

日本の国際教育協力に関わるNGOの課題
- 「教育NGOの支援事業に関わる調査」の分析から -

西原直美

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

はじめに

日本のNGO(民間支援団体)の多くは1979年以降に発足した。1979年のインドシナ難民の大量流出で、マスコミが伝える難民の窮状が日本の市民を国際協力に駆り立てて以来、約20年の歴史を持つ。一方、NGO先進国といわれている国々、たとえばカナダのNGOは、第2次世界大戦の勃発に伴い、1940年代から1950年代に多くの救援・難民団体として創設され、1960年代にカナダ国際開発庁(CIDA)によるNGO支援(マッチング・グラント・プログラム)が始まっている。また、米国では、NGOは既に第2次世界大戦後にはODA(政府開発援助)の正当な担い手として公式に認知され、1982年に策定されたアメリカ国際開発庁(USAID)の政策文書に「基本的にPVO(民間のボランティア組織)はアメリカの対外援助の実施における重要なパートナー」であるとまで明示されている。更に、オーストラリアでも、1960年代半ばにはNGO連合体に対する公的援助が始まり、1970年代半ばにはNGOのプロジェクトに対して補助金が供与されるようになった。それに対して、日本の政府によるNGO支援は、1989年外務省による「NGO事業補助金」および「草の根無償資金協力」が始まりで、わずか10年が経過するのみである。

そもそもNGOとは、政府、自治体や企業では扱いにくいニーズに対応する活動を自発的に行う民間組織のことを言う。そのNGOに対して、なぜ政府が支援しなければならないのか、という疑問がわいてくる。その背景には、世界の開発援助政策におけるNGOの果たす役割への期待がますます大きくなってきたことが挙げられる。

途上国への開発援助は約50年の歴史を持つが、その流れは1990年タイのジョムティエンから世界に向けて発信された「万人のための教育世界宣言」

と、1996年経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)によって策定された、「新開発戦略」によって明確にたどることができる。前者では、途上国の開発援助における基礎教育の充実、女性・社会的弱者に対する配慮の重要性が訴えられ、後者においては、開発の目的は「人々の生活の質の向上」に絞り込まれ、ほとんどのDAC諸国で貧困削減、人間の基本的ニーズBHN(Basic Human Needs)重視の方針が打ち出された。「参加型開発」「人間中心の開発」「持続可能な人間開発」すなわち、援助が必要だとされてきた途上国の人々自身が能力をつけ、横につながり、貧困から抜け出して自立発展していくことが、開発の正しいアウトプットであるとの同意が見られる。その開発を進めるに当たって、草の根での能力強化や、貧困削減に絞って長年活動してきたNGOが有する経験と人材の活用は、ODAを進める上ではもちろんのこと、地球全体の健全な維持、持続・発展にとって必要不可欠なものである、という結論に行き着いた。

このような背景から、1991年以来、世界最大のODA供与国であり続ける「日本」の、NGOに対する期待も年々高くなってきているのは当然のことと言える。今や、日本のNGOには途上国の人々やNGOあるいは政府から、国際機関からそして、日本の政府からの大いなる期待がかけられている。それに対して日本のNGOは、それらの期待に十分応えられるだけの組織に成長していないことを十分認識し、何とか世界最大のODA供与国のNGOとしての責任を果たそうと様々な努力を行っている。日本の政府にしても、他の先進国が50年から30年の試行錯誤のもとにたどり着いたNGO支援を、わずか10年という短期間で追い付き、追い越そうと模索している。先進国の経験に習って、将来の「平和と繁栄が実現され、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築」に向けて、新開発戦略のイニ

シアティブを取ることは賞賛に値する。しかし、最も身近なパートナーである日本のNGOの現状にもっと目を向け、耳を傾け、日本のNGOがプロの開発援助の担い手としてその責任を果たすための自助努力を、支援策と明確に分けた上での政策を慎重に進めなければ、「草の根の開発」支援をトップダウンで行うという矛盾した政策に陥ってしまう可能性があることを危惧する。日本のNGOが、政府を含めた様々な開発パートナーとの連携をリードするに十分なリソースと、民間支援団体としての明確な開発理念を持つことが緊急課題である。

1. 教育NGO支援事業に関わる調査背景

「教育は個人の向上と社会の改善のための不可欠な鍵」であると「万人の教育世界宣言」にもあるが、まさに「教育」は人々の生活の向上のための土台となるものである。したがって、教育分野の国際協力に関わるNGO（以下、教育NGOと呼ぶ）は草の根レベルの開発の最重点課題に取り組んでいる、いわば、現在の開発援助の主役とも言えよう。ところが、DAC諸国におけるODAの基礎教育分野への配分が平均1.2%（1998）と低いことにも見られるように、教育協力は開発援助全体から見るとマイナーな位置に置かれている。教育分野の国際協力を主たる活動にすえるNGOも、NGO全体から見れば数的にも少なく、また規模も小さい団体が多い。ある意味で、現在のところ遅れを取っている教育NGOに、「人間中心の開発」実現のために、更なる奮起が望まれる。

以上のような背景から開催した、ラウンドテーブル「途上国の基礎教育における国際NGOの役割」¹、公開シンポジウム「発展途上国の教育開発におけるNGOの役割」²の議論を通して、日本の教育NGOの課題を以下のように整理した。

NGO団体が常に抱えている悩みは、「事業資金の確保」である。広報活動に力を入れ、広くNGO事業に対する市民の理解を促し、寄付金や会員を増やすことによって資金を確保することは、事業を運営する以前に団体の維持にとっても大前提である。

