

開発協力における草の根援助とNGO

鳥飼行博

序

広義の開発協力には開発途上国への資金フロー全てが含まれるが、日常使用する「援助」の語には馴染まないものが多い。例えば、公的開発金融として、日本輸出入銀行の輸入金融、投資金融などがあるが、これらは我が国の企業活動の国際化を支援する資金である。また、直接投資、銀行貸付は企業の海外進出や商業ベースの貸付であり、債券貸付は利子やキャピタルゲイン目的であって、開発途上国のベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）を向上させるものではない。そこで、ODA（政府開発援助）が本来の援助とされるが、近年はNGOによる開発協力も注目されている。1992年に閣議決定されたODA大綱でも、援助重点分野として、インフラ整備と並んでBHN支援、人造りをあげ、そのために、NGOとの連携強化、開発への女性の積極的参加、開発からの女性の受益の確保、貧富の格差・地域格差の是正を掲げている。また、1995年にDAC（開発援助委員会）は対日援助審査を行ったが、そのなかで人間開発などのソフトな援助と、無償資金協力とNGOによる草の根援助の拡大を目指していることを評価している。つまり、開発途上国の人間開発に直接寄与できる小規模な開発協力として、草の根援助の重要性が認識されつつあるといえる。しかし、草の根援助の概念は、目的、形態、支援部門に関して多様に解釈され、十分に整理されていない。そこで、本稿は、援助の理念に即して、草の根援助をODAとNGOとの関連をふまえて具体的に整理し、日本のODAの主な供与先の一つであるフィリピンを事例に草の根援助を拡充する必要性を明らかにしたい。

1. 人間開発の位置づけ

(1) 開発協力の目標

我が国のODA理念は、外務省『ODA白書』によると、国際社会の相互依存、グローバル化をふまえ、日本による開発途上国の援助は、我が国が国際社会のリーダーとなり、自らの長期的な国益を求めていくことであり、外交政策の一環として、国益と国際社会の利益の統合をめざすという¹⁾。また、1992年のODA大綱は、開発途上国の安定と発展が世界の平和と繁栄に不

第1表 先進工業国と開発途上国との人間開発指標の比較（1994年）

	1人当 り所得 (US\$)	死 亡 率 (パーミル) 乳 児 乳 幼 妊 産 婦	成 人 識 字 率 (%)	初 中 高 粗 就 学 率 (%)	ア ク セ ス (%) 保 健 サ ー ビ ス	水 供 給
開 発 途 上 国	1053	64 95	4.71	69.7	56 51.6	80 71
フ ィ リ ピ ン	880	36 53	2.80	94.4	78 80.0	71 86
先 進 工 業 国	17221	14 18	0.31	98.5	83 83.9	- -
日 本	34630		0.18	99.0	78 77.0	- -
世 界	4797	58 85	4.16	71.1	60 57.1	- -

(注) 死亡率は乳児、乳幼児（1995年）、妊産婦（1990年）出生1000人当たりの値。
(出所) UNDP（1997）tables 1, 7, 12, 27より作成。

第2表 1996年DAC上級会合採択の開発目標「21世紀に向けて」

開 発 目 標	数 値 目 標	達 成 期 限
経 済 発 展	・ 極度貧困者率（1人1日所得1ドル以下、年所得370ドル、開発途上国人口の30% [13億人]）の半減	2015年
社 会 開 発	・ 初等教育完全普及	2015年
	・ 初等・中等教育における男女平等	2005年
	・ 乳児（0歳）・乳幼児死亡率（1-5歳）3分の2引き下げ	2015年
	・ 妊産婦死亡率の4分の3引き下げ	2015年
	・ 家族計画など保健サービスへのアクセス確保	2015年
環 境 保 全	・ 持続可能な開発の国家戦略の履行	2005年
	・ グローバルと国家レベルの森林、漁業、水、気候 土壌、生物多様性、オゾン層等の環境資源保全	2015年

(出所) OECD（1997）pp. 12-21 “Shaping the 21st Century”より作成。

可欠であるという相互依存関係，人道的見地，環境保全をふまえ，国力に応じた役割を果たすことがODAの使命であるとする。したがって，ODAは，政府開発援助，二国間ODAという名称もあって，国家による国家への援助を意味しているように見える。

しかし，ODA大綱が重点項目として列挙しているのは，①環境問題，人口問題など地球的規模の問題への取り組み，②衣食住，教育，保健・医療といったBHNへの支援，③人造り・技術協力，④インフラストラクチャー整備，⑤市場経済化・経済自由化などの構造調整，であり，マクロ的な経済発展の実現，ミクロ的なBHN充足の双方を重要な目標としている²⁾。実際，先進工業国と比して開発途上国は，乳児死亡率4.6倍，乳幼児死亡率5.3倍と衛生・保健の水準が低く，識字率28.8%ポイント減，粗就学率27%ポイント減と教育水準も低い（第1表参照）。さらに，開発途上国では妊産婦死亡率15.2倍，女性の粗就学率38.2%ポイント減と女性差別が顕著である。そして，保健サービスや安全な水供給へのアクセスが不十分な人々も開発途上国では残っている。したがって，1996年のDAC上級会合で採択された「21世紀に向けて——開発協力の貢献」では経済発展，社会開発，環境保全の数値目標を示し，期限を定めて達成することをあげている（第2表参照）。つまり，ODAは，BHN充足など人間中心の開発を目指してい

るのである。

(2) 草の根援助の定義とODA分野別配分

草の根援助は、広義には「開発途上国の現地住民に対してBHNを充足させ、人間開発を促進するために、援助機関やNGOによって実施される小規模な開発協力事業」である。ここでNGO (Non Governmental Organization) とは「非政府組織」と訳され、第三者に対してサービスを提供する市民、企業・財団などからなる民間専門組織である。対照的に、NPO (非営利組織: Non Profitable Organization) は、主にメンバー (加盟者、組合員) に対してサービスを提供する民間互助組織で、各種の業界連盟、生活協同組合、さらに学校、病院などがあるが、NPOが開発協力を行うこともあり、実際の区別は明確ではない³⁾。また、支援対象の「現地住民」とは、低所得層、中間所得層以下で、人間開発指標が低く、能力を十分に発揮できないもので、地方の農村や漁村あるいは都市の貧困住宅、不法占拠区などに居住する住民で、小規模な農林漁業、製造業、商業・サービス業に従事する個人経営体や土地なし農業労働者、失業者、女性、児童が中心になる。

