

アフリカ地域における日本のNGOの活動状況

ー政府資金を活用したNGOの取組ー

外務省 国際協力局 民間援助連携室

中房 丙后 Heigo Nakafusa

はじめに

アフリカの人口は現在12億人、2100年には44億人に達すると国連は予想しており、この数値は、世界人口の約40%を占めるものとなる。人口増加にともないアフリカの市場経済への期待が持たれる一方で、依然として、環境・気候変動問題、水問題、災害、食料危機・飢餓、エネルギー、感染症など大陸全体としての諸問題を抱えている。

私自身、アフリカに関心をもったのが、1993年の南アフリカでの勤務を契機に難民支援や人権問題などの様々な分野に関わる機会を得たことにさかのぼる。NGOとの関わりは、ヨハネスブルグ近郊のソウェト地区(旧黒人居住区)でのNGO活動現場を視察したことにはじまり、1996年12月の「ルワンダ難民支援調査団」の一員として参加した際には、調査団に同行したNGOの方々と一緒に調査に携わる機会を得た。

本稿においては、アフリカ地域におけるNGO支援業務を通じて、ODAスキームを活用したNGOの取組を紹介するとともにNGOが日々現場で直面する課題について少し触れ

てみたい。これからアフリカ地域で国際協力を考えているNGOに対して少しでも参考になれば幸いである。

1. アフリカ地域におけるODAと我が国NGOとの連携^{*1}

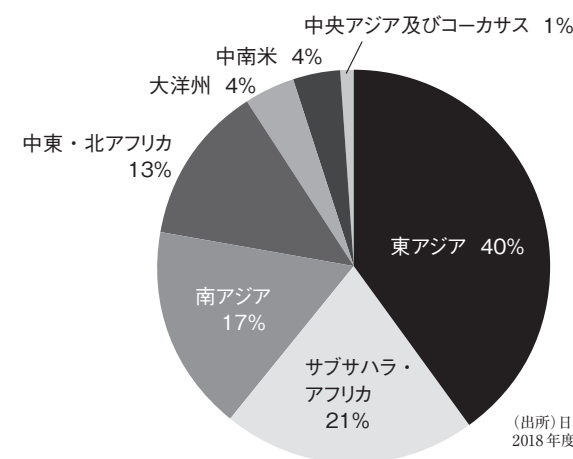
日本国際協力センター(JANIC)作成「NGOデータブック2016」によると、国際協力活動に取り組んでいる日本のNGOの数は、JANICに登録されているだけでも430団体あり、その内アフリカ地域で活動や繋がりを持っている団体は119団体となっている。また、アフリカ日本協議会が事務局となって「アフリカで活動する日本のNGO/NPOダイレクトリー」を作成しており、どのようなNGOがどのような事業を実施しているかをまとめているので参考になる。

外務省は、「日本NGO連携無償資金協力^{*2}」の制度を中心として、日本のNGOが開発途上国で実施する経済社会開発事業を支援している。その予算は、2002年の開始当初から着実に拡大しており、2018年度においては、31ヵ国・1地域、59団体に対し、総額約50.5億円(106件)の資金協力を行った。ア

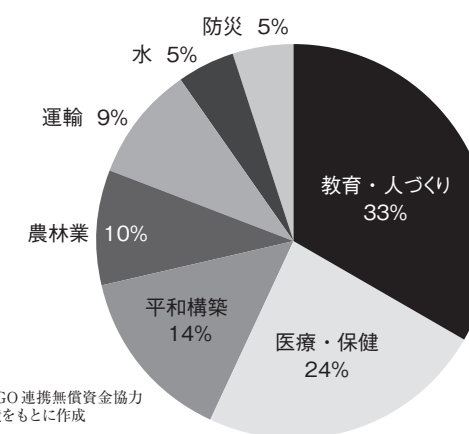
フリカ地域においては、9ヵ国、21団体に対し、総額約10.7億円(21件)の実施となった(図表1、図表2)。実施国は、ケニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、マラウイなどの英語圏が多く、支援対象分野としては、教育・人づくり、医療・保健、平和構築が主流となっている。また、ジャパン・プラットフォーム(JPF)^{*3}による緊急人道支援としては、南スーダン及びその周辺諸国(ウガンダ、エチオピア、ケ

