

民間国際協力の立場から見た、 国際協力と市民セクターの20年

JIVRI-ボランティア活動国際研究会代表
村上徹也

はじめに

「市民セクターの20年」研究会は、JIVRIボランティア活動国際研究会と日本NPOセンター会員や若手研究者等の有志による「NPO研究サロン」関係者が世話役となり、1990年代から現在に至る市民セクターの変容過程を確認する研究会（公開学習会）を、2013年2月から隔月ペースで10回開催し、その報告を公益法人協会発行の雑誌『公益法人』の誌面にて公開してきた。

過去10回の積み重ねを通して「市民セクターの20年」研究会は、市民セクターの20年間にわたる変容過程を俯瞰的に確認してきたが、研究会を重ねる間には、「もう少し変容と向き合った現場の報告をもとに掘り下げる必要がある」という、新たな課題も見えてきた。

そこで、あらたに「市民セクターの90年代から現在に至る変容について、制度や社会状況の変化の影響をとくに強く受けたと考えられる分野を焦点化して、その現場での経験にもとづいた解説をいただき議論する」ことを目的として、研究会の新シリーズを開催することになった。

新シリーズ初回の研究会は、「民間国際協力の立場から見た、国際協力と市民セクターの20年」をテーマに、国際協力NGO「シャプラニール=市民による海外協力の会」バングラデシュ駐在員、同会事務局長、代表理事を歴任され、海外協力NGOの研究者でもある大橋正明氏（聖心女子大学教授、(特活) JANIC理事長）をお招きして、現場の立場からの解説をいただき、議論を深めた。以下に、3月23日に開催された、新シリーズ初回の研究会の報告を記す。



1. 大橋氏による解説についての報告

(1) 「市民セクターの20年」に至る海外協力NGOの前史

大橋氏による解説は、まず日本の民間国際協力の歴史について、特に60年代から70年代にかけての草分け期から行われた。特に、70年代に発足した「アジア太平洋資料センター (PARC)」が、65年に始まった市民運動「ベ平連（ベトナムに平和を！市民連合）」の流れを汲んでいたこと、インドシナ難民発生への対応による第一のNGOブーム最中の「日本国際ボランティアセンター (JVC)」の発足に全国社会福祉協議会も関与していたことなどの解説からは、当時の民間国際協力の動向には市民セクターの様々な分野との関わりがあったことを理解することができた。

(2) 2分化、3分化している日本の海外協力NGOの財政規模

また、現在の日本の海外協力NGOの財政規模は、50億円前後の最大手のほぼ全部が海外に本部があるような国際系NGOであり、日本のNGO

で最大のものはオイスカが10億円台で、その他多くのNGOは財政規模の小さな団体だという。

参考 国際NGOの財政規模等

- ◇赤い羽根などの共同募金会の募金総額は13年度191億円(減少中)、日赤の14年度経常収益(医療や血液事業を除く)が299億円(寄附は143億円)、日本ユニセフ協会13年度の募金170億円。
- ◇国際協力NGO224団体の09年総収入が275億円。単純平均は1億2,277万円だが、1億円以上の団体は全体の18%、1,000万円以下32%で大小に大きく分離。
- ◇04年の最大規模10団体の収入合計は163億3,182万円で、全収支規模の半分以上(57%)

寄附金が1億円以上の団体リスト(億円)

1	国境なき医師団日本	40	6	シャンティ国際ボランティア会	3.8
2	プラン・ジャパン	35	7	難民を助ける会	3.6
3	ワールド・ビジョン・ジャパン	31	8	オイスカ	3.2
4	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	7.4	9	チャイルド・ファンド・ジャパン	2.7
5	世界自然保護基金ジャパン	5.0	10	日本ユネスコ協会連盟	2.3

注 大橋氏作成の当日配付資料からのデータ

(3) 一極集中ではない日本の民間国際協力のネットワーク

80年代末には、民間国際協力のネットワーク組織の設立が相次いだ。NGO活動推進センター(現・JANIC=国際協力NGOセンター、87年)、関西NGO連絡会(現・関西NGO協議会、87年)、名古屋第三世界NGOセンター(現・名古屋NGOセンター、88年)が発足した。この流れについて大橋氏は、東京一極集中ではない利点があるという。例えば、どこか一つの地域のNGOに対して政府が干渉を強めたとしても、その他の地域のNGOが政府からの独立性を保つことができるということだろう。

