったかどうかは別としても、大なり小なり公衆衛生の考え方が潜在的に人々の社会生活のなかにあったといえる。史実に残る組織的な例として、モーゼの戒律による週1回の休日制度、紀元前のアテネにみられた公医の制度、古代ローマの水道の利用などがある。中世に入ると伝染病予防のための隔離所を公共施設として設置したり、ペストの予防策として船舶の検疫などを始めている。18世紀末にドイツのフランクは、現在の公衆衛生の内容を総合的に取り扱っている歴史的にも名著である『完成医学体系』(System einer vollständigen medicinischen)を発表した。19世紀には公衆衛生学の重要な部門である疫学が発達してきて、伝染病とその発生源などについての関係が明らかとなり、対策方法もより具体的になってきた。

近代公衆衛生が早期に発達したのはイギリスである。その理由に、産業革命を早い段階で経験し、人口の都市集中、工場労働などの問題を抱えていたこと、「最大多数の最大幸福」を説いたJ. ベッサムの衛生立法や行政組織改善の功績などがあったことがあげられる。この時期にはすでに、イギリスでは都市の汚物処理の法律の制定、衛生知識の普及、労働条件の改善、伝染病予防などで種々の業績が蓄積されていた。ロンドンやリバプールには衛生官や保健婦の制度も取り入れられていた。

20世紀に入ると、公衆衛生はさまざまな要素を含み、より幅の広い学問・技術分野となっていった。労働者保護、母子の保護、産業災害補償や障害補償、老人や身体障害者の福祉といった観点からの社会保障、近代に入り環境と保健問題を扱う環境保健と新しい対象が活動に含まれるようになった。そして公衆衛生の概念は広く世界中に伝播され、先進国、開発途上国いずれの社会においても公衆衛生の重要性が認識されるようになり、行政

図3 地球環境の変化に伴う健康問題



出典：小泉明：地球変化と健康影響；食料・栄養・健康，医歯薬出版，1991.

の一部として取り入れられるようになった。

3) さまざまなジャンル・セクターにおけるこの概念の考え方

(1) 環境問題と公衆衛生

環境問題と公衆衛生との関係は、人間を取り巻く外的条件の変化が人々

の健康に大きな影響を与えている点からみても、特に緊密であると考えられる(図3)。環境問題は、影響を受ける対象の規模から、国家間にまたがる地球規模レベル、地域社会レベル、家族レベルあるいは個人レベルに分けることができる。公衆衛生は地域社会の組織的努力をとおして実施される活動である点から、地域社会レベルの環境問題との関連性が強いことになる。

地域社会レベルの環境問題としては環境汚染、騒音、悪臭、振動などがあげられる。環境汚染の種類や規模によっては、地域社会レベルと地球レベルの環境問題とを明確に区別することは困難だが、特定の地域の人々が環境汚染によって健康障害を患っているケースに関しては、地域社会レベルの問題としてとらえられる。環境汚染には水質汚染、大気汚染、土壌汚染などがあるが、工業化が進んでいる開発途上国や車の排気ガスの問題を抱えている開発途上国の大都市では、今後もっとも真剣に取り組まなければならない課題となっている。公衆衛生の活動の一環として、汚染の現状、汚染源の特定、住民の健康への影響などを把握するとともに、関連諸機関との連携でその防止対策を立てることが重要である。また、生活排水、し尿、ごみの処理は、それらが病原菌や寄生虫の発生源となるため直接的に人々の健康に影響を与えるものとして、開発途上国の公衆衛生の大きな課題となっている。これらは病原菌を媒介とした生物学的環境汚染といえよう。

(2) 人口問題と公衆衛生

人口増加は、出生力が死亡力を上回っていることの結果であり、人口増加の抑制のためには出生力を低下させることが必須条件となる。出生力を強制的に低下させるためには、一家族あたりの子どもの数を制限する法律を制定するなどの手段があるが、人権に触れる問題もあり、一般には受け入れ難い。また「生む生まない」は個人の自由判断に帰するものであり、第三者が少産のメリットを一方向的に説くことも理想的でないといわれている。地球レベルあるいは国家レベルの人口増加問題を子どもの数を含めた家族人員の問題にすり替えることは不可能である。つまり、地球の人口増

を意識して子どもの数を決定する人など存在しないということである。しかし、家族計画が普及し無計画な出産に歯止めがかかれば、明らかに出生率が低下するため、人口増加の抑制を政策としている国では積極的に家族計画の普及促進を図っている。ただし、末端における住民を対象とした家族計画の普及段階では、政府の思惑である人口抑制とはまったく関係なく、家族の福祉、母子の健康に目的をおいた活動が行なわれているのが実情である。また、人口増加問題との関連で家族計画と同時に母子保健サービス

教育と生産性を向上させるための栄養対策

発展途上国の3億5千万から5億人の人々の食事は、生存限界ぎりぎりの栄養的に危険な状態にある。彼らは摂取すべき量と種類の食物を得る手段が不足している。結果としてエネルギーと必要栄養素の慢性的な不足は健康と精神的、肉体的成長に影響し続け、生産性向上の妨げとなる。

(中略)

貧血症もまた、慢性的な食料不足と同様に労働力を低下させ、生産性の障害となる。貧血症は最も一般的にみられる栄養が関係した病気であり、その数は世界中でも8億から9億人とも予想され、それも主に発展途上国にみられる。貧血症は、鉄欠乏、あるいは食物中の鉄の吸収障害のために起こり、時にはビタミンB群のある種の欠乏や十二指腸虫の存在、マラリアが伴うこともある。研究によると、生産性低下の10~30パーセントは貧血症に帰因するとされる。

ビタミンAとヨウ素の欠乏も、さらに生産性を低下させる。ヨウ素の欠乏は、(甲状腺腫として)甲状腺に影響を与え、精神的肉体的に緩慢になる。欠乏がひどいとクレチン症と呼ばれる状態になり、重い精神遅滞や、矮化、永久的な髯などさまざまな症状が現れる。中等度のヨウ素欠乏症の危険にある人は非常に多く、約7億4千万人とみられている。明らかにクレチン症である人は約320万人であり、その半数はアジアの南東部に住んでいる。

出典：中嶋宏（大来佐武郎監訳）：健康と開発，途上国の保健医療と国際協力，国際協力推進協会，1992。

の普及促進も図られているが、これらは家族計画と同様に母子の健康と福祉を目的としたものであり、人口抑制との直接的なかわりあいはないはずである。ただし、母子の生存率が高まり、生まれた子どものすべてか、あるいはほとんどが生存できる保健環境では出生率が低下することが証明されており、このような環境を確立することによって結果的に人口増加抑制に貢献するという考えが前提にある。

(3) 貧困と公衆衛生

経済水準と死亡率との間には、負の相関関係が存在することは種々の報告から明らかである。貧困は、十分でかつ理想的な食料の購入あるいは入手を妨げ、それらが食物摂取不足や特定の栄養素の欠乏の大きな誘因となり、その結果として、生体の抵抗力が減退し感染症に罹患するリスクを高めることとなる。感染症に罹患しても治療費の支払い能力を欠く場合、十分な医療サービスを受けられず最悪の場合、死に至る。また感染症は、さらに栄養不良を助長し重症なケースへと発展させることもまれではない。慢性的な低栄養状態は、子どもの学習能力や成人の労働能力の低下を引き起こし、生活全体の効率を低下させる。また貧困からくる低就学率は、栄養や衛生に対する知識不足をもたらし、栄養不良や感染リスクを高めることになる。したがって、このような貧困層を対象とした衛生教育や栄養改善活動の意義は大きい。社会経済問題がその背後に存在するため、効果的な対策とするためには地域経済開発や教育開発を含めた総合的アプローチが必要である。

2. 「公衆衛生」の現状

1) この概念を考えた開発と考えない開発 (現状分析)

(i) 開発途上国の保健の現状

近年、開発途上国において乳幼児死亡率の低下や平均寿命の伸びが観察されている。世界銀行の報告によれば、サブサハラ(サハラ砂漠より南の)

表2 地域別人口、経済指数および保健の進展 (1975~1990年)

地 域	人口 1990 (百万人)	死亡 1990	収 入		乳幼児死亡率		平均寿命(年)	
			ドル 1990	成長速度 1975-90 (%/年)	0~5歳 1975	0~5歳 1990	出生時 1975	出生時 1990
サブサハラアフリカ	510	7.9	510	-1.0	212	175	48	52
インド	850	9.3	360	2.5	195	127	53	58
中国	1134	8.9	370	7.4	85	43	56	69
その他のアジアと諸島	683	5.5	1320	4.6	135	97	56	62
ラテンアメリカと カリブ海諸国	444	3.0	2190	-0.1	104	60	62	70
中近東系国	503	4.4	1720	-1.3	174	111	52	61
旧社会主義ヨーロッパ 諸国 (FSE)	346	3.8	2850	0.5	36	22	70	72
先進国 (EME)	798	7.1	19900	2.2	21	11	73	76
開発途上国	4123	39.1	900	3.0	152	106	56	63
FSE+EME	1144	10.9	14690	1.7	25	15	72	75
全世界	5267	50.0	4000	1.2	135	96	60	65

出典：The World Bank : World Development Report 1993 ; Investing in Health, Oxford University Press, 1993.

アフリカの乳幼児（5歳未満）死亡率は、1975年時点で出生1000人あたり212であったものが1990年時点で175まで減少している。中国においてはさらにその現象は歴然としており、85から43まで低下している。当然、このような変化は出生時平均寿命にも大きな効果を及ぼし、サブサハラアフリカでの1975年時の平均寿命が48歳から52歳へ、中国では56歳から69歳へと上昇している。これらの保健指数の変化から、開発途上国の保健衛生状況は多少なりとも改善されているとみなされる（表2）。

保健衛生状況の改善の進捗状況には大きな地域差がみられ、インド、バングラデシュを除くアジア、中南米は乳幼児死亡率が100以下を示しているが、サブサハラ・アフリカをはじめとしインド、バングラデシュなどはいまだに100以上の数値を示している。近年、これらの乳幼児死亡率が低下傾

向にあるとはいえ、先進国の乳幼児死亡率平均が10前後であるのに対比すると、開発途上国の死亡率がいまだに驚異的に高い状況にあることがうかがえる。その主要原因となっているのは急性気管支炎、下痢症、マラリア、麻疹などの感染症であり、その背後にある栄養不良である。感染症コントロールの成果が上がっている地域は全般的に保健衛生状況の改善も進んでいることから、状況進展の遅れている地域においては感染症予防に力点を置いた公衆衛生活動の推進を必要とする。

(2) 公衆衛生活動の阻害因子

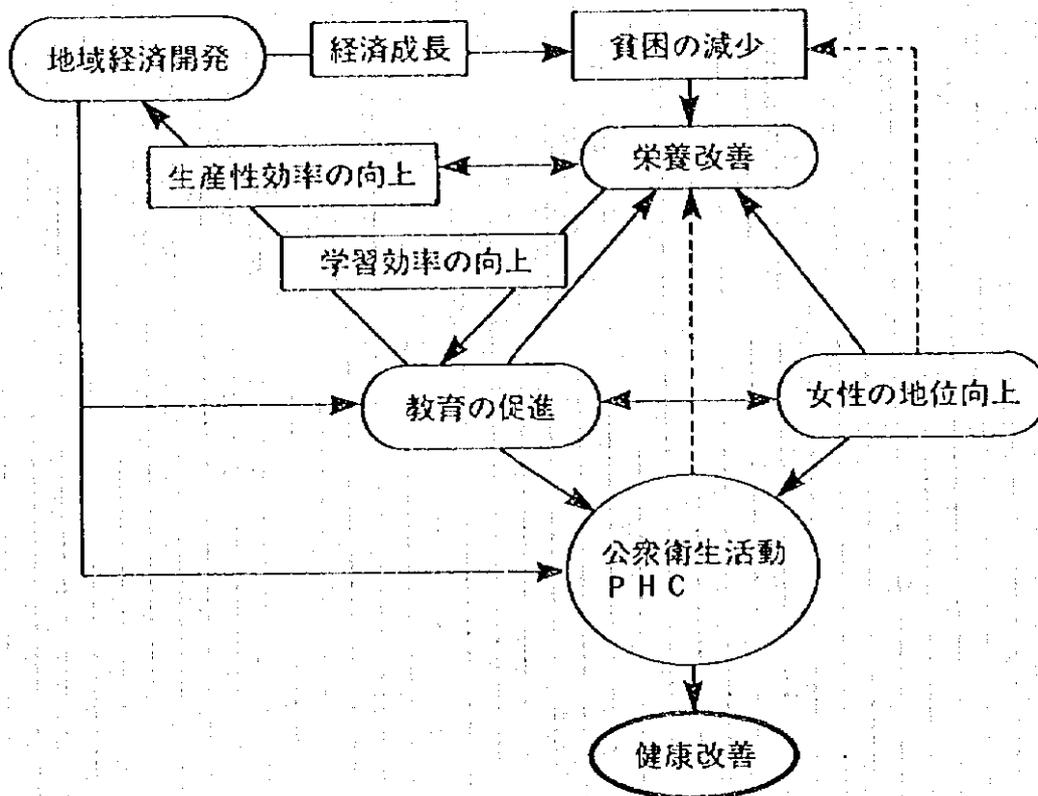
保健衛生状況は年代・地域で異なることは明らかであるが、いずれの状況においても公衆衛生の概念は存在し、それに沿ったかたちで活動が進められてきた。しかし、実際に大きな格差が現れているのには、それなりに大きな理由が存在するはずである。それは公衆衛生の基本的概念が忠実に実行されなかったか、また実行の障害となる状況があったためと解釈される。近年、公衆衛生をより効果的に推進させるためには、公衆衛生活動のプロセスやそれを取り巻く環境がより重要なファクターとなることに気づきはじめている。つまり行政サイドの政策策定、その基礎となる調査の実施と現状分析、統計資料の整備、活動計画の整備、量的質的人材の整備、活動財源の確保、住民の意識改革、教育、モニタリングシステムの構築、評価方法、再計画など活動の基盤となる条件が十分でない場合、せっかくの活動も宙に浮いたものとなり効果は期待できない。活動の障害となる環境として、経済の後退、住民の教育レベルの低さ、栄養状態の悪化があげられる。いくつかの研究は、特に女性の教育レベルがもっとも大きな要因となっていることを示している。これらの改善も同時に進行させることが重要である(図4)。

(3) 公衆衛生の概念を考慮しない開発

① ダム建設や灌漑の普及と寄生虫症疾患

ダム建設は、地域住民への電力供給を可能にし生活の利便さを促している。その恩恵には計り知れないものがある。灌漑もまた、農業を恒常的な

図4 公衆衛生活動とその活動を効果的にする因子との関係



産業に切り替え、農業生産量を増大させると同時に人々の生活水準にも大きく貢献している。今や地域の発達のために必要不可欠な開発のターゲットともなっているが、その裏にダム建設や灌漑の普及の結果からマラリアや住血吸虫症の被害を受けている集団が現れているのも事実である。これは水源の面積の拡大により、マラリア媒介蚊の幼虫や住血吸虫を媒介する特定の淡水貝の増殖の機会を増やしているためであるが、このような開発を進めるにあたって、住民の健康に与える影響などを十分に検討し、その対策を同時進行させる必要のある問題でもある。

②職業病

職業病とは職場の諸要因によってもたらされた健康障害の総称である。その諸要因には物理的・化学的要因（音熱、騒音、電離放射線、機械エネルギー、粉じん、有害化学物質など）と生物学的要因（細菌感染、ウイルス感染など）があり、喫煙や食事など個人の嗜好や文化慣習に負うものは

その範疇には入らない。職業病は開発途上国、先進国を問わず古今東西存在しているが、産業技術が高度化するにつれ職業病の種類と重症度が増してくる。その症状として、単に倦怠感や頭痛程度のものから悪性腫瘍、神経障害、あるいは不妊とか奇形児出産とまったく多種多様である。また因果関係の証明がなされず職業病としての認定が困難なケースも多くみられる。

事前に職業病の発生を予防することは公衆衛生活動の一環でもあるが、リスクを負う人々が特定集団であり、かつ原因の所在が明確であることから、その予防対策は会社や工場の衛生管理に委ねられる場合が多い。わが国では衛生管理者の資格をもった専任職員がこれらの任務にあたることになっているが、開発途上国の多くは職場の作業環境の保全のための活動に資金を投入する余力がなく、またそのような概念も十分に発達していない場合もあり、職業病のリスクは非常に高い状況にあるといえる。したがって、産業・工業開発にあたっては職業病の発生を予防できる職場環境保全についての基準を作成することや、衛生管理者の育成なども併せて実施することが不可欠である。