ニア)において、難民・国内避難民の保護、水・衛生、教育分野を中心とした人道支援に取り組み、その支援総額は約11.8億円にのぼる(図表3、図表4)。歴史的にアフリカとの関係が浅く、日本のNGOの対アフリカ支援も後発的ではあったが、草の根レベルでの日本のNGOの活動範囲は着実に増え、TICAD市民フォーラムの活動など、アフリカ開発支援における政府とNGOの連携も強化されている。

図表1：地域別予算比率

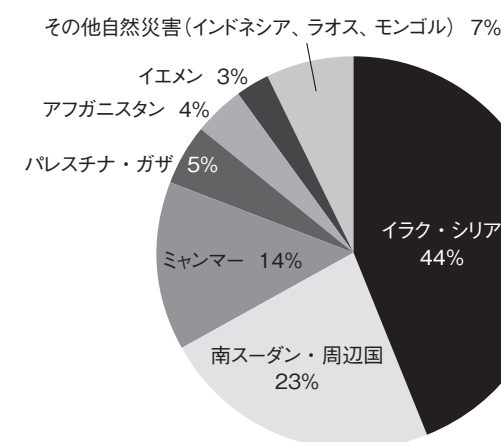


図表2：分野別件数比率

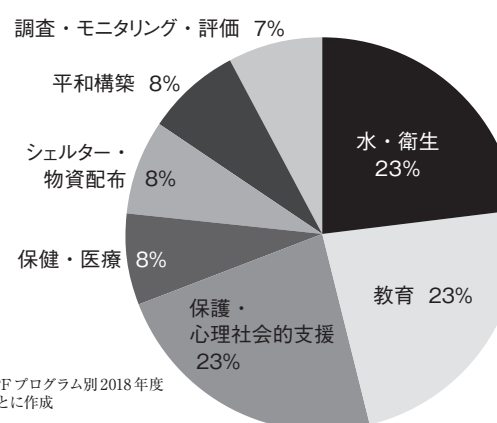


(出所)日本NGO連携無償資金協力
2018年度実績をもとに作成

図表3：プログラム別予算比率



図表4：分野別件数比率



(出所)JPFプログラム別2018年度
実績をもとに作成

この資金協力のあり方は、実施主体が日本のNGOであるところにあり、申請団体であるNGO自らが企画立案し、事業を実施・管理していく必要がある。特に留意が必要なこととして、現地ニーズの把握や事業実施後の持続発展性があるかを十分に見極め、事業計画を立てること、そして国民の税金を原資とする資金であるため、事業の実施・管理に十分な透明性及び説明責任の確保が求められることである。

日本NGO連携無償資金協力以外の政府系資金によるNGOへの資金協力を行う制度についても、いくつか紹介すると、独立行政法人国際協力機構（JICA）による「草の根技術協力」がある。NGOなどがこれまでに培ってきた経験や技術を活かして企画した途上国への協力活動をJICAが支援し、共同で実施する事業である。

前者と後者の違いは、前者は無償資金協力の一環として、施設整備・機材供与サービス・役務提供など経済社会開発事業を主目的にしているのに対し、後者は、JICA事業の一環として人を介した技術協力による知識・技術や経験・制度の移転を目的とした委託事業である。

その他に独立行政法人環境再生保全機構による「地球環境基金」などが存在する。民間の財団や公益信託による助成も存在するが、公益信託については、昨今の長期にわたる市場金利の低迷により信託財産の運用利回りが減少し、信託財産の予算規模が縮小傾向にある。

さらに外務省やJICAは、NGOのための各種研修プログラムを行っており、特にJICAが実施しているNGO向け事業マネジメント

研修は、外務省やJICA スキームへの申請を検討しているNGOには有益である。私自身、実際に参加して、PCM手法を案件の審査業務に活かしている。

2. 日本NGO連携 無償資金協力案件(活動例)

日本のNGOによるいくつかの活動事例を紹介してみたい。これらは一例であるが、NGOが得意とする分野や地域で活動を実施し、成果を上げているケースである。

■認定NPO法人 道普請人(ケニア)