現在、多くのNGOに、この「資金の確保」より大きな課題として認識されているのが、「成果の重

視、効率性の追求」である。NGO活動に対する一般市民の関心は年々高まり、マスメディアなどでもかなり取り上げられるようになった。今のところ、これらの報道は大概好意的なものであるが、ひと時のODAのミニチュア版「学校を何校建設しました」などという報道に対して、無条件に賞賛する人は少なくなるだろう。「開発教育³」が進み、市民が「持続可能な開発」に対する理解を深めれば、何をどれだけやったかでなく、どれだけ人々の生活が向上したか、という問いに結びつく。それらの問いにきちんと答えられるか。また、ODAによる様々なNGO支援が進められており、「NGOの事業に政府が公的資金を拠出する場合、ドナー側の立場として政府は一定以上のアカウンタビリティを求めていく必要がある」と明言される中、NGOへのアカウンタビリティの要求に対する圧力はますます強くなっている。NGO自身、協力活動地域における複数団体の活動重複や、活動サイトの獲得競争など、現場で目の当たりにする中、支援事業を実施したということに満足してはならない、ということに気づき始めている。投入に対してどれだけ成果があったのか、より費用効果をあげることはできないか、改善の余地はないかなど、見直し策を立てる時期である。中でも、インドネシア、ネパールなど援助団体密集地域では、複数の団体がよく似た支援事業を展開していたり、ある団体の活動が他の団体の活動を妨げる結果となっている例も少なくない。さらに、ある団体の失敗の経験を知っていれば同じ失敗を繰り返さずに済むこともある。今、NGOは同地域・同分野あるいは同領域で活動している「団体間の交流・連携および活動調整」を強く望んでいる。

さらに、10年あるいは20年の活動を続けてきたNGOにとって、「フェーズアウトプログラム」と「フェーズアウト後の対応」が目前の課題となっている。開発援助・国際協力を実施するにはこの問題は常について回るが、特にNGO活動の場合は、草の根レベルの協力ということで、地域行政の巻き込みや、地域住民の社会基盤の整備などの視点が抜けていることが多い。また、事業の計画立案の際にフェーズアウトスケジュールが明確に定められている例も少ない。ODA以上に頭の痛い問題だ

と言えよう。

経済危機が背景となり、開発援助のアカウントビリティ・効率性を問う国民の声が高くなって10年、ODAの評価の実施が徐々に進められてきた。しかし、NGO界では、「ボランティア」の言葉に惑わされて、NGO自身もそれを支える市民も、「評価」をあまり意識してこなかったし、現在でも「財政上の問題」を言い訳に、NGO団体およびプログラムの評価は進んでいない。しかし、これだけNGOの専門化が進み、国際機関やODAのパートナーとして、すなわち、開発援助のプロとしての役割が大いに期待されている現在、NGOはもはやNGO文化への「評価の導入」に二の足を踏んでいる場合ではない。

「草の根」の地域社会のエンパワメントや、地域住民の能力強化による、持続可能な開発協力に優位性を持つNGOは、上記の「評価」問題や「事業実施地域や国の行政、そして日本政府あるいは国際機関との連携」問題に関しては、今後大いに学習を積む必要があると認識している。NGO関係者はこれをNGOらしい捉え方で、「自己研鑽」と呼ぶが、国際協力の実施者として、また人間開発の支援者としてその専門性を高めることを自らに課している。

2. 教育NGO支援事業に関わる調査概要

以上の国際教育協力におけるNGOの果たす役割の重要性と、教育NGOが直面する課題を踏まえ、それらの解決に関わる支援策として、「NGO広報支援」「情報提供」「フォーラムの開催」「共同研究の場の提供」「国際教育協力を携わる団体・機関の連携支援」の5項目を挙げた。これらの準備作業として2000年4月、日本の教育NGO89団体を対象に「教育NGO支援事業に関わる調査」⁴を実施した。

本調査は2部構成とし、第1部では上記支援策の提案に対する「NGOからの提言」という形でNGOのニーズを精選すること、第2部は、各NGOの基礎情報⁵および実施事業の記述⁶から成り、教育NGOのデータベース化を目標に各NGOの専門性あるいは実施事業の特性を明らかにすることを目的としている。

3. 教育NGO支援事業に関わる調査結果から - 教育NGOの認識

調査対象89団体に対して、28団体より回答を得た（調査に対応できるスタッフがいないという理由から無回答：2団体、解散後新しいINGOを設立：1団体、宛先不明で返送：1団体）。以下、各項目毎に教育NGOのニーズを分析していきたい。

3-1. NGOの広報支援について

「NGO広報支援」に関するNGOからの要望として最も多かったのが、「ホームページからのリンク」である。リンクをかけることにより、ひとりでも多くの市民にアクセスしてもらい、団体に対する理解を図ろうという姿勢が見られる。また、NGOは目的を同じくする有志が自発的に結成した団体であることから、一般に、その社会的信頼を得るためには大変な努力あるいは時間を要するが、研究機関のリンク先になっているということが、団体の社会的信頼度を高めるという利点を狙ったものとも考えられる。

NGOの存在状況は日々変化していると言っても過言ではない。本調査においても宛先不明の団体や、以前のNGOを解散して新しいINGOを設立した団体など、数例あったことからその盛衰の激しさが伺える。他の団体がどこでどんな活動をしているのか、NGO間でも把握しきれていないのが実情である。「教育NGOデータベース公開」⁷により、そのような混沌としたNGO界を整理し、国内外に整然とした情報を提供することによってアクセスの機会を提供し、しかも効率的なアクセスの保証をすることができる。

表 - 1 「NGOの広報支援」に関する要望

内 容	数
当センターホームページから各団体へのリンク	6
教育NGOデータベース公開(英文で)	5 (3)
教育NGOネットワーク作り	2
教育NGOの広報種加場の提供	1
ホームページ作成支援	1

さらに、NGO間の連携をより進めた形で、「教育NGO

ネットワーク作り」⁸の構想を抱いている団体もある。ネットワーキングは、リアルタイムで双方向の交流、情報交換、共通のテーマに関する議論などを可能にするのみならず、特に大きな団体の影になりがちな小規模NGOにとって、その存在意義を正当に国内外にアピールできる意味でも、価値が高い。さらに、効率的な活動実現を可能にする連携・調整の場となることもできる。

