

論文

NGOの誕生－その歴史的概観－

川野 祐二

目 次

- 1 はじめに
- 2 NGOの定義
- 3 NGOの成立
 - 3-1 援助の視点
 - 3-2 社会運動の視点
 - 3-3 国連とNGO
- 4 日本の動向
 - 4-1 NGOの発足
 - 4-2 開発協力
 - 4-3 NGOの知名度
- 5 日本政府とNGO
 - 5-1 政府とNGOの協力
 - 5-2 政府の対NGO資金援助政策
 - 5-3 地方自治体とNGO
- 6 おわりに

1 はじめに

先進国や国連主導の開発援助であるODAはその非効率性が指摘され、むしろ被援助国に悪影響を与えるなどの批判も聞かれる。その実例は開発経済、途上国地域の研究者、マスコミ、市民団体によって示されている。このような中、ODAのオルタナティブな役割を担う存在としてNGO（Nongovernmental Organization）が注目されるようになった。その活動は途上国開発の一端を担うということだけでなく、開発の方向そのものを変えるモメントになるという意味でも重要である。そのためNGOの研究は途上国開発の方向を占う上で重要性を帯びてくる。また、近年には阪神大震災・重油流出の際

のNGOの活躍はマスコミに大きく取り上げられ、NGOの発言・活動は開発援助のみならず、環境政策、産業、科学技術、世論にも影響を与えていくであろう。

しかし、一口にNGOといっても、活動領域は様々であるし、その発生も明らかではない。定義さえ定まっていない。NGOはいかにして我々の前に現れてきたのか。個々の団体の紹介はされているが、全体像は見えてこない。本論文の主旨は歴史的推移を追うことによって、NGOの全体像を明らかにすることにある。特にわが国におけるその活動経過を捉え、新しい市民運動体としてのNGOを概観する。

2 NGOの定義

NGO (Nongovernmental Organization) という言葉が国際舞台で正式に登場するのは1945年10月24日発効の国連憲章第71条である。71条には国連機関の主要機関であるECOSOC (経済社会理事会) とNGOの間で協議がなされる旨の記述がある^{*1}。NGOはIGO (政府間機構、Inter-Governmental Organization) に対する造語であり、国連用語だった。NGOはもともと国際的な意味をもって使用されていたのである。しかし国内で活動する市民団体もNGOを名乗ることが多くなり、混乱を避けるため国内で活動する市民組織はCBO (国内NGO、Community-Based organization) と呼ばれることもある。NGOは本来国際的に活躍するボランティアな民間団体を意識して作られたものであるから、「非政府組織」と直訳はできるものの、同じ「非政府組織」である営利目的の企業や国内で活動するCBOなどとは区別してもよいであろう^{*2}。自国の開発に従事する途上国のNGOはLDC-NGO (途上国NGO) と呼ばれる。INGO (国際NGO、International Nongovernmental Organization) という用語も使用されているが、INGOは複数の国籍のメンバーからなるNGOの連合体を指す。

米国ではPVO (Private Voluntary Organization) やPVA (Private Voluntary Agency) という用語も一般に使用されている。南米ではNGOという用語の他に、NGDO (Nongovernmental Development Organization、開発NGO) が使われている。NGDOは特に開発協力を中心に行うNGOに対して用いられる。また、サブサハラのアフリカNGOは、Voluntary development Organizationという用語を使い始めている^{*3}。しかし一般にはNGOという言葉で使用されることが多い。

日本ではどうか。NGOの日本語訳は現在も定まっていない。非政府組織というだけでは政府以外の団体すべてが入ってしまうので、いくつかの訳語が考え出されたが^{*4}、結局NGOのままで使用されることが多い。また、最近はNPO (Non Profit Organi-

zation) もよく使用されている。

NGOは途上国開発に携わる援助団体にだけ用いられるものではない。環境、軍縮、人権といった、一連の社会分野でオルタナティブな活動^{*5}をする団体をNGOという。ここでいうオルタナティブとは政府や産業界に対してということであり、その意味において政府外郭団体や企業系財団はオルタナティブでないとして、NGOに分類するにはいささか抵抗がある。このような団体はNPOと呼ぶべきであろう。NPOは現在、NGOとほぼ同じ意味で使われているが、阪神大震災からNGOと同義語として多用されるようになった。

外務省の監修による『NGO団体名鑑』を見ると、途上国とは関係を持たない、もしくは途上国と関係していても開発には参加しない国際交流団体や、政府の外郭団体もNGOとして載せている^{*6}。それに対して、市民のNGO団体である「NGO活動推進センター」はその『NGOダイレクトリー』の副題に「国際協力に携わる市民組織」と銘打ち、NGOの持つ市民性を強調している^{*7}。政府や産業に対してオルタナティブなものと自負している市民NGOにとって、政府の外郭団体や、企業によって設立された団体（主に財団法人の形をとっている）^{*8}はNGOとして認知できない。しかし、国際的にはこのような団体も広義のNGOとして認められる事が多く、統計には数えられる^{*9}。

また、欧米のNGOにキリスト教系団体が多いことと比較してみれば、団体数こそ少ないが、日本のNGOの特徴として、「曹洞宗ボランティア会」や「仏教救援センター」などの仏教系NGOが存在することもアジアの国ならではの事である。

以上のことから日本のNGOを組織の性格から4つに分類すると

- 1、市民系NGO（市民により設立された団体）
- 2、政府系NGO（政府の外郭団体）
- 3、企業系NGO（企業を母体とする団体で「財団」や「基金」の形を取るものが多い）
- 4、宗教系NGO（宗教団体が母体のNGO）

となる^{*10}。

本論文では、上記の1を狭義の意味でのNGOとして捉え、2・3・4の団体も広義のNGOとして論を進めていく。企業そのものや政治団体はNGOとは見なさない^{*11}。

