

# 第1章 世界経済のグローバル化と市民社会の台頭： 21世紀における国際協力ネットワーク NGO の役割

## 第1節 はじめに

世界経済のグローバル化は、先進国はもとより、開発途上国・地域のより高い経済成長と産業構造の転換をもたらし、一人当たりの GDP の上昇、生活水準の向上に寄与し、国際貿易の飛躍的な拡大をもたらした。世界経済、国際貿易に占める途上国・地域の割合を高めた。しかし、他方では先進国・途上国間格差、途上国間の格差、国内での農村・都市間格差、所得格差を拡大し、先進国ではグローバル競争下で敗退していく大中小企業を生み出し、失業・不完全就業人口の増大をもたらした。その結果、特に途上国では所得・人間貧困層の大幅な削減を実現できなかった。さらに、世界経済への統合はあらゆる産業部門における多国籍企業の発展、情報通信・遺伝子工学・宇宙工学分野に見られるような技術革新の世界的伝播をもたらしたが、同時に 1997 年に始まったアジア通貨危機に見られるように急激な国際短期資本移動による為替変動とそれに伴う金融・経済危機を途上国にもたらした。世界経済の不安定要因を増幅する危険性を拡大した。

世界経済のグローバル化が進展するにつれて、世界各国ではグローバル化の負の面を直視し、その問題を解決しようとする市民運動が急速に高まった。特に先進国では、市民の政治参加、民主化要求のうねりの下で市民社会の形成が一層速い速度で進展して、開発・教育・保健・福祉・環境・人権等の擁護・向上を主眼とする NGO 活動が活発となり、国際的に活躍する多くの NGO が誕生した。また、近年には「恐怖からの自由」、「欠乏からの自由」、「無知からの自由」と「疾病からの自由」、さらには「環境破壊からの自由」という五つの主要な構成要素からなる「人間の安全保障」という概念が広がり、それぞれ各分野において世界各国で活躍する NGO が国内・地域的・国際ネットワークを形成し、さらには横断的な「人間の安全保障」ネットワークを組織して、南北間格差、途上国内の都市・農村格差、貧困問題、国内紛争問題の解決に当たっている。

「人間の安全保障」は、戦後 45 年間続いた冷戦体制下の「国家の安全保障」に焦点を置く軍事的・警察的行動ではなく、人間個々人の安全保障、家族の安全保障、地域住民の安全保障の確保に主眼があり、これこそが個別的であれ、ネットワーク的であれ、国内・国際的に活躍している国際協力 NGO に課せられた最大の職務であるといえるであろう。

基本的には、人間の安全保障は国内にあつては、男女ともに家庭、職場、地域社会、国家レベルでの政策決定過程（政治）への参加の機会と、自由と効率と公正に基づいた精神的、物質的豊かさが最低限保証されないかぎり確保できず、国際的には南北間格差が縮小され、戦争のない、平和な、環境面では持続可能な世界が構築されない限り、確保することはできない。一国内（National Human Security）に限らず、全地球的な人間の安全保障（Global Human Security）の確保を究極の目標とする国際協力 NGO にとって、また人類にとって、これは長い道のりであろう。

第二次大戦後の高等教育の大衆化・国際化やインターネットの普及に見られる 1980 年代以降の情報技術の発展による国内外におけるネットワーク社会の実現は、企業活動や地方自治体の国際化はもちろんのこと、市民社会、特に NGO レベルの国際協力活動を促進・深化し、地雷削減国際協定の締結・批准にみられたように、今や各国政府もその外交、国際協定・条約交渉過程においてこれら国内・国際 NGO の活動が無視できない状況に至っている。1990 年代の国際連合に

よるすべての世界首脳会合の議論と採択された世界宣言・行動計画に、この NGO およびネットワーク NGO による大きな変化が厳然と刻まれている。そこで、わが国をはじめ、世界の課題別 NGO、国際協力 NGO が現にネットワークを通じて実施しているあらゆる国際協力活動とその組織運営の実態を調査して、その中から世界における国際協力ネットワーク NGO の今後の発展の諸要因を導き出すことが今緊急の課題である。この教訓は今後国際協力を通じて地域の活性化・発展を模索し、国際平和、国際社会の安定と繁栄に寄与していこうとしている日本の多くの国際協力ネットワーク NGO にとって大変有意義なものになるであろう。

