

◎国際協力における自治体とNGOとのパートナーシップの創造に向けて

■神部浩

1 はじめに

近年、「ボランティア活動」をはじめとする市民による社会貢献活動が様々な分野で注目されている。防災・環境・福祉・文化教育・まちづくりなどから国際交流・国際協力まで、その活動は多岐にわたり、地方公共団体の行う行政施策だけでは満たすことのできない様々な社会的なニーズに対応している。こうした市民による社会貢献活動は、特に九五年一月の「阪神・淡路大震災」以降、社会の注目を集めている。また、各自治体においては、そうした市民団体・ボランティアとの連携の必要性が各方面で語られ、「パートナーシップ」の模索が行われている。「阪神・淡路大震災」の際に最も端的に表れたように、多様化する様々な社会的ニーズに対して、行政だけでは十分に対応できないということが、自治体と市民団体との連携を模索する背景となっている。それは、防災に限らず、福祉・環境などの様々な分野で地方自治体にとっての大きな課題となっている。本市においても九六年五

月に「ボランティア活動連携推進プロジェクト」を発足し、本市におけるボランティア団体と行政との関わりや、支援策のモデルづくりに取り組んでいる。

しかし、各地方自治体による市民団体との連携を模索する動きは、まだ始まったばかりであり、具体的な連携策については、現在でも地方自治体にとっての課題となっている。そのような状況の中で、九六年四月一日から一年間、企業等派遣研修生として、市民による国際協力団体（NGO）である、日本国際ボランティアセンターで勤務する機会をいただいた。これは、現在各地方自治体において模索している「市民団体とのパートナーシップ」のあり方について、市民団体側から見てみる良い機会であり、また、市民団体の現状や課題についても内側から見てみる良い機会でもある。そこで、研修のテーマを「国際協力における自治体とNGOとのパートナーシップのあり方について学ぶ」と設定した。「国際協力における」とあえて加えたのは、地方自治体の行う国際施策が、まさに「交流」

から「協力」へと移行しつつあるという、福祉や環境などの他の分野とは異なる条件のためである。これまで地方自治体の行う国際施策は、姉妹・友好都市などの「国際交流」や在住外国人などの「内なる国際化」が主流だったが、自治省は平成七年度を「自治体国際協力元年」と位置づけ、各都道府県・政令指定都市に対して「自治体国際協力推進大綱」を策定するよう求めている。まさに、自治体による国際協力は始まったばかりといえるだろう。国際協力の分野においても、NGOとのパートナーシップを模索する動きも急速に広まりつつある。

一年間の研修を通して、NGOの現状とその課題を理解するために、日本国際ボランティアセンターでは、会員や支援者の拡大のための活動に参加させていただいた。また、自治体とNGOとの連携を模索する、研究者やNGOスタッフ、自治体職員の研究会にも参加させていただいた。この報告書では、研修の結果を、まずNGOの現状と課題について整理し、自治体の国際協力活動の現状を踏ま

- 1ーはじめに
- 2ー日本のNGOの現状と課題
- 3ー自治体の国際活動の現状―「交流」から「協力」へ
- 4ー自治体とNGOとのパートナーシップの創造に向けて

えた上で、自分なりに「自治体とNGOとのパートナーシップのあり方について」何が横浜市に求められているかをまとめてみたいと思う。

2 日本でのNGOの現状と課題

① NGOとは何か？

日本国際ボランティアセンターは国際協力を行うNGOである。「NGO」という用語は、新聞等でよく耳にする聞きなれた言葉だが、その定義については一様ではない。NGOとは、英語のNon-Governmental Organizationの略で、日本では「非政府組織」や「民間海外協力団体」などと呼ばれている。NGO (Non-Governmental Organization) とは、元来は、国連憲章第七一条の中で、国連と協力関係を持つ政府以外の団体と呼ぶときに使われる用語である。国連経済社会理事会 (ECOSOC) と協議資格を持つ「国連NGO」と言われる中には、政党や企業以外の経営者団体、社会福祉団体、宗教団体、消費者団体、職能団体、女性団体、青少年団体、平和団体、労働組合、協同組合などが含まれ、その活動領域は非常に広範なものとなっている。横浜市に事務局を置く「アジア・太平洋都市間力ネットワーク (通称シティネット)」も国連との協議資格を持つ「国連NGO」である。