3-2. 情報提供について

次に、「情報提供」の項目においても、「教育NGOのデータベース公開」への要望が最も高かった。海外のNGOが開発援助のパートナーを探そうとして苦労する、あるいは日本の市民が自分の納得のいく国際協力を行っている団体に寄付したいが、どの団体がどのような事業を行っているのかよく分からない、という話をよく聞く。「海外から日本のNGOへのアクセスの場となる」という要望にも関連するが、データベースによって教育NGOの活動を集約することにより、NGO間の連携の効率も上がり、何より、国内外の協力機関のみならず、一般市民に対してもアクセスチャンネルを増やすことにつながる。

表 - 2 「情報提供」に関する要望

内 容	数
教育NGOのデータベース公開	6
先進国NGOのノウハウ	3
NGO活動支援情報(資金集めの情報)	3
教育協力の専門情報(事業評価の手法等)	2
海外から日本のNGOへのアクセスの場となる	1
教材開発、開発教育に関する情報	1
途上国の情報	1
求人求職情報	1

「先進国NGOのノウハウ」や「教育協力の専門情報(事業評価の手法等)」⁹に対する要望は、NGOの専門性の向上につながるものである。NGO先進国の米国では、PVO(NGO)が専門化し、USAIDが国民の持つ価値観をより忠実に繁栄した基本原則を実行に移せるようになったから、PVO(NGO)とUSAID間の文化的、理念的な溝が狭まってきた、との報告がある。ODA、NGO事業ともその目的を「持続可

能な人間開発」に絞り込み、互いの特性を活かしながら、かつ、互いに学びながらより成果の上がる戦略を展開していこうとしている現在の開発援助において、NGOに求められることは、アイデンティティを確立し、様々な機関と、健全で成熟したパートナーシップ関係を築いていくための、NGO自身の能力強化である。

「情報の時代」をよく反映しているのが、「NGO活動支援情報(資金集めの情報)」¹⁰への要望である。1989年公的資金によるNGO支援が日本で始まって以来、様々な支援策が政府によって打ち出された¹¹。また、NGOの存在意義の高まりと、ボランティア文化の日本の国民性への浸透に伴って、地方自治体も国際交流の域から国際協力、国際理解協力まで視野を広げ、NGOへのリンク、開発教育の推進、NGOネットワークの開設など様々なNGO支援に力を入れている¹²。そのような支援情報にNGOの生き残りをかけて、とってはNGOの自立性が問われるが、とにかく「情報」が戦略となりうる時代において、より正しい選択(決定)をしていくために、できるだけ多くの情報を収集しようという、NGOの姿勢が見られる。

一般に、地域住民のニーズをよりよく把握しているというNGOだが、日本のNGOの多くは「出会い主義」からプロジェクトをスタートさせ、いまだに現地の政治、経済、社会構造や住民のニーズをしっかりと把握しないまま事業を継続しているNGOもある。持続可能な開発のために地域住民の能力強化の重要性をしっかりと踏まえた上で、調査や計画段階での分析を行いたいものだ。「途上国の情報」¹³はそのためにも必要となる。

「NGOの広報支援」の項でも述べたが、NGOからの情報発信は、一般市民を国際協力に結びつける動機付けとなり、支援活動に対する支持層を拡大することにつながる。しかし、それらの情報が言葉足らずであったり、偏ったりしていた場合、市民の国際協力への理解も間違った方向に向いてしまうことになる。たとえば、NGOからの海外支援の呼びかけに対して、「日本の教育問題が優先する」「日本経済の心配をせよ」などという批判が出たりする。難民や被災民に対する募金を行っている人でさえ、なかなか目標や成果が目に見えにくい

国際教育協力のような分野においては、理解者を確保することは難しい。国際協力の意義や目的が正しく理解されることが非常に大切である。より多くの市民が、途上国の住民をより身近に感じ、彼らの問題がすなわち自分たちの課題であると捉えることができる学習、それが「開発教育」である。NGOは自ら「開発教育」実践に向けて情報を求めている。

3-3. フォーラムのテーマについて

次に表 - 3に、「フォーラムの開催」テーマに関する要望を整理してみると、「国際教育協力の専門性の向上」、「事業の効果・効率性の追求」そして「開発途上国におけるニーズ的確な把握」の各項に含まれるテーマは、プロジェクト・サイクル（調査分析・目標設定・計画立案・モニタリング・評価・フェーズアウト・フェーズアウト後の関係）として関連付けられる。「教育支援の理念と原則」や「教育協力の哲学」など、教育協力に関わる大前提のような教育NGOらしいテーマも挙げられている。「教育協力」の一言の中身は非常に幅広く、教育領域、協力形態、そして協力内容¹⁴など多種多様なアプローチが生み出されている。しかし、どの様なアプローチを採用にしても、効率性と成果重視の基本原則の下、その目標は何かを明確にしておくことが重要である。特に、学校建設や教材供与などの案件においては、学校を建設すること、文房具を供与することが目的の事業になってしまわないように、それらの活動を通して、誰がどのように力をつけるのか、という目標追跡が必要である。NGOのみならず、多くの援助国や援助機関で開発援助の目標を「持続可能な人間開発」に設定している現在において、「人