2) この概念がどのようにとらえられて(評価されて)実行されているか

(1) 評価のための健康指標

公衆衛生の使命の一つは、人々が健康的な生活を送ることができるような環境を整備することにある。したがって、それらの活動を開始するにあたって、人々の健康度を把握する必要があるし、また活動の成果を評価するため、その健康度がどの程度改善されたかを知る必要がある。集団の健康度を具体的なかたちで表現することは難しいが、現実的には死亡率(乳児死亡率、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、各種疾病罹患率)や出生時平均寿命などの数字が集団の健康指標として用いられている。つまり、乳幼児死亡率が高く寿命の短い地域は健康度も低く、公衆衛生環境が十分に整備されていないと解釈される。

健康水準の評価は、死亡率のみならず罹患率や有病率をも考慮に入れるべきである。開発途上国の地方自治体レベルでも、この種の集計を定期的に実施しているところは結構多い。ただし、問題は正確さである。感染症にしても病院の外来を訪問して初めて数字として把握されるのであって、自宅で療養したり、死亡した場合はその枠からはずされることになり、過小見積もりとなる可能性を秘めている。それゆえに公衆衛生関係の開発プロジェクトにおいては、その評価のためには自ら実態を調査する必要がしばしば生ずる。

また、年代別あるいは性別ごとにそれぞれの集団の健康水準を把握するためには、それぞれに特有なリスクファクターに対応する指標を用いて評価しなければならない。たとえば、妊娠可能年齢婦人の健康指標として妊産婦死亡率、不妊症率、貧血症率などが代表的である。乳幼児に対しては新生児死亡率や乳幼児死亡率、先天性異常、低体重出生率あるいは予防接種率などがある。

(2) 組織的活動の評価

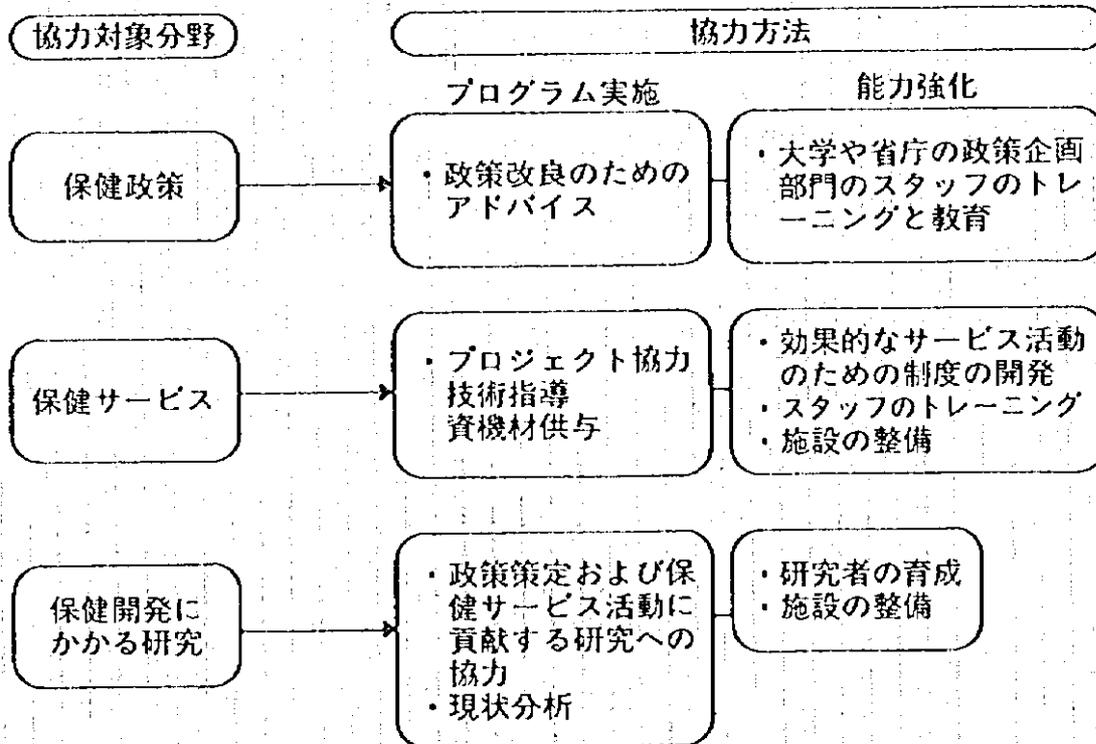
公衆衛生活動は組織的努力を伴うものであり、その組織とは地域社会に置き換えることができる。地域社会を構成するのは住民であり、公衆衛生活動の実質的主体者は住民となるべきであるが、活動のオーガナイズは多くの場合、政府あるいはその末端にある地方自治体によってなされている。したがって、組織的努力が効を奏しているかは政府および自治体の保健行政のレベルそのものとも解釈される。地域の公衆衛生活動を評価する方法としては保健行政の組織構成や予算の執行、基本的政策の内容、実施プログラムの正当性、保健医療施設の実態、保健要員の状況、住民活動の内容などについての観察があげられるが、特定の基準がないので、経験に頼らざるを得ない側面がある。そこで、これらの客観的評価方法として保健サービス（保健要員による健康指導、妊産婦健康指導、施設での出産、乳幼児健診、家族計画サービス、予防接種、栄養改善指導など）のアクセス、医

表3 ライフサイクル各期における健康指標

ライフサイクル各期		健康指標	
		医学的要因	社会的要因
乳児期～小児期		周産期死亡率 乳幼児死亡率 先天異常率 低体重出生率	非嫡出率 予防接種状況
小児期～青年期		成長と発達 知能発達障害 栄養状態 性行為感染症罹患率	予防接種状況 喫煙、飲酒、薬物 犯罪率
成人期	一般	成人病罹患率 精神科医療施設利用率	結婚率、離婚率 失業者率 成人犯罪率 標準以下の住居居住者率 貧困階層以下の人口比率
	妊産婦	妊産婦死亡率 不妊症率 胎児死亡率 周産期死亡率 栄養状態（貧血など）	初婚年齢 出産前に産科医療を十分に受けられない母親の率
老年期		日常生活状況（機能程度）	経済状態 独居者率 施設居住者率
各期共通		平均寿命 罹患率 有病率（有訴者率、通院率、生活影響者率）	

出典：Mausner S, Kramer S (近藤東郎, 他監訳)：疫学テキスト, 西村書店, 1985.

図5 公衆衛生分野への協力方法



療施設数(病院、クリニック、ヘルスセンター、ヘルスポスト、マタニティセンターなど)や保健医療サービス要員(医師、看護婦、助産婦、保健婦、コミュニティー・ヘルスワーカー、薬剤師、家族計画指導員など)の対住民数比などの指数が利用されている。これらは住民の直接的な健康水準を表すものではないが、住民の健康の基盤となるものであり、サービス活動の評価のための有用な指標となっている(表3)。

3. 「公衆衛生」の実際

1) この概念にどのように取り組むべきか：指針と方針

(1) 取り組み指針

公衆衛生の最終目的は、「すべての人が、望まれて生まれ、肉体的精神的に健康であり、寿命を全うできるような社会環境を形成する」ことにある。

開発途上国の多くの人々が、予防可能な種々の疾患で死亡あるいは機能障害を患って、人々のもつ健康的な生活の権利を侵害されている現実がある。おのこの国において健康の障害となるさまざまな要因を取り除くべき努力がなされているが、社会的・経済的背景が大きな妨げとなり保健衛生活動はいまだに十分効果が上がっていない国も存在する。これらの国に対しては人権を重視する立場より、わが国ができる範囲で積極的に保健衛生の協力を行なうものである。また活動の成果が徐々に現れて、保健転換が進み新たな問題に直面している国に対しても相互扶助の関係を重視し、わが国の経験を生かした協力を行なうものとする。

公衆衛生の実際的な活動には、人々の意識や態度を改善するための教育啓蒙、危険な環境をコントロールするための活動、適切な保健サービスの提供などがあるが、わが国の保健協力は、これらの活動が自助努力によって効果的・効率的に運営される体制を維持できるように支援するものでなければならない。

(2) 取り組みの実際的方法

公衆衛生分野の開発を促進するにあたって、その協力の対象となる主なものに、政策策定、保健サービス活動および調査研究があり、さらにおのこの分野への協力法としてはプログラム実施と基盤整備(能力強化)を介しての協力がある(図5)。

政策改良への協力に関しては、基本的に開発途上国政府の主権を尊重し、あくまでもアドバイザー的なかたちで、政策の見直しの必要な分野の発見や、見直し作業に協力することが望ましい。保健サービス活動分野への協力は多様であり、たとえばEPI(expand programme on immunization: 予防接種拡大計画)、ベクターコントロール、エイズ予防プログラムのような直接的に住民に役立つ活動に対して、必要な薬、ワクチン、教育用機材、車両のような資機材の供与、あるいはサービス部門の特定技術の移転を介して協力する方法がある。

研究部門としては、政策策定や保健サービスの実施要領を強化するため

の研究や、現状分析に必要な疫学調査や保健経済分析に対する協力が考えられる。これは相手国の研究能力にもよるが、単に資金援助を行なうのではなく、共同研究のかたちで協力を進めるほうが効果的であろう。

いずれの分野の協力においても、重要な点は対象分野の制度を充実させることであり、かつ能力のある人材を育成することである。政策改良の分野の基盤整備への協力の一環として、大学や省庁の政策企画部門の開発を促すため、政策策定に直接関与するおのおのの関係部門のスタッフにトレーニングや高度な教育の機会を提供することが考えられる。サービス活動の分野では、ロジステックスや提供システムの改善をとおして効果的なサービス活動となる制度の開発とスタッフのトレーニングに対する協力がある。研究部門では、開発途上国の保健関連研究を独力で実施できるようにするために、研究者の人材育成、研究施設の整備への協力も考慮されなければならない。

2) 国連、研究機関、NGOなどの取り組み

(1) 国連機関

公衆衛生関連の活動を行なっている代表的な国際機関は、WHOである。そのほかにPAHO (Pan-American Health Organization: 汎アメリカ保健機構)、UNICEF (United Nations Children's Fund: 国連児童基金)、UNFPA (United Nations Population Fund: 国連人口活動基金)、世界銀行 (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) などもさまざまな公衆衛生協力を実施している。

WHOは、1948年に国連加盟国26カ国によって批准された世界保健憲章の発効とともに設立された機関である。各国の分担金により賄われる通常予算事業以外に、エイズ、熱帯病、化学物質安全管理などの対策のように加盟国の任意拠出金によって運営される事業も実施している。わが国の拠出額は米国に次いで第2位となっており、わが国のWHOへの貢献度は非常に高いといえる。その主たる活動内容は感染症対策、保健統計、薬の国

際基準の制定とモニタリング、医学研究情報の整備、専門家派遣による技術協力などと幅広い。1978年、WHOとUNICEFの主催でアルマ・アタで開催されたPHCの世界会議で「西暦2000年までにすべての人々に健康を」という宣言がなされ、その10年後に開催されたリガ会議で「すべての人々に健康を」と修正が加えられた。WHOは、その目標に向けたPHC活動を推奨している。

PAHOは、汎アメリカ衛生会議の運営母体とWHOのアメリカ事務局の両面の機能をもっている。活動の地域は南北アメリカに限定されているが、その他の国際機関、二カ国援助機関、NGO(non-governmental organizations：非政府組織)との共同プロジェクトも多い。

UNICEFは、子どもの人権を重視したかたちで、開発途上国の子どもと婦人の生活向上を目指し、PHC、栄養改善、飲料水供給、教育などの分野の援助を実施している。UNFPAは世界の人口問題を重視し、各国の人口、家族計画にかかるプログラムを支援している。理念の違いから米国はUNFPAへの支援を中止しているため、わが国が第一番目の拠出国となっている。

国際機関として扱われている世界銀行は、他の国連機関とは大幅に異なり、その主たる業務は、開発を促進することを目的として開発途上国へ融資(資金の貸し付け)を行うことにある。1991年から1994年までの間の年平均融資額は13億6800万ドルであり、開発途上国の保健部門の活動に対する大きな財政支援団体となっている。支援額をみると、WHOやUNICEFをわずかに上回っており、開発途上国の保健行政に大きな影響力をもっている機関となっている。

(2) 研究機関の取り組み

開発途上国の保健を中心テーマにして研究を行なっている研究機関には、各国が独自に運営している公的あるいは私的研究機関(大学の公衆衛生学部や熱帯医学関係の付属研究施設を含む)、また国際機関や複数の援助国によって支援されている国際研究センターなどがある。前者のタイプの

表4 保健・医療分野における援助実績

年度	無償資金協力 (億円)	円借款 (億円)	技術協力(人)		
			研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
1990	113.78 (12.0)	43.20 (0.4)	713 (9.4)	455 (18.2)	83 (11.9)
1991	166.90 (16.2)	— (—)	787 (9.7)	452 (17.6)	160 (16.4)
1992	169.59 (14.6)	— (—)	782 (9.4)	453 (16.6)	134 (14.3)
1993	177.97 (14.0)	124.55 (1.2)	846 (9.6)	496 (16.7)	163 (15.9)
1994	125.01 (10.1)	19.59 (0.2)	971 (10.2)	510 (16.8)	148 (13.1)

注) 括弧内は一般無償全体(債務救済、ノン・プロジェクト援助、小規模無償を除く)、または円借款全体(債務繰り延べを除く)に占める割合(%)、技術協力は全体に占める割合(%)

出典: 外務省経済協力局編: 我が国の政府開発援助(ODA白書), 上巻, 国際協力推進協会, 1995.

研究機関として、IDRC(International Development Research Center: カナダ国際開発研究センター)やSAREC(Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries: スウェーデン発展途上国研究協力局)はよく知られており、開発途上国の研究者の研究能力育成のための支援を行なっている。ロンドン大学衛生・熱帯医学大学院、ジョンズ・ホプキンス大学公衆衛生学大学院、コロンビア大学公衆衛生学大学院なども開発途上国の保健開発関連の教育、研究に取り組んでおり、専門家や研究者を育成している。国際研究センターとして代表的なものには、PAHOが全面的にバックアップしている中米・パナマ栄養研究所(グアテマラ)、カリビアン食品栄養研究所(ジャマイカ)、カリビアン疫学研究所(ジャマイカ)、衛生・環境科学・汎アメリカセンター(ペルー)、またWHOによってバックアップされている国際癌研究所(フランス)、国際下痢症研究セン

ター（バングラデシュ）がある。それぞれ栄養、食品栄養、疾病サーベイランス、環境保健、癌、下痢症に関する研究を推進している。

(3) NGO

約300以上のNGOが全世界に存在し、現在その数は増加傾向にある。保健医療分野で活動をしているNGOはその一部であるが、多くはフィールドワークを中心とした草の根レベルでの感染症予防、栄養・衛生改善、PHC活動への協力を行なっている。これらの分野では人員派遣によるプロジェクト方式の協力方法が主であるが、必要な医薬品、資機材の供与や資金援助のかたちで行なっているケースも数多くみられる。独自のアイデアとアプローチ法をもち、小規模ながら成功を収めているNGOも多い。政府援助機関や国連機関もその活動を評価し、資金協力をはじめとし、さまざまな

地球規模問題イニシアティブ（人口・エイズ）の考え方

世界人口は現在約56億人、今世紀末には63億人、2050年には100億人に達するとの予想です。人口増加のほとんどは開発途上国で発生しており、これら諸国の食料不足、雇傭問題、都市への人口移動によるスラムの拡大などを招き、経済・社会開発の最大の阻害要因となっています。又、人口増加は、緑地の砂漠化や地球の温暖化などの地球環境問題の重要な要因ともなっています。

一方、エイズについては、WHOによれば世界中で既に1400万人が感染、2000年までには感染者は3000から4000万人になると予想されます。中でもアジア地域は感染者が激増し、90年代後半にはアフリカ地域を抜いて世界最大の感染地帯となるとの予想もあります。

これらの深刻な状況を踏まえれば、人口・エイズ問題は全世界が即座にかつ真剣に取り組むべき人類共通の課題です。ODAの最大供与国として、人口とエイズの分野における途上国協力を積極的に行なうというGlobal Issues Initiativeを打ち出すことにより、これら人類共通の課題の重要性に対する国際的注意を喚起し、問題解決に向けての世界的な動きを促進するためのリーダーシップをとることをとします。

出典：外務省経済協力局：地球規模問題イニシアティブ

ネパール・PHC・プロジェクト

本プロジェクトは、PHCの強化によってバクタプールおよびスワコット両モデル郡の住民の健康向上を図ることを目的としている。

ネパール国保健省は、同国の乳幼児死亡率、妊産婦死亡率を減少させ、国民の健康を向上させることを目的とした新保健政策を1991年に策定した。この政策のもとで農村地域の保健医療施設及びサービスの拡充を主眼とするプライマリー・ヘルスケア拡充計画を開始し、我国に同計画の実施に対する援助を要請した。

本プロジェクトは、ネパール保健省を相手国実施機関とし1993年4月より開始し、1998年3月に終了予定である。埼玉県衛生部、埼玉県小児医療センターの協力を得て実施されている。