(4) 第2のNGOブームで幕開けした90年代

90年前後に湾岸戦争による緊急の難民支援が求められ、地球サミットにおいてNGOの国際的な役割が強調されるなどがあり、この時期に多くの国際的な活動を行うNGOが発足した。この第二のNGOブームには、89年から外務省による海外協力NGOへの資金協力が開始され、91年には国際ボランティア貯金などNGOへの公的資金支援が整ったことも追い風になった。

さらに、90年代には各地の内戦や大規模自然災害による避難民への緊急支援ニーズが連続したことにより、94年に発足した日本緊急救援NGOグループ(JEN)、95年に発足したピースウィングス・ジャパン(PWJ)などNGOの活動が活発になると同時に、日本政府も緊急救援分野の国際貢献に力を注ぐようになり、00年には政府・財界が緊急救援を行うNGOを資金的に支援する枠組みジャパン・プラットフォームが発足した。

こうした大橋氏の解説を受け、この時期の日本の海外協力NGOによる戦争と災害の被害に対する国際的な緊急支援活動の経験の積み重ねは、海外だけでなく日本国内でも大いに生かされてきたことが分かる。東南アジアの難民キャンプでの教育支援活動などを行ってきたシャンティ国際ボランティア会(SVA)が、95年に発生した阪神淡路大震災の被災地での支援活動を震災発生直後から長期間行った。4年前の東日本大震災では、シャンティ国際ボランティア会のみならず、約50団体もの海外協力NGOが被災地に入って支援活動を実施したという。

(5) 00年以降の日本のNGOによる国際会議での役割

08年に日本で開催されたG8サミットでは、日本のNGO141団体が「2008年G8サミットNGOフォーラム」を結成し、外務省と頻繁に交渉。首相のシェルバ、外務省審議官、首相との政策対話、国際メディアセンターへのアクセス等を実現させた。

12年の「国連持続可能な開発会議(リオ+20地球サミット)」では、グリーン経済を掲げる日本政府など先進国と、SDGs(維持可能な開発目

標)作りと先進国の消費生活の見直しを求める新興国+途上国の間の溝が埋まらず、目に見える成果はなかったが、日本のNGOも参加して議論に積極的に関与した。

15年3月に仙台で開催された第三回国連防災世界会議(WCDRR)に向けて、14年に「2015 防災世界会議日本CSO ネットワーク(JCC2015)」がJANIC、ピースボート、CWS Japanを中心に結成され、福島での原発災害の経験を国際社会に伝え、自然災害に加えて産業災害など人為的な災害に対するNGOの役割について訴えた。

NGOの役割が国際的に認知される契機となった92年の地球サミットの際にはまとまった動きがなかった日本のNGOセクターが、現在では様々なレベルでプラットフォームを形成して、国際社会の流れに関与していることが理解できた。

(6) ODA大綱の見直しへのNGOの反発

14年3～6月にODA大綱見直しの「有識者懇談会」が行われ、JANIC理事長としてメンバーに加わった大橋氏は、ODAの軍事転用のグレーゾーン拡大に反対するなどしたところ、懇談会で孤立を強いられたという。

ODAの軍事転用のグレーゾーン拡大とは、例えば中国と南沙諸島の領有権を巡って対立しているフィリピン、ベトナムに海上保安庁を設立させ、日本からODAで巡視船を供与するというような方策が含まれる。

今回の大橋氏の解説には含まれなかったが、JANICは政府による集团的自衛権の行使容認に対しての憂慮をホームページ上で表明している。約100団体が加盟しているJANICが意見を集約して、政府との軋轢を承知の上で国際平和に関わる問題に関してこうした声明を出せるのは、多くの海外協力NGOが戦争と向き合い平和構築を目指してきたからだろう。