3 NGOの成立

3-1 援助の視点

NGOの歴史的推移は、援助の視点から次のように分類できる。

第1世代 1900年以前のNGOプロトタイプの時期

第2世代 1900年から1950年代前半までの戦後復興期

第3世代 1950年代後半から現在までの途上国開発の時期

第一世代はNGOの原型であり、一方に人権・労働団体^{*12}、もう一方にキリスト教団体がある。前者の例では1823年に設立された、「The British and Foreign Anti-Slavery Society」があり、現在もなお活動を続けている。後者のキリスト教団体は、カソリックやプロテスタントといったメジャーな宗派が教育・医療活動を行った。むろん布教活動という意図も大いにあったであろう。彼らの主な活動は19世紀に始まっており、とりわけアジア、アフリカに出向いて行った^{*13 *14}。

この頃の民間援助団体はNGOのプロトタイプであって、NGOという言葉はまだ使用されていない。援助活動としてのNGOの原型はキリスト教系の団体の方である。しかしこの時期の民間団体は現在NGOといわれるものと比較して、もっと利己的な動機に基づいていたと思われる。

第二世代として、1900年から第二次大戦後の復興期までをあげることができる。戦後の復興援助をきっかけとしてNGOが設立された時期である。この第二世代の活動は「第一次大戦後のヨーロッパ、スペイン内乱に際しての援助活動」と、「第二次世界大戦後の援助活動」に区分できる。前者は政府が援助活動に参加し始めた時期であり、後者はNGOという言葉が使われ始めた時期である。

現在のNGOのタイプはこの戦後の復興援助活動から始まった。それは利他的な動機によるものであった。1919年にはイギリスの女性の呼びかけによる孤児の救済を目的とした「セーブ・ザ・チルドレン」がスタートし、1942年にギリシャ戦争被災民の食料援助のためイギリスに「OXFAM（オックスファム）」が作られた。「オックスファム」はその後のNGO活動の模範とされる。

第二次大戦後には、戦争からの復興や途上国の独立に際して、旧宗主国や戦勝国による市民レベルでの援助のために多くのNGOが誕生している。ドイツは戦時中の汚名挽回のためにもNGOの活動を政府が積極的に支援した。アメリカはヨーロッパ復興のた

めの援助活動計画に当初からNGOを参加させており、現在、世界的に活動し、かつ最大規模と考えられている「Catholic Relief Service」や「CARE」などはこの時に誕生した。「CARE」はそれまでの、宗教系、企業系（財団）、労働運動などのNGOとは異なり、不特定多数の市民を対象とした「市民系」NGOであった^{*15}。これは、その後の市民系NGOの成立へとつながっていく。第二次大戦後の復興期は第3世界において国際的NGOの支部が形成された時期でもある。赤十字やボーイスカウト、ガールスカウト、国際女性会議などがそうである^{*16}。

第三世代のNGOの展開は戦後復興が終わって、1950年代中盤から現在までの途上国開発援助の時期である。欧米諸国のNGOは復興援助がひとまず終息したので、途上国の開発援助へと方向転換した。同じ敗戦国で、共に高度経済成長を果たしたドイツと日本であるが、ドイツは一足先に、NGOの活動を始めている。ドイツがいち早く活動できたのはキリスト教系NGOの活動経験があったため、NGO活動を「再開した」というべきであろう。ドイツのキリスト教系NGOの活躍は、1986年時で開発を目的としたプロテスタント系団体の活動資金が2億1400万ドルにもなっており、カソリック系の団体では1億8900万ドル、非宗教・非教会系の団体は1億4200万ドルであった（ここには政府の対NGO援助資金は含まれない）ことから伺える^{*17}。日本のNGOはこの第三世代の中頃（70年代）から登場し始める。

3-2 社会運動の視点

現在のNGOを社会運動として捉えたと、「1960年代の市民運動に源泉を持ち、反体制運動の行き詰まりの中で、身近なところから改革していこうという人々によって始められたもの」と考えることができる^{*18}。この「改革」という思想が単なるボランティアとは異なる点で、そこには反体制的な意味が含まれる。たとえ国や国連と協力することであっても、市民の運動体であるNGOはその根底に国家主導の政策とは違う、「もう一つの道（オルタナティブ）」を歩もうとする意志がある。欧米でNGOが早くから誕生して、活発な活動をしているのは、「政府だけにまかせては何をやるかわからない、我々も開発協力・社会改革に参加しよう」という感覚が働いているからであった。日本のようなピラミッド型の社会では市民の組織は形成され難く、また育ち難かったであろう。

日本のNGOが欧米諸国と比較してその質量ともに劣る理由として、政府のNGO支援が積極的でなかったことや、一般市民の開発援助に関する無関心が挙げられるが^{*19}、

官僚によって運営される援助体制には市民の参加する余地がなく、さらに市民のオルタナティブな思想の欠如があったことも一因であろう。

新しい運動体であるNGOは政府・産業に対してオルタナティブであるという点で共通している。それは代替エネルギーであり、代替的開発、代替的産業政策、そして代替的な消費生活を望むことである。オルタナティブ思想はヨーロッパ、特にスカンジナビアでは、一般民衆を巻き込んだ運動となった。スカンジナビア諸国では環境問題や、エネルギー問題^{*20}に対する人々の関心が深く、大量消費社会に対してのオルタナティブな生活形態を支持する土壌がある。従って、国民全体でNGOを支援し、またNGOに参加した。NGOの活動は国家に縛られず、時に国家のエゴを痛烈に批判しながら、開発援助やアドボカシー活動をすることだが、それは労働運動や学生運動のように真っ向から政府と対立するものではなく、むしろ政府と協力的である。

70年代から、そして80年代にはよりはっきりと、公害問題、エネルギー問題、そして大量消費社会に対する疑問が市民の間に起こってきた。そして、70年代のベトナム反戦運動、消費者グループ、環境保全団体が70年代から80年代の市民運動をつなぐ役割を担い、現在のNGOへと移行する。

また、60年代頃の学生運動が終わって、NGOの活躍が目立ってきたのは単なる偶然ではない。日本をとって考えてみれば、学生運動の時のような理念によって動く時代ではなくなり、もっと身近な問題や国際性のある問題に取り組みたいという世代の台頭があった。このような世代が学生運動ではなく、NGOに参加することになった。NGOの担い手として学生ボランティアの役割は大きい。