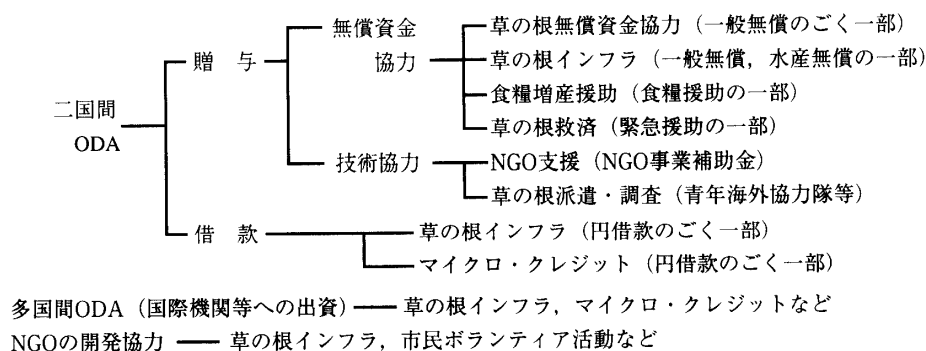
ところでODAの主要な支援分野は、インフラである。インフラは、道路、橋梁、鉄道、港湾、空港、電話、発電所、送電線など、運輸、エネルギーなどに関わる経済インフラ以外に、上下水道、医療施設、教育施設など衛生・保健、教育に関わる社会インフラ、さらに農業開発、灌漑、治水、資源開発など農業・工業基盤に関わる生産セクターがある。DAC諸国のODA分野別配分 (1994年) をみると、社会インフラ27.3%、経済インフラ21.2%、生産セクター11.0%で、BHN支援 (社会インフラ、食糧援助、緊急援助の合計) は35.3%で重視されている。しかし、多くの援助国のBHN支援が45%を超えている中で、日本は24.2%と低い⁴⁾。

2. 草の根援助の分類

(1) 贈与による草の根援助

草の根援助を貧困対策、弱者支援と捉えれば、形態の上では贈与が中心となる。そして、我が国の「草の根無償 (資金協力)」は、1989年から開始された「小規模無償援助」を1994年に改称したもので、住民のニーズに直接に対応できる。草の根無償は、主に被援助国にあるNGOの要請に日本大使館を初めとする我が国の在外公館が審査し、一般無償の対象とする¹⁾。一般無償の「一般プロジェクト」は、BHN充足、人造りを目的とした社会インフラ整備、機材・物資の調達のための援助が多いから、小規模案件に限って草の根インフラに分類できよう。無償資金協力の「水産無償」は大型案件が中心であるが、漁業訓練施設、漁具の調達、練習漁船の建造など草の根援助といえるものもある。「食糧援助」は食糧購入や農業投入財の購入資金を提供するもので、農家に対する食糧増産援助は草の根援助に分類できよう (第1図参照)。

技術協力として、国際協力事業団や国際研究協力機構が実施している「研修員受入」は開発途上国の政府の公務員、国営企業などの労働者や研修者に専門知識、技術を移転しようというものである。しかし、公務員、教員、大企業社員を除くと日本の中小企業の労働力を補充し、



(出所) 筆者作成。

第1図 我が国の「草の根援助」の形態

労働者も研修手当目的で、送り出し機関が研修手当の10～15%を取得するなど、研修というよりも海外出稼ぎ労働あるいは日本の中小企業による低賃金労働補充の側面が強く、草の根援助とはいいいにくい²⁾。「専門家派遣」も日本人が政府やその機関で技術を指導することが主な目的で、一般住民を対象に技術協力をするものは少ない。「プロジェクト方式技術協力」(プロ技)は1案件に対して研修員受入、専門家派遣、機材供与を組み合わせたもので、規模が大きい場合が多い。開発計画作成の調査団を派遣する「開発調査」も大規模な案件に対して実施されることが多い。したがって、現地住民のニーズに対応した小規模な技術協力だけが、草の根派遣、草の根調査として分類できる。

「青年海外協力隊派遣」は、現地で生活しつつ住民に技術移転を行うもので、それを支援する機材供与とともに草の根援助で、1997年末現在、2292名が59ヶ国に派遣され、村落開発、農業・日本語・技術・スポーツの指導などの当たっている。1989年から導入された「NGO事業補助金」も日本のNGOを対象に補助金を交付する。1996年の補助金を受けたNGOは128団体、215事業、50ヶ国(アジア地域53.4%)で、総額8億1686万円であり、分野別では、医療、人材育成、地域総合開発、適正技術移転に係るNGO事業で69%を占める。この他、人的交流推進のODAがあるが、行政官、文化人、企業経営者、高級技術者、大学・大学院生などが対象で、草の根援助の範疇に収まるものはほとんどない³⁾。

女性支援(WID: Women in Development)に関しては、出産・育児、家庭内教育、井戸・薪などの利用はもちろん生産面で重要な役割を果たすべき女性を支援する重要性が、1980年代からDACで取り上げられ、我が国も1995年の北京女性会議で、教育、健康、経済・社会活動への参加、を重視することを明らかにしている。つまり、WIDは女性の地位向上、女子差別の撤廃に配慮した草の根援助である。そして、1996年には家族計画・看護教育などの研修受入、家庭燃料研究・女子教育などの専門家派遣、村落開発などのプロ技、灌漑施設管理に関する開発調査、助産婦・野菜栽培などへの青年海外協力隊派遣、職業訓練などのNGO事業補助金、母子保健センター・女子職業訓練センターなどの一般プロジェクト(無償)、二言語教育の図書供与・女子寮建設などの草の根無償の他に、中等教育強化事業への円借款など様々な形態で女性支援を実施している⁴⁾。