しかし、現在日本では、国連との協議資格の有無に関わらず、開発問題、人権問題、環境問題、平和問題などの地球規模の諸問題の解決に「非政府」かつ「非営利」の立場から

取り組む市民主導の国際組織・国内組織を「NGO」と呼ぶのが一般的となっている。

NGO活動推進センターは「NGO」を「政府活動や企業活動からは独立しながら、国際協力を通じて市民社会の形成を積極的に担おうとする一つの運動体として一般市民の参加と支援に依拠すべき」との理由から「NGO」という用語を「国際協力(に携わる)市民組織」と表現している。

日本のNGO組織は約四百ほどあると言われているが、正確な統計はない。日本のNGOは九〇年代に入ってから急速にその団体数を増やしてきているが、一方でNGO活動の活性化のための課題も多くある。

ここで日本のNGOの現状と課題について見ていきたいと思います。

② 日本国際ボランティアセンター (JVC) の概要

日本国際ボランティアセンター (JVC) は一九八〇年二月にタイ・バンコクで発足したNGOである。一九七九年ベトナム軍のカンボジア侵攻にともない、大量の難民がラオス・カンボジア・ベトナムからタイ領土に流入したのをきっかけに、日本から駆けつけた青年とバンコクの日本人会の有志によって結成された。一九八〇年に活動を始めたJVCは、難民への「緊急救援」から「復興援助」を経て、「開発協力」に活動を移行してきた。現在では、七カ国一地域で、農村地域での生活改善、職業訓練、植林、スラムでの生活改善等の活動に取り組んでいる。(九六年度活動表一)

有給専任スタッフ数は、国内二十六人、海外七十五人。年間予算額は九五年度四億五千万円であり、日本のNGOの中でも、会員数・財政規模ともに、比較的大規模なNGOの一つである。ここでは、JVCの団体としての現状と課題についてまとめてみたいと思う。

JVCの一九九五年度の決算額は四億五千万円五千万円だった(表一②)。その収入の内訳を見てみると、郵政省国際ボランティア貯金、政府補助金、国連からの委託金などの公的資金が、二億三千二百六十四万三千円と全体の約五一%を占めている。一方、会費収入や個人募金・寄付金等の市民からの収入は、一億二千七百六十一万五千円と約二六%にとどまっている。安定した活動を行うための自主財源を増やすためにも、また、より広い市民に支えられた市民団体としても、会費収入や個人募金収入の割合を高めていくことが、JVCの課題となっている。

次に、会員数の推移を見てみる。(表一③) JVCは市民団体として会員制の組織をとっている。年に一回の会員総会があり、予算・決算・活動計画・活動報告の承認がなされる。また総会の場で、代表・事務局長・執行委員の選出が行われている。

JVCの会員数は、九〇年代に入ってから順調に伸びてきたが、九五以降伸び悩みを見せ、ここ三年間は、ほぼ二千人前後で推移している。市民団体として、会員拡大がJVCの課題となっていることが、この表からも窺うことができる。

次に、JVCも含めた日本のNGOの現状と課題について見てみたい。

表一 1996年度JVC活動地域一覧

活動国	開始年度	現在の主なプロジェクト
タイ	1980年	農村での生活改善、持続的農業、スラムでの生活改善
エチオピア	1985年	農村での植林・農業、水資源の改善
カンボジア	1986年	農村での生活改善、持続的農業、技術学校での職業訓練、社会福祉センター支援
ラオス	1987年	農村での森林保全、生活改善、女性の地位向上
ベトナム	1990年	農村での生活改善、持続的農業、技術学校での職業訓練、スラムでの「子どもの家」支援
南アフリカ	1992年	帰還難民等の職業訓練、農村での生活改善
パレスチナ	1992年	植林活動、社会福祉施設の支援、農村での医療活動
ボリビア	1996年	先住民の支援のためのプロジェクトの調査