3-3 国連とNGO

国連との関係はNGOの成立を考えるにあたって重要である^{*21}。発足当時の国連は、第二次世界大戦の反省から安全保障や平和維持のための政治的活動を考えていたが、冷戦中の大国の論理の前には無力であった。そのため、途上国開発や人権問題、環境保全などの社会的分野へとその活動をシフトした。このシフトによって、国連の開発協力政策にNGOを取り込むことになった。社会問題に取り組む場合には市民の協力、つまりNGOの協力が必要であったからである。

また、国連は一国の利益に基づいて活動するものではなく、世界の問題を地球規模で考える。それはNGOの思想ときわめて近く、その点で国連とNGOの協力関係は当然の成りゆきだった。

国連とNGOに協力関係ができたのは国連誕生と同時である。1946年制定の国連憲章71条に「経済社会理事会（ECOSOC）^{*22}とNGOの間において諮問を行うことができる」と表記された。これによってNGOの国連参加は形式的に認められた。国連NGOと呼ばれる団体はこの経済社会理事会の諮問資格を持つものであり、資格を持てば国際的に認知される団体として、信用も高まる^{*23}。1948年5月には、ジェノバで国連と国連の諮問資格を持つNGOによる、初の協議が開催されている^{*24}。

経済社会理事会以外の国連専門機関も国連発足当初からNGOと協力関係を持っていた。というのも、人権問題や難民問題に関わることはNGOのアクションの方が速かったし、また古くから行っていた。そのためこの分野において国連はNGOに協力を求める必要があった。NGOの側でも、把握した様々な問題を国連に提示することで、国連の加盟国政府に圧力をかけるというロビー活動を展開できた^{*25}。人権の迫害を行っているのは一国の政府であったからである。NGOは迫害されている人々と行動を共する草の根活動のため、問題に精通していた。人権問題は欧米諸国にも存在したし、そういった点からも民間組織であるNGOの役割が大きかった。人権や難民問題以外に、環境問題についてもNGOの活動の方が国連より古くから行われており、公的機関にはない利点があった。

こういった社会運動の変化の一方で、南北格差の是正がなされず、途上国開発、難民問題は常に国際的な問題として残っていた。適正技術（Appropriate Technology）、持続可能な開発（Sustainable Development）、自助努力を促す開発などが叫ばれ、ODAに代わる開発ルートとして、政治政策に左右されない人道援助団体であるNGOに注目は集まった。

それでもNGOの活動は60年代中頃までは脚光を浴びておらず、70年代に入ってようやくその活動が目立ち始めた。70年以前は子どもの人権、難民問題にNGO活動が集中していたが、70年代には軍縮問題、環境問題、途上国開発、開発教育、WID（Woman in Development、女性の開発参加）に関してもNGOが積極的な役割を担うようになった。このようなNGOの様々な分野への展開が、世間の耳目を集める一因ともなった。

しかし、70年代以降にNGOが注目されるようになった主たる要因は、途上国開発協力の分野でのめざましい活躍による。ODA批判もこの頃から出始め、低コストで現地の実状にあった開発協力をするNGOの活動が評価され始めた。また、開発途上国の貧困問題、南北格差などの解決のため、国連や先進国政府でもBHN（Basic Human Needs）型の開発が重視され、草の根ルートの活動をしてきたNGOとの協力に期待が

寄せられた。

1980年代に入ると欧米政府は財政難から、NGOを利用して安い費用で効率的な援助を行う政策に切り替え、途上国開発分野においてNGOは完全に市民権を得た。1989年、DACの『1990年代の開発協力』での「裾野の広い経済成長」と国連ブルントラント委員会が出した「持続可能な開発」では、NGOが中心的な話題となっており、もはやNGOを抜きにして途上国開発を語れなくなっていた^{*26}。

4 日本の動向

4-1 NGOの発足

欧米先進国と比較して日本のNGOの歴史は浅い。70年代に入ってその数が次第に増えていき、本格化するのは70年代後半からである。日本政府の援助活動は1954年のコロンボ・プラン参加に始まって、61年には円借款を行う海外経済協力基金（OECF）、62年に無償資金協力と技術協力を行う海外技術協力事業団（OTCA、74年には国際協力事業団（JICA）になる）を発足し、ボランティアでは65年に青年海外協力隊（JOCV、JICAの下部組織）が設立している。このようなODA援助本格化とともに、60年から70年代前半にかけて、NGOの数は徐々に増えていった。この時点のNGOは政府の外郭団体が多く、発足当時から国際協力をしていたとは限らない。実際には70年代中盤以降に国際協力を始めたところもあり、市民系NGOでないものが多かった。しかしこの時期は日本の市民系NGOの離陸期でもあり、「（財）オイスカ産業開発協力団」「（準学）アジア学院」「シャプラニール＝市民による海外協力の会」「（財）家族計画国際協力財団（ジョイセフ）」などが発足した。

70年代後半以降に設立されたNGO団体は、人材派遣等で自らプロジェクトを立案して援助活動を行うといった、自主的に活動する市民組織が目立った。1975年が「国際婦人年」であったことやWID（Women in Development）のせい、女性の活動が盛んであった。

70年代後半から80年代前半にかけてのNGOの急増は、インドシナ難民の流出と、テレビなどメディアで放映されたアフリカの飢餓難民が契機となっている。この時期に「日本国際ボランティアセンター」や「難民を助ける会」「（社）アジア協会アジア友の会」「24時間テレビチャリティー委員会」「曹洞宗ボランティア会」などの日本の主だった市民系NGOが発足しており、現在では市民団体系NGOの総数は300にのぼる^{*27}。

日本のNGOはその歴史の浅さと、公にする必要もないため、互いの連絡や情報交換がとれていなかった。日本の市民系NGOを把握するため、ネットワーク型のNGOが必要であった^{*28}。そのような中、1983年、「NGO関係者懇談会」を母体として、87年「NGO活動推進センター」が東京に設立され、関東圏を中心に全国のNGO活動の情報を整備しNGO相互の協力を促したり、開発教育などの活動をするようになった。また、関西では1985年に発足した「関西NGO連絡会」が、87年に「関西国際協力協議会」となり、NGOの相互協力を進めている。中部地方では「名古屋第三世界NGOセンター」が88年に発足しており、岡山にも87年に「南北ネットワーク岡山」が設立されている。87・88年はネットワーク型NGOの設立ラッシュであった。