(2) 借款による草の根援助

一般のインフラ支援は大型建造物が中心であるのに対して、草の根援助は住民や個人経営体を直接支援する小規模援助である。また、一般のインフラ支援が大規模プロジェクト方式であるのに対して、草の根援助は小規模プログラム方式が中心となる。しかし、インフラ支援のなかにも草の根インフラというべきものもある。例えば、社会インフラは大学拡充、大病院開設、浄水場建設だけではなく、小学校分校や診療所の改善、井戸掘削はNGO事業としても実施される草の根援助である。そして、経済インフラも、村落と村落を繋ぐ小規模架橋、山村の小型水車発電などは、草の根援助の範疇に含まれ、生産セクターでも、小規模水路や揚水ポンプの設置は草の根援助といえる。つまり、村落レベルの小規模インフラは波及効果が村落とその近隣にとどまり大きくはないが、利用者である住民には所得向上、BHN充実に寄与する「草の根インフラ」と位置づけられる。したがって、大蔵省から海外経済協力基金を通じて供与される「円借款」は我が国のODAの中核を成すが、村落レベルの小規模インフラに対する借款は、草の根援助の範疇に属する。さらに、個人経営体に対して、資本形成、経営拡大、技術開発、環境保全などの資金を貸し付けるマイクロ・クレジットも草の根援助である。マイクロ・クレジットは、個人経営体が担保力、信用力がなく、金融機関からの借り入れが困難な状況にあることをふまえ、無担保の信用を供与するものである。具体的には、ODAの受け皿になる農民銀行や零細業者向けの金融公庫などの村落開発金融を整備したり、ODAを既存の金融機関に供与し、そこから個人経営体に与信をするツーステップ・ローンを組んで実施される。その他の投融資は、日本企業の海外進出を支援するもので、現地住民への起業融資はなく、草の根援助ではない⁵⁾。

3. NGOとボランティア

(1) NGOの組織構造と贈与

NGOは、ロケーション（援助国、被援助国）、メンバー（住民、市民、企業・財団）とを基準に区分できるが、我が国では一般的にNGOとは、援助国の市民NGOとしてイメージされている（第2図参照）。市民NGOとしては、孤児の保護や教育を支援する「曹洞宗国際ボランティア協会」、バングラデシュの農村開発を支援する「シャプラニール」などが有名であるが、法人NGOとしても、1971年に財団法人として設立され、農村での井戸堀を支援する「アジア協会アジア友の会」、アジア農漁村開発や造林を行う「オイスカ」などがあり、NGO一覧もインターネット等で簡単に入手できる¹⁾。他方、米国では企業や財団が設立した法人NGOが多く、そのために自己資金が潤沢である。戦後日本も援助を受け、現在でも世界53ヶ国に援助物資を送るケア（米国）は日本でも馴染みのある援助国NGOである。しかし、先進工業国住民によるボランティア・グループがあるのと同様、開発途上国にも現地住民による自助努力グループが組織されつつあり、現地市民NGOも多く、専門家、裕福な市民、政治家も参加している。つまり、NGOといっても、メンバー、ロケーションからみて多彩な組織構造をもっている。

ところで、DAC諸国から開発途上国への資金フローのうち、ODAの対GNP比は1984/85年の

	住 民	市 民	企 業・財 団
援 助 国	ボ ラ ン テ ィ ア グ ル ー プ	市 民 N G O	法 人 N G O
被 援 助 国	自 助 努 力 グ ル ー プ	現 地 市 民 N G O	法 人 N G O

(出所) 筆者作成。

第2図 開発協力に関わるNGO等の構造

第3表 ODAとNGO贈与の対GNP比とNGO自己資金・補助金の対ODA比 (%)

	D A C	アイランド [*]	スイス	ノルウェー	ドイツ	フランス	英国	米国	日本
ODA 1984/85年	0.34	0.23	0.30	1.02	0.46	0.62	0.33	0.24	0.31
1994/95年	0.28	0.27	0.35	0.95	0.32	0.59	0.29	0.12	0.28
NGO 1984/85年	0.03	0.14	0.09	0.05	0.06	0.01	0.03	0.04	0.01
1994/95年	0.03	0.10	0.09	0.06	0.05	0.02	0.05	0.04	-
NGO 自己資金	9.6	39.1	14.7	10.2	11.3	3.7	13.5	26.0	1.7
NGO 政府補助金	1.4	-	9.6	1.3	2.7	0.3	0.6	-	1.0

(注) ODAとNGO贈与は対GNP比 (%) で2年間平均値。自己資金 (DAC計59.5億^{ドル})、政府からの補助金 (DAC計8.8億^{ドル}) は対ODA比 (%) で1992年の値。

(出所) OECD (1997) tables 6a, 9, 海外経済協力基金編 (1996) pp. 70-71より作成。

第4表 NGOと政府・住民との連携

NGOとの関連	NGO強化策	強化策の概要
政府からの自立	組織の独立性	政府管理の廃止、信頼性の確保
政府による支援	税制インセンティブ	関税・取引税・法人税の減免や優遇
	基金への支援	政府・企業からの補助金の交付や助成
政府との協力	政策への協力	社会開発への参加、政策請負
	政策対話・分権化	諮問・討議への参加、自治体との連携
住民による支援	情報・マンパワー支援	地元情報の提供、住民参加
住民との協力	案件発掘・情報公開	聞き取り調査、住民説明会

(出所) ADB (1997b) p. 27を参考にして、筆者作成。

0.33%から1994/95年の0.28%に低下しているが、NGO贈与 (1995年59.7億^{ドル}) の対GNP比は各年0.03%と維持されている (第3表参照)。したがって、ODAが低迷している反面、援助国NGOによる草の根援助は順調に拡大しており、ODAとNGOの相関をみると、フランス、アイランドでは代替的で、ノルウェーでは補完的である (第3表参照)。NGOの自己資金の対GNP比はDAC諸国9.6% (59.5億^{ドル}) であり、米国は26.0% (28.1億^{ドル})、アイランドは39.1%と極めて自己資金が充実している。他方、日本は1.7% (1.9億^{ドル}) で自己資金は脆弱である。しかし、ODAに占めるNGO補助金の比率はDAC諸国1.4%、日本1.0%、フランス0.3%で

あるから、我が国が際だって低いわけではない。

そこで、NGOが効果的に開発協力に実施するために、政府、住民との連携を図る必要がある。つまり、NGOの組織の独立性を保ち人事や開発協力への直接介入を政府は避けたうえで、NGOを信頼して、税制インセンティブや補助金によって開発協力の資金を供与することが望まれる（第4表参照）。しかし、NGOの自己資金が充実している米国のような国にもあるから、政府補助金が必ずしも必要というわけではない。他方、現地住民に対しては、開発への参加を促すために、NGO側の情報公開によって相互の信頼を維持しなくてはならない。さらに、NGOは開発協力パートナーとして、国連憲章第71条でも、経済社会理事会が民間団体と協議するために、取り決めを結ぶことができるとされ、1971年の「国連開発の10年」のNGO参加決議以降、国連開発計画、国連児童基金などもNGOとの連携を強めている。つまり、公の場へオブザーバーとして参加し、権限内での発言、文書提出といった協議資格を得て活動するNGOも生まれている。