造り」の主分野である「教育」に関わっている教育NGOはその専門家として指導的立場に立つべきである。

教育NGOは「評価」を最も不得意とするかもしれない。というのは、一般にNGOは事業を事前調査から評価まで一つのサイクルとして捉えきれていない、したがって、「評価」能力も不足しているし、「評価」を行うだけの事務局体制および財政力が十分整っていない、さらに、「評価」を許容する文化も育ちにくい。つまり、「評価」はNGOの不得意科目となっている。一方、教育協力の成果を問う場合、「教育の質的改善」「学習の質」「教員・カリキュラムの質」など、質的側面を重視するゆえに、成果を数値化しにくい部分が多いことから、教育評価は難教科と捉えられる。以上、多くの教育NGOにとって「評価」はその必要性を強く感じながらも、なかなか踏み込めないテーマとなっている。しかし、地域住民と共に日々活動することを通して、地域住民のことを最もよく理解しているのもNGOである。「評価」とは、何もプロジェクト終了に際して、評価の専門家グループが聞き取り調査や資料を集めて、報告書を作り上げることではない。その第1歩は、日々の活動の中で得た情報を様々な観点から整理することにある。「評価」の価値はまず、いかに多くの偏りのない情報を獲得するかにか左右される。NGOは日々の活動の中からの豊富な情報を有しているという意味で、価値の高い「評価」を実施する可能性を持っている。ただ、情報整理の段階で、評価目的によって指標の置き方を変える、数値化により客観的伝達力を高める、質の問題もできるだけ客観的分析を行う、などの評価ノウハウは必要である。

表 - 3 「フォーラムの開催」テーマに関する要望

<p>国際教育協力の専門性の向上(国際教育協力事業の目標の確立・プログラム策定のノウハウ) 6</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育支援の理念と原則の持ち方 ・教育支援・教育協力の哲学 ・教育支援種別の成功と失敗修復のためのノウハウ ・学童支援のあり方と今後の動向 ・教育里親制度における里親の里子に対する関与の範囲 ・プロジェクトの開始の条件と完了の条件 	<p>事業の効果・効率性の追求（第三者及び自己評価に関して） 5</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育支援事業の評価方法について ・プログラム、NGO団体でのプロジェクト評価の方法 ・自分の団体内でのプロジェクト評価の方法 ・プログラム、プロジェクト評価実施とその活かし方
--	--

<p>開発途上国におけるニーズの的確な把握（被援助地域に関する情報の収集）1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育支援が必要な国の現状 	<p>提言活動の展開（被援助国及び国内における）3</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援国政府との対応・方法 ・支援国政府及び地域有力者との対応
<p>他援助機関との連携・協力（グローバルな協力事業の展開）2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育開発と職業開発の連携 ・ODA, 自治体と NGO の連携 	<p>より効果的、効率的な新しい協力事業の模索（政府・NGO 間の相互学習を通して）1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府と NGO による互いの事業評価
<p>パートナーシップの構築（援助側と被援助側の関係について）1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援相手との対応・方法 	<p>NGO の専門化と責務追求（NGO の独自性を活かしての国際協力の目標達成）2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本の NGO の役割 ・「近代国家」の限界と NGO の挑戦
<p>国際教育協力に対する国民の支持の確保及び参加へのイニシアティブ（開発教育に関して）4</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国内での開発教育 ・わが国における国際理解教育の方法と実践 ・国際化教育における日本の指針 ・日本人とボランティア ・なぜ日本人なのか？国民という概念の追求 	<p>持続可能な、自立発展性のある NGO 活動の展開（NGO の組織強化）2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGO スタッフが食っていくためには ・NGO 団体における問題点とその解決法

次の4項目、「提言活動の展開」、「他援助機関との連携・協力」、「より効果的、効率的な新しい協力事業の模索」そして「パートナーシップの構築」にまとめられるテーマは、「開発戦略」という共通のキーワードを持つ。

ODAはもちろんだが、NGO活動も相手国の行政や社会基盤を前提にして実施されるのが原則である。途上国の海外援助が入っている地域において、必ずといっていいほど目にする光景、たとえば、修理費用がないために供与された機材が放置されていたり、教材が鍵のかかる戸棚に保管されていたりするのは、その原則を踏まえないで実施された援助の結末である。地域住民の生活の向上は、最終的には行政サービスの責任であることを認識し、地域住民のみならず国や行政に対するアプローチ（たとえば「提言活動」）を含めた開発戦略を立てなければならないことを、NGOは試行錯誤のうちに痛感してきた。事業パートナーである地域住民とのコミュニケーションには熟練しているNGOだが、支援国や地域行政との対応ノウハウを必要としている。

また、各NGOは資金的制約の中で、事業を特化することによって効果を高めようとしている。だが、たとえば奨学金を提供してきた団体は、奨学生が学齢期を終えて職業に就こうとすると、職業訓

練サービスの必要性を感じ、職業訓練校に対する支援を行っている団体は、その生徒が社会に出るとき、就職問題に直面、地域産業の発展を願うように、総合的なアプローチの重要性もよく認識している。ひとつのプロジェクトを発展させて、複数のアプローチを同時に進めていく方向も考えられるが、大抵のNGOは常勤のスタッフも置けないほどぎりぎりのところで事業を運営しているのが実情である。戦略性のあるNGOは、他の協力分野・領域あるいは協力形態を専門とするNGOや、異なる開発戦略をもったODA、あるいは自治体と連携・協力することにより、事業効果をより高めようと努力する。そのために、「他援助機関との連携・協力」のノウハウを求めているといえる。

「ODAとの連携・協力」に対して、現在ではかなり積極的に捉えられているが、それほど簡単なことではない。以前にはNGO（非政府組織）が政府を批判する「反政府組織」のように捉える人もいたように、ODAとNGO活動では、その理念や戦略が大きく違う。たとえば、持続性の追求において、ODAは案件を行政システムの中に根付かせる方向で達成させようとするのに対して、NGOは住民組織や拠点施設の強化を通して確保していこうとするなど。しかし、総合的なアプローチによる持続可能な開発という、ひとつのゴールに向かって進むには、

