

# アフリカにおける市民社会の役割と 市民社会強化支援の現状と展望

大林 稔

龍谷大学経済学部教授

平成 19 年 3 月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 17 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX: 03-3269-2185

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

# 目 次

要約	i
1. はじめに	1
2. アフリカにおける市民社会の発展	3
2-1 アフリカ市民社会組織の発展	3
2-2 アフリカの民主化・開発と市民社会組織	4
2-3 アフリカ市民社会組織の普遍性と独自性	5
2-4 アフリカ開発イニシアティブと市民社会組織	6
2-5 まとめ	8
3. 市民社会概念と市民社会支援についての理論的背景	10
3-1 アフリカ市民社会の定義	10
3-2 市民社会支援の沿革と教訓	15
3-3 国際社会の市民社会支援への批判	16
3-4 国家への不信と国家の復権の流れの中で	17
4. 主要ドナーの対アフリカ市民社会の支援	19
4-1 米国	20
4-2 フランス	24
4-3 英国	29
4-4 カナダ	33
4-5 日本	38
4-6 小括	43
5. 事例研究1 タンザニア	47
5-1 イントロダクション	47
5-2 タンザニア及び市民社会の概要	48
5-3 ドナーによる市民社会支援	51
5-4 日本やその他ドナーの市民社会支援	57
5-5 まとめ	60
6. 事例研究2 セネガルの市民社会組織に対するドナーの支援	63
6-1 序論：セネガルにおける開発の課題	63
6-2 セネガルに対する政府開発援助の概要	64
6-3 セネガルの市民社会組織の概要	65
6-4 セネガルにおけるドナーの市民社会組織支援政策	66
6-5 ドナーの政策の比較検討	80
6-6 市民社会組織支援における援助効率改善のための提言	81
7. おわりに	83
7-1 市民社会（組織）支援の理念と実態	83
7-2 まとめ	84
7-3 提案	85
8. 補論：市民社会組織支援のためのミクロ・アプローチ試論	86

参考文献一覧	92
参考 web サイト	96
略歴	100

## 図表目次

図 4 - 1	USAID 民主主義とガバナンス局の予算配分	21
図 4 - 2	2004 年度の DCHA/PVC-ACHA 予算	23
図 4 - 3	フランス開発援助の地域別支出（純支出） 2003-2004	24
図 4 - 4	フランス開発援助の分野別支出 2003-2004	25
図 4 - 5	外務省 NGO 委託プロジェクトのテーマ別配分 2002（粗支出）	26
図 4 - 6	自治体協力（la coopération décentralisée）のテーマ別配分 2002	27
図 4 - 7	英国 ODA の対 NGO 支援のシェア 1993/94-2004	30
図 4 - 8	DFID の支出総額に占める市民社会組織支援 2000/01-2004/05	31
図 4 - 9	カナダの対アフリカ支援の伸びの予測 2003/04-2008/09	34
図 4 - 10	2004-2005 の CIDA の分野別支出額	35
図 4 - 11	CIDA の総支出に占める市民社会支援支出のシェア 1995/96-1998/99	36
図 4 - 12	CIDA の人権、民主化、ガバナンスプログラムにおける支出の推移	36
図 4 - 13	日本の ODA 総額に占める対 NGO 支援のシェア	40
図 4 - 14	ODA に占める対 NGO 支出のシェア	44
図 4 - 15	各ドナーの市民社会政策の比較	44
図 6 - 1	対セネガル援助の基礎指標	65
図 6 - 2	英国の対セネガル市民社会組織支援のセクター別配分	73
表 2 - 1	市民社会組織の分類とそれぞれの属性	5
表 4 - 1	市民社会支援のフレームワーク	19
表 4 - 2	フランス外務省の NGO 支援スキーム	28
表 4 - 3	主要ドナー国（米国、フランス、英国、カナダ、日本）の 市民社会支援政策	46
表 6 - 1	ODA Receipts and Selected Indicators for Senegal	64
表 6 - 2	1995-2004 年のフランスの ODA 約束額とセネガルへの支出額	70
表 6 - 3	フランスがセネガルで関与している優先分野	70
表 6 - 4	セネガルにおける過去 4 年間の SGS によるプロジェクトの例	74
表 6 - 5	市民社会組織への支援の様式	80
表 6 - 6	市民社会組織に対する支援の優先分野	80

## 要 約

### アフリカにおける市民社会の発展

アフリカの市民社会組織は、過去 20 数年間に数的に急激な増加を示し、開発過程で重要な役割を担うようになった。現在では、政策の策定、執行において、国家と市民社会はその責任を共有するべきだと考えられるようになった。アフリカの市民社会組織がこのように急速な発展を見た主な要因は、① 1980 年代から 1990 年代にアフリカ中にひろがった民主化、② 構造調整以降の国家の役割の縮小、③ 新しい統治の発展、の三点である。主要な資金源は外国からの援助である。

市民社会組織の 3 類型

組織の分類	アドボカシー組織	開発組織	構成員の利益のための組織
含まれる集団	人権 NGO、メディア	開発 NGO	地縁・血縁集団・経済・文化的利益集団（村会、親族、同郷会、協同組合、職業団体）
活動分野	人権、環境、ガバナンスほか	社会開発	社会開発
機能	政府の監視と政策改善、政策上の情報提供	社会サービスの提供、生活上の情報提供	参加者の共同利益実現相互扶助
受益者	広く民衆	貧しい人々	構成員
参加における自発性	自発的	自発的	多様
政府や公的機関との関係	対抗（監視・働きかけ）	競合・補完	補完
正当性・民衆の支持の基準	一般の寄付・動員・購買	受益者の利用度	構成員の参加度

出所：筆者作成。

アフリカでは、上の表に示した「構成員の利益のための組織」に分類される組織の力が強い。これらのうち多くは近年の市民社会組織の発展以前から存在しており、エスニックな関係を基礎にしているものが多い。都市においては、出身地域の振興を目指す団体や、伝統文化を維持するための団体、宗教集団等がこれにあたる。アフリカ固有の市民社会組織は、正規の政策チャネルの外で多様な活動を展開している。こうした組織は、公的な政策過程においては、通常無視されており、政治活動が禁止されている国もある。

国際レベルでは、1990 年代には市民社会を主要な開発アクターと認めるようになった。貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP）は、各国の開発プロセスに、市民社会組織を含む開発パートナーの参加を求めている。

市民社会組織の発展は、現代アフリカにおいて、植民地化、独立国家の成立等に次ぐ重要な制度的変化である。アフリカ民衆は、国家を与えられたものの、長い間市民社会の発展を禁じられてきた。民主化以降の市民社会組織の発展は、エリートの独占する公共空間に対する民衆の支配力を取り戻す過程ともいえる。

しかし、市民社会組織の発展には、困難が待ち構えている。市民社会の理念的正当性が、開発に関与する者の間で十分共有されていない。また、アフリカでは、市民社会組織の財政基盤は政府以上に同様に脆弱である。アフリカの市民社会組織の一層の発展のためには、まず、アフリカ開発において市民社会組織に政府と同様に重要な役割を与えなければならない。また、アフリカの市民社会組織を、政府と同様に重要な開発パートナーとみなし、資金と制度面での支援が求められている。

## 市民社会と市民社会支援についての理論的背景

市民社会に関する論争は、18世紀の西ヨーロッパから連綿と続いており、代表的な思想家の間でも、市民社会に関する一様な理解が形成されたわけではない。しかし、市民社会が今日的な問題として「再発見」されたのは、1990年代であった。その背景には、東欧の民主化から始まり、ソ連邦の解体、続く国家と社会の再編という巨大な社会政治変動を理解し、対処しなければならないという緊急な要請があった。ソ連東欧の共産主義体制の崩壊に続き、アフリカでも強権的な体制からの民主化の動きが湧き上がり、その分析に市民社会概念は重要な役割を果たすことになる。

自由主義に依拠するアフリカ市民社会論には、次のような共通理解が見られる。市民社会は国家に対して自律し、民主主義的志向を持つ社会組織である。そして市民社会には国家に対するチェック、あるいは国家に対する代替・補完の役割を果たす存在と考えられる。通俗的理解では、性善的な市民社会と性悪的な国家という二項対立を枠組みとして、市民社会は国家への対抗者の役割を負わされる。

市民社会概念は、当初から実践的な要請から「再発見」されたものであり、ほどなく援助政策に影響を及ぼした。アフリカ支援策の中で市民社会の発展が重視され、市民社会組織への援助の流れが拡大していった。

自由主義的市民社会論には、アフリカから見ると、18世紀西欧に市民社会論が広く議論される一方で奴隷貿易が盛んに行われたことへの反省が欠けている。さらに、こうした根本的な疑問とは別に、1990年代半ばにはアフリカへの自由主義的市民社会概念のあてはめと、安易な市民社会支援に対して、批判的な論調が増加する。

批判的な論者は、自由主義的市民社会理解ではアフリカ固有の政治空間の分析に失敗すると考える。アフリカでは、エスニシティや伝統的な組織等が生活や政治において決定的な役割を果たしており、西欧的な「市民的公共空間」とは区別される「原初的公共空間」が存在する。また、エスニシティはアフリカ政治においてポジティブな役割を果たしうる。これらを見無視して西欧的規範にのみ照らすなら、アフリカの市民社会が未成熟で弱体なものとなるのは当然である。

市民社会支援政策への批判は、多義的かつ特殊西欧的な市民社会概念が、画一化され普遍的価値として、アフリカに強制されているという点に集約される。そこでは、市民社

会は政治的に中立で、弱体化あるいは崩壊した国家に代わって開発と民主主義、人権とグッド・ガバナンスを促進するものとして支援の対象とされる。市民社会支援政策を厳しく批判する論者によれば、市民社会支援とは自由主義の世界的規範化を望む援助国・機関、多国籍企業が流布するイデオロギーであり、その一部を担う北の NGO は新植民地主義的状况を作っている。

こうした論争から引き出される教訓は、ドナー・ドリブンの市民社会支援は望ましくないということであろう。ドナーには、アフリカ社会の設計を行う権利はなく、援助資金をてこに、国家と市民社会のバランスを操作することは、避けるべきである。市民社会を神格化し、その強化を自己目的化した支援も、市民社会や民間部門を排除し、国家のみを裨益者とする援助も、共にアフリカ民衆の決定権への介入である。

市民社会支援においては、市民社会の理論的性格ではなく、市民社会組織の貧困者にとっての有用性が支援の基準とされなければならない。貧困者の社会サービスへのアクセスとその質の改善（社会サービス型と構成員の利益型）、貧困者の利益が配慮され、またそのエンパワーメントに有利な環境の整備（アドボカシー型）等、貧困者にとって役に立つ市民社会組織が発展するのは望ましいことであろう。

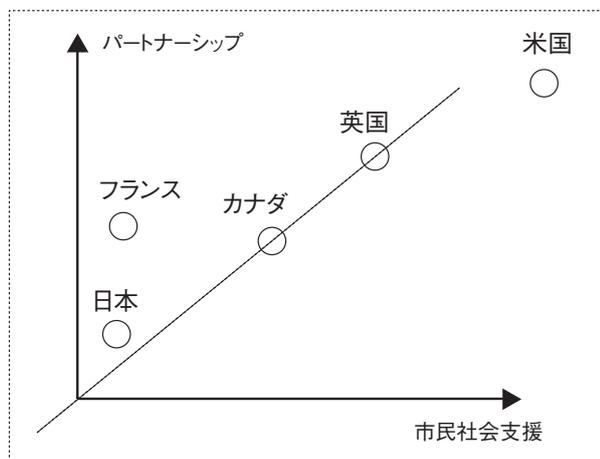
## 主要ドナーの対アフリカ市民社会支援概要

ドナーの市民社会支援の目的は二つに大別される。一つ目の目的は市民社会を通してガバナンスの改善、民主化の促進、平等の実現等を図ることであり、具体的な方策は市民社会に対する資金援助、技術訓練や人材育成の支援、市民社会との協議等である。二つ目の目的はより効率的な援助と社会サービスを実現することであり、このために市民社会組織を開発援助の実施や社会サービスの供給におけるパートナーとする。具体的には市民社会組織イニシアティブドナーとの協同イニシアティブの実施、業務委託等がある。米国、フランス、英国、カナダ及び日本の5カ国を対象に、文献調査を行った結果、これらドナーの市民社会に対する政策的な特色が、次のように明らかになった。

主要ドナーの市民社会政策を、パートナーシップと市民社会支援を両軸に取った空間にプロットしたのが、下の図である。

米国は市民社会組織経由の ODA 支出の割合が非常に高いが、それ以上に市民社会そのものの育成に力を入れている。これと対照的なのが日本である。日本は市民社会組織への資金供給が少ないだけでなく、現地の市民社会強化にも関心が低い。フランスは主要ドナーの中で日本型に最も近い。図に表れないが、国連諸機関の多くは、米国と反対に、パートナーシップに大きく傾斜した政策をとっている。両者の間でバランスがとれた位置にあるのが

図 各ドナーの市民社会政策の比較



英国であり、パートナーシップ、市民社会支援双方に力を入れている。カナダは英国型に近いが、緊縮財政からの回復途上にある。

## 事例研究 1 タンザニア

事例研究は援助協調が進展しているタンザニアと、伝統的な二国間プロジェクト援助が中心のセネガルを対象としている。

タンザニアにおける市民社会組織の発展は、この10年間で飛躍的に増大した。しかし、タンザニア政府は市民社会組織の役割をサービス・プロバイダーに限定し、登録制度を通して活動を管理し、政治化を抑制しようとしている。

これに対し、欧米ドナーは、タンザニア政府のガバナンスと、タンザニア国民への政府のアカウントビリティを改善するには、市民社会組織を支援することが必要との認識を強めている。支援分野では、社会サービスからアドボカシーへと重点を移行しつつあり、北のNGOから現地市民社会組織へと資金の流れを変えつつある。ただし、アドボカシー支援は反政府的な勢力育成を目指すのではなく、政府と市民社会組織との建設的なパートナー関係の促進を目的としている。

タンザニアにおける市民社会支援の最大の特徴は、対政府支援と同様に、援助改革が進んでいることである。具体的には、財政支援と類似の手法であるバスケット・ファンドが、まだ小規模ではあるが、市民社会支援に導入されている。バスケット・ファンドは複数のドナーが資金投入し、用途を特定せずに中長期の援助を可能にするものであり、援助（技術援助を含む）はアンタイド化される。ファンドの運営は、タンザニア人が中心となって行われ、評議会には市民社会組織、ドナー、政府、民間部門の代表が参加する。バスケット・ファンドの目的は、これまでドナー支援の弊害とされてきた問題を軽減し、市民社会組織の自律性を高めるためである。弊害とは、市民社会組織がドナーのアジェンダに従属し、ドナーのための手続きと報告作業に業務が左右されることである。

日本の市民社会組織支援には、タンザニアではドナーの主流と明確な違いが見られる。つまり、日本の市民社会組織観は、政府を補完するサービス・プロバイダーに限定されている。また、新しい市民社会支援の手法への関心も低い。

## 事例研究 2 セネガル

セネガルでは、ドナーが独自のモダリティを保持しており、タンザニアのように市民社会支援の統一的なモダリティへのうねりは見られない。これはリード・ドナーが、タンザニアでは援助改革に熱心な英国、セネガルでは援助協調に関心の低いフランスであることが大きく影響している。

しかし、市民社会支援の優先分野には、ドナー間で大きな相違は見られない。これはドナーが政府との協定のもとで市民社会組織との関係を構築しているためであり、また貧困削減戦略がドナーに共有されているためでもある。また、ODA プロジェクト実施にあたって、すべてのドナーが、程度の違いはあるものの、市民社会の参加を考慮しているし、ほとんどのドナーは市民社会組織への何らかの資金支援のスキームを有している。

他方で、支援モダリティは、政府との協定の枠内で、間接的な形で市民社会組織支援を行うアプローチ（例：スイス）、ドナーの優先分野で市民社会を支援するアプローチ（日本、フランス）、セネガル政府がカバーできない分野に絞って援助するアプローチ（英国）等多様である。

改善すべきいくつかの点がある。まず、援助調整が不足しているため、ドナー全体としての効率的な援助が阻害されている。また、市民社会組織にとって、援助プログラムについての情報が不十分である。援助機関の事務所のない国の市民社会組織にとっては、情報不足は一層深刻な問題である。さらに、資金の要請にあたってドナーが求める計画書を仕上げる能力が、多くの NGO には不足している。情報の十分な提供と、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングへの支援が必要とされている。

## 提言

### (1) アフリカの市民社会に関するフォーラムを開催する

アフリカにおける市民社会あるいは市民社会組織の役割とは何であるか、そして日本が演じるべき役割はあるのか、どのようなモダリティが効率的か、日本とアフリカの議論の場を設けるべきである。

テーマの性質上、議論は日本とアフリカの政府だけでなく、市民社会が参加しなければならない。市民社会代表には、NGO だけでなくできるだけ広範な参加を求めたい。多くの集団が参加できるように、ネット上の会議も併用するのが望ましい。

### (2) 市民社会自体の強化（キャパシティ・ビルディング）のための支援を行う

現在行われている日本の市民社会組織支援は、草の根無償資金協力や草の根技術協力等 NGO がプロジェクトの実施者となる委託事業型のものが多い一方、市民社会自体の強化への意識的取り組みはほとんどない。日本はパートナーシップだけでなく、アドボカシー団体や民間メディアを含む市民社会組織のキャパシティ・ビルディングについても検討すべきである。

### (3) アフリカの市民社会組織に対する支援を拡充・改善する

日本の市民社会支援スキームの中で途上国の市民社会組織が活用できるものとしては外務省の草の根・人間の安全保障無償資金協力があるが、その他はほとんどが日本の NGO が対象となっている。その草の根・人間の安全保障無償資金も、広報の不足等から十分活用されていないケースが見受けられる。日本は被援助国現地の市民社会組織の自律的活動を促進するような援助モダリティや、現地の市民社会組織の能力強化を目指したプログラム等を創設・拡充することが求められる。

## 補論：マイクロ・アプローチによる市民社会試論

市民社会にはマクロとマイクロのレベルの研究が必要であるが、マクロ・レベルの研究は、価値観における多様性のために、直ちに収斂の兆しはない。他方、マイクロ・レベルでの市

民社会組織についての研究は、貧困者の生活向上とエンパワーという援助目的さえ共有できれば、広範な参加による研究が可能である。また、ミクロ・レベルでは経験的な知見と研究との間の乖離は小さく、研究結果の開発実践への適用性も高い。

導入的な考察からは、市民社会組織を貧困者が選ぶ制度が望ましいという結論が導かれた。また市民社会組織とドナーの協働における様々な障害を分析すると、貧困者に何らかの形で資金移転を行い、市民社会組織はサービス「販売者」に、ドナーは「資金提供者」に役割を定める方法が解決につながると考えられる。この手法は社会的公正と市場機能を結びつけたものであるため、市民社会組織の選別を、市場における競争によって解決することができる。

## 1. はじめに

市民社会は、日本の対アフリカ開発協力にとっては「見えない存在」である。ODA 大綱には「市民社会」の文字はなく、日本のアフリカ協力に関する政策文書に、アフリカの市民社会への支援、あるいはアフリカの市民社会組織とのパートナーシップについて述べたものはない。

反対に、アフリカの市民社会にとって、日本は「見えないドナー」ではない。「草の根・人間の安全保障無償協力」の一部は市民社会組織支援の役割を果たしている。日本のプロジェクトが現場で現地市民社会組織と協力することは稀ではない。なにより日本がアフリカにとって重要なドナーであることは、市民社会組織には広く知られている。日本は自らが演じている、そして演じるべき役割を十分に自覚していないだけなのである。そのため、開発のフィールドで、日本の開発実務者が現地市民社会組織とのかかわりを通じて蓄積した知見は、制度的知識となり、政策に反映されることが少なかった。

市民社会がアフリカの開発アジェンダに登場したのは、1990年代前半のアフリカの民主化の時期であった。確かに、この時期に市民社会支援に取り組むのは日本には荷が重すぎた。市民社会支援は、激動する政治の真只中で、アフリカの社会・国家の将来に関与することを意味した。これは、日本には不得手な分野のアジェンダだった。日本はODA大綱を策定し、「内政不干渉」の旗を少し降ろして、アフリカの民主化促進を援助政策に組み込むことで精一杯だった。

しかし21世紀の市民社会支援（あるいは市民社会組織支援）は、貧困削減にドナーが貢献する政策の枠組みの中で考えることができ、またそうすべきであろう。日本にとっては、政治的価値判断や社会設計のプロジェクトから解放されて、人道に徹して市民社会と向き合うことができる時期に入ったともいえる。

貧困削減の枠組みで考えるなら、まず、アフリカの貧困者にとって、市民社会（あるいは市民社会組織）とはどんな意味と役割を持っているのかを考える必要がある。以上が本報告の問題意識である。

野心的な問題意識に比べて、本報告の具体的目的は限定的である。本報告は日本の援助における市民社会支援を考えるための、基礎作業であり、最終的な解答を与えることを目指すものではない。具体的な目的は、アフリカにおける市民社会支援について考察する材料を提供することである。

本報告は序章である1.を含めて8部構成であるが、内容的には次の三要素からなっている：①沿革と理論 ②主要ドナーの政策と制度 ③フィールドの現実

序章に次ぐ2. 3. は、アフリカにおける市民社会の発展を概観し、市民社会論についての先行研究を簡潔に紹介する。4. は、主要ドナーの市民社会ないしは市民社会組織支援にかかわる政策と制度を紹介する。続く5. 及び6. ではそれぞれタンザニアとセネガルの事例研究を行う。両国とも日本は主要ドナーの一つである点で共通している。2カ国のうち、タンザニアは、最新の援助手法が導入され、援助協調が最も進展している国である。市民社会支援においても、モデル的な試みが行われている。他方セネガルでは、伝統的な援助手法が支配的で、タンザニアとは対照的な事例である。以上を踏まえて、7. に

結論と日本のODAへの提言をまとめ、今後の研究のための補論として8.の考察を加えた。

本報告は、問題意識を共有する（しかし必ずしも同じ立場に立ってはいない）複数の研究者の協力を得て完成された。そのため全体的に一つの論理に導かれてはおらず、「市民社会」と「市民社会組織」の区分も、統一されていない。反面、特定の立場に偏さずに多様な見解を統合することができた。こうしたアプローチを採用したのは、アフリカ市民社会の定義そのものに合意がなく、市民社会組織支援にも一定した見解が存在しないためであり、アフリカ市民社会への現状での取り組みとしては有効な手法であったと信じる。

本報告中、日本の市民社会支援に貢献できる点は執筆者の貢献によるものであるが、内容の瑕疵は編集者に帰すべきものである。編集にあたっては、各執筆者の原稿を、編集者が全体の整合性を取るために調整を行った。調整は形式だけでなく、最低限ではあるが内容にもわたっている。

## 2. アフリカにおける市民社会の発展

### 2-1 アフリカ市民社会組織の発展

アフリカの市民社会組織は、過去 20 数年間に数的に急激な増加を示し<sup>1</sup>、開発過程で重要な役割を担うようになった。アフリカの開発における市民社会の役割が国際的に認識されるようになったのは、1990 年にアルーシャ（タンザニア）で開催された「アフリカの復興及び発展プロセスへの市民参加に関する国際会議」（the International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa）以降である<sup>2</sup>。この会議は、アフリカ大陸のグローバルな統治に市民社会が参加したという点でも画期的であった。

アルーシャ会議は、市民社会組織のアフリカ開発への参加が本格化するきっかけとなり、以後開発実務者・機関、政府に市民社会の重要性について共通の理解が形成されることとなった。現代のアフリカにおいては、政策の策定、執行において（特に社会部門で）、国家と市民社会はその責任を共有するべきだと考えられている。

この共通理解は、いわゆる「新しい開発課題」（New Policy Agenda）に反映されている。「新しい開発課題」では、国家の主な役割は、民間を支援する環境を提供し、社会的諸サービスへの公的支出を効率化することであるとされる。国際協力の分野では、ドナーとアフリカ諸国の政府は、社会サービスの提供にあたってサービスの担い手の多様化（地方自治体、民間、市民社会組織）と、アフリカ民衆及び市民社会組織の参加を重視するようになった。

アフリカの市民社会組織がこのように急速な発展を見た主な要因は次の四つである。第一は、1980 年代から 1990 年代にアフリカ中にひろがった民主化である。民主制への移行と、「良い統治」（good governance）の実現のために、市民社会組織に期待がかけられ、多くの国で市民社会組織はこの期待に応えた。いくつかの国では、市民社会組織は国家を監視し、これに働きかけるだけでなく、新しい憲法秩序を作り出すために、いわば新しい国家を創出するために、重要な役割を担った。

第二は、国家の役割の縮小である。1980 年代初頭以降、大半のアフリカ諸国では構造調整政策が実施された。構造調整がもたらした制度面での影響は、政府の役割の縮小である。政府は基本的な公共財の提供にその役割を限定し、生産は民間営利部門に、社会サービスの一部は市民社会組織に委ねることとなった。市民社会組織に社会サービスを任せるのは、一面では財政難による一時的措置であった。しかし、構造調整に続いて導入された New Public Management は、新しい国家像をアフリカに導入した。それによれば、社会サービスの担い手は多様化でなければならず、その重要な部分は市民社会組織によって担われるべきものとされた<sup>3</sup>。こうした理論は、ドナーによって導入される以前から、アフリカ

<sup>1</sup> 1975 年から 1985 年にかけて、アフリカの NGO の数は 1400% 増加したと試算されている（Fowler 1991）。

<sup>2</sup> 「アフリカの復興および発展プロセスへの市民参加に関する国際会議」は、1990 年 2 月 12 日-16 日に、アフリカの民衆組織・政府・NGO・国連組織の協力のもとで開催された。

<sup>3</sup> 世界銀行 2003

では現実であった。1970-1980年代に、国家は多くの社会サービスを放置したが、これらの再建を担ってきたのは、市民社会組織である。

第三は、貧困の増加と統治の問題である、1980年代から1990年代にかけて、アフリカでは貧困人口が急速に増加した。アフリカでの貧困増加は、経済危機の産物であるが、同時に国家の「悪い統治」(mal-governance)に原因があるとみなされた。そのため、効率的で透明性のある開発を実現するため、市民社会組織に新しい役割が求められるようになった。政府に対抗し、これを監視するものとしての役割である。

第四に、外部からの援助の一部が市民社会組織強化へ向かい、あるいは市民社会組織による執行に委ねられたことを忘れてはならない。アフリカは、現代の社会システムを維持するだけの余剰を生み出していない。資金面では、国家と同様に、市民社会も外部からの移転に強く依存している。ただし、市民社会組織に向かい、あるいは経由する資金の影響力は過大評価されるべきではない。NGOが受け取っている資金が対政府援助全体に占める割合は小さい。また、資金の大半は、政府事業のNGOによる執行のために支出されている。アフリカの市民社会組織の発展の主要な動力は、アフリカ内部に求められるべきだろう。

## 2-2 アフリカの民主化・開発と市民社会組織

市民社会組織は、1980年代の後半から1990年代前半の民主化プロセスに大きな役割を果たした。独裁と軍事政権の支配に特色づけられたアフリカの多くの国々で、古い体制が終わりを迎え、複数政党制と選挙に基礎を置く民主制が誕生した。

民主化においては、政府が市民社会の参加を求めたのではなかった。その反対に、市民社会が政府に民主化を強いた。ベナン、ザンビア、南アフリカ共和国は市民社会組織が民主化を推し進めた顕著な例である。フランス語圏アフリカ諸国では、1990年代初頭に広まった国民会議の設立過程において市民社会組織は重要な役割を担った。これら会議において、アフリカの市民社会組織は、政治史上経験したことのない、憲政上の改革プロセスの口火を切ったのである。

市民社会組織は民主化に貢献し、また現在でも民主制の維持、特に選挙の監視、人権や言論の自由の擁護において大きな役割を担っている。しかし、現在では、市民社会組織への主な期待は開発と統治の分野に移行している。多くのアフリカの市民社会組織は貧困の増加、HIV/エイズ、ジェンダーといった新しく生まれた課題に取り組むようになっている。

こうした分野では、市民社会組織のアプローチは、対抗・監視から政府との協働・コンセンサスの確立、政策プロセスへの貢献、その他の建設的な関与へと変化している。

政府も、開発問題については、非国家的アクター（市民社会組織と民間部門）の役割を従来よりも受け入れ、協力する意向を示している。なぜなら、政治権力のコントロールとは無関係の領域だからである。

しかし、開発や統治の分野では、市民社会組織は民主化の分野ほどは自立的に行動できない。開発の主体はしばしば政府であるとみなされがちである。政策決定への参加は限定的で、議論に参加することさえ恒常化されておらず、市民社会組織の活動の枠組みも政府

の意向に左右されることが多い。政府が、市民社会組織を法的にコントロールしようとしている事例もある。また、開発に関与するためには、長期にわたる資金を動員しなければならないことも、自立性に影を投げかけている。市民社会組織は、政府や民間企業と同様、外部からの資金に大きく依存せざるを得ないからである。

## 2-3 アフリカ市民社会組織の普遍性と独自性

市民社会には、非政府組織、労働組合、農民組織、経営者団体、共同組合、コミュニティ組織等が含まれるとされている。しかし、またNGOだけを意味することがある。アフリカで「市民社会」という語が用いられる際は、国際的に広く使われるものほとんど同義であり、市民社会が、国家、開発、民間部門等と同様に、近代国家における標準的な装置の一つであることを示している。

市民社会は普通、国家から独立して設立され、社会的目標を目指す非営利組織とされている（Winchester 1996）。しかし、国家組織から独立していない組織、例えば政府に組織されたNGO（Government-Organized NGO: GONGO）も存在している。市民社会組織には草の根支援組織（Grassroots Support Organizations: GSOs）のような団体も含まれ、政府と地域社会の間の媒介としての役割を担っている（Rutherford 1997）。

これらを整理したのが次の表2-1である。一般的に、市民社会組織は公的行動を行う組織、開発NGO、構成員の利益実現を図る組織の三つに分けることができる。表に示した通り、活動の分野、機能、参加における自発性、政府との関係そして正当性の根拠は、共通する場合もあるが、異なる場合もある。共通しているのは、民衆の利益を目的としていることである。

表2-1 市民社会組織の分類とそれぞれの属性

組織名称	アドボカシー型NGO	開発NGO	構成員の利益のための組織
含まれる組織	人権NGO、政策NGO、メディア	開発NGO	地縁・血縁集団・経済・文化的利益集団（村会、親族、同郷会、協同組合、職業団体）
活動分野	人権、環境、ガバナンスほか	社会開発	社会開発
機能	政府の監視と政策改善、政策上の情報提供	社会サービスの提供、生活上の情報提供	参加者の共同利益実現相互扶助
受益者	広く民衆	貧しい人々	構成員
参加における自発性	自発的	自発的	多様
政府や公的機関との関係	対抗（監視・働きかけ）	競合・補完	補完
正当性・民衆の支持の基準	一般の寄付・動員・購買	受益者の利用度	構成員の参加度

出所：筆者作成。

第三の類型「構成員の利益のための組織」は、日本でも見ることができるが、アフリカでは非常に強い力を持っている。その多くは、エスニックなつながりを基礎に組織され、また活用している。

市民社会の役割は、フォーマルな開発プロセスへの参加の文脈で語られることが多い。しかし、「構成員の利益のための組織」は、むしろ正規の政策チャネルの外で多様な活動を展開している。「構成員の利益のための組織」としては、政治的、慈善的及び相互扶助集団、同じ地域出身の人々の集団、民族的集団等がある。これらアフリカ固有の市民社会組織の多くは、エスニックな関係を基礎にした集団である。また、都市においてこれに対応するのは、ネオ・伝統集団であり、出身地域の振興を目指す団体や、伝統文化を維持しようとする団体、宗教集団等がこれにあたる。

これら「構成員の利益のための組織」は、社会に溶け込んでいるものが多い。宗教、家族、その他の社会的文脈を通して、アフリカには集団や個人間に分散的な取り決めが存在し、国家と市民社会の相互関係の周辺にあって、社会的ニーズを満たしている。これらは、制度化されていようとまいと、人々の生活の中に存在し、活動している。その中には国家とかかわりを持っているものもあり、国家から独立しているものもある。アフリカでは、制度的な公共財（社会保障・司法・信用等）が未整備であるため、構成員間の信頼に基礎を置いた、このような様々な社会組織が発達しているのである。

こうした組織は、公的な政策過程において通常無視されている。いくつかの国では、政治的団体が地域的・エスニックな色合いを帯びることが国の分裂につながるという理由から、こうした組織が公的な事柄に関与することを禁止している。例えば、セネガルの憲法第1条（2001年1月7日の国民投票で採択）は、セネガル共和国は政教分離国家であるとうたっている。この原則に基づいて、人種、民族、性別、宗教、教派、地域、言語に基づいて政党を結成することは禁じられている（第4条）。同じ憲法第12条では、結社の自由が保障されているものの、対象は経済的、文化的、社会的結社のみ限定されている。この精神に従えば、上に述べた「構成員の利益のための組織」の多くは、少なくとも公的政策決定プロセスにおいては適法的でないことになる。

しかし実際には、国民の多くに教育、保健、住宅、社会保障ニーズを満たすにあって、「構成員の利益のための組織」は、非公式のメカニズムを通して、重要な役割を果たしている。それほど重要であるにもかかわらず、これらの組織とその社会活動形態は、まだよく知られていない<sup>4</sup>。

## 2-4 アフリカ開発イニシアティブと市民社会組織

### 2-4-1 アフリカ開発のための新たな課題（UN-NADAF）

国際レベルでは、開発における市民社会の役割は、国連の「アフリカ開発のための新たな課題」（New Agenda for the Development of Africa in the 1990s UN-NADAF）の中で

<sup>4</sup> アフリカ特有のCSOの多くは、比較的小規模で空間的にも限定されているが、大規模で国境を越えて活動している集団もある。大規模に組織された集団としては、セネガルのムリッド教団（Simone and Pieterse 1993, Ross 1995, Keita 1996）、ナイジェリアの同郷会（Rutherford 1997）等が知られている。

確固とした地位を与えられた。UN-NADAF は、1990 年代における国連のアフリカへのかかわりの枠組みとされた文書であり、国家の役割を見直す必要を指摘している<sup>5</sup>。また、国連システムに属する機関は、市民社会組織との協議及び市民社会組織の参加を強化するためのメカニズムを確立済みである。

#### 2-4-2 HIPC プロセスと市民社会組織

重債務貧困国イニシアティブ (The Heavily Indebted Poor Countries Initiative: HIPC) は貧困削減に関して、市民社会組織がおそらく最も関心を寄せたイニシアティブである。HIPC イニシアティブは、1996 年に世界銀行及び国際通貨基金 (IMF) によって提案された。1999 年 6 月、世界銀行・IMF の年次会議で、拡大 HIPC 枠組みが承認された。HIPC の目的は、世界中で最も貧困で、かつ債務負担が最も重い国々の対外債務を、貧困削減の全体的枠組みに沿って、削減することである。

HIPC イニシアティブを実施に移すには、適用国は貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP) を準備するものとされている。PRSP は国のマクロ的・構造的及び社会的な、政策とプログラムを記述したものである。PRSP は政府が準備するものであるが、市民社会・民間企業及び開発パートナー (世界銀行・IMF を含む) が参加するプロセスを通じて作成されねばならない。

確かに、PRSP の国別の準備過程では、市民社会組織が参加する協議の場が提供された。しかしながら、市民社会組織の政策決定への実質的参加は国によって大きく異なる。政府と市民社会の間に、重要な取り決めがなされている国々がある一方、政府は市民社会から意見を求めるだけで、PRSP 策定や決定には参加させない国々もある。

さらに、市民社会の PRSP への参加は、準備段階だけでなく、モニタリングにおいても保証されなければならない。PRSP の策定・モニタリングにおける参加の制度化が十分でないことは、IMF・世界銀行の PRSP 包括的レビュー<sup>6</sup>でも指摘されている。

#### 2-4-3 NEPAD (the New Partnership for Africa's Development) と市民社会組織

アフリカの地域開発計画は、これまでいくつか作成されてきた。NEPAD は、そうしたイニシアティブの中で最も新しく、また最も期待されているものである。NEPAD は、これまでのアフリカ開発計画とは異なり、アフリカのリーダー達自身の発案で、アフリカ人が作成した、アフリカの開発計画である。また、民主的な選挙で選出された正当性のある政治指導者達が発案者であることも、NEPAD にこれまでの地域開発計画とは異なる信頼性を与えている。NEPAD の目標は、アフリカと先進国の格差を縮小し、貧困を削減、アフリカ大陸とアフリカ諸国を持続的成長と開発の軌道に乗せ、さらにアフリカが世界経済と世界政治に活発に加わるようにすることである。

しかし、NEPAD はこれまでと同様、市民の声を聞かずに作成されたため、市民社会からは疑いの目で見られた。NEPAD 本文にも「アフリカの指導者は市民によって権威を与えられており、民衆に変わって、これらの計画と執行過程に明確な形を与えるのが、彼ら

<sup>5</sup> United Nations New Agenda for The Development of Africa in the 1990s, Report of the Secretary-General, United Nations, A/48/334, 22 September 1993.

<sup>6</sup> International Development Association and International Monetary Fund, 2005.