個別目標：

- 1 PHCのための保健情報システム (MIS) の開発
- 2 参加型地域保健計画の促進
- 3 施設整備と人員訓練による農村住民の保健サービスへのアクセスの向上
- 4 郡公衆衛生事務所と郡病院の連携

協力活動内容：

- 1 ベースライン・サーベイ、インパクト・サーベイ
- 2 郡公衆衛生事務所と保健省の情報収集処理能力強化
- 3 保健要員、ボランティアや地域指導者の訓練
- 4 ヘルスポストの施設・機材整備
- 5 郡病院のヘルスポスト等支援機能の質・量強化
- 6 PHCに統合された結核対策実施
- 7 保健教育の作成・配布
- 8 薬品供給スキームなどのテーマにおけるアクション・リサーチ

出典：国際協力事業団医療協力部：保健医療協力プロジェクト・人口家族計画プロジェクト概要表，1994。

かたちでの連携協力を始めている。

3) JICAプロジェクト

(1) わが国の保健・医療協力

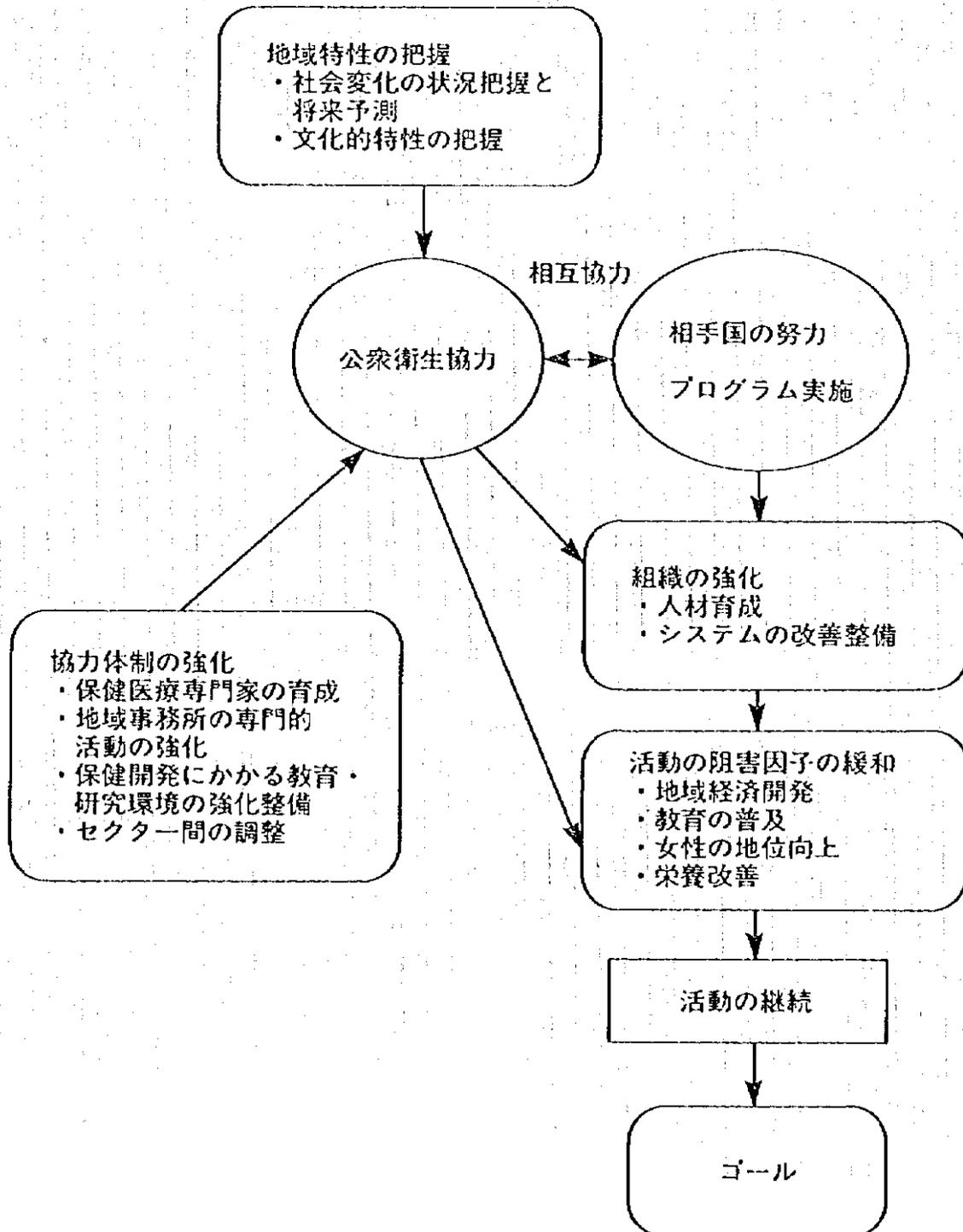
わが国は、低い生活水準、栄養不良、劣悪な衛生状態がもたらす健康障害や、人口増加がもたらす貧困が、国民の社会参加の意欲を減退させ、社会経済発展の阻害要因となるとの考えから、これらの問題解決に向けて保健・医療分野への協力を行っている。この分野の協力の方法としては、技術協力、無償資金協力、有償資金協力があるが、技術協力が中心となり、次に無償資金協力があり、有償資金協力の実績は少ない。無償協力では、約125億円(1994年)の予算が支出されているが、それらは病院施設整備などへあてられている(表4)。技術協力予算としては約1600億円(1994)が支出されている。その他に国際機関を通じた協力としてWHO, UNICEF, UNFPAなどへの多額の拠出金を提供している。

人口、エイズ問題は今や地球規模問題であるとの解釈から、わが国は、“Global Issues Initiative on Population and AIDS”と題して1994年度から2000年度までの7年間で、政府開発援助30億ドルを開発途上国の人口、エイズ問題に対する協力に支出することになっている。

(2) JICA保健・医療協力プロジェクト

JICAは技術協力分野を担当し、プロジェクト方式技術協力の枠のなかで、専門家の派遣、研修員受け入れ、資材供与を行っている。現在JICAが実施している保健医療プロジェクトは1995年現在で40を数える。これらは、研究、臨床医学、家族計画・母子保健、人口教育、ワクチン製造・管理、公衆衛生(PHC、教育、感染症予防を含む)などに大きく分けることができるが、厳密な意味では、家族計画・母子保健や人口教育も公衆衛生の分野に入れることができる。また研究協力の内容に関しても、開発途上国の感染症対策を念頭においた研究が主であり、公衆衛生の基盤をなす協力となっている。このような観点からJICAにおける保健・医療協力は、医療分

図6 公衆衛生協力の今後の取り組み



野への協力から公衆衛生分野への協力へ完全に方向が転換されているといえる。

4. 「公衆衛生」の未来

1) 今後、この考えをどのように推し進めていくか

(1) 公衆衛生協力の今後のアプローチ

今後、保健医療協力が真に実のある成果を生み出すためには、①地域の特性を把握し、その特性に合致した協力形態を保ち、②活動の障害を取り除くべき努力と、③独力で継続的な活動をもたらす方向性を重視した協力とすることが重要である(図6)。

保健転換が進み高齢者人口比が増してくるに従い、主要保健問題が感染症から成人病などの慢性疾患へと変化してくる。サブサハラアフリカを除いて開発途上国の一部では保健転換が進み、保健問題の状況が先進国に近似しつつある国もみられる。同時に、工業化の進展は環境汚染からくるさまざまな健康障害の元凶となっている。時代とともに変遷する開発途上国の実情を把握しそれに対応する協力と、また将来発生する問題を予測して事前に予防対策を含めたような開発として協力することが求められる。近年の研究によって、社会的因子をコントロールした後の乳幼児死亡率に大きな人種間の違いがあることが実証されている。つまり、単に社会経済の発達や教育レベルのみならず、文化の違いが保健環境に作用していることを示している。したがって、公衆衛生開発に関してもそれぞれの異なる文化を配慮したアプローチを模索することの重要性を認識することが大切であろう。

経済の後退や、住民の就学率の低さ、女性の地位の低さ、劣悪な栄養状態は、公衆衛生活動のみならずその他の開発の障害となっている。このような問題との取り組みと並行した公衆衛生開発がもっとも理想的であるが、これらは多くの場合、セクター間にまたがった活動となっている。そ

して協力側と被協力側の両方において、セクター間の調節がたびたび困難を伴うため実行に移せないケースが多い。活動の障害を取り除くためにも、今後はセクター間の調節に対しても重きをおいた姿勢で取り組むことが求められる。

現時点で協力を推進するものであっても、それは永遠ではなく、近い将来外部からの支援なくして必要不可欠な活動を継続的に維持しなければならない。同時に継続的な活動につながるかどうかについての正確な判断を下すことも協力側には要求される。このような点から一方通行的な支援は、将来にわたる自立性の阻害因子となるため、けっして勧められものではない。また、継続性は相手国の組織能力に大いに左右されるものであり、人材育成や保健サービスシステムの改善をとおした組織力の強化への協力も重要となっている。

(2) わが国の協力体制のあり方

公衆衛生協力を推進するにあたって、協力側の体制を整備することは、責任ある協力となすために不可欠な事項である。特に、協力の媒体となる専門家の確保育成、調整業務、地域事務所の質的・量的能力強化が要求されているが、政府開発援助の歴史の浅さと援助規模の急激な拡大などがあって、十分には要望は満たされていない。わが国の大学教育システムのなかでは開発途上国の保健部門で活躍できる人材は育ちにくく、今後は大学院修士レベルのコースを設け、保健開発部門の専門家あるいはアドバイザーを育成すべき体制がほしいところである。また、国内外での長期中期研修の制度を充実させ、長期的に専門家活動を可能とする人材の育成も考える時期にある。

地域事務所の強化については以前よりさまざまな方面より主張されていることではあるが、相手国においてバランスのある保健開発を考える際には現状の把握、動向、将来の予測など専門的見地より調査する必要があり、また保健行政担当者や国連機関、各国ドナーとの緊密な情報交換が不可欠である。このような見地より複数の保健医療協力活動を実施している国、

あるいは保健医療を今後重視する国に対しては、保健関連の専門家を事務所
所に常駐させるような手段が講じられるべきであろう。

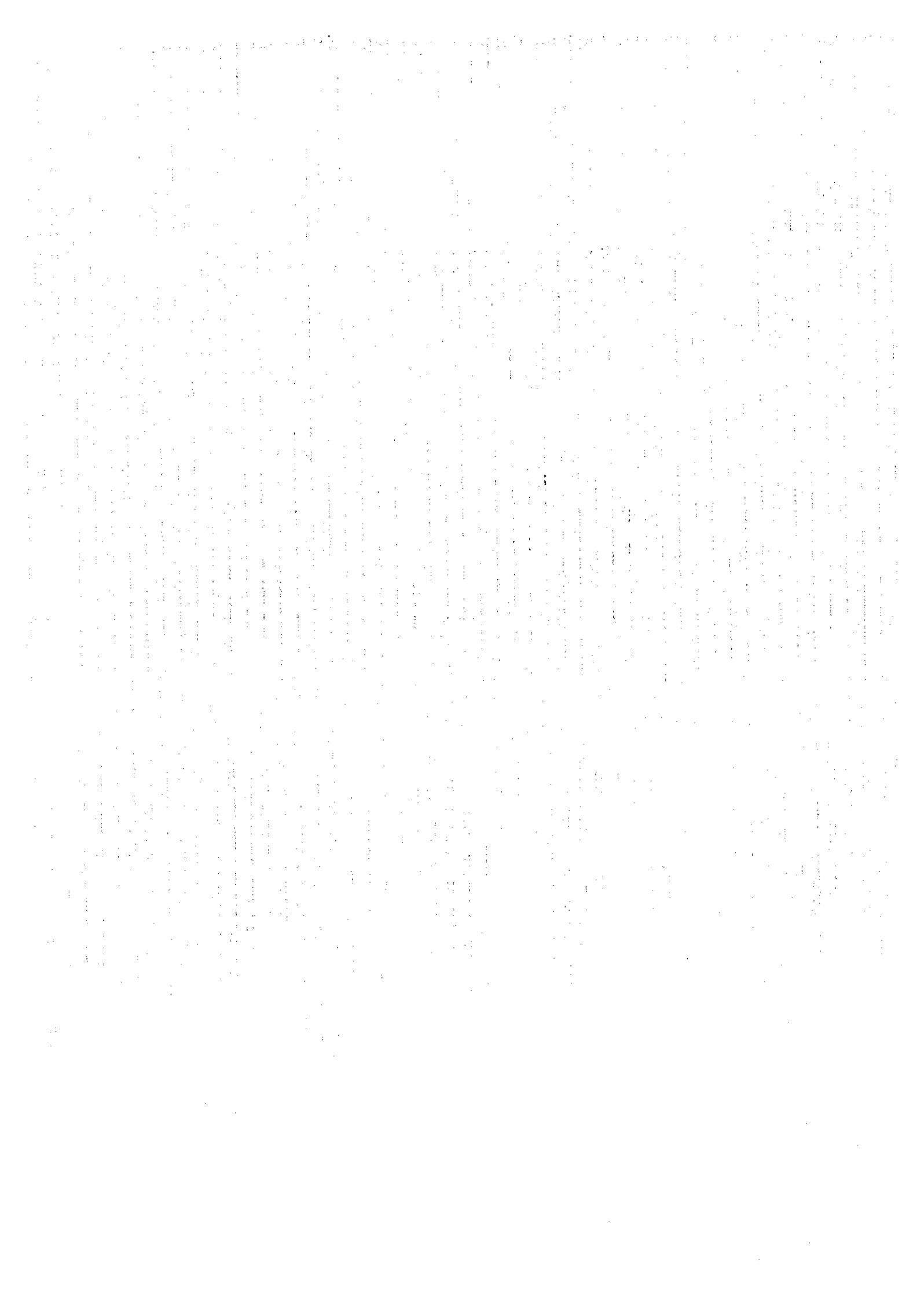
また、わが国の保健医療開発をより円滑なものにするためには、これら
の分野の調査研究能力を高め、また情報の蓄積整理を促進することが肝要
である。大学研究機関の能力とわが国の保健開発能力とは常にパラレルな
関係にあるはずであり、これらの学際的研究能力の向上とともにわが国の
保健開発の能力向上が求められている。

2) これに代わる概念がありえるか

近年の急激な社会変化や環境破壊、人口増加、エイズなどの地球規模の
問題の浮上から、健康問題はますます複雑な様相を呈してきている。その
ために公衆衛生の考え方や取り組みに対しては新たなあり方が模索されは
じめている。WHO、その他の国際機関、先進各国とも、過去の公衆衛生の
あり方を反省するとともに21世紀に向けての新しい取り組みについて、検
討しはじめている。WHOの打ち出している「すべての人々に健康を」の目
標は、21世紀においても有効であろう点とするでは一致している。また複
雑化する健康問題の解決のためには、健康の改善あるいは公衆衛生の改善
が生活の質の改善そのものであるとの考えのもとに、社会的、文化的、経
済的、あるいは政治的観点からの総合的アプローチが不可欠であることが
徐々に認識されはじめている。つまり健康改善がより実り多いものにする
ためには、国民はもちろんのこと専門家、行政家、政治家の意識の改革と
相互の共通した認識が不可欠になっている。また従来は、地域レベルの組
織的活動を中核とした健康改善を公衆衛生ととらえてきたが、地球規模の
問題がますます拡大するにつれ、地域社会を乗り越えた地球レベルの公衆
衛生の概念とそのための技術革新が必要とされてきている。公衆衛生その
ものは十分に有用なものであり、それにとって代わるものがあるとは思わ
れないが、概念それ自身大幅に変化せざるを得ない時期にきていることは
確かである。

【参考文献】

- 1) 鈴木庄亮, 久道茂編: (シンプル) 衛生公衆衛生学, 南江堂, 1994.
- 2) 柳川洋編: 公衆衛生マニュアル, 南山堂, 1994.
- 3) 野村茂: 要説公衆衛生学, 南江堂, 1973.
- 4) 「人口と開発」援助研究会: 人口と開発 分野別援助研究会報告書, 国際協力事業団, 1992.
- 5) Jamison DT, et al.(ed) : Disease Control Priorities in Developing Countries, Oxford University Press, 1993.
- 6) 外務省経済協力局編: 我が国の政府開発援助(ODA)白書, 国際協力推進協会, 1995.
- 7) World Bank : World Development Report 1993 ; Investing in Health, Oxford University Press, 1993.
- 8) Walt G : Health Policy ; An Introduction to Process and Power, Witwatersrand University Press, 1994.
- 9) Reich MR, Marui E(ed) : International Cooperation for Health ; Problems, Prospects, and Priorities, Auburn House Publishing, 1989.
- 10) Mausner S, Kramer S(近藤東郎, 他監訳) : 疫学テキスト, 西村書店, 1985.
- 11) Commission on Health Research for Development : Health Research ; Essential Link to Equity in Development. (大来佐武郎監訳: 途上国の保健医療と国際協力, 国際協力推進協会, 1992.)
- 12) 食糧栄養調査会編: 食料・栄養・健康, 医歯薬出版, 1991.
- 13) 国際協力事業団医療協力部: 保健医療協力プロジェクト・人口家族計画プロジェクト概要表, 1994.
- 14) 遠藤弘良: WHOの公衆衛生政策, 公衆衛生 59(1) : 7-10, 1995.
- 15) 世界銀行: 世界銀行年次報告1994, イースタン・ブックサービス, 1995.
- 16) Mosley WH, et al. : The Health Transition ; Implications for Health Policy in Developing Countries. In : Disease Control Priorities in Developing Countries, Oxford University Press, 1993.
- 17) 外務省経済協力局: 地球規模問題イニシアティブ