そのスタートラインが広ければ広いほど、多くのものを巻き込める可能性があるということも言える。ただ、焦点がぼけることに留意しておく必要があるが。ということから、NGOにとってODAは学べるものを大変多く持っている学習材料であるし、そのまま活用できる知識や技術もたくさんある。さらに、両者のかみ合わせによる「新しい協力事業の模索」のポテンシャルも高い。実際、「日本政府は、ODA事業実施にあたり、NGOとの関係（NGOの有する人材やノウハウを活用する連携と、NGO自らの援助活動へのODAを通ずる支援）を強化するために、NGOとの対話を緊密に行う」として、NGOとの対話を進めているが、1997年から実施された「NGO・外務省定期協議」から、「NGO・外務省による相互学習¹⁵と共同評価¹⁶」という新しい共同事業が生み出されている。その報告書からは、「国際協力の目標」や「国際協力機関（援助国政府、国際機関、南北NGO、自治体、民間企業など関連する全ての機関）の役割」、「真の市民参加・住民参加」、さらに、NGO-政府の協力の方向性や互いの開発戦略の改善点などが明確にされており、それら共同事業の意義が伺える。

「国際協力の目標」「住民参加」の観点からNGOの開発戦略の歴史を見ると、デビッド・コーテンの捉え方（第1世代：救援と福祉、第2世代：小規模の自立的な地域開発活動、第3世代：持続可能な開発システム、第4世代：民衆の開発運動）が参考になる。日本のNGOの大半がそうであったように、まずは途上国民衆に対して直接支援活動を展開する現場型からスタートする。しかし、文化や考え方あるいは価値観の違いから、現場で受け入れられないことが多い。ゆえに、より豊富な情報と経験を有している現地、あるいは南の国のパートナーNGOと連携する形で事業を展開するようになる。しかし、最終的には、民衆自身のエンパワメントによる持続的開発に行きつく。開発事業において、民衆が自らの生活の影響を及ぼす事柄について人々自らが選択でき、意思決定に参加できる機会を増やすことの重要性が叫ばれており、協力機関としてのスタンスのとり方が模索される。

国際協力事業における住民の主体的参加の重要性については、上記の通りであるが、国際協力を促進する側としてはどうだろうか。国際協力事業

の実施責任者は援助国の政府、国際機関、南北NGO、民間企業、自治体などさまざまであるが、それを経済的に支えているのは結局は一般市民である。したがって、それらの政策は一般市民の意思を反映したものであるべきで、そういった意味では、やはりその主体は市民であるといえる。すなわち、国際協力とは途上国と援助国の民衆間の問題であり、それを支援する立場として政府や国際機関あるいはNGOがある。さて、日本経済はバブルの崩壊以来危機的状況が続いているが、それはNGOの財政にも大きな打撃を与えている。これは、日本国民の国際協力に対する理解（「開発教育」）が十分成熟していないことによる。途上国の現状を知り、「困っている人々は助けなければならない」という博愛主義から国際協力を支持あるいは協力活動に参加した場合、その持続性は保証できない。そこには、博愛主義に根ざした国際協力の限界が見られる。

「博愛主義から相互依存についてのより深い意識と開発協力の必要性の理解に進化するためにはハイレベルでの政治的リーダーシップが必要である」といわれるが、そのリーダーシップをとるものが「開発教育」である。「開発教育」は国際協力の土台強化で、NGOのみならず、政府、自治体、援助関係機関などでも重要視している。

最後に、「NGOにとって最も重要な仕事とは、草の根レベルでのエンパワメント、能力強化、そして長期的な持続可能性の創造」である。ところが、日本の多くのNGOの現状は、「労働環境の不整備と事務局側の財政的な理由で人材の長期確保を妨げ、結果何年も現場で培われた経験が蓄積できず、組織力が育たない、アカウンタビリティも育たない、支援者も増えないという悪循環を生んでいる」の報告¹⁷の通りである。持続性のないINGOによる「持続可能な開発協力」など実現できるはずもなく、多くの（教育）NGOにとっては、本テーマが最も緊急の課題といえよう。ただ、それほど大きな声としてあげられないのは、「一般にドナーは、救援業務への募金には熱心であるが、事務局の件費などに募金が遣われることにあまりよい反応は示さない」という背景がある。「開発教育」の充実を進め、国際協力の目標「持続可能な人間開発」の追求のために、根本的に何が必要であるのか、

ということの理解を図る必要がある。

3-4 . 共同研究の場の提供について

「共同研究の場の提供」に関する要望は、上記「広報支援」、「情報提供」、「フォーラムのテーマ」の各項で述べてきた、「NGOの情報公開・相互協力の推進」「客観的団体評価の実施」「専門的知識・技術・情報の獲得」「NGO情報検索及びネットワークの構築」「国際教育協力NGO学会 - 評価・提言 - の設立」にまとめることができる。特に、NGOネットワーク、あるいは協議会については、団体間の交流やアクセス拠点の役割よりもさらに積極的な研究の場の役割を果たしていることが多く、その意義と必要性の高さから最近、ネットワーク型NGOの設立が進んだように、全国型、地域型、支援地域型、支援分野型など様々なネットワーク構築が進んでいる。ところが、ネットワークの林立からその構造は大変複雑になっており、零細NGOではその財政も圧迫しかねない状況にある。たとえば、表 - 4にあるように、全国型ネットワーク：NGO活動推進センター（63団体）、地域型ネットワーク：北海道NGOネットワーク協議会（32団体）、名古屋NGOセンター（33団体）、関西NGO協議会（26団体）、NGO福岡ネットワーク（16団体）そして、支援地域型ネットワーク：アフリカ日本協議会（44団体）の会員状況を分析してみると、複数のネットワークの会員になっている団体が191団体中23団体（約12%）ある¹⁸。

表 - 4 NGO のネットワーク加盟状況

複数ネットワーク加盟	数
全国 - 対象地域	10
全国 - 地域	6
地域 - 地域	3
全国 - 地域 - 地域	1
全国 - 地域 - 地域 - 地域	1
全国 - 地域 - 対象地域	1
地域 - 対象地域	1
計	23

