

第3章 海外のネットワーク NGO の現状

<はじめに>

海外ネットワーク NGO 調査は、先進国ではアメリカ、カナダ、欧州、オーストラリアを、途上国ではインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、バングラデシュを対象に行った（調査対象一覧は 35～36 ページ参照）。調査対象の多くはその国最大の全国活動型ネットワーク NGO である。その理由は、国際協力・開発に携わる NGO を多数擁し、加盟 NGO の能力向上のためのメカニズムを持ち、かつその国の NGO 界と自国政府や国際機関等との対話の窓口機能も果たしているため、日本のネットワーク NGO の発展への示唆を多く得られると判断したからである。加えて、これらの全国活動型ネットワーク内には、加盟 NGO による課題別、分野別、対象国別の委員会やワーキング・グループが組織されていたり、または複数のネットワーク NGO のネットワークとして活動している点は、近年重層化してきている日本のネットワーク NGO 間の連携の参考になると思われる。

また、課題別ネットワークや、アジア域内および欧州域内で国境を越えて連携しているネットワークも調査した。これは、今後の NGO の役割として提言活動や国際的な連携がますます重要になるため、日本のネットワーク NGO の将来像を描く上で参考になると考えたからである。

異なる政治・社会状況の中で発展してきた NGO やネットワークについて単純に比較したり、並列に語ることは困難であるが、ここではあえて海外の諸ネットワークの現状の要約を試みたい。各国のネットワーク NGO の現状で特に日本のネットワーク NGO への示唆となる部分は、本章の第1節、第2節の各項にまとめた。さらに詳しい調査結果については添付資料の 6～11 を参照されたい。

<ネットワーク NGO の役割と活動>

ネットワークの主な役割として、①加盟 NGO の能力向上、②政府などへの提言活動の影響拡大、③望ましい市民社会構築のための活動が挙げられる。ネットワークがこれらを効果的に行うための推進・調整の役割を担うネットワーク NGO は次のような活動をしている。

①加盟 NGO の能力向上

情報提供による活動の効率化: いずれのネットワーク NGO も、インターネットを駆使してタイムリーな情報提供に努めている。特にホームページ上の情報を充実させているところが多い。情報収集・編集・発信に携わるスタッフを複数配置しているところも少なくない。

専門性の向上: 欧米の全国活動型ネットワークは政府等の財政的支援を得て、加盟 NGO のニーズに合わせてネットワーク NGO が企画した様々なレベルの研修を数多く行っている。途上国の場合、ネットワーク NGO が外国からの資金援助の受け皿となって、加盟 NGO に資金配分をして事業実施に携わる機会を提供し、経験を積ませることで専門性の向上に寄与しているケースが多い。また、ワーキング・グループなどの活動を通して先輩格の NGO と経験交流をすることで学ぶ機会も提供している。

アカウントビリティ向上: ほとんどの全国活動型ネットワークが詳細な NGO 倫理綱領、行動指針を持つ。インドネシアの WALHI やフィリピンの CODE-NGO のように違反した場合の罰則規定を持つネットワークもある。これが、加盟 NGO のアカウントビリティ向上に大きく寄与している。

一方で、CODE-NGO では行動規範の制定過程で、中身の対立から設立に関わったネットワークの中に脱退するものが出る等、異なった方針を持つ NGO の合意形成の難しさも明らかになった。

②政府などへの提言活動の影響力拡大

欧米の全国活動型ネットワークは、政府が NGO との連携窓口や、NGO 界の意見を集約する機能を必要とした背景から生まれたケースも多く、政府との対話機関としての社会的認知がある。NGO が提言活動を行う上で、このようなネットワーク NGO を通すのが有効だという共通認識がある。インドネシアのスハルト政権下では、ネットワークを通じて提言活動をすることで、行政当局や治安当局の圧力が直接、地方の小規模 NGO に及ぶことを回避できたという効用もあった。

Eurodad などの課題別ネットワークも、その情報収集力、提言能力の高さから国際的に評価されている。このような提言活動は、南と北との連携により行われており、日本のネットワーク NGO にも今後、国際的な連携による提言活動への参加が求められてくる。

ネットワーク NGO は、政策提言内容について会員団体の意見調整を行うが、多様な会員を抱える大規模ネットワークでは、コンセンサスを得るのが容易でないこともある。

政府との関係について言えば、政党や高度に政治的な問題に NGO のネットワークはどう関わべきかという問題がある。フィリピンの CODE-NGO がエストラダ弾劾の国際的署名集めをしたこと、アロヨ政権になってからマスコミなどで Peace Bond をめぐり政権との特別な関係を批判されたこと、バングラデシュの ADAB とアワミ連盟との関係などの事例もあり、今後日本のネットワーク NGO も考えていく必要がある。

③望ましい市民社会構築のための活動（協働による開発教育、社会への啓発活動）

「北」の活動：アメリカではインターアクションが政府の資金を得て開発教育に力を入れてきた。日本で言う「開発教育」は、ほとんどが国際協力とは何か、NGO 活動とは何かを理解するための啓発の域にある。しかし、「北」の諸国の場合、CCIC がカナダ社会に「地球市民（global citizenship）」の考えを広めるために行っている in common キャンペーンのように、むしろ政策提言活動への市民参加を促す形での働きかけが多い。

「南」の活動：開発事業そのものが望ましい市民社会構築に直結している。いかに開発のプロセス、政策の意思決定に民衆が参加できるか、そのためにいかに民衆をエンパワーしていけるかが主眼になる。各国で地方分権が進む中であって、各ネットワーク NGO の地域拠点の強化を進め、開発の当事者である民衆が自分たちの未来を自分たちで切り拓いていくための体制づくりを図っている。

<組織の活動体制>

地域的に隔たり、規模も大小さまざまな NGO がネットワークを組む場合、いかに NGO を束ね、それぞれの NGO のニーズに応じていくかが課題になってくる。アメリカ、カナダでは日本同様、大都市圏に NGO が集中しがちである。いかに地域で NGO の活性化を図るかが課題になっている。その意味でも日本での今後の地域拠点型ネットワークの発展が期待される。一方、途上国では分権化が進行し、NGO の地域開発事業への参画も促されていることから、地域の NGO の強化が進んでいる。それに伴い、ネットワーク NGO も地域ごとに支部を置くようになり、地域のことは地域支部が決定権を持つようになっている。中央組織の意思決定にも、各地域支部の代表が参画する。アジア諸国では地域の自主性を尊重した統合と分散が機能している。

また、規模の異なる NGO の多様なニーズに応えられるようなシステムとして、カナダの CCIC や英国の BOND の理事会は規模別 NGO の代表により、バランスよく構成されている点にも注目したい。

<財政状況>

第2章で日本のネットワーク NGO が財政的問題を抱えている状況を論じた。欧米の全国活動型ネットワークは自国政府からの使途を特定されていない補助金を受け、その中からネットワーク NGO の管理運営費をまかなっている場合が多い。(下表参照) これはネットワーク NGO の活動に柔軟性を与え、また良い人材の確保も可能にする。

表 3.1. 政府系補助金を得ている先進国ネットワーク NGO : 財務状況および職員数

ネットワーク名	総収入および政府系補助金比率 (2000 年度) () 内は総収入に占める政府補助金の割合	職員数
インターアクション (米国)	総収入 458,413,280 円 (US\$3,526,256) うち 政府補助金* 175,567,990 円 (38%) *プログラム助成を含む	<専門職>有給専従 15 名 <一般職>有給専従 24、無給 5
CCIC (カナダ)	総収入 164,800,000 円 (C\$2,060,000) うち 政府補助金* 123,200,000 円 (75%) プログラム助成 12,000,000 円 (7%) *政府補助金のうち、117,600,000 円 (総収入の 71%) は使途無指定	<専門職>有給専従 19 <一般職>有給専従 4
ACFOA (オーストラリア)	総収入 113,192,170 円 (A\$1,617,031) うち 政府補助金 (サービス契約) 35,000,000 円 (31%) プログラム助成* 17,209,430 円 (15%) 政府補助金 (中東アピール) 14,000,000 円 (12%) *これも大半が政府からと見られる	<専門職>有給専従 13 有給非専従 1 無給 2
CLONG (欧州)	データなし 但し、EC 補助金 85%	
Eurodad (欧州)	総収入 40,434,680 円 (367,588 ユーロ) うち EC 補助金 19,063,110 円 (47%) 特別基金* 6,738,820 円 (17%) *スウェーデン、オランダ政府より	<専門職>有給専従 10 有給非専従 2 <一般職>有給専従 2
BOND (英国)	総収入 95,334,120 円 (529,634 ポンド) うち 政府補助金 (使途無指定) 18,000,000 円 (19%) 政府補助金 (プロジェクト助成) 14,344,020 円 (15%) CLONG プロジェクト助成 (EC) 6,450,660 円 (7%) EC-NGO network 895,500 円 (1%) *2001 年収入見込みは 640,000 ポンド (115,200,000 円) で、うち政府補助金—使途無指定 21%、同プロジェクト助成 19%、EC 5%。	<専門職>15 <一般職>1