4-2 開発協力

対途上国開発協力という視点で、日本のNGOは歴史的にどのように見ることができるか。国際協力推進協会『わが国におけるNGO活動の発展に資するための調査研究、1989』によれば、その開発協力活動は、「量的拡大時期」の1960年から80年前半と、「質的転換の時代」の80年後半から現在に分けられる。まず、対途上国に直接携わるNGOの設立は1962年の「日本キリスト教海外医療協力会」を始めとして、「家族計画国際協力財団」「オイスカ産業開発協力団」と続き、この3団体が今日のNGO基盤形成に大きな役割を果たしたとしている。この時期のNGO活動は当初、人材派遣、人材の受け入れ、物資援助が主であったが、70年代中盤頃から現地のNGOを通じた資金援助を行うようになった。

80年代後半以降は、実際に現地に行って協力するという形よりも、現地の自助努力を促すという「サステナブル・ディベロプメント」を重視し、途上国NGOの自主性を重んじるようになった。また、環境問題に対するNGOが出てきたのもこの時期で、マスコミや幅広い市民層を巻き込んだ活動をするようになった。「熱帯林行動ネットワーク」や「問い直そう援助を！市民リーグ」などがその例である^{*29}。

現在の日本のNGOの援助傾向は、各団体間で協力して共同プロジェクトや開発教育などを行っている点にある。また、現在の開発援助構造の抜本的変革を求めるタイプ^{*30}と、政府開発援助の補完的な役割を任ずるものとに分かれつつある。それは、NGOの性質を表す「もう一つの援助、オルタナティブ」をどうとらえるかという問題でもある。

4-3 NGOの知名度

途上国に対する開発協力が一般に認知されてきたのは、市民系NGOの誕生しつつあった70年代後半頃からと考えられるが、それでもNGOに対する認識は十分とはいえなかった。国際協力についての市民の理解を促す「開発教育」に、国内で関心が持たれるようになったのは1979年のことであり、日本で初めての開発教育シンポジウムが開かれている。そのシンポジウムを受けて、82年には「開発教育協議会」というNGOが発足し、84年に外務省に「開発教育諮問委員会」が設けられている。この頃から、NGOも講演会や学習会、シンポジウムなどを開催して、開発教育を行い、一般の関心を集めようとした^{*31}。

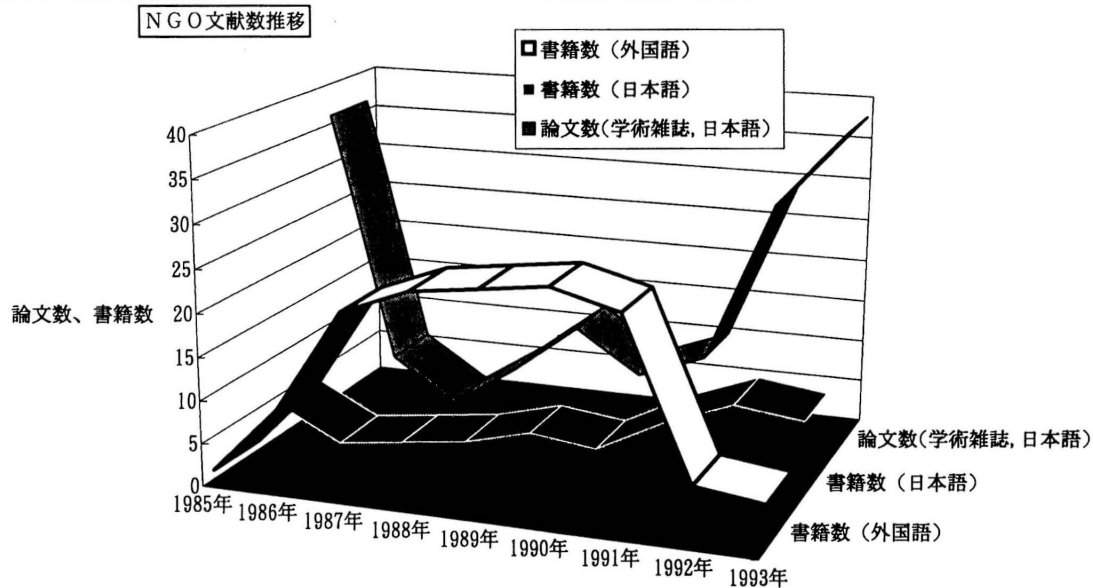
国内でNGOが一般市民の注目を一斉に浴びるようになったのは、1991年後半から92年にかけてである。92年はブラジルのリオデジャネイロにおいて、「国連環境開発会議」が開かれた。世界各国の首脳クラスが集まったことから「地球サミット」とも呼ばれる。このころは「公害」といった一国内だけの問題でなく、「地球環境」といわれる世界規模での環境意識が市民の間にも広まっていた。オゾン層の破壊や、熱帯雨林の破壊などがその例である。

この「国連環境開発会議」に世界中のNGOがリオデジャネイロに結集して、地球環境問題に対しての独自の見解を示した。そのNGOによる市民の視点からの見解や活動は、日本でマスコミに大いに取り上げられた。新聞がNGOを取り上げた回数を見れば、92年を境に爆発的に増えている。（表1）（図①）日本で最も発行部数の多い読売新聞では92年になって初めて100回以上NGOを紙面に載せ、市民寄りの見解を示すと言われる朝日新聞は92年に至って、前年を300も上回る465回ものNGO関連記事を掲載した。書籍の発行部数も92年を境に増えている。研究者の間でも、学術論文数が92年頃から増加している。（表2）（図②）

「国連環境開発会議」が注目された理由は環境意識の高まりがあったからであるが、特にNGOがここで注目されたのは、環境分野において先駆的な役割を果たしてきたNGOの主張の方が^{*32}、環境を破壊する側であった政府のそれよりも説得力があったからであろう。