ネットワークの利点のひとつは、連合することによって不足している部分を補完しあいながら情報提供あるいは研究を進めていけることであり、特に小規模の団体にとって意義が深い。一つの組織を

運営するにはどうしてもそのランニングコストは避けられないが、IT関連の民間企業、自治体あるいは研究機関や政府の協力が必要とされるところである。実際、無料のメーリングリストサービス、自治体ホームページからの情報発信やリンク¹⁹、様々な研究機関や政府機関ホームページからの情報検索など、多くのサービスが行われているので、それらの活用技術を磨くことも大切である。さらに、外務省ではNGO相談員制度、NGO専門調査員制度そしてNGO研究会制度の3制度を柱としてNGOの組織強化支援²⁰が進められている。たとえば、「福岡において相談員制度を説明された結果、福岡地区のネットワークが強化された」との報告もあるように、成果は出ているが、まだ歴史も浅く、それらのメンバーを見ても大都市の比較的大きなNGOから代表が出ているなど、日本のNGO全体の底上げ、すなわち地方の小規模NGO組織強化に至るまでには、一層の努力或いはリーダーシップが必要とされる。

3-5 . 他機関との連携支援について

「他機関との連携支援」に関する要望は、表 - 5にまとめられる通りであるが、連携以前に、NGOが自助努力して情報公開を進めなければならない、という教育NGOの認識が強い。さらに、政府機関や国際機関をはじめとする、様々な機関との連携促進の重要性が叫ばれている昨今であるが、NGOの懸念は、連携によって「草の根」性を見失ったり、NGOの自主・独立性を損なったりすることである。草の根のNGOが、途上国の人々の能力強化と組織強化によって持続可能な開発を展開しているように、そのノウハウを国内の持続可能なNGO開発に活かしていきたいところである。ところが、これまでのNGOの戦略では、人々を取り巻く、政治・経済・社会環境の整備および、人々の行政サービスへのリンクの観点欠ける傾向にあった。草の根の国際協力を携わりたい人がNGOで働けるような、NGOのスタッフが継続してその技術と経験を磨けるような社会環境の整備のために、主体的・積極的な各機関による支援を巧みに活用したり、新しい協力を生み出させたりする戦略を持ちたいものだ。

表 - 5 他機関との連携支援に関する要望

- ・各 NGO が積極的に情報公開を行う。
- ・それらの情報を集積し、分析・分類・発信し、連携が促進されるような場を提供する。
- ・連携の促進のための場の提供については、様々な切り口（協力形態、課題など）で行い、多種多様な NGO が参加しやすい配慮をする。
- ・連携は NGO が主体的に行う。
- ・NGO の自主・独立を侵さない範囲に限る。

4 . 教育NGOに視点を置いた国際協力の課題

以上、「教育NGO支援事業に関わる調査」結果を通して、教育NGOをめぐる問題について見てきた。その中から、いくつかさらに今後議論を重ねなければならない課題が浮かび上がってきた。本稿では、それらを次の7項目にまとめて提言してみたい。これらは教育分野に関わるNGOの課題というより、人間開発を目標とする国際協力の課題にまで言及できると考える。

4-1 . 直接実施とパートナー方式の比較分析

自立発展性のある開発が実現されるためには、住民がエンパワメントし、意思決定過程にできるだけ多く参加することが重要である。極論すれば、自らの問題を分析し、目標を設定、計画を立てて実行、評価修正しながら、問題解決が保証されるよう政治・経済・社会システムの改善に働きかける、その主体が住民であることが理想である。しかし、NGOのスタッフの中にも、「支援したいと思う活動に対する審査や意思決定にあたっては、自分たちが中心的な役割を果たす義務があると確信している人たちがいる」のが現実である。この理想論が現実に適応していないから国際協力業界が現在のように繁栄しているのだが、少なくともこの理想を念頭において直接実施かパートナー方式か、という開発戦略の議論を進めたいところである。

4-2 . プロジェクトサイクル文化の導入

調査分析の重要性：援助国政府は、「人間中心の開発」を進めるために、途上国の住民のニーズを的確に把握できる利点から、NGO支援を盛んに行っている。しかし、プロジェクト実施前の調査分

析を行わず、住民のニーズを充足させるための事業実施に走ってしまうNGOも少なくない。ニーズの的確な把握とは、住民の生活の質の向上が、地域住民を取り巻く政治・経済・社会構造の中で持続的に行われることをいうので、様々な視点からの課題の分析が非常に重要である。

達成目標の明確化：支援活動は一時的なものである。活動国内・地域内で必要な組織作り・活動自体が永続するための支持基盤の拡充への展望があったとき、「外から」の支援は終了する。その見通しが定量的定性的に達成目標に盛り込まれていることが非常に大切である。また、その見通しの周知が支援者はもちろんのこと、本来の活動の主体者である地域住民にも徹底されていることも重要な要素である。

モニタリングシステムを含む実施計画：「北が求める報告や評価を行うために南側は膨大な時間を費やさねばならない。我々の思考、判断、エネルギーを現場の仕事に注ぐ以上に多くの時間を北のパートナーへの報告のために割いている」という途上国NGOからの報告は少なくない。しかし、資金が援助国から出ている以上、アカウントビリティの追求は免れることはない。評価は報告のために必要なのではなく、以後の活動のために実行されなければならない。報告のための膨大な作業に陥らないよう、日々の記録をとり、それが、すなわち評価資料となるよう、実施計画の中にモニタリングシステムが導入されていることが大切である。

評価：達成目標と同様に、評価に際しても、地域住民の参加或いは、第三者評価であれば透明性の確保が必要である。評価はフィードバックのためのものであり、知らされるより自ら気づいた方がフィードバックへの動機付けは高い。