(7) NGOと市民社会の基盤の弱さ

大橋氏は、日本の海外協力NGOについて、なぜ政府とは異なる民間団体が活動しているのか、多くの人々に理解されているとは未だに言えないとして、それは海外協力NGOだけの問題ではなく市民セクター全体の問題であるとして、セクターを支える基盤の弱さを指摘した。

基盤の弱さに関わる話題として、NGOの収入について団体の人件費など活動のための経費支出に理解が得にくい日本の社会環境、または文部科学省も推奨する「国際理解教育」であれば学校に受け入れられやすいのに、NGOが提案する「開発教育」というと受け入れられにくいというような教育現場の状況が紹介された。

市民セクターの財源として寄附の拡大が課題となる中、寄附がしやすくなる仕組みづくりも大切だが、民間の力による社会問題の解決には善意だけでなく専門性や継続性が求められコストがかかることへの理解を広げることも必要である。さらに、社会問題の解決には、政府とは原理の異なる多様な民間の力が必要だという、市民セクターの存在意義についての理解の浸透を図ることも重要な課題である。

大橋氏の解説は、海外協力NGOの経験の積み重ねが市民セクター全体にとっての教科書にもなることを示唆していた。

2. 質疑応答と議論の報告

(1) NGOとNPO法についての議論

90年代のNPO法(特定非営利活動促進法)成立までの過程において、多くは法人格のない任意団体だった海外協力NGOの中には、法制度づくりに積極的に関わらない団体もあった。それは、外務省が89年から任意団体であっても資金を提供してきたこともあり、制度がなくても不都合がなかったからと考えられる。しかし、一部にはNPO法の成立に関与した海外協力NGOの関係者もいたし、NPO法人化したことにより企業の信頼が得られたジャパン・プラットフォームの例もあった。その後は、NPO法人制度の使いやすさ、団体として法的責任主体になれること

などを理由として、多くの海外協力NGOがNPO法人格を取得している。

(2) NGOの財源についての議論

外国系NGOと日本系NGOの財政規模に格差があると、協力している相手国における事業規模や影響力など、事業のインパクトにも格差が生じる。そうした中では、日本系NGOに寄附を行うのは特殊な関心を持つ一部の熱心な人々のみになるのではないか。

政府の助成金などは、プロジェクトの計画を事前審査するプロポーザル主義なので、海外協力NGOは事業先ありきのプロジェクト屋になりがちで、現場の状況に応じて柔軟に新たな取り組みを生み出しにくくなる。そこで、寄附金収入を大きくしようとするけれど、そうすると「貧困や病気などに苦しむ子どものために」というように、分かりやすい呼びかけの方が寄附を集めやすい。日本で財政規模が大きく寄附をたくさん集めている外国系NGOには、「子どものために」を前面に出している団体も多い。一方シャプラニールなど、農村開発に取り組みつつ、学校教育には当事国政府が責任をもつべきとして子どもの教育支援を行わないNGOなどは、「子どものために」という呼びかけができないので、なかなか寄附が集まらないという格差も生じる。

また、アドボカシー型のNGOは、さらに資金力が弱い傾向がある。バングラデシュで仏教系少数民族への弾圧の実態を知らせて批判の輪を広げる活動を行うNGOは、当事国政府との関係悪化を恐れる日本の外務省から資金提供が受けられないので、仏教系団体から資金を募って支援活動を行った。

(3) NGOとボランティアについての議論

海外協力NGOにとってのボランティアの位置づけについて、例えば大橋氏が長年所属したシャプラニールでは、「市民が活動する団体」



を目指すのか、「市民に支えられてプロフェSSIONALが活動する団体」を目指すのか長く議論されてきた中で、大橋氏は後者の立場に立って活動してきたという。

しかし、「市民に支えられる」ためには、市民(ボランティア)の寄附や参加を呼びかける「分かりやすさ」が求められ、活動の専門性の追求には制約が生じる。専門性を追求するために政府資金に頼ると、今度は政府に対抗するような活動の運動性が制約される。NGOの運動性とは、団体としてのボランティアリズムといえるだろう。