(2) ボランティアの問題点

物の豊かさを満たしてしまった先進工業国の市民や開発途上国の富裕な市民は、心の豊かさを重視し、現地住民のための開発協力に自発的に参加する。そこで、ボランティアが盛んになるが、その内容は、マンパワーの提供、専門知識の提供、資金・機材の提供の組み合わせである。ここで、医者、看護婦、技術者など技能をもつ専門家はボランティアとして大いに開発協力に貢献できるが、技能をもたない一般市民は現地に渡航せずに、資金・機材、国内でのマンパワー提供のボランティアを行うことが効果的である。技能を要しない仕事は、現地住民のマンパワーを安価に調達でき、旅費（渡航費、滞在費など）を支払って援助国の一般市民が出かけることは、資金のムダ遣いにつながるからである。つまり、先進工業国ではボランティアとして「汗をかくこと」自体が評価されるが、これは現地住民にとって日常の当たり前のことである。また、支援物資などの提供にも非効率性が目だつ。確かに、不要となった衣料、毛布、文具、家電製品などを現地に提供すれば、住民は喜ぶが、それら物資の多くは開発途上国で安価に入手できるのであって、容積、重量のかさむ物資の輸送、配送のコストをふまえば非効率である²⁾。かえって現地で調達するほうが、現地企業や住民が潤うことになり望ましい。もっとも、派遣ボランティアを「する側の論理」でとらえ、学生や市民や学生の社会教育、生きがい造りと位置づければ、自費での渡航は大変に有益で、促進されるべきであるが、援助の効果の点で過大評価することを慎まなくてはならないであろう³⁾。

ボランティアの最大の課題は、企業の収益や個人所得を開発協力に転化するシステムがないためにNGOの資金が不足していることである。そこで、開発協力を目的とした寄付行為に税制インセンティブを与え、政治団体、学校法人、宗教法人と同等以上の税制優遇を検討すべきであろう。市民のマンパワーよりも、開発資金を潤沢にする税制を確立することが効率的な開発協力に求められているのである。そして、援助国NGOやボランティアは、草の根援助の資金を確保して、現地の自助努力グループ、市民NGOなどと連携して、援助を実施し、さらに、オンブズマンとしてODA評価に参加することで、援助機関や不正蓄財を図る現地事業者、現

地NGOを監視する役割を担うべきであろう。

4. フィリピンに対する草の根援助

(1) 開発協力の重点分野

フィリピンのラモス政権は1993-1998年「中期開発計画」で、年平均成長率7.5%、1人当たりGNP1000ドルを早期達成しつつ、貧困率を30%まで引き下げるとした。そして、インフラ整備、輸出指向の外資導入と中小企業育成を進めると同時に、1994年に「社会改革アジェンダ」を策定し、地域格差の著しい地域、州を特定した社会開発プログラムを実施している¹⁾。他方、我が国では1994年「対フィリピン経済協力総合調査団」(鹿取ミッション)を派遣し、援助重点分野として、①経済基盤整備……運輸・エネルギーなどの整備、②産業構造の再編成への支援……中小企業中心の基幹産業・輸出産業の育成、農地改革・農業開発、③貧困対策・基礎的生活環境の改善……保健・衛生、教育、上下水道、④環境保全……天然資源の保全、公害対策、災害対策、環境行政、をあげている。そこで、これを整理して、草の根援助につながる可能性がある我が国のODA案件は次のようになる²⁾。

- ①経済インフラ……〔無償資金協力〕地方道路橋梁建設計画、〔円借款〕小規模港湾計画、漁港建設事業、地方通信施設拡充計画、地方電化計画、メトロマニラ貧困地域電化計画
- ②社会インフラ……〔開発調査〕地方給水・下水・衛生セクター計画、〔無償資金協力〕学校校舎建設計画、中等学校教育機材整備計画、上水道改修計画、地方給水・衛生改善計画、〔円借款〕初等教育事業、貧困地域初等教育計画、小規模貯水池開発計画、地方都市上水道整備計画
- ③生産セクター……〔開発調査〕小規模溜池整備計画、小規模灌漑整備、地域総合開発計画、〔プロ技〕畑地灌漑技術開発、〔無償資金協力〕婦人職業訓練所機材整備計画、女性職業訓練センター建設計画、食糧増産援助(農薬・肥料)、農村開発計画、溜池灌漑計画、農業普及研修施設機材整備計画、農業開発計画、農村基盤計画、〔円借款〕農業インフラ整備計画、灌漑計画、流域開発計画、漁業セクタープログラムローン

しかし、1986-1996年のODAの分野別供与比率は、経済インフラが66.2%で圧倒的で、草の根援助と関連が強い社会インフラは13.1%、生産セクターは15.0%に過ぎない(第5表参照)。フィリピンは、所得水準は低い、乳児・乳幼児の死亡率はそれほど高くなく、女性就学率は日本を上回るほど教育熱心な国であるが、BHNや社会インフラ支援が少ないことは、草の根援助も少ないことを窺わせる(第2表参照)。また、1件当たり経費は、経済インフラ58.7億円、社会インフラ13.8億円、生産セクター20.6億円と、草の根援助というには規模が大きすぎる。

ODAの地域配分をみると、都市率(供与額に対する都市向け経費の比率)が高く、地方率が低い。実際、道路・橋梁支援の都市率は77.0%で、経済インフラ全体の都市率は46.2%、地方率は29.3%である(第5表参照)。また、社会インフラは都市率39.5%、地方率53.2%と半々であるが、教育の地方率が73.4%で高いほかは、医療・保健、文化・スポーツともに都市率は