(表2) (図2)

NGO文献数推移									
	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年
論文数(学術雑誌, 日本語)	36	6	1	6	12	7	10	29	38
書籍数(日本語)	4	0	1	2	4	3	7	10	9
書籍数(外国語)	1	9	21	24	25	26	24	6	5

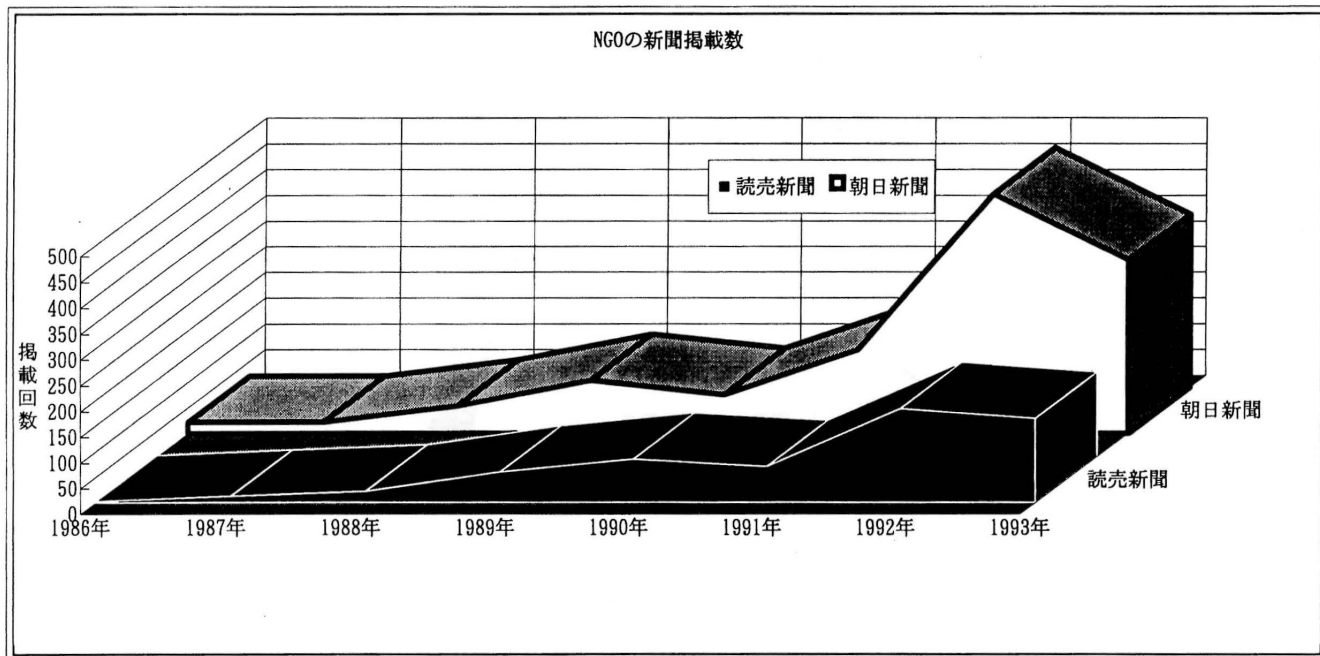


米国議会図書館、学術情報センターより筆者作成

(表1) (図1)

NGOの新聞掲載数

	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年
読売新聞	3	13	23	60	85	70	183	164
朝日新聞	22	22	53	103	75	162	465	336



日経テレコムより筆者作成

5 日本政府とNGO

5-1 政府とNGOの協力

1960年代までの世界の対途上国開発政策は、経済のパイを大きくしていけば、その国の貧困層にも波及効果が及ぶというものであった。よって、日本は自身の成長の経験も重なって、援助はインフラストラクチャーに重きをおいた産業成長重視型であった。しかし、多くの開発途上国でこの路線は貧困層に対して十分な効果をもたらさず、1970年代以降には貧困層に対してその生活基本ニーズを重視するBHN (Basic Human Needs) 政策へと少しずつ比重を移していった^{*35}。BHN型の援助はNGOの得意な分野であるから、そこに経済援助の中核である外務省がNGOと協力する素地があった。外務省は1989年9月にJICA^{*36}に「貧困問題」についての研究会を設置し、90年7月に提出されたその報告書に、NGOの参画やNGO事業補助金の大幅拡大などを提言している^{*37}。

日本のNGOの中には政府の外郭団体に該当するものが多く、外務省の「NGO補助金制度」が実施されるまでの対NGO資金援助は、こういった政府系NGO (外郭系団体) に対してのみであった。現在でも政府系NGOに対する公的援助が大きな部分を占め、対NGO資金援助として政府の統計に載せられている。

1970年から今日まで日本ではODA批判が絶えることがない。例えば、日本の企業利益を優先させる援助体質^{*38}、4省庁 (外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁)^{*39} を中心とした縦割り行政によるODAの非効率、円借款の比率の高さ、等である。

このような批判の中でのODAのジレンマは、増額を求める「外圧」と、効率化を求める「内圧」との調整であった。その調整役として、NGOに着目した。それはODA政策の補完としての役割である^{*40}。その補完システムのNGO活動とは、以下のようなものである。

「①NGOの資金を動員することができる。(政府がNGOに対し cofinancing や matching grant で支援すれば、資金の「呼び水」的效果が生じる。)」

「②NGO組織と政府の経済協力メカニズムとの協調関係が成立すれば、ODA政策の正当化 (justification) が成立し、世論形成にも一役買うことができる。」

「③草の根レベルのNGOs活動を活用することで、経済協力の効率的運営ができる^{*40}。」

このようにODAにNGOを取り込んでいこうと考えていたが、時には反体制的な動きをするかもしれぬNGOに、全幅の信頼をおいて協力しようとするわけではない。だから、NGOへの資金援助の際にはある程度の条件を付し、欧米のようにブロックグラ