本章では、世界経済のグローバル化と市民社会の台頭の中で、国際社会と我が国の NGO の国際協力活動がいかに変化してきたかを分析し、その過程で生まれてきたネットワーク NGO の背景とそれに課せられた新しい役割について言及したい。

## 第 2 節 国際社会と我が国の国際開発協力の理念と目的

### (1) 国際社会の国際協力にみられた大きな変化

東西冷戦体制の最中にあった 1950 年代から 80 年代までの西側国際社会の国際協力の究極的目標は、ソ連とその支配下にあった東側諸国に対抗して、戦後新たに誕生した開発途上国の共産化を阻止して、自由な世界経済体制に組み込むことにあった。その意味では、西欧諸国を対象としたマーシャル計画も、日本を対象としたガリオア、エロア計画も同様であった。開発途上国の経済・社会開発の促進は、共産化の温床となる貧困撲滅、無知の追放に貢献する限り重要であったが、国際協力の主眼であったわけではない。そのために、西側諸国の国際協力は往々にして非共産主義国家である限り政治的独裁体制をも容認した。さらに一部途上国の共産主義国家体制を崩壊させるためには、軍事介入も辞さなかった。もちろん、結果的には、西側諸国の国際協力も、多くの開発途上国の経済・社会発展に寄与して、国民の生活水準の向上、平均寿命の長期化、乳幼児死亡率の低下、識字率の上昇に役立った。その反面、開発途上国の政治・経済・社会体制の近代化には大きな進展はなかった。

90 年代に入って、ソ連が崩壊し、東西冷戦体制が終結すると、国際社会の「平和の配当」という期待とは逆に、多数の途上国では国内における宗教的・種族的対立が激化して、軍備の増大、紛争の激化が見られるようになった。しかし、旧社会主義諸国と同様にアジア・アフリカ、中南米地域などの途上国でも、80 年代後半から始まった軍事政権、一党独裁政権の崩壊に伴い、政治の自由化、民主化が進行してきた。東西冷戦体制の崩壊により、反共産主義であれば軍事独裁や一党独裁も許された「戦後時代」は国内外でその政治的基盤を喪失し、終焉したと言ってよい。近年世界的に叫ばれ合意を見られつつあるガバナンス、民衆の政治参加、反腐敗政治体制の確立への動きも、東西冷戦体制の崩壊により加速化された。

この結果西側諸国、特に米国の国際開発協力理念は大きく変化して、国際社会の開発途上国への支援は急速に方向転換を迫られた。共産主義と世界大戦の脅威が消失し、グローバル化が進展し、各国内における市民運動が活発化するにつれて、国際社会の国際協力活動には 5 つの大きな変化が見られた。

第一は、国際協力の目標ないし優先順位の変化である。すなわち、国家の安全保障から人間の安全保障への転換であり、それに伴う軍事的協力から経済・社会協力への転換である。しかし軍

事的協力が全くなくなっただけではない。それどころか多くのサハラ砂漠以南のアフリカ諸国やバルカン半島諸国における内戦の終結過程や東チモールの独立過程での人道的介入に見るように、さらには 2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ事件後のアフガニスタン国内でのテロリスト撲滅作戦とその周辺国への支援に見るように、国連安全保障理事会の決議に基づく軍事的協力、あるいは決議に基づかない多国籍軍による軍事的協力は相変わらず国際社会の国際協力の一環を占めている。

第二は、国際協力の対象の変化である。一方では経済開発から社会開発への転換であり、他方では開発途上国の国内問題のみの解決から地球的課題への対処が急増してきたことである。途上国の食糧増産、農産物多様化、鉱工業の発展、サービス産業の近代化、物理的インフラの整備等経済開発は相変わらず重要であるが、人口爆発の抑制、基礎教育・保健の充実、ジェンダー視点の導入等社会開発が一層重視されてきていることである。さらに、近年では地球環境破壊や HIV/AIDS の阻止が急務となっており、オゾン層保護基金、地球環境ファシリテーターや感染症対策世界基金の創設は、この変化を象徴している。