第5表 日本の対フィリピンODA分野別配分（1987-1996年累計）

	供与額 (億円)	構成比 (%)	円借款 率(%)	案件 (件)	1件当たり 金額(億円)	都市率 (%)	地方率 (%)
経済インフラ	6337.99	66.2	96.4	108	58.7	46.2	29.3
道路・橋梁	1888.32	29.8	94.8	39	48.4	77.0	14.5
海運	489.88	7.7	99.9	12	40.8	14.0	31.6
電化計画	529.60	8.4	100.0	7	75.7	9.6	52.5
社会インフラ	1257.41	13.1	59.6	91	13.8	39.5	53.2
教育	586.63	6.1	58.3	25	23.5	12.1	73.4
上下水道	574.89	6.0	70.9	29	19.8	59.1	40.7
医療・保健	85.19	0.9	0	11	7.7	95.4	4.0
貧困対策	0.90	0.0	0	2	0.5	8.9	91.1
文化・スポーツ	4.97	0.1	0	11	0.5	90.1	0
災害緊急援助	4.83	0.1	0	13	0.4	-	-
生産セクター	1439.21	15.0	58.9	70	20.6	31.2	67.1
農業開発	721.31	7.5	42.1	42	17.2	9.8	88.8
農業関連産業	56.55	0.6	0	5	11.3	36.2	46.2
地域総合開発	156.60	1.6	72.5	6	26.1	0	100
人間開発	36.21	0.4	0	6	6.0	0	100
水産関連	135.75	1.4	77.9	2	67.9	22.1	77.9
環境保全	536.60	5.6	96.2	10	53.7	15.8	32.0

(注) 円借款率は供与額に対する円借款の比率。案件は開発調査など贈与の技術協力は除く。

都市率(地方率)は経費のうち都市(地方)向け経費の比率で、広域向けは除く。

(出所) 海外コンサルティング企業協会(1998) B-1～B-14, 外務省(1997b)より作成。

90%以上である。生産セクターを除くインフラ支援において、地方率の低さは、地方の農家、小規模製造業、女性・児童などの個人経営体を支援するような草の根援助を軽視する傾向を示しているのである。換言すれば、我が国のODA案件は大規模で、地域配分の上からも都市率が高いのであって、小規模案件による地域開発を重視する草の根援助は、僅かな案件、経費しか計上されていないと推測できる。

(2) 地域格差の是正

フィリピンの1人当たり実質生産額(1985年基準価格)は、メトロマニラと最も貧困率が高いビコール地域を比較すると、1988年、1994年とも5.3倍で格差は縮小していない。1人1日当たり2000[₱]の摂取などBHNを充足できる所得に達していない人口の比率、すなわち貧困率もメトロマニラとその近郊の中部ルソン、南タガログ、あるいはセブを含む中部ビサヤなどの地域は低い反面、ビコール、東ビサヤ、西ミンダナオなどの貧困率は高い(第6表参照)。また、世帯平均所得の格差も縮小しているとはいえず、依然として地方の所得はメトロマニラの30%程度にとどまっている(第7表参照)。世帯平均所得2万ペソ以下の低所得層は1988年には34.6%(364万人)あったが、1994年には8.5%(108万人)に減少してはいるが、これは物価上昇によるためで、低所得層が都市ではなく地方に集中していることには変わりはない。つま

第6表 貧困率の地域格差とNGOの数

地域名	貧困率(%)		NGO(実数)		地域名	貧困率(%)		NGO(実数)	
	1988	1994	総数	活動中		1988	1994	総数	活動中
メトロマニラ	25.2	10.5	403	-	ビコール	61.4	60.8	70	2
中部ルソン	33.8	29.2	140	6	東ビサヤ	54.7	44.8	96	6
南タガログ	46.6	34.9	106	4	西ミンダナオ	43.7	50.6	93	4
中部ビサヤ	52.1	37.5	116	4	フィリピン全土	45.5	40.6	2005	50

(注) 貧困率はBHN充足が可能な地域別所得(1998年3,711~6,576ペソ, 1994年6,425~11,230ペソ)に達しない人口の比率。NGOの総数は1991年, 活動中は1996年の値。地域名は全土の一部のみ注出。

(出所) NSCB(1997) table 2. 10, ADB(1997b) pp. 13-16より作成。

第7表 世帯平均所得・低所得者分布の地域格差の推移

	世帯平均所得指数			低所得層(万世帯)			低所得層比率(%)		
	1988	1991	1994	1988	1991	1994	1988	1991	1994
全国平均	50.9	47.1	47.9	364.3	195.4	108.3	(34.6)	(16.3)	(8.5)
地方平均	35.6	29.8	30.5	304.9	146.7	85.3	(46.6)	(24.3)	(13.3)

(注) 世界平均所得指数はメトロマニラの世帯平均所得(1988年79,341, 1991年138,256, 1994年173,599ペソ)=100。低所得層とは世帯平均所得2万ペソ以下。

(出所) NSO(1995) table 2. 1, NSO(1996) pp. 176-177, NSCB(1997) table 2. 3より作成。

【保健】 15件(35.7%) 青少年・同性愛などのエイズ対策 8件 診療所・診療車 2 家族計画トレーニング 1 人口・保健・福祉サービス・訓練 1 思春期の保健・性の学校巡回 1 助産婦自習システム 1 ケアを通じた地域生活改善計画 1 【教育】 4件(9.5%) 小学校拡充計画 4 【上下水道】 5件(11.9%) 地方水供給計画 4 簡易便所建設 1 【貧困対策】 1件(2.4%) 都市貧困層住民改善 1	【農業】 7件(16.7%) 精米所・乾燥場等整備 3件 農地改革コミュニティ支援 2 小規模灌漑修復 1 農林技術開発研修所拡充 1 【訓練】 3件(7.1%) 教育・災害対策訓練センター 2 職業訓練機材供与計画 1 【運輸】 1件(2.4%) 小規模棧橋修復計画 1 【環境保全】 6件(14.3%) 沿岸資源管理・海洋保全 3 生物多様性保全計画 1 マニラのゴミ収集計画 1 少数民族向け社会林業 1
--	---

(注) 括弧内は案件の構成比。1件当たり数十万円から1000万円程度。総額1.16億円。

(出所) 外務省(1997b) pp. 122-123より作成。

第3図 対フィリピン草の根無償のプログラムと案件数(1996年)