開発途上国の人々の生活環境向上につながるという理念を原点として、京都大学大学院教授により、住民自身でも実施可能な「土のう」を適用した道路補修技術が開発された。道普請人は、この技術の移転に際し、「自分たちの問題は自分たちで解決する」という意識を広め貧困削減に寄与するため、上記大学院教授が、2005年9月に設立した団体である。アフリカ地域での活動を中心にこれまでにウガンダ、ケニア、ブルキナファソ、ルワンダ、ミャンマー、パプア・ニューギニアなど25ヵ国で多岐にわたる活動実績がある。

ケニア事業においては、「土のう」技術を利用した未舗装道路整備手法を若者グループに技術移転を行い、この事業で技術を身につけた若者たちが道直しビジネスに参画できるような仕組みを作るとともに持続した若者の雇用創出の取組を行った。



写真左：施工前、写真右：施工後(道普請人提供)

■認定NPO法人 テラ・ルネッサンス(ウガンダ)

サブサハラ・アフリカ地域において、少年兵の社会復帰支援、紛争被害地域への収入向上支援（養蜂、窯業、農作物加工）、紛争被害者の女性・子どもの自立や教育支援を実施している。

ウガンダの日本NGO連携無償資金協力事業においては、2018年2月から、ウガンダ北部アジュマニ県において、バギリニア難民居住区内の主にPSNs（Persons with Special Needs：子どもを抱えるシングルマザーなど特別な支援を必要としている人々）及びホストコミュニティに対する最貧困層など、「社会経済的脆弱世帯」を対象とした同地域でニーズのある洋裁、編物、木工大工、レンガ敷設の職業訓練を行い、自立支援を実施している。



職業訓練(洋裁) (テラ・ルネッサンス提供)

■公益財団法人 ジョイセフ(ザンビア)

ザンビア、ガーナ、タンザニア、ミャンマー、ベトナムなどにおいて保健分野での多くの事業実績がある。2005年より国連経済社会理事会（ECOSOC）特殊諮問NGOの資格を有し、国連関係の会議にも積極的に参加している。

ザンビアにおける日本NGO連携無償資金協力事業においては、これまでの同国で積み重ねてきた母子保健分野支援の経験と学びをもとに、2018年1月から3ヵ年事業として開始し、民間企業とも連携を行い、「女性の生涯の健康」の確保を視野に保健人材育成や保健サービスの質の向上に取り組んでいる。ザンビア中部のコッパーベルト州において群の保健センターを拠点に母子保健棟、



マタニティハウス(ジョイセフ提供)

マタニティハウス(出産待機ハウス)、ユースセンター、助産師住居を建設し、包括的に保健サービスを提供するワンストップサービスセンターを設置し、地域のリプロダクティブヘルスサービス向上に貢献している。

3. 今後の課題

日本NGO連携無償資金協力資金事業に関わるNGOから寄せられる活動現場での課題について触れてみたい。

■予算・人材の確保

欧米諸国のNGOと日本のNGOと比較した場合、NGOの発展の歴史・社会的背景及び非営利セクターの社会的立場の現状がかなり異なるため、一概に比較するのは難しい。概して欧米社会においては、社会における様々なニーズに対し自らが支援を行おうとするチャリティ精神や宗教的な要因により、市民社会による積極的な活動基盤が整っている。他方、日本のNGOの現状としては、欧米諸国並と同等の市民社会活動を行うには、予算規模、ファンディングや人材の確保といった面で様々な課題を抱えているのが実情である。

■NGO関連法・規制の動き

国際NGOが開発途上国の現場で事業を実施するにあたっては各国の事情に応じて、現地政府からの了承の取付やNGO登録を行う必要がある。昨今、アフリカの一部の国においては、NGO関連法規の改正に伴い、国際NGOに対する管理体制や法規が厳しくなっている傾向にある。それに伴い、日本の

NGOも現地での登録や邦人スタッフの就労許可の取得に時間を要している。例えば、現地で事業活動するにあたり、NGO登録に数ヵ月かかり、その間、銀行口座の開設が出来ないなど事業に支障を来すこともある。事業を計画しているNGOにおかれては、JICAの草の根技術協力事業のホームページに実施国での政府承認やNGO登録の必要性などの情報について各国別リストがあるので参考にされるとよい。