の役割である。」とある（NEPAD 第 47 項）。しかし、実際の NEPAD 作成にあたっては、この一文は実践されなかった。また、NEPAD が新自由主義的理念に基づいてグローバリゼーションに加わろうとする点も、市民社会組織の不信を買った<sup>7</sup>。

その後、NEPAD と市民社会組織の対話が難度も試みられ、市民社会組織の NEPAD に対する姿勢は徐々に肯定的なものに変化しつつあるが<sup>8</sup>、NEPAD が市民社会組織の発展にどのような影響を及ぼすのかは、依然不透明である。

## 2-5 まとめ

市民社会組織の発展は、近代アフリカの制度変化において、植民地化、独立国家の成立等に次ぐ重要な現象である。独立したアフリカは近代国家システム、つまり平等な権利を持ち、与えられた空間を支配する諸国家が参加するグローバルな制度に加わった。しかし、アフリカ民衆は、国家を与えられたものの、長い間市民社会の発展を禁じられてきた。一方で国家は国際的に承認され、国民に超越的権力を振るったが、他方で、国家の主人であるはずの民衆は、国家を支配できないばかりか、国家に支配されてきた。民衆は国家をコントロールするための市民的権利と、市民社会組織の発展の権利を奪われてきたためである。

国家の導入と共に現れた公共空間（発展途上国では「開発」と呼ばれた）は、国家を支配するエリート政治家と官僚達に占有された。国家に集中する富の配分は、彼らが作成した「国家投資計画」により決定され、一部は私物化された。これに対して、民衆は決定に関与する機会も、エリート達を罷免する権利も、監視する力も奪われた。

民主化（複数政党制選挙と市民権の保障）は、国家とそれを占有するエリートに対する、民衆の支配力を取り戻すための重要な一歩だった。さらに、市民社会組織の発展は、彼らを監視し、政策決定に関与し、公共空間に民衆が再侵入することを可能にした。

市民社会組織の発展には、理念と現実（資金）双方に困難が待ち構えている。第一に、市民社会の理念的正当性が、開発に関与する者の中で十分共有されていない。市民社会組織の発展は、財政危機による政府の無力化によって加速された。このために、市民社会組織への依存は一時的便宜的なものとする理解が、アフリカ政府や一部ドナーに残存している。こうした理解では、民主制における市民社会の役割は、移行により終了しており、民主制は代議制と選挙だけに還元されるべきものとされる。また、社会サービスにおいて市民社会が果たしている役割は、政府の能力が強化されるにつれて縮小されるべきだと考えられる。こうした理解によれば、民主制における民衆自身の組織化や、市民社会組織による監視、提言の役割は無視される。また社会サービスが多様な担い手によって供給されることの重要性は軽視される。

第二は、市民社会組織の財政基盤が脆弱なことである。アフリカの社会全体に資金が不足しているため、市民社会組織は外国からの資金流入に強く依存している。外部資金への

<sup>7</sup> African Civil Society Declaration on NEPAD, Port Shepstone, South Africa, 4-8 July 2002, [[http://www.ifg.org/wssd/acsnepad\\_decl.htm](http://www.ifg.org/wssd/acsnepad_decl.htm)] (8 August 2002) .

<sup>8</sup> Ernest Harsch, 2004, "Civil society engages African plan, Despite criticisms, more grassroots groups want to work with NEPAD" , *Africa Renewal*, Vol.18 #3

依存は、市民社会組織だけの現象ではなく、アフリカの政府も同様である。独立後のアフリカは、近代国家制を導入したものの、その維持に必要な二つの装置（国家と市民社会）を維持する余力を、まだ生み出していない。さらに、市民社会組織への資金の流れは、政府と比べて規模が小さく、かつ不安定であり、資金供給者と交渉することもより難しい。

アフリカの市民社会組織の一層の発展のためには、制度面での改善が必要である。まず、アフリカ開発において市民社会組織に政府と同様に重要な役割を与えなければならない。健全な民主社会は、民衆が自らを組織すること、活発な市民社会組織による政府の監視、提言、政策過程への参加を必要とする。また、市民社会組織のガバナンスを保障するための制度も未整備のままである。このため、市民社会組織の名を語った政府活動や、利潤追求行為、偏向した政治活動、資金提供者による不当な支配等の危険が存在している。

また、アフリカの市民社会組織を、政府と同様に重要な開発パートナーとみなし、ODAの30-40%を市民社会に供給するべきである。また北からアフリカの市民社会組織に向けた非営利資金の流れを、飛躍的に拡大するための措置が取られるべきであろう<sup>9</sup>。資金の流れを安定的なものとするための政策が必要である。

---

<sup>9</sup> 日本では、アフリカの市民社会組織への寄付が税控除となるような制度が作られるべきであろう。

### 3. 市民社会概念と市民社会支援についての理論的背景

#### 3-1 アフリカ市民社会の定義

この章では、開発実務を離れて、アフリカの市民社会が学術的にどのように議論されてきたかを紹介する。とりわけ、アフリカにおける市民社会概念の定義についての論点を、先行文献研究を通して明らかにする。

はじめに、市民社会という概念は、画一的な解釈を許さない多様な理解の中で議論され、アフリカ研究、アフリカ支援政策に適用すること自体の賛否を含めた様々な考え方があることを明記しておく。アフリカの市民社会支援は、日本よりも欧米諸国、国際機関において一足早く始められてきた。そこでは、様々な問題が提起されてきた。ここでは、これまでの市民社会支援の轍を踏まないためにも、アフリカ市民社会支援に関連する定義の問題を整理、検討したい。

##### 3-1-1 アフリカ市民社会論の系譜

1990年代に入って、「再発見」された市民社会概念が、研究者、国際機関、援助機関等の間で盛んに議論されるようになった。当初は東欧の民主化を理解するための概念的枠組みとして、ついで共産主義という明確な敵を失った欧米諸国における規範の再形成の切り札として、市民社会概念は政治・社会・経済的問題を解決する万能薬としての役割を、そしてやがて新たな国際的な規範として期待されるようになった。

遡って考えれば、市民社会という概念で認識される社会的活動領域は以前よりアフリカに存在してきたが、市民社会という概念が本格的に議論されるようになったのは、1990年代の民主化を中心とする政治研究においてであった。以後、市民社会の言説が多方面に拡大し、グローバル化されていく中で、市民社会は本質的に善なる社会領域であり、また国家から自律し、民主主義や経済発展に貢献する主体としての認識が支配的になった。一般的には、市民社会は地縁・宗教・伝統に依存しない、近代的な結社や社会集団の集合体、活動の場と認識された。そこで、自由主義的前提に基づけば自然権が侵害されてきたと考えられるアフリカ諸国において、どのように市民社会が国家をチェックし、抵抗しているかに注目が集まった。このような観点において、しばしば西欧中心主義的な尺度から、アフリカの市民社会は国家への抵抗が弱く、未成熟な状態にあるという評価が行われてきた。

その後、市民社会は、開発の場においても、アフリカ諸国の開発を妨げてきた問題を解く鍵として注目されるようになった。やがて援助資源が市民社会支援のために動かされるようになった。援助プロセスにおいては、開発政策、案件実施のための道具的関心が優先され、理論的概念に関する関心は希薄であることが多いが、市民社会支援が市民社会概念のはらむ特性から無縁であることはできない。

市民社会という概念は、主に欧米世界を中心にギリシャ時代に遡る政治・経済思想史を通じて連綿と議論が続けられ、決して一様ではない理解が行われてきた極めて多様な顔を持つ概念であること、そして不平等、強制力、排除等、開発の場における一面的な市民社会の議論では目が向けられない側面も直視され続けてきた。

また、市民社会論が構築された近代ヨーロッパとアフリカとの関係を考えるにおいて、

無条件に市民社会という概念を賞賛することへの慎重さも求められる。奴隷貿易以来の歴史において、アフリカは権力関係、不平等の下で、否応なしにヨーロッパ世界とのいびつな歴史的結合を経験してきた。植民地支配を通じて、アフリカには歪んだヨーロッパ近代の像が投影されようとしてきた。市民社会概念も、その例外ではない。ヨーロッパ近代において市民社会の議論が華々しく行われていた18世紀は、奴隷貿易がヨーロッパに巨万の富を生み出し続けていた時代であったことは無視できない歴史的事実である。先人達の市民社会概念に関する歴史や議論の系譜から学ぶことなく、市民社会という光と影を併せ持つ概念を没歴史的に消費し、一面的に政策に反映することは慎まなければならない。

### 3-1-2 市民社会概念の定義をめぐる様々な理解

市民社会とは何か？このこと自体が何世紀にもわたり続けられてきた政治哲学的論争である<sup>10</sup>。市民社会という概念の使用自体は、アリストテレスの時代にまで遡ることができるが、市民社会なる概念が政治思想の文脈で広く用いられるようになったのは、18世紀の西ヨーロッパである<sup>11</sup>。近代に至る過程で封建君主に対抗する中産階級という新しい社会集団の登場により、国家に対抗しうる市民社会が形成されたというヨーロッパの歴史的経緯がある。しかし、市民社会概念に関しては、一般にイメージされるほどには統一された定義や理解があるわけではない。代表的な近代ヨーロッパの政治思想家間でも、市民社会のあり方と性質に関する考え方には大きな相違がある。ここでは、ごく簡単であるが、アフリカ市民社会研究においても参照されることの多い、ロック、ヘーゲル、マルクス、グラムシの市民社会観を紹介する。

ロック(J. Locke)の思想における市民社会においては、自然法と社会契約が基本にある。人間は自然状態においては、自然法の範囲内で自らの適当と信ずるところに従って、個人の行動を規律し、他人による所有すなわち生命、財産の侵害に対抗する権利を有している。そして、社会契約によって個人の自然法執行権を公共に委ね、その延長に一個の最高政府の下に国民を形成するものを国家とする<sup>12</sup>。一般的にアフリカ政治研究者においても、本来、社会契約によって国家に権力を与えているはずの市民社会は、国家が個人の自然権を侵害した場合、その任を解く権利と権力を持っている<sup>13</sup>ことが前提とされている。

ヘーゲル(G.W.F. Hegel)は、自由主義が前提とする市民社会の性善性への懐疑から議論を始めている。ヘーゲルは、市民社会とは家族と国家の間との中間領域で、自立した諸個人が利己的に経済的欲求を追求して活動する場と理解した。また、市民社会は「欲望の体系」とも表現される通り、その性質は無秩序、貧窮、墮落であり、国家のより高い知的能力によって規制、支配されなければならないものと否定的な性質を強調した<sup>14</sup>。

マルクス(K. Marx)は、市民社会をヘーゲルのように抽象的な「欲望の体系」として理解するのではなく、生産関係の矛盾相剋の過程と理解した<sup>15</sup>。そこでは、市民社会は資本主義の進展と共に発生し、生産関係における構造において構成され、上部構造である国

<sup>10</sup> Bayart et al. (1992) p.70.

<sup>11</sup> Osaghae (1997) p.17.

<sup>12</sup> Carnoy (1984) (加藤・黒澤訳 (1992)) p.16.

<sup>13</sup> Locke (1690) (鶴飼訳 (1968)) p.10, p.88, pp.90-91.

<sup>14</sup> Hegel (1821) (高峯訳 (1983)) pp.161-171. Riedel (1970) (池田・平野訳 (1985)) p.74.

<sup>15</sup> Marx・Engels (1932) (古在訳 (1956)) p.35, p.49. 高島 (1974) p.14, pp.30-30, p.126. 望月 (1973) p.21, p.30, p.39.

家に対抗し<sup>16</sup>、かつ国家という政治的共同体を規定する存在であるとされる。マルクスは、ヘーゲルと同様に市民社会を性悪的に前国家的存在として理解することから議論を始めたが、ヘーゲルが市民社会をイデオロギーの生み出される場として考えたのに対して、マルクスは生産関係に還元した。

市民社会とイデオロギーを結びつける「ヘゲモニー」の概念に表れる通り、マルクス主義者でありながらもグラムシ (A. Gramsci) の市民社会理解は、マルクスよりもヘーゲルの影響をより受けていると言われている<sup>17</sup>。グラムシは、市民社会を中心に考えた初のマルクス主義者であるとも言われている<sup>18</sup>。グラムシは、生産関係における構造がすべての上部構造を規定するのではなく、上部構造自体もイデオロギー装置として自身を規定すると考えている点で、マルクスの経済決定主義とは異なる。グラムシにとって、国家は合法的暴力 (強制) 装置 (警察、公安、軍等) としてのディクタトゥラ (政治社会) と、文化、社会、経済、政治的同意形成装置としてのヘゲモニー (市民社会) の統合を意味する「鎧をつけたヘゲモニー」<sup>19</sup>である。

次に、現代アフリカ市民社会論における代表的論者の理解を紹介する。遠藤によれば、市民社会という概念は、少なくとも分析アプローチ、イデオロギー、政治主体の3つの要素を併せ持っている<sup>20</sup>。ダイヤモンド (L. Diamond) は、市民社会は単なる社会、国家、政治社会とは区別され、国家からは自律する、自発的、自助的に組織化された社会生活の領域を指し、国家に対して公的に働きかけを行う主体と考えている<sup>21</sup>。ヒュデン (G. Hyden) によれば、市民社会概念の出現は資本主義と近代国家に深くかかわっている。市民社会は国家から本質的に自律しているが、国家と関係づけられたものである。そして、彼は、市民社会を個人と公的領域を結びつけるものであり、社会の政治的側面であると考える<sup>22</sup>。ヤング (C. Young) は、ロックの理解は現在のアフリカにおける市民社会を描き直すのに有効であり、社会契約的見方から国家と社会とを明確に区別し、また市民社会が政治的性質を帯びているとの考え方は現在のアフリカの文脈に通じるところがある<sup>23</sup>。ブラットン (M. Bratton) は、市民社会はアフリカの弱い国家のコントロールの外にある自律的な領域で、国家との関係は対立的・補完的にもなる動的なものであると考えている。そして、基本的には市民社会の範囲は欧米的市民性 (Civic) に限定されている<sup>24</sup>。

論者によって理解の仕方が必ずしも一様ではないものの、自由主義に依拠する欧米のアフリカ研究者における共通の要素を抽出することはできる。市民社会は国家からの自律的關係にあり、一様に民主主義的志向を持つ社会組織であるという認識である。近年、市民社会と国家の二項対立的理解に対しては反論が出てきているものの、いまだに一般的な捉

<sup>16</sup> Carnoy (1984) (加藤・黒澤訳 (1992)) pp.88-91.

<sup>17</sup> Bobbio (1988) pp.82-85.

<sup>18</sup> *Ibid.* p.78.

<sup>19</sup> グラムシ著 (山崎監修 (1961)) p.206.

<sup>20</sup> 遠藤 (2000a) p.24.

<sup>21</sup> Diamond (1994) p.5, p.7, p.15.

<sup>22</sup> Hyden (1996) pp.92-93.

<sup>23</sup> Young (1994) p.33.

<sup>24</sup> Bratton (1989a) pp.425-430. Bratton (1989b) pp.569-587. しかし、その後ブラットン (1994) は、市民社会は実証的というよりは理論的な概念であり、直接的に観察できるものではないと消極的な理解に転換している。国家とは概念的には区別可能であるが、共に考える必要がある。Bratton (1994) pp.55-56.

え方である。この場合の市民社会の役割は、性悪的国家に対するチェック機能、または代替・補完機能である。

その集約点とされるのがハーブソン<sup>25</sup> (J. Harbeson) らによって示された、後にカスファアー (N. Kasfir) によって「通俗的」(Conventional)<sup>26</sup> 市民社会論と分類され、批判された見方であった。すなわち、国家性悪説を背景として、政治主体としての国家の役割を相対化しようとするところに、「通俗的」市民社会論の出発点がある。そこでは、市民社会は性悪的な国家への対抗者という役割を与えられ、国家との二項対立 (dichotomy) の枠組みの中で理解される。アフリカ各国における状況は多様であるものの、全般的にアフリカの市民社会は依然として弱く成熟度も低いため、国家へ対抗するには依然力不足であるという評価が行われてきた<sup>27</sup>。

これまで「市民」とは何かということには触れてこなかったが、規模の大小、組織の形態は異なれども、国家に相当する統治体の存在なしには「市民」も存在しない。市民権が参政権の意味を含むように、「市民」とは元来、国家に政治的意思を表出し、または政治的決定に参加することができる人を意味する。独立後、一党制、軍事政権のような非多元的な政治体制による国民国家建設に失敗したアフリカ諸国において、市民社会は国家との関係において存在してきた<sup>28</sup>。そのため、市民社会を語ることは同時に国家を語ることである<sup>29</sup>とも言われる。民主化に関して言えば、市民社会とは民主化の方向にも影響力を及ぼしている、またはその可能性を持つ、国家と相互浸透しながらも識別しうる政治化した自発的社会組織の総体またはその活動の場である。

1990年代半ばにも差し掛かると、自由主義に依拠する市民社会論とは一線を画した議論が、次々と提起されるようになった。カスファアーは、これまでの現代アフリカ政治研究において一般的に理解されてきた市民社会論は、いかにアフリカに自由主義という近代の「規範」が存在するか、もしくはそれを根付かせるかを念頭において議論されてきたと主張する。カスファアーは、「通俗的」市民社会論者が、西欧的規範を前提とした対象の限定と、市民社会と民主化との親和性を強調しすぎたために、アフリカにおける西欧とは異なった政治空間の分析に失敗していると批判した<sup>30</sup>。

エケー (P. Ekeh) は、市民社会をめぐる「公共領域」に関して、アフリカにおいては植民地支配の結果、近代的な「市民的公共空間」(civic public) と呼ぶ「通例」の市民社会概念が想定する公共領域だけではなく、より私的で道徳的な公共領域である「原初的公共空間」が存在すると主張した。「原初的公共空間」は、「市民的公共空間」以上に、人々の生活に直接かかわっており、現実のアフリカ政治において決定的な影響力を持つ。エケーは、アフリカにおけるこうした公共空間の二重性を強調した<sup>31</sup>。エケーによれば、アフリカの市民社会が弱いために民主化が進まないという解釈は、市民的公共空間という限られ

---

<sup>25</sup> Harbeson (ed.) (1994)

<sup>26</sup> 「通例」の訳語は遠藤 (2000a) に従った。Kasfir (1998). Kasfir (ed.) (1998) pp.1-20.

<sup>27</sup> Gyimah-Boadi (1996) p.118. Ihonvbere (1996) pp.200-201. Widner (1997) p.79.

<sup>28</sup> Beckman (1993) p.29.

<sup>29</sup> 遠藤 (1998b) p.5.

<sup>30</sup> Kasfir (1998) p.123.

<sup>31</sup> 遠藤 (1998a) pp.93-97.

た視野でしかアフリカ政治を理解しようとしないう結果である<sup>32</sup>。また、エケーはエスニシティや暴力との関連を抜きにしてはアフリカの市民社会や民主化は語りえないということ強調している。

アフリカにおいて無視できない論点は、市民社会とエスニシティの関係である。ワイドナー (J. Widner) は、クライアンテリズムと同列に、市民社会のエスニック化は民主主義的な投票行動を疎外すると考える<sup>33</sup>。それに対してオサガエ (E. Osaghae) は、エスニック性は市民社会形成の障害という固定観念から抜け出さなくてはならないと述べている<sup>34</sup>。オタイエック (R. Otayek) は、エスニックアイデンティティを主張することは、これまで欧米の研究者によって広く理解されてきたように、非民主主義的な部族主義に直結するとは限らず、むしろエスニックアイデンティティは、政治的統合 (ナショナルな統合とは重ならない) と社会的解放に貢献しうると考える<sup>35</sup>。ヨーロッパのいくつかの国において確立した「想像の共同体」としてのネーション (nation)、「国民」という幻想<sup>36</sup>をあまり共有しないアフリカ諸国において、市民社会概念を強調しながら市民社会のエスニック性を拒否することは、アフリカの市民社会を否定しながら市民社会を論ずるという矛盾を抱える側面もある。

### 3-1-3 グローバル化する市民社会概念

市民社会概念は政治研究から、援助国・援助機関、被援助国の相互における政策実施レベルにまで拡大していった。やがて、1990年代における国際援助体制における市民社会のイデオロギー<sup>37</sup>化をもたらした。国際援助機関、主要援助国はこぞって市民社会の発展の重要性を強調し、その結果としてアフリカ諸国の中央政府を経ない援助の流れが拡大していった。ヴァン・ローイ (A. Van Rooy) はこうした過程を、市民社会という概念が伴う歴史性、権力性に関する問題に触れることもないままに普遍的価値・規範として理念化され、道具化されていったと批判している<sup>38</sup>。

遠藤は、近年のアフリカ市民社会論の変化を次のようにまとめている。アフリカ国内の文脈においては、市民社会は、当初権威主義体制に抵抗し、民主化プロセスを始動させる上でのシンボルとしての位置付けを与えられてきた。しかし、こうした市民社会概念は、多層的な言説空間の中で西欧的な価値に裏付けられた規範的な市民社会へと再構築され、新たに言説のレベルで援助の力学を媒介としつつ、アフリカの政治変革の枠組みを規定しようとする圧力へと変化することになる<sup>39</sup>。

グローバル化の進展に伴い、市民社会概念は、国際社会、アフリカ諸国においてより影響力を拡大した。市民社会概念のグローバル化は、適用範囲の地理的な拡大だけでなく、

<sup>32</sup> Ekeh (1992) pp.207-208.

<sup>33</sup> Widner (1997) p.66.

<sup>34</sup> Osaghae (1997) p.16.

<sup>35</sup> Otayek (2000) p.101.

<sup>36</sup> Anderson (1983) (白石隆・白石さや訳 (1987)) p.17.

<sup>37</sup> イデオロギーとは、人々の行動に影響を与え、自発的服従を可能にする思想・理念であるという意味で用いている。

<sup>38</sup> Van Rooy (1998)

<sup>39</sup> 遠藤 (2001) p.176.

概念に対する認識にも変化を及ぼす質的変容を伴うものであった。そこで新たに生まれた考え方が「グローバル市民社会論」であった。グローバル市民社会論は、欧米の地理的・歴史的領域を越えて、地球規模に市民社会の言説が拡大される中で生まれた認識である。グローバル市民社会論の議論には、自由主義への一層の傾倒が見られる。元来歴史的・社会的背景に左右されてきた市民社会という多義的な概念が、グローバル化という地理的拡大の中で「普遍的」価値として没歴史的に画一化されるという質的変容を果たしている。

市民社会概念のグローバル化をもたらした要因の一つに、世界銀行を始めとする援助にかかわる国際機関の役割が指摘される。ベックマン (B. Beckman) によれば、国家の非正統化を目指すために、市民社会には国家に抵抗し、国家の地位を相対化させるという役割が与えられた<sup>40</sup>。遠藤は、リップシュッツ (R.D. Lipschutz) やフォーク (R. Folk) の議論を紹介しながら、「グローバル市民社会」概念によって脱国家的な規範の形成と「規範的デモクラシー」へのコンセンサスが形成される可能性を期待する考え方を指摘した<sup>41</sup>。ホワイト (G. White) は、市民社会概念が国境を越えて浸透することによって、援助供与国側による途上国への政策的な介入に正当性を与えていると指摘した<sup>42</sup>。また、1990年代始めの国際政治に関する議論においても、国家の弱体化、崩壊国家、消極国家等、国家の問い直しが起こっていたことが<sup>43</sup>、グローバル市民社会論のイデオロギー化の試みに正統性を与えたという側面も軽視できない。佐藤によれば、NGO や市民社会が脚光を浴びるに至った背景に、構造調整の挫折があった<sup>44</sup>。しかし、「グローバル市民社会」は既存の国家システム、国際機関、市場経済と多角的で複雑な関係性の中にあり、「グローバル市民社会」が平和、開発、民主主義の複雑な諸問題に対する万能薬となると考えるのは楽観的に過ぎる<sup>45</sup>。

## 3-2 市民社会支援の沿革と教訓

### 3-2-1 市民社会支援の論理

次に、これまで見てきたような、「通俗的」市民社会論が、どのように政策に反映されてきたかを追ってみよう。

市民社会に関する理解は、国際機関、各国援助機関のそれぞれにおいて一様ではないが、国家（中央政府）の役割を相対化し、「開発と民主主義を促進するもの」と認識される点において共通している<sup>46</sup>。UNDP（国連開発計画）によれば、市民社会は単なる NGO よりも政治的に中立な社会運動を組織化し、民主的な社会を形成する行動空間である<sup>47</sup>。USAID（米国国際開発庁）によれば、市民社会は競争的な経済、民主化とガバナンス改

---

<sup>40</sup> Beckman (1993) pp.21-23.

<sup>41</sup> 遠藤 (2000b) pp.9-11.

<sup>42</sup> White (1994) p.376.

<sup>43</sup> Beckman (1993) p.23.

<sup>44</sup> 佐藤 (2000) p.32.

<sup>45</sup> 遠藤 (2000b) p.16.

<sup>46</sup> Van Rooy (1998) p.33.

<sup>47</sup> *Ibid.* p.19, p.35.

革をもたらす<sup>48</sup>。USAIDは米国の援助予算の40%をNGO、市民社会組織（Civil Society Organization）に提供するニューパートナーシップ・イニシアティブ計画を立案した<sup>49</sup>。主要援助国の中で、市民社会援助に最も力を注いでいたのは米国であった<sup>50</sup>。IDB（米州開発銀行）によれば、市民社会は国家の代替もしくは補完をする役割を担っている<sup>51</sup>。また、SIDA（スウェーデン国際開発協力庁）は、市民社会が開発と民主主義の実現だけでなく、人権促進に貢献すると考えてこの分野に積極的に支援を実施した<sup>52</sup>。

### 3-3 国際社会の市民社会支援への批判

ヴァン・ローイ（A. Van Rooy）は、1990年代に市民社会支援が拡大していった過程を、市民社会という概念が伴う歴史性、権力性に関する問題に触れることもないままに普遍的価値・規範として理念化され、道具化されていったと批判している<sup>53</sup>。彼は、単純化（Simplification）、道具主義（Instrumentalism）、操作化（Operationalization）の三つの観点から、国際的な市民社会概念の画一化・理念化の傾向があると批判した。ヴァン・ローイによれば、援助政策担当者は、市民社会を、国家の役割を減少させ、自由市場をもたらす万能薬であり、また民主化、人権、グッド・ガバナンスの実現をもたらす道具として単純化した。さらに、市民社会が「良い存在」と前提し、市民社会を強化すれば「良い方法」で政策が実施できると無批判に考えてきた<sup>54</sup>。

カスファーによれば、普遍的規範として市民社会を創り上げようとする傾向は、米国の援助機関であるUSAIDにとりわけ著しい。USAIDは市民社会を民主化の必要十分条件と捉え、市民社会の強化が自動的にアフリカに民主化をもたらすという信念に疑いすら抱いていなかった<sup>55</sup>。しかし、カスファーは、市民社会の自律性を強調する論者の誰一人として市民社会は国家から自律が可能であるのか、民主化や経済発展にどのように貢献するのかという疑問に対して答えを示していないと主張する。彼は、市民社会の発展を可能にするのは、国家の存在の上においてのみであるにもかかわらず、その国家を無視して市民社会を議論すること自体が矛盾していると批判した<sup>56</sup>。カスファーの主張を延長すれば、こうした傾向が、外国の介入によって「自律」した市民社会を創りだそうという矛盾した試みを助長したことになる。

「誰が市民社会を必要としているのか？」と題された書評論文（1997）において、アレン（C. Allen）は市民社会を必要とし、イデオロギー化しようと躍起になっているのは、世界レベルでの自由主義の規範化を望んでいる援助国、援助機関、多国籍企業であると批判した<sup>57</sup>。アレンによれば、経済発展を妨げ構造調整政策を失敗させた張本人として国家

<sup>48</sup> *Ibid.* p.35, p.37.

<sup>49</sup> *Ibid.* p.46.

<sup>50</sup> *Ibid.* p.60.

<sup>51</sup> *Ibid.* p.42.

<sup>52</sup> *Ibid.* p.40, p.57.

<sup>53</sup> Van Rooy (1998)

<sup>54</sup> *Ibid.* pp.204-206.

<sup>55</sup> Kasfir (1998) pp.124-125.

<sup>56</sup> *Ibid.* p.10, pp.134-135.

<sup>57</sup> Allen (1997) pp.336-337.

を断罪し、国家の相対化を推し進めるために、市民社会概念が用いられた。

コマロフら (John Comaroff, Jean Comaroff) は、西欧至上主義的な自由主義に基づいた、植民地時代とは装いを変えた人道主義的帝国主義が蔓延していると指摘する<sup>58</sup>。彼らは次のように主張する。社会的道徳を伴った、ネオ近代主義の下での市民社会の神話化が進んでいる<sup>59</sup>。元来市民社会概念は、西欧近代という地域的、歴史的文脈に密接に関連しながら存在してきたことを忘却しており<sup>60</sup>、グローバリゼーションという潮流の中で普遍主義によって市民社会の内部にはらむ問題が覆い隠されている。西欧近代において市民社会が形成される過程において排除と暴力を伴っていた<sup>61</sup> こともまた忘れられ、市民社会概念はアフリカにおける西欧的価値の欠如を測る道具として利用されている<sup>62</sup>。

さらに、ガーランドは北側の NGO を批判する。彼は、現代アフリカでは西欧近代の産物<sup>63</sup>である市民社会概念の拡大と共に、援助という資金・物資・人の流れを通じて北の NGO による新植民地主義とも言うべき状況が発生していると指摘する<sup>64</sup>。実際のところ、市民社会概念の流行は、北の NGO がアフリカにおいて活動を展開する上で強い追い風になった。同時に、市民社会言説は援助の受け手である現地の NGO 等の主体にも積極的に用いられるようになった<sup>65</sup>。

シャバル (P. Chabal) とダロズ (J-P. Daloz) (以下 C-D) は、市民社会概念がアフリカ政治分析のために適用され、また国際援助機関によって意図的にイデオロギーとして世界中に流布されていることを強く批判する。二人によれば、市民社会はアフリカに本来存在するはずのないものである。にもかかわらず、アフリカにおいて市民社会がこれほどまで議論されるのは、世界銀行や IMF 等によるイデオロギー政策がもたらしたものであると、二人は断定し、アフリカの市民社会論の外因性を強調している。シャバル-ダロズによれば、市民社会のイデオロギー化は経済発展や民主化をもたらさず、逆に NGO の急速な拡大は無秩序を生み出し、その無秩序が権力の道具とされている。すなわち「市民社会の繁栄」は、無秩序の道具化を引き起こしているにすぎない<sup>66</sup>。

### 3-4 国家への不信と国家の復権の流れの中で

上記のように、現代アフリカにおける市民社会に対する考え方には、批判的な論調も少なくない。国際社会における市民社会支援の背景には、経験的に蓄積されてきたアフリカの国家に対する不信がある。しかし、開発主体者としての国家の評価は必ずしも一様でも普遍でもない。DAC 諸国の ODA 総額における NGO への拠出割合は、1993-1994 年か

<sup>58</sup> John L Comaroff and Jean Comaroff (eds.) (1999) p.viii.

<sup>59</sup> *Ibid.* p.4.

<sup>60</sup> *Ibid.* p.18.

<sup>61</sup> *Ibid.* p.23.

<sup>62</sup> *Ibid.* p.26.

<sup>63</sup> Garland (1999) p.73.

<sup>64</sup> *Ibid.* pp.89-94.

<sup>65</sup> 遠藤 (2000a) p.18.

<sup>66</sup> Chabal, Jean-Pascal (1999) pp.35-37.

ら 2004 年の間に、2.3%から 3.3%へと 1 ポイント増加した<sup>67</sup>。他方で世界銀行は 1997 年の世界開発報告で国家の役割を強調し、その後援助の国際潮流は国家の役割の再評価に向かっている。構造調整政策の後継者である貧困削減戦略は、市民社会との対話を強調しているが、財政支援の進捗により現地市民社会組織への資金の流れが細りつつあるという報告もある。

市民社会のグローバル化は、アフリカ諸国の民主化や開発にどのように寄与したのだろうか。国際社会は、国家（中央政府）への不信の裏返しとして、国家を相対化する役割を与えられた市民社会支援を行い、時に外から「自律」的な市民社会を創りだそうとする矛盾を抱えながら、再び国家の役割を見直そうとするゆれ戻しを見せている。

以上のような政治学における市民社会論の発展から、対アフリカ協力にとって学ぶべき教訓について考察する。

まず、第一にドナー・ドリブンの市民社会支援を避けることが重要である。ドナーには、アフリカ社会の設計を行う権利はない。アフリカの未来を決する権利は、アフリカ民衆にのみ帰属する。援助資金をてこに、国家と市民社会のバランスをドナーが望ましいと信ずる基準で操作することは、どちらに力点を置こうと、避けるべきである。市民社会を神格化し、その強化を自己目的化した支援は、アフリカ社会へのイデオロギー的な介入とみなすこともできる。同様に、市民社会や民間部門を排除し、国家のみを裨益者とする援助も、アフリカ社会のあり方への介入である。冷戦期の対アフリカ援助は、多くの国で独裁政権を支援することにより、結果的に民衆の自由な政治経済活動を抑圧した。これは援助の国家への集中が、市民社会の発達を阻んだ典型例である。この観点からは、ODA を政府間の資金移転と定義する DAC の定義も再検討されるべきである。アフリカ民衆が自ら明日のアフリカを選び取るのを容易にするためのモダリティが求められている。

第二に、市民社会支援は、アフリカの貧困者の暮らしの向上とエンパワーメントの観点から再考されるべきである。市民社会の理論的性格ではなく、市民社会組織の貧困者にとっての有用性が支援の基準とされなければならない。社会サービス提供型の組織を対象とした場合、こうした基準は可視的である。遠隔地域の貧困者は、公的サービスにアクセスが容易でなく、また画一的なサービスに適応しにくい。彼らにとって身近な市民社会組織の発展は、より良いアクセスとサービスが保証されることを意味する。ローカルな人権や女性の権利擁護組織や、地方分権に対応したローカル・アドボカシー団体の有用性も、同様に理解しやすい。

全国政治にかかわるアドボカシー型の組織の貧困者への有用性は、必然的に間接的である。それでも貧困削減計画のモニター組織や、汚職を監視するメディアの発展が貧困者にとって有利であることは明らかである。貧困者の利益が配慮され、またその政治社会・経済的なパワーの拡張に有利な環境を貧困者は欲している。こうした環境作りに成果を上げる市民社会組織の発展は、支援されるべきである<sup>68</sup>。

<sup>67</sup> OECD website, "Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 14" (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>) (2006 年 3 月アクセス)

<sup>68</sup> ここに述べた点を満足させる市民社会組織支援のあり方については、本報告の補論を参照されたい。

## 4. 主要ドナーの対アフリカ市民社会の支援

本章では主要援助国である米国、フランス、英国、カナダ、及び日本の5カ国が市民社会支援に関して実際どのような政策を実施しているのかについて検証する。なお、ドナー国が開発途上国の市民社会を支援する方法として①途上国現地の市民社会組織（Civil Society Organizations: CSO）を直接支援するという方法と、②途上国の市民社会組織と協働するドナー国の市民社会組織や国際 NGO 等を支援して間接的に途上国の市民社会を支援するという二つの方法が考えられるが、本章はこの両方を分析対象としている。本章は先行調査<sup>69</sup>、各国政府とドナー機関の政策文書や web サイト等を主に参考とした。

### 市民社会支援のフレームワーク

ドナー機関が市民社会を支援する場合、その目的は大きく二つに分けられる<sup>70</sup>（表4-1）。一つ目の目的は市民社会自体を強化することによってガバナンスの改善、民主化の促進、平等の実現等であり、この目的を実現させるための具体的な方策は市民社会に対する資金援助、技術訓練や人材育成の支援、市民社会との協議等である。二つ目の目的は、より効率的な開発援助や社会サービスを実現することである。この目的を実現させるために、市民社会組織を開発援助の実施や社会サービスの供給におけるパートナーとして扱う。具体的な関係としては、市民社会組織に対するプロジェクト案件支援、ドナーとの協同イニシアティブ実施、業務委託等がある。

表4-1 市民社会支援のフレームワーク

目標	期待される効果	目的実現のための主な政策
市民社会強化	活発な市民社会が団結して意思表示をすること等を通して、ガバナンスの改善、民主化の促進、平等の促進、経済成長の促進等 <sup>71</sup> が実現される。	ドナー機関が市民社会自体を強化する。 <u>ファシリテーションと対話</u> 市民社会と協議等を行い、市民社会を意思決定のプロセスに参加させる <u>資金援助</u> 市民社会組織に対する財政的サポートを行う <u>技術訓練、人材支援</u> 市民社会組織に対する技術的・人的キャパシティ・ビルディングを行う
市民社会とのパートナーシップ強化	市民社会が、脆弱な政府を補完して社会サービスを供給。また援助ドナーの代わりにより現地に密着した援助を提供することができる。	ドナー機関は市民社会と開発援助を行う。市民社会組織は援助実施機関やサービス供給者としての扱いを受ける。 <u>プロジェクト・サポート</u> 市民社会組織が提案するプロジェクトをドナーが支援する <u>事業委託</u> ドナーが提案する事業に関して市民社会組織が請け負う <u>ジョイント・イニシアティブ</u> 市民社会組織とドナーが案件形成の段階から協同で実施する

出所：筆者作成。

<sup>69</sup> アイ・シー・ネット（2004）、経済産業研究所（2004）を主に参考とした。

<sup>70</sup> Fowler（2000）p.7.

<sup>71</sup> 詳しくは Van Rooy（1998）

以上のフレームワークを見ると、目標、政策共にドナーによって決定され、資金はドナーから市民社会組織へと「上から下に」流れることが分かる。目標、政策決定についての市民社会組織との協議の試みはあるものの、基本的には、現行の市民社会支援はドナー主導のものといえる。

## 4-1 米国

米国の開発援助政策の優先課題は民主化、経済成長促進、人道支援等であるが、2001年の同時多発テロ以降はテロ対策や安全保障にも力を入れていることが特徴である。開発援助において優先される地域は、伝統的に中南米、中東、北アフリカ（特にエジプト）であり、次にアジアが続き、サハラ以南アフリカの優先度はさらに低くなる<sup>72</sup>。また2004年の米国のODA総額は世界最大で197億米ドルであったが、援助額の国民総所得（Gross National Income: GNI）比では国際社会の目標値の0.7%に遠く及ばない0.17%であった<sup>73</sup>。

### 4-1-1 市民社会支援の政策と実績

#### (1) 市民社会の定義

米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）は、市民社会を次のように定義している<sup>74</sup>。すなわち、市民社会とは、政府から独立した市民活動が行われる領域であり、市民が討論し、団体に参加し、脅されことなく変化をもたらすために結集する政治的スペースである。また市民社会組織は独立した非政府・非営利組織を指し、代表的な例として人権団体、民主化支援団体、職業組合、宗教団体、労働組合、シンクタンク等を挙げている<sup>75</sup>。USAIDの支援を受けることを希望する米国市民社会組織や国際市民社会組織は必ずUSAIDで民間ボランティア組織（Private voluntary organizations: PVO）登録をする必要があるが<sup>76</sup>、宗教団体、大学、病院等はPVO登録することはできない。また途上国現地の市民社会組織の場合は、PVO登録をしなくともUSAIDの支援を受けることができる。

#### (2) 支援の目的と理由

USAIDが途上国における市民社会支援を実施する最大の理由は、それが米国の外交政策の大きな柱でもある民主化促進につながると考えるためである<sup>77</sup>。米国は独裁政権等に対抗する勢力としての役割を市民社会に期待しており、このためUSAIDは市民社会組織の中でもアドボカシーを行う市民社会組織には積極的に支援をしている<sup>78</sup>。

<sup>72</sup> OECD DAC website (<http://www.oecd.org/dataoecd/16/28/1836463.pdf>, 2006年3月アクセス)

<sup>73</sup> OECD website (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>, 2006年3月アクセス)

<sup>74</sup> USAID website ([http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/dg\\_office/civ.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/civ.html), 2006年3月アクセス)

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> OECD DAC website, (<http://www.oecd.org/dataoecd/16/28/1836463.pdf>, 2006年3月アクセス) p.30.