日本の場合は、現状では委託事業と NGO 環境整備支援事業に限られているが、政府がネットワーク NGO に使途無指定の資金援助をしていない日本は先進国諸国の中で例外的な存在とも言える。しかし、CLONG のように長年過度に EU に財政依存してきたことが裏目に出て破綻しかけた例もあり、公的資金への依存のリスクは肝に銘じる必要がある。

また、ネットワーク内の委員会やワーキング・グループの活動資金に関しては、ネットワーク NGO が負担することもあるが、参加する加盟 NGO からの拠出も少なくない。

一方で、課題別ネットワークである Eurostep や英国の DEC は政府からの資金を受け取らない方針を持つ。加盟 NGO の会費や寄付のみで管理運営費をまかなっている。自立が確保できるが、加盟 NGO が潤沢な資金を持ってこそ可能になる状況ではある。

途上国のネットワーク NGO は欧米の援助機関からプログラムやプロジェクト助成を受け、資金の受け皿として事業を実施する加盟 NGO に資金を配分するとともに、ネットワーク NGO 内に事業担当スタッフを置き、その人件費を含めた管理運営費を得ている。

政府や援助機関の資金を受けているネットワーク NGO も財源を多様化することで、特定の資金源に依存することのリスク回避を心がけている。フィリピンの CODE-NGO が自己資金を持つために設立した PEACe Bond も新たな試みとして注目される。

表 3.2. 調査対象海外ネットワーク一覧 (注: 下表のネットワーク名は略称。正式名称は添付資料 2 参照)

ネットワーク名 <タイプ>設立年	概要	主な活動
インターアクション (米国) <全国活動型> 1984年	アメリカ最大の人道援助 NGO ネットワーク (会員数: 160 団体)。会員団体の事業効果と専門性強化のために存在する。自立、正義、平和な世界の達成をめざす会員団体間のパートナーシップ、連携、リーダーシップの促進を模索。	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策提言、市民の理解拡大 ● 援助機関の政策の効果、アカウンタビリティ、影響の向上を促進 ● 会員団体のアカウンタビリティと影響の向上 ● 委員会を通じた課題別の活動
CCIC (カナダ) <全国活動型> 1968年	カナダのボランティア団体の最大の連合体。グローバルな貧困を削減し持続可能な人間開発を促進するカナダの政策を主張する。またボランティアセクター強化をめざす。	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策提言活動 ● 啓発活動と提言活動を合わせたキャンペーン ● 対象地域グループ活動 ● カナダ NGO の組織強化
ACFOA (オーストラリア) <全国活動型> 1965年	オーストラリア最大の NGO ネットワーク (会員数: 95 団体)。①貧困削減に向けて NGO 活動のベストプラクティスを普及し、② NGO 活動環境整備のために政府との交渉窓口となり、③公正な参加型開発のための政策提言を行う。	<ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体の能力向上 (NGO 行動指針、研修) ● 情報提供、会員団体の実態調査 ● 他セクターとの対話の窓口機能 ● 政策提言 ● 各種委員会、ワーキング・グループ活動
NGDO-EU Liaison Committee (CLONG) (欧州) 1975年	EU 加盟 15 ヶ国の開発・緊急支援 NGO の窓口として EU との連携協力を進めるネットワーク。15 ヶ国の national platform (全国規模ネットワーク NGO) がメンバー。	<ul style="list-style-type: none"> ● EU と欧州 NGO との連携・政策対話促進 ● EU の開発・緊急支援政策に関する情報を欧州 NGO に提供し、政策提言活動を促進 ● 欧州 NGO 間の協力体制の促進
Eurostep (欧州) <課題別> 1990年	欧州 15 ヶ国の NGO 22 団体によるネットワーク。EU をはじめとする国際機関の ODA 政策への提言活動と、人間中心の開発に携わる NGO の活動の質と効果の向上を目的とする。	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策提言 (EU の開発政策、国際機関での決定事項のフォローアップ) ● 出版事業 (『援助の現実』等) ● 情報提供
Eurodad (欧州) <課題別>1989年	債務問題、貧困と構造調整の問題、開発金融政策に関心を寄せる欧州 16 ヶ国の NGO 50 団体によるネットワーク。	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報の収集・分析・発信 ● 啓発活動 ● 政策提言活動
BOND (英国) <全国活動型> 1993年	英国最大の国際開発 NGO のネットワーク (会員数 約 300 団体)。英国の国際協力 (政府、NGO 双方) の質と量の向上を図る。	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報提供・発信および経験・アイデア交換 ● ワーキング・グループを通じた活動 ● NGO の能力向上のための研修 ● 政策提言活動
BOAG (英国) 1990年頃	英国 5 大 NGO (Oxfam, ActionAid, Save the Children, ChristianAid, CAFOD) による緩やかな連合体。(注: BOND との対比のために調査)	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報交換 ● 定期会合

DEC (英国) 〈分野別〉1963年	緊急支援分野のNGO14団体によるネットワーク。NGOとメディア、企業等とが連携して、英国市民から寄付を募り、緊急支援活動を展開。	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急支援のための募金活動 ● 会員団体への資金配分 ● 会員団体による事業の評価
ANGOC (アジア広域) 〈課題別〉 1979年	アジアの農村社会で食糧確保を通じた貧困削減を進めるために、農村社会のキャパシティ・ビルディング、資源へのアクセス拡大、資源保護を図る20のネットワークNGOの連合体	<ul style="list-style-type: none"> ● 食糧確保のための事業実施 ● 政策提言 ● 戦略的ネットワークキング ● 会員団体の能力強化
AsiaDHRRRA (アジア広域) 〈分野別〉1974年	自由、平和、社会公正と自立のために連帯するアジアの農村社会を目指し、農村社会の人材育成、連帯強化を行う。会員は10ヶ国11団体	<ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体の能力強化およびネットワークキング ● 持続可能性の追求(次世代への継承) ● 政策提言
ApprotechAsia (アジア広域) 〈課題別〉1981年	適正技術の普及により、人々が資源を活用・保護できるようエンパワーし、生活の質の向上を目指す。会員:NGO38、その他の団体240	<ul style="list-style-type: none"> ● 適正技術の開発・普及 ● 持続可能な開発に関する政策提言活動 ● 研修、コンサルティング
NGO Forum on ADB (国際的) 〈課題別〉1992年	アジア開発銀行への政策提言のためのNGOのネットワーク。南アジア、東南アジア、インドシナ、日本、米国、欧州の6支部を持つ。	<ul style="list-style-type: none"> ● 調査研究、政策提言(アジア開発銀行の政策) ● 情報交換、出版活動 ● セミナー、ワークショップ開催
Third World Network (TWN) (国際的) 〈課題別〉1984年	開発問題、南北問題を扱う国際的ネットワークのアジア拠点(在マレーシア)。同ネットワークは他にも6カ国に事務所を持ち、各々が目的を共有しながらも独自の運営をしている。	<ul style="list-style-type: none"> ● 南の経済、社会、環境問題に関する調査 ● 出版活動(提言活動の一環) ● セミナー開催、セミナー参加 ● 南の声を表明するプラットフォームづくり
FK-PPAI (インドネシア) 〈課題別〉1984年	子ども支援のネットワーク。(会員数:NGO100団体、個人-専門家50人)	<ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体の能力向上 ● エンパワーメント ● 政策提言
CODE-NGO (フィリピン) 〈全国活動型〉 1991年	フィリピン最大の開発NGOネットワークのネットワーク。構成ネットワークは12あり、傘下に3000のNGO、POを擁する。NGO活動の効果とアウトリーチの拡大を目指す。	<ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体の能力向上(開発事業実施の支援-援助機関の資金確保、技術支援、研修実施) ● 調査研究、提言活動、出版活動 ● 4委員会を通じた活動
PhilDHRRRA (フィリピン) 〈全国型〉1984年	AsiaDHRRRA構成メンバーで、フィリピンの社会開発NGO70団体を会員に持つ全国規模のネットワーク。	<ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体の能力向上(開発事業実施の支援-援助機関の資金確保、技術支援、研修実施) ● 調査研究、提言活動、出版活動
PDAP (フィリピン) 〈全国型〉1986年	カナダからの開発援助資金を得て、国内のNGOによる開発事業実施を推進。メンバーは5つのネットワーク。	<ul style="list-style-type: none"> ● NGOの能力向上(開発事業実施の支援-カナダなどの援助機関の資金確保、技術支援、研修実施)、出版活動
NGO-COD (タイ) 〈全国型〉1985年	様々な分野のNGOの総連合的なネットワーク。4つの地域ブロック組織と12の分野別ネットワークとを統合する役割も持つ。	<ul style="list-style-type: none"> ● NGOの能力向上 ● 提言活動 ● 国内外のNGOのネットワークキング
WALHI (インドネシア) 〈分野別〉 1980年	環境分野のネットワーク。(会員数:450団体)世代間の公正、社会公正、自然資源管理政策への民衆のコントロール、公明で独立した立法機関、良きガバナンスを達成するための協働の場。	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境に関する情報の収集・加工・発信 ● 人材育成 ● 環境問題のキャンペーン実施 ● 政策研究
INFID (インドネシア) 〈全国活動型〉 1985年	インドネシアのNGOとインドネシア支援国会合(CGI)メンバー国のNGOによる政策提言のためのネットワーク。弱者の権利を政策課題にのせるためにCGIメンバー等に働きかける。	<ul style="list-style-type: none"> ● 国内外のNGOのネットワークキング推進 ● NGO間の対話・協議の機会提供 ● 政策提言、開発政策のモニタリング ● 情報提供、ワークショップ、講演会開催
ADAB (バングラデシュ) 〈全国型〉1974年	バングラデシュ最大の開発NGOのネットワーク。加盟NGOは1165団体、17県に地域拠点を持ち、分野別ネットワークとの連携の要。	<ul style="list-style-type: none"> ● 民衆・住民組織の連携促進 ● 人材育成 ● 提言活動(キャンペーン、セミナー、出版)