地球規模の課題—概論

第7章

参加型開発

桂井宏一郎

Koichiro Katsurai

国際協力事業団国際協力専門員

「参加型開発」を取り上げるにあたっては、本書が「国際協力叢書」の一冊なので、途上国開発とそれに協力する日本の立場、という枠組みのなかで検討していきたい。

「参加型開発」について「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書²⁾では、次のように述べている。

開発の中心は物質的な生産の増加ではなく、むしろ開発にかかわる人々の社会的能力の育成・向上であるべきであって、そのためには人々が開発の担い手として種々の開発活動に主体的に参画し、開発の便益を享受すること、すなわち参加が重要である。このように「参加」は、開発にとって目的及び手段として、ともに必要なものと考えられる。

本研究会としては、こうした「参加」の質を高めることによって、開発の持続性及び自立性を高め、社会的公正の実現をめざす一つの開発のあり方として、「参加型開発」を考えていくこととしたい。また、農村コミュニティの集合体、あるいは行政単位、開発の単位ともなりうる地域社会における参加の質を高めていくことを「参加型開発」の焦点としたい。

「参加型開発」という言葉が、最近しきりに言われるようになった背景としては、上からの開発や援助だけでは、うまく進まないことへの反省があるわけで、これまでの援助に不足しているものといった扱いが多いようである。「環境」や「女性と開発」が取り上げられて、環境配慮や女性配慮のための予算を増やすというように、これからは「参加型」配慮を、という感じも受ける。しかし「参加型開発」という言葉を、もっと素直に考えてみると、援助や協力にとっての基本的なものと考えられるので、基本的なレベルから話を始めたい。

最初にまず開発途上国の開発をいかに考えるか、議論の前段として筆者の考えを述べ、そのなかで開発途上国の開発にとって、人間類型の変革が

重要であることを示したい。人間類型の変革が問われるように「参加型開発」はまさに人間の問題なので、それについての国際協力を行なう側にとっても、人間として、個人としての考え方や態度が問われることになる。

1. 開発途上国の開発と国際協力の基本的な考え方

1) 開発途上国の開発とは何か

経済の規模は時の経過とともに拡大することが通常期待されている。毎年4月になれば、サラリーマンは定期昇給に加えてベースアップがあるのが半ば当然と考えているが、それはかならずしも自動的に起こる性質のものではない。それぞれの国で経済成長が起こってから可能となるわけであり、開発途上国で経済が不振な国では、ゼロ成長、あるいはマイナス成長ということも起こりうる。

わが国ではプラス成長が当然と考えられているように、現実の問題としては、いわゆる開発途上国と先進国とでは経済発展の進み方に違いがあって、現状ではその差がますます広がる傾向にある。全世界を一つの社会とみて、その社会的公正を考えるならば、途上国の開発が現状より速く進むことが望ましく、そのための国際協力が必要とされている。

なぜ開発途上国の開発が先進国に比べて進まないかの理由としては、植民地支配の悪影響が残っていること〔たとえばモノカルチャー(単一栽培)〕や、複合社会であることなどがあげられているが、共通と思われるものは、開発途上国が農業生産中心の前近代的な伝統社会である点と考えられる。そして、開発の中心としては「工業化」があげられる。先進国、たとえばヨーロッパのたどってきた道を振り返ってみても、前近代的伝統社会から出発して、「工業化」に成功したものといえる。

次に「工業化」の起動力は何かといえば、それは農業生産力の増大、正確には農業における労働生産性の上昇にあると考えられる。「工業化」は工業人口、すなわち非農業人口の増大を意味する。したがって、農業人口し

か存在しないところから新しく工業人口を供給する、つまり工業人口のための食料を供給するには、農業生産力の増大が絶対的に必要である。

そして、前近代的な伝統社会において農業生産力の水準を規定しているのが、歴史的に規定された社会構造と考えると、そこからの「離陸」のためには伝統社会の根本的变化が必要となり、その契機としては人間類型の変革が必要とされるであろう。

人間類型について、大塚久雄は『社会科学における人間』²⁾で、「ある時代のある国民が全体として特徴的に示す思考と行動の様式、そのタイプをこれから人間類型とよぶことにしたい」と述べている。またこの書の別のところでは³⁾、「従来の理論では途上国の問題は割り切れない。ところで、そういう割り切れないところが残るとするのは、およそ社会科学の理論が成立するための前提条件というか、そうした根本的な人間の行動様式が違っているという点に問題があるんじゃないか」と述べており、人間の問題の重要性が指摘されている。

そして、この書の終わりに近い部分では⁴⁾、先進国型の「ロビンソン的人間類型」と途上国型の「共同体的人間類型」との関係、そして人間類型論の意義について次のように述べている。

「ロビンソン的人間類型」が社会的規模において支配的な比重を占めているような先進諸国のばあいには、その経済は原則として、全地域にわたって一様で均等な質をもつ市場経済、ないし、統一された一つの価格メカニズムをもつ経済という姿をとるわけですが、「共同体的人間類型」が社会的な規模で支配的な比重を占めているような国々、あるいは地域の経済は、周知のように、決してそういう姿はとりません。(中略) こうしたばあいには、むしろ、まず「共同体的人間類型」を前提とする社会学的理論—ヴェーバー流に言えば—を構想して、それによって社会の構造的骨組みを明らかにし、その上で、市場経済として現れてくる部分に、適当な修正を加えながら経済学の理論を適用する。(中略)これを

別の面から言いかえてみますと、社会学と経済学とのあいだのいわゆる学際的協力が不可欠となる、ということです。そして、こうした両部門の協力にさいして、人間類型論がその間をとりもつ媒介環の役割を果たすのではないかと、それを私は考えるのです。

途上国の開発を側面から援助しようという場合、開発途上国側の自助努力がなければ、単に資金を援助しても永続的な効果は得られないわけで、ここで「開発」の基盤として、人間類型の変革に基づく、開発途上国住民の開発への参加、まさに「参加型開発」が必要条件であることを強調しておきたい。

2) なぜ、協力をするのか

わが国が国際協力を行なう理由としては、人道的な動機と相互依存関係の2つがおもな理由としてあげられてきた。1992年6月閣議決定された政府開発援助大綱(ODA大綱)では、わが国の援助の基本理念として、従来からの①人道的考慮、②相互依存関係の認識に加え、③環境の保全、および④開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援、のあわせて4点を掲げている。

相互依存関係とは、ODA白書⁵⁾に、「資源小国である我が国は、資源の輸入確保のためには貿易を重視しなければならず、我が国と開発途上国との相互依存関係は極めて深い」と述べられているように、経済的な相互依存、いわばギブ・アンド・テイクの関係と考えられる。そしてその場合、経済的な利益という量的に計れるものが基準(ものさし)になりうるが、人道的な動機による部分は人によって基準はまちまちである。たとえば、阪神大震災に対する義援金にしても、1万円出す人もいれば、5000円という人もあり、あるいは全然出さない人もいるだろうが、それを強制するわけにはいかない。そこで次に、人道的な動機の基盤にある「心の持ち方」について触れておきたい。

3) 協力する心の持ち方

「参加型開発」については、開発途上国の側だけでなく、最近では国民参加型援助というように、援助国の側の参加も問われている。ODA白書⁹⁾は、「国民の税金を主要な財源としている我が国の援助が真に国民の支持と理解を得たものであるためには、援助に関する情報が広く国民に公開されていると同時に、国民が援助の実施に積極的に参加しうることが確保されていることが重要である」と述べている。

したがって、上記の「人道的動機」については、国としてというだけでなく、援助国側の個人のレベルでも「人道的動機」が必要となるので、協力する心の持ち方についてみておきたい。このことは実際の協力活動に従事する専門家、青年海外協力隊員、NGO (non-governmental organization: 非政府組織) のボランティアといった人々の行動に影響する問題である。

人道的な動機を簡単にいえば「持つもの」が「持たないもの」を助けるのは正しいことだからということである。社会的不公正を認識することに基づく、「持たないもの」への「思いやり」は、人間社会を正しく運営するのに必要な行動ともいえるであろう。この点について、「思いやりの心を育てる」¹⁰⁾には次のように述べられている。

「思いやり」という行動は、社会行動のひとつだと考えられています。即ちこれは人に生まれつき備わっている行動ではなくて、人が人の社会の中で育ち、さまざまな人とのふれあいを体験するプロセスで、次第に学習されていく行動なのです。(中略)従って、もしお互い同士の間で思いやりが十分に発揮されれば、集団や社会はより安定した、より望ましい、より進歩した方向へ向かうこともできるでしょう。(中略)また、思いやりの基礎は、他人と「共感する」心情と、「柔軟なものの考え方」の二つの心の働きにあると考えられています。

これから「参加型開発」について検討していく際に、上記の「共感する」心情と「柔軟なものの考え方」は常に必要な条件と思われる。

2. 「参加型開発と良い統治」援助

1994年度、国際協力総合研修所においては分野別援助研究として、「参加型開発と良い統治」についての研究を行なった。この研究を始めた背景としては冒頭にも述べたように、最近DAC (Development Assistance Committee: 開発援助委員会) などで「参加型開発と良い統治」援助が取り上げられるようになり、ドナーの関心が高まったことがある。本稿では「参加型開発」を取り上げるのだが、「良い統治」との結びつきは強く、併せて研究したという点から、「参加型開発と良い統治」援助の概要を述べて、次に「参加型開発」の検討へと進みたい。

なお、DACなどの議論においては、「参加型開発と良い統治」を検討する際に、参加型開発、良い統治、民主化、人権と4本柱にしている場合もあり、「参加型開発と良い統治」という際には、民主化、人権を含むと解していただきたい。

1) 「参加型開発と良い統治」援助の位置づけ

まず最初に、わが国の援助のなかで、「参加型開発と良い統治」がいかん位置づけられているかをみてみよう。

ODA大綱によれば、「我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」とある。

「自助努力を支援する」が基本で、そのために「人造り・インフラ（ストラクチャー）・BHN（basic human needs：基礎生活分野）の整備」を行ない、「資源配分の効率・公正と“良い統治”を確保し」、その結果、「経済発展の実現」というわけなので、「参加型開発と良い統治」との関係を見れば、「自助努力を支援する」ことは「参加型開発」と密接に結びついており、「良い統治」はその確保が目的となっていて、どちらも基本的方針に組み込まれているといえる。

2) 「良い統治」と「参加型開発」の関係

「良い統治」になるためには、大きく分けて「構成員の意思の反映」と「効率性」の2つの要素を満たす必要がある。

「意思を最大限に反映する」ためには「参加」が、「効率性」では「政府の政策実施・行政能力」が、それぞれ中心的な内容となる。

ただし、これら2つの要素は、しばしばトレード・オフの関係にある。すなわち、参加の要素を多く取り入れた民主的な手続きは、手間暇がかかるのが一般的であり、少なくとも短期的には、効率性の面で劣る可能性がある。しかしながら、効率性の名のもとに、開発独裁を容認したりはしないという政策的判断を当然とすれば、手間がかかっても、民主的な手続きをとらざるを得ない。

「参加」には、社会の構成員が自ら意思決定を行なう「積極的な」側面と、政府のすることを監視し、必要があれば異議申し立てを行なう「消極的な」側面の両方がある。現在の代議制に基づく政治体制においては、前者の側面にはおのずと制限があり（ただし地方政府の場合は、かなりの程度取り入れることが可能）、政府にきちんと仕事をさせるためには后者の側面が重要である。また見方を変えれば、「参加」はミクロ・レベルの住民参加とマクロ・レベルの政治参加に分けて考えることもできる。

「参加型開発」は望ましい開発のあり方であり、具体的には経済社会開発分野において「良い統治」が成立していること、またその状態のなかで

初めて可能ともいえる。

両者は相互依存の関係にある。すなわち、開発がうまくいくためには、政府が他の機能をきちんと遂行していることが必要である。逆に開発は(特に開発途上国において) 政府が果たすべき役割の中心であり、政府(あるいは政治制度全般)の「正当性 legitimacy」を高めるためには開発が成功することが必要である。

3) 「参加」と「援助」の関係

政治参加であれ、開発のための参加であれ、「参加」を援助する、「参加」を促進するために外部から援助するためには、まず援助対象国の住民の個人個人が自覚して、参加の意欲をもつことが前提となる。いわば「寝た子を起こす」ことが必要なわけで、「起こす」必要があるのかという点がまず問題である。通常は、BINなどで、あるレベルに達するまでの開発は必要と考えられているが、文化の面などでは援助国側の文化の押し付けにならないような配慮が必要であろう。

また「起こす」方針を決めたとして、「起きる」きっかけは個人の意欲にかかわる問題だけに、外側からの援助は容易ではないと考えられる。

開発のための参加を目指す意欲が、住民側にできた段階では種々の援助が可能となろうが、その場合の問題点は、住民の「組織化」で、いかに組織を強化するかが課題となる。この点について、機材供与などハード面の援助は容易だが、ソフト面は構成メンバーの考え方が問題となるだけに、外国人が援助するのは、なかなか容易ではないと思われる。

3. 社会(コミュニティー)のなかの参加型開発

次に角度を変えて、社会(コミュニティー)のなかの参加型開発について検討する。ここまで「社会」という語は、経済に対する社会といった意味で使ってきたが、ここからは、「コミュニティー」という概念、すなわち

表1 参加型開発の内容

インプット	アウトプット
人造り支援 草の根の組織やグループ支援 政策決定者、援助関係者を啓発 利害関係者を関与させる	すべての人々の発言力の強化 強い市民社会の形成に寄与 地方レベルの参加を促進 参加型開発を取り入れ、促進する

「地域性と共同性という二つの要件を中心に構成されている社会」⁸⁾を含めて考えてみる。

1) 参加型開発の内容

参加型開発の内容について、ODA白書⁹⁾には、DAC議長報告(1994年版)よりとして、次のように述べられている。

[参加型開発]

教育、訓練の事業を通じた途上国の人造り支援により参加型開発を促進する。

全ての人々を開発の担い手とし、強い市民社会の形成に寄与するよう貧困層、女性を含む全ての人々の発言力を強化することを促進する制度、メカニズムを支援する。

草の根の組織やグループに対する支援を通じて、地方分権化事業を支援し、地方レベルの人々の参加を促進する。

参加型開発をとり入れるよう被援助国の政策決定者、及び援助関係者を啓発する。

プロジェクトの諸段階で全ての現地の利害関係者を関与させる。

上記の文章に沿って、簡単にインプットとアウトプットに分けて表示すると表1のようになる。

援助という面では、ここのインプットにあたる「人造り支援」や「草の根の組織やグループ支援」を行なうわけで、そのための条件を知るために、コミュニティーのなかの参加型開発の検討を行ないたい。

2) コミュニティー・ディベロップメントの問題点

『新社会学辞典』¹⁰⁾によれば、コミュニティー・ディベロップメントは第二次世界大戦後、国際連合の低開発国、発展途上国に対する国際的な援助活動における諸方法の一つとして一般化した。定義の一例として「コミュニティー・ディベロップメントは、地域社会の積極的参加と主導性とにできるだけ多くの信頼をよせて、当該地域全体の経済的ならびに社会的進歩条件をつくりだすことを意図する過程である」ので、参加型開発の目指す過程とほぼ同じとみることができる。

次に、コミュニティー・ディベロップメントの問題点について、『現代コミュニティー論』¹¹⁾に取り上げられている「コミュニティー・ディベロップメントをめぐる争点」に沿ってみておきたい。ここで、取り上げられている争点は次の5つである。

(1) 経済的内容の位置づけ：開発一般を助長する態度や能力、技術を創り出すことから、経済的過程に十分注目することへ移りつつある。「村落におけるマネージメントの技術や村落内での貯蓄する能力」への関心も高まってきた。

(2) 利害の一致と差異：合意や連帯性を強調すると、内部にある利害の差異や対立を見落とす恐れがある。新しい考えをもっている個人の先兵としての役割にも関心をもつべきである。