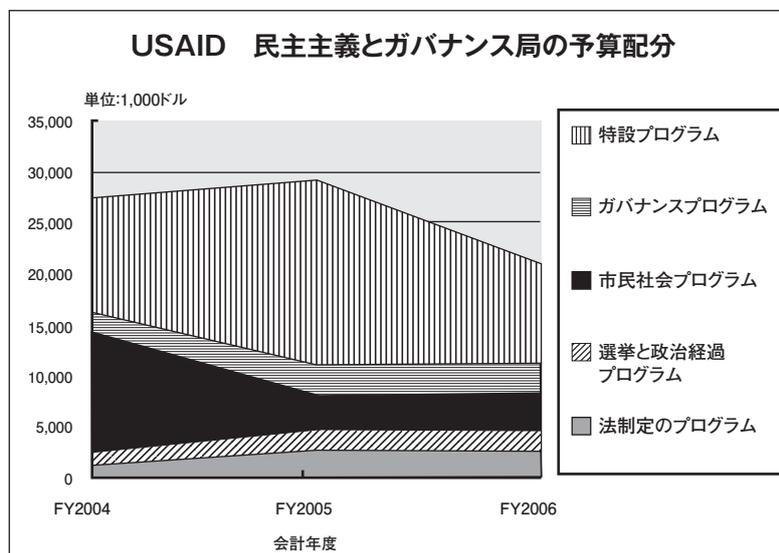
<sup>77</sup> USAID website ([http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/dg\\_office/civ.htm](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/civ.htm), 2006年3月アクセス)

<sup>78</sup> Sabatini (2002), Hansen (1996)

### (3) 支援対象分野

USAID 全体が取り組む開発課題は大きく分けると①経済成長と農業開発、②人口、保健、栄養、③環境、④民主主義とガバナンス、⑤教育、⑥人道支援である<sup>79</sup>。このうち、民主主義とガバナンスに関するプログラムを担当しているのが民主主義・紛争・人道支援局（Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance: DCHA）内の民主主義・ガバナンス室（Office of Democracy and Governance: DCHA/DG）であり、ここが開発途上国現地の市民社会支援プログラムを担当している。一方、分野横断的に市民社会組織に対する資金援助プログラム等を管理しているのは同局の民間ボランティア協力・海外米国学校病院室（Office of Private-Voluntary Cooperation-American Schools & Hospitals Abroad: DCHA/PVC-ASHA）である<sup>80</sup>。DCHA/PVC-ASHA の支援対象には、米国市民社会組織だけでなく国際市民社会組織や途上国現地の市民社会組織も含まれる。

図 4 - 1 USAID 民主主義とガバナンス局の予算配分



出所：USAID Budget Justification to the Congress, Fiscal Year 2006  
[http://www.usaid.gov/policy/budget/cbi\\_2006/cent\\_progs/pdf/gda\\_complete05.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbi_2006/cent_progs/pdf/gda_complete05.pdf)

### (4) 資金の ODA におけるシェアとトレンド

米国が市民社会支援に支出する ODA 額の正確な数値は明らかでないが、1990 年代半ばの米国による市民社会支援の支出は、全ドナーによる市民社会支援の 85% を占めた<sup>81</sup> という報告がある。また USAID は 1995 年に、途上国現地の市民社会等と連携強化を目指した New Partnerships Initiative を打ち出し、USAID の開発援助のうち 40% を NGO (米

<sup>79</sup> OECD DAC website, *Ibid.*

<sup>80</sup> 民間ボランティア協力・海外米国学校病院室は、その名の通り海外のアメリカンスクールや病院に対しても支援を行っている。

<sup>81</sup> Hearn (1999)

国 NGO と現地 NGO と含めて) を通じて実施すると発表した<sup>82</sup>。2004 年度の USAID の全支出のうち、米国 PVO に対する支援は 26 億ドル、国際 PVO に対する支援が 7,900 万ドルを占めた<sup>83</sup>。なお、USAID の民主主義とガバナンス局における市民社会支援関連予算に限ると、近年減少傾向にある。

#### 4-1-2 市民社会支援のフレームワーク

前述の通り USAID の支出の大きな部分は途上国現地の市民社会組織を通して支出されている。また、USAID 内で市民社会支援に特化した部署として DCHA 内の①民主主義とガバナンス室 (DCHA/DG) と②民間ボランティア協力・海外米国学校病院室 (DCHA/PVC-ASHA) とが設置されている。前者は主に民主化推進やガバナンス改善のために途上国の市民社会全体に対する支援を行い、後者は PVO の能力強化と PVO による開発援助サービスの供給を目指して開発援助に参加する PVO に対して個別支援を行っている。ただし PVC (上記②) は、近年個々の PVO の強化から途上国における市民社会セクター全体の強化へと戦略を変えようとしている。

##### (1) DCHA/DG における市民社会支援プログラム

DCHA/DG (上記①) は、政治的に活発な市民社会を育成するための支援活動を行っており、特に市民社会が活動しやすい環境 (Enabling environment) 作りを行っている。具体的には法整備、市民社会組織への資金援助、メディアの独立性強化、市民教育等に力を入れている<sup>84</sup>。

##### (2) DCHA/PVC-ASHA の市民社会支援プログラム

DCHA/PVC-ASHA は、主に以下の市民社会組織を対象とする資金援助スキームを管理している。

マッチング・グラント・プログラムは米国の市民社会組織を対象として、途上国現地で行われるコミュニティ・ベースのプログラム費用を負担する。プログラムの目的は①米国 PVO の能力強化、②米国市民社会組織のパートナーとなる現地 NGO や政府機関の人材育成、③国際開発のための米国民間資金の増加等である<sup>85</sup>。マッチングプログラムは 2007 年度には廃止されるが、その後継として 2003 年に始まったプログラムが、NGO セクター強化プログラムである。これを旧来のマッチング・グラントと比較すると①米国市民社会組織ではなく途上国現地の NGO、ネットワーク、中間組織等の能力強化をより重視しており、②個々の市民社会組織の支援よりも、途上国の市民社会セクター全体を支援するというアプローチを取っている、といった違いが見られる<sup>86</sup>。このプログラムは米国

<sup>82</sup> USAID website (<http://www.info.usaid.gov/pubs/npi/corerept/npi-ngo.htm>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>83</sup> USAID website, (*The VolAg Report*) (2006) . ([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/volag06.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/volag06.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>84</sup> USAID website ([http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/cent\\_prog/pdf/932-003.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/cent_prog/pdf/932-003.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

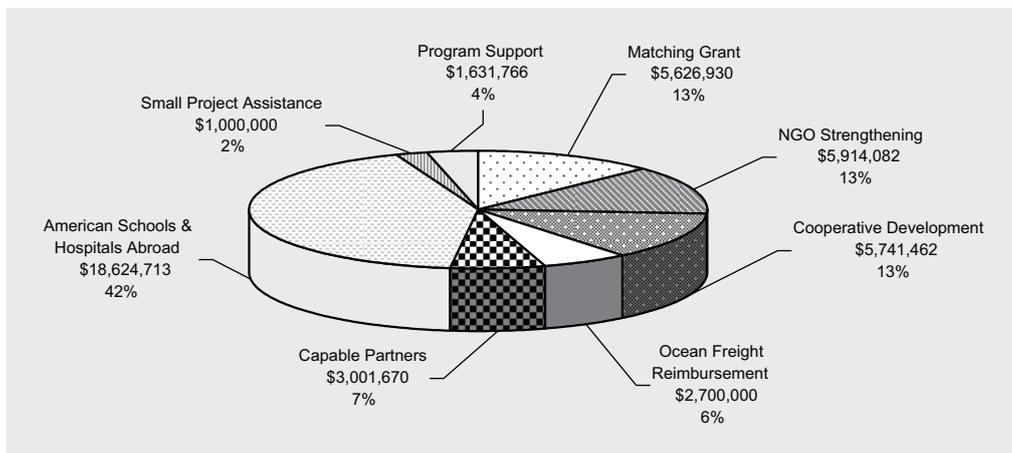
<sup>85</sup> USAID (2005), DCHA/PVC-ASHA Portfolio Fiscal Year 2004, pp.2-1. ([http://www.pvo.net/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/portfolio05.pdf](http://www.pvo.net/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/portfolio05.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>86</sup> *Ibid.*

PVO や国際 PVO のプロジェクト経費を支援する制度であり、他の援助機関とのマッチング・ファンドが可能である<sup>87</sup>。

他に現地の市民社会組織の能力強化を目指して、USAID の在外事務所が現地の草の根 NGO、ネットワーク、NGO を支える中間組織等に技術支援を行う有能パートナー・プログラム (Capable Partners Program) がある。このプログラムでは、各国の在外事務所が現地のニーズに合わせてプログラムの実施方法の詳細を決定できる<sup>88</sup>。また USAID は「健全な協同組合は経済利益をもたらし、開発の主導権を民衆に与える」<sup>89</sup> という考えに基づき、米国の協同組合の経験や専門性を開発途上国での協同組合の形成・促進に役立たせるため、協同組合開発プログラム (Cooperative Development Program) を設けている。加えて、登録された PVO が行う人道援助等のための物資輸送経費を補助する海上運賃払い戻しプログラム (Ocean Freight Reimbursement Program) が存在する。

図 4-2 2004 年度の DCHA/PVC-ACHA 予算



出所：2005 DCHA/PVC-ASHA, Portfolio, Fiscal Year 2004

### (3) その他の市民社会支援制度：対話・ファシリテーション

米国政府と PVO との間の掛け橋として、第二次対戦後に海外支援諮問委員会 (US Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid) が設けられ、年に 3 回開催されている。この委員会は USAID、PVO、教育機関、NGO、民間セクター、政府機関、国際機関等、米国の開発援助にかかわる様々なアクターを結びつけ、アクター間の情報共有、相互理解、連携を促進するためのものである<sup>90</sup>。この他に、米国を拠点とする 160 の開発・人道 NGO が参加する Interaction というネットワーク組織が存在し、政府との協議等を行っている<sup>91</sup>。

<sup>87</sup> Ibid., アイ・シー・ネット (2004)

<sup>88</sup> USAID website, Fiscal Year 2004, pp.3-1.

<sup>89</sup> USAID website ([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/coop.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/coop.html), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>90</sup> USAID website ([http://www.usaid.gov/about\\_usaid/acvfa/](http://www.usaid.gov/about_usaid/acvfa/), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>91</sup> アイ・シー・ネット (2004), OECD DAC, Ibid, p64. Interaction の詳細については web サイト参照。(<http://www.interaction.org/>, 2006 年 3 月アクセス)

#### 4-1-3 評価

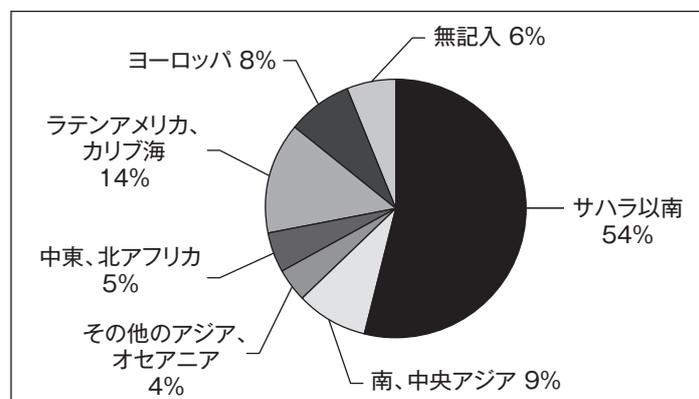
米国は開発援助において市民社会支援を非常に重要視しており、USAIDは市民社会組織に多くの事業を委託しているだけでなく、アドボカシー型市民社会組織に強力な支援を行っている。その背景には、活発な市民社会は米国外交の優先課題である民主化や経済自由化を推進するという認識が存在する。米国にとって市民社会の能力強化というのは何かを成し遂げるための手段ではなく、目標そのものなのである。

また米国の市民社会支援の近年の傾向として、米国市民社会組織や国際市民社会組織よりも途上国現地の市民社会組織を、個々の市民社会組織よりも市民社会全体を強化しようという傾向が見て取れる。1995年に発表されたNew Partnerships Initiativeも途上国における市民社会強化の重要性を明確にした他、2003年にはPVCが管理する資金援助プログラムとして、途上国の市民社会強化を重視するNGOセクター強化プログラムが登場した。

#### 4-2 フランス

フランスは外交政策において開発援助重視の姿勢を明確に示しており、特に植民地時代からの歴史的つながりが強いアフリカへの開発協力には特に力を入れている<sup>92</sup>。2003-2004年にフランスの二国間ODA（粗支出）を受けた上位5カ国は、コンゴ、セネガル、カメルーン、マダガスカル、モロッコであった<sup>93</sup>。

図4-3 フランス開発援助の地域別支出（純支出） 2003-2004



出所：OECD, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, 2006年3月アクセス)

<sup>92</sup> OECD website, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, 2006年3月アクセス)

フランスの二国間援助の対象は、サハラ以南アフリカが、全体の54%に上る。

<sup>93</sup> OECD website, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, 2006年3月アクセス)

#### 4-2-1 市民社会支援の概要と実績

##### (1) 市民社会の定義

フランス政府の開発協力政策には、明確な市民社会の定義は見当たらない。フランス開発庁の市民社会・NGO 担当者に対する聞き取り調査では、市民社会の概念は非常に抽象的で複数の意味を成すため明確には定義しないとのことであった。一方 NGO の定義に関しては、「1901 年法に基づいて設立されたアソシエーション、または財団、自治体、組合、企業委員会等の非政府組織」と定義されており、フランス外務省によると、この定義にのっとり、国際協力活動 (des actions de solidarité internationale) を目的とした開発活動、緊急支援、開発教育に従事する NGO が支援対象とされている<sup>94</sup>。

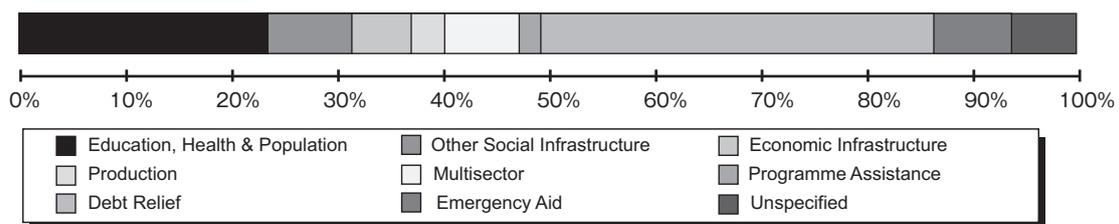
##### (2) 支援の目的と理由

国際協力高等評議会 (Haut conseil de la coopération internationale: HCCI) は、市民社会 (北の市民社会と南の現地市民社会双方) が開発の分野で不可欠のアクターになっていると表明している<sup>95</sup>。しかし、フランス外務省や、フランスの国際協力の主要部分を担う組織であるフランス開発庁 (Agence française de développement: AFD) の文書には、市民社会、とりわけフランスの市民社会組織に開発パートナーとしての役割を期待している記述があるものの、現地市民社会や市民社会組織の強化を政策目的と定めているものはない<sup>96</sup>。

##### (3) 支援対象分野

図 4-4 によると、フランスの開発援助全体の支援分野別配分は、債務帳消し、教育、保健衛生セクターへの支援の比重が高いことが分かる<sup>97</sup>。

図 4-4 フランス開発援助の分野別支出 2003-2004



出所：OECD, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif/>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>94</sup> フランス外務省 web サイト ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/mission-pour-cooperation-non-gouvernementale\\_2581/montant-apd-verse-aux-ong\\_11788/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/mission-pour-cooperation-non-gouvernementale_2581/montant-apd-verse-aux-ong_11788/index.html), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>95</sup> HCCI website (<http://www.hcci.gouv.fr/participer/commission6/index3.html>, 2006 年 3 月アクセス)。HCCI は、首相の下に置かれた諮問会議で、開発協力の諸アクターの協議・調整を目的とする。フランスの国際協力 NGO 代表も参加しており、「国際協力への市民社会の発言のために」をスローガンとしている。

<sup>96</sup> 例えば Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, Politique transversale: Politique française en faveur du développement, projet de loi de finances pour 2006.

<sup>97</sup> OECD website, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif/>, 2006 年 3 月アクセス)

#### (4) ODA におけるシェアとトレンド

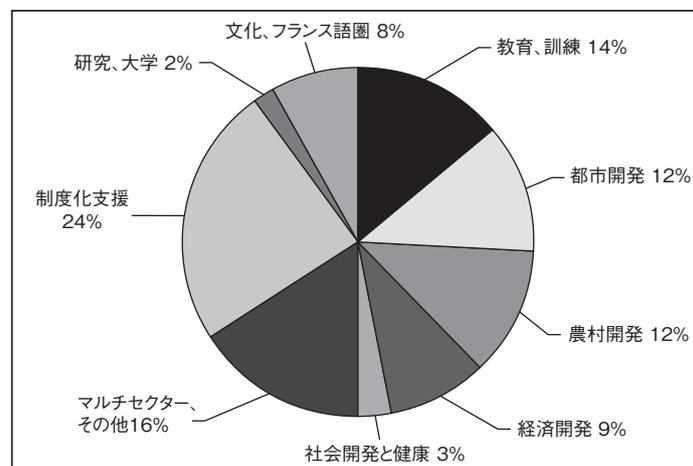
市民社会支援額は、2003年のフランスのODA総額64億1,970万ユーロのうち、71,004,130ユーロ（1.11%）で<sup>98</sup>、フランス政府の対NGO支援額はDAC諸国の中でも非常に低い。2003年のフランスの国際連帯NGOの収入（補助金と委託事業収入）のうち、フランスの公的資金は11%に過ぎず、収入全体では63%が民間から、公的資金を100とすると67%（委託事業含まず）は国際機関からの資金であった<sup>99</sup>。

#### 4-2-2 市民社会支援のフレームワーク

市民社会組織支援を目的とする組織としては、NGO支援室（La mission pour la coopération non gouvernementale: MCNG）がある。MCNGは、外務省国際協力・開発総局長（Le directeur général de la coopération internationale et du développement: DGCID）の下に置かれている。なお、人道・緊急援助は人道代表（la Délégation à l'action humanitaire）の担当であり、この分野での市民社会組織との協力にMCNGは関与していない。MCNGは国際NGO、民間企業、地方自治体協力（後述）、ボランティアを担当している。

MCNGのミッションは、フランスの非政府組織（NGO、企業、自治体、組合等）と政府の協力を推進し、「南」の市民社会を支援し、開発教育やボランティアを振興することである<sup>100</sup>。図4-5によると、MCNGの資金供与は、制度強化支援（24%）、教育、訓練（15%）、都市開発（12%）、農村開発（12%）を特に重視しているのが分かる。

図4-5 外務省NGO委託プロジェクトのテーマ別配分 2002（粗支出）



出所：フランス外務省 web サイト Bonne Pratique, Les organisations de solidarité nationale, 2002, ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/bonnes-pratiques\\_2584/organisations-solidarite-internationale\\_4641.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/bonnes-pratiques_2584/organisations-solidarite-internationale_4641.html), 2006年2月アクセス)

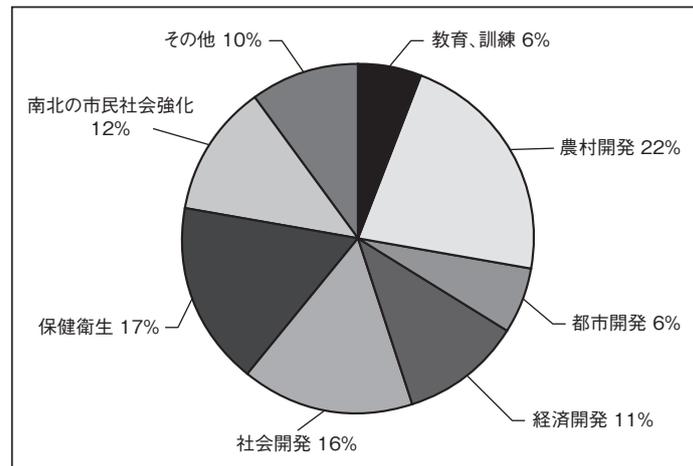
<sup>98</sup> フランス外務省 web サイト (<http://www.diplomatie.gouv.fr/>, 2006年3月アクセス)

<sup>99</sup> Commission Coopération Développement (2005), *Agent et organisations de solidarité internationale, 2002-2005*, p.10 & p.13.

<sup>100</sup> フランス外務省 web サイト ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/mission-pour-cooperation-non-gouvernementale\\_2581/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/mission-pour-cooperation-non-gouvernementale_2581/index.html), 2006年6月アクセス)

MCNG は申請されたプロジェクトの 50% を上限に資金供与 (cofinance) を行う。供与された資金の内訳 (2002 年) は、国際協力 NGO 50%、ボランティア 35%、自治体協力 15% であった<sup>101</sup>。自治体協力 (La coopération décentralisée) は、フランスの地方自治体に ODA 予算を配分するもので、主として南のパートナー (自治体) の制度的強化のために各自治体が独自の方法により様々な地域で国際協力を行っている<sup>102</sup>。

図 4-6 自治体協力 (la coopération décentralisée) のテーマ別配分 2002



出所：フランス外務省 web サイト ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/bonnes-pratiques\\_2584/cooperation-decentralisee\\_4635.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/bonnes-pratiques_2584/cooperation-decentralisee_4635.html), 2006 年 2 月アクセス)

AFD は、近年フランスの NGO への事業委託を拡大しているが、具体的な資金量は明らかにされていない。

### 市民社会の能力強化

#### (1) キャパシティ・ビルディングと資金協力

AFD 内の財政経済銀行研究所 (Centre d'études financières, économiques et bancaires: CEFEB) では、公的組織及び国際協力 NGO のキャパシティ・ビルディングを行っている。AFD では、この他にも NGO や市民社会組織のためのキャパシティ・ビルディングのための研修を行っている<sup>103</sup>。在外公館内の協力文化活動事務局 (service de coopération et d'action culturelle: SCAC) では、「社会開発基金」(Fond social de développement: FSD) を設け、NGO 支援を行っている<sup>104</sup>。

#### (2) ファシリテーション、対話、協議

外務省の NGO 支援室は国際連帯組織事務部 (bureau des organisations de solidarité

<sup>101</sup> フランス外務省 web サイト ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/bonnes-pratiques\\_2584/chiffres-globaux-repartition-geographique\\_4630.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/bonnes-pratiques_2584/chiffres-globaux-repartition-geographique_4630.html), 2006 年 6 月アクセス)

<sup>102</sup> フランス外務省 web サイト ([http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/ong-organisations-non-gouvernementales\\_1052/bonnes-pratiques\\_2584/cooperation-decentralisee\\_4635.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ong-organisations-non-gouvernementales_1052/bonnes-pratiques_2584/cooperation-decentralisee_4635.html), 2006 年 2 月アクセス)

<sup>103</sup> AFD website (<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/ongetsocietecivile/Ongformation>, 2006 年 2 月アクセス)

<sup>104</sup> アイ・シー・ネット (2004)

internationale) を設け、NGO との対話の場を設けている。また AFD は一年に一度、主にフランス NGO と集まり、共に AFD のプロジェクトの年間評価、翌年のプロジェクトの戦略等について話し合う。セクター別の対話も毎年行われている他、交流や資本化のワークショップ等も開催されている。また HCCI は国際協力にかかわる企業、NGO、組合等の様々な関係者との協議の場として設けられた組織であり、政府と民間の共同作業促進を目的として議論のためのフォーラムとして機能している。

#### パートナーシップ

AFD では、NGO がプロジェクトのスキームを AFD 地域事務局へ提出し、実現の可能性を NGO と共に協議して、支援の可否を決定する。その後、プロジェクト実施にあたっては要求に応じて技術支援を行い、最終的に評価を行う。また以下の表 4-2 はフランス外務省国際協力局 NGO 支援室の NGO 支援モダリティである。

表 4-2 フランス外務省の NGO 支援スキーム

NGO 支援ガイドライン	なし
政府の NGO 支援モダリティ	あり。優先プログラム・共同プログラムの支援
ネットワーク NGO への集中的支援	あり
小規模 NGO による個別案件支援	あり
他の援助機関とのマッチング・ファンド	なし
間接費等支援	可能。本部管理費は支援対象経費・管理費合計の 10% 以下
申請から契約までのプロセス、審査方法、契約内容	評価局が中心に審査するが、大使館や地域局、分野局の意見も取り入れられる。NGO ネットワークのオブザーバーあり。 申請は、年 4 回開催される外務省内に位置する運営委員会で審査される。申請の締め切りは、同委員会開催の 2～3 カ月前に設定される。
申請から契約（送金）までに要する時間	4 カ月以上。
支払い方法	一年の契約の場合、優先地域以外への資金は一括払い。優先地域への資金はまず 70% が、後に 30% が支払われる。数年間契約の場合、初年度分は一度に支払われ、2 年度以降は後に支払い申請を行う。
事前終了後のチェック体制	評価は主として外務省が実施。
申請団体の資格	3 年以上の NGO 活動が証明可能なこと。
具体的審査基準	総会・理事会が定期的で開催されていること、活動実施状況と今後の予算計画が存在することを証明できること。
審査過程における第三者（あるいは政府）の関与度	国際協力・開発総局が実施、在外仏大使館の意見も取り入れる。NGO に開発教育プログラム、ボランティア支援スキームの審査を外部委託した例あり。
不正が発生した場合の措置・防止措置	中間・最終報告書の提出を持って支払いがあるため、支払いの停止がされると考えられる。
アカウントビリティ・外部監査等	会計を含む中間・最終報告書の提出が義務。

出所：アイ・シー・ネット (2004)

### 4-2-3 評価

フランス政府の市民社会の定義や市民社会支援政策は明確ではない。またフランス ODA による市民社会支援額は他の主要ドナー国と比べて非常に低い。市民社会は主として開発パートナーとみなされており、市民社会自体の強化は重視されていない。また市民社会との協力を語る時、現地よりも、フランス市民社会の諸組織との協力を重点が置かれている。フランス政府と市民社会の関係に関しては近年両者間の対話が強化されているが、DAC の報告書は、フランス政府は対話をより一層強化するべきだと指摘している<sup>105</sup>。またフランスの市民社会に対するキャパシティ・ビルディングは近年始まったばかりで、まだ実績に乏しい。

フランスは外務省内でも複数の開発援助にかかわる部署が散在していることに加えて、縦割り行政のため十分な連携が取られていない<sup>106</sup>。そのため市民社会支援に関してもそれぞれの戦略が異なり、混乱しやすく、総合的に評価することも難しい。今後フランス政府は市民社会との連携に関して省庁間での連携強化や基準統一化等を行うことが求められる。

## 4-3 英国

英国にとってアフリカ開発は優先度の高い課題である。それは英国が議長国を務めた 2005 年 G8 サミットにおいて対アフリカ援助を 2010 年までに 2 倍に増額する合意が形成されたことや、英国の二国間 ODA のうちアフリカ向け援助額が 52.5% を占める<sup>107</sup> という数字にも表れている。また英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) は貧困削減を最重要で唯一の目標としている<sup>108</sup>。

### 4-3-1 市民社会支援の概要と実績

#### (1) 市民社会の定義

DFID は市民社会を「政府、民間セクター、家庭の間に所在する領域で、構成員が共通関心事項について議論し、活動を起すスペースである」<sup>109</sup> と定義している。また DFID が支援対象とする市民社会組織は NGO に限られず、労働組合、職業組合、民族グループ、宗教団体、生協、コミュニティ協同組合等と幅広い<sup>110</sup>。

<sup>105</sup> DAC Peer Review: France, OECD, 2004. (<http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>106</sup> 堀田・坂井 (2002) p.52.

<sup>107</sup> これはアフリカ全土に対する支援であり、サハラ以南アフリカ支援と北アフリカ支援の両方を含む。OECD website, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 32.

<sup>108</sup> DFID website, Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century White Paper on International Development, 1997. (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper1997.pdf>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>109</sup> DFID website (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/intheuk/workwithcs/cs-how-to-work-what.asp>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>110</sup> DFID website, Statistics on International Development 2005, Glossary, (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2005/contents.asp>, 2006 年 3 月アクセス)

## (2) 支援の目的と理由

DFID は、市民社会支援は貧困で苦しむ人々自身が問題解決をするためのエンパワーメントに役立ち、究極的には貧困削減につながる」と述べている。また DFID は貧困削減のためには効率的で民主的な政府の存在が不可欠であり、そのような政府を形成するためには効率的で民主的な市民社会の存在が必要だと説いている<sup>111</sup>。言い換えると、DFID は市民社会支援が「効率的な社会サービスの供給」と「健全なガバナンス形成」という二つの効果をもたらしうると認識しているといえる。

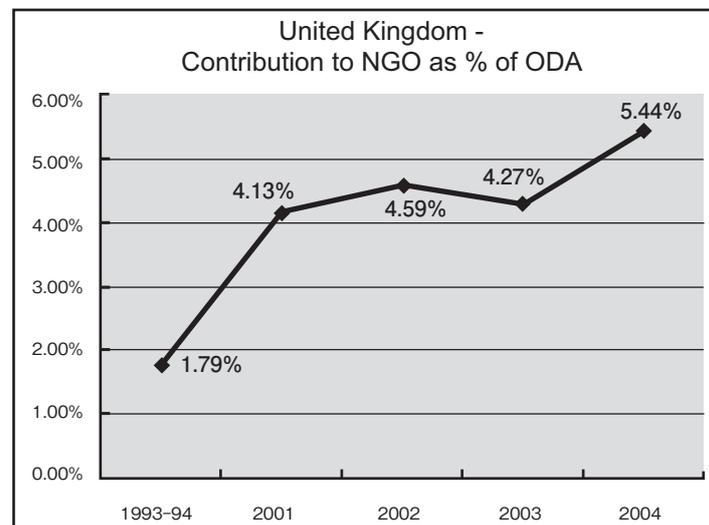
## (3) 支援対象分野

DFID 市民社会支援がどの開発課題やセクターを重点的に支援しているのかというデータはないが、貧困削減に貢献する市民社会組織のプロジェクトやアドボカシー活動について広く支援を行っている。また近年 DFID は南の市民社会組織と北の市民社会組織との役割分担を明確にしており、南の NGO に対してはプロジェクト実施・運営・管理等を任せ、英国市民社会組織や国際市民社会組織に対してはアドボカシー等の役割を求めている<sup>112</sup>。

## (4) 資金の ODA におけるシェアとトレンド

英国政府の ODA 総額における対 NGO 支援のシェアは増加の傾向にあり（図 4 - 7 参照）、2004 年は ODA 全体のうち 5.4%（4 億 2,900 万米ドル）が NGO 支援に充てられた。

図 4 - 7 英国 ODA の対 NGO 支援のシェア 1993/94 - 2004



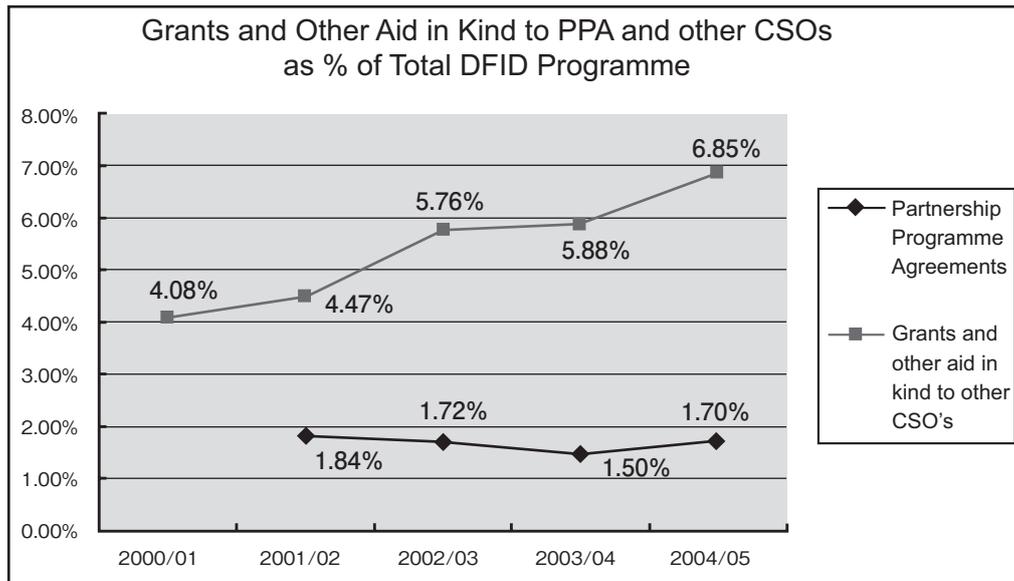
出所： OECD, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 14, (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>111</sup> DFID website (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/intheuk/workwithcs/cs-how-to-work-what.asp>, 2006 年 3 月アクセス)、黒田 (2004)、経済産業研究所 (2004)

<sup>112</sup> 1999 年に前国際開発相のクレア・ショートは「NGOs in a Global Future」というスピーチで今後市民社会支援においては途上国現地の NGO を中心的に支援し、国際 NGO に関しては先進国内の啓発活動やアドボカシーの役割を求めていく方針を発表した。

DFIDに限ると、2004年度に自国の市民社会組織に対して行われた支援は2億3,293万ポンド(DFID全支出の約6%)であった。またDFIDの全プログラムに対する支出のうち、大規模市民社会組織に財政支援を行う Partnership Programme Agreement (PPA、詳しくは後述)のシェアには大きく変動がない一方で、中小市民社会組織を対象とする資金援助スキームの Civil Society Challenge Fund (CSCF、詳しくは後述)を含むその他の市民社会組織向けの無償資金協力のシェアは近年増加している(図4-8参照)。

図4-8 DFIDの支出総額に占める市民社会組織支援 2000/01-2004/05



出所：DFID, Statistics on International Development 2005, Table 1, (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2005/contents.asp>, 2006年3月アクセス)

#### 4-3-2 市民社会支援のフレームワーク

##### 市民社会の能力強化

##### (1) キャパシティ・ビルディングと資金協力

DFIDは2001年より Programme Partnership Agreements (PPA) という資金援助スキームを設け、英国の大規模市民社会組織はDFIDとPPAを結ぶことによって包括的な資金供与を受けることが可能になった。DFIDとPPA締結を希望する市民社会組織は、DFIDとミレニアム開発目標を達成するためにはどのように協力すれば良いのか等を密に協議し、他にモニタリング、評価、支払い方法等について取り決めを行う。PPAは多年度ベースで市民社会組織は比較的自由に資金を使うことが許され、DFIDへの主たる報告義務も年次報告のみである<sup>113</sup>。現在DFIDとPPAを結んでいる市民社会組織は15団体である<sup>114</sup>。

<sup>113</sup> 経済産業研究所(2004)、アイ・シー・ネット(2004)

<sup>114</sup> Oxfam、Action Aid、Save the Children、CARE International等、国際的に活躍する大規模NGOが含まれる。DFID website (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidwork/ppas/partnerprogagreements.asp>, 2006年3月アクセス)

一方、英国の中小 NGO に対するキャパシティ・ビルディングに関しては主に 290 の NGO が加盟するネットワーク NGO の BOND (British Overseas NGOs for Development) が担っており、DFID は BOND の総収入の約 40% を供与している<sup>115</sup>。BOND は NGO を対象とする研修を行っており<sup>116</sup>、研修内容はプロジェクト計画書の作成方法、広報、アドボカシー、プロジェクト・サイクル・マネジメントと多岐にわたる。その他に BOND は開発課題や対象地域等で分けた 15 のワーキンググループを設け、メンバー NGO 間の情報交換やネットワークも促進している<sup>117</sup>。

## (2) ファシリテーション、対話、協議

BOND、及び大規模 NGO ネットワークの BOAG (British Overseas Agencies Group)<sup>118</sup> は副大臣クラスや大臣と政策レベルの対話を実施している。また DFID は 2004 年に内閣府が発行した「コンサルテーションに関する実施基準 (Code of Practice on Consultations)」に基づいて政策決定プロセスに多くの関係者が参加することを促進しており、国民が参加できるパブリック・コンサルテーションの最新情報を DFID の web サイト上で公開している<sup>119</sup>。

## パートナーシップ

### (1) プロジェクト・サポート

サッチャー政権時における英国の市民社会組織活動はしばしば政府の事業下請け的な色彩を持ったが、その反省を基に現在では業務委託は少なく<sup>120</sup>、市民社会組織は自らプロジェクトを提案することが求められる。その代表的なものが中小市民社会組織の個別案件を支援する CSCF であり、CSCF の支援を受ける市民社会組織は最高 50 万ポンド、最長で 5 年間の支援を受けることができる。この他市民社会組織が応募できる資金援助スキームとしては従来開発 NGO 以外の市民社会組織（職業組合、労働組合、生協等）の支援を目的とする Strategic Grant Agreement<sup>121</sup> や、開発教育の支援を目的とする Development Awareness Fund、紛争予防や人道支援を目的とする Conflict and Humanitarian Fund 等が存在する。

上記の DFID の資金援助スキームを受けることができるのはほとんどが英国市民社会組織であるが、アフリカの市民社会組織が直接資金援助を受けることができるスキームとしては 2005 年には南部アフリカの市民社会組織を対象として立ち上げられた Southern Africa Trust が挙げられる<sup>122</sup>。加えて、英国政府から途上国現地に対して直接支援を行うプログラムとしては 2005 年度から DFID から英国外務省へと移管された小規模無償資

<sup>115</sup> BOND website Annual Report 2004/2005 (<http://www.bond.org.uk/pubs/general/annualrep05.pdf>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>116</sup> 国際開発センター (2000)、アイ・シー・ネット (2004)