第1節 先進国におけるネットワーク NGO の現状と今後の動向

第1項 アメリカ、カナダのネットワーク NGO

1. ネットワーク NGO の三つの役割

インターアクション、CCIC の事例から、ネットワーク NGO には次の三つの役割がある。

- ① 政府などへの提言活動
- ② 開発教育、社会への啓発活動
- ③ 会員団体の能力向上（何の能力か？）

これら三つについて日本の現状への示唆を考えてみよう。

①については、日本ではまだ提言活動が NGO の役割であることについてのコンセンサスが不十分であり、ネットワークの役割として合意できているとは言えない。提言活動については、特に地域のネットワークでは、ネットワークの活動として期待する声は小さい。また日本の場合、「現場型 NGO」と「提言活動型 NGO」が異なったバックグラウンドから出発し、前者は提言活動への関心の歴史が浅く、後者の間ではイデオロギー的な立場（ベトナム反戦運動、反公害運動など「抵抗型」の社会運動から出発している）や現在の政財官界のあり方への強い不信感から、ODA の改革と言うよりも解体的見直しを主張し、提言活動（特に ODA に対する考え方で）についての姿勢が幅広いこともネットワークによる提言活動でのコンセンサスづくりを難しくしている。

②については、まだまだ NGO についての理解促進で精一杯の傾向が日本の NGO の場合強い。①の問題とも関連するが、開発教育といった場合にも、南の問題や NGO 活動に対する関心をただ喚起するのか、より構造的な問題への取り組みを呼びかけるのか一致が不十分であろう。

③については、NGO の能力強化といっても、理念形成、南でのプログラム・プロジェクト運営、開発教育、提言活動、組織運営（会計なども含む）など多様なレベルのものがある。どのレベルのものを重視するのかネットワーク内の議論が必要である。またアメリカ、カナダそれぞれ詳細な NGO 倫理綱領を設け、それぞれ委員会を設置して会員団体の審査を定期的に行っている。日本の場合は JANIC が倫理綱領を設けているが、内容がアメリカ・カナダほど詳細でなく、漠然としているのが現状である。

2. NGO の地域的な偏りの克服＝アメリカ・カナダ・日本の共通の課題

三か国いずれをとっても、政治経済の中心地域への NGO の集中が目につく。アメリカの場合は、ボストン～ニューヨーク～ワシントン DC の北東部にインターアクション会員団体の 4 分の 3 が、CCIC の会員団体のオタワ（首都）・トロント（経済の中心）両都市圏に会員の 3 分の 2 が所在する。日本の NGO の場合も、首都圏に 3 分の 2 があると言われる。このような状況は NGO が大都市圏の運動にとどまりがちなることを意味するが、本当の意味で市民に基盤を置くとするならば、大都市圏以外での NGO の活性化が重要である。実際には地域には小規模 NGO（日本の場合は年間予算が 100 万円前後で専従体制もとっていないものが多い）がそれなりに存在している。そうした団体がもっと参加しやすいネットワークづくりも課題であろう。

また、カナダの NGO を長年見てきて、オタワの団体は日常的に CIDA 職員とコミュニケーション

ョンがとれていて、文書にならない情報（や時には漏洩した内部文書）にも精通するのに対し、他地域（トロントを含む）では CCIDA に関する情報については公式文書に依存せざるを得ない。CCIC はオタワ以外の団体と十分情報を共有しているのかという疑問をトロントやバンクーバーの NGO から聞いたことがある。政府機関との接触の機会が多い首都圏と、そうでない他の地域との情報格差は日本でも存在するのではないだろうか。

3. 活動理念、規模、政府との関係のあり方の多様な NGO の間でどうコンセンサスづくりをするのか？

日本でも、アメリカ、カナダの場合も NGO 間で、国際協力の理念や方法、提言活動や開発教育の方向性について一致できているのかという点決してそうではない。慈善アプローチをとる団体から社会変革を重視する団体まで多様な NGO が存在する。慈善アプローチの色彩の強い団体は、ネットワークが取り組む活動の一つである提言活動への関心は低く、開発教育でも NGO への理解促進を中心とする。インターアクションや CCIC の会員団体には「ネットワークは急進的でその提言活動や社会キャンペーンには参加したくない」と言う団体もある。

またアメリカの場合は、USAID 資金の受け入れについての方針が多様であり、カナダの場合は CCIDA の二国間援助への関与のあり方についての考え方が様々であり、それぞれのネットワーク内部で政府との関係についてのコンセンサスが十分できているとは言えない。

4. 委員会形式(希望する団体の自由参加)から学ぶこと

インターアクションも CCIC も様々な委員会やワーキング・グループを設け、会員団体に参加の機会を設けている。特に CCIC が中南米、アフリカについてつくっている地域グループのように、一致できる NGO が別途費用を負担するやり方は興味深い。この方式を日本で行おうとする場合、以下の二点が問題となろう。

第一に、日本の場合、資金、人材の両面で個別の NGO がネットワークに提供できる余裕がアメリカやカナダの NGO ほどない。日本で「大手」とみなされる年間予算 1 億円程度の NGO でも、アメリカ・カナダではむしろ「小規模」の部類になるし、政府や財団からブロック・グラント、コア・ファンディング⁴が得られるアメリカ・カナダの場合と違い、日本の NGO はそうした用途に支出できる資金を十分に持っていない団体が多い。また日本の NGO の場合は人員も少ないためネットワークの委員会活動に人を割くことがむずかしい現実がある。

第二に「やりたい団体でやる」というやり方が日本では定着するのかという問題がある。経験的に言えば、テーマや理念に賛成できない団体が反対し、コンセンサスができないからこうした方法が採れない現実が日本のネットワークにはあるのではないだろうか。

5. 政府からの資金

インターアクションは年間予算の約 40%を USAID から得ている。CCIC は 1968 年に CCIDA からの資金的支援を受けて設立され、現在でも年間予算の約 75%を CCIDA から大部分をコア・ファンディングの形で得ている。日本ではネットワーク NGO への政府からの資金は、委託事業と最近始まった NGO 環境整備支援事業に限られる傾向がある。この他に地域 NGO ネットワークの場合は、自治体の国際交流協会などからセミナーなどに助成金が得られる可能性はある。北の

⁴ ブロック・グラント、コア・ファンディングはともに使途無指定の補助金

諸国の中でネットワーク NGO に対し、政府がコア・ファンディングの形で資金的支援を行っていない日本はむしろ例外的な存在である。

しかしながら政府への資金的依存には弊害もあることを指摘しておかなければならない。特に CCIC はカナダの ODA 予算が 80 年代末から最近まで減額傾向になり、93 年、95 年には NGO 全体に対する資金供与が大幅にカットされる中で、CCIC への支援も減額され、活動の縮小を余儀なくされた。カナダの場合は NGO 財源にしめる CIDA 資金の割合が高く、ODA の減額が進む中で、NGO の活動停止や合併が行われたり、ネットワークの会費が払えなくなる団体が出て、CCIC の会員団体数はかつては 130 団体であったのが、現在では 100 団体を切っている。

日本でも、一般からの募金収入などを得にくいネットワーク団体に対する公的な支援は、コア・ファンディング実施の可能性も含め、検討されなければならぬだろうが、一方で政府資金に依存することの弊害についても十分検討されなければならない。

第 2 項 欧州のネットワーク NGO

I. EU レベル

日本では日米が世界一、二の ODA 大国であるという認識を持っているが、欧州では欧州連合 (European Union=EU) および加盟国政府の ODA 総額を合わせて、世界の ODA 総額の 50% 以上が欧州からのものであるという見方をする。EU は現地コミュニティのニーズを把握して事業を展開する NGO を高く評価し、1975 年から NGO とのコア・ファイナンス⁵を始め、EU の ODA 予算の 15% は NGO に配分されている。コア・ファイナンス予算の 80% は途上国でのプロジェクトに、20% が市民の意識啓発や開発教育に供与される。NGO の政策提言にも耳を傾け、評価している。欧州統合が進む中で、EU レベルで NGO のネットワークが進むのは必然であったと言えよう。