【保健】 保健教育・下水整備・妊婦及び児童ケア コミュニティ保健計画・能力向上計画 地域薬局・保健教育・医療支援 【マイクロ・クレジット】 国家生活改善計画(各国ODA) 自助努力グループ・銀行連携計画 都市貧困層コミュニティ住宅計画 【地域開発】 貧困解消・資源管理・機構整備(オランダ) コミュニティ組織化・能力開発(ドイツ) 高地少数民族コミュニティ開発(ADB) 地方自治体能力向上計画(米国)	【農地改革】 農地改革コミュニティ組織化・組合化 砂糖農園小作農組織化[大地主対策] 三者構成農地改革登記(ベルギー、EU) 【環境保全】 漁業資源管理・生活改善(ADB、日本) 沿岸資源管理計画 債務自然環境スワップ(世界自然保護基金) NGO総合保全地域(世銀の地球環境基金) コミュニティ森林保全(ADB、米国) 森林再生契約[自治体・NGO・住民参加型] 公有地総合社会林業[耕作地対象] 三者構成高地林産物開発パートナーシップ
---	--

(注) フィリピン政府・NGO連携の計画を内容を反映するよう書き換えた。括弧内は援助国または援助機関で外国NGO支援は除く。三者構成は政府、NGO、住民の三組織。

(出所) ADB(1997b) pp. 48-51より作成。

第4図 フィリピン主導の草の根援助プログラムと援助国(1996-1997年)

り、貧困対策として、地域開発や草の根援助の重要性は高いといえる。

他方、フィリピンにあっても、大規模で収益性の高いインフラは民活導入によって積極的に推進されている。1990年BOT(Build-Operate-Transfer)法は、フィリピンの道路、電力、港湾、空港、通信などのプロジェクトに民間企業の入札を認め、民間事業者からの案件形成、随意契約も許可している。また、1991年外国投資法は外資によるインフラ事業も容易にし、発電所、空港、電話などの分野は多額の外資導入が進んだ³⁾。そして、1991年地方自治法は、地方インフラ、上下水道、廃棄物処理、学校建設、基礎医療、社会福祉、環境保全、農業指導などを地方自治体の業務とするよう権限委譲を進め、その財源として、地方交付税、地方税を充実させるとしている⁴⁾。そこで、地方自治体の参加する草の根援助の要請は分権化によって増加すると考えられる。したがって、民間と競合する収益性の高い経済インフラへは、外資を中心とした民活導入を図ることができるのであって、ODAは収益性の余り高くない地方道路や村落道路などの草の根援助を支援するように改めるべきであろう。

(3) NGOによる草の根援助

フィリピンの草の根無償については、マニラの日本大使館で草の根無償の担当者1人が兼務で、現地のNGOから提出された計画を書類審査し、NGOの過去の実績をみて採用を決める。草の根援助重視もあって、案件数と経費は1991年10件0.2億円から1996年42件1.16億円と順調に増加している⁵⁾。1996年の草の根無償42件をみると、エイズ対策など保健をはじめ、小学校建設、上下水道整備など草の根インフラが24件(57.1%)で多い。次いで、農業関連、訓練など草の根の生産セクター支援7件(16.7%)、沿岸資源管理、林業関連など草の根の環境保全6件(14.3%)と続く(第3図参照)。したがって、フィリピンへの草の根無償は、草の根インフラへの支援が73.8%で大半を占め中核をなしていることが分かる。

他方、フィリピンの視点からNGOによる草の根援助をみると、政府と連携し、ODA、国際援助機関、外国NGOの支援を受けつつ、保健、マイクロ・クレジット、農地改革、環境保全を全国的にバランスよく実施している（第6表、第4図参照）。実施体制をみても、貧困率の高い地域でもNGOは十分活動しており、パートナーシップが重視された参加型の開発となっている。つまり、草の根援助は、援助国から被援助国への一方向のものではなく、開発途上国のオーナーシップを尊重して、援助国政府やNGOはいっそう現地の住民、NGO、地方自治体、政府との連携を強化して草の根援助を実施することが期待される。

5. 草の根援助の強化

(1) 貧困対策・環境保全への取り組み

民活導入の問題は、購買力のある消費者や「うま味のある仕事」に民間企業は集中して事業を展開するから、ビコール、西ビサヤ、西ミンダナオなど貧困地域へは民活導入は進展しない。また、公平性、環境保全への配慮も軽視されがちである。そこで、貧困対策、環境保全への配慮を積極的に計画に盛り込み、貧困地域への草の根援助を強化することが求められる。つまり、民活は大規模なインフラ整備に、ODAやNGOは草の根援助を重視するように役割を分担するのである。さらに、地域開発の手段として草の根援助を位置づけると、地方自治法によって財源を充実し、現地のニーズを把握しやすい自治体とNGOとが連携して開発を進めることが求められる。

環境保全については、1997年に我が国でも汚染防止装置の設置、省エネ・クリーンエネルギーの開発、熱帯林の保全と社会林業・植林の支援、下水道の整備、環境教育の普及などのプロジェクト、プログラムを強化する「21世紀に向けた環境開発支援構想」を打ち出した。さらに、援助国は環境ガイドラインによって、環境保全への配慮を被援助国に求め、環境保全に関する案件、環境アセスメントをへた案件に優先的にODAを供与するとしている¹⁾。しかし、我が国の過去10年間の対フィリピン環境ODAは96.2%が円約款で、環境案件の収益性が低いことを考慮すると、借款では被援助国側に環境案件を要請するインセンティブは低下してしまう（第3表参照）。他方、森林や海岸などの自然環境の保全には、日常から農林漁業、薪炭生産、飲料水・洗濯水の確保、廃棄物投棄、排泄などで環境を利用する現地住民の協力が不可欠である。したがって、地域コミュニティに対する環境教育、環境配慮の経済活動への要請、それを可能にするBHN支援とマイクロ・クレジットには贈与あるいは金利、返済期間、据置期間のいっそう緩やかなソフト・ローンが必要である²⁾。つまり、住民、個人経営体を地域コミュニティのなかで環境調和型の生活、生産へと誘導する草の根の環境ODA、エコ・マイクロ・クレジットが検討されてもよいであろう。

(2) 個人経営体の支援

個人経営体や現地住民は弱者として扱われてきたが、弱者救済は援助依存を強めるから、住民に雇用機会と収入源を確保しなくてはならない。そこで、草の根援助についても、地域開発、