<sup>117</sup> BOND website, Learning and Training, (<http://www.bond.org.uk/lte/topic.htm#old>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>118</sup> BOAG の参加メンバーは ActionAid、CAFOD、Christian Aid、Oxfam GB、Save the Children の 5 団体。

<sup>119</sup> DFID website, Consultations, (<http://www.dfid.gov.uk/consultations/>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>120</sup> 経済産業研究所 (2004)

<sup>121</sup> 包括的な助成金。BOND はこれを DFID から受けている。(経済産業研究所 (2004))

<sup>122</sup> The Southern Africa Trust website, (<http://www.southernafricatrust.org/>, 2006 年 3 月アクセス)

金プログラム (Small Grants Scheme: SGS) が存在する。各途上国における英国大使館や領事館がその管理を行いモダリティの詳細は各国で異なるが、一般的には現地市民社会組織が優先的に支援を受けることができ、最大約 40,000 ポンド、最長 2-3 年の支援を受けることができる<sup>123</sup>。

#### 4-3-3 評価

DFID の市民社会支援スキームの 2 大柱は PPA (大規模市民社会組織向け財政支援) と CSCF (中小市民社会組織向け個別案件支援) であるが、DFID の市民社会政策の大きな特徴の一つはこのように市民社会組織の規模によって支援制度を変えているという点である。つまり大規模市民社会組織に対しては能力強化の支援を行っており、中小市民社会組織に対してはパートナーシップ型の支援を行っている。この点について DAC 報告書 (2001) は英国近年大規模市民社会組織とはより戦略的に協力を行うようになり、中小市民社会組織にはアドボカシーの役割を求めようになってきたと述べている<sup>124</sup>。また従来の国際開発 NGO 以外の市民社会組織 (生協、労働組合等) を支援する SGA の誕生等を受けて、近年の英国の開発援助は市民社会支援の対象をより拡大した点も同報告書で評価されている<sup>125</sup>。加えて、近年英国は北の市民社会組織と南の市民社会組織との役割分担を明確化しており、特に途上国現地の市民社会自体を強化することに力を入れており、北の市民社会組織に関してはそのアドボカシー活動等を支援している。

一方、英国に依然として残された課題としては、小規模 NGO が利用できる支援策を拡充することと、途上国現地の市民社会をさらに強化していくという点が挙げられる<sup>126</sup>。国際的にも名高い NGO を多く輩出している英国であるが、小規模 NGO も十分な支援を受けられるような配慮が求められている。

#### 4-4 カナダ

カナダはアフリカを国際協力課題の中心に据えており、アフリカへの資金援助額を 2008-2009 年には 2003-2004 年のレベルの 2 倍まで増やす努力を行っている<sup>127</sup>。また、2002 年にはアフリカのためのカナダ基金 (Canada Fund for Africa) が設置され、アフリカ支援のためにさらに 5 億ドルの資金の投入が予定されている<sup>128</sup>。

<sup>123</sup> 英国外務省 web サイト (<http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029390554>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>124</sup> OECD (2001)

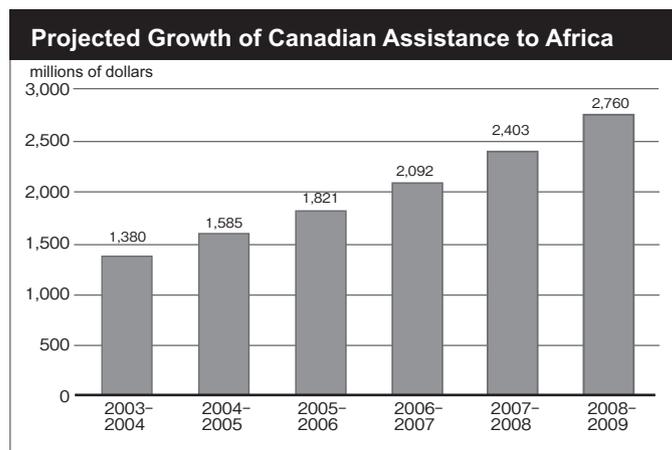
<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Department of Finance Canada website (<http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpc6e.htm>)

<sup>128</sup> CIDA website ([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/87193937A4CD1A9D85256FB200556D7B?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/87193937A4CD1A9D85256FB200556D7B?OpenDocument), 2006 年 3 月アクセス)

図 4-9 カナダの対アフリカ支援の伸びの予測 2003/04-2008/09



出所：カナダ財務省 web サイト (<http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpc6e.htm>)

#### 4-4-1 市民社会支援の概要と実績

##### (1) 市民社会の定義

カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA) は市民社会を「市民が団結して政府、市民同士、企業、国際機関等に対して交渉を行うことができる場であり、政府や市場に含まれない社会領域である」と定義している<sup>129</sup>。また市民社会組織は「様々な形、規模、アイデンティティ、価値を持つ組織を含み、その例としてはフォーマルとインフォーマル非営利組織、NGO、商工組合、専門職協会、非営利の教育・保健・文化機関、労働組合、宗教団体、社会運動、自助・コミュニティ・グループ等が挙げられる」としている<sup>130</sup>。

##### (2) 支援の目的と理由

CIDA は、市民社会は①民主化を促進し、②開発援助政策の形成、実施、評価に不可欠な存在であり、③イノベーション (革新) の源泉である<sup>131</sup>、と捉えており、これが CIDA が市民社会を支援する主な理由である。CIDA は市民社会との連携を重要視しており、非営利セクター支援を担当する部署としてボランティア・セクター課 (Voluntary Sector Division) をカナダ・パートナーシップ局 (Canadian Partnership Branch) 内に設けている。

##### (3) 支援対象分野

CIDA はカナダの ODA の約 80% を占めており<sup>132</sup>、その優先開発課題は①社会開発 (基

<sup>129</sup> CIDA website, "Civil Society and Development Co-operation" (2001), p.3. ([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

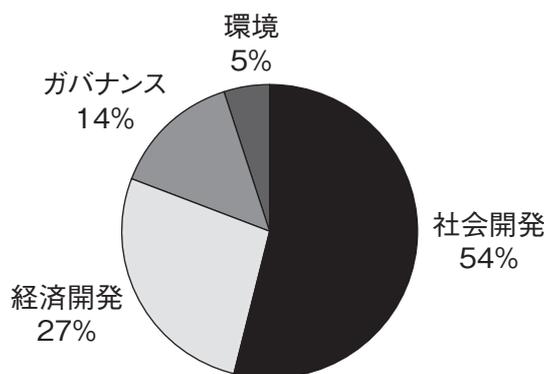
<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> CIDA (2001) Civil Society and Development Co-operation, p.3. ([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf)) ; CIDA website ([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/b2a637b3ebb3f4e68525677e0071f3e1/81ee724e912c8bd885256d71006577bf?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/b2a637b3ebb3f4e68525677e0071f3e1/81ee724e912c8bd885256d71006577bf?OpenDocument), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>132</sup> CIDA website (<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-112781458-HJX>, 2006 年 6 月アクセス)

本教育、子供の保護、保健と栄養、HIV/AIDS)、②経済開発（農業開発と民間セクター開発を通じた経済発展と生活向上）、③環境維持（環境の保護、保存、管理）、④ガバナンス（人権、民主主義、グッドガバナンス）であり<sup>133</sup>、2003年度のCIDAの予算配分は下図の通りである。途上国現地の市民社会支援はこのうちのガバナンスに含まれる。

図4-10 2004-2005のCIDAの分野別支出額



出所：CIDA, "Canadian International Development Agency Departmental Report 2005", 2005. ([http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications3/\\$file/CIDA%20DPR%202004-05%20EN.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications3/$file/CIDA%20DPR%202004-05%20EN.pdf))

#### (4) 資金のODAにおけるシェアとトレンド

カナダの開発援助は、カナダの市民社会や企業も含め広く巻き込んでいることが大きな特徴である<sup>134</sup>。カナダ政府は1990年代に緊縮財政に陥り、ODA予算も減少傾向にあった。1991年度におけるODAは対GNI比が0.49%であったが、2001年度には0.22%まで落ち込んだ<sup>135</sup>。近年は再び増加傾向が見られ、2004年度は0.27%まで回復し<sup>136</sup>、また2005年度は0.29~0.34%まで増加すると推測されている<sup>137</sup>。しかし、市民社会組織を通して支出されるODAの割合は今でも減少傾向にあり、CIDAの支出のうち市民社会組織を通して支出される割合は1999年度の28.5%から2004年度には18.5%にまで減少したと推測された<sup>138</sup>。また途上国現地の市民社会支援のための支出も1995年から1999年にかけて減少している。

<sup>133</sup> また、すべての分野において男女平等が促進されている。CIDA website (<http://www.acdi-cida.gc.ca/whatwedo.htm>, 2006年3月アクセス)

<sup>134</sup> 経済産業研究所 (2004)

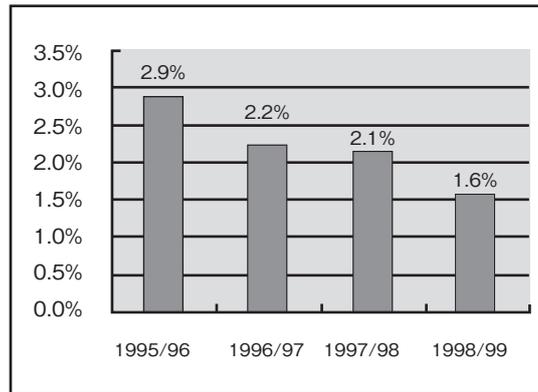
<sup>135</sup> OECD website, Canada (2002) DAC Peer Review, Main Findings and Recommendations. ([http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_37413\\_2409533\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_37413_2409533_1_1_1_37413,00.html), 2006年3月アクセス)

<sup>136</sup> OECD DAC website, Canada's Aid at a Glance. (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1860310.gif>, 2006年3月アクセス)

<sup>137</sup> CCIC website, CIDA Estimates 2005-2006 Part III: Report on Plans and Priorities: A CCIC Review of Highlights ([http://www.ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_2005-06\\_cida\\_estimates.pdf](http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2005-06_cida_estimates.pdf), 2006年3月アクセス)

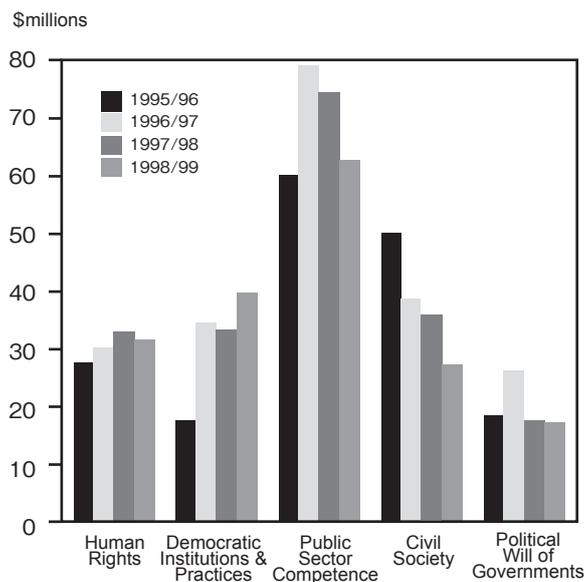
<sup>138</sup> CCIC website, ([http://www.ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_2005-10\\_paper\\_2%20marginalization\\_of\\_CSOS.pdf](http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2005-10_paper_2%20marginalization_of_CSOS.pdf), 2006年3月アクセス)

図 4 - 11 CIDA の総支出に占める市民社会支援支出のシェア 1995/96-1998/99



出所：CIDA and Governance 1998-99: A Report on New Activities and Continuing Trends in the Governance Contributions to Sustainable Development.  
 (http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG2/\$file/E\_CIDAfin.pdf) より作成。

図 4 - 12 CIDA の人権、民主化、ガバナンスプログラムにおける支出の推移



出所：CIDA and Governance 1998-99: A Report on New Activities and Continuing Trends in the Governance Contributions to Sustainable Development, p.2.  
 (http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG2/\$file/E\_CIDAfin.pdf, 2006年3月アクセス)

#### 4 - 4 - 2 市民社会支援のフレームワーク

##### 市民社会能力強化

##### (1) ファシリテーションと対話

CIDA と市民社会組織との間では定期的に協議会や会議が開催されており、CIDA の政

策等に関する分析、討論、情報交換、提言等が行われている<sup>139</sup>。またカナダ政府と非営利セクターは、両者間の関係強化と非営利セクターの能力強化を目標として、「ボランティア・セクター・イニシアティブ (Voluntary Sector Initiative)」という5カ年協同イニシアティブを実施している<sup>140</sup>。政府と非営利セクターの間にはこのイニシアティブの基に作成された資金供与や政策対話に関する合意文書が存在し、CIDA と CICC が協力して貧困対策に関する政策対話の効果を高めていくためのプロジェクト等を進めている。

## (2) 資金援助、技術訓練、人材支援

CIDA は開発途上国や経済移行国の市民が国際会議や地域会議に参加ができるよう、会議の主催者に対して資金援助（出席者の交通費、宿泊費、参加費、食費等の払い戻し）を行っている<sup>141</sup>。この支援を要請できるのは会議の主催者（市民社会組織、公的機関、民間企業等）であり、会議に出席を希望する個人が CIDA に直接支援を要請することができない。また支援対象となる会議の内容は CIDA の優先課題と合致していなければならず、支援対象は途上国か経済移行国からの出席者に限られる。

## パートナーシップ

### (1) プロジェクト・サポート

カナダ・パートナーシップ局内のボランティア・セクター課の支援対象は、①大学等の教育機関と② NGO、会員組織、専門組織等の市民社会組織の二つに大きく分けられる。教育機関に関してはその専門性を途上国の能力強化に役立たせることが期待されており、そのようなプロジェクトが CIDA の支援対象となる<sup>142</sup>。また NGO 等の市民社会組織に関しては NGO プロジェクト資金 (NGO project facility)、気候変動基金 (Climate change development fund)、改革基金 (Innovation fund)、環境と持続可能な開発プログラム (Environment and sustainable development program) の四つの開発課題別の支援プログラムが存在する。

その他にも、アフリカ局は「アフリカ開発のための新パートナーシップ」(The New Partnership for Africa's Development: NEPAD) で取り上げられた課題に関する建設的な対話を促進するプロジェクトを支援するための NEPAD Outreach Fund を設けている。このスキームの支援対象は、アフリカ現地の NGO、公共セクター、民間セクターであるが、アフリカの組織のパートナーとしてであればカナダの組織も支援を受けることができる<sup>143</sup>。支援金額の上限は 50,000 カナダドルと少額で、プロジェクト期間も一年以下と短いことが特徴である。

<sup>139</sup> CIDA website, "Civil Society and Development Co-operation" (2001), p.3. ([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf), 2006年3月アクセス)

<sup>140</sup> VSI website (<http://www.vsi-isbc.ca/eng/about/goals.cfm>, 2006年3月アクセス)

<sup>141</sup> CIDA website ([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/241BBEC5A346122A85256D88006B4B1D?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/241BBEC5A346122A85256D88006B4B1D?OpenDocument), 2006年3月アクセス)

<sup>142</sup> CIDA website ([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/D4B00ECD9A0E394D85256D7B006959C2?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/D4B00ECD9A0E394D85256D7B006959C2?OpenDocument), 2006年3月アクセス)

<sup>143</sup> CIDA website ([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/AllDocIds/67342AE72BF28B0785256CDE00750A51?OpenDocument#1](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/AllDocIds/67342AE72BF28B0785256CDE00750A51?OpenDocument#1), 2006年3月アクセス)

加えて、開発のために若者等のボランティアが海外に派遣する CIDA 版青年海外協力隊ともいえるカナダ・コープス (Canada Corps) が 2004 年に新設された<sup>144</sup>。開発のために若者等のボランティアが海外に派遣されるという面では日本の海外青年協力隊と類似しているが、派遣ボランティアを活用して実施するプロジェクトをカナダの NGO、教育機関、民間団体等が提案できることという点では異なる。プロジェクトの支援金額は上限 600,000 ドルで、プロジェクト期間は 2 年半以下である。

#### 4-4-3 評価

世界には国際協力において、市民、企業、大学や他の機関との交流を重視している国は多々あるが、カナダはその中でもパートナーの重要性を認識するのが特に早く、また徹底している国である<sup>145</sup>。また政府と市民社会との間の協議組織を設ける等、市民社会との対話にも積極的であり、そうした姿勢は高く評価できる。一方、残された課題としては行われている支援がプロジェクトやプログラム・ベースであるため、CIDA が優先課題とした項目から外れた課題、また CIDA が見落としてしまった課題についての支援がしづらいという点が挙げられる<sup>146</sup>。つまり CIDA の支援を受けたい市民社会組織は CIDA の優先課題となるべく合致する活動を行う必要があり、こうした問題は市民社会側の柔軟性、革新、多様性等の減少を引き起こすと懸念されている。また CIDA は世界銀行や IMF 等のような「銀行的」ローン支援を増やしており、政府間援助が増加している一方で、市民社会組織の外交または開発における役割が相対的に軽んじられるようになってきているとも報告されている<sup>147</sup>。

#### 4-5 日本

日本の開発援助は、依然としてアジアを優先しており、アフリカ支援の優先度は相対的に低い。一方、アジアの経済発展やアフリカの深刻な貧困や紛争の問題を受けてアフリカへの国内的関心が高まっていることも事実である。外交面では、日本は 1993 年よりアフリカの開発をテーマとするアフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on African Development: TICAD) を開催して、アフリカ開発への積極性をアピールしている。

##### 4-5-1 市民社会支援の政策と実績

日本の主要な ODA 政策文書<sup>148</sup>には、NGO という用語は見られるものの、「市民社会」の語は見当たらない。日本の開発援助文書において市民社会や市民社会組織という表現が

<sup>144</sup> Canada's International Policy Statement : Development, ([http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/IPS\\_PDF\\_EN/\\$file/IPS-EN.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/IPS_PDF_EN/$file/IPS-EN.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>145</sup> Canada (2002) DAC Peer Review, Main Findings and Recommendations. ([http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_37413\\_2409533\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_37413_2409533_1_1_1_37413,00.html), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>146</sup> "Strengthening Aid Effectiveness: New Approaches to Canada's International Assistance Program", CIDA, June 2001. ([http://www.ccic.ca/e/002/aid\\_2001-06\\_ccic\\_briefing\\_notes\\_strengthening\\_aid\\_effectiveness.shtml](http://www.ccic.ca/e/002/aid_2001-06_ccic_briefing_notes_strengthening_aid_effectiveness.shtml), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> 政府開発援助に関する中期政策 (2005 年 2 月 4 日)、ODA 大綱 (2003 年)

使われることは稀であるが、NGO との連携の重要性については近年頻繁に明記されるようになった。欧米諸国に比べると、NGO 経由の支出は諸規模にとどまっているが、中東紛争地域での日本の NGO の活動支援等を中心に、資金量も増加傾向にある。

### (1) 市民社会の定義

日本政府が採用する市民社会の定義については定かでない。他方、日本の国際協力 NGO については外務省が「開発、経済、人権、人道、環境等の地球規模の問題に取り組む非政府・非営利の組織」と説明しているが<sup>149</sup>、発展途上国の NGO についての定義は見当たらない。

### (2) 支援の目的と理由

外務省は web サイト上で NGO とのパートナーシップについて次のように説明している<sup>150</sup>。開発援助において NGO を支援する理由は、国際 NGO がその活動において現地の社会や住民に密着して迅速・柔軟な対応を行うのが可能だからである。また ODA に対する国民の理解と支援を得るためにも NGO との連携を強め、「国民参加型援助」を推進することが重要だと説明している<sup>151</sup>。ただし、以上は日本の NGO を対象とした説明であり、発展途上国の NGO 支援については述べられていない。

### (3) 対象分野

外務省による NGO 支援には、日本の NGO を対象とした「日本 NGO 支援無償資金協力」と、開発途上国の公共団体と国際及びローカル NGO を対象とした「草の根・人間の安全保障無償資金協力」がある。加えて NGO や地方公共団体が実施する文化・高等教育事業のための「草の根文化無償資金協力」があるが規模は限られている。

日本 NGO 支援無償協力は、支援事業を「草の根レベルに直接裨益する経済・社会開発プロジェクト（施設建設、機材供与、啓蒙活動等）」<sup>152</sup>と定めている。また望ましくない事業として、政治目的・宗教目的のものと共に、被供与団体のキャパシティ・ビルディングを挙げている。「草の根レベルに対する裨益効果が明確ではない（間接的すぎる）」ことを理由として挙げており、「NGO 支援」という名称とは裏腹に、NGO 自体を支援するものではない。

草の根・人間の安全保障無償は保健、医療、基礎教育、環境等の基礎生活分野の案件が多いが、この他にリサイクル、地雷除去、マイクロクレジットに関しても支援を行っている。この制度も、草の根無償と同様にキャパシティ・ビルディング事業を支援対象から除いており、市民社会組織の強化には明らかに無関心である。

---

<sup>149</sup> 外務省 web サイト「ODA における政府と NGO のパートナーシップ」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/partnership/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/partnership/index.html), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> 詳しくは「平成 17 年度日本 NGO 支援無償資金協力について（実施要領）」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/shien/musho\\_yoko17/pdfs/musho\\_yoko17.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/shien/musho_yoko17/pdfs/musho_yoko17.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

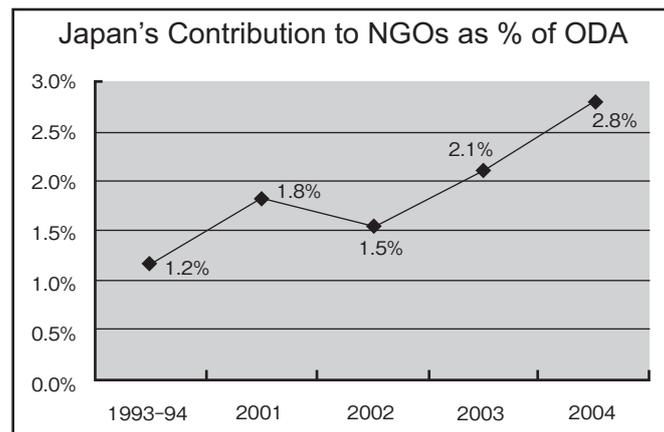
#### (4) 対象国・地域

2004年度の援助全体で見ると、日本の開発援助は42.7%をアジアに配分しており、アフリカ(10.9%)は、中東(17.3%)について第三位で、アジアの四分の一の資金しか受け取っていない<sup>153</sup>。しかし、無償資金協力に限ると対アフリカ支援は全体の16.9%を占め、対アジア支援28.9%の三分の一を越える。なお、この年は、イラク支援の影響で無償基金の43.9%が中東向けであった<sup>154</sup>。

#### (5) 資金のODAにおけるシェアとトレンド

他の主要ドナー機関を追うように、日本の対NGO支援は増えつつある(図4-13参照)。この増加を牽引しているのは、草の根・人間の安全保障無償であり、特に中東向けは全体の41%(2005年)を占めた。2005年度の外務省による二国間開発援助予算5,189億円のうち、草の根・人間の安全保障無償に充てられたのが140億円(2.7%)、日本のNGO支援無償に充てられたのが28.5億円(0.5%)、NGO事業補助金に充てられたのが1.14億円(0.02%)であった<sup>155</sup>。

図4-13 日本のODA総額に占める対NGO支援のシェア



出所：OECD, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 14, (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>)

#### 4-5-2 市民社会支援のフレームワーク

日本の市民社会支援策は日本のNGOを対象とするものが中心であったが、草の根・人間の安全保障無償資金協力の増加により現地の市民社会組織が活用できる制度が拡大している。

<sup>153</sup> ODA白書2005 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05\\_hakusyo/ODA2005/html/zuhyo/index.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusyo/ODA2005/html/zuhyo/index.htm) 図表II-3, 2006年6月30日アクセス)

<sup>154</sup> *Ibid.* (図表III-37)

<sup>155</sup> *Ibid.* (図表III-10)

## 市民社会の能力強化

### (1) 資金協力

日本政府の市民社会組織の能力強化は、日本の NGO のみを対象としている。また、資金規模は極めて小さいが、増加傾向にある。外務省は、前述したように、日本の NGO の能力強化のために NGO 事業補助金を交付しており、NGO が実施するプロジェクト費用を補助する「開発協力事業」、NGO の海外派遣職員の保険経費を補助する「国際ボランティア補償支援制度」、NGO の職員が海外で研修等を受ける際の経費を補助する「NGO 海外研修支援制度」の3種類の制度が存在する。

### (2) ファシリテーションと対話

NGO との対話や情報交換を目的として、外務省は 1996 年から、JICA は 1998 年から、JBIC は 2001 年から、NGO との定期協議会を原則として年に 4 回開催している<sup>156</sup>。また JICA は協議会に加えて、NGO-JICA 連携事業検討会や開発教育小委員会議を開催している。

### (3) 技術訓練、人材支援

外務省は NGO のための活動環境整備支援事業を行っており、主な事業は日本の NGO 職員が NGO に関する質問や相談に応じる「NGO 相談員制度」、専門性や技術を持つ人材を NGO に派遣する「NGO 専門調査員制度」、特定の分野の専門性や能力を高めるための「分野別 NGO 研究会」、日本の NGO スタッフの育成を目指す「海外 NGO 等との共同セミナー」である<sup>157</sup>。また近年 JICA による NGO 能力強化制度も拡充されており、JICA の在外事務所において日本の NGO の現地での活動をサポートする「NGO-JICA ジャパンデスク」の設置や、NGO を活動現場への技術者の派遣する「NGO 技術者派遣制度」、NGO スタッフ対象の研修への参加の支援等が行われている<sup>158</sup>。

## パートナーシップ

### (1) プロジェクト・サポート

外務省の「日本 NGO 支援無償資金協力」と「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の両制度では、原則 1,000 万円以下（最高 5,000 万円）<sup>159</sup> が施設や資機材費、人件費、プロジェクト管理費のために供与される。日本 NGO 支援無償の支援を受けられるのは日本の NGO に限られる一方、草の根・人間の安全保障無償の支援を受けられるのは現地の NGO や国際 NGO の他に、地方政府、教育機関、医療機関等も含まれる。

<sup>156</sup> 外務省 - NGO 協議会に関しては ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/taiwa/kyougikai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html), 2006 年 3 月アクセス)、JICA-NGO 協議会に関しては (<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/index.html>, 2006 年 3 月アクセス)、JBIC-NGO 協議会に関しては ([http://www.jbic.go.jp/japanese/ngo\\_jbic/index.html](http://www.jbic.go.jp/japanese/ngo_jbic/index.html), 2006 年 3 月アクセス) を参照。

<sup>157</sup> 外務省 web サイト ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/shien/kankyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/shien/kankyo.html), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>158</sup> JICA web サイト (<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/index.html#support>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>159</sup> 詳しくは「平成 17 年度日本 NGO 支援無償資金協力について（実施要領）」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/shien/musho\\_yoko17/pdfs/musho\\_yoko17.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/shien/musho_yoko17/pdfs/musho_yoko17.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

また JICA は日本の NGO、大学、地方自治体、公益法人等が提案するプロジェクトを協同で実施する草の根技術協力事業を行っており、応募する団体の国内外での実績年数と支出規模によって、草の根協力支援型、草の根パートナー型、地域提案型の 3 種類の応募メニューに分かれる<sup>160</sup>。いずれの場合も一案件の実施期間は最長 3 年間であり、供与限度額は金額は草の根パートナー型の場合 3 年以内で 5,000 万円以下、草の根協力支援型は 3 年以内で 1,000 万円以下、地域提案型は 1 年当たり 450 万円と専門家派遣・研修員受入費用、が支給される<sup>161</sup>。

## (2) ジョイント・イニシアティブ

NGO 等の市民社会組織が JICA や国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) のプロジェクトに形成段階から参加できるよう、JICA は民間提案型プロジェクト形成調査、JBIC は提案型・発掘型の案件形成調査<sup>162</sup>の制度をそれぞれ設けている。加えて JBIC は大学と調査研究や事業評価等における連携を強めており<sup>163</sup>、一方 JICA は 2002 年から提案型技術協力 (Proposal of Technical Cooperation: PROTECO) を導入している。

## (3) 業務委託

日本の政府機関が形成したプロジェクトの実施を、市民社会組織に業務委託をするケースは比較的少ない。しかし提案型技術協力の PROTECO のうち要請対応タイプの場合はこの業務委託に近いといえる。この場合、相手国政府から正式に要請されたプロジェクトについて JICA が案件条件を公示し、日本の民間企業、NGO、私立大学、公益法人、地方自治体の国際交流団体等からプロポーザルを募り、最良のプロポーザル提出者がプロジェクトを実施する<sup>164</sup>。

## 4-5-3 評価

前述の通り日本の開発援助における市民社会支援の歴史は浅いが、近年日本政府も NGO 等、市民社会組織を重要な「パートナー」とみなすようになってきている。対 NGO 支援の支出は近年増加傾向にあり、経済協力評価報告書 (2004) も、日本の開発援助において「NGO との連携は一定の成果を上げており引き続き『パートナーシップの強化』を指向すべきである」<sup>165</sup>と評価している。DAC は 1999 年には日本の開発援助はより NGO の参加を高めるべきだと勧告したが、2003 年の報告書では、日本の NGO に対する支援が

<sup>160</sup> 草の根協力支援型、草の根パートナー型、地域提案型の 3 種類がある。

<sup>161</sup> 「平成 17 年度 草の根技術協力事業 (草の根パートナー型) 募集要項」

([http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/partner\\_b.pdf](http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/partner_b.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

「平成 18 年度 草の根技術協力事業 (地域提案型) 募集要項」([http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/chiiki\\_b.pdf](http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/chiiki_b.pdf), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>162</sup> 詳しくは JBIC の web サイトを参照。([http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/teian\\_hakkutsu/tyosa.php](http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/teian_hakkutsu/tyosa.php), 2006 年 3 月アクセス)

<sup>163</sup> JBIC web サイト (<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/univ/index.php>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>164</sup> JBIC web サイト (<http://www.jica.go.jp/partner/proposal/index.html#top>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>165</sup> 「経済協力評価報告書 2004」, p.26. (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/hyoka04/index.html>, 2006 年 3 月アクセス)

以前と比べて拡大されたと評価している<sup>166</sup>。

日本政府は、NGO を援助実施機関の一つと見る傾向が強い<sup>167</sup>。NGO 支援の増加を牽引しているのは、中東で NGO とのパートナーシップの拡大であるが、これは公的機関の職員が派遣できない地域での事業を NGO に期待しているためと考えられる。

他方、日本にはアフリカの市民社会自体を強化する視点は乏しい。また、援助政策や事業の決定において、アフリカの市民社会組織との対話や、決定への参加を促す試みもほとんど見られない。個別の事業では、現地市民社会組織との協働の事例が見られるが、市民社会とのパートナーシップを発展させる政策は確立されていない。こうした状況の背景には、日本の開発援助において民主化やガバナンスは優先開発課題ではないという点が挙げられる。

途上国現地の市民社会組織が利用できる資金としては、人間の安全保障・草の根無償資金協力が設けられているが、広報の不足等の課題も残る。

日本に求められるのは、アフリカの市民社会組織の能力強化とパートナーシップについての、理念に裏付けられた体系的な政策の確立である。ついで、市民社会組織支援のモダリティについて、日本とアフリカの市民社会組織と協議、改善する必要がある。

## 4-6 小括

### 4-6-1 市民社会支援の潮流

(1) 市民社会の役割と支援の重要性については、国際会議で示される合意にもかかわらず、主要ドナーの間で驚くほどの政策的な違いがある。米国は市民社会組織を民主主義の不可欠な主柱の一つと考え、開発プロセスにおいても政府と並ぶ重要な主体とみなしている。資金面でも、ODA の約 40% が市民社会組織を経由していると推定されている（米国の市民社会支援は、時として独善的な介入政策とみなされることがあるが、これはアフリカ外交全般の傾向に起因するものとみなすべきであろう）。

反対に、日本は市民社会発展の重要性についてほとんど認識しておらず、市民社会経由の資金はアフリカでは極めて小規模である。現地市民社会組織に対する資金拠出に際しても、市民社会組織強化の視点はない。市民社会政策の差は、欧米対日本という図式には収まらない。フランスも日本ほどではないにしろ、市民社会支援には冷淡だからである。

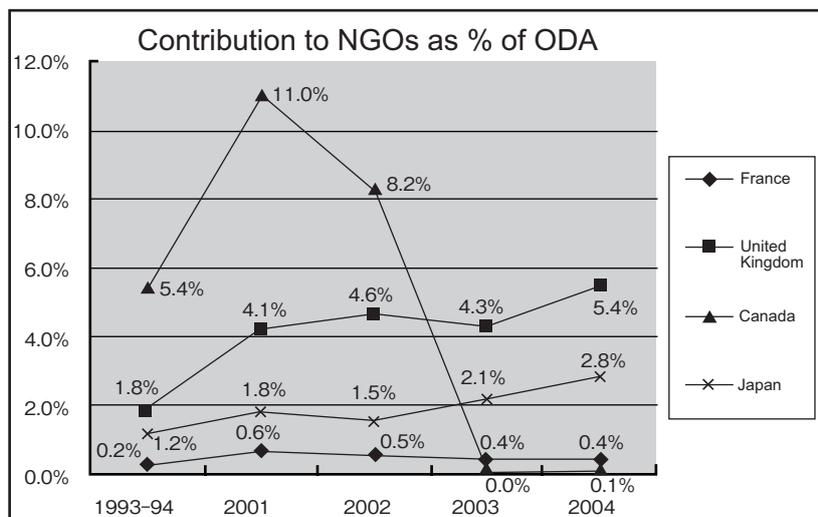
### (2) 主要ドナー国の NGO に対する支援額

近年の主要援助ドナー国の対 NGO 支出を見ると、英国と日本は増加傾向、フランスは横ばいで大きな変化はなく、財政支援に陥ったカナダは 2001 年を境に激減している。米国についての対 NGO 支援の正確な支出額は不明である。

<sup>166</sup> OECD DAC Peer Review: Japan, p.64. (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/32285814.pdf>, 2006 年 3 月アクセス)

<sup>167</sup> 「草の根技術協力事業 77 の論点」(<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/77/06.html>, 2006 年 3 月アクセス)

図 4 - 14 ODA に占める対 NGO 支出のシェア



出所：OECD, Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 14, (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>, 2006年3月アクセス)

(3) バランスの取れた英国、市民社会育成に傾斜した米国、関心の薄い日本とフランス  
 主要ドナーをパートナーシップと市民社会支援を両軸に取った空間にプロットした概念図が、図 4 - 15 である。

米国は市民社会組織経由の ODA 支出の割合が非常に高いが、それ以上に市民社会そのものの育成に力を入れている。これと対照的なのが日本である。日本は市民社会組織への資金供給が少なく、現地の市民社会強化にも関心が低い。フランスは主要ドナーの中で日本型に最も近い。図には表れないが、国連諸機関は米国と反対に、パートナーシップに大きく傾斜した政策、つまり市民社会組織への業務委託等を活発に行っているが、市民社会育成のための努力は特定の組織に限られている。バランスが取れた位置にあるのが英国であり、パートナーシップ、市民社会支援双方に力を入れている。英国はパートナーシップの実施においても、市民社会組織の自律性を考慮したモダリティを模索している。カナダは英国型に近いが、緊縮財政からの回復途上にあり、市民社会支援の努力は限定的である。

図 4 - 15 各ドナーの市民社会政策の比較

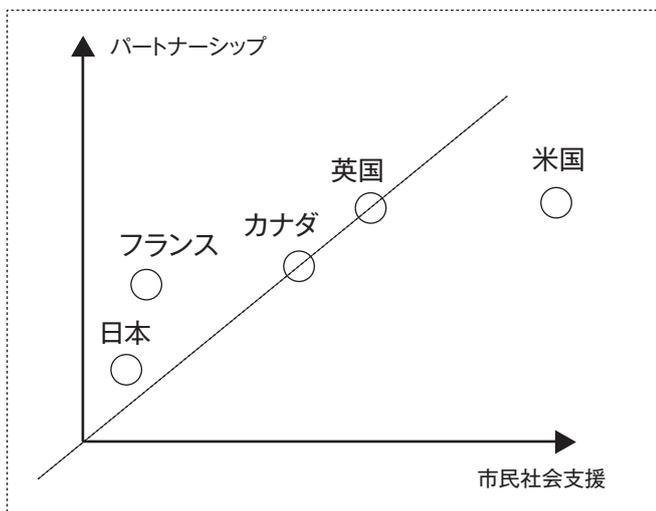


図 4 - 15 は、パートナーシップと市民社会支援の両軸を比較した概念図である。Y軸は「パートナーシップ」、X軸は「市民社会支援」を示している。図中の各ドナーの位置は、以下の通りである。

- 日本：パートナーシップと市民社会支援の両方とも低い位置にある。
- フランス：日本型に近い位置にある。
- カナダ：英国型に近い位置にある。
- 英国：パートナーシップと市民社会支援の両方とも高い位置にある。
- 米国：パートナーシップと市民社会支援の両方とも非常に高い位置にある。

(4) 北の市民社会組織支援から途上国の市民社会組織の直接支援へ

伝統的に、ドナーは途上国現地の市民社会組織に直接資金援助を行うことは少なく、自国の市民社会組織や国際 NGO を通して間接的に途上国現地の市民社会組織を支援することが多かった。しかし近年は途上国現地の能力向上やオーナーシップを尊重する援助動向を受けて、現地の市民社会組織に直接支援することが増えてきたことが米国や英国の例から見て取れた。以前北の NGO が担ってきたプロジェクト実施・運営等の役割を、近年は現地の市民社会組織が取って代わって担っている。

(5) 米国や英国の大型市民社会組織はアドボカシー（政策提言）に向かう

上記のように開発援助プロジェクトの実施が現地の市民社会組織に委ねられるようになった今、先進国の市民社会組織には今まで以上にアドボカシーの役割が求められており、北の市民社会組織と現地の市民社会組織との役割分担が進んでいる。

(6) 欧米では市民社会組織は単なるサービス・プロバイダーとは考えられていない

多くのドナーでは、市民社会組織は単なるサービス・プロバイダーではなく、民主化、経済自由化、貧困削減、平等の実現等を推進する原動力であると捉えられている。

(7) 日本には、市民社会支援に関する明確な政策が存在しない

日本政府は、近年 NGO との連携について強調するようになってきたものの、「市民社会支援」に関する明確な政策はいまだに持っておらず、この点で米国、英国、カナダ等とは異なる。また、現地市民社会組織の能力強化を考慮していない点でも際立っている。ただしフランスは、日本と同様、市民社会の定義や明確な市民社会支援政策を持たない。