1. EU と加盟国 NGO との連携窓口としての役割: EU-NGDO Liaison Committee

欧州のネットワーク NGO で重要なものの筆頭に、the EU-NGDO Liaison Committee (仏語略称 CLONG) があげられる。EU 加盟全 15 カ国の national platforms (全国規模のネットワーク NGO) をメンバーに持ち、その傘下に約 900 の NGO を擁する。EU の行政機関である欧州委員会 (European Commission=EC) と NGO との対話を持ち、EC の開発政策への提言活動を行い、さらにメンバー NGO が EC のコア・ファイナンス活用を促進している。ブリュッセルにある事務局が、national platforms との調整を行う。

もともと EC がコア・ファイナンスを行うために NGO との窓口を必要としたことが設立の背景にあり、活動資金の 100% を EC から供与されてきた。ここ数年はその割合が 85% に下がり、15% はメンバーからの資金になっているものの、EC への依存度は高い。その状態が 25 年以上も続いたため、CLONG は NGO よりもドナーである EC の方を見て仕事をするようになった

⁵ コア・ファイナンスとは、事業実施にあたり、政府と NGO のそれぞれが資金を拠出することである。資金の比率は、政府と NGO が 50% ずつであったり、どちらかの比率が高かったり様々である。マッチング・グラントと呼ぶこともある。この方法では NGO も自己財源がなければ政府の資金を受けることはできない。

と言われ、NGO は CLONG に「オーナーシップ意識」を持てなかった。そのような状況の中で後述する財政危機に直面し、現在は新しい組織のあり方を模索中である。再生に向けて、national platforms のみならず、他の欧州レベルのネットワークである Eurostep や Eurodad も議論の席についている。今後、CLONG がこれらネットワークを一本化した連合体になることもあり得る。また、EU 加盟国の拡大によっても、CLONG は変化していくと思われる。

2. 政策提言

本調査対象の Eurostep や Eurodad の政策提言は、現場型 NGO が長年ラテンアメリカ、アジア、アフリカのカウンターパートと協働する中で持った問題意識から生まれている。Jubilee2000 も Eurodad のメンバー団体が英国で始めて世界に広まっていったが、それも相手国政府が債務問題を抱えるために自分たちの行う開発援助事業も効果をあげられないことに気づいたからだった。いずれのネットワークも南の市民社会との連携をより強化しながら、政策提言を行っている。日本では現場型 NGO による政策提言はまだ少ないが、現場型 NGO が自分たちの事業を大きな枠組みの中で評価する場合、南の政府や国際機関への政策提言の必要性が見られるはずである。日本でもネットワーク NGO が事業評価のあり方、南の声を聞き代弁することの大切さ、政策提言のノウハウをメンバーに示していくことで、メンバー NGO の事業の質の向上、政策提言への参加促進に貢献していく必要があるのではないだろうか。

ネットワークが政策提言を行うにあたり、ネットワーク NGO は調査研究、情報収集・加工・発信、メンバー間の意見調整などの役割を担う。Eurodad のウェブサイト上の情報は政府機関、国際機関からも高い評価を受けている。事務局の政策提言担当スタッフが充実している。政策提言を行う場合、通常はネットワーク NGO のスタッフが原案を作成し、会員団体に回覧し意見調整を行う。普段からコミュニケーションを密にしているので、大筋で反論が出ることはまずない。Eurostep の場合も、共同の政策提言は全員の同意を得て出しているが、同じような問題意識を持つメンバー間では、基本的な部分で意見が分かれることはまずない。メンバーが「共通した目的意識、問題意識」を持っていることは強みであり、さらに Eurostep の場合は戦略的にメンバー数を抑えていることで意見調整がしやすい。

3. 活動資金源：公的資金活用に対する多様な考え方

(1) 公的資金への依存

欧州では NGO は公益を担う存在 (a public good) と見なされている。特にネットワーク NGO は市民社会や CSO への窓口であり、政府にとって不可欠な存在である、だから政府がネットワークを支援することは当然の義務だという主張がなされている。義務だから、政府は資金を提供しても干渉する立場にはないということだ。このように主張するからには、ネットワークはメンバーによって定められた明確な活動目的を持ち、効率の良い活動をしている必要がある。

しかし、公的資金に依存しすぎるリスクはやはりある。前述のように CLONG は 25 年以上も活動資金の大部分（当初 100%、最近 85%）を EC に存してきた。ところが、EC は 2001 年初めに CLONG に会計監査を入れ、その間すべての補助金を凍結することになった。監査の結果、CLONG が不正に受け取ったとされる 100 万ユーロの返還が要求された。この監査では数年前にできた会計基準をそれ以前の会計処理にも適用するなど、正当性が疑われるところもあり、

CLONG 弱体化のための政治的意図を指摘する声もある。ただ、CLONG が EC に財政的に依存しすぎていたことは NGO から批判されている。CLONG は交渉により減額された約 30 万ユーロを返還することに同意し、EC からの資金供与も再開されたが、この財政危機は欧州 NGO 界に衝撃を与えた。現在、CLONG は債務返済方法のみならず、今後の組織のあり方を検討している。

(2) 活動資金源の多様化

Eurodad の活動資金源の 40~50%は EC のコー・ファイナンスングである。その他に特別基金としてオランダやスウェーデン政府からも 20%ほど資金を得ている。NGO（メンバー以外からも含む）からの寄付も 30%ほどある。欧州の場合、公的資金を得ても、その資金提供者から政策提言において圧力を受けることはないと言う。だが、政治的圧力をさける上でも、資金源を EC のみならず、異なる相手から広く得るように努めている。特にオランダやスウェーデンのように先進的な（NGO の自由裁量を認める）政府からの資金を得ることは、Eurodad が主体性を保つ上で役立つと認識している。

(3) 会費収入のみで活動

Eurostep の年間 30 万ユーロほどの事務経費は、すべてメンバーからの会費でまかなわれている。EC から一切資金を受けないことは活動の独立性を保つために重要だと考えている。メンバーは自分たちの活動をより効果的にするために得るものがあると考え、ネットワークにオーナーシップ意識を持っていればこそ、決して安くはない会費を負担している。

4. ネットワークへの「オーナーシップ意識」

Eurostep はネットワークの明確な目的を持ち、メンバーがネットワークとしての活動にコミットしている。ネットワークのオーナーシップはメンバーにある。メンバーのオーナーシップ意識はネットワークの活性化につながり、ネットワークの活性化はメンバーの活動の向上につながると考えている。逆に、CLONG の危機は、メンバーがネットワークにオーナーシップ意識を持てなかったことと無縁ではない。ネットワーク NGO にはこの点に配慮した運営が求められている。

II. 英国

英国 NGO の多くは 50 年から 100 年の歴史を持ち、市民社会に深く根を下ろしている。市民から NGO への寄付も盛んであり、その分いかに自分の団体の社会的信用をあげるか、市民社会にアピールしていくかという部分での NGO 間での健全な競争もある。英国国際開発省も積極的に NGO と連携してきたが、近年担当官が自国の NGO よりも南の NGO への直接支援の増強を考えるようになってきており、英国 NGO の役割が改めて問われている現状もある。

1. National platform としての BOND の経験

BOND の目的は、「英国の国際協力（ODA、NGO 双方）の質と量の向上」であり、そのために、①情報普及び経験・アイディアの交換、②NGO の能力向上のための研修、③政策提言活動を行っている。

(1) ネットワークの意義：対政府関係における英国開発 NGO セクターの大同団結

英国 NGO は長い歴史を持っているが、BOND は 1993 年設立の若いネットワークである。個々の NGO が成熟してから組織されている点で、日本の NGO とネットワークの関係とは対称的と言える。設立当初は会員団体数 61 団体だったが、近年の対 EU の national platform との合併により 300 団体にまで増え、英国の国際開発分野 NGO 界を広く包括する立場になった。

BOND 誕生以前には特定の課題別ネットワークはいくつもあったが、全国規模で開発 NGO を包括するネットワークはなかった。国際開発省は開発 NGO 界の声を聞くために、5 大 NGO (Oxfam, ActionAid, Save the Children, Christian Aid, CAFOD) によるゆるやかな連合体 BOAG と対話を持っていた。しかし、政府との対話を BOAG が独占的に行っているとの批判もあり、より広い NGO 連合体の存在が望まれた。多くのメンバーが BOND に加盟している最大の理由は開発 NGO セクターが大同団結することにより、活動（特に政策提言、政府との対話）の影響力を高めたいからだと分析されている。なお、BOAG メンバーも BOND に加盟している。