第三は、国際協力の主眼の変化である。資金・技術の移転を重視した従来型から途上国の政策支援、人づくり、体制作りという新しい国際協力の方向へ転化してきている。先進国から途上国への経済資源の移転が途上国の経済社会開発を促進するという国際協力における長年の神話から目覚めて、途上国の **ownership**、すなわち主体性こそが開発を促進するという自助努力精神への復帰であり、そこでは途上国の **capacity building**（開発政策の樹立・実施・監視・評価のための人的・制度的能力の形成・増進）を主眼とする国際協力が重視されている。これは国際社会の国際協力に長年見られた従来型の援助国主導（**donor-driven**）の国際協力の否定である。さらに途上国の主体性の重視ということから、当然ながら途上国内での政治体制の民主化、国民大衆の政策決定過程への参加、腐敗・汚職の撲滅、経済運営における政府の役割の見直し、特に市場経済化への転換が重視されている。しかしこの場合、欧米諸国やブレトンウッズ機関のように、政治的経済的条件をつけた「指令的開発協力」でいくのか、日本のように援助国と被援助国間の政策協議による「合意形成的開発協力」でいくのかが未だ決着していない。

第四には、国際協力の方法の見直しである。すなわち、従来型のプロジェクト援助中心から新しいプログラム援助中心への転換である。従来型のプロジェクト援助でも、途上国の開発政策に沿った開発プロジェクトへの支援が本来あるべき姿であったが、往々にして開発政策とは無関係ないし相反する特定政治勢力が要求するプロジェクト支援が見られたことは事実である。そこで援助供与国では被援助国ごとに異なった国別援助計画の作成が不可欠となる。この計画作成において途上国国民の主体性を尊重すれば、当然ながら途上国の開発政策に沿った部門別政策を明確にして、それに沿った開発プロジェクト支援ということになる。その場合、援助供与国としては、被援助国との協議を通じてプログラム援助に重点をおき、プロジェクトの選定については途上国の決定に任せるといふ援助方法が有効である。これには、当然ながら、かかる選定能力を持った途上国政府の存在が前提となるので、その能力が具備されていない途上国の場合には、このようなプログラム援助の導入は困難なので、先ずその国の **capacity building** を重視することになる。

第五は、従来の援助量の拡大から援助効率・効果向上のための援助国内での協力体制の整備と援助国・機関間での協力体制の整備への転換である。援助の量的拡大が一層困難になってきた 21 世紀の国際協力環境の変化に対応して、今日では二国間協力でも、多国間協力でも、限られた援

助資金、援助人材の使途計画や目標が適切であるかどうか（妥当性）、援助をいかに目標合理的に使うか（有効性）、いかに効率的に使うか（効率性）、いかに援助の直接間接的成果をあげるか（インパクト）、援助後被援助国・機関がいかに発展させていくことが出来るかどうか（自立発展性）等に一層注目している。さらに、これらの観点から見た援助の質的改善を極大化するために、援助国内での各関係省庁間のみならず、地方自治体、民間企業、NGO 等他の援助主体との連携協力が一層重視されつつあり、援助国・機関間の連携・協力を密にする事も一層不可欠となりつつある。その一環として、援助国間で特定プログラム援助資金を共同化することも一案として提唱されており、現実の一部途上国を対象に実験中である。また、社会開発、環境保全、国内・国際難民救済等の支援が顕著になるにつれて、国際 NGO、被援助国内での NGO との連携・協力なくしては、二国間協力でも、多国間協力でも、効果的な国際協力が困難となりつつある。

## （2） 日本の国際協力に見られた大きな変化

第 2 次世界大戦後の日本は、1951 年対日平和条約（通称サンフランシスコ講和条約）と日米安全保障条約を調印後、冷戦体制下の西側陣営に属して、国際舞台への復帰を次々と果たした。国際労働機構、ユネスコへは 1951 年 6 月、食糧農業機構へは同年 11 月、世界銀行・国際通貨基金へは 52 年 8 月、国連アジア極東経済委員会へは 54 年 6 月、関税貿易一般協定へは 55 年 9 月、そして国際連合へは 56 年 12 月に加盟した。その時代の日本は未だ中進国の立場にあったが、サンフランシスコ平和条約によって、大戦中多大な人的・物的損害を与えたアジア諸国に対する賠償の義務を負い、日本国内で生産された財・技術を供与することとなった。