(3) コミュニティーおよびニーズの把握：ニーズはだれのものか。住民か、指導者・地主・特権階級とか、弁舌さわやかな人のものか。種痘の結果とか、バランスのある食事の利益とか、協同の組織とか、避妊といった、その存在を知らないものに対しては、自覚したニーズをもちえない。

(4) 開発の対象と主体：平均的な村落は自給自足的ではありえない。中央

政府がより積極的な役割を担うプログラムの必要性がある。

(5)開発の目標：強調点は国により「態度の変容」であったり、「制度の樹立」「地方の参加」「経済や農業の生産性」など異なる。「課題としての目標 (task goal)」と「過程としての目標 (process goal)」の区別もある。

3) 参加型開発とは何か

同書のなかでは、争点を次のような二項対立で整理しており、参考になる。

自立—援助、下から—上から、地元—中央、合意—対立、連帯—分裂、
自覚—教育、精神的—物質的、社会—経済、人的—物的。

上記の二項対立を使って、参加型開発を規定してみる。つまり、対立する概念のどちらが参加型開発に近いかということだが、かならずしも正確に区別できるものばかりではないが、傾向を知るうえの参考にはなるであろう。

「自立—援助」では自助努力が主で、援助はそれを促すものであるため、「自立」である。

「下から—上から」では、草の根といわれるように、「下から」である。

「地元—中央」は、地方分権が叫ばれており、政府でなく住民の側としての「地方」である。

「合意—対立」は、共同社会での参加を考えれば「合意」が望ましい。

「連帯—分裂」でも、同じように住民同士の「連帯」が必要である。

「自覚—教育」では、まず「自覚」が先であろう。

「精神的—物質的」「社会—経済」「人的—物的」という二項対立については、参加型開発の目的が所得向上（つまり経済性）という部分も大きいので、どちらとも決めかねる。たとえば、ガーナで全国的に活動している「12月31日女性運動」の例で、所得創出プロジェクトにおいては、採算もあるが、「協同で作業する楽しさ」の要素も大きいと聞いたことがある。オイル・パームの実を搾油する作業の場合、自分の家にオイル・パームの木

がある場合は採算がいいが、木がなくて、市場から実を買ってきて搾る場合は、それほどもうからない、それでも皆と一緒に作業をするのが楽しくやっているという話であった。

また、「参加型」という考え方が人間のコミュニケーションを重視するという点からも、上記の二項対立のうち、精神的・社会・人的を優先させると考えていだろう。したがって、参加型開発の条件としては、二項対立のうち「自立、下から、地元、合意、連帯、自覚、精神的、社会、人的」ということになる。

4) 日本にとって不得意な援助なのはなぜか

次に、日本の援助の特徴を上記の二項対立から選ぶと、「援助、上から、中央、教育、物質的、経済、物的」は明らかであり、「合意—対立」「連帯—分裂」については、対立や分裂を避ける努力をすとしても、援助事業においては、新しい技術、新しい機材など、新しい要素を持ち込むだけに、新たに対立や分裂を引き起こす可能性はある。というわけで、日本の援助、あるいは援助そのものが、参加型開発と合いにくいということになる。

欧米諸国と比較してみると、日本では援助の中心が政府で、NGOの活動が少なく、草の根レベルの援助が少なかったという状況がある。たとえば、政府開発援助のなかの農業協力の分野は、研究協力が中心のように見える。研究協力ならば、専門家とカウンターパート（留学経験者が多い）は、生物学・化学など共通の知識があり、実験室のなかの器具・実験方法は世界共通である。語学の点も専門用語に限られ、実験器具を前にしての会話は容易である。したがって、日本側として専門家の派遣、研修員の受入れなどの技術協力がやりやすい。これに反して、草の根レベルで農村開発を手がけようとしたら、その国の歴史的・文化的知識が必要であり、語学も堪能でなくてはならず、時には英語・仏語に加えて現地語も必要となる。そして農村に入るには、生活環境に適應するのが容易でない。となると、まず専門家の適任者をみつけるのが容易でないのが現状である。

また参加型開発というと、住民参加のような草の根レベルが取り上げられることが多いが、開発のプロセスに参加するという点からいえば、大臣・次官というレベルから、協力事業のカウンターパートたち、いわゆる担当者レベルまで、すべての関係者が参加への関心・意欲を持つことが重要である。この点において、これまでのわが国の援助は必ずしも満足できるものだったとはいえない。語学力の問題もあって、日本側の調査団員が相手側の関係者に十分な説明を行なって、納得したうえで参加意欲を持つように仕向けることは容易な仕事ではない。それでもハード面の援助ならば、相手側の一部の人が熱心であれば、機材を選定し供与したり、施設を設計・建設することは可能である。

しかし、たとえば2010年を目指して環境整備計画のマスタープランを作ろう、といったソフト面の援助となると、相手国側のすべての関係者がその問題に関心をもって勉強しないと、日本側だけ熱心になっても技術移転はスムーズには進まないであろう。最近、援助のソフト化傾向が高まっているだけに、被援助国側の参加を高めることは、ますます重要な課題である。

4. 参加型開発援助の実施策

第3節の初めのところで、インプットとして、人造り支援、草の根の組織やグループ支援、政策決定者、援助関係者を啓発する、利害関係者を関与させる、などをあげた。そして、実際の開発途上国のコミュニティーにおける参加型開発には、前述の二項対立で示したような条件がある。次に、二項対立の条件に沿ってインプットを入れると、どういう問題が生じるかを考えてみる。

たとえば、草の根の組織やグループ支援を実施する場合に、中央から物質的支援とともに教育したりするのではなく、下から、自立的に、地元の合意を取りつけて、自覚を促すというやり方は、まさに「言うは易く行な

表2 参加型開発支援の事例：ガーナ

活動分野	ハード		ソフト	
	必要なもの	援助の方法	必要なもの	援助の方法
組織づくり	事務所、 自動車	一般無償	組織づくりの 技術	専門家
稲作	ブルドーザー、 精米機	一般無償、 食糧増産援助	土木技術	専門家、 協力隊員
農産加工	加工機械	一般無償	加工技術	専門家、 協力隊員
裁縫	ミシン、 裁断機	一般無償	縫製技術	専門家、 協力隊員
販売活動	トラック、 無線	一般無償	セールス技術	専門家
幼児保育	保育所	一般無償	保育技術	専門家、 協力隊員
生産活動は上記以外にも、竹工芸、陶芸、養蜂、木工、染め物、織り物など各種ある				

うは難し」であろう。しかし、そうはいつでも、実際の援助活動は専門家派遣、研修員受入れ、プロジェクト方式技術協力といった、わが国の援助の仕組みに沿って実施されていくので、その面からどのようなアプローチが可能かを次にみて、その後にもまた質的な面の検討をする。

1) 支援するとすれば、どんな方法があるか

(1) ガーナの事例

一つの例として、前述したガーナの「12月31日女性運動」における「農村女性の活動支援」を対象として考えたのが表2である。

これまでも専門家や協力隊員は、農村女性に対して、稲作や農産加工を教えており、その仕事に従事した人は、仕事を通じて参加型開発の必要性を感じ、そのための方法を工夫してきている。引き続きその線を延長することも意義はあるが、やはり今後は意識的にソフト面の技術を改善し、それに応じてハード品目の選択も改良して、参加型開発への協力の効率を

高めることが必要である。

(2) 持続的農業開発の事例

以下は筆者が持続的な農業開発のために、国際協力を実施する際の方策を考えた例である。これを述べる理由は、表2にあるソフト面の技術を開発する際に適正技術の開発が必要であり、そのためには総合的なアプローチが望まれるという点を説明するためである。

国際協力は簡単にいって「ヒト」「モノ」「カネ」の援助を行なうことが可能である。「ヒト」とは技術協力のなかに、先生が教えに行く(専門家派遣)、生徒が習いに来る(研修員受入れ)方法があり、「モノ」は無償援助で、道路・橋・学校・病院・灌漑施設などを建てる施設援助と、建設機械・自動車・実験用機材などを供与する機材援助がある。「カネ」は円借款で、建設資金を貸す場合が多いが、ツーステップ・ローンで農民銀行に低利融資を行なう例もある。たとえば、アフリカで緑化を進める「社会林業プロジェクト」で、センターを建て、苗床を作り、研修コースを設けて政府職員や地域の住民を訓練することは可能である。

ただし、そこで重要なのは住民の意欲を喚起することと、いくら施設を造っても、それを活用するには住民の参加が前提となる。また技術面においても、その土地に合った適正技術の開発がまず前提として必要である。

①適正技術の開発：植林の場合の樹種の選定、栽植方法など原理的な技術は共通であっても、ある特定の村で実施しようとする場合は、その場所に適した技術を選ぶ必要があつて、容易ではない。わが国はこれまで多くの研究協力を実施してきたが、より基礎的なものほどやりやすいのが現実で、地方の試験場よりは、中央の研究所に協力が集中する傾向がみられる。現場に適した技術を開発するには「農民と科学者の協調が必要である」といわれるが、技術協力の現場では、カウンターパートが地方出張をいやがることなど、改善すべき点が少なくない。

②総合的なアプローチ：持続的農業に協力するには、まず開発主体としての住民が重要であり、いかにして彼らの「やる気」を引き出すかが課題

である。そして、技術面では彼らが現在行なっている農業の技術体系を調査して、そこに無理なくつけ加えられるような適正技術を見いだす必要があり、それがわかれば、その後に施設を建設したり、機材を供与することは予算さえつけば可能である。したがって、総合的なアプローチが望まれ、研究・教育の面でも、農業生態学・作物学・農業工学といった自然科学の研究者と、農村社会学・開発人類学・教育工学といった社会・人文科学の研究者の協力が期待される。

2) ミクロ・レベルの協力方法

これまで述べてきたように、参加型開発を促進するために協力事業を実施する場合には、①コミュニティーの状況を調査してニーズを把握し、②現地に適応した技術を用意して、③上からの押しつけてなく、自覚を促すように支援しなくてはならないが、実際の援助活動の際には問題が少くない。

今後は、このようなミクロ・レベルの問題解決の手法を研究すべきと思うが、いまだそのような調査や研究は少ない。まず手始めとして、筆者が目にした、いくつかの事例を紹介したい。

(1) 「ポイラ村から」¹¹⁾

これはNGOの一つシャプラニールのバングラデシュにおける活動を記録したビデオの例である。村の衛生状態を改善するために、トイレを新設するためのパイプや便器を供与した際に、資材をもらってもいっこうに設置しない家族があり、その家へ、使わないのなら返してくださいと言いに行くシーンが出てくる。その家族は、隣の人がもらうから自分ももらったと言っており、供与する計画が先に出ると、このような例が起ることがちだという解説がなされていた。

この例が難しい問題を含んでいるのは、問題が公衆衛生に関するもので、意欲がないからトイレはつくらないという村人をそのままにすると、そこから汚染が広がる危険が残る点である。なるべくなら村人同士で話し合っ

て説得してほしいところだが、外部の援助関係者には難しい問題であろう。

スムーズに資材を配布するには、村人の中で話がまとまり、全員が積極的に受け入れられる時期まで待つのが確実だが、コミュニティー・デベロップメントの問題点で述べたように、「その存在を知らないものに対しては、自覚したニーズを持ちえない」という点からは、だれかに新しいトイレを使ってもらって、きっかけを作ることも必要であろうし、一概には決めかねるのが現実と思われる。

(2) 「バレラ家の畑」¹²⁾

ホンデュラスにおけるJICAの技術協力プロジェクト「農業開発研修センター」のプロジェクト紹介ビデオのなかの例で、農民が売れる作物を探している場面である。

バレラ家の三男アンドレスたちは、父親抜きで新しい打開策を画策しはじめており、「少しでも生産があがるように、多少の犠牲を払ってでも、水と肥料だけは入れよう。もし、首都のスーパーがダメなら、デル・ヴァーリエのジュース工場に売ってもいいじゃないか」「まず作ることだな。サンペドロの市場でも欲しがっていたし、パパイヤならサルヴァドル人が買っていくそうだ」といった会話がなされている。

このセンターでは、技術者に対する研修とともに、農民研修も実施しており、サイフォン灌漑などコストの安い灌漑技術が普及している。農民側は、最初は灌漑や栽培の技術を習得するところから始めて、徐々に作物の選択について、市場の動向にも敏感に反応するようになっていく。いわば「企業家精神」が育ちつつあり、プロジェクトの間接的な効果、と評価できる。

このような「企業家精神」が生れると、次の段階として、機械を効率的に使うための共同栽培、市場への出荷で交渉力をつけるための共同出荷など、組織づくりへの参加を促進することが容易になっていくと考えられる。

(3) 「ザンビアの七厘」¹³⁾

テレビ朝日のニュース・ステーションのなかで紹介された、ザンビアで

七厘（しちりん）を試作した事例である。新しい七厘を使うと、従来のコンロが月3俵の炭を消費したのに比べて2俵ですむので、新しい七厘を買うのに投資した資金は、すぐに回収できる。しかし、その「元が取れる」ということを、ザンビアの人に理解してもらうのは容易でない、というのがポイントで、まったくそうであろうと同感した。

以上たった3つの例だが、開発途上国の住民と接して、援助するほうが住民のためになると自信をもてる改善方法にしても、説得するのはそう簡単ではないという点を示されている。トイレの改善や七厘の導入のように、BINレベルの問題で、改善したほうが「お得ですよ」と自信をもっていえるものは、まだ難しくないが、さらに広がって慣習や文化が関係する部分になると、援助する側の自信が問われる場面も出てくるであろう。

3) モデル・プロジェクト

こうして参加型開発に対する協力・援助を検討してみると、まだまだ不明の点が多いと感じざるを得ない。

一方、参加型開発の手法を用いた協力に対するニーズは増えてきているので、今後はテスト的な協力事業を進めながら、なるべく早くモデル・プロジェクトをつくるのが、ノウハウを得る点からも効率的と思われる。アフリカなどで、農村開発計画で個別派遣からミニ・プロジェクトへと展開する例がいくつかあるので、このようなケースに参加型開発の要素を加味して進めるのが一番手っ取り早い道であろう。

そして「事業は人なり」といわれるように、参加型開発のモデル・プロジェクトには、それに適した人材が必要なので、JICA国際協力専門員・ジュニア専門員、協力隊OB・OG、NGO経験者などを含む、各分野の候補者から公募して適材を選ぶことが望まれる。

【注 釈】

- 注1) ビデオ「ボイラ村から；ある草の根海外協力の試み」, シャプラニール, 1992.
- 注2) ビデオ「バレラ家の畑」国際協力事業団, 1991.
- 注3) テレビ朝日「ニュース・ステーション」1995. 6. 15放映.

【引用文献】

- 1) 国際協力事業団：参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書, p ii, 1995.
- 2) 大塚久雄：社会科学における人間, 岩波新書, p13, 1977.
- 3) *ibid.*, p7.
- 4) *ibid.*, p218.
- 5) 外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助 ODA白書, 上巻, 国際協力推進協会, p23, 1994.
- 6) *ibid.*, p98.
- 7) 祐宗省三, 堂野恵子, 松崎学：思いやりの心を育てる, 有斐閣新書, p6, 1983.
- 8) 森岡清美, 塩原勉, 木間康平編：新社会学辞典, 有斐閣, p478, 1993.
- 9) 外務省経済協力局編, *op. cit.*, p398.
- 10) 森岡清美, 塩原勉, 木間康平編, *op. cit.*, p481.
- 11) 岡田恭一：現代コミュニティ論, 東京大学出版会, p111, 1978.