しかし、最近英国政府はいくつかの NGO (BOAG メンバーを含め現在 11 団体、その他 5 団体について交渉中) と Partnership Agreement を結び、政府と NGO との一对一の関係を持つようになってきている。これは NGO 界に緊張関係を引き起こしつつある。BOND には、対政府関係において NGO 界が Partnership Agreement を結んだ NGO とその他の NGO とに分断されないよう調整していくことが求められている。

(2) ネットワーク NGO の役割：会員団体のニーズに応えた活動の推進

ネットワーク NGO は、会員団体への情報提供をはじめ多様なサービス機能の強化に努め、他方で会員団体共通の目的・目標の達成に努めることとなる。ネットワークの有用性、効率性、有効性が会員団体にとって高く、満足できるものでなければ、会員団体はネットワークから離反していくこととなる。300 団体もの加盟 NGO を持つ BOND の場合、異なる会員団体のニーズに応え、かつ、ネットワークとして共通の目的・目標達成のために事業計画を立案していくことは、ネットワーク NGO にとっての大きなチャレンジである。

会員団体のニーズは団体の規模のみならず、様々な背景から多様化しているが、本調査では大小の NGO 双方のニーズにいかにか配慮しているかを考察した。組織運営体制として、BOND の理事構成は小規模 NGO 6 団体、中規模 NGO 5 団体、大手 NGO 4 団体から成り、中小 NGO の声をネットワークの活動に反映できるようにしている。活動に関しても、まず情報普及や経験交流については、機関誌で大小 NGO のそれぞれの関心事をバランスよく記事にする、ワーキング・グループで大小 NGO が共通の関心事のために共同で活動する場を提供するなどしている。

第二の研修については年 70~80 回実施しており、国際開発省から補助金が出ているので、NGO は安価で研修を受けることができる。国際開発省や EC の補助金申請書の書き方を指導する研修は NGO の資金源開拓に役立っている。特に中小 NGO の能力向上に貢献しているが、専門家向けのプログラムもあり、多彩なニーズに対応している。

第三の提言活動については、英国の開発 NGO セクター全体に関わる大きなテーマを取り上げている。たとえば「GNP の 0.7% を国際協力予算に」というキャンペーンや、政府と NGO の関係改善のための政策提言など、大手 NGO も中小 NGO も無関心ではられないテーマを選ぶことで求心力を得ている。他のネットワークの提言活動は専門家集団のみで運営されがちだが、

BOND は小さな NGO も参加していく仕組みを持ち、大小の NGO がコレクティブ・アクションを取れるような仕組みを作っている。

(3) 活動資金

収入源の約 26%がメンバーからの会費・研修費である。国際開発省からの助成金は約 40%を占める。うち半分は使途の決まったプロジェクト助成であり、残りの半分は使途自由なコア助成である。BOND としてはコア助成を増やすことで、NGO の主体性を確保したいと考えている。また、宝くじを財源とするコミュニティ・ファンドから 21%、EC から 5%、事業収入から 10%の収入があり、収入源を多様化することで財政の安定化を図っている。

2. Disaster Emergency Committee (DEC) の経験: メディア・企業との連携

(1) ネットワークの意義: 英国市民の支援による効果的な緊急救援のメカニズム

DEC は 14 団体が参加する人道支援・緊急救援 NGO のネットワークである。メディア・企業と連携して英国市民を動員する緊急アピールの効果が大きく、英国で最も重要な NGO ネットワークであるとも言われる。ジャパン・プラットフォームとの比較という点でも興味深い。

DEC として緊急救援に取り組むことが決まると、メディアが 2、3 分の広報番組を全国に流す。ポスターも作成され、フリーダイアル電話や協賛する銀行、郵便局経由で募金が入る。メンバー NGO も寄付を募る。DEC の資金源はこうして集まった市民社会からの寄付で、その額はコソボに約 95 億円、インド大地震に約 40 億円という規模である。これを加盟 NGO に配分して、各々の団体が緊急支援を行う。政府からは一切資金を受けていない。往々にして政府の緊急救援には政治的アジェンダがある。NGO が政治に利用されずに自立性を保って活動するために、DEC の果たす役割は大きい。

人道支援に携わる NGO が競合するのではなく協働し、メディア・企業との連携で英国市民の人道支援への意識を向上させたことも大きな成果である。ただ、克服すべき課題として、緊急救援の対象を選ぶ際にメディア受けするものが選ばれがちだという点があるだろう。

(2) ネットワーク NGO の役割: 緊急アピールとアカウンタビリティ向上

ネットワーク NGO としての DEC 事務局の役割は、まずメディア、企業と連携していかに効果的な緊急アピールを出し、英国市民から多くの募金を得て、迅速かつ適確に加盟 NGO に資金配分していくかということである。第二に、事業評価のメカニズムを働かせることで、加盟 NGO のアカウンタビリティと透明性を高め、さらには加盟 NGO が経験や教訓を DEC メンバー以外とも共有する場（シンポジウム等）を提供することで、英国 NGO の人道支援の水準を高めることである。

(3) 活動資金源

前述のように、DEC の活動資金源は英国市民社会からの募金であり、政府からの補助金は受けていない。DEC が緊急アピールを出すときには、英国政府も ODA として緊急援助を行う場合も多いので、その意味で DEC と政府は競合する存在でさえある。

なお、DEC 事務局経費は加盟 NGO からの寄付でまかなわれている。

第2節 アジアにおけるネットワーク NGO の現状と今後の動向

第1項 インドネシア、マレーシアのネットワーク NGO

1. ネットワーク NGO に期待される役割

複数の NGO をつなぎ、そのノードあるいはハブとなるネットワーク NGO は、新しい担い手である。既に 15～20 年の活動の歴史をもつインドネシアとマレーシアのネットワーク NGO を調査した結果、次の点がネットワーク NGO の役割として求められていることが明らかになった。

(1) 時宜にかなった場および機会の提供

インドネシアの WALHI、INFID、FK-PPAI はいずれも自らが調査研究を行うというより、会員団体に資金利用可能なプロジェクトに関する情報を提供している。会員団体は、提示されたプロジェクトの中から、自分たちの関心・能力のあったものを選び、参加をしている。個別に参加をする場合もあれば、複数の団体が参加し共同プロジェクトとして実施する場合もある。このやり方は、会員団体自身の能力を向上させる効果をもつと同時に、共同実施によってメンバー間の協力関係の構築を図ることも意図している。

また、ネットワーク NGO は、国際的な動向に関する情報を会員団体に提供する。特に TWN は、グローバル化のもたらす諸問題について、最新の情報を分析し、その結果を頒布している。

(2) 資金の受け皿機能

インドネシアの場合、資金のほとんどを欧米の援助機関（政府、NGO を含む）からのグラントに依存している。これら海外から援助資金は、ネットワーク NGO の事務局を通して、会員団体に分配される。海外からの資金の多くは使途（対象分野あるいはプロジェクト）が決められているため、分配される地域のニーズと必ずしも合致しないという問題がある。また、資金の分配は大規模 NGO (Big NGOs: BINGO)、中規模 NGO (Middle NGOs: MINGO)、小規模 NGO (Little NGO: LINGO) という NGO コミュニティ内にヒエラルキー化を生んでしまった。

インドネシアでは、近年、地方自治法の制定もあって、地方の会員団体が力をつけてきている。WALHI の場合、中央事務局を通さず、独自に海外から資金を調達する地域 WALHI もでてきている。

(3) 会員団体の能力向上支援

ネットワーク NGO の第 3 の役割は、会員団体の体質強化である。国際的な課題別ネットワーク（例えば、国際地雷廃絶キャンペーンやジュビリー2000 など）の場合、財政的にも経営的にも自立している NGO が特定の目的のもとで連携し、非常に大きな力を発揮した。しかし、インドネシアでは、小規模な地方のメンバーの力は弱い。したがって、経営的・財政的自立性を高めるため、中央事務局によって各種研修や組織能力向上のための資金援助が行われている。日本の NGO の現状を考えると、インドネシアと同様に、ネットワーク NGO の中央事務局には会員団体の自立を促すさまざまな支援が求められている。個々のメンバーを強化することが、ネットワーク全体の底上げにつながるという考え方が根底にある。

(4) 他のセクターとの連携へのつなぎ役

ネットワーク NGO は、NGO コミュニティ内のヨコの連携を促すだけでなく、政府や国際機関、企業、研究機関など、NGO セクターを越えた組織や人々との間で信頼関係と相互理解を作り出す触媒となることが期待される。特定の現場での活動を重視する日本の多くの NGO にとって、異なるセクターとの相互交流の機会は極めて少ない。それが NGO に対する国民の理解が浅い結果につながっていると考えられる。

(5) 政策提言活動

32 年におよぶ抑圧的なスハルト体制では、NGO の活動は実質上、政府のコントロール下にあった。このような政治状況下においては、体制批判ととられかねない提言活動を個々の小規模 NGO がおこなうのは非常な困難が伴った。したがって、国レベルのネットワークは、行政当局や治安当局の圧力が直接、地方の小規模 NGO に向かうことを抑えるバッファーとしての役割を果たしたと考えられる。