表 4-3 主要ドナー国（米国、フランス、英国、カナダ、日本）の市民社会支援政策

国	市民社会支援の政策と実績			市民社会強化	パートナーシップ	特徴
	市民社会の定義	支援の目的と理由	市民社会強化			
米国	政府から独立した市民活動が行われる領域。市民が討論し、団体に参加し、脅されることなく変化をもたらすために結集する政治的スペース	(1) 民主化支援 (2) 経済自由化等	非常に重視。市民社会支援の方法は - 市民社会を保護し促進するための法的枠組みの形成 - 政治的プロセスにおける市民の参加の促進 - 市民社会組織の資金力向上 - 独立したメディア形成を通じた自由な情報の流通 - 民主的な政治文化の促進等	- マッチング・グラント・プログラム - NGO セクター強化プログラム - 協同組合開発プログラム - 有能パートナー・プログラム - 海上運賃返済プログラム、等	民主化や経済自由化を推進するために市民社会支援を行っているのが特徴。市民社会自体を強化することに力を注いでおり、アドボカシー型CSO等に力を入れて支援をしている。	
フランス	不明。 (支援対象のNGOは開発活動、緊急支援、開発教育に関するNGO)	不明。	CSOとの対話や協議を重視。 HCCIは国際協力にかかわる企業、NGO、組合等の様々な関係者との協議の場として設置。外務省は国際連帯組織事務局を設けてNGOと対話、AFDは年に一度、NGOとAFDがプロジェクト評価、翌年のプロジェクト戦略等を協議、 この他、外務省NGO支援室がNGOやCSOのキャパシティ・ビルディングを支援	在外公館内が「開発のための社会基金」(fond social de développement, FSD)の資金を利用してNGO支援を行う。ADFでは、NGOがプロジェクトのスキームをAFD地域事務局へ提出し、実現可能性をNGOと共に協議しながら、支援を行うか決定する。現地よりもフランスのNGOが重視されている。	本国の非政府部門(CSO、自治体、民間企業)との対話を重視している。アジェンダとしての市民社会強化には関心が低い。フランス文化の普及を重視している点も特徴。	
英国	政府、民間セクター、家庭の間に所在する社会で、構成員が共通関心事項について議論を行ったり活動を起こすスペース	貧困削減 (市民社会支援→人々のエンパワメント→貧困削減につながる) また、政府の効率性、透明性を高める	- Programme Partnership Agreements (大型CSOに対する助成支援) - ネットワークNGOのBONDが中小NGOのキャパシティ強化や政策対話を促進。	- Civil Society Challenge Fund (中小NGOに対するプロジェクト案件支援) - Strategic Grant Agreement - Development Awareness Fund - Conflict and Humanitarian Fund - Southern Africa Trust - Small Grants Scheme	大型CSOには財政支援、中小NGOにはプロジェクト案件支援、と規模によって戦略的に支援スキームを変えていることが特徴。	
カナダ	市民が団結して政府、市民同士、企業、国際機関等に対して交渉を行うことができるとき、政府や市場に含まれない社会領域	市民社会組織は (1) 民主化を促進する (2) 開発援助政策の形成、実施、評価に不可欠な存在 (3) イノベーション(革新)の源泉	カナダ政府と非営利セクターとの関係強化 と非営利セクターの能力強化を目指した「ボランティア・セクター・イニシアティブ」が実施されている。	- NGOプロジェクト資金 - 気候変動基金 - 改革基金 - 環境と持続可能な開発プログラム - NEPAD Outreach 基金 - カナダコープス等	カナダでは、従来非営利セクターや民間が多く、社会サービス提供を担っており、CSO支援も活発であった。しかし近年緊縮財政のため市民社会支援への支出も減少している。	
日本	不明。 (国際協力NGOについては「開発、経済、人権、人道、環境等の地球規模の問題に取り組み非政府・非営利の組織」と定義)	市民社会支援の理由：(1) 国際NGOの現場密着性や柔軟性を活用(2)、「国民参加型援助」を推進	発展途上国のCSO対象の支援策はなく、以下すべて日本のNGO向けである。 - NGO事業補助金(外務省) - NGOとの定期協議会(外務省、JICA、JBIC) - NGO相談員制度(外務省) - NGO専門調査員制度(外務省) - NGO-JICAジャパンデスク(JICA)等	- 日本NGO支援無償(外務省) - 草の根・人間の安全保障無償(外務省) - 草の根技術協力(JICA) - 提案型技術協力(JICA)等	市民社会支援の歴史は浅いが、特にパートナーシップ型の協力を力を入れている。ただし「市民社会自体の強化」を目指すことはなく、アドボカシー型CSOへの支援も少ない。	

出所：筆者作成。

## 5. 事例研究1 タンザニア

以下の2つの章は事例研究にあてられる。対象国のタンザニアとセネガルは、政治的に安定し、日本が主要なドナーである点で共通性がある。両国の異なる点は、援助協調の進展度合いである。タンザニアでは援助改革の新しい試みが進んでおり、他方でセネガルでは、伝統的な援助モダリティが支配的である。こうした相違が市民社会組織支援に影響を及ぼすと思われる。

### 5-1 イントロダクション

タンザニアには現在、約2,000の市民社会組織が存在しているという調査結果があるほど、市民社会という言葉は普及している。この市民社会は、NGOや住民組織やメディア等の多様な組織形態を持ち、また教育、保健、ガバナンス等極めて広範な分野をカバーしており、市民社会の役割への期待感は大きくなっている。同時に、タンザニア政府の市民社会についての概念や理解は、市民社会の新たな役割を認識しつつも、その一方で依然として旧来型の考え方も維持している。その旧来型の考え方とは、行政サービスや社会福祉サービスは政府が提供するもので、市民社会組織は単にその不足を補完する組織、いわゆる「サービス・プロバイダー」であるべきという考え方である。タンザニアでは、市民社会組織として政府から認定を受け続けるためには、市民社会組織は「政治」の一線を越えてはならない。政治的な発言や行動をする市民社会組織は、反政府勢力として登録を抹消されるおそれがある。このような法的枠組みが、市民社会組織が政府に対して健全な政策提言や政策的対案を提出する勢力となる機会を阻む危険性がある。

他方、グローバル化が進む21世紀の社会においては、好むと好まざるとにかかわらず、政府の役割の透明化及び縮小、民間投資の重要性の高まり、より効率の高い経済活動と行政サービスが追い求められる。そのため、これまで腐敗で名高かったサブサハラ・アフリカ諸国においても、行政のガバナンス改善は焦眉の急となってきた。援助を受けるためだけでなく、より多くの民間投資を得るためにも、腐敗を撲滅しガバナンスを改善することが重要になってきている。この時、市民社会が脆弱なところでは、「国民の福祉を向上させるため」という視点が抜け落ち、ドナー諸国からの要請や国際的大企業からの意見や要請が優先されることは容易に想像される。貧困の問題が最も重要な課題であるタンザニア及び、ほぼすべてのサブサハラ・アフリカ諸国にとって、国民の声が政府の政策形成に十分反映されるような仕組みこそが重要であり、市民社会の強い基盤作りへの支援が求められる。

タンザニアにおける市民社会支援で見受けられるのは、ドナーや大企業による政府への一方的なガバナンス改善の要請ではなく、タンザニア国内から求められる国民の声こそが重要であり、そのような声を上げられるようになるために市民社会組織を育て、またそのキャパシティ作りを支援することが重要だという欧米ドナーの認識が強くなっていることである。近年のドナー援助が政府の行政能力向上に焦点を置くようになっていの中で、援助で受け取った資源だけでなく、国民が支払った国内税収のより効果的な利用についても国民に対して十分アカウンタブルな政府となることが求められている。それは「ドメス

ティック・アカウントビリティ」と呼ばれているが、タンザニア政府が国民に対してアカウントブルであるべきだという意味である。サステナブルな開発という観点からも、政府への健全な政策提言や政策的対案を提出できる市民社会の存在が重要になっている。従って、ドナーによる市民社会組織支援では、政策提言等のアドボカシーを中心に行う市民社会組織に重点を置き、またそれら組織のキャパシティを強めるために、用途を特定しない柔軟な資金投入と中・長期にわたる資金援助も行われるようになってきている。さらに、それらを実施するためにドナーが個別の支援をするのではなく、複数のドナーが一つの銀行口座（バスケットまたはバスケット・ファンドと呼称される）に資金投入して援助資金のアカウント化を積極的に進めるドナーも現れるようになってきている。今後このような市民社会支援においてのバスケット利用が他のサブサハラ・アフリカ諸国に拡大していくのではないかと推察される。

他方、日本政府の市民社会支援においては、欧米ドナーが持つような理念は見られず、むしろ市民社会を「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」としてしか認識していないことが伺われる。サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス改善の重要性を理解すれば、新 ODA 大綱でも示されているように、市民社会組織支援を視野に入れることは極めて重要であり、日本の援助プロセスの透明化と共に今後の重要な課題だと言える。

本稿は、タンザニアの市民社会組織について英国援助庁 DFID が発行した調査報告書『Selected Studies of Civil Society in Tanzania: Policy, Social Capital & Networks of the Vulnerable』（DFID, 2000）に主に依拠し、またはタンザニアにおけるドナーへの聞き取り調査<sup>168</sup>の結果も交えて報告する。

## 5-2 タンザニア及び市民社会の概要

### 5-2-1 タンザニアの概要<sup>169</sup>

タンザニアは、1961年に英国から独立を果たした共和国（タンガニーカ及びザンジバルの連邦共和国）で、アフリカ東部に位置している。北をケニア、南をモザンビーク、西をウガンダ、ルワンダ、ブルンジ、ザンビア、マラウイと国土を接し、東はインド洋に面している。国土面積は日本の約 2.5 倍（945 万平方キロ）、人口は 3,500 万人と日本の約 4 分の 1 である。経済規模は国内総生産が約 1 兆円で、日本との比較はあまり意味がないが約 500 分の 1 である。タンザニアは独立以来一貫して最貧困国の一つであり、国民一人当たり GDP は約 200 ドルから 300 ドルの間で低位膠着している。農村部に居住する人口の約 8 割は貧困人口に該当しており、貧困は農村部に集中している（URT, 2005）。1990 年代中盤より、政府の財政改革努力が功を奏して、マクロ経済的には堅実な安定<sup>170</sup>を遂げ

<sup>168</sup> インタビューは、DFID, USAID, UNDP の各担当者に対して行った。

<sup>169</sup> 本セクションは、主に拙稿『「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」に関する調査・研究』（2004 年、外務省）を参考にし、データについては最新の資料を参照して適宜アップデートした。

<sup>170</sup> 1980 年代には年率 30%を超えるインフレ率だったものが、90 年代中盤からは大幅に低下して 2000 年以降は年率 5%を切るほどに低位安定するようになった。また経済成長率も 2-3%だったものが、2000 年以降は 5%を超えるほどに向上した。

ているものの、政府の財政規模<sup>171</sup>は、存在する貧困の巨大さ<sup>172</sup>に比較して依然として小さすぎる。また経済成長は一部の近代セクターのみ<sup>173</sup>に集中しており、国民の大多数を占める農民の生活向上や貧困削減に効果があるような成長策を見いだすには至っていない。

2001年には、HIPC（Heavily Indebted Poor Country）イニシアティブ（債務削減の世界的枠組み）を受けるための到達点（Completion Point）への達成がタンザニアについて確認され、主に公的金融機関（世界銀行、IMF、アフリカ開発銀行等）からの債務帳消しが認められた。しかし、それでも劇的な債務ストックの削減につながらず、2005年グリーンイーグルスG8サミットでの追加的債務帳消しが再び合意された。もしもこれが合意通り実現すれば、ようやくタンザニアにとって劇的な債務ストック削減につながると期待されている。いずれにせよ、HIPC イニシアティブという国家破産の適用を受けて、タンザニアは長期の国家再建プログラムを実施中だと言って過言ではない。つまり、貧困削減は極めて重要な課題であるが、再び国家が破産しないための財政健全化ということも同様に重要な課題として与えられているわけである。

一方、政治的にはアフリカ東南部地域における安定勢力として良い意味で大きな貢献を果たしてきている。タンザニア独立の父として親しまれているニエレレ元大統領は、1961年の独立から1984年の辞任まで23年間政権を運営し、その後1999年に亡くなるまでタンザニアはもちろんアフリカ全体にとっての偉大な指導者であり続けた。またサブサハラ・アフリカ諸国の中で、平和裏に政権交代が実現できる数少ない国の一つであり（政権政党は現在でも同一だが、少なくともニエレレ元大統領以降は大統領任期を2期10年までとする憲法規定が尊重され、過去2人の大統領もこれを遵守した）、少なくともこの一点を以てタンザニアの政治規範は今後のアフリカ諸国の模範たりうると言うことができる。当然ながら一般的な腐敗や汚職は存在し、また司法制度も全く不十分な状態ではあるが、個人が独裁化しないタンザニアの政治規範はそれらを補って余りある重要事項である。タンザニア北部の都市アルーシャには、国連のルワンダ国際犯罪法廷が設置されていることも、政治的安定の度合いを示しているものと言える。

ニエレレ元大統領の遺産として注目されるのが、タンザニアは比較的「国民国家」としての統一感が高いという点である。つまり、部族間に大幅な不公平感や不平等感はなく、「タンザニア人」としてのアイデンティティが存在できる国<sup>174</sup>だということである。タン

<sup>171</sup> 2005-06年度の政府財政規模は、(<http://www.tanzania.go.tz/budgetspeech/2005/treasury2005.htm>) 参照し、約4,100億円（4,176兆タンザニアシリング）。日本の自治体との比較では、仙台市の一般会計予算と同規模。

<sup>172</sup> タンザニアの貧困削減のためのトータル・コストがどの程度になるのかはまだ分かっていないが、ミレニアム開発目標（MDGs）の2015年達成目標は既に危ういとの見方が一般的になっており、タンザニアについても悲観的な見方が中心である（([www.afrodad.org/downloads/publications/MDGs%20Tanzania.pdf](http://www.afrodad.org/downloads/publications/MDGs%20Tanzania.pdf)) 等を参照）。

<sup>173</sup> タンザニアの外貨収入を牽引しているのが、金の採掘・輸出による収入で、外貨収入の半分（04年度総輸出額13億ドルのうち、6.8億ドルが金による輸出収入（[www.afrodad.org/downloads/publications/MDGs%20Tanzania.pdf](http://www.afrodad.org/downloads/publications/MDGs%20Tanzania.pdf)）参照）が占められている。金採掘を行っているのは南アフリカ共和国及びカナダ等先進国の鉱山会社で、総収入の3%のロイヤリティをタンザニア政府に支払っているが、市民社会組織等の中にはこれが低すぎると批判しているものもある。

<sup>174</sup> 多くのサブサハラ・アフリカ諸国では、19世紀に欧州列強によって強引に作られた架空の国家への人々の帰属意識は希薄で、むしろ部族・血族等に主な帰属意識を見いだすことが多い。

ザニアにおける市民社会を読み解く上で、この国家統合のレベルは重要な示唆を与えるものと言える。この観点からは、タンザニアにおける市民社会は、サブサハラ・アフリカ諸国の典型例ということではなく、むしろ特別に良い条件下の事例として理解されるべきだと考えられる。

### 5-2-2 タンザニア市民社会の概要

タンザニアでは、1961年の独立以来、特に1967年から社会主義を目指した国造りが展開されて、むしろ官製の組織作りが多く行われ、本稿で想定するような市民社会組織（メンバーが自発的に自らの意志と必要性に基づき自己決定する組織）は当初は多くなかった。一説には、約10年前の1993年には全国で約200の市民社会組織しかなかったものが、今日（2000年9月時点）では2,000以上の団体があるという（DFID, 2000, p.3）。タンザニア政府が1990年代初頭に社会主義路線を脱し自由市場経済に乗り出していくのと軌を一にするように、市民社会組織の数も1990年代に入ってから短期間に増大してきたと理解できる。

この増大した市民社会組織が主に目的としていたものは、当然ながら一向に改善しない国民の貧困の改善であった。この巨大な問題を改善するためには、多くの市民社会組織が「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」としての活動を行ってきていることは不思議ではない。特に市民社会組織が重点を置いているのが、最も脆弱な立場に立たされている人々、すなわち身体障害者、老人、母子家庭、エイズ等の疾病による困窮家庭等への支援である。これ以外では、1990年代中葉よりタンザニアで初めて開始された複数政党制による選挙において、有権者の権利についてアドボカシーを行うために、市民社会組織が増大した。アドボカシー関連の市民社会組織についてはこの他に、貧困者のための司法・弁護サービスを行う組織から、民主化を促進するための組織、また人権促進、腐敗防止の組織、民間メディアや独立の研究機関等が、過去10年ほどの間に成長してきた。

当然、これらの市民社会組織の登場によってタンザニアのすべての貧困が解消するわけではなく、市民社会組織は戦略的に重要な部分・分野において特化しており、全体としての貧困削減は依然として政府の役割である。むしろ、市民社会組織としてその本来の力を発揮できるのは、政府に対して健全な政策提言や政策的対案を提出することである。この点で、アドボカシー（政策提言あるいは権利擁護の意味）及び人権の擁護・促進に焦点をあてた市民社会組織は、健全な国民国家を作り上げる上で極めて重要な存在である。特に、1990年代後半から重要になってきた貧困削減戦略は、途上国政府自身の戦略であるが、広く国民各層との議論とコンサルテーションが行われて、初めて意味のあるものになると考えられている。その点からは、国家全体の開発も含め、あらゆる政策に関して市民社会が関与し、また人権の擁護・促進や腐敗撲滅に向けて市民社会が政府・行政を監視・監督することが重要である。従って、「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」としての市民社会組織もこれまで通り社会にとっては必要であるが、それと同時に、あるいはそれ以上に国民参加の政治を実現して透明性の高い社会を築いていくために、健全な政策提言を行い、また国民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立こそが、途上国にとっては極めて重要な

のである。

この観点は、まさにアマルティア・センの主張するエンタイトルメント論につながると考えられる。つまりこれまでの貧困者は、そのニーズを満たすための食糧や物資を「与えられる」だけであったのである。しかし、実際には「奪われた (deprived) 人々」に必要なのは、自らの力で選択することのできる自由こそが必要だという論点である。貧困者が存在するところで必要なのは、単に物資的な充足だけなのではなく、崩壊した社会・行政を再生することによる法の支配の再現、そして「奪われた人々」への自由と権利を回復して初めて、貧困からの脱却の道が見えるのである (セン, 2000)。

他方、タンザニア政府の市民社会組織に対する姿勢は、社会主義政権時代に比較すれば市民社会組織を社会の必要な一部として受け入れるようになってはいるものの、依然として「市民社会組織は管理する対象」という認識である (DFID, 2000, p.3)。タンザニアの市民社会組織は、いずれかの方法によって政府に登録されなければならないが、その条件は「政治的」な活動にかかわらないことと、政策形成にかかる活動においては「党派的偏向がない (non-partisan)」ことが条件となっている。この条件を政府が恣意的に利用して、特定の市民社会組織の登録を抹消することが懸念されている。具体的には、1995年の選挙において BAWATA (Baraza la Wanawake Tanzania: 女性の権利擁護の団体) の活動によってより多くの女性が投票に訪れたことが賞賛されているが、そのアドボカシー活動の中で BAWATA が政治的な活動を行ったとタンザニア政府は断定し、1996年9月に市民社会組織としての BAWATA の登録を抹消した。これに対して BAWATA は政府による登録抹消は違憲であると訴えて裁判所に提訴したものの、依然として登録抹消問題は解消していない (DFID, 2000, p.4) (DUFU, 2005, pp.59-60)。また 2005年にはハキエリムという教育セクターの市民社会組織に対して、政府が登録抹消をちらつかせる事件が起き (5-3-1の中の脚注で詳しく説明)、タンザニアの市民社会の基盤が依然として脆弱であることを示している。

このような状況下、タンザニアの市民社会を育成していくという観点から、市民社会組織は単なる政府の下部組織として「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」ではないことを訴えていく必要がある。当然ながら、政府に対して不必要に敵対的になることはないが、ドナー・コミュニティ、また世界の市民社会組織がこの問題について継続した働きかけを行っていく必要がある。

### 5-3 ドナーによる市民社会支援

#### 5-3-1 ドナーによる市民社会支援の問題点と改善案

ドナーによる市民社会支援は、伝統的には個別ドナーが個別の市民社会組織に対してバラバラに行ってきた。そのために、援助の重複はもちろん、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングについても十分な考慮が払われてきたとは言えない。『Selected Studies of Civil Society in Tanzania』(DFID, 2000) では、これらの点について 1997年の Sundet による市民社会組織研究を引用し、タンザニア市民社会組織からのドナーに対する批判からこれらの状況が分かると次のように説明している。

- ・ ドナーは、セクター全体に資金・資源を配分するよりも、都市に居るプロフェッショナルな組織で大きな支出能力のある少数の組織への支援に偏りがちである。
- ・ ドナーはリスクを嫌い、既に他のドナーから支援された「良い経歴」の組織にだけ支援する傾向がある。
- ・ ドナーは、市民社会組織が活動の目的や優先順位を自ら決定することを助けるのではなく、ドナー自身の目的を市民社会組織に押しつけようとする。その結果、市民社会組織はしばしばドナーの目的と合うように自らの戦略を調整することを強いられる。
- ・ ドナー資金は、個別のプロジェクト活動に使うよう制限されており、広範なプログラムの支援ではない。そのため、市民社会組織が変化するニーズや状況に沿って自らのアジェンダを作り上げていこうという柔軟性をほとんど持てない。また、このような資金援助は、市民社会組織が組織開発やキャパシティ・ビルディングをするために投資する能力を狭めてしまう。
- ・ 市民社会組織が資金集めに成功する大きな要因は、英語力、プロジェクト・プロポーザルを準備する能力、そしてドナー独自のフォーマットと手続きに従って進捗報告が書けることである。
- ・ それぞれのドナーによる異なる報告書提出、また異なる会計システムの利用が、市民社会組織に対して過剰な管理負担を強いており、それがしばしば重要な中心的活動を妨げている。(DFID, 2000, pp.13-14)

これに引き続き、Sundet の分析も紹介されている。

「協力の条件は、ドナーが決める。「ジョイント・ベンチャー」の目的も、資金援助をするドナーが決めるのである。これは、一つのパートナーシップであるドナーと市民社会組織の関係について疑いを生じさせる。あらゆる実際の課題について、ドナー・コミュニティが独立（しているはずの市民社会）組織に議題を与え、必要な資金はドナーが負担する。独立（しているはずの市民社会）組織の側の主要な任務は、自分達とその仕事を実施するのに最適な組織だということをドナーに納得させることであり、また実際に仕事が終われば適切にそれが実施されたとドナーを満足させることである。このような関係は一連の問題を提起することになる。すなわち、(途上国の市民社会組織による) ローカル・オーナーシップ（の醸成）と、多くのイニシアティブについての長期のサステナビリティの（確立の）両方を害しているという問題である。」(DFID, 2000, p.14 (括弧内は筆者による補足))

これらの訴えは、健全な政策提言を行い、また国民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立という目標に対しては、極めて憂慮すべき状況を示している。このような指摘を受けて、ドナー側もそれまでの自分達の市民社会組織への支援の仕方について見直しを迫られた。その中で、ドナー側からの改善意見は次のようなものであった。

- (1) セクターに対してより戦略的アプローチを取る
- (2) コア資金とプログラム・ベース支援を増加する

- (3) ドナー間でのより広範な協力を行う
- (4) 市民社会と政府の間のつながりを育成する
- (5) 特に地方行政改革（地方分権化）に関連して、グラスルーツの市民社会組織への支援を増やす
- (6) インパクト評価により重点を置く（DFID, 2000, pp.14-16（括弧内は筆者による補足））

上の六つの点について簡単に概要を示すと、「(1) セクターに対してより戦略的アプローチを取る」は漫然とした支援でなく、より重要性の高い分野への市民社会支援を重視すべきという観点である。当然これは、ドナーによる再びのアジェンダ設定との批判を受けるものであるが、本論のコンテキストで述べるとすれば、「健全な政策提言を行い、また国民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立」に向けた支援をより増大させていくべきということにつながる。

「(2) コア資金とプログラム・ベース支援を増加する」については、若干技術的な側面となる。コア資金とは、プロジェクトを実施する資金・予算でなく、市民社会組織の中心となる予算のことである。それは組織の管理費や管理者等の人件費を含むものであり、通常はこの予算がその組織のキャパシティ・ビルディングの費用を負担している。市民社会を単に「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」として見る限り、単にそのサービスを実現するための費用をドナーが支援しているだけであり、その市民社会組織がよりキャパシティを高めたり、管理を効率化するための投資に必要な資金を支援したりはしない。「それはドナーの問題ではない」という態度を示すのであれば、そこに「健全な政策提言を行い、また国民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立」という理解がないことになる。特に、資金集めの困難な途上国でのアドボカシーを促進する上では、ドナーによるコア資金への支援が欠かせない。一方、プログラム・ベース支援の増加というのは、単独のプロジェクトへの支援でなく、ある市民社会組織がカバーするセクターでの活動全体への支援、それも複数年の期間の支援を行うような場合がこれに該当する。そうすることで、あるセクター全体における活動を、その時々必要性に合わせて市民社会組織自身が柔軟に変えることができるようになり、またその市民社会組織のアジェンダ設定能力を高めることができるようになる。

「(3) ドナー間でのより広範な協力を行う」のポイントは、ドナーがバラバラに市民社会支援を行うのでなく、より高次の調整をドナー側が行うべきという考え方である。従って、具体的にこれを実現する場合には、ドナー資金をバスケット（共通の銀行口座等）に投入し、その運営を透明化することで各種の基準を明確にして、さらに大きな組織や小さな組織への支援方法を分けて行うことで、市民社会組織は個別のドナーの意向に縛られることなくより自由で必要性の高い分野での活動に専念することができるようになる。また、コア資金の予算をそのようなバスケットから受けやすくすることによって、市民社会組織の側のキャパシティを向上させ、より強く健全な組織運営を行うことができるようになり、長期のサステナビリティの観点からも極めて効果が高い。これは、「途上国の市民社会組織はいまだに外国ドナーに依存しており結局は新植民地主義を形成している」というよう

な批判への一つの有効な回答だと考えられる。バスケットがより一層サステナブル<sup>175</sup>になるほど、より自律的な市民社会組織を形成できるという点で、このバスケットの意味は大変大きい。

「(4) 市民社会と政府の間のつながりを育成する」に関しては、政府に対しても、市民社会組織が反政府勢力なのではなく、より建設的に政府の政策形成の重要なパートナーであるということ認識させる上で、重要な点である。本稿の準備としてインタビューした英国開発庁（DFID）及び米国国際開発庁（USAID）の市民社会組織担当者は、これに関連してどちらも同様の見解を示していた。それは、ドナーとして市民社会組織を支援していても、それは決して DFID や USAID がそれら市民社会組織の利益を代表しようとしているわけではないということである。つまり、政策提言等の市民社会組織の政府に対する主張の中身がどうであるべきかについて指示しようとしているわけではなく、仮にある市民社会組織とタンザニア政府が険悪な関係に陥った時には、むしろドナーはその間に積極的に割って入り、市民社会組織を保護するということは行わないと述べている<sup>176</sup>。つまり、政府と市民社会組織の建設的なパートナーシップが大事であることを両者に示すことがドナーとしての責務であり、その対話の中身はタンザニア人自身が作り上げていくことだというスタンスである。タンザニアは政治的に安定しているのも、ドナーもこのような対応をしていると言えるが、そうでない独裁的な政府の場合はまた別の状況があるだろう。例えばミャンマーやその他独裁的な政治体制の国（サブサハラ・アフリカではジンバブエがその事例であるが、他にもこれに近い状態の国は多い）において市民社会組織と政府が鋭く対立しているような場合に、外部からその国の人々の基本的な人権を守るようにドナーが強く申し入れることにより、少しでも建設的な解決に向けた後押しが可能になる場合もあり得る。

「(5) 特に地方行政改革（地方分権化）に関連して、グラスルーツの市民社会組織への支援を増やす」については、サブサハラ・アフリカ諸国の地方分権化に向けた強い流れの中で、地方行政の低い能力という現実を考えた時、よりグラスルーツに近い市民社会組織を支援し、その力をつけていくということが極めて大事なこととなる。そのために、ドナーがバスケットによる統一的な支援を行ったとしても、小規模の地方市民社会組織に対する

<sup>175</sup> サステナブルなバスケット・ファンドとは、バスケット・ファンドが基金として自立し、少数のドナーに強く依存するのではなく、多数のドナーから広く支援を受けるようになることが一つの具体的事例として考えられる。

<sup>176</sup> タンザニアで実際にこのような事件が2005年にあった。2005年9月8日付け政府公告で、ムンガイ教育大臣が、タンザニアの教育関係で積極的な活動を行っている NGO であるハキエリム（HakiElimu）を、今後教育現場に立ち入らせたり教育関係の資料を政府関係者が渡したりしないという禁止措置を発表した。これは、教育省が公表したデータに基づいてタンザニア初等教育開発プログラムについてハキエリムが分析をした文書を、反政府的であると判断したからであった（原因になったと考えられる BBC 報道は <http://news.billinge.com/2/hi/africa/4687083.stm> を参照）。この政府の措置に対して、市民社会組織からは「行き過ぎ」との声が多く聞かれ（メディアによるハキエリム支持は次の web で閲覧可能 <http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2005/10/04/51130.html> を参照）、またほとんどのドナーもハキエリム支持という状況であった。しかし、在タンザニアの多くのドナーは教育ドナーを含め、強い声明を出したりはせず、状況を静観しているという姿勢である。Global Campaign for Education のような国際的教育専門 NGO はこれに対して声明を発表（[http://www.campaignforeducation.org/news/2005/news\\_past\\_oct05.html](http://www.campaignforeducation.org/news/2005/news_past_oct05.html) 参照）しているが、タンザニア在住のドナーは全体として大きな反対声明等は出していない。DFID と USAID の担当者に本件について訪ねたところ、両者とも静観しており、またハキエリムからも介入しないよう要請されているとのことである。

支援を見落とさないような態勢を構築する必要性が高いということである。

「(6) インパクト評価により重点を置く」については、それが実際にいかに困難であるかということの裏返しだと言える。物理的な充足（食糧や基本的物質ニーズ）を求めるようなプロジェクトであれば評価はそう難しくはないものの、人権やアドボカシーについての活動、または市民社会組織のキャパシティ・ビルディングに関することについて、具体的に目で見えるような評価を行うことは難しい。しかしそのような困難さがあっても、何らかの変化や改善を測るための様々な評価方法の試みが必要である。そのために、新たな評価方法の考案が重要になるのである。

### 5-3-2 市民社会支援のバスケット・ファンドの試み

タンザニアでは、上に示したような市民社会支援の課題と改善案を受けて、実際に複数のドナーが参加することでバスケット・ファンドが始められた。名称は「The Foundation for Civil Society（仮訳：市民社会基金）」で、2002年9月に創設された。支援ドナーは、英国、スイス、オランダ、アイルランド、ノルウェー、カナダの6カ国である。市民社会基金は、これらのドナーからの資金援助を受けて、独立の組織（事務局、役員会、評議会）として運営されている。もちろんドナーは役員会と評議会に参加しているが、多くはタンザニア人によって運営されている。同基金の評議員には市民社会組織の関係者はもちろん、タンザニア政府大蔵省の局長も参加し、また民間企業の経営者も参加する等、独立基金としての透明性と全セクターとのパートナーシップを高めようという積極的な意図が読み取れる。市民社会基金の目的は、同基金のwebサイトによれば、次のようなものである。

「市民社会基金は、タンザニア政府の政策であるビジョン2025、タンザニア支援戦略(TAS)、タンザニア貧困削減戦略書類(PRSP)に示された貧困削減努力に、タンザニア市民社会組織が効果的に参加できるようになるための、支援メカニズムを構築することを目的としている。同基金は、市民社会組織の能力とネットワークを作ることで、以下の点の実現されることを希望している。

- (1) (市民社会組織が) 貧困削減に関する政策対話に参加すること、
- (2) 政府及び民間セクターが(自らの行為に) 責任を持つようになること、
- (3) 最も弱い立場に立たされている人々が開発プロセスに参加できるようになること。」<sup>177</sup>

この設立目的からは、タンザニアにおける市民社会組織の育成という観点が非常に強いことがよく示されている。また、政府の重要政策と同基金の活動の連携を明確に打ち出すことで、政府と市民社会の連携・リンクという概念を全面に示し、また民間セクター（ビジネス・セクター）との連携・リンクも示し、市民社会が他のセクターと切り離されたものでないという認識を示している。

<sup>177</sup> 同基金のwebサイト (<http://www.thefoundation-tz.org/about-thefoundation.asp>) から抜粋して翻訳。箇条書きの括弧内は筆者による補足。

市民社会基金の活動についてはその年次報告書によれば、2003年度は約3億円の収入(ほぼすべてドナーからの無償援助)があり、そのうち約1億円を事業費として市民社会組織に援助を行い、約4,000万円を事務局の運営経費とし、残りを次年度繰越としている。この1億円の事業費の配分(援助)を受けた総件数は36件で、セイフティーネットに該当するものが19件(51%)を占めていた。これが、2004年度には事業費が約1億5千万円に増加し、援助を受けた総件数も107件に大幅に増加している。また、支援を受けた分野もセイフティーネットに該当するものは全体の21%(44件)となり、反対にガバナンスに関する活動への支援が2003年度に14%(6件)だったものから38%(22件)へと大幅に増加し、ガバナンス重視の姿勢が読み取れる。これらはもちろん、数多くの応募案件の中から絞り込まれたものであり、初年度の2003年度は約640件の応募、また2004年度には約780件の応募があった。この作業を支える事務局は、17名の常駐職員を雇用(全員タンザニア人)しており、融資部門、開発部門、管理会計部門の三つの部署に分かれている。

同基金が発表している2005年から2008年までの戦略計画によれば、次の4年間で事業規模を280万ドル(約3億2千万円)から600万ドル(約6億9千万円)にまで拡大することを見込んでいる。これによって、同基金の支援を年間700件にまで増やし、そのインパクトを広げようとしている。また、これを実現するために、同基金の事務局自身のキャパシティ・ビルディングも積極的に展開することにしており、効果的な事業が行えるような戦略計画を設定している。

このように市民社会基金は、これまでタンザニアの市民社会組織支援で見られた問題点を克服し、さらに将来に向かって持続的で、かつ自律的な市民社会組織支援が実現できるようなユニークな方策を提示している。ドナーは、本来の市民社会組織の役割が実現できるよう、資金提供は継続するにせよ、ドナーのアジェンダを押しつけることなく、しかし国民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立に確実に寄与できる。そしてまた、政府と民間ビジネスセクターがタンザニア国民に対してアカウンタブルであるためにも、このような市民社会組織が必要なのである。

英国(DFID)はこの市民社会基金の役割を補完するために、別のグラント(無償援助)を実施している。それは英国に本部を置くNGOに対する支援で、パフォーマンス・ベースでの柔軟な資金援助となっている。市民社会基金は応募から実際の資金援助までには一定の期間が必要になることから、特に管理費等における緊急の必要性等についての資金援助として利用することを念頭に置いているとのことである。この点でも、欧州ドナーの「市民社会組織を育成する」という姿勢が明確に感じられる。

このようなバスケットを利用した市民社会支援は、今後英語圏サブサハラ・アフリカ諸国では広がっていくことが予想される。それは、政府への援助の分野で、一般財政支援と呼ばれる援助手法が主流化しつつあり、ニュー・パブリック・マネジメントを基礎としたインセンティブ・システムを注目するマクロ的援助が援助の調和化を伴って広く行われるようになっているからである<sup>178</sup>。ここで一般財政支援の詳細には触れないが、市民社会支援の方法としてのバスケット・ファンドが一般財政支援と多くの共通点と類似性を持っていることは論を待たない。従って、このような新しいタイプの援助が主流化している英

<sup>178</sup> この詳細については、遠藤(2004)、あるいは高橋(2004)等を参照。

語圏サブサハラ・アフリカ諸国では、市民社会支援においてもバスケットの利用が今後広がっていくと考えられる。

#### 5-4 日本やその他ドナーの市民社会支援

それでは次に、日本及びそれ以外のドナーがどのようにタンザニアで市民社会支援を行っているのかを若干概観してみる。

##### 5-4-1 タンザニアにおける日本の市民社会支援

日本政府のタンザニアでの市民社会支援は、基本的には JICA が実施するものと外務省（現地では日本大使館）が実施するものに別れている。JICA が行うスキームでは、本邦内に事務所を構える NGO に対する支援がある。スキーム名は近年数度変更されているようであるが、現在は「草の根技術協力事業」となっている。JICA web サイトによれば、タンザニアで支援されているのは、小規模開発パートナー事業という以前のスキームによるワールド・ビジョン・ジャパンの HIV/AIDS 関連事業と地球緑化の会による持続可能なマルチ稲作栽培事業がある。支援期間はどちらも 4 年間で、規模は前者が年間約 1 千万円で、後者は年間約 500 万円と推察される<sup>179</sup>。一概に比較はできないにせよ、JICA が自ら実施する技術協力事業に比較すると、相当にコスト節減型の援助であるように観察される。

これ以外には、日本大使館が実施する「人間の安全保障草の根無償資金協力」というスキームがあり、これはタンザニア国内の市民社会組織への直接支援が可能である。外務省の web サイトからは、同スキームの 2003 年度タンザニア向け支援は、全 21 件に対して総額 1 億 2 千万円が実施され、また案件名も公表されている<sup>180</sup>。しかし、その個別案件がどのようなものであるのかは明らかにされていない。また実施体制については、最新の ODA 白書において草の根無償スキームの評価体制を充実中であると書かれているものの、具体的な内容は知ることはできない<sup>181</sup>。これらの資料から読み取れる点は、日本政府が途上国の市民社会組織の支援のためにプロフェッショナルな人材を組織的に投入し、かつサステナブルな支援活動を目指しているわけではないということである。今後、草の根無償資金協力を増やしていくためには、プロフェッショナルな人材と支援のサステナビリティが重要になる。