表一 2 1995年度JVC収入内訳

科目	事業指定 団体助成 金・寄付金	事業指定 個人募金	一般寄 付金・募 金	会費収入	受取利息	雑収入	郵政省ボ ランティア 貯金	国連機関 補助金	日本政府 補助金	合計
金額(千円)	97,608	85,131	18,158	14,326	1,134	4,006	97,013	100,617	35,013	453,005
%	21.5%	18.8%	4.0%	3.2%	0.3%	0.9%	21.4%	22.2%	7.7%	100.0%

③ 日本のNGOの現状と課題

日本には約四百の国際協力に携わる市民組織（NGO）があるとされている。それぞれのNGOを設立年代別に見てみたい。（図1）

日本のNGOの活動は、一九七〇年代の後半から八〇年代にかけて大きく伸びている。一九七九年を境に多くの団体が設立されたが、この年はベトナムのカンボジア侵攻に伴うインドシナ難民が大量に生まれた年であった。（日本国際ボランティアセンターも一九八〇年タイのバンコクでタイ領土に大量流入したインドシナ難民の緊急救援活動をきっかけに設立された。）テレビや新聞を通じてその悲惨な状況を知った多くの日本の市民が、「何かの役にたきたい」という思いで難民救援の活動を始めたのがきっかけである。それは、九五年一月の「阪神・淡路大震災」の際に百万人を超えるともいわれる市民がボランティアとして現地に駆けつけたのと同じ動機であると思われる。

八〇年代に入ってから日本が本格的な「国際化」時代を迎えると、NGO活動は広がりを見せ、九〇年代に入ってからその傾向は一段と加速している。九〇年代に多くの団体が設立された要因には、郵政省が一九九一年に「国際ボランティア貯金」を発足したことも一つの大きな要因と考えられる。国際ボランティア貯金は、通常預金の利子から二割を寄付金として集めるもので、一九九六年度現在、二十三十万人の人が加入し、二百二十三団体、二百六十四事業を支援している。この大量の加入

者は、市民の間で国際協力に関する関心が高まっていることを示していると言えるだろう。現在では九〇年代に入ってから設立された団体が総団体数の約半数を占めている。このように、日本のNGOはまだ歴史が浅く、設立されたばかりの団体が非常に多いといえるだろう。

NGOは基本的に市民に支えられ、市民が参加して国際協力を行う団体である。それでは、日本のNGOはどのくらいの市民の支持基盤を持っているのだろうか。

九二年度と九四年度の調査では団体数は三〇％も増えているのに対して、個人会員の絶対数はわずかながらも減少し、一団体あたりでは二七％も減少していることになる（表14）。近年NGOの活動は新聞・テレビ等のマスメディアをにぎわせており、市民の間でのボランティア意識の高まりも言われているが、日本のNGOの支持基盤は必ずしも拡大していないのが現状である。

それでは、各団体の会員数の分布はどうなっているだろうか。

九四年度の調査をみると、三百人未満の小さな団体の割合は約半数の四九％、千人未満の団体では全体の約三分の二を占めている。これは九〇年代に入ってから設立された若い団体が多いと思われる（図12）。

九四年度時点での会員数の上位十団体は以下のとおりだが、そこでは非常に特徴的なことが分かる。この上位十団体は、（1）財団や社団などの法人格を有している団体、（2）欧米諸国で発足した団体、（3）里親制度を実施している団体、のいずれかに該当する団