日本の対開発途上国協力への本格的第一歩は、1958 年 2 月の対インド第 1 次円借款で始まったが、61 年には海外技術協力事業団（現在の国際協力事業団）、海外経済協力基金（現在の国際協力銀行）を設置し、62 年 11 月には経済開発協力機構開発援助委員会（DAC）への加盟を果たして、米国、カナダ、豪州、ニュージーランド、欧州諸国と共に、本格的な対開発途上国協力を開始した。日本の開発協力の基本的目標は、米ソ冷戦体制下にあつて、開発途上諸国の共産化の防止にあつたことは否めない事実であるが、同時に 60 年代には通産省（現在の経済産業省）発行の「経済協力白書」に指摘されたごとく、開発協力を通じて日本の工業製品の輸出拡大とそれを通じた経済成長の高度化を図る事も重要な目標であった。そのため、初期の日本の開発協力は圧倒的に「ひも付き借款援助」であり、技術協力や無償資金協力の割合は低かった。そしてその協力対象国は圧倒的に日本と経済関係が比較的緊密なアジア諸国であった。

すなわち、1950 年代国連とあらゆる国連専門機関への加盟を果たした日本は、1961 年 5 月にはアジア生産性機構へ加盟し、62 年には東南アジア経済開発閣僚会議を創設し、さらに 66 年 11 月にはアジア開発銀行の設立に指導的役割を果たした。ベトナム戦争が拡大していく中で、共産化の浸透を恐れた東南アジア諸国は、67 年東南アジア諸国連合（ASEAN）を結成したが、日本はその設立に全面的に協力して、アジア地域での新しい国際関係の構築に努めた。その一環として、戦後賠償で始まった日本の国際開発協力は圧倒的にアジア地域へ集中した。60 年代には日本の開発協力の 90%がアジア諸国へ供与され、その後 70 年代から 90 年代にかけてその割合は漸次低下していったが、2001 年になっても 68%と高い。

1968 年 3 月には国民総生産が 1,428 億米ドルに達し、世界第 2 の経済大国を達成する頃になると、日本の貿易収支黒字は恒常化し、日本の国際開発協力を当初見られた輸出拡大という直接的

な優先目標は後退し始め、技術協力、無償資金協力が漸次拡大していったが、やがて 70 年代の高度経済成長に伴う資源輸入の急速な拡大と二度にわたる原油危機に見舞われると、日本の国際協力に資源の安定的供給という新たな目標が加えられた。さらに、70 年代、80 年代を通じて、日本の開発協力には開発途上国の経済発展を通じた日本の輸出市場の拡大と持続的な経済成長という間接的な目標は維持されたが、80 年代には軍事的な国際平和協力で否定的な日本に対して、世界第二の経済大国に見合った国際協力活動の拡充が諸外国から期待された。

日本政府はこのような国際社会の対日期待に答えて、1978 年 7 月のボンサミットでは「ODA3 年倍増」を国際的に公約し、1981 年 1 月には「5 年倍増計画」を発表し、さらに 88 年 5 月には「世界と共に生きる日本：経済運営 5 ヶ年計画」を閣議決定して、「ODA 第 4 次中期目標」、翌月には「7 年倍増計画」を発表し、平和国家日本としての南北関係への積極的対応を表明した。そして、ついに 89 年には量的には世界最大の ODA 供与国となり、91 年以降その地位が現在まで継続している。さらに、80 年代から 90 年代へと「ひも付き借款援助」は急速に低下し、DAC 諸国の中で「ひも付き援助」の割合は最低となった。

その間、日本の開発協力も世界の潮流を反映して、92 年 6 月には ODA 大綱が発表されて、経済開発中心から社会開発へ、さらに環境保全、感染症防止へと広がりを見せていった。地域的にもアジア・中近東地域のみならず、中南米、アフリカ地域へと広がりを見せ、93 年にはアフリカ開発東京国際会議（TICAD I）、97 年には TICAD II を国連やアフリカ開発連合（CFA）と共催した。また 90 年代にはソ連の崩壊と共に日本の開発協力は中央アジア諸国の市場経済への移行の支援へと拡大していった。最貧国への支援が拡大する中で技術協力や無償資金協力の比重も増大した。さらに、92 年 6 月国連平和維持活動等に対する協力法が公布されると、紛争後の平和維持活動、復旧・復興活動への参加が次第に頻発化し、国内・国際難民救済支援やコミュニティー開発や社会開発が援助対象として比重が増してくるに従い、漸く日本の国際協力 NGO の参加も活発化してきた。