さらに、ノン・プロジェクト無償資金協力や食糧援助（KR, 2KR）というスキームの見

<sup>179</sup> これは JICA web サイト（<http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/old/kaipato.html>）及び JICA タンザニア事業概要（<http://www.jica.go.jp/tanzania/activities/03.html>）を参照した。

<sup>180</sup> 同じく 2003 年度の日本政府の対タンザニア支援額合計は 74.47 億円（外務省 web サイトより）であり、これとの比較では草の根無償資金協力は 1.6% を占めるに過ぎず、その支援規模の小ささが否が応でも際立っている。

<sup>181</sup> プログラム評価は（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/report/kusanone\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/report/kusanone_1.html)）において見ることはできるが、そこで対象になっていない国での事業は分からない。「平成 13 年度援助実施体制評価調査報告書」でも草の根無償資金協力について述べているが、インハウスの人材は不十分との認識を示している。青年海外協力隊や JICA 専門家との連携を良い事例として紹介しているが、日本支援のビジビリティ（「顔の見える援助」）が主要な目的に見受けられる。（[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/tanzania/ej01\\_01\\_index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/tanzania/ej01_01_index.html)）参照。

返り資金によっても同じような市民社会組織支援が実施されているということであるが、こちらについてはその規模や内容について一切公表されておらず、日本の支援がどのように利用されているのかについて個別に知りうる方法は全くない。国会会議録検索システムでは、過去 17 年間の間に見返り資金という用語では 3 件の会議録が検索され、最も直近のものは平成 17 年 3 月 18 日参議院行政監察委員会での、会計検査院長の発言が見られる<sup>182</sup>。いずれにせよ、このような ODA の開発援助に関する情報は、政府部内でしか入手可能ではなく、様々なスキームの評価や行政評価が行われていてもそれは外務省や JICA による委託評価であり、日本の ODA 研究者が自由に資料を入手して独立した分析ができるような状態にはなっていない。このように情報が限られている中では、適切な評価も研究も行われうるとは考えにくく、一刻も早くこれらの ODA の案件単位での情報が公開されるべきである。

これまでの一般的な情報からは、日本政府が行う市民社会組織援助は、箱モノ（学校校舎建設、保健所施設建設、井戸掘削等）に対する支援が中心で、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングについて支援しているという具体的事例は聞かない<sup>183</sup>。また、JICA の草の根技術協力事業についても、ある特定事業を実施することをその重要目的としており、市民社会組織自体のキャパシティ・ビルディングを支援するものではない。このような点からは、日本政府による市民社会支援は「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」としてのみ市民社会を認識していると言える。これを裏付けるように、1995 年の滝沢三郎の論文「エンパワーメント・アカウンタビリティ・キャパシティ開発援助の分析のひとつの試み」（滝沢、1995）によれば、日本の援助は援助受け取り国（者）をエンパワーメントしないと述べている。つまり、相手に権限・資源・条件を委ね（権限委譲）ないので、そういうところではアカウンタビリティも生まれえないという。そもそも開発援助の目的は、相手が自立的・持続的に成長できるようになることであり、そのためには相手が自らエンパワーメント・アカウンタビリティの能力を高める必要がある。そのために相手のキャパシティを高める必要があるのだが、日本の援助のように相手に権限を委譲しないで箱モノだけ・技術だけという援助をしている限り、いつまでも開発援助の目的に到達することはない。この観点からは、筆者が 10 年も前に欧米 NGO で日本の援助（おそらく草の根無償）をもらっている担当者から聞かされた言葉を鮮明に思い出す。それは、日本政府の援助担当者は、その団体の会計処理方法を全く無視して、日本政府のルールで細かな領収書の提出を求めてくるが、草の根無償で決められた建物ができあがってしまえば、その建物がプロジェクト全体にどのような効果を与えているのか、

<sup>182</sup> 国会会議録検索システム ([http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=5090&SAVED\\_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=9&DOC\\_ID=991&DPAGE=1&DTOTAL=3&DPOS=1&SORT\\_DIR=1&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=5399](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5090&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=991&DPAGE=1&DTOTAL=3&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=5399)) 参照。

<sup>183</sup> 日本の NGO 等への支援としてのキャパシティ・ビルディングは若干行われているようだが、間接費、つまり本稿で述べているところのコア予算への支援が非常に少ないことが特徴（(<http://www.developmentforum.org/0508NGO.htm>) の杉原の報告参照）。日本の NGO に対するキャパシティ・ビルディング支援がその程度だとして、被援助国の市民社会組織に対して手厚いキャパシティ・ビルディング支援を実施しているとは考えにくい。外務省 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/seisaku/keitai.html>) の web サイトからは草の根無償資金についての説明は無いが、無償資金協力についての一般的説明として「開発途上国の経済社会開発のための計画に必要な資機材、設備及び役務（技術及び輸送等）を調達するために必要な資金を贈与している。」とあり、本稿で議論している市民社会組織のキャパシティ・ビルディングを支援する制度には見えない。

またその先に人々の生活とどのように結びついているのかというようなことには全く無関心であったと言うのである。開発援助は、どのようなレベルであってもマイクロマネジメントをするような管理方法ではうまくいかない。被援助供与者あるいは裨益者と呼ばれる人々をエンパワーし、その人々のインセンティブを高めていくことによって、より効果的でサステナブルな開発効果を目指しているのが開発援助だと考えられる。マイクロマネジメントは、関係者のあらゆるポジティブな努力を無駄にし、また人々にディスインセンティブを与える（やる気を失わせる）極めて問題のある管理方法である。特に本稿で目指している市民社会組織の能力構築は、まさにインセンティブの仕組みが効果的でなければならない分野であり、このエンパワーメントが非常に重要なポイントになる<sup>184</sup>。

#### 5-4-2 タンザニアにおけるそれ以外のドナーの市民社会支援

タンザニアで市民社会組織支援を行っているドナーとして大きなドナーは、米国 USAID と世界銀行だと言える。また規模は大きくないものの、国連機関も重要な役割を占めている。

米国はバスケット・ファンドのようなドナー側が自らの援助を調整・調和化するような動きには参加しないものの、ガバナンス及びアドボカシーを中心とする市民社会組織支援を積極的に行っている。USAID タンザニアの活動は大きく四つあり、保健・野生生物保護・政府と市民社会のパートナーシップ・民間セクター支援となっており、市民社会組織支援を大きな柱の一つとしている。市民社会組織の大きなものは、米国 NGO の PACT という団体がタンザニアの市民社会組織に対してキャパシティ・ビルディングを実施し、一般国民の法的権利や政策提言に参加する方法等をアドボカシーする活動を支援している。

世界銀行の場合は、市民社会組織については世界銀行が実施する調査・研究等の実施者あるいはパートナーとして見ている側面と、また「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」として見ている側面の二面がある。前者としては、新しいプロジェクトのアイディアの発掘等に様々な調査能力を持つ組織を利用しており、むしろ世界銀行自身のアジェンダ中心に動いている。その一方で、世界銀行はタンザニアの「ドメスティック・アカウンタビリティ」の重要性については常に強調しており、世界銀行の組織としての必要性と、タンザニアにとっての重要性については区別していると思われる。他方、世界銀行の実施するプロジェクトで「Tanzania Social Action Fund: TASAF(タンザニア社会活動基金)」と呼ばれるものがあり、現在2フェーズ目が行われているものがある。1フェーズ目は2000年11月から2004年10月まで行われ、総額6千万ドル(約69億円)が投入された<sup>185</sup>。これは、貧困削減が重要なタンザニアにおいて、第一次貧困削減戦略が策定後も政府の貧困削減能力が機能するまでにはまだ時間が必要であり、その間にも実際にグラスルーツで必要になる活動があるので、それを直接支援するために設置されたという。これを実施するために、大統領府に TASAF の事務局を置き、全国の県

<sup>184</sup> この点については、遠藤(2004)の「第2章 アフリカとニュー・パブリック・マネージメント(NPM)」の中でp.37表4で「従来型の行政システムとNPMの違い」として説明されている。

<sup>185</sup> 世界銀行 web サイト ([http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/06/000012009\\_20040806143915/Rendered/INDEX/E992.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/06/000012009_20040806143915/Rendered/INDEX/E992.txt)) を参照。また金額は下記の Einar Braathen による論文に従った。

や村の自治体、またグラスルーツの市民社会組織を対象に資金を配分する仕組みを、タンザニア政府自身の仕組みとは全く別に作り上げた。TASAFの目的としての貧困削減については、その金額の大きさから相当のインパクトがあったものと報告されており、それ自体はポジティブであったと言えよう<sup>186</sup>。他方、タンザニア大蔵省から見れば、地方行政への資金配分の仕組みがオフ・バジェット（タンザニア政府の予算とは別という意味）で存在することになる。タンザニアでは、援助はすべてオン・バジェット（タンザニア政府の予算で把握するという意味）にするということを過去10年の間に目指してきているので、このTASAFの仕組みは政府の努力とは反対方向のものである。タンザニア地方行政支援及び地方分権化支援を行うドナーは、TASAFIIの開始時には、ここで示したような懸念を表明したものの<sup>187</sup>、2005年からの2010年までの活動期間を持つTASAFIIは結局承認された。「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」という視点で地方行政や市民社会を見ているという観点では、タンザニア政府の現行の市民社会組織に対する認識に追従しており、世界銀行一つでこれを実施しているという点でサステナビリティに疑問が残る。

国連機関が行うものとしては、国連機関が実施するプロジェクトの実施機関として市民社会組織がパートナーとなることは多い。かなりのキャパシティが必要な内容である場合には、大手の国際NGO等がそれを請け負うことが多くなると見られる。どのくらいの規模と割合で市民社会組織が国連機関から業務を請け負っているのかというデータはアベイラブルでないが、かなり広範囲に国連機関は市民社会組織とパートナー関係を結んでいる。現状では、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングは、市民社会基金のようなファンドに依存しているということであり、国連機関もそれだけで市民社会組織の育成に十分取り組んでいるわけではない。

## 5-5 まとめ

タンザニアの市民社会は、サブサハラ・アフリカ諸国の中では珍しく安定した政治体制の中で、1990年代初頭以降、比較的早いテンポで拡大・進展している。しかし、政府の不足を補うサービス・プロバイダーとして出発した状況は、その先の状況としての市民社会が強く健全な政府のパートナーとなる段階には至っていない。政府が国民に対して責任を果たし、あらゆるリソース（資源）の効果的利用を実現する上で、市民社会の役割は大きく、長期的視点に立ってこれを支援していく必要がある。

タンザニアにおける市民社会組織支援は、複数の大手ドナーが中心になって実施しているが、その姿勢には大きな違いが見取れる。英国を始めとした欧州ドナーは、国民参加の政治を実現して透明性の高い社会を築いていくために、健全な政策提言を行い、また国

<sup>186</sup> タンザニア政府のポジティブな評価については、同基金のwebサイト (<http://www.tasaf.org/>) で詳しく述べられている。

<sup>187</sup> この問題について Einar Braathen による論文 “Social Funds – support or obstacle to local government reform” で説明されている。(www.nibr.no/content/download/1550/6960/file/2003-118.pdf) を参照。社会基金が政治的クライアントリズムと容易に結びつき、地方分権化の助けにほとんどならないという点について分析しており、タンザニアのTASAFもこの問題点を抱えていると指摘している。

民にとって必要な権利を擁護・促進する声を上げるアドボカシーを中心とする市民社会組織の確立を目指し、さらにドナーのアジェンダと資金援助に縛られない自律した強い基盤を持った市民社会組織を構築するためにバスケット・ファンドという新たな手法を採用している。より強く自律した市民社会の存在が、貧困削減を始めとしたタンザニアのような最貧困国の政策形成を強めるという理解の元では、このようなアプローチは非常に重要なものとなると考えられる。特に、東アフリカを中心としたサブサハラ・アフリカのいくつかの国では、政府のキャパシティを高めて行財政改革を進展させるために一般財政支援という手法を取り入れており、それと並行して市民社会組織に対するまとまった資金援助の手法を確立したという点で、タンザニアの市民社会基金は重要な示唆を今後提示することになると考えられる。また、今後、市民社会支援において、英語圏サブサハラ・アフリカ諸国の一般財政支援という手法の一定の拡大と相まってバスケットを利用した支援が増えることが考えられる。

一方、米国はガバナンス及びアドボカシーについての市民社会組織の役割についてはほぼ欧州ドナーと同様の認識を示しているものの、これに対するアプローチは異なる。米国は独自の援助資金を直接市民社会組織に投入し、キャパシティ・ビルディングを含めた支援を行っており、一種のプログラム・アプローチを採用していると考えられる。その違いは、米国は他のドナーと協力してバスケットに資金を投入しないということだけで、向かっている方向については大きな違いはないと考えられる。従って、今後の改善策としては、市民社会基金の動向と米国の市民社会支援が密接に調整・協力を行うことだと考えられる。

他方、世界銀行はタンザニア国内のドメスティック・アカウントビリティが重要との考え方は明確に示している一方で、タンザニア社会活動基金（TASAF）のような「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」を支援するのと同様に市民社会組織を扱っている部分があり、その姿勢は必ずしも一貫していないように観察される。しかし、タンザニアで中心になって実施されている一般財政支援のようなマクロ支援は、ドメスティック・アカウントビリティの強化を継続して強調しており、世界銀行はこの一般財政支援の重要かつ主要なアクターであり、今後の方向性としては市民社会組織のガバナンス及びアドボカシーについての重要性をより強く認識することが期待できると考えられる。

これに対し、国連機関はあまりこの点についてのスタンスを明確にはしていない。むしろあまりこれらの点についてのポジションを明確にせずに、ガバナンスやアドボカシーについて実現すべき重要な方向性を確保していこうという姿勢が伺える。女性の権利、子供の権利、また労働者の権利と言った個別の重要イシューから、ガバナンスやアドボカシーについては十分に関与していると考えられ、国連機関がこれまでの活動を継続して行うことが重要だと言える。

最後に日本の状況であるが、日本の市民社会組織支援は「政府が行うべき行政サービスの不足を補完するサービス・プロバイダー」としての市民社会のプロジェクトを支援するという方向性が明確であり、市民社会組織のガバナンスやアドボカシーについての役割について認識しているようには見られない。また、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングにも関心があるようにも見受けられない。また、市民社会基金のような活動との関連

性は、少なくとも市民社会基金の年次報告書や web サイト等からも見られないため、日本がこのようなバスケット支援と関連があることも確認できない。

日本の市民社会組織として日本政府に提言できることがあるとすれば、

- (1) 日本政府がサブサハラ・アフリカ諸国で実施している市民社会組織支援について十分に情報を開示して一般の研究者や日本の市民社会組織が独自に調査・研究できるようにし、
- (2) ガバナンスやアドボカシーの分野で活動する市民社会組織支援を積極的に行うべき(新 ODA 大綱を見ても「2. 基本方針」からその重要性は十二分に理解される)で、
- (3) 市民社会組織支援では、ドナーが被援助組織をマイクロマネジメントすることはキャパシティ・ビルディングや市民社会組織の独自かつ柔軟なアジェンダ設定を行う上で極めて有害であり、むしろ、相手への権限委譲を基礎とするエンパワーメントを与えて、十分なアカウントビリティをつけるような支援に転換すべきで、
- (4) 日本政府の側で市民社会支援に携わる人材の能力を向上し、専門的人材の投入によってアフリカ市民社会組織の自律と健全な国民国家形成に資するような援助ができるようにすべきである。

日本政府が市民社会支援を行うために、専門的人材を投入したりそのための特別の仕組みを作ったりすることができないのであれば、やはりタンザニアで見られる「市民社会基金」のようなバスケット・ファンドへの支援を行うのが、タンザニアの市民社会組織支援に役立つ方法になる。USAID は独自の支援を行っているものの、そのためにプロフェッショナルな支援を相当程度行っており、このようなキャパシティを日本政府がすぐに持つことができない限り、既存の仕組みに参加するのが現実的である。

## 6. 事例研究2 セネガルの市民社会組織に対するドナーの支援

### 6-1 序論：セネガルにおける開発の課題

本章の目的は、対セネガル向け二国間政府開発援助（ODA）のうち、セネガルで活動する市民社会組織に向けられている資金を検討し評価することである。本章は、在セネガルの二国間協力機関並びにカナダ大使館、フランス大使館、英国大使館、日本大使館及びスイス大使館との一連のインタビュー及び議論に基づく現地調査の結果をまとめたものである。本調査は、また、ODA プロジェクトに緊密にかかわった市民社会組織とのインタビュー・議論の成果でもある。

セネガルは、民主的で極めて安定した国である。就学率は、2002年の71.6%から2004年の79.90%へと注目すべき成長を遂げている。しかし、国民約1,100万人の半数が都市に集中し、一人当たりの所得は550ドルにとどまる等、セネガルは深刻な開発の課題に直面している。全国的に、若い男性の半数は、雇用がなく、15歳以上の男性51%と女性70%は読み書きができない。地方の70%は電気がなく、生活水準は20年の間にわずしか発展していない。

経済成長率は、8年間で平均5%、2004年は6%であったが、成長のほとんどは、貿易や投資の増加よりも国内需要の増加の結果である。国家は長期間の成長を維持する必要があるので、さらなる構造改革を行い、主要な公共基盤を建設することに腐心している。セネガルは、2003年にインフレーションが見られなかったこと、HIPC（重債務貧困国イニシアティブ）による債務削減の対象となったこと、財政赤字が僅少であること（2003年は0.2%）に見られるように、西アフリカ通貨同盟（Union Économique et Monétaire Ouest Africaine: UEMOA）加盟国8カ国中で、最良のマクロ経済状態にあると認識されている。しかし、セネガル人ビジネスマンは、資金アクセスが依然としてビジネスの最大のボトルネックだと述べていた。

セネガルはトランスペアレンシー・インターナショナルの2004年汚職認知インデックスで146カ国中85位にランキングされており、汚職は依然深刻な問題である。セネガル政府は、最近、汚職撲滅委員会を設立し、新たな公共調達法を採択する等、公共管理における透明性を向上させる計画を進めている。社会指標は、政府とドナーが持続的に教育、保健や他の社会サービスに投資を続けているため、改善されつつある。セネガル政府は、HIPCプログラムの完了点（Completion Point）に到達したため、債務免除を得た。こうしたプログラムのおかげで、政府は現在、財政の40%を教育（2002年の33%から上昇）に、10%を保健に費やすことが可能となっている。

2001年から2002年に行われた世帯調査によれば、困窮生活をしている者の割合は、1994年の67.9%から2003年の57.1%へ減少した。なお、同調査は貧困が都市地域よりも農村地域で広がっていることも示している。

セネガル政府は、2015年までに貧困を半減させることを目標としている。しかし、このような規模での貧困削減には、少なくとも年成長率8%を持続することが必要となる。セネガルは成長と雇用を必要としており、貿易だけでなく生産、加工能力の強化が緊急に

必要である。社会的分野では、小学校1年に入学する割合が、とりわけ、女生徒や農村地域に住む子供達の間で、増加している（1996年には72.36%であったが2003年は85.1%に上昇した）。ワクチン接種率は、ドナーの資金減少のため1990年後半に急激に低下したのち、反転上昇し2003年の67%から2004年の70%に増加した。人口の1.4%がHIV/エイズに感染しているが、良い指導者の存在、早期の政策対話及び社会的動員が感染の拡大抑制に寄与している。

## 6-2 セネガルに対する政府開発援助の概要

ODAは、セネガルのミレニアム開発目標を達成するために大きく貢献している。1999年から2003年のODAは360万ドルから420万ドルで、これはGDPの8.3%、輸出収入の26%に相当する額であった。一人当たりODAは、2000年から2003年には、（1992年を基準年として）67ドルであった。拠出機関別に見ると、多国間機関がセネガルのODAの44.4%を拠出し、二国間機関のシェアは55.5%である。セネガルで活動している援助機関は、非政府組織を除いても、55機関以上あり、約520のプロジェクトを実施している。しかし、実際には、わずか4カ国がセネガルのODAの半分を占めている。財政支援は6.8%に過ぎず、ほとんどのドナーの開発援助はプロジェクトや技術支援として行われている。過去数年間で、ODAの大部分は、経済競争力の向上、対外貿易の促進及び直接に人間開発に関連する活動（保健、教育、農村開発）に費やされてきた。しかし、基本的社会サービス財政に実質的に貢献しているのは、ODA資金の15%に満たない。国連開発計画セネガル事務所は、こうした傾向が続くならば、セネガルが2015年までにミレニアム開発目標を達成することは非常に困難であると警告している。

表6-1 ODA Receipts and Selected Indicators for Senegal

Net ODA Receipts (USD million)					GNI/CAP (c)	Population	Current GNI	ODA/GNI
2000	2001	2002	2003	2004	2003	2003	2003	2003
					USD	million	USD million	per cent
423	413	445	446	1,052	540	10.24	6,392	6.97

Source: OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>

図 6 - 1 対セネガル援助の基礎指標

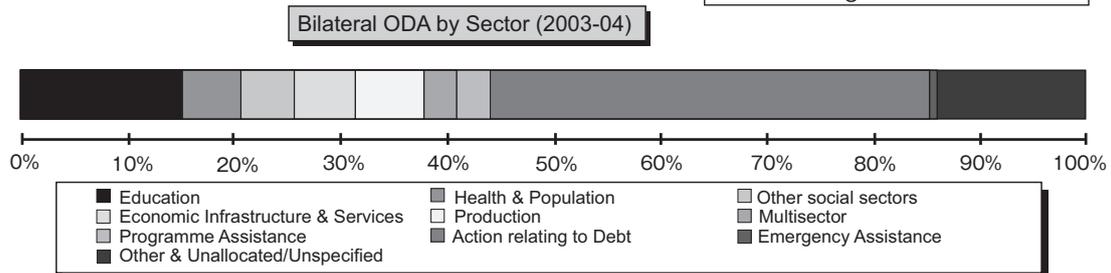
Senegal

Receipts	2002	2003	2004
Net ODA (USD million)	445	446	1,052
Bilateral share (gross ODA)	54%	63%	69%
Net ODA / GNI	9.2%	7.0%	13.9%
Net Private flows (USD million)	67	61	-61

For reference	2002	2003	2004
Population (million)	10.0	10.2	10.5
GNI per capita (Atlas USD)	460	540	670

Top Ten Donors of gross ODA (2003-04 average) (USD m)	
1	France 346
2	IDA 156
3	Japan 88
4	EC 54
5	United States 49
6	AfDF 36
7	Germany 28
8	Spain 27
9	Canada 21
10	Arab Agencies 18



Sources: OECD, World Bank.

### 6 - 3 セネガルの市民社会組織の概要

セネガルの市民社会組織が、開発プロジェクトにかかわる割合は増加している。とりわけ、1996年に地方分権化法が施行されてから、この傾向が顕著となっている。なお、ここでいう市民社会組織は、地元 NGOs や国際 NGOs を含んでいる。セネガルの NGOs は、特に、農業、教育、水や公衆衛生、妊婦の健康に関するプロジェクトで活発である。セネガルの NGOs は、プロジェクトの計画過程や実施において技術的支援を提供している。国際 NGOs は、農業や環境を取り扱うプロジェクトに多くかかわっているが、同時に水の供給、教育や保健のプロジェクトにもかかわっている。国際 NGOs は、清潔な水へのアクセス、公衆衛生、教育や妊婦の健康に関するプロジェクトの実施も行っている。

セネガルのグッド・ガバナンス国家プログラム (Programme National de Bonne Gouvernance: PNBG) は、セネガル政府が、ガバナンスの六つの主要問題を他の社会的アクターと話しあっている実例である。「六つの主要問題」とは、公共サービスの質の向上、経済的ガバナンス、司法的ガバナンス、ローカル・ガバナンス、議会の質の向上、新しい情報コミュニケーション技術を指す。PNBG のローカル・ガバナンス・コンポーネントの特徴は、市民社会を含む一層多くの社会アクターの役割を認めていることであり、民衆、NGOs や地域社会の、公共活動とりわけ地域の問題についての関与強化を目的としている。

政府・援助団体の双方からの資金を最大限活用するためには、これら多様なアクターの参加と、アクター間の調整メカニズムが必要であると考えられている。

## 6-4 セネガルにおけるドナーの市民社会組織支援政策

近年の開発協力の顕著な傾向は、ODA プログラムやプロジェクトの計画、策定及び実施の過程にかかわるアクターが、政府を越えて拡大していることである。様々な非政府アクターは、今ではセネガルの開発の不可欠の一部となっている。NGOs、市民団体、コミュニティ、職業組織等の市民社会組織は、今では開発協力を担うパートナーとして、政府とドナー・コミュニティに認知されている。

ほとんどのドナーは、ODA 戦略文書や政策ツールに、新しい形態のパートナーシップ、市民社会組織がかかわっているプログラムやプロジェクトへの支援や資金提供を盛り込んでいる。しかし、これらの政策文書を比較すると、非常に類似した目的を掲げているにもかかわらず、市民社会組織支援の仕組み、規模、アプローチは、ドナーによって異なっている。ドナーがそれぞれ市民社会組織活動の支援に異なるアプローチをとる動機は様々で、また成果にも違いが現れている。

### 6-4-1 カナダ

#### カナダのセネガル開発協力

カナダとセネガルの協力分野における関係は、カナダ国際開発局（Canadian International Development Agency: CIDA）と国際開発調査センター（International Development Research Center: IDRC）が実施するプログラムに基づいている。セネガルに政府開発援助を拠出する責任を担っているこれらの二つの機関は、いくつかの分野で密接に協力して活動している。とりわけそれが顕著なのは、教育、環境及び社会的・経済的分野である。CIDA ダカール事務所はカナダ大使館内に置かれており、カーボ・ベルデ、ガンビア、ギニア・ビサウ及びセネガルの援助プログラムを実施している。

1972年に設立されたIDRC中西部地域事務所（Regional Office for West and Central Africa: BRACO）は、ダカールを拠点に24カ国をカバーしている。その任務は、地域におけるIDRC活動を保障し、パートナーの開発調査を支援してプログラムを実施することである。こうしたプロジェクトは、主に大学、省庁、研究者またはNGOsによって推進されている。プロジェクトは、ニュー・テクノロジー、人材養成、制度支援、教育、保健、経済、情報コミュニケーション等多様な分野にわたっている。

#### (i) 二国間プログラム

セネガルの二国間プログラムは、1962年に始まり、アフリカで最も重要なプログラムの一つである（35年間で総支出約5億カナダドル）。1998年から2003年には、セネガルにおける二国間プログラムのカナダの協力資金は、100万カナダドルであった。CIDAの任務に従い、またセネガルが直面している課題に応えるために、カナダの協力プログラムは、セネガルの貧困を削減し、最終的に貧困を撲滅することを戦略的目的としている。この戦略目的は、民主主義の発展、経済発展におけるベーシック・ヒューマン・ニーズを満たす様々な活動を行って達成できるとされている。

社会的発展におけるCIDAの目的は、二つある。ベーシック・ヒューマン・ニーズ及びグッド・ガバナンスである。（公的及びインフォーマルの）基礎教育等のベーシック・ヒュー

マン・ニーズを満たすことは、最優先事項とされている。セネガル国家教育省、識字・技術・職業訓練省及び経済財務省は、教育・訓練10年間プログラム（Programme Décennal de l'Education et de la Formation: PDEF）の一環である教育プロジェクト実施にあたって、カナダの主要なパートナーである。戦略的要素の一つであるグッド・ガバナンスと地方分権が、二つ目の分野である。この分野でのカナダのパートナーは、経済財務省及び地方議員の協会である。

経済発展の分野では、CIDAの目的は、セネガル人が貯蓄や融資に容易にアクセスし、技術や組織的能力を構築することによって、国の富を作り、公平に分配するよう、また、できるだけ多くのセネガル人が発展に関与できるよう支援することである。小規模経済活動者、女性団体や農民は、この分野におけるカナダの活動の主要な受益者である。このために、カナダは経済財務省、水・森林局、デジャルダン国際開発（Dejardin Développement International: DID カナダの金融機関デジャルダンの開発プログラム）及びカナダ研究国際協力センター（SOCODEVI）と共に活動を行っている。

#### (ii) 補完的プログラム

カナダの開発援助プログラムのうち、以下の二つが補完的プログラムである：地方振興基金/クレジット・ライン及びローカル・イニシアティブ・カナダ基金（The Canada Fund for Local Initiatives: CFLI）。双方が、市民社会組織のプロジェクトやイニシアティブに資金援助を与えている。他方で、セネガルは、同様な問題を抱えるアフリカ・中東諸国を対象とする地域プログラム（the Regional Program, Africa and the Middle East Branch: AMEB）から支援を受けている。1) 西アフリカ経済通貨同盟（UEMOA）加盟国における貯蓄・信用組合を対象とした規制の制定支援。認定された金融機関による状況に応じた金融サービスへのアクセスを確保し、メンバーやユーザーに質が高く安全なサービスを提供することを目的とする。2) 西アフリカ・エイズ・プログラム。HIV/エイズや性感染症が広まることを最小限にとどめる。3) 漁業資源管理イニシアティブ（Soutien aux initiatives de gestion des ressources halieutiques: Sigreh）支援。準地域協力の強化及び漁業資源管理の向上を目的とする。4) セネガル川開発機構（l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal: OMVS）エネルギー開発プロジェクト。200メガワットの発電を達成するためにマナンタリ水力発電所設置に機材供給し、経済的に可能な電力配管網を設置する。

#### 市民社会組織との協力の様式

カナダのセネガル開発協力の優先分野は、以下の分野に区分される。

- \* 教育・訓練
- \* 経済開発、社会的公正、起業家精神
- \* 市民社会組織のキャパシティ・ビルディング
- \* 環境、天然資源管理、温暖化
- \* ジェンダーの平等
- \* 新しい情報・コミュニケーション技術
- \* 保健

これらの各分野で、多数のプロジェクトが実施されており、以下の仕組みにより実施されている。

- \* 二国間プロジェクト
- \* パートナースhip・プロジェクト
- \* 世界食糧計画等の国際開発機関と共同実施している多国間プロジェクト
- \* パン・アフリカ・プロジェクト
- \* ローカル・イニシアティブ・プロジェクト・カナダ基金
- \* 仏語圏プロジェクト

#### 技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップ

市民社会組織はカナダの支援のほぼ全分野でパートナーとなっており、カバーする分野は教育から社会・経済開発、環境にわたっている。グッド・ガバナンスと民主主義の発展支援には、市民社会組織の能力向上についての特別プログラムが作られている。こうした中で、二国間プロジェクト、パートナーシップ・プロジェクト、仏語圏プロジェクト及びパン・アフリカ・プロジェクトが実施されている。二国間プロジェクトの例としては、《地方議員支援プロジェクト》すなわち、地方分権化過程で地方に移転される機能について、地方当局の能力向上を目的とするプロジェクトがある。このプロジェクトは、2000年から2006年に予算800万カナダドルで、各レベルの地方自治体当局、地方分権省及び他のステークホルダーとの連携パートナーシップにより実施されている。仏語圏プロジェクトでは、汚職の問題に取り組むプロジェクトが、セネガル・アムネスティ・インターナショナルを代表とする市民フォーラム団体とのパートナーシップで2002年から2004年に実施された。

最後に、パン・アフリカ・プロジェクトは、2003年から2007年にアフリカの能力向上のための基金を設置する目的で実施されている。本プロジェクトは、アフリカ・キャパシティ・ビルディング基金とのパートナーシップの下で実施されている。

#### 財政補助金及び協調融資

カナダは、セネガルとの二国間開発協力の多くの分野で無償資金及び協調支援を間接的に行っている。しかし、補完的プログラム、とりわけ、地方振興基金（Local Development Fund: LDF）/クレジット・ライン及びローカル・イニシアティブ・カナダ基金（CFLI）では、市民社会組織にほとんど直接的な財政支援が供与されている。

##### (i) 地方振興基金/クレジット・ライン

1997年に始められた「地方振興基金（LDF）/クレジット・ライン」プロジェクトは、実質的に二つのプロジェクトで構成されている。一つは、カナダ製品の供給にかかわっている。もう一つは、最初のプロジェクトから発生する見返り資金の利用を確保することに焦点をあてている。こうして、2つの目的の達成を狙っている。セネガルの事務所がカナダからスペアパーツ等の製品やサービスを輸入できるようにする一方、見返り資金により二国間プログラムに含まれる開発活動の資金支援を行っている。この実施にあたり、カナダは、民間企業や公営企業のために、クレジット・ライン（二国間プログラムから1,500

万カナダドル)の形式で、セネガル政府に財源を用意している。LFD 資金は、主に、雇用を創出し、社会的弱者(女性や若者)のために収益を生み出すプロジェクトに資金を拠出し、人々に基本的サービスへのより良いアクセスを提供してきた。LFD が資金拠出したプロジェクトの一例は、ジガンシヨール地区の若者支援プロジェクトである(近隣の清掃及び若者の雇用創出)。

(ii) ローカル・イニシアティブ・カナダ基金(CFLI)

ローカル・イニシアティブ・カナダ基金(CFLI)は、CIDAの二国間活動のうちの補完的取り組みであり、カナダの開発プログラムの構造に柔軟性を加えている。そして、地域の要請やセネガル独自のニーズにすばやく効率的に応える場を提供している。また、CFLIは、地域社会の活発な参加を改善するプロジェクトに資金を提供している。年間資金は、約25万カナダドルであり、CFLIは、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(水、初等教育、市場向け野菜栽培)、経済成長(農作物の生産及び加工、仕立て屋等)、環境促進(ごみ収集、加工、堆肥化、プラスチック袋の製造)、女性や若者の技術的・組織的なキャパシティ・ビルディングに焦点をあてた活動を通して、コミュニティの貧困を削減することを目的としている。

## 分析

カナダの市民社会組織との開発協力のアプローチは、技術協力と無償資金支援からなる。カナダは支援分野のほとんどで、市民社会組織が参加する機会を与えており、実際に、NGO、女性団体、学術機関、若者や他の市民社会がパートナーとなっているいくつかのプロジェクトがある。教育・訓練、雇用創出の分野における様々なプロジェクトに加え、市民社会組織のキャパシティ・ビルディングのためのプログラムが、カナダのODA戦略における市民社会組織支援の特徴である。市民社会組織のキャパシティ・ビルディング・プログラムは開発分野における様々なステークホルダーや当事者に焦点をあてて支援を与えるアプローチの一例である。

## 6-4-2 フランス

### フランスのセネガル開発協力

フランスはセネガルの最大の二国間ODA拠出国である。2003年に、セネガルに対するフランスのODAは1億600万ユーロであった。2003年から2004年には、セネガルはフランスのODA総支出額のうち3.7%を受け取り、コートジボワールについてフランスODAの二番目の受益国であった。フランスは加えて、セネガルの重要なドナーであるヨーロッパ開発基金の最大の出資者でもある。

フランス開発庁(Agence française de développement: AFD)は、セネガルの独立以来、支援を行っている。セネガルではダカール事務所がプロジェクトの実施を行っている。1995年から2004年には、セネガルのADFの年平均支援額は、3億100万ユーロ、純支出は約29.9百万ユーロであった。セネガル水道公社(Société Nationale des Eaux du Sénégal: SONES)、1998年のセネガル化学産業、そして1999年の電話公社の民営化のような特別な目的の支出については、セネガルへのADFの約束額の平均は、約18.6百万ユーロ

口である。1995年から2004年には、セネガルにおけるフランスのODAの最大受益者は、産業・鉄鋼分野及び都市水道であった。後発開発途上国として、セネガルは低金利融資、プロジェクトと構造調整への無償資金援助を受けている。

表6-2 1995-2004年のフランスのODA約束額とセネガルへの支出額

百万€	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
約束額	85,5	23,1	14,6	68,8	28,3	20,3	17,7	9,3	24,9	17
支出額	45,5	19,7	12,8	41,4	50,0	34,3	17,7	16,3	17,3	43,6

2001年以來、セネガルの開発優先分野の集中を反映して、セネガルにおけるADFの介入分野が変化している。ADFは専門性や金融手段の多様性において比較優位を有している。また、フランスのODAは、セネガルの貧困削減戦略文書の三分野に集中している。企業の競争力の促進、公共サービス供給に関する地方当局への支援及び教育である。教育分野では、とりわけ、初等教育及び専門訓練に重点が置かれている。

表6-3 フランスがセネガルで関与している優先分野

年	プロジェクト	関与分野	資金 (M €)	支援手段
2001	ダカールの主要病院	保健	1,13	補助金
2001	FEPP n° 7	教育-多様な分野	1,50	補助金
2001	ダカールの道路開発 (PAMU)	都市交通	9,80	補助金
2001	マタムーバレル道路 (SAED)	農村開発	5,30	補助金
2002	南パパ	漁業技術	3,10	補助金
2002	SONES/ ネットワークの拡大	都市水道設備	6,25	優先貸与
2003	プライベート・セクターの競争性	プライベート・セクター開発	11,90	補助金
2003	ダカール近郊の教育	教育	9,00	補助金
2003	構造調整財政	財政援助	4,00	構造調整貸与
2004	ジガンシヨール港の復興	交通	7,00	補助金
2004	専門訓練	専門訓練	10,00	補助金

## 市民社会組織との協力の様式

市民社会組織との協力は、技術協力プロジェクトへの参加、プロジェクトの実施についてのパートナーシップそして財政支援からなる。

## 技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップ

NGO と他の市民社会組織は、フランスの ODA の再編によりフランスの開発支援にますますかかわってきている。この再編では地方分権協力（フランスの自治体に ODA 資金を配分する制度）が強化されており、地方分権協力には NGO が実施するプロジェクトが多い。市民社会組織が参加しているのは、ほとんど地方分権協力であり、地域的には、カザマンスで活発である。1999 年以來、七つのフランス、セネガル及び国際 NGO が開発プロジェクトに参加している（FONDEM、ハンディキャップ・インターナショナル、GRDR、Santé Sud、CCFD、GRET/ESF、Secours Catholique）。技術協力支援プロジェクトによるこれらの市民社会組織の関与は、多くの場合、次に述べるフランスの社会開発基金からの資金支援を受けて行われる。

## 財政補助金及び協調融資

社会開発基金（Fond social de développement: FDS）は、市民社会のイニシアティブを財政的に支援するための主要な手段である。FDS の目的は、基本サービスの供給及び所得創出活動の支援を通じて、コミュニティに直接的な支援をすることである。FDS は、以下の活動に資金を提供している。