体である。法人格を有していることや欧米で発足したということによる信頼感や、里親制度という親しみやすさが、会員を引き付ける要因となっていることがうかがわれる。

「九四年度会員数上位十団体」

（財）日本フォスタープラン協会

五万六千四百四人

（財）オイスカ 一万一千五百人

日本国際飢餓対策機構 一万九百十五人

ワールド・ビジョン・ジャパン 九千五百人

アムネスティインターナショナル

九千三十人

（社）日本キリスト教海外医療協力会

七千九百八十四人

（財）アジア保健研修財団

七千七百三十一人

日本国際交流センター 六千九百四十六人

（社福）基督教児童福祉会 六千三百人

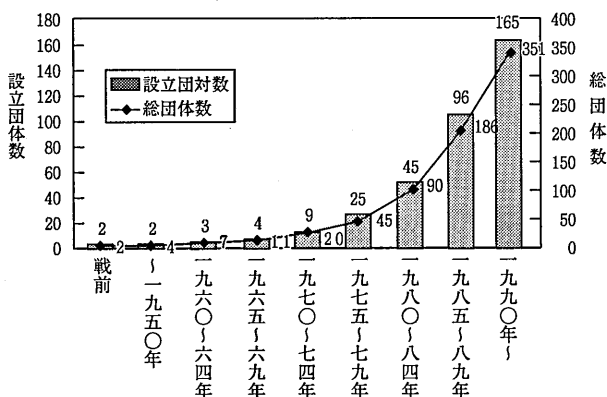
グリーンピースジャパン 四千五百人

ちなみに、九四年度時点で法人格を有している団体は二十五団体である。現行の法制度で財団や社団などの法人格を取得することは、多額の基礎財産が必要であることや複雑な手続き等のために現状の市民団体では非常に困難となっている。

次に、NGOの財政規模を見てみよう。（表15）

九四年度の二百四十七団体の収入総額は百八十五億三千六百一十万円だった。九二年度の百八十六団体、百八十八億七千六百五十万円と比較すると、団体数は増加しているが、総収入は横這い状態で、一団体当たりすると二六％も減少したことになる。

図一 年代別NGO設立数の推移



表一 JVC会員数の推移

91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	1997年3月19日
1,077	1,322	1,513	1,830	2,030	2,014	1,996

表一 個人会員数

	94年度	92年度
会員数	27万2,700人	27万7,800人
団体数	247団体	185団体
1団体あたり	1,100人	1億148万円

これは、会員数でも見たように、比較的小規模の新しい団体が増加していることによるものと思われる。財政規模別のNGOの分布を見てみると(表16、図13)、年間三百万円未満の団体から、十億以上の団体とばらつきが大きく、平均的な姿を描くのは非常に困難だが、二千万円未満の団体が全体の五六%と、ほぼ六割近くを占め、比較的財政規模の小さな団体が多いことが分かる。

以上のように、NGOの会員数や財政規模等を見ると、日本のNGOは最近設立された若い団体が多く、活動の安定化のための自己資金の獲得とより広い市民の参加が課題となっていることがうかがわれる。また、全団体の会員総数や収入総額も九二年度・九四年度の比較ではほぼ横這い状態にあり、支持基盤の拡大が大きな課題となっていると言えよう。

3 自治体の国際活動の現状「交流」から「協力」へ

これまで、自治体の国際施策は、姉妹・友好都市との交流を中心とする国際交流と、地域の外国籍住民の増加によるいわゆる「内なる国際化」が中心となってきた。平成元年に自治省は各都道府県及び政令指定都市に対して「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」の通達をだし、各自治体に対し国際交流の推進を促してきた。その後、自治省は自治体の国際協力に対する関心の高まりを背景に、平成七年度を「自治体国際協力元年」と位置づけ、平成七年四月、全国の都道府県、政令指定都市に出した「自治体国際協

力推進大綱の策定」についての中で、「各都道府県及び指定都市においては、国際協力に関する明確な理念と方針を規定した大綱に基づき、計画的かつ総合的に施策を推進するために、「自治体国際協力推進大綱を策定」するように求めている。また、同じく平成七年四月、「地方公共団体による国際交流と国際協力を一体的かつ総合的に支援することを目的」として、財団法人自治体国際化協会(CJAIB)内に自治体国際協力センターを設置した。