地球規模の課題—概論

第8章

NGO

湯本 浩之^{*1} 赤松 志朗^{*2}

Hiroyuki Yumoto

Shiro Akamatsu

^{*1}開発教育協議会
(元NGO活動推進センター)

^{*2}国際協力事業団国際協力専門員

1. 「NGO」という考え方

1) 「NGO」の基本概念

NGO (non-governmental organization) とは、国際連合 (以下、国連) が政府以外の民間団体との協力関係 (協議取極) を定めた国連憲章第71条のなかで使われている用語で、直訳すれば「非政府組織」を意味する。ECOSOC (Economic and Social Council: 経済社会理事会) との協議資格をもついわゆる「国連NGO」のなかには、労働組合、平和団体、女性団体、経営者団体、社会福祉団体、青少年団体、宗教団体などさまざまな民間の非営利団体が含まれている。

しかしながら、今日では、経済社会理事会との協議資格やその他の国連機関との協力関係の有無にかかわらず、開発問題、人権問題、環境問題、平和問題などの地球的規模の問題群の解決に「非政府」かつ「非営利」の立場から取り組む国際組織および国内組織を「NGO」と総称するのがより一般的であるといえよう。また、それぞれのNGOが取り組む課題領域に応じて、開発NGO、人権NGO、環境NGO、平和 (軍縮) NGOなどと便宜的に呼称することもある。

このようにNGOは、団体としての課題領域のみならず、活動の内容や方法、組織の形態や規模などがさまざまであるため、NGOという用語が意味する範囲も実に多様なものとなり、こうした広義の「NGO」を厳密に定義することはさきわめて困難である。そこで、英語圏の国々では、NGOをより積極的かつ明確に表現しようとする試みとして、PVO (private voluntary organization: 民間ボランティア組織)、PO (people's organization/popular organization: 民衆組織)、CBO (community-based organization: 地域組織) といった用語が使い分けられることも多い。PVOとは、「開発協力に取り組む (「北」側の) 市民組織」という意味で主に米国で使われる用語である。またPOとは、アジアやアフリカなどの農村部の貧農や都市部の

生活困窮者などによって自主的に運営されるその土地の(indigenous)組織という意味が強調される場合が多い。さらに、CBOとは、「南」や「北」を問わず、その地域自体が抱える問題の解決やニーズの充足に取り組むという組織の地域密着性を強調した表現である。

2) 「NGO」の経緯と歴史

次に「NGO」という考え方がどのような経緯で生まれ、また、その活動が欧米ではどのように進展してきたかについて、ここでは国連との関係において振り返ることとしたい。

今日の国際社会を維持している秩序は、第二次世界大戦後の1945年10月に国連憲章が発効したことによって誕生した国連に代表されるといわれる。このいわゆる国連中心の国際秩序は、主権国家をその構成員とする国際機関によって形成され、基本的には国家間の合意である条約や協定を基礎として成立してきたといえる。また、近代国際社会の主体は国家であったが、国連誕生後の現代国際社会の主体は、国家に加えて、政府間組織(inter-governmental organization: IGO)がその主体として台頭してきたと、国際政治や国際法の世界では考えられてきた。

もちろん、そうしたIGOが、今日の国際社会のなかで、特定の機能や権能を有しながら活動していることはいうまでもなく、その活動の起源は、実は国連が誕生するはるか以前の19世紀後半までさかのぼることができる。たとえば、1865年には万国電信連合(The Telegraphic Union)、現在のITU(International Telecommunication Union: 国際電気通信連合)が、1878年にはUPU(Universal Postal Union: 万国郵便連合)が、そして1879年にはIMO[(International Meteorological Organization: 国際気象機関)、現在のWMO(世界気象機関)]が、設立されている。これらは、現在も活動する政府間組織のなかでもっとも古い歴史をもっており、現在は国連との協定に基づき、国連の専門機関となっている。このほかにも、第一次世界大戦後の1919年には、ILO(International Labour Organization: 世界

労働機関) が設立されたのをはじめ、国連設立後にはFAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations: 国連食糧農業機関, 1945年設立)、UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: 国連教育科学文化機関, 1946年設立)、WHO (World Health Organization: 世界保健機関, 1948年設立) といった周知の政府間機関が設立されている。このように国際社会は、19世紀後半から徐々に組織化が進み、国際法によって秩序づけられていくこととなった。それでは、19世紀以降、国際社会が国際法を基に形成されてくる過程において、政府間の協定に基づかない組織は存在してこなかったのであろうか。もちろんそうした組織は存在したし、これまでの国際社会のなかで、独自の活動を展開してきた。そのみならず、国連憲章で高らかに謳われている「国際の平和」「人類の福祉」そして「世界の正義」に少なからず貢献してきたのである。

たとえば、いくつかの団体をここで紹介すれば、産業革命期の1844年、ロンドンの織物問屋に住み込みの12名の従業員が始めた聖書研究会は、やがて欧州各地に広がり、1855年には万国博覧会が開かれていたパリで、世界YMCA同盟 (World Alliance of Young Men's Christian Association) の結成をみるに至った。このころスイスのジュネーブYMCAの中心的人物だったのが、ICRC (International Committee of the Red Cross: 赤十字国際委員会) の前身となり、1863年に設立された「五人委員会」を提唱したアンリ・デュナンである。このほかにも19世紀後半以降に設立された組織は数多い。ICW (International Council of Women: 国際婦人連合, 1888年設立)、IPU (Inter-Parliamentary Union: 列国議会同盟, 1889年設立)、ICA (International Co-operative Alliance: 国際協同組合同盟, 1895年設立)、LRCS (League of Red Cross and Red Crescent Societies: 赤十字・赤新月社連盟, 1919年設立)、ICC (International Chamber of Commerce: 国際商工会議所, 1919年設立)、: 国際ソロプチミスト (Soroptimist International, 1921年設立)、ILHR (International League for

Human Rights : 国際人権連盟, 1942年設立)、WFTU (World Federation of Trade Unions : 世界労連, 1945年設立) などである。

こうした組織が結成されてきた背景には、近代から現代にかけての国際社会が、実は国際法が及ばない政府間以外の関係をも必要としていた状況がすでにあったと指摘するのは性急すぎるであろうか。すなわち、市民革命以後の市民意識の興隆や産業革命以後の科学技術の飛躍的な進歩は、国家間あるいは政府間の関係と同様かそれ以上に、人と人との関係、たとえば労働者と労働者、科学者と科学者、宗教者と宗教者、あるいは市民と市民、女性と女性、青年と青年といった人間関係を、量的にも質的にも増大させ、活性化させてきたといえる。そうした人間関係は国家や政府という立場や制約を乗り越えて、人間同士の、あるいは市民同士の協力関係を必要とし、連帯の精神を醸成し、やがてそれは政府間の国際関係と同様に組織化されていく。これらの組織はいずれも政府間の協定に基づいたものではなく、国際的な非政府組織 (international non-governmental organizations, INGO : 国際NGO) として、その後、既存のあるいは新規の政府間組織との間にさまざまな関係をさらに構築していくこととなった。すなわち、政府間組織の活動を強化したり、補完したり、あるいは批判したり、改善する役割を国際NGOは演じるまでになったのである(「国連NGO」のように、複数の国々に支部や関連団体をもち、独自の国際ネットワークのなかで活動するNGOを、海外支部などをもたずに海外活動や国内活動を行なうNGOと区別する意味で、国際NGOと表現することもある)。

こうした時代背景のなかで、1945年10月に発効した国連憲章が、政府間協定に基づかない民間団体、すなわちNGOとの関係を明記したことはけっして驚くには値しないであろう。その第71条には、「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係ある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係ある国連加盟国と協議した後国内団体との間に行うことができる」と定められている。この条文によって、先に紹介した国際NGOも国連

の経済社会理事会との協議関係をもつようになり、日本ではこうしたNGOを「国連NGO」と通称するようになっていった。現在、経済社会理事会との協議関係をもつ「国連NGO」は900団体以上に及ぶといわれ、NGOの組織的性格や事業内容によって3つのカテゴリーに分類されている。

しかし、NGO活動の役割や成果に対して、国際的な評価が今日与えられているのは、単に経済社会理事会との協議関係を有しているからというだけではなく、むしろ、それ以外の場面でNGOの働きや取り組みによるところが少なくない。言い換えれば、NGOとは、経済社会理事会との協議関係をもつものばかりではなく、経済社会理事会以外の専門機関との協力関係をもつNGOや、国連機関とは一切の関係をもたずに独自の活動を展開するNGOが近年では注目されてきたし、こうした「国連憲章に基づかないNGO」のほうが、団体数という点でも圧倒的に多数を占めている。こうした「国連NGO」以外のNGOの活躍は、1970年代以降になって、開発、環境、人権などの分野で顕著になり、1987年に発表されたローマクラブの報告書「裸足の革命」¹⁾のなかでは、第三世界の開発をめぐる新しい波として紹介されるに至っている。

他方、国際社会の安全保障を本来の目的とする国連システムを揺さぶったのが、1960年代に独立し、国連への加盟を果たした「南」の国々である。政治的な独立を果たしたものの、経済的な自立や社会的な安定を獲得することがこうした新興独立国政府の緊急課題であった。これに対して、国連は1960年代を「国連開発の10年」と位置づけ、開発を担当する専門機関や補助機関を相次いで設立していく。1960年のIDA (International Development Association: 国際開発協会)に始まり、1961年のWFP (World Food Program: 世界食糧計画)、1964年のUNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development: 国連貿易開発会議)、1965年のUNDP (United Nations Development Program: 国連開発計画)、そして1966年にはUNIDO (United Nations Industrial Development Organization: 国連工業開発機関)が設立され、「南」の「開発途上国」での国連開発プロ

プロジェクトが始動することとなった。改めて指摘するまでもなく、そうしたプロジェクトの多くは、工業化の優先であり、先端技術の導入であり、また上意下達（トップダウン）式であり、都市集中型であった。しかし「国連開発の10年」の結果は、関係者に厳しい反省を促すものとなったことは周知の事実である。

大きな挫折を味わった国連関係機関は、1970年代に入って過去の教訓から新しい開発戦略を試みる。その戦略のなかには、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（basic human needs : BHIN, 人間の基本的ニーズ）、プライマリー・ヘルス・ケア（primary health care : PHC, 基礎的健康づくり）、適正技術（appropriate technology）、農村開発（rural development）といった言葉にあふれていた。

こうした開発戦略のキーワードは、1960年代から第三世界の農村地域などで、試行錯誤を繰り返していた欧米のNGOにとっては、自分たちが経験的に体得しつつあった住民参加型の小規模開発プロジェクトに相い通じるものであり、それはむしろNGOの得意とする開発手法ともなりつつあった。こうして1970年代になって、いわゆる開発NGOの経験に国連機関が学ぶことも少なくなき、UNDPなどの開発援助機関がNGOとの共同プロジェクトなどを積極的に実施するようになったのである。

3) 「NGO」の理念と特徴

それでは、国連機関からも定評を得るに至ったNGO活動の理念やその特徴とはどのようなものであろうか。簡単にここで確認しておきたい。

NGOが設立された経緯はそれぞれ独自であり、その活動の基盤となる理念は多様である。しかし、欧米のNGO活動を支えてきた精神基盤は、キリスト教が教える博愛主義や個人主義に支えられた市民意識で満ちていたことは想像に難くない。ここから「人道的な動機」や「より弱い（市民や民衆の）側に立つ」といった表現を好んで口にし、行動を起こしてきたといえるだろう。しかし今日、NGOがしばしば個々に掲げる活動理念には、次

のような共通の特徴があると思われる。

第1は、「人類共通益の追求」である。すなわち、自国民の安全と繁栄を保護するためには、相手国民に対してミサイルを打ち込むこともやむなしとするような国家的利害に拘束されるのではなく、地球共同体の一員、すなわち地球市民としての立場から、地球的規模の問題群に対処し、人類共通の利益を追求しようとするのである。

第2は、「パートナーシップの形成」である。たとえば、従来の海外援助活動に顕著だった、いわゆる「援助する側と援助される側」という構造から脱却して、対等な立場での相互学習的な協力関係、すなわち、パートナーシップを形成していこうというものである。NGOが援助の対象とされてきた「南」の人々を協力活動のパートナーとして、彼/彼女らの自発性や主体性を最大限に尊重しようとするのはこのためである。

そして第3は、「国家関係からの自由」である。これによって、たとえば政治的な思惑や外交上の制約によって公的援助機関が介入しない、あるいは介入できない、いわゆる「援助の真空地帯」に対して「国境を越えた活動」が可能となる。

こうした理念上の特性とは別に、NGOの実施するプロジェクト自体の特性として次のことも指摘できよう。

(1) ニーズに対して迅速に対応ができ、また、ニーズの変化に柔軟に対応できるといった「機動性」や「柔軟性」がある。

(2) 一般的にプロジェクト規模が小さく、人員や資金などの資源の投入量が少ないにもかかわらず、それ以上の成果や波及効果をもたらすことができるといった「効率性」や、公的機関が実施する同種のプロジェクトをより少ないコストで実施できるという「経済性」がある。

(3) 過去の経験から「開発」の理論や方法論を臨機応変に修正または改善し、新しいプロジェクトを実験的に試みていくという「先駆性」や「実験性」がある。

(4) 公的援助機関が直接的には対象としにくい最貧層の人々を支援でき

る「独自のチャンネル（ルート）」をもっている。

(5) 活動の際に導入される技術に関しては、その技術の優劣や能率ではなく、その使用環境に対する適否が最優先する「適正技術」の考え方が採用される。

(6) 開発活動における「環境面の重視」がある。すなわち、開発プロジェクトの実施に際しては、経済開発の弊害を避ける意味でも、自然環境や生態系の保全はもちろんのこと、その地域に居住する住民の伝統や文化、あるいは家族関係や人間関係といった社会環境を尊重する。

(7) 海外での活動が自国内での「開発教育」などと連動しており、教育的あるいは学習的な効果がある。

以上のように、NGOの理念や活動の特性をいくつか列挙したが、もちろん、これらがすべてのNGOやその活動に当てはまるわけではない。

また、特にNGOの活動においては、公的援助機関による開発援助にみられる構造的限界とは異なった次のような限界があることも事実である。

たとえば、「国家関係からの自由」とはいえ、実際にプロジェクトを実施

適正技術 (appropriate technology)

コンピュータ技術や巨大プラントといった専門的で資本集約的な現代技術とは異なり、農村社会に住む人々が代々受け継いできた「伝統地縁技術」に代表されるように、地域社会の資材を活用し、その地域に生活するだれもが利用でき、かつ管理できる技術体系をいう。

たとえば、飲料水確保のために井戸を掘る場合、高度な掘削機械を導入し、専門家が短期間に井戸を完成させた場合より、地域住民の同意や自発的な参加を得ながら、手間暇をかけた手掘り井戸が完成したほうが、完成後の井戸の利用度や保守性が高まる場合が多い。

第三世界で開発プロジェクトを実施する際には、その地域社会の人々の生活様式や価値観をはじめ、伝統や習慣といった社会的・文化的側面をも考慮した、広い意味での「適正な技術体系」の導入や考案が有効な場合が少なくない。

する際には、相手国政府の承認を必要としたり、NGOに対する政策の変更
に左右される場合もある。

さらに、「人類共通益の追求」とはいえ、個々のNGOが投入または動員で
きる資金、人材、資材、技術、情報といった資源は限られている。そのた
め、「点」の活動から「面」の活動への移行が困難になる場合がある。

このようにNGOの活動もけっして万能ではなく、その弱点を補う意味で
も、政府や国際機関をはじめ、国内の各種団体との建設的な協力関係が今
後ますます求められていくことになる。

2. 世界のNGO活動の歴史と現状

1) 世界の開発NGOの歴史と発展段階

前節では、NGOの成り立ちと経緯を政府間機関、とりわけ国連との関連
において簡単に紹介したが、ここでは、欧米の開発NGOを中心としながら、
その歴史的な経過やその発展段階をみてみることにする。

国際協力に携わる欧米のNGO活動は、17世紀に新大陸アメリカに渡った
移住者に対するアイルランドの新教徒の支援活動に端を発するともいわ
れ、その後の植民地支配の時代においては、キリスト教会の宣教師や使節
団による慈善活動がその基盤になっていることも確かであろう。

(1) 第1期（～1913年）

世界のNGO活動の黎明期ともよべる時代は、やはり前節でも紹介した19
世紀中葉以降として差し支えないであろう。すなわち、今日の赤十字や
YMCAの活動がこの時代にすでに芽生えていたのである。

(2) 第2期（1914～1938年）

第一次世界大戦やスペイン内戦によって生まれた被災者や戦争孤児に対
する救援団体として始まったのが、セーブ・ザ・チルドレン（1918年設立、
本部：イギリス）やフォスター・ペアレント・プラン（現プラン・インター
ナショナル、1937年設立、本部：アメリカ）などの団体である。

(3) 第3期 (1939~1954年)

さらに、第二次世界大戦の戦中から戦後にかけては、難民救済やヨーロッパ社会の復興を目的として救援団体が数多く設立されていく。OXFAM (1942年設立、本部：イギリス)、カトリック・リリーフ・サービス (1943年設立、本部：アメリカ)、CARE (1945年設立、本部：アメリカ) などである。

(4) 第4期 (1955~1970年代初頭)

大戦後のヨーロッパが社会的安定を取り戻す一方、1960年代にアジア・アフリカ諸国の独立とともに南北問題が顕著になると、それまでヨーロッパでの救援・復興活動にあっていたNGOが海外協力活動に乗り出すとともに、新規の海外協力型NGOが設立されるようになったのが、1950年代中葉から1970年代初頭の時代であるといえよう。NOVIB (Nederlandse Or-

開発教育 (development education)

開発教育は1970年代に入ってから、ヨーロッパ諸国をはじめ、カナダやオーストラリアなど、いわゆる開発協力の先進諸国で始められた比較的新しい教育活動といえる。

その目標や内容に関しては、日本における開発教育の推進と普及のため、1982年にNGO関係者や教育関係者などによって設立された開発教育協議会では、次のように説明している。