2000 年 10 月の経済協力審議会による「人間中心の経済協力へ」の発表は、援助主体の一環としての国際協力 NGO の重要性を社会が認識し、政府による NGO 支援を一層強化することとなった。さらに 97 年 11 月の京都議定書採択とその後の批准への積極的働きかけや 2000 年 6 月の沖縄サミットでの世界的感染症対策が現実化するにつれて、日本の援助方式も従来の被援助国の要請を基軸とした「要請主義」から地球的課題へ取り組みを優先するわが国の対外政策実現のための「政策対話」へと転換していった。

かくして、日本のみならず、国際社会全体の 1990 年代から 21 世紀にかけての国際協力の理念と目的は、一義的には二国間援助を通じた、開発途上国の人々の政治的自由、雇用・経済的福祉、教育・保健、社会参加という援助供与国が共有する価値観である広義の基本的人権の擁護と、被援助国との国民レベルの友好関係を維持・発展させることにあるが、同時に多国間援助を通じた、地球市民全体の政治・経済・社会・環境等「人間の安全保障」の維持・確保のための、国際通貨・貿易・投資・援助に係わる世界経済体制と国内・国際テロリズム・紛争の防止・解決、難民救済に係わる世界平和体制の構築・改善への積極的貢献にあるとあってよいであろう。このような二国間・多国間援助にみられる「人間中心の開発協力」という新たな方向の中で、先進国、開発途上国、移行経済国において既に活躍している草の根レベル NGO の重要性は今後も益々顕著となり、その国際協力活動の量的拡大、分野的広がりや質的向上が急務となっている。そこに国際協

力 NGO の新たな形としてのネットワーク NGO の大きな役割があり、国際社会の大きな期待がある。

### 第3節 NGO への注目の高まりとネットワーキングの意義

#### (1) NGO の台頭

日本で NGO の活動が活発になり、注目を集めるのは欧米諸国に比べ 30～40 年遅れたことは否めない。日本で NGO の発達が遅れてきた背景には、日本人の閉鎖性や画一指向、明治以来の「近代化」の歴史の中での南に対する無関心や蔑視、「官尊民卑」の風潮、国家主導の「上からの開発」と市民社会の成熟の遅れなど多様な要因があろう。

1960・70 年代からいくつかの NGO（日本キリスト教医療協会、シャプラニールなど）が活動していたが、多くの団体は 79 年のインドシナ難民の大量流出のころに設立された。このころ設立された団体には、日本国際ボランティアセンター(JVC)、曹洞宗ボランティア会（現：シャプティ国際ボランティア会=SVA）、幼い難民を助ける会などがある。

マスコミや政府から NGO の役割が注目されるようになるのは、日本の ODA が一方で急速に増大し（世界最大の ODA 国にはじめてなったのは 1989 年）、その一方でマルコス疑惑などをきっかけに ODA に対する批判も増えてきた 80 年代後半であった。89 年に外務省の NGO 事業補助金や小規模無償（現在の草の根無償）資金協力が設立されるなど、政府による NGO 支援策が開始された。

さらに 90 年代に入り、郵政省（当時）の国際ボランティア貯金設立、阪神淡路大震災に伴うボランティア・ブームなどにより多くの NGO が活動するようになった。また首都圏、近畿圏以外の地域でも、小規模なものが多いとはいえ NGO 活動が広がっていくのも 90 年代の特徴であろう。

#### (2) ネットワークの萌芽

1980 年代に入り、今日日本の有力な NGO となっている諸団体が設立される中で、NGO の間で共通の問題について情報の交換や、共同の取り組みの必要性が感じられるようになった。1983 年には NGO 関係者懇談会が設立され、学習会、若手 NGO リーダーの東南アジア研修、アジア NGO フォーラムの開催、NGO 活動事例集の出版などを行い、1987 年に NGO 活動推進センター（JANIC、現：国際協力 NGO センター）へと発展した。また関西では 1985 年に関西 NGO 連絡会がつくられ、関西国際協力協議会(1987)、関西 NGO 協議会(1994)と名称を変えていった。1987 年には名古屋第三世界 NGO センター（現：名古屋 NGO センター）も設立されている。1991 年にはこれらのネットワークに他地域の NGO も加え、全国 NGO の集いも開催された。