自治省の行った「国際交流等に要する経費についての調べ」によれば、日本の自治体の国際政策の予算の総額は一九九四年度当初予算で、一千二百三億八千七百二十三万九千九百九十九円に達している。これは、八八年度からの七年間の伸び率で見ると、四八八・六%であり、対前年比でも一〇・六%の高い伸びを示している。都道府県の当初予算の伸びが三%程度であったことと比較しても、自治体は国際政策に重点を置いてきたことがわかる。このうち、国際協力の推進には、市町村では三十二億七十三万五千円(対前年度比一六九%)、都道府県では、三十一億七千七百八十二万二千円(対前年度比一〇三・六%)が計上され、合計六十三億七千八百五十五万七千円が計上されている。自治体の国際政策の単独事業費の総額にしめる割合は五・二%にすぎないが、すでに六十四億円が国際協力に使われ、この割合は今後ますます増えていくと思われる。自治体の国際協力の本格的な取り組みを促す要因としては、(1)自治体の国際交流の積み重ねによる国際協力への移行、(2)国

際貢献の国民的課題化、(3)NGO活動などの市民の国際協力への関心の高まり、(4)ODAの担い手としての期待、(5)環境協力の担い手としての期待、(6)国際社会における「自治体の国際協力」への期待、などがあげられる。特に前章でもみたとおり、市民の国際協力への関心が、七〇年代後半から急速に高まりを見せ、地球的な課題に対して地域から取り組みという「地球市民」意識の高まりが、自治体の国際施策を「交流から協力へ」と移行させている大きな要因であるといえるだろう。また、「地球サミット」(国連環境開発会議)をはじめとする一連の国連主催の国際会議の場においても、環境問題をはじめとする地球規模の課題の解決のためには、住民により近い立場にある地方自治体の行動が必要であるという、国際社会からの要請も大きな要因となっている。特に、一九九二年リオで開催された国連環境開発会議において採択された、「アジェンダ21」においては、その二十八章において「アジェンダ21の指示における地方公共団体のイニシアティブ」として、自治体の国際協力の役割の重要性を強調した。「アジェンダ21」において提起されている諸問題及び諸課題の解決策の多くは地域的な活動に根ざしていることから、「地方公共団体の参加及び協力が目的達成の達成の決定的な要素となる」としている。これらの、内的・外的な要因に後押しされて、自治体の国際施策は「交流から協力へ」移行しつつある。しかし、自治省が平成七年度を「自治体国際協力元年」と位置づけたように、自治体の国際協力はまさに始まったばかり

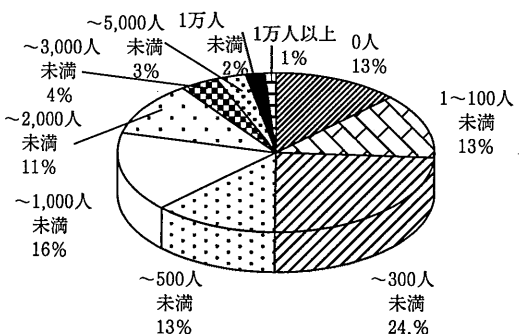
表一五 NGOの財政規模

	94年度	92年度
収入合計	185億3,161万円	188億7,650万円
団体数	247団体	186団体
1団体あたり	7,503万円	1億148万円

表一六 財政規模別NGO分布(94年度)

	300万未満	~500	~1千	~2千	~3千	~4千	~5千	~7千	~1億	~2億	~5億	~10億	10億以上
団体数	23	33	31	52	25	18	7	16	10	13	12	5	2
(%)	9	13	13	23	9	7	3	7	4	5	5	2	1

図一 二 NGO会員数の分布



かりといえるだろう。今、各自治体においては、「国際協力活動」への模索を始めた段階といえる。

4 自治体とNGOとのパートナーシップの創造に向けて

ここまで、NGOの現状と自治体の国際協力活動の現状についてみてきた。市民の社会貢献活動に対する関心の高まりとともに、NGOの活動に対しての関心が高まってきている。また、自治体の国際協力活動もまた、始まったばかりといえるだろう。