(開発教育とは)「これから21世紀にかけて、早急に克服を必要としている人類社会に共通の課題、つまり低開発について、その様相と原因を理解し、地球社会構成国の相互依存性について認識を高め、開発を進めていこうとする多くの努力や試みを知り、そして開発のために積極的に参加しようとする態度を養うことをねらいとする学校内外の教育活動」(である)

また、日本でも近年では、人権や環境を主眼とした人権教育や環境教育が進められつつあり、こうした問題領域の重層化に伴い、それぞれの領域を総合した地球市民教育 (global education) やワールド・スタディーズ (world studies) といった表現や概念も紹介されてきている。

organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking, 1957年設立、本部：オランダ)、Christian Aid(1958年設立、本部：イギリス)、Misereor (Aktion Gegen Hunger Und Krankheit In Der Welt/Bischöfliches Hilfswerk, 1958年設立、本部：ドイツ)、カナダ大学奉仕協会 (CUSO, 1961年設立、本部：カナダ)、コミュニティ・エイド・アブロード (CAA, 1963年設立、本部：オーストラリア)、カトリック開発平和機関(CCODP, 1967年設立、本部：カナダ)、国境なき医師団 (MSF : Médecins sans frontières, 1971年設立、本部：フランス)などが代表的である。また、国際的な人権NGOや環境NGOが設立されはじめたのもこの時代である。1961年にはイギリスで、アムネスティ・インターナショナルと世界野生動物保護基金(現・世界自然保護基金)が設立されている。

他方、アジアでは、スリランカのサルボダヤ運動(1958年より活動開始)、フィリピンのフィリピン農村復興運動 (PRRM, 1952年設立) や国際農村復興研修所 (IIRR, 1960年設立)、マレーシアのペナン消費者協会 (CAP, 1969年設立) などがそれぞれ設立されている。これらの団体のように、すでにこの時期から活動を始め、1970年代以降のアジアでの本格的なNGO活動の先駆けとなったNGOやPOも少なくない。

(5) 第5期 (1970年代初頭～1980年代初頭)

1970年代は、「南」のNGOの時代といえよう。アジアやアフリカや中南米に、地元の人々によって運営される「南」のNGOが生まれ、「北」のNGOは「南」のNGOへの資金協力や自国内での開発教育などに力を入れるようになる。この時期に設立された「南」のNGOを東南アジアに限ってみれば、タイでは、アジア開発文化フォーラム (ACFOD)、プラティープ財団、人地地域開発協会 (PDA) などが、インドネシアでは、インドネシア環境フォーラム (WALHI : ワルヒ) やディアン・デサ財団が、フィリピンでは、農村地域人材開発パートナーシップ (PHILDIRRA : フィールドラ)、ビサヤ協同組合訓練センター (VICTO)、アジア農地改革農村開発NGO連合 (ANGOC) などが設立された。

(6) 第6期 (1980年代初頭～現在)

1980年代以降のキーワードは、パートナーシップとネットワークといえるだろう。「南」のNGO活動はいっそう活発になり、「北」のNGOとの間の対等な協力関係、すなわちパートナーシップの形成と、NGO間のネットワークが大きく進んだ時期といえよう。

以上のような世界のNGO活動の発展状況のなかで、特に第4期以降の欧米の開発NGOの活動をていねいに分析していくと、欧米の開発NGOはその役割を時代ごとに変えながら、いくつかの発展段階を経ていることが理解できる。

2) 「北」のNGOの活動

カナダ国際協力協議会 (CCIC) の元専務理事であるT・ブロードヘッドは、「北」のNGOによる開発協力活動を次のような3つの段階に分けて説明している²⁾。

(1) 開発協力の第1段階 (救援・福祉活動)

この段階では、「北」のNGOは、「南」の国々に現地事務所を開設し、多数の人材を派遣して救援物資を配給したり、さまざまな技術指導を行なう。開発活動の主役は「北」から派遣されてきた専門家やボランティアで、「南」の人々は被援助者であったり、彼/彼女らのアシスタントとしてかかわることが多い。

また、この段階での「北」のNGOの自国内での活動は、「南」の国々の状況の厳しさや自分たちの活動の必要性を訴えることが中心で、活動の目的は募金を中心となる。

(2) 開発協力の第2段階 (自助自立のための小規模開発活動)

この段階では、第1段階のような外部主導による開発活動に対する反省が行なわれるとともに、開発活動の主役は、地域住民自身であるという考え方が生まれ、やがて「南」の国々のなかに「南」のNGOが組織されるようになる。「北」のNGOは「南」のNGOを資金的に支援し、地域住民の開

発活動への参加を促進する活動に移行していく。

この段階での「北」のNGOの自国内での活動は、「南」の人々の悲惨な状況を訴えるのではなく、その悲惨な状況を生み出している原因や広く南北問題を構造的に理解し、その問題の解決方法を考え、実践していくという開発教育の試みが行なわれるようになる。

(3) 開発協力の第3段階（触媒としての側面的支援活動）

この段階では、住民参加型の開発活動が進み、小規模開発プロジェクトが周囲に波及していく。「北」のNGOからの支援を受けた「南」のNGOが、地方の貧農組織などを支援し、PO（民衆組織）やCBO（地域組織）が自発的に組織されるようになっていく。「北」のNGOには、こうした「南」の人々の自主的な活動を側面的に支援するカタリスト（触媒）としての役割が期待される。

自国内での活動では開発教育がいっそう進み、単に「南」の人々のために何かをするというよりも、これからの地球社会に向けて、「北」に住む自分たちの役割を積極的に果たし、自分たちの生活様式や社会システムさえも問い直していこうとするアドボカシー活動へ展開していく。

以上のような3段階を欧米のNGOによる開発協力活動の歴史に当てはめてみると、第1段階が1960年代、第2段階が1970年代、そして、第3段階が1980年代にほぼ相当するといえよう。もちろん、実際のNGO活動がすべてこの段階説で説明されるわけではないことは言うまでもないが、「北」のNGOが果たしてきた役割の変遷の類型化から、後発のNGOが学ぶべき点は少なくないと思われる。

また、NGO活動の研究者として知られるD・コーテンも、NGO活動の段階的特徴を世代論として分類している。すなわち、ブロードヘッドの段階論²⁾にほぼ合致するかたちで、それぞれを「第1世代」のNGOから、「第3世代」のNGOとよんでいる。

そして、コーテンは、さらに「第4世代」のNGOの姿やその役割を次のように述べている。

「第2世代、第3世代の戦略に基づいた幅の狭い活動が可能とするよりもずっと大きな規模で、民衆中心の開発ビジョンの実現に向けた自律的行動を活性化する必要がある。それが民衆中心の開発を地球規模で達成することにコミットしたボランティア組織にいま投げかけられている課題である。彼らは、地球レベルの民衆の開発運動を促進する役割を果たさなければならないのである。」³⁾

3. 日本のNGO活動の歴史と現状

前節では、世界のNGO活動の歴史的な経緯とNGO活動の発展段階を紹介した。本節では、それらを踏まえて、日本のNGO活動の実際について、概観してみることにする。

その前に、本節で言及するNGOの範囲を明確にするために以下の基準を設け、NGOの意味を限定しておきたい。

(1) 地球規模の諸問題、とりわけアジアやアフリカや中南米などの「開発途上」とよばれてきた国々や地域が直面する開発・環境・人権などの課題の達成に取り組む海外協力活動（たとえば資金協力、人材派遣、研修生受け入れ、物資供与など）を行なうことを主目的とする団体。

(2) 自国内での定住難民や滞日外国人などへの生活支援や法的支援活動、あるいは開発教育などの地球市民教育、アドボカシー（政策提言・提案提示活動）、ネットワーク活動などを行なうことを主目的とする団体。

(3) 政治、布教および営利活動を目的とせず、人道的な動機に基づく一般市民の発意によって設立された団体。

(4) 主な財源を民間資金とし、一般市民の自発的な参加と支援によって、自主的な運営が行なわれている団体。

NGO活動推進センターが隔年で発行している「NGOダイレクトリー」の1994年版⁴⁾では、「国際協力に携わる日本の市民組織」として、186団体の組織概要や活動内容を紹介している。そこで、上述の基準にほぼ該当する同

ダイレクトリーの186団体を念頭におきながら、以下では論を進めることとする。

1) 日本のNGO活動の歴史

日本のNGO活動の歴史を振り返ると、好善社(1905年社団法人化)などの3団体が戦前に設立されている。これらの団体は、日本国内におけるハンセン病患者への援助や日本女性の地位向上といった日本国内における救済や啓蒙を目的としており、やがて国内でのニーズの減少に伴い、活動の対象地域をアジアなどの国外に移していくこととなった。また、これらの団体はいずれもキリスト教の精神を活動の基盤に置いていることが共通している。

戦後の復興期を経て、1960年代になると、国際協力活動を当初から目的とする団体が設立されるようになり、この時期を日本のNGO活動の始まりとみなすこともできよう。1960年には、現在の(学)アジア学院の前身である東南アジア農村指導者養成所や日本キリスト教海外医療協力会(1962年、社団法人化)が発足している。

1960年代後半から1970年代中頃にかけては、発足するNGOの団体数も徐々に増え、活動内容も多様なものとなっていった。1967年に国際協力会(後に、風の学校と改称)が、1969年には勲オイスカ産業開発協力団(1995年、勲オイスカと改称)が、そして1971年にはアジア眼科医療協力会がそれぞれ発足した。1972年には、独立直後のバングラデシュの農村復興活動への参加者が帰国後、ヘルプ・バングラデシュ・コミティを結成し、後のシャブラニール=市民による海外協力の会の前身となった。また1975年には、(社福)基督教児童福祉会が、米国のCCF(Christian Children's Fund:キリスト教児童福祉基金、1938年設立)の精神に基づき、東南アジアの生活困窮児への里親運動のため、国際精神里親運動部を開設した。

また、日本のNGO活動の歴史においてはまだ始動期ともいえる1970年代の初頭に、国際的な人権擁護や環境保護を目的とした国際NGOの活動拠点

が日本にできたことには注目すべきであろう。すなわち、1970年のアムネスティ・インターナショナル日本支部、そして、1971年に勸世界野生生物基金日本委員会〔現・勸世界自然保護基金日本委員会〕が設立されている。1970年代後半から1980年代に入ると、第三世界に関する情報量の増大やアジア地域などへの海外渡航者の急増などに刺激されて、とりわけアジアの人々と一般の日本人とのかかわりが活発になり、さまざまな経緯から数多くのNGOがそれぞれ独自に誕生した。特に、1979年に始まったインドシナ難民の大量流出問題は世界的な関心事となり、これを契機に難民救援を目的とする団体が相次いで設立され、日本のNGO活動の歴史において、大きな転換期となった。

1979年に、曹洞宗東南アジア難民救済会議(JSRC)が発足、現在の曹洞宗国際ボランティア会(SVA)の前身となった。1980年には、タイのバンコク在住の日本人らが中心となり、日本奉仕センター(JVC)が発足した。その後、本部事務所を東京に移転し、日本国際ボランティアセンター(JVC)と改称している。同じくこの時期に、難民を助ける会(1979年)や幼い難民を考える会(1980年)なども設立されている。これらの団体は、その後、

NGO活動推進センター (JANIC)

日本の開発NGOの関係者有志によって、1983年に発足した「NGO関係者懇談会」を母体とし、NGO間の協力とNGO活動の向上を目的として1987年10月に任意団体として設立。おもな活動領域は、①国内外のNGO間のネットワークと関係機関との協力関係の促進、②NGOの人材育成と組織強化、③地球市民教育の普及、④NGO活動に関する調査研究とアドボカシー(政策提言)、⑤情報サービスと国際協力活動の企画協力、⑥関連図書(翻訳・出版)など。

また、NGOに関する図書や資料などを閲覧できるNGO市民情報センターを併設し、一般にも公開されている。

1995年6月現在、正会員団体25団体、準会員団体22団体、個人会員は約650名。連絡先は、〒101東京都千代田区神田錦町2-9-1齊藤ビル5F (TEL: 03-3294-5370)。

農村開発や日本国内の定住難民に対する支援活動へと活動の幅を広げ、今日に至っている。

インドシナ難民問題を契機として設立された団体のほかにも、1977年には、海外協力への中高年者のボランティア参加の呼びかけから、日本シルバーボランティアズ（1979年、財団法人化）が発足した。1979年には、アジア・コミュニティ・トラスト（ACT）が日本最初の募金型公益信託として誕生した。また、西ベンガル地方を襲った洪水に際し、農村地域の復興に協力することを目的として、アジア協会アジア友の会（1988年、社団法人化）が、1980年には、アジアの人々の自主的な保健医療活動に協力するために、勲アジア保健研修財団が設立された。さらに1981年には、平和（peace）と健康（health）を担う人材を育成（human development）することを目的に、PHD協会（1983年、財団法人化）が活動を開始した。

1980年代後半から今日までの特徴としては、まずネットワーク型NGOの発足が指摘できる。すなわち、1986年から1990年にかけて、神戸NGO協議会や関西国際協力協議会（現・関西NGO協議会）をはじめ、南北ネットワーク岡山、名古屋第三世界NGOセンター（現・名古屋NGOセンター）、京都NGO協議会などが設立され、地域別のNGO間のネットワークが形成されはじめた。

また、地球環境問題に対して世界的関心が高まるなか、環境NGOの発足も相次いだ。熱帯林行動ネットワーク（1987年）や地球の友（1989年）をはじめ、グリーンピース・ジャパン（1989年）やサラワク・キャンペーン委員会（1990年）がこの時期に活動を始めている。

その他にも、東南アジアから就労を目的として来日する人々の数が急増するなかで、女性の家HELP（1986年）やカラバオの会（1987年）など、滞日外国人への生活支援や法的支援を行なう団体が各地で発足しはじめたのもこの時期である。

1990年代に入ると、広島NGO連絡会やNGO福岡ネットワークといった地域別ネットワークがさらに広がるなかで、アフリカ日本協議会、カ

ンボジア市民フォーラム、市民フォーラム2001、障害分野NGO連絡会、ネパールNGO連絡会、先住民族10年市民連絡会などの課題別のネットワーキングが進んできたことが特徴的である。

さらに1991年3月には、全国各地のNGO関係者らが参集して、「全国NGOの集い」の第1回目が開催されたことも、ひとつの大きな通過点であると思われる。

2) 日本のNGOの活動と組織の概要

次に、日本のNGO活動の実態を知るために、数字を使って表現してみることにする。なお、以下の統計数字はNGO活動推進センター発行の「NGOデータブック94」⁹⁾から一部を引用した。

(1) 活動対象分野

まず、日本のNGO186団体を活動対象分野別にみると、主な活動分野は、教育が186団体のうち111団体と過半数を占め、ついで保健医療79団体、職業訓練64団体、環境保全63団体、農村開発61団体、緊急救援54団体などになっており、日本のNGOは19の活動分野に及んでいることが報告されている。

(2) 活動形態

186団体のうち、資金供与という活動形態をとる団体が118団体であるのを筆頭に、以下、情報提供99団体、開発教育91団体、人材派遣86団体、物資供与85団体、アドボカシー50団体、人材受入43団体などとなっている。

この数字を「NGOダイレクトリー」の1992年版のデータと比較すると次のようなことがわかる。すなわち、資金供与が1位を占めたことでは変わらないが、1992年版から1994年版にかけて、人材派遣と物資供与が順位を下げ一方、情報提供と開発教育がそれぞれ3位から2位、5位から3位と上位を占め、アドボカシーも第7位から第6位へと順位を上げていることは興味深い。

このことは、人材派遣や物資供与といった外部からの過剰な干渉や投入

を避ける一方、日本国内での意識喚起や代案提示といった活動を通じて、日本の社会や日本人の生活の見直しを働きかけていく傾向が強まりつつあることを表しているのかもしれない。だとすれば、前節で紹介したブロードヘッドの段階論やコーテンの世代論に即していえば、日本のNGO活動の総体は、第1段階（世代）から第2段階（世代）に移行しつつあることをこれらの数字は裏づけているといえよう。

(3) 活動対象地域

日本のNGOが活動の対象としている地域をアジア、アフリカ、中南米、太平洋州、その他の地域に分けると次のようになる。

アジア141団体、アフリカ50団体、中南米36団体、太平洋州26団体、その他16団体。このように約76%の団体がアジアにかかわっており、なかでもフィリピン、タイ、ネパールといった国々にかかわる団体が多くなっている。アジアを除く地域へのかかわりも少なくはないが、現地で中長期的な開発プロジェクトなどを運営している団体の数は限られたものとなっている。

(4) 組織形態

186団体の組織形態は、28団体が法人団体、残り158団体が任意団体となっている。前者の内訳は、財団法人14団体、社団法人8団体、社会福祉法人4団体、学校法人1団体、公益信託1団体となっている。任意団体が全体の約85%を占めていることは注目されよう。