フェーズアウト後の関係：プロジェクト終了後、完全に引き上げてしまうのか、住民組織とのパートナーシップ関係を維持していくのかなどの見通しを立てておく必要がある。

表 - 6 「人間開発援助」の評価項目

- | |
|---|
| <p>1 . 目標・計画立案の整合性
 対象地域住民の開発ニーズの正しい把握・精選
 モニタリング・評価システムを組み込んだ計画
 フェーズアウト・その後の関係の明示
 範囲拡大・一般化の可能性</p> |
|---|

自然環境の維持・向上
2. オーナーシップ（開発主体者の問題） 対象地域住民（最貧困層・女性など）の目標認識度 対象地域住民の参加度（意志決定）（調査分析・目標設定・計画立案・モニタリング・評価・フェーズアウト・フェーズアウト後の展開）
3. パートナーシップ（開発協力側及び主体者の問題） 協力者としての活動における配慮 開発協力相手の理解
4. 持続的・自立発展性 対象地域住民（最貧困層・女性など）の組織化・組織強化（人材・リーダー育成・組織管理・運営能力） 対象地域住民のエンパワメント（技術・能力強化） 対象地域住民の社会基盤の整備（行政サービスへのリンク）
5. インパクト 対象地域住民の生活向上
6. 効率性 費用効果 資機材・施設活用度

4-3. 評価

プロジェクト・サイクル・マネージメント（PCM）手法（効率性・目標達成度・インパクト・持続的、自立発展性・計画の妥当性）による評価が多く行われている。しかし、開発戦略の重点を「人間中心の開発」「人々の生活の向上」に置くなら、表-6に示すような、その戦略を反映した項目を設定したい。

4-4. 透明性・アカウンタビリティの追求

NGO・NPOは日本全国で4万を数えるともいわれているが、その設立理念や目的は様々である。そして、ボランティア文化が成熟していない日本では、ボランティア組織＝活動の自由という等式が成立する傾向にある。しかし、どんな組織であっても社会に対する責任と役割は厳しく果たすべきである。NGO行動指針²¹にも「開かれた組織運営」「厳正な資金管理」の2項目が含まれているが、財政上の問題を乗り越えて、情報の開示、アカウンタビリティの追求に対する体制を整えていかなければならない。

4-5. 開発教育の推進

市民を国際協力に駆り立てるものは何だろうか。社会全体としては、貧困を撲滅し、地球規模の人間安全保障を形成するため、個別にはライフスタイルの変革、政府の政策や企業の行動様式の変革を求めて、今、盛んに「開発教育」が進められている。「南」の人々に健康で安全な生活、教育を受ける機会など、基本的人権さえも保障されないことは、「北」の人間の問題でもあるということで、人対人のテーマとして「南」の現状を知らせることを「開発教育」では盛んに行っている。しかし、人対人、真のパートナーシップを求めるなら、「南」の人々にも「北」の人々の現状を知らせる活動がもっと盛んに行われるべきであろう。交流により、格差を縮める行動が起こった時初めて、共生社会の実現に1歩前進すると考える。

4-6. ネットワーク

ネットワークの意義は高い。情報交換、連携、活動調整、能力・組織強化研修、調査研究、提言など、特に小規模団体にとっては不足している部分を補完しあいながら、幅広い活動を展開できる。ネットワークの上手な活用と、ネットワーク自体のシステムの効率化がもっと図られるべきである。

4-7. 持続性・自立発展性のあるNGO

国際協力を担うプロとしてNGOは、持続的人間開発への役割と責任を果たして欲しい。NGOに専従することでは生活していけないINGO社会には、豊かな経験と高い人材は蓄積しない。「開発教育」の充実により、NGO文化を発展させ、さまざまな機関との連携・協力を活用し、合理的・効率的なシステムを開発するなど打開策を駆使して、事務局体制の整備、スタッフの労働環境の整備などNGO自身の組織強化を緊急にする必要がある。

引用・参考文献

- 国際協力事業団、1994、「開発と教育分野別援助研究会報告書」
NGO活動推進センター、1995、「南の人々の自立に寄与する政府のNGO支援策」

NGO活動推進センター、1996、「新たなパートナーシップの創造」
財団法人国際開発高等教育機構、1997、「NGOの教育援助のあり方に関する研究」
国際協力事業団企画部、1997、「教育援助にかかる基礎研究報告書」
NGO活動推進センター、1998、「援助の現実：NGOからみた世界のODA」
国際協力事業団、1998、「DAC新開発戦略援助研究会報告書」
外務省、1999、「政府開発援助に関する中期政策」
外務省、1999、「NGOとの共同評価報告書」
国際協力事業団、1999、「NGO-JICA相互研修報告書」

書」
外務省経済協力局民間援助支援室、2000、「NGO強化支援事業研究会報告書」
NGO活動推進センター、2000、「国際協力NGOダイレクトリー2000」
NGO活動推進センター、2001、「NGO・外務省定期協議会議事録」
外務省、2001、「ODA民間モニター報告書」
国際協力事業団、2001、「地球規模の課題 - JICAの教育分野に対する技術協力実績」

注釈

¹ 1999年8月、国際連合児童基金駐日事務所および、NGO活動推進センターと、広島大学教育開発国際協力研究センターの共催で、東京都千代田区中小企業センターにて開催。教育NGO15団体が参加。各団体の活動における問題や教育NGO全体に関わる課題等について意見交換した。議事録は教育NGOメーリングリスト<http://www.groups.co.jp/group/ngos-education>にて公開。

² 広島大学教育開発国際協力研究センターは、毎年1回、日頃の研究成果を発表し、国際教育協力を取り巻く様々な課題について広く一般に提示、かつ議論を進める目的で国際教育協力フォーラムを開催しているが、1999年11月、本フォーラムで国内外のNGO代表をパネリストとし、公開シンポジウムを開催、「日本の教育NGOの課題」について議論を進めた。議事録は、前記教育NGOメーリングリストにて公開。