近年では、国際機関へのキャリアパスとしてNGOで働くという傾向も見られるという。高学歴で専門性も高いスタッフが働いてくれるという良い面もあるが、NGOの運動性(ボランティアリズム)を維持することが難しくなる恐れもある。

(4) CSRとNGOについての議論

富士ゼロックスによる環境への負荷を減らすためのサプライチェーンの見直しは、紙の原料となる木材の乱伐を防ぐことにもつながり、森林保護に取り組む環境NGOに歓迎されている。太陽光発電機と蓄電池を組み合わせてCO₂を発生しないソーラーランタンを販売しているパナソニックは、途上国のNGOにソーラーランタンを無償提供することによって、夜間の識字教育や医療活動を可能にするなど貧困問題の解決に寄与している。

こうした日本企業の国際社会におけるCSRの取り組みが広がっている。企業がCSRを世界中で実践するためのグローバルな人材の育成を迫られている中で、企業がJANICに社員を外向させるなど、企業のCSR人材養成をNGOが行う

というような連携が、今後増える可能性がある。

(5) ESD (持続可能な開発) と NGO についての議論

80年代後半、円高が進み日本での寄附集めに海外NGOが力を注ぐようになるのと並行して、世界1位になった日本のODAにも注目が集まり、NGOからのODAに関するアドボカシーにも力が注がれるようになった。しかし、14年のODA大綱の見直しに際しては、結局、NGO (大橋氏) が主張した「持続可能な開発」という言葉は削除され、「持続可能な成長」という文言になってしまった。

国連という各国政府が集まる、ある種の国際行政機関がESDを提唱する背景には、NGOの強力なアドボカシーがあったと考えられる。しかし、国連の提唱を受けて国内でESDを推進する立場にある日本政府が、ESDに矛盾するようなODA大綱をまとめるという結果になった。国内でのNGOによるアドボカシーもさらに強化する必要がある。

まとめ

「他所の国のことに汗をかく前に、自分の国を良くするために汗をかくべき」というような意見を、最近ではあまり聞かなくなった。市民セクターにおいても、国内の社会問題に関わるボランティアや市民活動のセクターと海外協力NGOのセクターの間に以前は存在した溝が、以前ほど深く感じなくなったように思う。

今回の研究会を通じて、98年のNPO法の成立が、市民セクターにおける国内と海外の結節点になったのだということに気付かされた。NPO法ができたことによって、市民セクターの団体同士は、フィールドが国内か海外かという違いを超えて、市民による公益を増進する団体という互いの共通点に気付いたのだといえるのではないだろうか。

そして、共通点に気付くだけでなく、東日本大震災の被災地支援活動に多くの海外協力

NGOが取り組んだことにより、国内と海外の団体同士が人やプロジェクトを通して顔の見える関係をたくさん築いたに違いない。このことは、今後の日本の市民セクターの発展にとって大きな意味を持つはずだ。

例えば「貧困の連鎖を止めるための学習支援」のための寄附募集を国内NPOと海外協力NGOが共同で行うなど、国内と海外に共通するテーマを共有して相乗効果を生むたくさんの協働が開発されることを期待したい。



— お寄せください —

「法人レポート」を募集します

弊誌において法人の運営実務にたずさわっている方より、現場の声を伝えていただき、それを公益の仲間である読者にとって役立つものとしていきたいと考えております。

たとえば、

- ・新規事業の開発と実施 スキームの組み立てから事業実施後の成果と課題など
- ・歴史ある公益活動事例 キラリと光る民間による民間のための公益活動の紹介
- ・ファンドレイジング活動 寄附・会費、助成、遺贈、資産運用等

皆様からの原稿をお待ちしております。

表紙写真をご提供くださる会員様募集

本誌では表紙写真と会員PRのコーナーにて、会員様の活動紹介を行っています。他の会員の皆様に活動を広報する機会にもなりますので、ぜひご応募ください (写真データ数点と団体資料などをご提供いただきます)。

連絡先 編集担当：柴崎

電話：03-6824-9875

E-mail：shibazaki@kohokyo.or.jp