- \* ターゲット・コミュニティのニーズに応える
- \* 施設等の建設
- \* 所得創出を目的とする小規模経済イニシアティブ経営・財政的能力等のプロジェクトの有効性を維持できる持続的な制度構造の創出

選定にあたっては、次の三つのカテゴリーのプロジェクトが優先されている。i) 脆弱なコミュニティの経済活動を支援するマイクロ・プロジェクト、ii) 社会・公衆衛生・教育サービスの設立及び改善を目的とするプロジェクト、iii) 創造的技術開発により、後に他の開発パートナーの支援を受けて広く普及可能なパイロット・プロジェクト。

FDS の受益者は、組合、共同組合及び地域の公共的な機関等、非営利の民間団体である。資金援助を得るための基準は以下の通りである。

- 1) 資金援助の要請は、2 億 CFA フランを超えてはならない。
- 2) FDS の支援は 500 万 CFA フラン未満ではならない。
- 3) プロジェクトの期間は、2 年間を超えてはならない。
- 4) プロジェクト提案者は少なくともプロジェクト代価の 30% を拠出することを求められる。その形態は、資金拠出、労働力提供、土地、事務所、物資や設備提供、プロジェクトの構想や策定であることが可能である。ただし、それらの代価は明確に特定され、見積られていなければならない。

FDS の支援に加えて、プロジェクト提案者は、プロジェクト実施のために他の資金源を動員することもある。文化協力・活動事務所（Le Service de Coopération et d'Action

Culturelle: SCAC) の NGO 担当部門が、財政支援の申請を担当する。財政支援の申請は、政府、市民社会やドナーの代表者からなる検討委員会に提出する。検討委員会の討議後、SCAC が援助申請について決定を下す。資金援助が拠出される際、資金援助協定書が SCAC とプロジェクト提案者の間で交わされる。資金は分割で拠出される。実際の支出は、領収書と進捗報告書の提出によるものとされる。SCAC は、プロジェクト実施の定期的なモニタリングを行っており、プロジェクト完了時に評価が行われる。

## 分析

フランスはセネガルでの活動に長い歴史を持っている。FDS の下で提出されたプロジェクトの承認手続きに見られるように、セネガルの市民社会組織との協力に関するフランスのアプローチは、セネガル政府、市民社会組織及びフランスの開発エージェンシー間のイニシアティブを調整することを目的としている。プロジェクト承認過程の三者アプローチは、政府、市民社会組織及び開発エージェンシーの間で協力を可能にし、情報を共有するメリットがある。

## 6-4-3 英国

### 英国のセネガル開発協力

英国のセネガル開発協力は、規模と性質が比較的限定されている。英国政府の国際開発省 (DFID) が、セネガルに代表事務所を置いていないことから、このことは明らかである。英国のセネガル政府との協力は、主に欧州連合を通して行われている。

### 市民社会組織との協力の様式

英国のセネガル協力は、比較的限定されてはいるものの、市民社会に向けたイニシアティブは、英国の協力アジェンダの大きな特徴である。英国のアプローチは、政府活動の補完に焦点をあてており、従って、セネガル政府の役割が比較的限定的な分野に集中している。小規模プロジェクトへの資金拠出がセネガルにおける市民社会組織支援の主な様式である。

### 技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップ

市民社会組織と共同プロジェクトを行っている技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップのためのプログラムはない。しかし、小規模無償資金スキームは、これらの目的の達成を目指している。

### 財政補助金及び協調融資

小規模無償資金スキーム (Small Grants Scheme: SGS) は、セネガルにおける英国の二国間協力の主な手段である。SGS は、英国政府の DFID により資金が拠出されており、英国大使館の援助課が管理している。SGS は、貧困削減のための開発を支援し、さらに安全で安定した世界に貢献することを目的とする。SGS は、英国大使館に計画を提出した NGO やコミュニティ・グループによる小規模開発プロジェクトに資金を拠出している。ダカールの SGS は、セネガル、カーボ・ベルデ、マリ及びギニア・ビサウの開発プロジェ

クトに資金を拠出している。

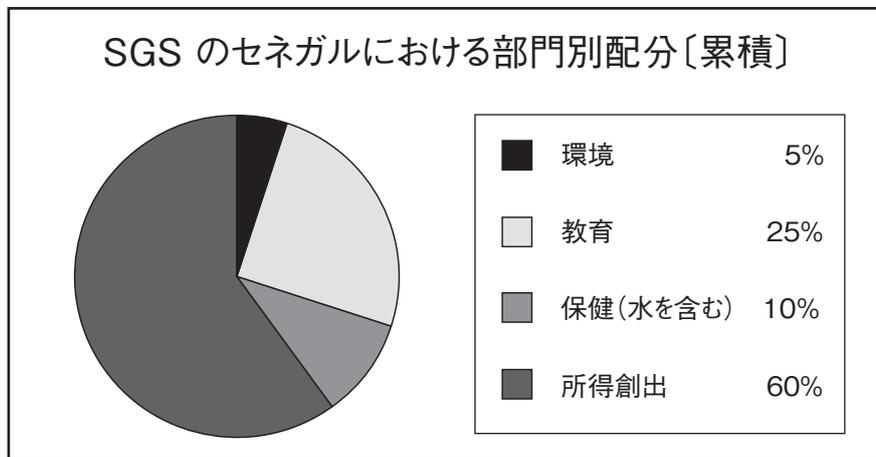
SGS は、DFID の戦略的目的に沿ったプロジェクトに資金拠出をしている。戦略的目的とは、持続可能な生活を促進する政策や活動、貧しい人々へのより良い教育や保健の機会を与えること、及び自然環境や物理的環境の保護・管理である。

提出される計画書は、プロジェクトの特定（タイトル、実施場所、期間等）、プロジェクトの説明（背景、正当性、目標、目的、成果、対象とする受益者、検証の手段、プロジェクトの影響）を記述しなければならない。また、計画書は、SGS から期待される貢献、各財政年度の受益者の貢献、他の資金拠出機関の貢献及び地域社会からの貢献を記さなければならない。すべてのプロジェクトは、1年以内に実施しなければならない。

SGS は、柔軟性のある資金であり、様々なプロジェクトが対象となりうる。プロジェクトの例としては、学校建設や機材整備（小学校・中学校、訓練センターの建設等）、社会保健プロジェクト（保健施設の建設や機材整備、医療提供者の訓練、公衆衛生等）、所得創出活動の設備（市場向け野菜栽培、養鶏場、農作物の生産及び加工）提供等がある。

約15年前に設立されて以来、SGS は、100以上のプロジェクトに資金を拠出してきた。主な内訳は、プロジェクトの約5%が環境、25%が教育、10%が保健（設備、給水を含む）、60%が所得創出プロジェクト（小規模金融を含む）である。NGO、女性団体、生産者共同組合等が受益者となっている。それらのうちで、女性団体、宗教団体及び国際NGOが実施するプロジェクトが、最も有効に実施される傾向があると見られている。

図6-2 英国の対セネガル市民社会組織支援のセクター別配分



SGS の予算規模は小さい。最高額は決められていないものの、年間40百万CFAフラン以上のプロジェクトは承認されておらず、資金拠出は、3年間までのプロジェクトに認められているようである。他のドナーやNGOとの共同資金拠出が可能であり推奨されている。SGS予算は、英国の財政年度（4月から3月）に従っている。資金拠出は、一般的に2月に行われ、1月15日がプロジェクト提出の締切日である。余剰予算がある場合には、財政年度内に申請が審査されることもある。

表 6-4 セネガルにおける過去 4 年間の SGS によるプロジェクトの例

財政年度	プロジェクト・タイトル	実施機関
2000-03	ムボロ訓練センター支援	CIFOP
2001/02	セイント・ルイス小規模社会湿地プロジェクト	Wetlands International
2000/03	クーゲル、リングレ社会保健プログラム	ENDA/GRAF
2000/03	ニオロ社会保健プロジェクト	AFRICARE
2001/03	ポドル持続可能な生活プロジェクト	OXFAM/GB
2001/04	ヴェリンガラ総合牧畜	Vétérinaires Sans Fronrières
2001/03	ファティック女性促進プロジェクト	Action Et Développement
2002/04	ファティック、ポドル CAFR 訓練プログラム	CAEF
2003/05	カサマンス教室建築	APRAN/SDP

## 分析

SGS による市民社会組織との英国の協力は、セネガルにおいては有効であると評価できる。ダカールの SGS はセネガル、カーボ・ベルデ、マリ及びギニア・ビサウの開発に資金拠出しているが、ほとんどのプロジェクトはセネガルから提出されている（約 80%）。他国から提出されるプロジェクトの数が限定されているのは、距離のせいであるが、しかし、プロジェクト形成の能力が不足していることも理由である。

非公式な協議を除いて、セネガルの他のドナーとの正式な調整の仕組みはない。政府レベルでの援助調整のイニシアティブはないため、市民社会組織自身がドナー調整を主導するべきだと言われている。とりわけ、セネガルで活動している NGO の 300 団体のうち 150 団体がメンバーである、CONGAD (Le Conseil des ONG du Sénégal, セネガル NGO 評議会) のような団体がこれにあたることができるであろう。

## 6-4-4 日本

### 日本のセネガル開発協力

日本は二国間援助で二番目のドナーである（フランスに次ぐ）。1976 年に、日本はセネガルに対する資金協力及び JICA を通じての ODA プロジェクトの実施を始めた。1987 年から 2002 年の間に、日本からの支援額は、181 億米ドルの技術協力を含む総額 881 億米ドルに達した。日本政府は、セネガルをアフリカにおける優先的な受益国とみなしている。1992 年に、日本政府は、セネガルへの援助戦略を公表した。そこで優先セクターとされたのは、農業・森林・漁業、経済インフラストラクチャー（地域開発のためのもの）、社会インフラストラクチャー（環境、保健、基礎教育及び水へのアクセス）である。1995 年には、日本は、セネガルに総合経済協力視察団を送った。二国間協議に基づき、両国はベーシック・ヒューマン・ニーズ（水へのアクセス、教育及び医療）、環境（砂漠化防止）並びに農業及び漁業を中心とした協力の優先分野に同意した。1999 年には、JICA がこうした優先分野を反映した国別プロジェクトからなる国別計画を作成した。従って、1991 年

以来、水、教育、医療保健、環境、農業及び漁業が、日本のセネガル協力の優先分野となっている。

しかし、分野別予算配分が毎年目的意識的に行われているとはいえない。なぜなら国別予算は存在せず、予算編成はスキーム別に行われているからである。部門別配分を国別計画に近づけようとする努力はなされているが、他方で配分は過去の支出傾向と、各部門で実施されるプロジェクトの規模に大きく影響される。

1995年までに、水へのアクセスと教育が、セネガルへの援助（借款を除く）の55%を占めており、農業（11%）及び保健（5%）がこれに続いている。1995年以来、教育、水及び保健は日本の援助の49%を占めており、農業・漁業（16%）及び環境（11%）が続いている。1991年から2001年の部門別シェアは、水へのアクセスは24%、教育21%、漁業10%、保健7%、環境7%及び農業7%であった。セネガルのNGO及び国際NGOは、主として水へのアクセス、教育、農業及び環境に関連するプロジェクトに関与している。

### 市民社会組織との協力の様式

JICAのダカール事務所は、セネガル、カーボ・ベルデ、ギニア・ビサウ、マリ、ガンビア及びモーリタニアにおけるJICAのすべての活動をモニターするために、1989年に設立された。セネガルの市民社会組織に対する日本の二国間ODA政策は、技術協力を行う一方で、他方では財政支援を行うことも含んでいる。2001年度以来、技術協力はほぼ終了し、市民社会組織に対する現在の協力は、主に、支援の資金支援の形態を取っている。市民社会組織への支援分野は、政府間ODAと同じ優先分野である。(1) 基本的な生活状況の改善（農村地域の住民への飲料水の供給、質の高い基礎教育へのアクセスの拡大、人材開発の機会の供与、経済開発に関連する専門訓練及び基礎保健サービスの発展と医療インフラストラクチャーの強化）、(2) 環境保護及び砂漠化防止（持続可能な森林開発の促進）、並びに(3) 農業・漁業の経済的改善による貧困削減（持続可能な農業・漁業の開発の促進）である。

### 技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップ

プログラム・アプローチを通じた市民社会組織との直接的な協力及びパートナーシップは、2001年に終了した。しかし、プログラム終了に先駆けて始められたいくつかのプロジェクトは2003年まで実施されていた。

### 財政補助金及び協調融資

日本の小規模補助金スキームは、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と言い、1989年に開始され、2003年に名称を現在のものに変更した。草の根・人間の安全保障無償資金協力は、地方自治体、NGO、教育行政及び医療保健行政を支援することを目的とする。各国のNGOや他の市民社会組織は、セネガルの地域レベルでプロジェクトが実施されている限り、資金拠出を要請する資格がある。なお、日本NGO支援無償資金協力(2002年に作られた日本のNGOのための特別な資金拠出スキーム)を受けているNGOは、草の根・人間の安全保障無償資金協力の資格はない。

資金はこれまで、水供給、教育、医療保健及び医療サービスの分野におけるプロジェク

トに与えられており、多くが施設の建設に振り向けられている。資金援助の最低額は1,000万円であり、最高額は1億円である。資金拠出の額が高ければ高いほど、支払手続きは複雑となる。目的が小規模プロジェクトの支援であるため、一般に資金拠出の規模は比較的小さい。

資金拠出を申請する機関は、一連の書類を申請書と提出することが必要である。すなわちプロジェクト資金の詳細、プロジェクトの場所、実行可能性の調査報告書、財政状況を含む組織に関する書類である。申請書は日本大使館または対象国の領事館に提出する。

プロジェクト審査は様々な基準を考慮して行われる。1) プロジェクトの持続性－資金を求める市民社会組織は、プロジェクトの実行可能性を証明しなければならない。そして、過去の業績を示さなければならないこともある。2) 与えられる資金は運営管理に使用することはできない。市民社会組織は自身でその資金をまかなえることを証明しなければならない。3) 市民社会組織は、プロジェクトのための調達に際し、三つの異なる業者から見積りを取らなければならない。

プロジェクトの資金拠出の承認過程は、以下のステップを踏む。

- 1) 申請書が提出されると、大使館か領事館が目的、社会的影響及びプロジェクトの資金を考慮して計画を評価する。これに基づき、事前選抜が行われる。
- 2) 次に大使館職員がプロジェクトに関係すると思われる地方当局、地元の人々やNGOとの意見交換のために提案されたプロジェクトの場所を訪問する。これに基づいて、日本外務省にプロジェクト計画を送るかどうかを決定する。
- 3) 大使館が、拠出資金、中間報告書及び最終報告書の提出日及びプロジェクトの終了日を記載した契約書に署名する。
- 4) プロジェクトは合意によって執行されなければならない、日程や実施の様式の変更は、大使館から最初に書面による同意を得なければならない。
- 5) 資金拠出が300万円を超えるすべてのプロジェクトは、会計監査を必要とする。

## 分析

アフリカの機関への日本の援助プログラムの資金支出総額は、2002年から2003年には、26%から20%へ減少した。援助プログラム全体の減少にかかわらず、2001年から2003年の草の根無償資金協力予算は、100億円から150億円に増加した。外務省は、最近、草の根無償資金協力ガイドラインを変更した。新ガイドラインは、NGOのさらなる関与を可能にしている。予算が増加した一方で、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、実施において多くの課題に直面している。

最大の問題は、人材と情報に関する制度的能力の不足である。大使館の人員は限られており、日本人職員の場合は任期が短い。さらに彼らはセネガル以外の国もカバーしている。また、大使館が、各地の草の根の人々の生活とニーズ、市民社会組織の実態に関する情報を熟知することは難しい。これらが、プロジェクトの選定、申請団体との協議、実施モニター、評価に大きな制約となっている。

また、拠出が増加したとはいえ、市民社会組織が提出した要請に十分応えるレベルにはまだ達していない。平均して年間約500の申請書が受理されるが、そのうち日本の支援を

受けられるのは平均5件のみである。その結果、日本のODAにおけるNGOや他の市民社会組織が関与する割合は、低レベルにとどまっている。

他方で、逆説的であるが、「予算消化」は円滑に進んでいない。申請者のうち、大使館が求める申請内容を満たすものは多くないからである。その原因は、情報が広く十分に伝わっていないことと、申請内容が複雑すぎることに求められる。

日本のODA政策は、ほかの主要ドナーの政策に比べて、比較的市民社会組織中心ではないと考えられる。しかし、日本の政策はアフリカの貧しい人々のエンパワーメントに力点を置くべきことや、彼らの生活向上をODAの基本目的とすべきであるという認識が、日本政府内で徐々に強まっている点にも注目すべきだろう。草の根・人間の安全保障無償資金協力は、村落組織等に直接の支援を行うものであり、その規模の拡大は、金額は限られているが、重要なイニシアティブである。このような機会は拡大していく可能性がある。草の根・人間の安全保障無償資金協力については、手続きを改善し、同時に地方の人々に情報を十分伝える必要がある。様々な問題を解決するには、プロジェクトの申請・実施プロセスを現地の市民社会ネットワークに委託することが、より現実的な方策であると考えられる。

直接資金援助に加えて、市民社会組織の技術協力プロジェクトへのかかわりを強めることができるはずである。特に、啓蒙や文化的理解促進に関連するプロジェクトは、NGOや市民社会組織が非常に重要な役割を果たすことができる分野である。教育や保健プロジェクトでは、コミュニケーションや啓蒙が、プロジェクトの成功に必要なコミュニティの理解や支援を得るには不可欠である。

#### 6-4-5 スイス

##### スイスのセネガル開発協力

スイス協力局（Swiss Co-operation Bureau）がセネガルで開発協力を担う機関である。同局は、1999年6月以来、スイスとセネガル間で決めた協力協定を実施している。協力協定は、農業及び農村訓練に関する2015年戦略・政策指針実施にあたってのセネガル政府の取り組みに関するものである。この協定を考慮して、スイスは、以下の四分野を中心に1999年から2002年に、上記戦略支援のプログラムを実施した。

- 農業生産者訓練のためのイニシアティブ支援
- 情報ネットワークの設置支援及び農村社会の訓練支援
- 地域訓練センターの創立支援及び技術者、農業アドバイザー、若者農業従事者の職業転換支援
- 農村開発技術者・専門家の上級訓練プログラムの策定支援

これらの四つの優先分野内で、スイスは、農業や農村訓練の分野における、農村社会、農業団体や公営・民営機関によるイニシアティブを支援した。

2002年から2005年には、スイスの農業訓練協力プログラムの第2フェーズが開始された。第2フェーズは、農村・農業訓練に関するセネガルの戦略を踏まえたもので、この戦略はこれまで大きな成功を見せ、均霑効果を示してきた。第2フェーズは以下を中心に取組みられた。

1. 基礎訓練と成人識字における成功例の活用
2. 調整、訓練、情報及び助言において主導的な活動を行うための、新しい施設の創立支援
3. 農村・農業訓練の仕組みにおける多様なステークホルダー間の協議や対話の支援

スイスの協力プログラムの第3フェーズは、2005年から2009年に実施されるものである。第三フェーズは、農業セクターの成長を促進する環境整備を通じて、農村コミュニティの社会・経済状況の改善を支援することを目的としている。

### 市民社会組織との協力の様式

農村・農業セクターに集中して行われているので、セネガルにおけるスイスの協力は、市民社会組織によるイニシアティブ中心にプログラムが構成されている。プログラムは、資金的支援と同時に、技術協力、プロジェクトの実施におけるパートナーシップ及び市民社会組織のキャパシティ・ビルディングから構成されている。

### 技術協力、キャパシティ・ビルディング及びパートナーシップ

スイスのプログラムは、農業分野におけるセネガル政府のイニシアティブを支援することを基本的目的としている。農業・農村開発を担う国家機関は、スイスのプログラムに必要なパートナーである。しかし、農村訓練の供与を中心としているため、地域レベルの農民団体（例えば、コミュニティ組織）や国家レベルの農民団体（例えば、農村協議・協力全国評議会 - Le Conseil National de Concertation et de Coopération Ruraux: CNCR や草の根小規模開発事業振興促進セネガル協会 - L'Association Sénégalaise pour la Promotion des Petits Projets de Développement à la Base: ASPRODEB）が、プログラムの中心的役割を担っている。二つの地方団体、サン・ルイ地域評議会及びジガンショール地域評議会は、地域訓練センターの設置にかかわっている。コルダやタンバクンダの地域団体の関与が現在検討されている。地域レベルの農村情報や訓練の分野で活動しているいくつかのNGOは、スイスのプログラムにかかわっている。そうしたNGOは、地方分権化の政策に照らして知識や能力の移転に関連する活動を行っている。

農業サービス・生産者団体プロジェクト（Projet des Services Agricoles et des Organisations de Producteurs: PSAOP）は、セネガルの農業研究開発を支援している世界銀行のプロジェクトであるが、スイスのプログラムは、世界銀行と協力してCNCRやASPRODEBに支援を行っている。このプログラムは、農村・農業訓練の分野における以下の活動を支援している。

- セネガル農業省の下で、2003年に専門的農業訓練局の設置支援
- セネガル河職業訓練ネットワーク（Réseau Formation Fleuve: RESOF）の設置支援 - これは、農民団体、学校及びNGOの協働によるサン・ルイ地区の訓練ネットワークである。

- 農村・農業訓練プログラムの一環としてコルダ農村地域の訓練や若者のコミュニティ・スクールを設立

スイスのプログラムのパートナーとなっている市民社会組織は、以下の団体である。

- 農村協議・協力全国評議会 (CNCR)
- 農業・動物資源国際見本市 (Foire Internationale de l'Agriculture et des Ressources Animales: FIARA)
- 農民団体・農業生産者西アフリカネットワーク (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles: ROPPA)
- セネガル NGO 連盟 (Fédération des organisations non gouvernementales du Senegal: FONGS - アクション・ペイザン)
- 草の根小規模開発事業振興促進セネガル協会 (ASPRODEB)
- 地方開発事業者評議会 (le Cadre de Concertation des acteurs de développement local: CACOADEL)
- 地方振興支援グループ (CADEL)
- Enda-Tiers-Monde (ENDA-TM)
- セネガル NGO 評議会 (CONGAD)

#### 財政補助金及び協調融資

技術協力に加えて、スイスのプログラムは、農業・農村訓練及び開発の分野で活動する市民社会組織の活動を資金的に支援している。スイスとセネガル政府間の二国間協力協定の一環として、市民社会組織に特別会計による資金拠出が行われている。特別会計は、セネガル財務省に供与された財政支援のパッケージに含まれており、スイスのプログラムに承認されたプロジェクトに割り当てられる。特別会計は、対象市民社会組織が割り当てられた資金に直接アクセスできる仕組みになっている。資金は通常、5年間にわたるが、これは二国間協力協定の期間が5年であることからきている（現在は2005年から2009年）。

スイスの協力プログラムの下で供与される資金により、CNCR は以下のイニシアティブを取っている。

- 農業従事者のより良い組織への支援供与
- 農民の訓練
- 農民の交渉能力の向上
- 外国の管理・生産手段を学ぶためのセネガル人農民のスタディ・ツアーの計画

#### 分析

農村・農業訓練に焦点をあてているため、スイスの協力プログラムは、国レベル・地域レベルで市民社会組織の関与の程度が重要となってくる。資金支援と同時に、技術支援、プロジェクトの実施におけるパートナーシップという形で、スイスはセネガルの市民社会組織に広く門戸を開いている。農業団体へのインタビューと議論から、スイスのセネガル市民社会組織への協力が高く評価されていることが明らかになった。

## 6-5 ドナーの政策の比較検討

ドナーの市民社会組織に対する支援様式は様々である。すべてに共通して見られる点は、直接・間接に資金支援の形式で支援を行っていることである。例外的に、スイスの資金供与は政府の特別会計を経由して行われている。一部のドナーが、調整と監視が困難であることを理由に、プロジェクトの共同実施から撤退する兆候が見られた。しかし、ドナーとのインタビュー及び討論によれば、市民社会組織とのプロジェクトの共同実施は実践上の要請により暫定的に実施されているもので、十分に制度化されたものではないと見られる。

表 6-5 市民社会組織への支援の様式

支援様式	カナダ	フランス	英国	日本	スイス
技術支援	○	○		○	○
財政支援	○	○	○	○	○
プロジェクト実施のパートナーシップ	○	○		○	○

市民社会組織支援の優先分野については、ほぼ合意があるといえよう。これは、いくつかのドナーの場合は、セネガル政府との二国間協力協定の下で市民社会組織との関係を構築している事実に起因している。その結果、ドナーの支援はセネガル政府の優先順位に沿った形になる。ほかの場合は、セネガルの貧困削減戦略文書の優先分野が参照されているためであり、これが市民社会組織支援分野の優先分野の一致につながっている。

表 6-6 市民社会組織に対する支援の優先分野

支援分野	カナダ	フランス	英国	日本	スイス
教育	○	○	○	○	○
保健	○	○	○	○	
水	○	○	○	○	○
環境	○		○	○	
農業／漁業	○	○	○	○	○
所得創出	○	○	○	○	○

## 6-6 市民社会組織支援における援助効率改善のための提言

本調査では、すべてのドナー機関が、ODA プロジェクトの実施について、NGO、地域社会、農民団体、学術機関及び地方当局等の市民社会の広い参加の促進を考慮しているという、全般的傾向が確認された。特定の機関は、市民社会組織への直接応答型のプロジェクトを行っているという意味で、プロジェクトの計画及び策定の段階から市民社会組織がかかわることを許容すらしている。これによって、ODA のアジェンダにある程度の柔軟性をもたらすこととなっている。ほとんどのドナーは、市民社会組織に対する資金支援の仕組みを有しており、これにはほかのドナーとの協調した資金提供も含まれる。

### 市民社会支援の政策的アプローチ

本調査では、各ドナーは、市民社会組織への支援において様々なアプローチを採っていることがあることが明らかとなった。総合的に三つの協力アプローチが採用されている。第一のアプローチは、ドナー国とセネガル政府の間で決められた二国間協力協定の枠内で、技術支援または資金援助を市民社会組織に供与するものである。こうしたアプローチは、スイスによって取られている。第二のアプローチは、セネガル政府の開発優先順位を考慮して定めた、ドナーの優先分野での市民社会組織との協力調整からなる。第二のアプローチが最も一般的であり、フランスや日本が行っている。最後に、二国間協力を補完する目的で意図的に市民社会組織との協力を行う第三のアプローチがある。そのため、受入政府の活動が限定されているか、あるいは全く行われていない分野をカバーして市民社会組織を支援する。このアプローチでは、最初に二国間協力協定を必要とせず、資金拠出機関に市民社会組織が直接アプローチする。第三のアプローチは、英国が採用している。

### プロジェクトの承認過程

資金拠出の要請の承認過程にも、バリエーションが見られる。英国の協力では、プロジェクトの評価、承認及び監視は内部で行われる。ほかの機関では、市民社会組織が提案したプロジェクトの承認はNGO、プロジェクトの潜在的受益者や研究者のようなほかの市民社会を含む委員会による。こうしたアプローチは、日本の小規模無償協力で使われている。最後に、フランスの地域開発基金の評価過程の事例では、評価委員会は、ほかのドナー国と政府のメンバーを含んでいる。

### 援助協調

セネガルの市民社会組織の支援において、活動の情報交換及び協調の有効な仕組みは、まだないことが様々な開発機関とのインタビューから明らかとなった。例えば、日本が小規模資金スキームで資金供与した際に、同じプロジェクトがほかのドナー国に資金の要請を行っていないかどうか知る仕組みがないことに注目しなければならない。最終的には、全ドナーが拠出して、共通の手続きで運営するプール・ファンドを採用することが望ましいが、少なくとも、様々な開発機関が資金拠出するプロジェクトの情報交換の仕組みは、より良い協調を可能にし、資源の配分を改善することにもなるであろう。各ドナーが独自の制約を設けているため、プロジェクトが様々な要素を有する時には、一つのドナーから

必要な資金をすべて入手することはできないと、ある市民社会組織が指摘していたことにも注目すべきである。複数のドナーが、一つのプロジェクトの構成要素を、別々に支援することができるような仕組みも必要であろう。

### 市民社会組織援助プログラムの情報

市民社会組織が参照するための援助プログラムの十分な情報が存在しないことが、ほとんどの開発機関との討議で明らかとなった。情報がある際も、プロジェクト提案者が、プロジェクトの申請条件を十分理解していないこともしばしばである。情報の格差は、セネガルにある大使館や援助機関が兼轄しているマリやニジェールのようなセネガルの近隣諸国の市民社会組織の場合は、さらにはなほだしいようである。

### プロジェクトの策定、計画及び実施における市民社会の能力の強化

毎年、援助機関は、多くの資金拠出の要請を受理するが、提出された多くのプロジェクトは、その機関のアプローチや資金拠出にふさわしくない方法で策定されている。地方の市民社会組織からの計画に、よくこうしたケースが見られる点に注目しなければならない。ある事例では、市民社会組織が、プロジェクト計画の形成を目的としてコンサルタントを依頼し、そのような市民社会組織は援助機関に単独で向き合った際に計画を説明できないことがあった。これは、計画の起草において、コミュニティ団体、女性団体や地域共同組合のような市民社会組織のキャパシティ・ビルディングの必要性を物語っている。その際、開発機関とより多くの活動をした経験がある国際 NGO 等の市民社会組織は、市民社会組織同士のパートナーシップやキャパシティ・ビルディングを通じて小さな市民社会組織に支援を供与することができる。

ただし、すべての援助機関が、みな独自の、しかも込み入った申請方法を要求する状態は、市民社会組織に過度の負担を求めていることを忘れてはならない。政府に対するバラバラな支援が取引費用を高めると批判され、財政支援への移行が進められていることを考慮すれば、同様の措置が市民社会組織にも検討されるべきだろう。すなわち、ドナーの規則を適用しない資金を供給し、事前の審査から事後の評価へと転換するのである。

市民社会組織へのキャパシティ・ビルディングが必要なことは明らかであるが、必要なのは、それぞれのドナーの手続きに習熟することではなく、民衆により良いサービスを提供するための、組織運営や技術的な能力の形成が必要とされている。

## 7. おわりに

### 7-1 市民社会（組織）支援の理念と実態

ドナーの市民社会組織支援には、二つの目的がある。一つは民主制とガバナンスの強化のためであり、また社会サービスの効率化のためである。両者は共に一定の理論的立場を前提にしている。民主制とガバナンスの強化に市民社会の役割を認めるのは、国家は常に民衆の利益のために行動するとは限らず、その正しい機能のためには民衆の監視と公共空間での活発な行動が必要であると考えからであろう。これは、民主化以前のアフリカ国家を振り返れば、妥当性のある考えだとみなしうる。

他方、社会サービスに投じられた資金が、民衆に効率的に届くには、市民社会組織が参加することが必要だと考えるのは、アフリカには社会サービスの担い手が多様化する参加型社会が望ましいとの前提がある。多くのアフリカ諸国の、独立以来の公的サービスの実績は、これを裏付けるものといえるだろう。そして、これらの理念は、貧困削減戦略のような開発枠組みにおいて確認され、また DAC はじめ多くの国際的また国別の開発フォーラムで合意されている。

しかし、これら市民社会支援の背後にある理念は、アフリカ開発の実践において主要なアクターにしっかり共有されているとはいえない。アフリカ政府の中には、時として市民社会組織の発展を阻害する行動を取るものもある。ドナーの間でも、ガバナンス強化を、予算策定や執行における政府の能力強化に還元しようとする傾向が見られる。少なからぬ国の市民社会組織は、PRSP への参加が形式だけの公聴会に終わるのではないかと不信を抱いている。そして市民社会組織に代表される民衆のガバナンスにおける役割は、軽視されがちである。市民社会組織とのパートナーシップも、政府の機能が強化されるまでの暫定的措置にすぎないとする傾向もある。

こうした傾向が生じる原因は、二つ考えられる。一つには市民社会支援の正当性が、様々な国際会議での確認にもかかわらず言葉だけで終わっており、政策担当者に十分理解されていないためである。その典型は日本であり、援助政策は現地市民社会支援にほとんど関心を示していない。国家の役割については熱心に議論されるが、市民社会組織の役割についての議論は限られている。

第二の原因は、おそらく援助実務者の置かれた制度的環境のためである。援助実務者にとって、市民社会組織は、実体が分からず、文化が異なり、信頼できず、実務的關係を結ぶにはリスクが伴う存在である。市民社会組織が民衆に近ければ近いほど、理解は困難になり、予測されるリスクは増加する。市民社会との協働が成果を上げない時、政府がパートナーである時のような免責は、援助実務者に与えられない。

こうした曖昧さを解決するために、二つの道筋が考えられる。一つは、貧困削減戦略の徹底化に求められるべきだろう。貧困削減戦略は、アフリカ政府が作成し、ドナーがそのもとに援助政策を組み立てている開発の基本指針であり、またプラットフォームでもある。そして貧困削減戦略の6原則には、市民社会を含むパートナーシップが含まれてい

る。市民社会を開発パートナーの一つとし、事業の執行だけでなく、政策策定からモニタリングまで参加を求めることは、貧困削減戦略に参加するもの間の基本的合意の一つである<sup>188</sup>。援助対象国での様々な議論と協調の場に積極的に加わり、市民社会の役割をより明確にし、パートナーシップのあり方を改善し、ドナーとアフリカ政府の政策を改善することが必要であろう。

もう一つの道筋は、貧困者から見た市民社会組織の再考である。これまで述べてきた「市民社会」ないしは「市民社会組織」は、すべてドナーやアフリカ政府から見たもので、開発主体の一つである集団的概念である。しかし、貧困者にとって、市民社会ないしは市民社会組織とは、理論的概念でも集団的概念でもなく、直接資金やサービスを提供する団体である。貧困者から見て望ましい市民社会組織の特性、介入の形式と規模・形態、ほかのパートナーとの関係は何か等について、貧困者自身の意見をもとに調査研究を行い、その結果をすべての開発パートナーの間で議論し、市民社会支援についての合意を形成することが望まれる。貧困者のニーズの最優先は、貧困削減戦略の基本でもある<sup>189</sup>。この点については、本報告書の末尾に補論を加えたので、参照されたい。

## 7-2 まとめ

以上を踏まえて、本報告書の要点を記すと、以下の通りである。

1. アフリカにおける市民社会が何であるか、また市民社会支援はどのような意味があるのか、マクロ的な理論では合意が形成されていない。変わって、貧困者からの視点に基づくアプローチ（ミクロ的アプローチ）に、新しい可能性を探る努力が必要である。
2. 市民社会支援政策は、ドナー間で大きな差が認められた。しかし、アフリカ援助総額の中で、市民社会支援の規模はわずかであり、社会に対する影響は大きくない。また、調査対象国では、市民社会支援は貧困削減戦略の枠内で実施されるため、政府の意思に反した介入や政府の政策から外れた支援は見当たらず、ドナー間の実践的差は大きくない。
3. ドナーの市民社会組織への政策は、援助改革が進んでいるタンザニアでは大きな違いをもたらしている。しかし、援助改革の進行が遅いセネガルでは、ドナー間の実践的な差異は小さい。
4. 市民社会組織に対する援助モダリティの改革は、対政府援助の改革ほど進展していない。援助改革が全般的に進んでいるタンザニアでは、バスケット・ファンドのように、市民社会組織とドナーの関係を改善するための革新的試みが行われている。こうした試みは、確かに援助の取引費用を低減し、市民社会組織の自立性を強化すると思われる。しかし、アカウンタビリティが貧困者ではなく、ドナーを志向する「上向きのアカウンタビリティ」

<sup>188</sup> 世界銀行のパンフレットはこう述べている。「過去の経験から、長期的な開発と貧困削減には、『市民社会』及び民間セクターとのコンサルテーションを踏まえた、途上国自らの主導による社会変革が必要であると考えられています」（世界銀行東京事務所 2004 「貧困削減戦略ペーパー」）

<sup>189</sup> 「公共政策の議論において、貧困者のニーズが常に最優先される必要性があります。」（同上）

問題に対する根本的解決とはなりえない。

5. 日本には、市民社会組織とのパートナーシップの実績はあるものの、アフリカの市民社会ないしは市民社会組織に関する政策はまだ見当たらない。また、ドナーと市民社会組織との関係を改善する援助モダリティを探求しようとする問題意識も、いまだ十分でない。

### 7-3 提案

以上から、日本の国際協力がアフリカの市民社会と向き合うために、次のような提案をしたい。

#### (1) アフリカの市民社会に関するフォーラムを開催する

アフリカにおける市民社会あるいは市民社会組織の役割とは何であるか、そして日本が演じるべき役割はあるのか、どのようなモダリティが効率的か、日本とアフリカの議論の場を設けるべきである。

テーマの性質上、議論は日本とアフリカの政府だけでなく、市民社会が参加しなければならない。市民社会代表には、NGOだけでなくできるだけ広範な参加を求めたい。

#### (2) 市民社会自体の強化（キャパシティ・ビルディング）のための支援を行う

現在行われている日本の市民社会組織支援は、草の根無償資金協力や草の根技術協力等 NGO がプロジェクトの実施者となる委託事業型のものが多い一方、市民社会自体の強化への意識的取り組みはほとんどない。日本はパートナーシップだけでなく、アドボカシー団体や民間メディアを含む市民社会組織のキャパシティ・ビルディングについても検討すべきである。ただし、ここでいうキャパシティ・ビルディングとは、貧困者に対するサービス提供能力の強化であり、ドナーの求める手続き・報告能力の研修ではない。

#### (3) アフリカの市民社会組織に対する支援を拡充・改善する

日本の市民社会組織支援スキームの中で、途上国の市民社会組織が活用できるものとしては外務省の草の根・人間の安全保障無償資金協力があるが、その他はほとんどが日本の NGO が対象となっている。草の根・人間の安全保障無償資金も、広報の不足等から十分活用されていないケースが見受けられる。日本は被援助国現地の市民社会組織の自律的活動を促進するような援助モダリティや、現地の市民社会組織の能力強化を目指したプログラム等を創設・拡充することが求められる。

## 8. 補論：市民社会組織支援のためのミクロ・アプローチ試論

第3章の考察が示すように、市民社会論には異論のない定説は存在しない。ドナーによる現行の市民社会支援にも、様々な批判がある。論争における立場は、市民社会支援の実践の総括よりも、論者の持つアフリカの発展へのビジョン価値判断に大きく依存するようである。ここでは、アフリカへのビジョンを離れて、アフリカの貧困者の立場から市民社会論を再考するための予備的考察を行う。