WALHI、INFID、TWN は、提言活動を主要目的と掲げるネットワーク NGO であるので、国際機関、自国政府、支援国政府に対する政策提言活動に必要な情報を会員団体に頒布することで会員団体の意識向上を図っている。さらにインドネシアでは、近年の民主化の動きの中で、これまで限られた情報しか得ることのできなかった一般市民に対し、多角的な情報を提供することによって意識の向上を図ることを重点課題としている。それが、NGO 活動の大きな支持基盤になると考えるからである。TWN は、卓越した専門家を多数抱え、ラテンアメリカ、アジア、アフリカの声を国連会議の場で代弁している。その分析能力には定評がある。グローバル化の問題については、マレーシア政府と協働歩調をとって批判の論調を強めている。

2. インドネシア・マレーシアのネットワーク NGO からの示唆

- (1) WALHI は、設立 20 周年を迎えて組織改革を行い監査システムと裁判機関（調停、紛争の処理）を導入した。これにより、アカウントビリティと透明性を高め、ネットワークがもう一つのヒエラルキーになるのを防いでいる。また、事務局の活動を定期的にレビューするためのプロセスをネットワーク内に組み入れている。これは、中央事務局の暴走を抑える機能を果たすと考えられる。WALHI の改革は、日本でもネットワーク NGO が民主的なシステムを内包していく上で、大変参考になる。
- (2) TWN は、政策提言能力を高めるため、マレーシア国内の大規模 NGO であるペナン消費者協会（CAP）との間で、国内向けの政策提言活動と国際的な政策提言活動に役割を分担している。互いの活動が相乗効果をもたらしている。
- (3) 近年、INFID と FK-PPAI の事務局は、自らが研究・調査活動に従事せず、場（フォーラム）の提供、会員団体へのサービス提供へ専心することに決めた。限られた資金と人材の中で、「百貨店化」の傾向にある日本のネットワーク NGO 事務局は、自らのミッションをどこにおくかを改めて検討する必要がある。
- (4) 個々のメンバーが財政面、運営面で自立していることがネットワーク NGO が能力を発揮するための前提となっている。

- (5) 今回の海外調査では、ネットワーク NGO が、多様性を保ちつつ、多様なメンバーの異なる意見をどのように調整しているのかを探ることも目的の一つであった。しかし、この課題については、どの NGO も未だ模索中で、残念ながら確たる答えは見出せなかった。

3. 日本のネットワーク NGO にとっての課題

(1) 持続的な資金の確保

(インドネシア・マレーシアのネットワーク NGO は、いずれも外部資金に依存しているため、日本のネットワーク NGO にとっての示唆は導き出すことは難しい。)

(2) 明瞭かつ達成度のわかりやすい目標を期間を定めてたてる

ネットワークの成果は、目に見えにくく、時間がかかるため、時間とともに会員団体はネットワークへの意欲を失っていく。達成しやすい目標を戦略的にたてておくのも一つの方法であろう。初期に目標を達成したことになれば、ネットワークへの評判は高まり、信頼関係も醸成される。

(3) 人材の交流

ネットワークのヒエラルキー化、活動や人材の固定化を防ぐため、会員団体間での人材交流を行う。さらに、日本社会の NGO に対する理解を深めるために、政府や企業等の他のセクターとの人材交流をはかる。常にネットワークをオープンにし、外部の意見を取り入れ、活性化をはかる。人材交流を通じた信頼関係を日常的に醸成していくことは、将来、必要な時に連携相手を迅速に探す上で役立つ。

(4) 定期協議

ネットワークの会員団体間で定期的な協議の場をつくる。協議には時間とコストがかかるが、ネットワークに正統性を付与するこのプロセスを避けることはできない。電子メールやネット上での会議など、IT の積極的な活用が必要になる。

第 2 項 フィリピンのネットワーク NGO

1. フィリピンの NGO 活動の特徴：社会的認知と法整備

フィリピンには、草の根レベルの民衆組織（People's Organization=PO）も含め、1 万を超える NGO が存在すると言われる。そのうち社会開発分野の NGO は 3~5 千と見られる。多くの NGO はマルコス政権後期からアキノ政権の頃に設立されている。欧米の援助機関がマルコス独裁政権に開発援助資金を渡すことを嫌い、NGO に資金供与できる制度を構築したことも、NGO の存在を大きなものにしていった。その過程で、全国活動型ネットワーク NGO が海外からの援助資金の受け皿となり、会員団体に配分していく形式が発展してきた。

フィリピンでは、NGO は政治的にも、社会経済開発にも大きな役割を担うと社会的に認知されている。政府・行政の機能が弱い分、開発における NGO への期待が高い。また、マルコス政権を倒した 1986 年の「ピープルズ・パワー」でも NGO は大きな役割を果たした。「第 2 のピープルズ・パワー」とも呼ばれたエストラダ政権打倒の際にも、フィリピン最大のネットワーク CODE-NGO が KOMPIL II の事務局を担うなど、NGO の政治面での活躍も目立つ。

法的にもNGOの活動が保証されている。1987年憲法でNGO活動が奨励され、91年の地方政府法でNGOが地方行政での開発政策形成課程への参加が公認されたことにより、NGOはフィリピン開発において政府・行政が無視できないパートナーとなっている。CODE-NGOの調査によると⁶、71.7%のNGOが政府機関との連携協力関係を持っている。中でも地方行政との連携が35.7%と多い。政策形成過程では、政府・行政の開発政策に批判的な立場のNGOも、だからこそ無視できないステークホルダーとして招かれている。今回の調査で訪問したネットワークからも、NGO活動を推進する上で、法整備、特に地方政府法が大きな意味を持つことが指摘された。

2. ネットワーク NGO の役割

PDAPは、もともとカナダ(CIDAとNGO)がフィリピンNGOに開発援助資金を提供するための受け皿として設立された。会員はネットワークNGOを含む6団体である。PhilDHRRAはアジア広域で農村の人材開発を行うAsiaDHRRAのフィリピン拠点である。CODE-NGOは12のネットワークNGO(うち7つは全国レベル、5つは地域レベル)の連合体で、傘下に約3千のNGO、POを擁するフィリピン最大のネットワークである。この3つの全国活動型ネットワークの調査から、ネットワークNGOの役割として次の点が挙げられよう。

(1) 資金の受け皿機能・会員団体の能力向上

フィリピンでも、インドネシア同様、ネットワークNGOが海外からの開発援助資金の受け皿機能を持ち、会員団体に資金配分し開発事業を実施させるメカニズムを通して、会員団体の能力向上に寄与している。CODE-NGOは海外の援助機関から年2千万円程度、PDAPはカナダから年1億円規模の資金を得て、フィリピンのNGO活動および市民社会を強化してきた。PDAPには、フィリピンのNGOが世界でも最も組織化されているとの評価を国際的に受けるようになったことに大きな役割を果たしたとの自負がある。

しかし、近年、PDAPの組織運営に関わる会員団体は資金配分を受けられなくなった。PDAPの政策決定者が自分で資金を得ては我田引水になりかねないとの意向からだが、組織運営と技術支援にしか関われなくなった会員団体からは、何のためにPDAPに参加しているのかわからないとの声も聞かれる。政策レベルでフィリピンの発展に寄与できるが、直接的メリットが少ないという見方である。

(2) 会員団体のアカウンタビリティの向上

CODE-NGOは、フィリピンNGOの行動指針とも言うべきCovenant of Philippine Developmentを打ち出した。これには、開発理念、開発の目標、開発NGOの役割、各セクターとの連携が明示されており、フィリピンNGOが何をを目指しているのかを内外に広くアピールするものである。NGOが政策提言を行う上での基本的なフレームワークにもなっている。また、それに添った行動規範(Code of Conduct)も制定され、CODE-NGO傘下のNGOは皆この行動規範に署名している。違反した場合の罰則規定もある。この行動規範がNGOのアカウンタビリティ向上に大きく貢献している。

⁶ 1999～2000年にかけて実施されたアンケート調査。762団体が回答している。

(3) 政策提言

ネットワーク NGO のネットワークとしての CODE-NGO は、フィリピン NGO 界を代表する存在であり、政策提言において大きな影響力を持つ。ワーキング・グループとして政策提言委員会も持ち、貧困発生の実態分析、裨益者選定の妥当性、政府開発予算、意思決定への民衆の参加等をテーマに活発に活動し、NGO による政策提言の影響力拡大に貢献している。

(4) 会員団体間の意見調整

(2)、(3) に関連して、会員団体間の合意形成は、CODE-NGO も、PhilDHRRA も、納得がいくまで議論することで得る努力をしているとのことである。しかし、CODE-NGO では、行動規範の制定過程で内容に関する対立が原因になったりして、これまでに設立に関わった 10 ネットワークのうち 3 つが脱退している。異なった方針を持つ NGO の合意形成の難しさも見られる。