個人経営体の人材育成といった経済効果や効率性に配慮し、草の根インフラを整備することは望ましい。しかし、草の根インフラ整備のためには、地元の受益者に配慮した小規模な案件を計画できるように、多数のNGOや地方自治体の企画能力の向上、計画審査のための体制づくりが不可欠である。しかし、被援助のNGO等の指導者は、援助国とのつながりから、彼らの外貨入手、海外研修、高収入を目的として、援助案件を企画する危険がある。つまり、援助国のNGOを含めた援助体制は、企画能力、審査能力を向上するために優秀なマンパワーを確保しつつ、情報公開を行って、不正の防止に努めなければならない。

対照的に、中間技術、高い雇用吸収力をもつ個人経営体をマイクロ・クレジットによって直接支援することは、個人経営体のオーナーシップを尊重し、その計画を金融面で支えることであって、計画の策定についてNGO、地方自治体への依存度は低下する。つまり、マイクロ・クレジットは、個人経営体の計画策定・実施の裁量の余地が大きく、効果的な草の根援助であると考えられる。我が国はマイクロ・クレジットを軽視しているが、それを見直し、個人経営体のもつ現地の実状に見合った中間技術、労働集約的技術、旺盛な雇用吸収力を支援することで、地域コミュニティの安定に大きな役割を果たすことができるのである。そして、個人経営体を中間層、有望な起業家に育て上げ、開発の担い手が生まれると考えられる。

ところで、ODAは資金負担者が国内に、受益者が外国にあるため、援助関係省庁や援助機関は国民の意向に配慮せず援助分野を選択する傾向が強く、これが国民の阻害感を高めている。そこで、ODAの資金負担者と受益者との支持をえるために、ODAの計画・実施から事後評価まで把握する援助機関、事業者、NGOは、保有する情報を公開することが求められる。特に草の根援助の場合、小規模で多数の案件が提案されるが、それを審査する場合、実績と並んで、事後評価、第三者評価を参考にすることが望まれる。他方、計画段階から参加を促すことによって、現地ニーズの把握、計画参加へのインセンティブ向上が期待でき、「顔の見える援助」となる。草の根援助では、小規模性、低収益のため民間企業の参加は少ないが、村落、NGO、住民の参加のインセンティブは強い。したがって、草の根援助を拡充するためには、情報公開、マイクロ・クレジットの強化、参加の推進が必要であると結論できる。

注

〈第1節〉

- 1) 外務省 (1997a) p. 3, OECD (1997) pp. 12-21 参照。
- 2) 海外経済協力基金編 (1996) pp. 477-480 参照。21世紀に向けてのODA改革懇談会も、①人道的支援、②地球的課題 (環境悪化、人口爆発、食料・エネルギー危機、国際犯罪、金融不安など) の克服、③安全保障、を目標としているが、数値目標はない。
- 3) 住民の自助努力グループというべきPO (People's Organization) もある。また、NGOはODA補助金を受けている場合も多い。ただし、開発途上国にあっても、行政官、外資系企業労働者、サラリーマンなどは人間開発指標の上で劣位にあるとはいえず、草の根援助の対象とはいえない。
- 4) BHNへの配分は米国46.8%、ドイツ45.0%、英国45.3%、スウェーデン56.1%、ノルウェー49.9%で高い (OECD (1997) table 27 参照)。DACは欧米、日本など21ヶ国。ただし、高所得国のシンガポール、アラブ首長国連邦は開発途上国に、中所得国の旧ソ連・東欧は先進工業国に分類されるが、DAC加盟国ではない。

〈第2節〉

- 1) 草の根援助への仕訳は外務省 (1997a) pp.151-158 参照。NEDA (1997) も草の根援助を分析していない。一般無償の「債務救済」は後発開発途上国の債務、円借款の返済に対処する資金供与で、「ノン・プロジェクト」は国際収支赤字に対処する構造調整の際、輸入に必要な外貨を提供するものであるから、草の根援助ではない。
- 2) 外国人研修生は中国の研修生協力機構、インドネシアの職業訓練機関などから鋳造、塗装、缶詰などの技能職として4万人以上派遣され、賛助会員の中小企業で最長3年間、研修手当月額8万円程度を支給される。ただし、10~15%は管理費として派遣先へ回される (国際研修協力機構 (1997, 1998) 参照)。
- 3) 「国際交流基金補助金」は国際相互理解のための交流事業であるが、我が国の大蔵官僚の留学にも充てられるなど現地住民とは無縁である。同様に、総務庁の青年交流、文部省の学生交流、学術交流、厚生省・自治省の人的交流も、国費での大学・大学院留学、博士号取得、行政官の交流・研修、講演会・会合など一般住民とは関連が薄い。通産省は民間企業を対象にした技術移転・人的交流を、労働省、郵政省などが実務研修、経営・調査専門家派遣、民間企業の海外労働者訓練支援を実施しているが、これらも特定の行政機関、企業が対象である。
- 4) WIDは外務省 (1997a) pp.89-92 参照。
- 5) 1983年にバングラデシュが設立した零細農家向け「グラミン銀行」に対して円借款のツーステップ・ローンが供与されている。「海外投融資」は日本企業や現地企業が開発途上国で実施する事業に対して資金を融資・出資するもので、外務省「開発投融資」は国際事業団を通じて実施されるが、農林、鉱業を主な対象とした日本企業に事業に要する資金を貸し付ける。通産省の「中小企業海外投資協力資金金融」、農林水産省の「海外漁業協力事業」も同様である。国際機関による草の根援助は、多国間ODAによって資金を得ているが、ここでは扱わない。

〈第3節〉

- 1) 海外経済協力基金編 (1996) pp.148-151, 外務省 (1997a) pp.211-227 参照。内外6000名もの医師を登録し40ヶ国に派遣している「国境なき医師団」(フランス) など援助国NGOはマスメディアでも頻繁に取り上げられる。NPO (非営利組織) 法制定後は、市民NGOでも財務諸表や活動記録を作成公開し、法人NGOに公認される道が開かれたが、それに要する資金やマンパワーが不足しているため、法人化した市民NGOはほとんどない。
- 2) ミンダナオ地域でも日本の古着は1着150~300円で大量に販売され、ボールペンやノートは25円程度と安価である。ただし、中古パソコン、医薬品は、相対的に有意義な援助物資であろう。
- 3) マスメディアはNGOやボランティアを高く評価するが、「する側の論理」を意識していない場合が多い。多谷 (1994) p.187, 209 はボランティアを教育の一環として認識し、大学の単位認定を提唱しているが、これは東海大学教養学部国際学科で「国際ボランティア」科目を開講しているのと同じ発想であろう。他方、被援助国NGOにも援助国とのつながりを悪用した不正蓄財などの危険も指摘できる。