ントを与え、NGOの自由裁量権を大幅に認め、政府に対しては事後報告でもよいなどということにはならない。

欧米諸国が途上国援助に際してNGOとの協力関係を持ち、資金援助をしている中で、日本の政府とNGOの協力は遅れをとっていたが、欧米ではNGOの方が早くから援助活動を行っており、欧米政府はNGOに協力を求めざるを得なかった。一方、NGO自体が欧米諸国よりかなり遅れて出てきた日本では、外務省の対応が遅れるのも無理からぬことであつたろう。

1984年から外務省経済協力局政策課内でNGO担当官とNGOの代表者が懇談会を開き、NGOが直接外務省に対して意見を述べるができるようになった。これは翌年に「NGO・外務省関係懇談会」となる。この時期から外務省もNGOに対する支援を本格的に考えるようになる。日本の援助活動の中心的役割を担っている外務省は、1985年度の『わが外交の近況』でNGOの活動を評価し^{*40}、87年にも『我が国の政府開発援助 1987』でNGOの役割を評価した。また、その中で今後はさらにNGOとの協力関係を強化することを示した^{*41}。1988年6月には第四次ODA拡充中期計画の中でもNGOとの関係強化を打ち出し、1990年2月には外務省にNGO協力センターを開設して、なおいっそう、対NGOの窓口を広げた。

1994年、外務省経済協力局に正式に「民間援助支援室」が発足して、新たなNGOの窓口となる。この支援室（通称NGO支援室）は自民党政権から社会党・公明党といった連立政権に変わったことが設立の引き金になっていると考えられる^{*42}。現在NGO支援室のスタッフは本官6名とサポート3名の9人足らずであるが、将来的には本官を8名に増やして11人の体制になる予定である^{*43}。

それと共に支援室の予算も大きくなることが予想される。しかし、ここにきてODA予算の増加は縮小傾向にある。税収が減っているからである。だが、欧米のODA予算のNGOに流れる資金比率からみると、日本のそれはODA比率で1から1・5パーセントに満たないという低さなので、やはりNGO支援室予算は大きくなると予想される。予算が大きくなって、NGOの数も増すので、NGOに対する補助金の選択はさらに困難になるであろうし、真に必要なNGOに対して援助するため、その選択はさらに慎重さが必要になるであろうが、外務省がNGOの具体的な活動を把握するのは困難を要する^{*44}。NGOは政府に登録する必要などないし、宣言する必要もないので、政府やネットワーク型NGO、シンクタンク型のNGO^{*45}でさえ、すべてのNGOを把握することは難しい。

特に外務省や通産省の政府機関のNGOの把握は外郭団体を中心に行っているところがあって、市民のNGOとはいいがたい。その点は注意を要する。

5-2 政府の対NGO資金援助政策

外務省が初めてNGOに対して資金を出したのは1972年の「オイスカ産業開発協力団」に対するもの^{*46}と思われるが、89年のNGO補助金制度ができるまでのNGOに対する資金援助は、市民性という意味においては真にNGOに対する援助とはいいがたい。この援助は政府の委託事業を民間団体（とはいっても外務省の外郭団体）に任せたものであって、NGOが自発的に行っている事業を外務省が援助したわけではない。外務省はNGOというと政府の外郭団体までも含めて考えるが、市民系NGOは市民性を重視して政府の外郭団体はNGOと考えることが多い^{*47}。

89年度の「NGO補助金制度」ができるまでの対NGO支援策は、極めて少数の団体に政府の補完的な役割を担ってもらうためのものであった。例えば、86年度には外務省経済協力局所管の五団体（日本国際医療団、オイスカ産業開発協力団、家族計画交際協力財団、国際看護交流協会、国際協力推進協会）にNGOの支援策として、「海外技術協力推進団体補助金」約4億3000万円の補助金を交付している^{*48}。しかし、これはあくまでも外務省所管の任意団体に対するものにすぎない。この時期の支援金を受けるためには法人格などを有している大きなしっかりとした団体でなくてはならなかったもので、監督官庁と密接な関係を持った外郭団体的な民間組織であった^{*49}。そのため小さな規模の、草の根的なNGOは政府からの補助金を得る機会はなかった。

89年に入って、ようやく本格的NGO資金援助の「NGO事業補助金制度」がスタートし、総額1億1162万円の事業補助金を計上した。翌年の90年には2億2200万円（前年度比10%増）、91年は2億8000万円（前年度比27.3%増）、92年度は3億4000万円（前年度比21.4%増）、93年度は4億4000万円（前年度比29%増）と増加の一方をたどっている^{*50}。補助供与金額は一件の援助案件につき50万から1200万程度とされている。最初の「NGO補助金」は23団体に供与されており、市民性のある日本の主だったNGO団体が名を連ねている。特に「曹洞宗ボランティア会（SVA）」「日本国際ボランティアセンター（JVC）」「アジア協会・アジア友の会」は複数の援助案件について補助金を交付されており、その活動に対しての外務省の評価がうかがえる。

「NGO補助金制度」と同時に、89年度より外務省はNGOや地方公共団体や各種機関に対する「小規模無償資金協力制度」も開始した。「小規模無償資金協力制度」は、

プロジェクト一件あたりの無償援助額が一般の無償援助に比べて小さいため、NGOなどの小規模な草の根団体も利用できるようになった。外務省の対NGO援助は「NGO事業補助金制度」、「小規模無償資金協力」の他に、「海外技術協力推進団体補助金」、「わが国NGO調査・支援金」がある。また、農林水産省の「農林業協力推進事業」、郵政省の「国際ボランティア貯金」、JICAの「NGO実務者研修」、建設省の「NGO国際建設協力支援事業」、環境事業団の「地球環境基金」などがNGOに対しての資金援助を行っている。NGO独自の援助資金と政府の対NGO資金援助は年を追うごとに増加している。(表3)(図③)

5-3 地方自治体とNGO

地方自治体の対NGO支援としてあげておくべきは、神奈川県民の国際協力である。1976年に同県は全国に先駆けて国際交流課を設置した。翌年には神奈川県国際交流協会を設立して、自治体レベルでの国際外交を行った。「民際外交」という言葉を用いて、地域の単位での国際交流に力を注ぎ、これに続く形で他県や市町村のレベルでも国際交流を行った^{*51}。また、神奈川県は県内の市町村にNGOの把握を依頼している^{*52}。同県は80年代後半より「国際交流」よりも「国際協力」に力を注ぐようになった。国際情勢の変化と神奈川県に住む外国人の多さがその背景にあると予想される。