### 8-1-1 マクロ・アプローチとミクロ・アプローチ

本論では、ミクロのアプローチから市民社会を考えてみたい。第3章で紹介した市民社会論は、いずれもマクロ的なアプローチによっている。マクロ的アプローチとは、社会の大きな集団及び集団間の関係を考えるもので、国家、市民社会、政治社会、エスニック・グループ、階級、中間層、エリート集団、宗教集団等、集合的な概念を用いて、社会の動きの説明を試みるものである。マクロの集団概念は、国家機構や市民社会組織等、実在の集団を指すものもあるが、多くは分析のために設定された理論的概念である。これに対し、ミクロ・アプローチは、個人や個々の企業、市民社会組織等の意思決定と相互の関係を説明しようとする。対象とするのは実体のある人間や、構成と境界の明確な集団である。彼らがどんな動機に基づき、どのような規則に従って運動するのかが理解されれば、与えられた環境の中でどのような行動を取るかを説明することは、ある程度可能であろう。

マクロ的アプローチを採らない理由は三つある。第一に、アフリカと日本の双方において、また双方の間で合意できるマクロ的な市民社会論が存在しないからである。こうした合意は、必要ではあるが、実現までには長期間の努力が求められる。なぜなら、アフリカと日本、日本の援助システム、そしてアフリカと日本の間には、残念ながら、そうした合意形成のための制度はもちろん、合意が重要だとの意識さえ確立されていないからである。第二に、社会全体の変化が多くの人々の行動の集合である以上、ミクロ的な考察はマクロ・アプローチに先立つ作業であると考えられる。また、マクロ的政策を決定する前に、そのミクロ主体の反応と影響を考察することが必要とされる。例えば、金利政策や財政政策がマクロ的には合理的と見えても、政策決定を下すには、ミクロ経済理論の面で整合性、そして個々のミクロ主体への影響を検討することが求められる。第三に、そしてこれが最も重要な理由であるが、市民社会論を貧困者の利益から再構成するためである。援助の目的を、貧困者の生活向上とエンパワーメントと考えるならば、個々の貧困者にとって市民社会あるいは市民社会組織とは何かから始める必要がある。マクロ的市民社会論は、社会設計にかかわる議論であるが、個々の主張、例えば第3章で紹介された自由主義的市民社会論と原初的空間論が、それぞれ政策的には貧困者の生活にどのような影響を与えるかは、直ちには明らかではないし、そもそも貧困者の生活への影響が議論の際に常に考慮されているとは、必ずしもいえない。

### 8-1-2 ミクロ・アプローチによる市民社会の考察へ

ミクロ・アプローチでは、集計的な概念である「市民社会」ではなく、個々の市民社会組織と、貧困者諸個人が考察の対象となる。ここで、援助の目的は、貧困者とりわけ脆弱

な人々の生活向上と社会政治的なエンパワーメントとする。市民社会組織強化が必要であるとしたら、それは右の援助の目的達成のための手段としてである。

この場合、市民社会組織の範囲や定義をあらかじめ定めることは必要ではないし、運営方法、構成員の性格等は問わない。もちろん、性善説も性悪説等の倫理的判断は不要である。

市民社会組織は、良い評判の獲得という目的実現のために活動していると仮定すれば、ここでの考察では、とりあえず十分であろう。市民社会組織には、社会的使命を掲げた近代的 NGO と、構成員の利益のために存在する社会組織がある。まず、近代的 NGO では、良い評判の獲得法は様々であるが、主な手段は、受益者の社会経済的利益の増加に貢献することである。他方、構成員の利益を目的とする市民社会組織としては、職業組合、同郷会、伝統的組織、宗教集団等がある。これらの団体も、メンバーの間での良い評判を強化することを目的として活動しているとみなすことができる。評判が低下すれば構成員数が低下し、組織は衰退するからである。ここでの評判を獲得する方法は、NGO よりも多様である。構成員の社会経済的あるいは文化的利益の増加だけでなく、社会全体への貢献等、様々な要素が加わるだろう。

もちろん市民社会組織は、組織自体のための経済的利益を追求する。しかし、それはあくまでも評判の獲得という目的達成の手段である。経済利益追求が評判の獲得よりも重視されるようになれば、その組織はもう市民社会組織とはいえないであろう。良い評判を求め、経済利益よりも重視する点で、市民社会組織は民間企業と異なる。しかし、活動の持続と拡大のためには、経済的利益の追求は不可欠であり、その点で、構成員の時間と労働の無償提供だけに依存し、資金を一切必要としない、先進国のボランティア団体とも異なる。市民社会組織は、現地の団体であれ、資金を必要とし、従って、評判を落とさない限り、最小の労働で最大の資金を獲得しようとすることは、副次的だが、忘れてはならない属性である。

以下、ミクロ・アプローチの導入として、貧困者と市民社会組織の関係、ついでドナーと市民社会組織の関係を簡単に考察する。

### 8-1-3 貧困者と市民社会組織：貧困者のエンパワーメントと市民社会組織の役割

ここでは、貧困者と市民社会組織の関係を、貧困者の利益から考えて見よう。貧困者から見て、市民社会組織は二つの役割を果たせる。第一は、資金のチャネルと社会サービスの供給者としての役割であり、第二は政治経済的利害の代弁者の役割である。本節ではとりあえず前者、資金と社会サービス提供者の側面のみを扱い、第二の政治経済的代弁者の役割については、市民社会組織と国家の関係にかかわる問題であり、別の機会に譲る。

貧困者にとって、市民社会組織はまず資源、すなわち資金、技術、情報、社会サービスにアクセスするためのチャネルである。複数の市民社会組織が身近にある場合、貧困者は、より多くの資源へのアクセスを与えてくれる市民社会組織を好むだろう。運営面あるいはガバナンスの面では、より透明であり、決定により参加できる市民社会組織を好むだろう。なぜなら、情報が得られれば、資源へのアクセスの戦略が立てやすく、決定に参加できれば、自分への資源配分を増加できる可能性が高まるからだ。

言い換えれば、貧困者にとってより望ましい組織とは、より効率的で、より貧困者志向であり、加えて（貧困者に）アカウンタブルな市民社会組織である。従って、ドナーの目

的が、援助効率の向上、貧困者の生活向上とエンパワーメントである場合は、貧困者にとって好ましい市民社会組織は、ドナーにとって望ましい市民社会組織と一致するはずである。

では、市民社会組織を正しく選択するには、ドナーと貧困者とどちらの能力が勝っているだろうか。通常、貧困者は身近の市民社会組織に対して、ドナーよりも多くの情報を持っていると考えられる。反対にドナーは市民社会組織が貧困者にどのように接しているのか、運営実体はどうか等について、情報を持っていることは稀である。従って、社会サービスのプロバイダーとしての市民社会組織は、ドナーではなく貧困者に選択権を与えたほうが、援助の目的によりかなった組織が選ばれる可能性が高い。

#### 8-1-4 市民社会組織とドナー：市民社会組織のドナーへの従属

次に、援助の現場で起こっている現象から、ドナーと市民社会組織関係について考えてみよう。援助の現場では、市民社会組織との協働に様々な困難が報告されており、社会学や人類学の分野からミクロの行動についての観察、分析が数多くなされている<sup>190</sup>。これらの問題は、市民社会組織とドナーの制度的な関係に起因していることを、元田（元田2005）によりながら説明しよう。

#### 8-1-5 市民社会組織の定義と選択

ドナーは市民社会組織を選択するが、実はこれは不可能な試みである。援助の目的が市民社会の強化であれ、パートナーによる効率的な事業執行であれ、ドナーは市民社会組織を選択している。選択に際して、ドナーは市民社会組織の定義を行い、資格要件を定め、場合によってはリストを作成する<sup>191</sup>。しかし、多くのガイドラインは、ドナーのスタッフが書いたものであり、アフリカの貧困者からも市民社会組織からも同意を得ていない。このため、ドナーが正しく選択の基準を定めるのは困難である。

次に、実際の選定にあたって、ドナーが貧困者から見た組織の有用性や能力、透明性等について十分な情報を持っていることは稀である。例えば、ドナーが特定の村落における伝統組織のガバナンスについて知っていることはほとんどない。仮にすべての市民社会組織について十分な情報を得ようとすれば、莫大なコストがかかるが、ドナーの担当部署がそれに見合う予算配分を受けていることは少ない。もし十分なコストを支出したとすると、個々の市民社会組織支援の支出規模は小さいため、執行総額における調査費用の割合が不釣り合いに膨張し、著しい非効率が生じるだろう。

資格要件の不適切さと選定能力の不足に加え、実際の選定にあたっては、しばしばドナーの行政上の都合が決定を歪めている。「補足」しやすく、ドナーへの報告書作成能力に優れていること、外観（フォーマルな組織形態、有力な構成員、資金力等）、ドナーの事務所からアクセスの良い立地、ドナーの政治的選好等が選択に大きな影響を与えるといわれる<sup>192</sup>。この結果、貧困者のエンパワーメントという目的とは乖離した選択がなされるおそれがある。実際、最も貧困な地域で活動する市民社会組織は、通常アクセスが難しいところに拠点を置き、連絡も困難であるため、支援の対象になりにくい。

<sup>190</sup> アフリカだけを対象にしたものではないが、元田（2005）が手際よく整理している。

<sup>191</sup> 本報告第4章を参照。

<sup>192</sup> *Ibid.* pp.130-137.

### 8-1-6 現地社会の機会主義的行動

ドナーから NGO への資金供与が増えると、利益追求行動をとる団体が現れる。資金獲得だけを目的に形式を整えたブリーフ・ケース NGO と呼ばれる団体も現れる。政府出身者の利益追求組織が市民社会組織の看板を掲げ、貧困者の反発を買うこともあり、市民社会組織全体の評判を引き下げることとなる<sup>193</sup>。

これらの現象は、ドナーと市民社会組織の間に情報の不均等が存在することに原因がある。ドナーは市民社会組織選択のための十分な情報を持たないが、アフリカ側には、ドナーの情報不足と選択パターンを知る人々（多くは政府関係者）がいる。彼らが利己的目的から見せかけの市民社会組織を結成することは、ある程度避けられないといえるだろう。対策として NGO 団体による認証マークの発行等が試みられているが<sup>194</sup>、根本的な問題は、ドナーが市民社会組織を選定するという制度が十分な合理性を欠いていることである。

### 8-1-7 援助がもたらす従属

ドナーと市民社会組織の間には、従属的關係が発生しやすい。予定された事業を執行するには、市民社会組織は、活動内容、報告方法、評価方法までドナーの指示に従わなければならない。ドナーはまず自らの援助アジェンダに沿って資金を配分する。ドナーにとっては、資金の正しい執行とは、自ら定めた計画、規則、手続きが遵守されることを指すので、この実現のために市民社会組織を監視する。市民社会組織の間ではドナーの評判を得るために、各ドナー独特のアジェンダ、手続き、予算サイクル、業績基準に沿って仕事をし、組織を整える傾向が強まる。「アカウントビリティ」は民衆に向かわず、ドナーへのアカウントビリティが市民社会組織に求められる。こうして、目標が貧困者の評判ではなくて、ドナーの評判へと完全に取って代わられると、もはや市民社会組織の性格は失われ、受託業者と変質する。

一つのドナーが、ある市民社会組織で資金の大部分を占めると、パトロン-クライアント關係が発生することもある。ドナーが市民社会組織を管理しようとするため、市民社会組織はドナーへのアカウントビリティだけのために仕事をこなすようになり、貧困者へのサービスとアカウントビリティは軽視されるようになる。最悪の場合は、ドナーの下請け・外郭団体に墮していく<sup>195</sup>。さらに元田は、ガーナ、南アフリカ共和国、ウガンダを例に、個々の市民社会組織だけでなく、ドナーのモダリティが「NGO セクター全体の性格をドナーの意向に沿う形に変化させているのではないかとの見解もある」と指摘している<sup>196</sup>。またフォウラーは、「パートナーシップ」という言葉は、ドナーと NGO の間の不均衡な力關係を覆い隠すものであり、ドナーの援助システムは NGO のオーナーシップを奪い、不適切なインセンティブを与えていると批判している<sup>197</sup>。

支配と従属の根源は、資金の流れである。従属關係は、ドナーが市民社会組織を選別し、資金を供与するというモダリティに由来する。こうした従属を避けるため、複数のドナー

<sup>193</sup> *Ibid.*, pp.138-143.

<sup>194</sup> Collinson (2006)

<sup>195</sup> *Ibid.*, pp.143-149.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p.164.

<sup>197</sup> Fowler 2000

が一つの基金に資金を集め、個別のドナーの支配から市民社会組織を解放する試みが行われている。第5章の事例研究に報告されているバスケット・ファンドがそれである。

#### 8-1-8 貧困者のエンパワーメントと下向きのアカウントビリティ

ここまで二つのことを確認した。まず、貧困者の生活向上とエンパワーメントには、市民社会組織を貧困者自らが選択する制度が望ましいし、その結果はドナーの政策目標にも合致する。次に、市民社会組織の活動が活動理念から逸脱するのは、ドナーが市民社会組織を選択し、資金を供与し、管理するという現行制度に起因している。

従って、貧困者にとって望ましい市民社会組織の発展は、貧困者に選択権を与えることであり、資金の流れも貧困者から市民社会組織へ向かうことが望ましいということである。具体的には様々な方策が考えられる。貧困者の選択に関しては、選考委員会の貧困者からの意見聴取、貧困者の選考委員会への参加、候補組織の地域での説明会や予備活動とそれを基にした住民の投票（貧困者には加重ポイントが与えられる）による決定等が考えられる。

資金の流れに関する代替案を見つけるのは、より難しい。バスケット・ファンドにより、特定のドナーへの従属は避けられる。反面、資金の窓口が減少するため、市民社会組織の選択が狭められ、バスケット・ファンドへの従属は、個別ドナーへの従属より深刻になるおそれもある。また、アカウントビリティは依然として貧困者ではなく、ドナーに向いている点も忘れてはならない。バスケット・ファンドの原型である政府向けのプール・ファンドのもとでも、アカウントビリティは依然ドナーを向いており、国民向けに転換してはいない。

解決策の一つとして考えられるのは、「貧困者に援助を届ける」こと、つまり貧困者への資金給付である。ドナーが市民社会組織経由の資金供給をやめ、貧困者に直接資金を供給し、同時にドナーは資金供給者、市民社会組織はサービス提供者に特化する。貧困者は料金を払って、市民社会組織からサービスを購入する。これによって、市民社会組織の選択権は貧困者の手に移る。貧困者は自らのニーズにより適合したサービスを、より安く、より効率的に提供し、しかもより透明で、より貧困者にアカウントブルな組織を選ぶだろう。

この手法は、市場の効率性と社会的公正を組み合わせたものである。市民社会組織間の競争が確保されれば、市民社会組織は競争を通じて消費者である貧困者に、より良いサービスを、より安く提供し、より貧困者にアカウントブルであろうと、自ら試みるであろう。非効率、不透明、または貧困者のニーズを満たすことができない市民社会組織は、市場から退場してゆくであろう。

また、直接の資金移転は、貧困者個人の最適資源配分を可能にする。つまり多様な個人のニーズを満たすことができる。他方、ドナーや市民社会組織は、いかに努力しても、すべての貧困者のニーズを知ることはできず、個別貧困者のニーズの最適なミックスを満足させることもできない。資金移転は、新たな取引費用を発生させるが、伝統的なプロジェクトの全プロセスが不要となるため、援助に伴う取引費用全体は大幅に減少するだろう。

他方、貧困者への資金の移転は社会的公正を実現する政策手段である。遠隔の貧困地域ほど移転金額を増加すれば、購買力が高まるので社会サービス提供者は遠隔地にも向かう

であろう。また社会的には、資金移転は貧困者のエンパワーメントを最も効率的に達成できる。貧困者に援助が直接届くため、経済的エンパワーメントは直ちに実現し、経済的パワーは社会政治的エンパワーメントにも有利に働くであろう。

現金給付の例は、多数存在する。マイクロ・クレジットは現金給付の一例であり、その成功の理由の一つは、貧困者が自ら用途を決定できる資金がわたることである。個人への現金給付については、社会政策論においてヨーロッパで既に広く議論されている<sup>198</sup>。日本でも医療保険、介護保険は、間接的な現金移転と医療サービスの市場的供給を組み合わせたものである。また、政府への現金給付は、既に財政支援という形で実施されている。しかも、政府への財政支援にはガバナンス問題というボトルネックがあるが、個人にはガバナンス問題が存在しないため、貧困者への現金給付はより成功の確率が高い。

現金給付には、様々な補完措置を必要であろう。直ちに必要なものとしては、貧困者が各種サービスについて十分な情報を得られるための支援が挙げられる。また、競争を阻害することがないように、地域のパトロンや伝統的権威が地域市場を独占することを妨げる制度が必要とされる。さらに、統計の未整備なアフリカでの最大の課題は、貧困者の選別手法と資金移転の手法であり、これには様々な試みと調査が必要であろう<sup>199</sup>。

#### 8-1-9 まとめ

市民社会にはマクロとミクロのレベルの研究が必要であるが、マクロ・レベルの研究は、価値観における多様性のために、直ちに収斂の兆しはない。他方、ミクロ・レベルでの市民社会組織についての研究は、貧困者の生活向上とエンパワーという援助目的さえ共有できれば、広範な参加による研究が可能である。また、ミクロ・レベルでは経験的な知見と研究との間の乖離は小さく、研究結果の開発実践への適用性も高い。

導入的な考察からは、市民社会組織を貧困者が選ぶ制度が望ましいという結論が導かれた。また市民社会組織とドナーの協働における様々な障害を分析すると、貧困者に何らかの形で資金移転を行い、市民社会組織はサービス「販売者」に、ドナーは「資金提供者」に役割を定める方法が検討に値する。この手法は社会的公正と市場機能を結びつけたものでもある。

---

<sup>198</sup> 亀山 (2002) pp.229-245

<sup>199</sup> 選別に特化した NGO の育成、参加型選別、貧困者向け公共事業等で実施されている「自己選別型」の制度等が考えられる。

## 参考文献

- アイ・シー・ネット編 (2004) 『主要援助国および主要国際援助機関における NGO 支援策の比較調査報告書』
- アンダーソン・B 著、白石隆・白石さや訳 (1987) 『想像の共同体』 リプロポート
- 遠藤衛 (2004) 『「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」に関する調査・研究』 外務省
- 遠藤貢 (1998a) 「アフリカにおける「政治」の深層論理－二つの「公共領域」論を手がかりに－」 飯塚繁太郎編 『政治理論と公共政策』
- (1998b) 「『民主化』後の民主政定着局面における NGO の役割と機能～ザンビアの事例～」 平成 10 年度 開発援助セミナー配布資料
- (2000a) 「アフリカ市民社会論の展開」 『国際政治』 第 123 号
- (2000b) 「『市民社会』論－グローバルな適用の可能性と問題－」 『国際問題』 No.484
- (2001) 「アフリカをとりまく市民社会概念・言説の現在」 平野克己編著 『アフリカ比較研究－その位置と射程－』 アジア経済研究所
- カーノイ・マーティン著、加藤哲郎・黒沢惟昭訳 (1992) 『国家と政治理論』 御茶ノ水書房
- 亀山俊朗 (2002) 「市民社会と新しい社会政策－ベーシック・インカム論に向けて」 『年報人間科学』 23 分冊 2、大阪大学大学院人間科学研究科, pp.229-245
- グラムシ・アントニオ著、山崎功監修 (1986) 『グラムシ選集 1』 合同出版社
- 黒田かをり (2004) 「成熟する英国政府と NGO の連携」 『JCIE 月刊情報グラスネット』 JCIE
- 経済産業研究所編 (2004) 『NGO セクターに関する 6 カ国比較調査－MDBs との連携に向けて－』
- 国際開発センター編 (2000) 『欧米主要国の国際協力における NGO 支援・連携策に関する調査』
- 国際協力機構 (2002) 『民主的な国づくりの支援に向けて－ガバナンス強化を中心に－』
- (2004) 『JICA におけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－』
- (2005) 『NGO・JICA 草の根展開型事業の経験分析－双方の事業特性と相互補完性を活かした今後の連携に向けて』
- 佐藤誠 (2000) 「アフリカ研究と市民社会論－南アフリカを事例として－」 『国際政治』 第 123 号
- 世界銀行 (2003) 『世界開発報告 2004』 シュプリンガー・フェアラーク東京
- セン・アマルティア著、石塚雅彦訳 (2000) 『自由と経済開発』 日本経済新聞社
- 高島善哉 (1974) 『アダム・スミスの市民社会体系』 岩波書店
- 滝沢三郎 (1995) 「エンパワーメント・アカウントビリティ・キャパシティ 開発援助の分析のひとつの試み」 『会計検査研究』 第 11 号、会計検査院
- ヘーゲル,G,W,F 著、高峯一愚訳 (1983) 『法の哲学』 論創社

- 堀田泰司・坂井一成 (2002) 「フランスの教育援助政策の現状と課題」『国際教育協力論集』  
第5巻第2号、広島大学教育開発国際協力センター
- マルクス・エンゲルス著、古在由重訳 (1956) 『ドイツ・イデオロギー』 岩波書店
- ムスタファ・ゲイ・カマル (2003) 「アフリカにおける市民社会の発展」大林稔編『NEPAD:  
アフリカの挑戦』 昭和堂
- 望月清司 (1973) 『マルクス歴史理論の研究』 岩波書店
- 元田結花 (2005) 「開発援助における内在的限界－理論と実践の体系的解明に向けて」『ヨー  
ロッパ政治経済研究叢書2』 東京大学 21 世紀 COE プログラム 「先進国における政策  
システム」の創出」
- リーデル・マンフレート著、池田貞夫・平野英一訳 (1985) 『ヘーゲルにおける市民社会  
と国家』 未来社
- ロック・ジョン著、鵜飼信成訳 (1968) 『市民政府論』 岩波書店
- Allen, C. (1997) Who needs Civil Society?, *Review of African Political Economy*. Vol.24, No.73
- Bayart, J.F. et al. eds. (1992) *Le politique par le bas en Afrique Noire*. Karthala: Paris
- Beckman, B. (1993) The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and Political Theory,  
*Review of African Political Economy*. No.58
- Bobbio, N. (1998) Gramsci and the Concept of Civil Society, *Civil Society and the State*. Verso:  
London
- Bratton, M. (1994) Civil Society and Political Transition, *Civil Society and the State in Africa*.  
Lynne Rienner: Boulder-London
- (1989a) Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa, *World Politics*.  
Vol.41, No.3
- (1989b) The Politics of Government-NGO Relations in Africa, *World Development*.  
Vol.17, No.4
- Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne / Sénégal (2005) *Coopération Canadienne au  
Sénégal: Panorama d'un Partenariat renforcé*.
- Bureau d'Appui à la Coopération Sénégal-Suisse ORT (2002) *Programme d'appui au renforcement  
des capacités des acteurs du monde rural au Sénégal PHASE 1999 - 2002 Bilan et  
Perspectives*.
- Chabal, P., Daloz, J.P. (1999) L'Afrique est partie! du désordre comme instrument politique,  
*Economica*: Paris
- Collinson, H. (2006) *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient  
governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, Discussion copy, Seminar 22 June  
2006, ActionAid and Care.
- Comaroff, J.L. and Comaroff, J. eds. (1999) *Civil Society and the Political Imagination in Africa:  
Critical Perspectives*. University of Chicago Press: Chicago-London
- Commission Coopération Développement (2005) *Argent et organisations de solidarité  
internationale*

- Commission Européenne (2005) Le consensus européen sur le développement, *Conseil de l'Union européenne*.document n° 14820/05
- Cotonou Agreement (2000) *the ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou in June 2000*
- Democratisation in Nigeria (1996) *The Journal of Modern African Studies*.Vol.34, No.2
- DFID (Department for International Development) (2000) *Selected Studies of Civil Society in Tanzania: Policy, Social Capital & Networks of the Vulnerable*
- Diamond, L. (1994) Toward Democratic Consolidation, *Journal of Democracy*.Vol.5, No.3
- Duhu, J. (2005) Donors Strengthening Civil Society in the South: A Case Study of Tanzania, *International Journal of Not-for-Profit Law*.vol.8, no.1
- Ekeh, P.P. (1992) The Constitution of Civil Society in Africa History and Politics, *Democratic Transition in Africa*. CREDU University of Ibadan
- European Commission (1992) *Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation* (OJ C 150,15.6.1992)
- (2004) *The Commission's Directorate-General for Development: The guidelines on good practices on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations.*
- European Commission. Communication from the Commission (2002) *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*
- European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee (2002) *Participation of Non-State Actors in EC Development Policy*
- European Commission. Commission Discussion Paper (2000) *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*
- Fowler, A. (1991) "The role of NGOs in changing state-society relations: perspectives from Eastern and Southern Africa", *Development Policy Review*
- Fowler, A. (2000) *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. United Nations Research Institute for Social Development: Geneva
- Garland, E. (1999) *Developing Bushmen: Building Civil (ized) Society, Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*. University of Chicago Press: Chicago-London
- Gary, H. (1996) *Constituencies for Reform: Strategic Approaches for Donor-Funded Civil Advocacy Programs*. Center for Development Information and Evaluation, United States Agency for International Development: Washington, D.C.
- Guèye, B. (1999) *Où va la participation? Expériences de l'Afrique de l'Ouest francophone* (<http://www.ied.org/pubs/pdf/full/7412FIIED.pdf>) (accessed in March 2006)
- Gyimah-Boadi, E. (1996) *Civil Society in Africa, Journal of Democracy*.Vol.7, No.2
- Harbeson John W. ed. (1994) *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner, London
- Hearn, J. (1999) *Foreign Aid, Democratisation, and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana, and Uganda*, IDS Discussion Paper

- Hyden, G. (1996) The challenge of analysing and building Civil Society, *Africa Insight*. Vol.26, No.2
- Ihonvbere, J.O. (1996) Are Things Falling Apart?; The Military and the Crisis of Democratisation in Nigeria, *The Journal of Modern African Studies*. Vol.34, No.2
- Kasfir, N. (1998) The conventional Notion of civil Society: A Critique, *Civil Society and Democracy in Africa*. Frank Cass: London
- Lewis, D. (2002) Civil Society in African Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept, *Development and Change*. 33(4): 569-586
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001) United Kingdom, Preprint of the DAC Journal 2001, Volume 2, No.4, *Development Co-operation Review*
- Orvis, S. (2001) Civil Society in Africa or African Civil Society?, *Africa and Asia Studies*. January 2001, Vol.36, No.1, pp.17-38.
- Osaghae, E.E. (1997) The role of civil society in consolidation democracy: An African comparative perspective, *Africa Insight*. Vol.27, No.1
- Otayek, R. (2000) Identité et démocratie dans un monde global, *Presse de science Po* :Paris
- Rutherford, B. (1997). Civil (Dis) Obedience and Social Development in the New Policy Agenda: Research Priorities for Analysing the Role of Civil Society Organizations in Social Policy Reform, with particular attention to Sub-Saharan Africa and Latin America, *ASPR Working Series Paper #3*. Ottawa: International Development Research Centre
- Sabatini, C.A. (2002) Whom do international donors support in the name of civil society?, *Development in Practice*. Volume 12, Number 1, February
- The Commission's Directorate-General for Development (2004) The guidelines on good practices on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations (EN, FR, ES, PT)
- TICAD Civil Society Forum (2005) Evaluation by Civil Society on Japan's Policy to African Countries - Overcoming Poverty and Inequity.
- URT (United Republic of Tanzania)(2005) *NATIONAL STRATEGY FOR GROWTH AND REDUCTION OF POVERTY (NSGRP)* .Vice President Office
- Van Rooy, A. (1998) *Civil Society and the Aid Industry*. Earthscan: London
- Winchester, B. (1996) The role of non-government organizations in health policy and the assessment of social policy, *Report for Healthy Public Policies and Assessment of Social Policy Reform Programme Initiatives*, Ottawa IDRC
- White, G. (1994) Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground, *Democratization* .Vol.1, No.3
- Widner, J.A. (1997) Political Parties and Civil Societies in Sub-Saharan Africa, *Democracy in Africa: The Hard Road Ahead*. Lynne Rienner: Boulder
- Young, C. (1994) In Search of Civil Society, *Civil Society and the State in Africa*. Lynne Rienner: Boulder-London

## 参考 web サイト

英国外務省 web サイト

(<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029390554>) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト「ODA における政府と NGO のパートナーシップ」

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/partnership/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/partnership/index.html)) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト「平成 17 年度日本 NGO 支援無償資金協力について (実施要領)」

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/shien/musho\\_yoko17/pdfs/musho\\_yoko17.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/shien/musho_yoko17/pdfs/musho_yoko17.pdf)) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト「ODA 白書 2005」

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05\\_hakusho/index.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/index.htm) 図表 3 - 16) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト「ODA 白書 2005 図表Ⅲ - 10」

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05\\_hakusho/ODA2005/html/zuhyo/zu030101.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/ODA2005/html/zuhyo/zu030101.htm)) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda\\_ngo/shien/kankyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/shien/kankyo.html)) (2006 年 3 月アクセス)

外務省 web サイト「経済協力評価報告書 2004」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/hyoka04/index.html>) (2006 年 3 月アクセス)

フランス外務省 web サイト

(<http://www.diplomatie.gouv.fr/>) (2006 年 3 月アクセス)

AFD Web Site

(<http://www.afd.fe/jahia/Jahia/home/ongetsocietecivile>) (2006 年 3 月アクセス)

AFD Web Site

(<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/ongetsocietecivile/Ongformation>) (2006 年 2 月アクセス)

BOND Web Site, "BOND Annual Report 2004/2005"

(<http://www.bond.org.uk/pubs/general/annualrep05.pdf>) (2006 年 3 月アクセス)

BOND Web Site, "Learning and Training"

(<http://www.bond.org.uk/lte/topic.htm#old>) (2006 年 3 月アクセス)

CIDA Web Site

([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/87193937A4CD1A9D85256FB200556D7B?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/87193937A4CD1A9D85256FB200556D7B?OpenDocument)) (2006 年 3 月アクセス)

CIDA Web Site, "Civil Society and Development Co-operation" (2001), p3. "

([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf)) (2006 年 3 月アクセス)

CIDA Web Site, "Civil Society and Development Co-operation" (2001) , p3."  
([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site  
([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/b2a637b3ebb3f4e68525677e0071f3e1/81ee724e912c8bd885256d71006577bf?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/b2a637b3ebb3f4e68525677e0071f3e1/81ee724e912c8bd885256d71006577bf?OpenDocument)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site, "Estimates 2005-2006 Part III: Report on Plans and Priorities: A CCIC Review of Highlights"  
([http://www.ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_2005-06\\_cida\\_estimates.pdf](http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2005-06_cida_estimates.pdf)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site, "Civil Society and Development Co-operation (2001) , p3."  
([http://ccic.ca/e/docs/002\\_aid\\_civil\\_society\\_and\\_development.pdf](http://ccic.ca/e/docs/002_aid_civil_society_and_development.pdf)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site  
([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/241BBEC5A346122A85256D88006B4B1D?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/241BBEC5A346122A85256D88006B4B1D?OpenDocument)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site  
([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/D4B00ECD9A0E394D85256D7B006959C2?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/D4B00ECD9A0E394D85256D7B006959C2?OpenDocument)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site  
([http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/AllDocIds/67342AE72BF28B0785256CDE00750A51?OpenDocument#1](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/AllDocIds/67342AE72BF28B0785256CDE00750A51?OpenDocument#1)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site "Canada's International Policy Statement : Development"  
([http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/IPS\\_PDF\\_EN/\\$file/IPS-EN.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/IPS_PDF_EN/$file/IPS-EN.pdf)) (2006年3月アクセス)

CIDA Web Site "Strengthening Aid Effectiveness: New Approaches to Canada's International Assistance Program, CIDA, June 2001. "  
([http://www.ccic.ca/e/002/aid\\_2001-06\\_ccic\\_briefing\\_notes\\_strenghtening\\_aid\\_effectiveness.html](http://www.ccic.ca/e/002/aid_2001-06_ccic_briefing_notes_strenghtening_aid_effectiveness.html)) (2006年3月アクセス)

DFID Web Site, "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century White Paper on International Development, 1997. "  
(<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper1997.pdf>) (2006年3月アクセス)

DFID Web Site  
(<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/intheuk/workwithcs/cs-how-to-work-what.asp>) (2006年3月アクセス)

DFID Web Site, "Statistics on International Development 2005, Glossary"  
(<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2005/contents.asp>) (2006年3月アクセス)

DFID Web Site  
(<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidwork/ppas/partnerprogagreements.asp>) (2006年3月アクセス)

DFID Web Site, "Consultations"  
(<http://www.dfid.gov.uk/consultations/>) (2006年3月アクセス)

HCCI Web Site

(<http://www.hcci.gpuv.fr/participer/commission6/index3.html>) (2006年3月アクセス)

JBIC Web Site

(<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/univ/index.php>) (2006年3月アクセス)

JICA Web Site

(<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/index.html#support>) (2006年3月アクセス)

JICA web サイト「平成17年度 草の根技術協力事業（草の根パートナー型）募集要項」

([http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/partner\\_b.pdf](http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/partner_b.pdf)) (2006年3月アクセス)

JICA web サイト「平成18年度 草の根技術協力事業（地域提案型）募集要項」

([http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/chiiki\\_b.pdf](http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/download/form/chiiki_b.pdf)) (2006年3月アクセス)

JICA web サイト「草の根技術協力事業77の論点」

(<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/77/06.html>) (2006年3月アクセス)

JICA Web Site “Jica 2003. Country Program Evaluation Senegal.”

([http://www.jica.go.jp/english/evaluation/program/country/french/2003\\_08.html](http://www.jica.go.jp/english/evaluation/program/country/french/2003_08.html)) (2006年3月アクセス)

Ministère de l'Economie et des Finances, République du Sénégal Web Site, “Rapport Economique et Financier”

(<http://www.finances.gouv.sn/ref.html>) (2006年3月アクセス)

OECD Web Site, “Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/>) (2006年3月アクセス)

OECD DAC Web Site, “Development Co-operation Review: United States, OECD, Paris, 2002.”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/16/28/1836463.pdf>) (2006年3月アクセス)

OECD Web Site, “DAC Peer Review: France, OECD, 2004.”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf>) (2006年3月アクセス)

OECD DAC Web Site, “Canada's Aid at a Glance.”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1860310.gif>) (2006年3月アクセス)

OECD Web Site, “Canada (2002) DAC Peer Review, Main Findings and Recommendations.”

([http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_37413\\_2409533\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_37413_2409533_1_1_1_37413,00.html)) (2006年3月アクセス)

OECD Web Site, “OECD DAC Peer Review: Japan, p64.”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/32285814.pdf>) (2006年3月アクセス)

OECD Web Site, “Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report, Table 14.”

(<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>) (2006年3月アクセス)

Plateforme des ONGs Europeennes au Senegal Web Site

(<http://www.au-senegal.com/plateforme-ong/pdf/fsd-presentation.pdf>) (2006年3月アクセス)

PNUD Senegal Web Site, "PNUD Senegal. 2005. Note de Strategies Janvier 2005"

([http://www.undp.org.sn/docs/NOTE\\_DE\\_STRATEGIE\\_JANVIER\\_2005VF.pdf](http://www.undp.org.sn/docs/NOTE_DE_STRATEGIE_JANVIER_2005VF.pdf)) (2006年3月アクセス)

The Southern Africa Trust Web Site

(<http://www.southernafricatrust.org/>) (2006年3月アクセス)

TICAD Civil Society Forum Web Site, "TICAD Civil Society Forum. 2004. 1st Seminar of Partnership Seminar Working Group -TICAD Civil Society Forum On Grass-Roots -Human Security Fund of the Japanese Government, 7 November. Keynote speech Mr. Mase, Secretary of the department of aid programmes, Ministry of Foreign Affairs.

(<http://www.ticad-csf.net/eng/e-report20041107.htm>) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site

([http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/dg\\_office/civ.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/civ.html)) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site

(<http://www.info.usaid.gov/pubs/npi/corerept/npi-ngo.htm>) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site, "2006 Voluntary Foreign Aid Programs: Report of Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development (The VolAg Report), 2006."

([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/volag06.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/volag06.pdf)) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site

([http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/cent\\_prog/pdf/932-003.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/cent_prog/pdf/932-003.pdf)) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site, "2005 DCHA/PVC-ASHA Portfolio Fiscal Year 2004, p1-1."

([http://www.pvo.net/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/portfolio05.pdf](http://www.pvo.net/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/portfolio05.pdf)) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site

([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/coop.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/coop.html)) (2006年3月アクセス)

USAID Web Site

([http://www.usaid.gov/about\\_usaid/acvfa/](http://www.usaid.gov/about_usaid/acvfa/)) (2006年3月アクセス)

VSI Web Site

(<http://www.vsi-isbc.ca/eng/about/goals.cfm>) (2006年3月アクセス)

## 略 歴

### 大林 稔（おおばやし みのる）（編著）

最終学歴：早稲田大学経済学研究科博士課程後期単位取得 経済学修士。

現 職：龍谷大学経済学部教授。

職 歴：博報堂、外務省専門調査員、国連開発計画シニア・エコノミスト等。

### 岩田拓夫（いわた たくお）

最終学歴：神戸大学大学院国際協力研究科博士後期課程修了 博士（政治学）。

現 職：筑波大学大学院人文社会科学専任講師・筑波大学比較市民社会・国家・文化特別プロジェクト研究員。

### 遠藤 衛（えんどう まもる）

最終学歴：オランダ I S S（The Institute of Social Studies）開発学修士。

現 職：神戸大学国際協力研究科地域協力政策専攻博士後期課程在籍中。

職 歴：外務省専門調査員、国連世界食糧計画。

### ムスタファ・カマル・ゲイ（Moustapha Kamal Gueye）

最終学歴：国際協力学修士（名古屋大学）、高度法律研究卒業証書（ダカール大学）、法学修士（ダカール大学）、博士（国際協力学）。

現 職：関西大学法学研究所研究員、地球環境戦略研究機関・長期展望政策統合プロジェクト研究員。

職 歴：国連貿易開発会議・投資・技術・企業開発部（UNCTAD）、国連食糧農業機関コンサルタント。

### 執筆協力者

萩巢 崇世

提坂 昭子

満処 小希

木村 紗矢子

矢野 真澄