〈第4節〉

- 1) 公共事業の計画はMKPI (1994) pp.148-178 ADB (1997a) 参照。
- 2) 方針と実績は海外経済協力基金業務第I部業務第3課 (1997), 海外コンサルティング企業協会 (1998), 外務省 (1997b), ADB (1997a) pp.148-149, フィリピン側の評価はNEDA (1997) 参照。事業計画を入手し、詳細に検討することは困難なので、公開資料から草の根援助を推測している。
- 3) BOT法は海外経済協力基金業務第I部業務第3課 (1997) pp.6-7, ADB (1997c) pp.17-21, 外国投資法はMKPI (1994) pp.244-291参照。
- 4) 地方自治法はADB (1997b) pp.21-23, 64-65, MKPI (1994) pp.244-291, 海外経済協力基金業務第I部業務第3課 (1997) p.19 参照。

- 5) 92年6件0.11億円, 93年8件0.21億円, 94年13件0.59億円, 95年29件0.87億円(外務省(1997b) pp.114-123参照)。兼務のため実施できなかった草の根無償計画の現地審査・調査も, 1998年から草の根無償専門担当日本人が大使館に雇用されたことで, 可能となろう。

〈第5節〉

- 1) 1989年DAC政策ステートメントは目標として, 公平な分配と参加型の開発の促進, 環境面の持続性確保も指摘した。また, 1992年のODA大綱は, ①環境と開発を両立させる, ②軍事的用途・紛争助長への使用を回避する, ③国際平和・社会経済開発の観点から軍事支出・大量殺戮兵器・武器の輸出入の動向に配慮する, ④民主化・市場経済化及び人権・自由の保障の状況に配慮する, とした(海外経済協力基金編(1996) pp.477-480, 鳥飼(1998) 第11章参照)。
- 2) 行動計画では, ①大気汚染・水質汚濁・廃棄物対策, ②地球温暖化対策, ③自然環境保全, 植林, ④浄水場・上下水道・井戸の整備, ⑤環境意識の向上, を掲げた(外務省(1997a) pp.21-65参照)。ただし, 草の根援助の場合, 規模が小さく案件が多いから, 環境影響評価は簡単な様式で済ませないと進捗しないであろう。環境ODAは鳥飼(1998) pp.184-192参照。

引用文献

1. 海外経済協力基金編(1996)『海外経済協力便覧』国際ジャーナル社
2. 海外経済協力基金業務第I部業務第3課(1997)「フィリピン共和国 カントリー・ペーパー」海外経済協力基金
3. 海外コンサルティング企業協会(1998)「我が国の対フィリピン開発援助の動向—外務省フィリピン国別評価用事前資料」海外コンサルティング企業協会
4. 外務省(1997a)『我が国の政府開発援助 上巻』国際協力推進会
5. ———(1997b)『我が国の政府開発援助 下巻』国際協力推進会
6. 国際研修協力機構(1997)『JITCO ご案内』国際研修協力機構
7. ———(1998)『中小企業における外国人研修生・技能実習生受入実態等に関する調査研究』国際研修協力機構
8. 多谷千香子(1994)『ODAと環境・人権』有斐閣
9. 鳥飼行博(1998)『開発と環境の経済学——人間開発論の視点から』東海大学出版会
10. フィリピン国別援助研究会(1994)『フィリピン国別研究会(第2次)資料—現状分析』国際協力事業団
11. ADB: Asian Development Bank (1997a) *Asian Development Bank Annual Report 1996*. ADB
12. ———(1997b) “*Country Report: Philippines Study of NGO's in nine Asian Countries*”. ADB
13. ———(1997c) “*Country Economic Review: Philippines*”. ADB
14. MKPI: Mahal Kong Pilipinas, Inc. (1994) *Investor's Guide to the Philippines 1993-1994 edition*. MKPI
15. NEDA: National Economic and Development Authority (1997) “*Report on the Outcome of the 5th ODA Portfolio Review*”. NEDA
16. NSCB: National Statistical Coordination Board (1995) *Regional Social and Economic Trends: Region V (Bicol Region)*. NSCB
17. ———(1997) *1997 Philippine Statistical Yearbook*. NSCB
18. NSO: National Statistics Office (1995) *1995 Philippine Yearbook*. NSO
19. ———(1996) *NCR Profile: National Capital Region*. NSO
20. OECD (1997) *Development Co-operation*. OECD
21. UNDP: United Nations Development Programme (1997) *Human Development Report 1997*. Oxford University Press

Abstract**Grassroots Aid and NGOs in Development Co-operation****Dr. TORIKAI Yukihiro**

The Government of Japan established its ODA Charter in June 1992 and one of four principals is support for self-help efforts of developing country. The new strategy for Development "Sharpening the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation" was adopted by Development Assistance Committee, one of the specialized committees in OECD, at its High Level Meeting of May 1996. This statement proposed a global development partnership as (1) economic well-being: a reduction in poverty, (2) social development: universal primary education, access to health services and a reduction in infant and children mortality and (3) environmental sustainability. Some of these approaches were set out in broad terms in grassroots aids.

It has been less than ten years since Japan started its grassroots aid as ODA and the evaluation study of grassroots aid has not been popular in Japan. However volunteers and Non-Governmental Organizations for development co-operation are very active in international society and small scale official assistance including micro-crediting has come into operations to the rest of the world. Also there was dramatic increase of numbers of various Japan's grassroots aid.

Indeed large scale projects like construction of infrastructure, nation wide research support the grassroots peoples and the rural activities, grassroots aid are characterized as regionally or personally focused and small scale investment oriented for human development or personal managers. The relationship between infrastructure assistance and grassroots aids is mentioned in this paper from the view point of human resources development in the Philippines. Regarding Women in Development, grassroots aid include to provide technological assistance for rural areas and to accept trainees from villagers.

Nevertheless it is worth mentioning an overall trend of Japan's ODA is in transition from government or firms oriented strategies to its human development, Japan's major volume of ODA has been provided to the large infrastructure projects by yen-loan. Grassroots aid has become the center of attention of public in various forum of NGOs after recognizing the important role of human development. To achieve the goal of development co-operation, Japan should be careful in increasing grant aid and soft-loan to the fields of grassroots.