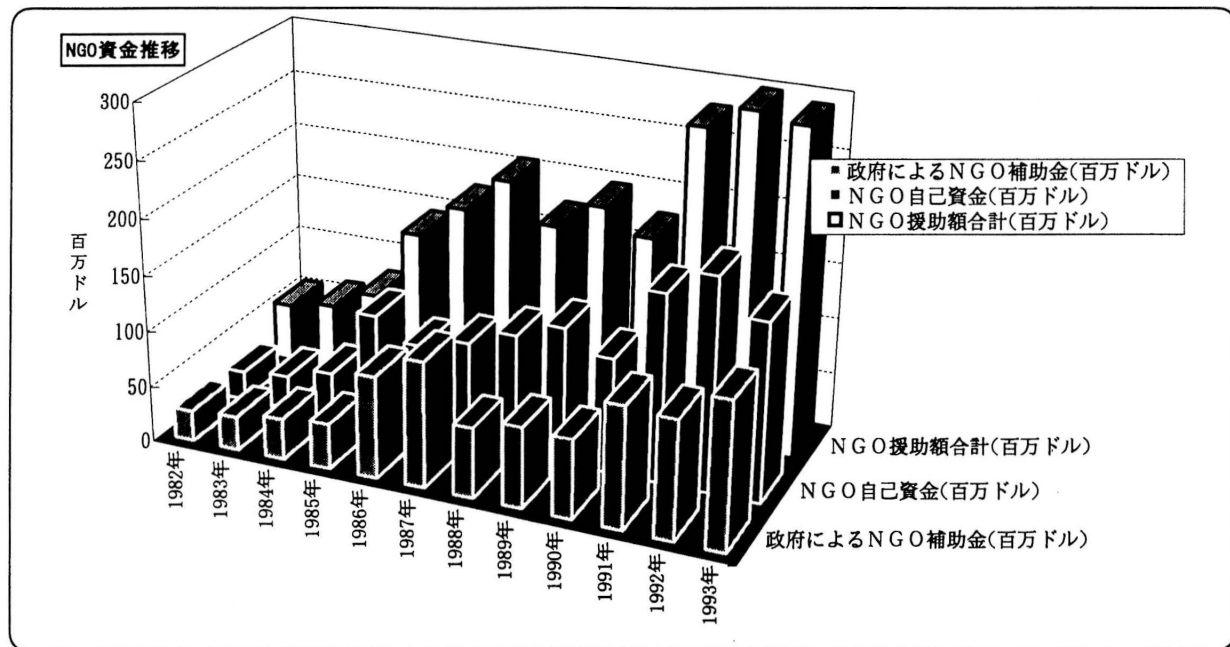
1992年、同県は学識者、NGOの代表者、JICAの関係者を集めて「かながわ民際協力システム検討委員会」を発足させ、ここで出てきた提言を実現化するために「民際協力システム」を推進している。同年、その一環として「かながわ民際協力基金」を設立し、県内に活動拠点を持つNGOに対して資金協力を行った。1998年までに12億4000万円の資金供与を目標としている^{*53}。

地方都市では村おこしの一環として国際交流がなされ、その土地のNGOと共に国際協力へも力を注いでいる。「シンク・グローバリー、アクト・ローカリー」という言葉に代表されるように、国家という大きな援助から、地方や草の根といった小さな援助へと流れは変わってきた。今後も地方自治体とNGOの協力が期待される。

(表3) (図3)

日本のNGO資金推移

	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年
政府によるNGO補助金(百万ドル)	27.83	30.5	37.29	41.31	91.73	113.03	64.25	73.71	71.93	109.81	107.22	131.91
NGO自己資金(百万ドル)	25.87	29.72	40.7	101.44	81.58	92.04	107.36	122.13	103.39	167.97	190.35	159.08
NGO援助額合計(百万ドル)	53.7	60.22	78.02	142.75	173.31	205.07	171.61	195.84	175.31	277.79	297.57	290.99



外務省「我が国の政府開発援助」各年版より筆者作成

6 おわりに

日本政府の対NGO支援政策は遅かったともいわれるが、日本のNGOの誕生が欧米に比して大きく遅れをとっていたことから考えれば、一概に遅いとは言えない。西ドイツやイギリス、アメリカは大変古くから、戦後もすぐにNGOが活動していたのに対し、日本のNGOが本格的に活動し出すのは70年代後半からである。それから10年後の89年になってNGOに対する資金援助が行われた。これを遅いとみるか早いとみるかは、日本人の「市民」という役割の曖昧さからも一考する必要があるだろう。

NGOが環境保護運動・消費者運動などからも出てきたことを思えば、本論文は開発援助NGOに偏っており、はなはだ不十分ではあるが、NGO誕生の一通りの概観はできたと思われる。

註

*1 国連憲章71条を全文紹介する。

「The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with nongovernmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.」

「経済社会理事会は、その権限内にある事項に係のある民間団体と協議するために、適当な取り決めを行うことができる。この取り決めは、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことができる。」

*2 『平凡社大百科事典』1988, 23巻のP488ではNGOを非政府組織とし、その分類の中で営利非政府組織（企業）と非営利非政府組織に分けている。

*3 OECD “Voluntary Aid for Development” OECD, Paris, 1988, p14.