■安全対策

筆者が関わっている事業においても、実際に危険地域において活動を行っている日本のNGOがあり、地域としては、南スーダンやケニア北部のダダーブ難民キャンプ周辺地域である。外務省海外安全情報で「退避勧告」が出されている国・地域での邦人スタッフによる活動は、その周辺諸国や日本からの遠隔管理で活動を行っている。各国のNGOが危険地域での活動が出来ているのに日本のNGO関係者が現場で活動が出来ないといった意見も聞かれるが、NGO関係者には、危険地域で活動を行うにあたっては、しっかりと安全対策を取った上で、行動していただく必要がある。

■国際機関との連携

アフリカ地域で活躍する日本のNGOの中には、国際機関と事業実施(IP: Implementing Partner) または 業務(OP: Operational Partner) 契約を結び、国際機関の事業に関わっている団体もある。例えば、道普請人はILO(ソマリア)やUN-Habitat(ケニア)、テラ・ルネッサンスはUNDP(コンゴ民主共和

国)、ジョイセフはUNFPA(ザンビア、ガーナ)、日本紛争予防センターはUNOPS(ソマリア)、ピースウィンズ・ジャパンはIOM、UNICEF、UNHCR、UN-Habitat(ケニア)との間で契約実績がある。最近、UNHCR、UNICEF及びWFPは、市民社会とのパートナーシップを図るための国連パートナーポータルサイトを用いて、NGOとの連携強化を図っている。国際機関のIP/OP契約以外にも、AMDA、オイスカ、ジョイセフ、難民を助ける会、日本国際民間協力会などは、国連経済社会理事会に諮問的地位を有するNGOの資格を有している。そうした国連資格を得たとしても、目に見える成果に繋がるものでないとの声もあるが、国際機関との連携は、団体の事業実施能力を証明するものであり、団体の信頼性や認知度を高め、公的助成金や民間寄付金確保の観点からも重要である。

また、予算面以外でも、NGOの安全対策に関連して、国連のパートナー団体向けの安全管理フォーラム(Saving life together)の場を利用して、国連やNGO団体間との現場の情報共有が行えるため、安全対策の面からも有益である。国際機関のIPとなって活動を行うことができれば、国際機関とNGOの連携が強化されるが、IP契約の受注を得るのはそう簡単ではない。国際機関との関係構築を図るための活動実績の積み上げ、国際

機関との資金のマッチングの調整に多くの労苦を伴うことに留意する必要がある。

4. おわりに

日本のNGOが国際社会で欧米諸国のNGO同等に活躍していくためには、予算、人材などのNGOの活動環境を整えていくことが必要不可欠である。外務省は、そのためのNGO支援を強化しているところであるが、日本のNGOが力をつけていくためには、国際機関との連携強化などにより、実績・成果を積み上げていくことが重要と考えられる。国際機関や民間企業との連携による日本のNGOの一層の活躍に期待したい。

※1:NGOとはNon-Governmental Organization(非政府組織)の略称で、もともとは国連の場において、政府以外の関係組織を示すのに使われていた言葉が広まったもの。最近ではNGOという言葉は、開発、貧困、平和、人道、環境などの地球規模の問題に自発的に取り組む非政府・非営利組織を指す場合に使われている。

※2:「顔の見える援助の推進」、「NGOとの連携強化」、「我が国の国際協力NGOの能力強化」といったODA政策の具体的推進を進めるため、NGO支援スキームの整理・統合を行い、2002年に創設。

※3:2000年にNGO、政府、経済界の連携によって設立された緊急人道支援組織。43団体が加盟(2019年4月1日時点)。JPFは、外務省から提供されたODA資金や企業・市民からの寄付金を活用して、大規模な災害が起きたときや紛争により大量の難民が発生したときなどに生活物資の配布や生活再建などの緊急人道支援を行っている。

[参考文献]

国連経済社会局人口部「世界の人口統計—2017年改定版」
外務省「国際協力とNGO」
国際協力NGOセンター(2016.3)「NGOデータブック2016」
東京海上日動リスクコンサルティング株式会社 外務省委託 開発援助調査研究報告書「欧米NGOの力の源泉(2011.3)(社会なのか制度なのか?)」
JICA 相手国政府からの了承取付・NGO登録について
<https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/entry.html> (最終閲覧日:2019.4.22)