(5) タイムリーな情報提供

いずれのネットワーク NGO もインターネットを活用して、タイムリーな情報提供を行っている。PhilDHRRA は今後ウェブサイトにより充実し、サイト上で事務局とメンバーの双方向のコミュニケーションができるようにシステム開発をする予定である。コミュニケーションこそがネットワークの命だと考え、情報処理スタッフ増員も計画しているが、その人件費確保が困難なのが悩みでもある。

(6) 内外のネットワークとの連携

ネットワークが盛んなフィリピンでは、ネットワーク間の連携も進んでおり、ネットワーク NGO のネットワークとして調整役を担う CODE-NGO の存在もある。たとえば、PhilDHRRA は CODE-NGO の会員であり、PDAP の会員でもあるというような協力関係も見られる。また、フィリピンにはアジア広域で活動するネットワーク本部も多数あり（第 5 項参照）、それに加盟するフィリピンのネットワーク NGO も少なくなく、国を超えた連携も進んでいる。

(7) 他セクターとの対話の窓口

政府や国際機関との対話の窓口としての役割も大きい。CODE-NGO は、フィリピン NGO 界の代表として、そのような対話を担っている。また、フィリピン開発において政府、ビジネスセクター、市民社会の 3 セクターの連携が欠かせないという観点から、3 セクター会議を持ち、互いの考えを共有する場も持っている。このような 3 セクターの連携は、日本にもジャパン・プラットフォームや CSO 連絡会の例があるが、今後、日本のネットワーク NGO が果していくべき役割であろう。

3. 組織体制

1991 年の地方政府法で、NGO が地方行政の政策形成に参加できるようになった。その流れの中で、ネットワーク NGO も地域が主体性を持てるような組織体制を整えてきた。マニラに本部がある PhilDHRRA は、91 年にルソン、ビサヤ、ミンダナオに地域支部を設置し、地域での問題に関しては地域支部に決定権を持たせている。CODE-NGO でも Executive Committee の構成に

において、地域間のバランスが取られている。

4. 財源

フィリピン NGO は海外の援助資金に頼らざるを得ない。CODE-NGO の財源も 9 割以上は海外援助機関からの資金である。大半は、会員団体が実施する事業に支出される。人件費は、各配分事業の担当スタッフを決めて配分事業に係る経費として、海外からの援助資金を活用している。PDAP の財源は、カナダからの開発援助資金（CIDA と NGO とのコー・ファイナンス）であるが、そのうち NGO からの資金が PDAP の管理運営費もカバーする。

海外援助機関への財政依存により、NGO はドナーの優先支援項目に合わせた活動をしたり、制約を受けたりしがちである。そのような状況を脱するために、最近 CODE-NGO は革新的な財源を考えた。それが、国債の運用益を活用した PEACe Bond である。自己財源を持つ事により、ドナーの意向に制約されることなく、真に貧困層に役立つ事業を展開しようという発想である。しかし、これに対して、CODE-NGO が政府とのコネクションを利用し、公平性を欠いた入札で PEACe Bond を得たのではないかとの批判報道が出た。CODE-NGO 関係者と大臣や官僚との密接な関係が指摘されている。また、CODE-NGO が多額の資金を得て配分の権限を持つことにより、ネットワーク活動に熱心でないメンバーは資金を得にくいのではないか、メンバー間の競争が起こるのではないか等、心配する声も出ている。ともあれ、個々の NGO ではできない、海外援助への依存から脱却するためのこの手法は国際的に注目されている。今後の動向を見守りたい。

第 3 項 タイのネットワーク NGO

1. タイの NGO 活動の特徴

タイの NGO 活動は、1950 年代に萌芽が見られ、1970 年代末以降本格化し、今日に至っている。当初は欧米系 NGO が多く活動を開始した。1960 年代末以降になって、タイ人自身による NGO が設立され始め、1973 年の「学生革命」を経て、さらに多くの NGO が設立されるが、1976 年から数年間は軍部の支配が強化されたことで、NGO の活動は停滞を余儀なくされた。しかし 1980 年に入り、政府による政策転換の中で、タイ人による NGO 設立が相次いだ。今日タイにおいて開発や平和・人権等にかかわる NGO 数は、TDSC(タイ開発サービス委員会)によれば 450 を数える。

こうしたタイの NGO のネットワークングは大変活発である。もともとネットワークングを目的として設立された NGO も目立ち、さらには 1980 年代以降、各分野の連絡調整を目的としたネットワーク型 NGO が多く設立された。今日タイを代表するネットワーク組織は NGO-COD である。この組織は 1985 年に設立された。当初は農村開発分野の NGO のネットワークングが目的であったが、10 年後に文字通り、タイにおけるさまざまな分野の総連合的組織となった。一方各分野ごとの NGO のネットワークングもそのまま存在し、この NGO-COD を軸に複合的な協力関係が機能している。

2. NGO-COD の組織運営から学ぶこと

全国本部がバンコクに置かれているが、その一方で4カ所に地域ごとのブロック組織が置かれている。

- タイ北部地域 NGO-COD
- タイ中央地域 NGO-COD
- タイ東北地域 NGO-COD
- タイ南部地区 NGO-COD

こうした地域ブロック組織は、それぞれの地域に根ざす NGO が中心となって、独自の執行体制を作っている。

さらに地域ごとの分野別ネットワーク組織も、このブロック組織を軸に協力関係を結んでいる。NGO-COD と協力関係にある分野別ネットワーク組織は12団体である。

全国本部は4カ所のブロック組織の連絡調整を行うと共に、全国レベルのネットワーク組織の中心でもある。さらに全国本部を中心に NGO-COD を支える TVS や TDSC のような個別 NGO が存在する。NGO-COD 全国組織、TVS、TDSC と同じ建物に入り、日常的にスタッフ間の情報交換、職務分担も行われている。タイのネットワーキングの活動は、統合と分散が実に見事に機能していると言える。その鍵は地域の自主性の尊重であるが、その一方で全国組織の指導性が十分に各 NGO に認知されていることも大きい。全国組織の役割を限定しつつも、その役割については人的、財政的にそれぞれの NGO が支えている。対政府交渉や海外とのネットワーキングにおいては、全国組織の役割が特に重要となっている。

3. 多様な人材の活用

タイのネットワーク活動が多様な人材によって支えられていることも、活動を活発にしている要因である。NGO のフルタイムスタッフに限らず、仏教僧・牧師、大学教員、弁護士、政治家、企業人などがそれぞれのネットワーク型 NGO の中心となっており、そうした人々がさらに NGO-COD の執行体制を担うという関係である。タイのような権威階層型社会では、こうした多様な分野のリーダーを配していることの意味は大きく、それが政府や社会全体への影響力の行使にもつながっている。もちろんしかし、NGO の政策決定と日常的な運営の要は、各 NGO のフルタイムスタッフであることは特筆しなければならない。現に NGO-COD 全国組織の議長は TVS の代表が兼務している。こうしたフルタイムスタッフの人件費は欧米等の NGO や政府機関からの資金援助に頼ってはいるものの、独自の国内資金確保も TVS のような個別 NGO によって行われている。

さらに特筆すべきは、タイの場合、バンコクを中心にいわゆるリージョナルな広域活動型 NGO が比較的多く存在することから、NGO の活動にもタイ人だけではなく、欧米や他のアジア諸国からの関係者も共にネットワーキングの担い手として大きな役割を果たしていることである。世界的なネットワーキングがこうした人々をとおして形成されていることの意義は大きい。どちらかという日本人だけの活動に目を奪われ、人材の世界的な交流もまずない日本の個別 NGO 活動との違いは大きい。

4. 政府との関係

もともと NGO-COD は農村開発に取り組む NGO とタイ政府の NESDV(経済社会開発庁)との会合をきっかけに生まれた組織でもあることから、タイ政府との対話は常に存在し、相互の関係は良い意味で、緊張をもちつつも信頼関係が保持されていると見ることができる。信頼関係があるからこそ、逆に政府に対して NGO としての主張はしっかり行い、時には政府の政策転換に大きな影響力を行使することができている。こうした主張は、地域のブロック組織が中心となることもある。例えば東北ブロック組織を中心に、2001 年、「自立のためのイサーン(東北タイ)の知恵」というテーマを掲げ、グローバル化にまけない農民の生活改善の取り組みについてのキャンペーンが行われた。そのテーマは WTO への意見表明や地域独自課題としての地酒の生成についてのタイ政府への申し入れなどであった。現首相が選挙公約として、農民の地酒づくりを法的に禁止しないことがあったにもかかわらず、地酒をつくった農民が次々と逮捕されたことへの抗議活動が発端であったとされる。