#### (3) 多様化するネットワークの活動

80 年代後半に設立されたネットワーク NGO は 90 年代に入り、多様な社会のニーズに応えることが求められるようになってくる。NGO に対する社会の関心が高まる中で、一般に対する情報提供は他国のネットワーク NGO にない重要な役割となった。また ODA に対する批判の高まり、経済大国・ODA 大国となった日本の諸政策の改善に NGO が取り組んでほしいという海外の NGO からの要請、政府による NGO 支援策の様々な問題点の改善の要望の高まりなどを背景に、ネッ

トワーク NGO が政策提言にどう取り組むべきなのかが次第に議論されるようになった。さらに地球サミット（1992年、リオデジャネイロ）、世界人権会議（1993年、ウィーン）、人口と開発会議（1994年、カイロ）、社会開発サミット（1995年、コペンハーゲン）、世界女性会議（1995年、北京）の一連の国連会議で NGO フォーラムが開催されるなど、国際会議での NGO の役割が飛躍的に増大したことも、NGO のネットワーク活動の重要性を高めることとなった。

この時期には新しいネットワーク NGO も設立されていく。一つはカンボジア、インドネシア<sup>1</sup>、アフリカ、ネパールなどの対象国・地域別のネットワークである。第二に、環境、人権、ジェンダー／女性、社会開発などの課題別ネットワークで、これらの中には一連の国連会議に対応して設立されたネットワークも少なくない。第三に地域ネットワークが各地に設立されたことである。

#### （4）ネットワーク NGO の今日的課題

NGO に対する注目や期待が高まっているとはいえ、日本の NGO は依然として厳しい環境に置かれている。不況の長期化の影響か、90年代半ばをピークに、NGO の活動総額はむしろ減少傾向にある。援助疲れの傾向は ODA だけでなく、NGO にも現れている。また一般からの募金や寄付金は少数の国際里親 NGO の日本支部などに集中する傾向にある。そうした事情を反映して、少数の団体を除いて NGO はスタッフに十分な待遇を保障できず、NGO に人材が定着しない要因になっている。NGO 活動に対する社会の理解の向上は、個々の団体にとってもネットワーク NGO にとっても引き続き大きな課題となっている。

国家や地方の政府と NGO との関係も過去 10 年間で多様化した。国の機関との関係では、NGO に対する支援策は多様化しているし、ODA 事業に NGO が関わるケースも増大している。また相互学習・評価の機会も増えている。地方自治体も NGO に対する支援策をとっているところ、NGO と国際協力や開発教育で連携しているところもある。その一方で、国家政府の ODA 政策その他の対外政策には依然として批判があり、またより広く経済を中心としたグローバル化が地球規模で貧富格差の拡大などの問題を引き起こしている現状がある。南の問題に取り組む NGO やそのネットワークは、ODA 政策や、グローバル化のあり方についてどう発言していくのかという問題に直面している。政府との間で連携・協調の関係がある一方で、政府に対し、どのように緊張関係を保ち、南に関わる市民社会の立場から政策に対する批判・提言を行っていくのかも、個々の NGO はもちろん、NGO の意見を集約し政府や国際機関などに対して発言していくネットワーク NGO の大きなチャレンジとなっている。

社会に対する啓発や、政府に対する提言と同時に、ネットワーク NGO にとっての課題は、どう NGO 自体を強化していくのかであろう。あるいはここ数年間、NGO の破綻などいくつかの不祥事も起き、NGO のあり方が問われている。この点から人材開発や NGO の行動基準づくりなどを通じ、NGO 活動やアカウンタビリティの向上を進めていくこともネットワーク NGO の重要な役割である。

この調査では、以上のような日本の NGO やネットワーク NGO を取り巻く環境をふまえて、海外のネットワーク NGO の活動についての調査を通じ、日本のネットワーク NGO が直面する課題が何であり、海外の経験からどのようなことを学べるのかを整理してみたい。

---

<sup>1</sup> インドネシアのネットワークとして誕生した日本インドネシア NGO ネットワーク (JANNI) は主に個人を中心としたネットワークとなったため、本調査では対象としていない。