この法人格の問題については、1994年11月に、市民活動を支える制度を考える会 (SEEDS) という組織が発足し、NGOをはじめとする市民団体の法人格や税制度に関する調査研究や具体的な法案づくりなどが進められている。

(5) 財政規模

186団体の1992年度における総収入額の合計は、188億7700万円となっている。単純に平均すると1団体あたり約1億円という規模になる。しかし、上位の10団体だけで約124億円と全体の約66%を占める額になることから、

日本のNGOの実質的な財政規模は、500万円以上2000万円未満という範囲が平均的であると思われる。

(6) 財源

NGOの財源には、会費、寄付金、物品の販売や各種イベントの開催などによる自主事業収益のほか、助成財団からの助成金をはじめ、郵政省の国際ボランティア貯金や地球環境基金からの配分金、そして外務省のNGO事業補助金などの政府・地方自治体・国連などからの補助金や委託金などがある。総収入の内訳は、各団体によってさまざまであるが、全体で見ると寄付金収入の占める割合が約40%ともっとも高く、ついで会費収入の約14%、そして自主事業収入が8%弱、基金運用益が2%となっている。

また寄付金収入、会費収入、自主事業収入、そして基金運用益を合わせたいわゆる自己資金の割合は約64%であることから、財政基盤の自立性は

NGOの法人格と税制度

日本のNGOや市民団体の大半が「権利能力なき社団」、いわゆる任意団体としての活動を続けている。法人格に関する現行制度には、民法第34条に規定されている「財団法人」と「社団法人」に代表される公益法人制度がある。しかし、その設立にあたっては、財団法人では最低でも数億円という基本財産が、社団法人では毎年の年間事業予算を支えるだけの会費収入、すなわち相当数の会員が確保されなければならないとされている。また、設立の際の手続きが煩雑であったり、設立が許可主義となっているため、主務官庁の裁量に左右されるといった点などが、関係者からは再三指摘されてきた。

さらに任意団体の場合、税制面では、収益事業に対する軽減税率の適用を受けることができず、また寄付者にとっても任意団体への寄付金は控除の対象とはならない。

こうした現行制度に対して、市民活動を支える制度を考える会（シーズ）では、欧米の諸制度を参考としながら、公益活動に携わるNGOや市民団体にふさわしい法人制度やその社会的役割に応じた税制措置の創設に取り組んでいる。

おおむね確保されているといえよう。

NGOの大きな財源として、郵政省の国際ボランティア貯金が最近注目されているが、186団体のうち同貯金の配分金を受けたNGOは全体の40%にあたる73団体であった。このうち、総収入が1億円を超える団体の場合、同貯金が総収入に占める割合は9%弱にとどまるものの、1億円未満の団体の場合では30%を超えている。このことから、財政規模の小さな団体にとって、同貯金は重要な財源となっていることが推察されよう。また、同貯金の総収入に占める割合が50%を超える団体が12団体あり、約80%を占める団体も3団体ある。自主財源の確保という点からみれば、同貯金の占める割合が軽減されていくことが望ましいといえよう。

(7) スタッフ、ボランティア、会員

日本国内に専従の有給スタッフをもつNGOは、186団体の42%にあたる79団体で、その総数は580人である。ただし、10人以上の専従有給スタッフをもつ団体はわずか19団体に過ぎない。また、海外に日本人の有給専従スタッフをもつ団体は、全体の17%にあたる31団体で、その総数は243名である。したがって、NGO活動に携わっている日本人の有給専従スタッフは823名となる。このほか、有給非専従スタッフとしては日本国内に211名、海外に4名が活動している。

専従のボランティア・スタッフ（無給）としては57団体で192名が活動しているほか、週1日以上4日以内の頻度でNGOにかかわる非専従のボランティア・スタッフ（無給）は、全体の69%にあたる129団体が受け入れており、その総数は約2700名となっている。

また、報告のあった185団体を支える個人会員数は、約28万名となっている。なかには5000名以上の個人会員に支えられるNGOも10団体あるが、会員数500名未満の団体が全体の約55%を占めている。

3) 日本のNGO活動と政府の関係

「外務省、NGOと連携摸索・PKO効率化狙う」といういささかショッキ

ングな見出しが、1995年元日の某新聞朝刊に踊った。1954年のコロンボ計画への加盟に始まったとされる日本のODA (office development assistance: 政府開発援助) は、今や世界一の事業規模に達している。その日本政府は、市民による国際協力活動をどのように認識し、また、日本のNGOと政府関係機関との間にはどのような関係が存在してきたのかについて、ここで概観してみたい。

すでに紹介したように、日本で市民による国際協力活動が生まれた1960年代から、日本のNGO活動が大きな転換期を迎えた1970年代末にかけては、特に開発NGOと日本政府との間に、何か具体的な協力関係や定期的な対話や意見交換があったとはいえない。

むしろ1970年代についていえば、開発NGOよりも日本国内での自然保護、反戦・反核、人権擁護などに取り組んでいた市民団体などが政府との関係を持ち始めたといえよう。1972年の国連人間環境会議をはじめ、1975年の国際婦人年世界会議、1978年の第1回国連軍縮特別総会などの国連主催の国際会議の場で、そうした団体が発言するとともに、日本国内においても関係省庁へのさまざまな協力要請や働きかけが行なわれた。

しかし、日本政府がNGOとの関係を明確に言及しはじめたのは、1980年代も後半になってのことである。日本政府は、日本のODAに関する中期目標を1977年以来数次にわたって公表してきたが、そのなかにおけるNGOへの言及部分に注目すると日本政府のNGOに対する姿勢が垣間見える。

1985年に公表の第3次中期目標では、「民間活動との連携強化」という表現にまだとどまっていたが、1988年の第4次中期目標のなかでは、「民間海外援助団体 (NGO) との連携を強化する」と初めてNGOという文言が使われた。また、1993年に公表された「政府開発援助大綱」のなかでは、「民間援助団体 (NGO) との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行なう」と一歩踏み込んだ記述がみられた。しかし、翌1994年に公表された第5次中期目標のなかでは、「地方公共団体、民間団体、民間援助団体 (NGO) 等との連携を図る」とやや表現の趣を異にしている。

そのなかにあつて、外務省の関係文書では、1985年版の「わが国外交の近況」⁹⁾のなかで、「NGOとの連携・協力の強化に努めている」ことを明記している。その他、対外経済協力審議会が1987年に答申した「我が国の経済協力の推進において」でも、NGO活動の機能を高く評価するとともに、日本政府によるNGO支援の必要性がすでに提言されている。

このように、NGO支援の機運が政府内で高まる以前から、外務省は1984年に経済局政策課にNGO担当官を配置し、翌1985年からはNGO関係者との懇談会が開かれるなど、NGO関係者との対話や意見交換を始めていた。1988年には、同じく政策課内にNGO協力センターを設置し、対NGOの窓口機能を備えることとなった。さらに1994年に同センターは民間援助支援室として格上げされ、外務省のNGO関連業務の統括窓口としての機能を強化している。

こうした組織機構上の整備を図る一方で、外務省では欧米の援助先進国政府のNGO支援策の調査研究を早くから進めており、1989年度よりNGO事業補助金制度と小規模無償資金協力制度(現・草の根無償資金協力制度)が施行されるに至って、おもに開発NGOと日本政府との間に資金協力という関係が発生した。

他方、外務省経済協力局では、従来より所管の5団体(勸オイスカ産業開発協力団、勸家族計画国際協力財団、勸国際看護交流協会、勸国際協力推進協会、勸日本国際医療団)に補助金を交付してきた。ところが、この補助金の交付先は法人格を有する団体に限定されていたのに対し、1989年に新設された制度は、交付団体に法人格の有無を問わないため、任意団体であってもその交付を受けることができるという、既存の補助金制度のなかでは、きわめてユニークな制度となったのである。

これに端を発するように、1989年度以降、各省庁がNGO支援のための具体策を次々と施行するようになった。農林水産省は、勸国際農林業協力協会を通じてNGO農林業協力支援事業を、林野庁は、勸国際緑化推進センターを通じて林業NGO活動推進事業を、そして建設省は、勸国際建設技術

協力会を通じてNGO国際建設協力支援事業を現在それぞれ実施している。郵政省では、既述したように、国際ボランティア貯金の寄付金配分を1991年度から開始した。1992年に開催されたUNCED(United Nations Conference on Environment and Development: 国連地球環境開発会議)を機に、環境庁をはじめ通産省や運輸省などの関係省庁は民間企業などとの共同拠出による地球環境基金を設立、地球環境事業団がその日常業務にあっている。さらに、厚生省も独自のNGO支援に乗り出し、1994年度から国際緊急保健医療援助支援事業を開始している。

なお参考までに、欧米の援助先進国とよばれる国々では、1960年代からコーファイナンスング(co-financing)やマッチング・グラント(matching grant)といったNGOに対する資金援助プログラムがすでに実施されていたことを付記しておきたい。

以上のような資金協力という関係のほかにも、1986年からはJICA(Japan International Cooperation Agency: 国際協力事業団)においてNGO関係者の実務研修が実施されている。また最近では、旧ユーゴスラビアやルワンダでの日本のNGOによる緊急救援活動に対する日本政府の便宜供与をはじめとして、1994年から1995年にかけて開かれた国際人口開発会議や世界社会開発サミットでは、政府代表団のなかにNGO関係者が加わるなど、NGOと政府の関係は以前に比べて多様化してきていることは確かである。

また、NGOと地方自治体との関係についていえば、自治省では1989年から地域レベルの国際化の推進を図るため、その多くが地方自治体の外郭団体である国際交流協会などを「地域国際化協会」と認定し、ここを拠点として国内の地域NGOなどとの連携が一部で試みられてきた。そして1995年度においては、地方自治体による国際協力に対する支援を強化するとの方針を自治省が発表したことから、NGOと地方自治体との関係も今後は新しい局面を迎えていくことになると思われる。

4. 日本のNGO活動の課題

欧米のNGO活動に比べ、日本のNGO活動の歴史は浅く、その支持基盤は、いまだ脆弱である。しかしながら、地球社会あるいは国際社会が抱える複雑で困難な問題群に対して、公的援助機関のそれとは異なる視点や手法を用いて展開してきた多様な活動の実績が、今日徐々に評価されてきている。前節でみたように、日本政府はいくつものNGO支援策を実施し、一般企業や各種民間団体をはじめ、地方自治体のなかには、NGOへの支援や協力を積極的に検討しているところも少なくない。社会的な関心の高まりとも相まって、マスメディアに大きく紹介されることも今では珍しくなく、NGOを就職先や転職先として真剣に考える学生や社会人も実は急増している。もちろん、海外のNGOや公的援助機関から寄せられる開発ニーズや協力要請も後を断たないのが実情である。

その一方で、日本のNGOが組織内部に抱える問題はけっして少なくな

コーファイナンス (co-financing) と マッチング・グラント (matching grant)

コーファイナンスとは、本来は金融用語で、同一の貸付先に対する複数の金融機関による協調融資を意味する。

開発協力においては、特に第三世界で実施されるプロジェクトに対して、複数の出資者（たとえばNGO、政府、国際機関など）が各自の資金を共同で拠出する資金協力の形態を指す。通常は、NGOが拠出する自己資金に対して、1対1、あるいは1対2といった割合で、政府や国際機関が公的資金を拠出する場合が多い。このうち、資金の比率が1対1であるものはマッチング・グラントとよばれる場合が多い。

1962年に西ドイツで、オランダでは1963年に、NGOに対する資金協力の制度として導入されて以来、欧米ではこの方式を採用している政府が少なくない。

い。それらを大別して、次の4点を提示してみることにする。

第1は、NGO活動の理念やNGOのアイデンティティにかかわる課題である。国際社会が急激に変容する今日、NGOが描く世界観やビジョン、活動の理念や目的を再確認し、具体的な役割や活動方法を再検討する時期にきている。先に紹介したD・コーテンが示唆した「第四世代」のNGOとしてのあるべき姿がすでに求められているともいえよう。

第2は、組織強化にかかわる課題である。組織が「人材」「資金」「情報」「ネットワーキング」「マネジメント」などからなるとすれば、現在の日本のNGOの多くはこれらを十分に確保しているとはいいがたい。NGOにとって望ましい「組織」の姿とほどのようなものであろうか。NGOという組織は、これにかかわる人々のボランティアリズムに大きく依拠するものだが、NGOの取り組む課題の困難さを考えれば、これからは必要十分な専門性を備えた人材の育成や確保、そして、組織マネジメントの強化が求められることは必至であろう。

日本政府のNGO支援策

1980年代末から日本政府がNGOに対する資金的な支援策などを打ち出してきていること自体は、日本のNGO活動に対する評価と今後への期待を具体的な制度にしたものとして高く評価されよう。

しかしながら、早いものでは施行から数年が経とうとする今、個々の制度や事業については、いくつかの問題点や課題も指摘されはじめている。また、NGO支援というかけ声のもと、その当事者であるNGOをはじめ、納税者あるいは寄付者である一般市民の与り知らないところで、各省庁は制度化を先行させ、予算を急増させてきたことも事実である。そして、このような行政機関に特有で、NGO活動にはもっともなじみにくい官僚的体質や縦割り機構のなかで、今後もNGO支援が進められていくとしたら、日本のNGO活動が多くの点でまだ脆弱なだけに、日本のNGOを支援しようというこれまでの負重な努力がむしろ逆の結果を生みかねないことが危惧される。

さらに資金と関連して補足すれば、長く資金難に直面してきた日本のNGOが、日本政府の資金援助プログラムを通じた公的資金をも積極的に活用していこうとするのであれば、NGOとしての組織運営や政府との関係のあり方を常に厳しく追求していく姿勢が求められよう。公的資金のみならず、寄付金や助成金などの財源も今後ますます必要とされるのであれば、そうした資金提供者に対するアカウントビリティ（明確に説明する責任）を果たし、それに必要な技術的な能力も習得していく必要があるだろう。

第3は、国内活動に関する課題である。日本の開発NGOの多くが、これまで海外の現場を活動の中心としてきた。しかし、国際協力は「海外」だけに現場があるのではなく、いわゆる「内なる国際化」の問題、学校教育や社会教育と連携した開発教育や地球市民教育、そして行政や企業活動に対するアドボカシー活動など、日本国内でNGOが取り組むべき課題も少なくない。日本のNGOが「第一世代」から「第二世代」に移行しつつある今、活動の現場は国内にもあることを十分認識する必要があるだろう。そして、国内の市民団体との連携や各種団体などとの協力関係を図りながら、一般市民からのより多くの参加と支持を獲得していく努力がこれまで以上に求められるであろう。

そして第4は、組織の信用と活動の成果に関する課題である。日本のNGOに対する社会的な関心は高まり、マスメディアの論調も手放しに好意的である場合が少なくない。しかし、NGO活動の意義と必要性を本当に理解し、日本のNGOを何とか支援しようとしている人々や組織がNGOを見つめる目は実は年々厳しくなっている。日本のNGOは本当に地球社会が抱える問題の解決に寄与できるのか、そして、日本のNGOを本当に信用していいのかという問いかけに日本のNGOはどう答えることができるだろうか。国際協力活動とは善意や熱意だけでできるものではないとすれば、「ボランティアだから」とか「手作りだから」といった安易な自己正当化や独善的な自己満足が許される時代ではなくなってきている。自らの組織運営や事業運営に対して、継続的なモニタリングや定期的な事後評価を実施し、

その結果を公開の場で広く議論することによって、事業の成果を実証し、社会的な信用を獲得していくことが必要であろう。

【引用文献】

- 1) パートランド・シュナイダー：探足の革命，サイマル出版会，東京，1987.
- 2) Brodhead T：NGOs；In One Year, Out the Others？World Development 15 (Suppl)，1987.
- 3) デビッド・コーテン（渡辺龍也訳）：NGOとボランティアの21世紀，学陽書房，東京，1995.
- 4) NGO活動推進センター：NGOダイレクトリー'94；国際協力に携わる市民組織要覧，1994.
- 5) NGO活動推進センター：NGOデータブック'94；数字で見る日本のNGO，1994.
- 6) 外務省：わが国外交の近況，1995.

【参考文献】

- 1) NGO活動推進センター：提言書「NGOとODAの望ましい関係のあり方について」，1989.
- 2) NGO活動推進センター：国際NGOシンポジウム報告書「地球社会におけるNGOの役割」，1991.
- 3) 開発教育協議会：開発教育ダイレクトリー'94，1994.
- 4) 国際協力推進協会：わが国におけるNGO活動の発展に資するための調査研究，1989.
- 5) 国際協力推進協会：わが国NGOに対する支援体制調査，1995.
- 6) 田中治彦：南北問題と開発教育，垂紀書房，東京，1994.
- 7) 福田菊：国連とNGO，三省堂，東京，1988.
- 8) 湯本浩之：国際協力とボランティア；日本のNGOの試行錯誤の経験から；ボランティア，現代のエスプリ 321，1994.