³ 「開発教育」とは、日本社会に対して「南」の現状を知らせ、なぜ貧困・抑圧・紛争・環境破壊などの問題が起き、南北の格差が縮まらないのかなど、構造的な原因について理解を深め、それを正す行動を促す学習活動。「NGO行動指針」（1994年12月採択）では、「地球市民教育」（環境・人権・平和などの問題を学ぶ地球的視野で考え行動する地球市民を育てる教育活動）の言葉が使われているが、本稿ではより一般的な「開発教育」を使用する。

⁴ 本調査は、研究報告書「NGOの教育援助のあり方に関する研究」（1997年3月、財団法人国際開発高等教育機構FASID）に基づき、東和大学国際教育研究所赤石和則教授、社会福祉法人基督教児童福祉会小林毅部長、C.P.I.教育文化交流推進委員会小西菊文会長、シャンティ国際ボランティア会三宅隆史海外事業企画調査課長、日本ネパール教育協力会石田進代表（役職名は調査当事）の協力を得て行った。

⁵ NGOの基礎情報については、「国際協力NGOダイレクトリー2000」（NGO活動推進センターJANIC）を参考に、団体連絡先、設立経緯、組織の目的、教育協力領域、形態および内容、活動対象国、団体および事業規模、団体からのアピールなどの項目について、NGOからの追記・修正を求めた。

⁶ ほとんどのNGOは、ニューズレターを会員向け、あるいは団体に対する理解を促す目的で定期的に発行しており、実施事業情報に関してはニューズレターを求めることも考えられたが、プロジェクト・マネージメントの観点から、改めて、事業背景・目標・成果（指標）・受益対象・活動内容・実施期間・投入実績等の各項目についての記述を求めた。

⁷ IT関連企業のホームページ上で、NGO検索システムサービスを提供している。例えば、「NGOダイレクトリー'98」に掲載されている211団体が組織区分・事業分野・事業形態別に検索できるURL：<http://hatch.on.jp/ngo/>（インターネットナンバー株式会社）など。

⁸ 本調査の後、当センターからの情報提供とネット上での議論の場を提供する目的で教育NGOメーリングリストを開設した。URL：<http://www.egroups.co.jp/group/ngos-education>。また、開発関係の情報

交換および提供は、URL : <http://develop.bento.ne.jp/link/ml.html>において、様々なNGOメーリングリストあるいはメールマガジンを紹介しているので、メンバーに登録することによって情報発信やサービスを受けることができる。

⁹ 援助の経済的な利益のあり方（援助によって得られる援助国の見返りや持続可能な開発のために企業が果たすべき役割など）が議論されるようになり、多くの国で持続可能な開発に配慮した民間セクターの能力を高める取り組みが行われているが、日本もその流れの中にある。たとえば、<http://www.icnetltd.com/>（アイシーネット株式会社）では開発援助に関わるさまざまな情報を提供しており、同社メールマガジン<http://www.egroups.co.jp/group/enjo-i-seminar>では援助人材スキルアップ情報を得ることができる。

¹⁰ <http://www.apic.or.jp/main/APICSJIS.html>（財団法人国際協力推進協会）では、「わが国の国際協力が真に受入国の発展に貢献できるよう官民協調のパイプ役として、開発途上国の総合的な調査・研究を基礎に関係各方面に対して国際協力に関する情報や資料の提供、対話の促進を図り、また国民各層に対する途上国理解を深める「開発教育」を通じて、わが国が国際社会において応分の責務を果たせる」よう、情報提供している。また、<http://www.jics.or.jp>（財団法人日本国際協力システム）では、「より効果的・効率的な国際協力を目指して途上国援助の支援」に関する情報を得ることができる。

¹¹ 外務省ホームページにて政府のNGO支援策を見ることができる。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku/4/index.html>

¹² たとえば、<http://www.saitama-j.or.jp/~sia/Japanese/fpageJ.htm>（財団法人埼玉県国際交流協会）、<http://www.tcu.or.jp/kamojima/kia/kanren/main1.html>（鴨島町国際交流協会）などで、地域のNGOとのアクセスが促進されている。

¹³ <http://www.jica.go.jp/ninkoku/menu.html>（国際協力事業団（JICA））では、アジア地域15ヶ国、中近東地域9、アフリカ地域16、大洋州地域4、中南米地域18、欧米地域6ヶ国など、世界68ヶ国以上の情報が提供されている。

¹⁴ 本調査では、それぞれ以下のような分類に基づき、教育NGOのデータベース化を進めようとしている。教育領域：就学全教育・初等教育・中等普通教育・未就学教育・成人識字教育・中等技術教育・大学等（高等教育）・教員養成・職業訓練、協力形態：資金援助・調整担当者派遣・教育専門家派遣・研修員受入・情報提供/交換・教育関係者交流・資/機材供与、協力内容：教育インフラ・教員/指導者・教育内容・学校運営・教育行政・地域社会・学習者

¹⁵ 1999年度NGO-JICA相互研修報告書は、<http://www.jica.go.jp/ngo/ngo-jica1999.html>（国際協力事業団JICA）からダウンロードすることができる。

¹⁶ ODA-NGOの共同評価報告書は、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/gai/hllgai/hllgai026.html>（外務省）からダウンロードして試みることができる。

¹⁷ 平成11年度NGO研究会報告書「NGO強化支援事業研究会報告書」は次のURLからダウンロードできる。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku4/shien/kenkyu.html>（外務省）

¹⁸ 会員団体は各ネットワークのホームページからの情報による。また、複数の地域型ネットワークに加盟している団体は、ひとつの団体のブランチ組織である。

¹⁹ 県の外郭団体である国際交流協会などが、開発教育に関する情報発信を行っていたり、地域のNGOネットワークを支援している例も数多くある。

²⁰ 各支援策詳細については<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku4/shien/kenkyu.html>（外務省）参照。

²¹ NGO 行動指針：1.自立への協力、2.対等なパートナーシップ、3.地球市民教育、4.政策提言、5.開かれた組織運営、6.厳正な資金管理