第 4 項 バングラデシュのネットワーク NGO

1. バングラデシュの NGO 活動の特徴

バングラデシュは 1971 年の独立以来、国連機関、欧米諸国の政府及び NGO が中心となって多くの援助活動が行われてきた国である。日本からも、政府機関また NGO とともにバングラデシュへの援助活動が極めて盛んである。そうした中で、早いうちからバングラデシュの人々自身による NGO の設立も相次いだ。独立直後はまず、欧米の NGO が活動を開始し、次に 1970 年代後半までにバングラデシュ内部から NGO が次々に設立されるようになった。今日世界的にも著名な NGO である BRAC(バングラデシュ農村振興委員会)や PROSHIKA(民衆人材開発センター)などもこの時期に設立されている。

バングラデシュにおける NGO はきわめて盛んである。1 億人を超える人口の大半が貧困ライン以下の生活に苦しむ中で、国際社会からの支援が多く集まったこと、バングラデシュ政府の指導性が欠如していたことなどが要因としてあげられるが、何よりも中心を担う人々の優れたリーダーシップがあったからこそ、バングラデシュの NGO 活動が活発になったといえることができる。

そうした中で、すでに 1974 年という早い時期に、バングラデシュで活動する NGO 間のネットワークを促進する ADAB(バングラデシュ開発団体協会)が設立された。ADAB は今日、バングラデシュを代表するネットワーク組織として、重要な役割を果たしている。その影響力は単にダッカ首都圏だけではなく、全国の地域活動にも及んでいる。さらにバングラデシュには多数の分野別ネットワーク組織が存在する。ADAB は全国組織として自国政府や国際社会への窓口の機能を持つとともに、地域活動の拠点を 17 カ所所有し、そのなかで分野別 NGO と地域拠点 NGO との複合的ネットワークの要としての役割も果たしている。

2. ADAB の組織運営から学ぶこと

ADAB のメンバー NGO は 1165 団体である。そのうち 266 が全国活動型 NGO(National NGO)や国際 NGO であり、899 が特定の地域に根ざした活動を行う地域拠点型 NGO(Local

NGO)である。全国本部はダッカに置かれているが、同時に 17 県に地域事務所が置かれている。各地域事務所はそれぞれの地域 NGO のネットワーク活動の拠点となっている。ADAB 全国本部の役員構成を見れば、全国と地域の関係が見える。全国役員は 16 名であるが、その出身 NGO 別構成は次の通りである。

地域拠点 NGO 代表-8 名

全国活動 NGO-4 名

国際 NGO-2 名

女性分野 NGO-2 名

さらに ADAB は、分野別 NGO のネットワーキングの要にもなっている。ADAB との協力関係を有している分野別ネットワーキング NGO は 12 団体である。

前述のように活発な NGO 活動のネットワーキングの要として、ADAB は重要な役割を果たしている。その際 ADAB が特に留意していることは、各地域拠点による主体的な活動の保証である。全国組織が巨大であることと、地域主体の活動とが矛盾しないよう組織的な配慮が行われている。対政府交渉や国際的なネットワーキングなどについては全国本部が主導する。全国本部の決定・運営機構は次のとおりである。

General Body(16 名)→Executive Committee→Director→Secretariat
一方地域拠点の決定・運営機構は次のとおりである。

Chapter General Body→Steering Committee→Chapter Secretariat
なお全国本部、地域拠点を合わせて 150 名のスタッフが配置されている。

3. 専門性の高い活動

BRAC や PROSHIKA のような、バングラデシュを代表する全国型 NGO と分野別のリーダー NGO とが連携してさまざまな活動が ADAB によって主導されている。そうした活動はキャンペーン(提言活動)、セミナー、冊子発行、組織化推進等の形をとることが多い。いずれも専門性が高く、国際的にも高く評価されている。最近の活動は例えば、

民主主義と良い統治のためのキャンペーン

民衆・住民組織の連携促進

女性のエンパワーメントとジェンダープログラム

人材育成プログラム

環境保全と持続可能な農業推進セミナー

など幅広い分野にわたっている。

4. 政府との関係

ADAB は最近、自国政府との関係において重要な教訓を得た。それは苦渋の経験でもあった。前政権与党のアワミ連盟を ADAB が強力に支持したために、その後政権交代が起きて BNP が与党になった時点で、現政権との関係が極度に悪化してしまったのである。もともと ADAB の General Body メンバーの中でも、特定政党への接近については反対意見が多かったというが、当時の General Body 議長(PROSHIKA 出身)の強い意向によって、こうした反対意見が十分に反映されないままに、政権交代が起きてしまった。

しかし政府、ADABとも関係悪化は得策ではなく、いずれ修復されることになった。ADABはアワミ連盟に近かった議長以下の役職員が退任し、その代わり現政権を支持するメンバーが中枢を担った。一方政府もADABや各NGOと関係改善のための会合を重ね、ようやく双方の対話の窓口が開かれるようになったという。

ADABはこうした一連の経験から「NGOはもちろん強いPolitical Powerを持つべきではあるが、自らが政治家になってはいけない」(現役員)という教訓を得たという。ただこうした苦い経験の結果、政府との対話や政府への申し入れ活動が弱体化したわけではない。むしろ良い意味での緊張関係を保持しないと、さまざまな口実でNGO活動が制約されることへの危機感を常に持っている。ADABはバングラデシュ政府から資金援助を受けているわけではないが、法律によって海外ドナー等からの資金入手について政府に報告義務がある。政府の了承がないと資金導入ができない仕組みになっている。

第5項 アジア広域のネットワークNGO

1. アジア広域でのネットワーキングの意義

多くの意思決定が国際会議などのグローバルな場で行われるようになった現代、政策形成過程に参加するためにも、政策提言を効果的に行っていくためにも、NGOにも国を超えた連携が求められる。ANGOCは1979年にFAOが主催した世界農地改革・農村開発会議での決定事項を政府や国際機関が実行に移すのをモニタリングし、効果的な提言活動をするためにアジア各国のNGO⁷が連帯して設立された。現在は食料安全保障を最優先課題として活動している。NGO Forum on ADBはアジア開発銀行への政策提言を目的として、NGOが国際的にネットワークを組んだものである。一国の政府が、国際会議での決定事項を実践に移さない場合、または民主的ではない場合など、その国のNGOだけで政府への提言活動を行うよりも、国際的に連携して行った方がはるかに影響力が高くなる。

また、アジア農村部に共通する課題の解決のための情報交換、経験交流、技術普及の必要性から生まれたネットワークもある。AsiaDHRRAは、アジア10ヶ国11のネットワークNGO/団体が農村部での人材育成のために形成したネットワークである。国を超えて経験を共有することで互いの発展を図っている。Approtech Asiaは適正技術の普及を図るとともに、コミュニティにとって適正な技術を把握した上での地に足のついた提言活動を行っている。人材育成においても、適正技術の普及においても、アジア域内でネットワークを組むことで、NGOの持つ限られた資源を有効に活用できる。近年、ドナー側も限られた資源の有効活用のために、一国ではなく、アジアの複数の国を対象とした開発援助事業を行うことが多くなってきているが、このような動きにも対応できる。

このような背景から、アジア広域ネットワークの重要性は増している。アジア諸国で活動する日本のNGOも、このようなアジア広域ネットワークへの参画が求められるであろう。

⁷ ANGOCメンバーは、本調査対象でもあるインドネシアのWALHI、フィリピンのPhilDHRRA、バングラデシュのADAB、日本のJANICをはじめとするネットワークNGOで、その傘下には約3,000のNGOを擁する。

2. ネットワーク NGO の役割

(1) 政策提言

アジア広域ネットワークは、国際的な開発政策形成に影響力を持つアジア開発銀行、世界銀行、国連機関、ASEAN、APEC などを対象に提言活動を進めている。複数の国にメンバーを持つネットワークが効果的に政策提言を行うために、ネットワーク NGO は情報交換、コミュニケーションにおいて大きな役割を担う。各ネットワーク NGO とも、情報はインターネットを通じて提供している。ANGOC はメーリング・リストを活用し、メンバー間の活発な意見交換を促進している。Approtech Asia はビデオ・コンファレンス開催を検討中である。

また、ANGOC はアジア諸国の NGO の連帯強化、合意形成の場としての Asian Development Forum を毎年開催している。

(2) 会員団体の能力向上

AsiaDHRRA は人材育成に、Approtech Asia は適正技術の普及に主眼を置いた研修機会を会員団体に提供している。ネットワーク NGO 事務局は、各国の会員団体に公平に機会を提供できるように配慮している。ドナーの意向により支援プログラムが特定の国に集中する場合でも、他国のメンバーをリソースパースンとして招いたりして、人材交流を進め、異なる国の会員団体が情報や経験を共有できるような仕組みを作っている。

ANGOC では、会員ネットワーク下で NGO に開発事業実施の経験を積ませること、またその経験を他団体も共有させることで、NGO の能力向上に貢献している。最近では、10 ヶ国で実施している 200 Village Project を通じて、各国の食料安全保障を妨げる要因、解決方法、有効な技術などを導き出し、メンバー間で共有することで、食料安全保障を達成するための能力を強化していこうとしている。ANGOC は、研修機会も提供するほか、NGO 間の人材交流、インターンシップのアレンジなども行っている。