*4 例えば、「民間公益団体」、「非営利団体」、「民間開発協力団体」などと称される。

*5 「適正技術」「環境重視の開発」などの言葉を掲げてなされる活動はその代表例である。

*6 例えば、日本外交協会『NGO団体名鑑』日本外交協会、1991。

*7 NGO活動センター『NGOダイレクトリー'92』NGO活動推進センター、1992。

*8 例えば「トヨタ財団」、「ロックフェラー財団」などがある。

*9 むしろ外郭系のNGO総数の方が把握しやすく、市民系NGOの総数は把握しにくい統計に載らないものが多い。なにより、OECDなど国際機関にNGOの報告をするのは各国の政府であるから、国によって状況は異なるだろうが、日本政府は外郭団体をNGOとして報告することになる。

*10 国際協力推進協会『主要国援助実施体制（対NGO）調査』1987, p108で、この分類がなされ

ている。

- *11 欧米では政治団体もNGOと見なしていることがあるし、営利目的で活動することを宣言しているNGOもある。NGOの明確な線引きは個々の例をとると困難である。
- *12 1919年に国際連盟の機関として設立されたILO（国際労働機関、International Labor Organization）はその前身にNGOを持っている。そのせいかNGOとの協力は発足時より積極的に行われている。現在も多数の民間団体と協力関係を持っている。ILO公式のNGOは一般諮問NGOと地域的諮問NGO、特別リストNGOの三つのカテゴリーに分類されている。
- *13 OECD “Voluntary Aid for Development” OECD, Paris, 1988, p18.
- *14 戦後になって、キリスト教団体が世界に外向き援助するというのは、西欧世界の帝国主義であるとして、キリスト教を全面に出した活動ではなくなってきた。
- *15 国際協力推進協会『対途上国民間公益活動調査』1990, p13。
- *16 NGO活動推進センター『国際NGOシンポジウム報告書：地球社会におけるNGOの役割』1991, p7。
- *17 OECD “Voluntary Aid for Development” OECD, Paris, 1988, p18.
- *18 国際協力推進協会『先進諸国地方小規模民間開発協力活動調査』1986, 要-2。
- *19 国際協力推進協会『主要国援助実施体制（対NGO）調査』1987, p4。
- *20 このような環境、エネルギー問題に対して、オルタナティブな思想を持って活動しているNGOの例として、「緑の党」や「グリーンピース」がある。環境問題を喚起し、今でもその活動が関心を集めている。
- *21 国連専門機関とNGOの関係については、国際協力推進協会『わが国におけるNGO活動の調査研究—国際機関とNGOの協力関係調査—』、福田菊『国連とNGO』三省堂、が既に詳細な研究をしている。
- *22 経済社会理事会（ECOSOC）は総会、安全保障理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局と並ぶ国連主要機関の一つである。世界銀行やWHO、ユニセフなどの16の専門機関を連ねている。国連と専門機関の社会経済活動を調整する機関である。
- *23 国連NGO（主にECOSOCのNGOを指す）に加盟できるのは、国際NGO（INGO）である。国際NGOは国内NGOがいくつか集まって設立されていることが多い。また、この場合のNGOの定義として営利企業や民族団体などは国連NGOの中には入らない。国際NGOの総数は、今では一万七千にものぼるといわれる。こういったNGOのほとんどがその本部をヨーロッパと北米にしている。
- *24 Interim Committee of Consultative Non-Governmental Organizations, Consultation between the United Nations and non-governmental organizations, New York, 1978, (reprint of the 1949 ed., as no.3 of United Nations Studies), p.5.
- *25 人権NGOの国連における活躍の舞台は、国連内に設置された「人権委員会」においてである。

- *26 西川潤、高柳彰夫「NGOと政府の関係に関する提言」『国際開発研究』国際開発学会、1993、p6。
- *27 NGO活動推進センター『NGOダイレクトリー 92』1992。
- *28 政府系NGO（外郭団体）や企業系NGO（財団）の存否は容易に把握することできるが、市民系のNGOは困難である。ネットワーク型NGOはNGOの情報センターとしての機能がある。
- *29 国際協力推進協会『わが国におけるNGO活動の発展に資するための調査研究—南北NGO間の新しい開発協力のあり方を探る調査』1989、P32。
- *30 例えば「アジア・太平洋資料センター」は代表的な団体であろう。
- *31 国際協力推進協会『対途上国民間公益活動調査』1984、P36。
- *32 「グリーンピース」などの環境NGOの活躍は既に一般にもよく知られていた。
- *33 このBHNに対する援助率はその後も増加しており、1989年、日本のODAは無償資金協力の60%、技術協力の62%をBHN援助に振り向けている。
- *34 JICAは外務所轄の技術援助機関。無償資金協力と技術援助を担当している。青年海外協力隊はJICAの下部機関。
- *35 外務省編『我が国の政府開発援助 上巻1990』P37,38。
- *36 「ひも付き援助」、「日本株式会社の進出」といわれて非難的になった。
- *37 ODAは4省庁の稟議体制だが、外務省が中心になっている。
- *38 国際協力推進協会『主要国援助実施体制（対NGO）調査』1997、p5。
- *39 国際協力推進協会『主要国援助実施体制（対NGO）調査』1997、p5。
- *40 外務省編『わが外交の近況・昭和60年度』1995、P291。『わが外交の近況』は後に『外交青春』と名称を変更する。
- *41 外務省編『我が国の政府開発援助 上巻1987』P226。
- *42 特に社会党は野党時代からこういった市民運動体を支援しており、労働組合から市民運動体へのバックアップへと方向転換しようとしていたのかもしれない。
- *43 外務省経済協力局民間支援室長の五月女氏に対するインタビューより。
- *44 外務省の把握しているNGOは開発に関するものが多い。
- *45 現在、日本のNGO状況をよく把握しているのは「NGO活動推進センター」と「国際協力推進協会」である。
- *46 この補助金は外務省の「海外技術協力推進団体補助金」である。
- *47 例えば、NGO活動推進センターは『NGOダイレクトリー92』で市民性を重視している。この中で紹介されるNGOは市民系の団体である。
- *48 外務省編『我が国の政府開発援助 上巻1987』P224。
- *49 国際協力推進協会『対途上国民間公益活動評価調査』1984、P30
- *50 外務省編『我が国の政府開発援助 上巻』（毎年発行）の各年の文献より。

*⁵¹ 全国地方自治体の国際交流については、神奈川県国際交流協会『国際交流・ハンドブック』1992。

*⁵² 神奈川県平塚市役所でのインタビューより。

*⁵³ 外務省編『我が国の政府開発援助 上巻1993』P78。

(1997,3,12 受理)