ここで自治体とNGOとのパートナーシップの創造に向けた課題をいくつか整理したいと思う。

① 自治体の国際協力活動へNGOの経験を

前章でみたとおり、自治体が行う国際活動は「交流から協力へ」と移行しつつある。各自治体においては姉妹友好都市との交流を中心に国際活動が展開されてきており、交流の分野では様々な経験を重ねてきている。しかし、国際協力活動は、相手地域の生活に直接影響を及ぼすものであるということから、専門的な知識や経験、南北問題等の構造に関する理解が必要となってくる。国や国際協力事業団などの経験から学ぶことはもとより、NGOの行う国際協力の経験からも学ぶ必要がある。特にNGOの活動は地域社会を対象とした活動であるという点から、同様に地域対地域という国際協力を行う自治体にとって、NGOの経験は非常に有効であるといえるだ

ろう。JVCの活動においても、必ずしも成功した事例ばかりではなく、失敗の経験もしてきている。そうした失敗の経験から学べることは数多くあるはずである。

そうしたNGOの経験を自治体の国際協力に活かしていく仕組みが必要であると言えるだろう。

② NGOの活動の活性化

平成七年度に行った「横浜市民意識調査」によると、今後地域や社会の役に立つ活動をしてみたいと考えている人は、全体の八〇％に達している。一方、現在、地域や社会に役立つ活動をしている人は、約一二％にしか過ぎず、意識と行動に大きなギャップがあることがわかる。活動したことがない理由は、「時間が無い」（五六％）がトップだが、「きっかけや機会がない」（四一％）、「必要な情報が得られなかった」（二七・四％）などの声も多く、活動参加につながる環境が整備されていないことがわかった。大きな要因となっていることがわかる。

また、NGOの現状でも見たとおり、郵政省の国際ボランティア貯金が二十三十万人の加入者を集め、発足以来順調に拡大しているのに対して、NGOの会員数や財源はのびていない。また、会員数の上位団体は、財団・社団などの法人格を有している団体や外国で発足した団体など、社会的信用が得られることが団体の会員数に大きく影響してきている。NGOの活動に多くの市民が参加することによって、市民レベルでの国際協力に対する理解が生まれ、真の意味での国際都市の形成

が可能になるものと思われる。自治体においては、活動に参加したいと思っている市民と市民の参加を必要としているNGOとの仲介役となることで、地域のNGOの活動がより活性化される仕組みづくりが求められている。

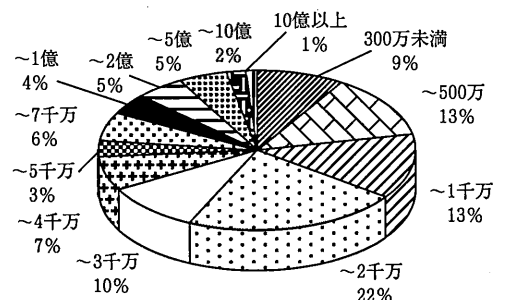
③ NGOとの共同行動の必要性

自治体が行う国際協力活動は、自治体の持つ技術やノウハウを提供するという形の国際協力も当然あるが、地域の住民・市民の理解と参加を得ていくことが必要になる。また、NGOにとっても、市民による国際協力団体として、より多くの市民の理解と参加を得ていくことが今後の大きな課題となっている。

共により多くの市民の参加を得て国際協力を行う団体として、共同で市民に対して国際協力の必要性を訴えていくことは、自治体・NGO双方にとって有益なことであると思われる。NGOは現地でのより極めの細かな情報や国際協力の現状についての情報を提供することができ、自治体は、広く市民に呼びかけていくための広報手段や、イベント実施のための施設・行政上の専門的なノウハウなどを提供することができる。

NGOも自治体も双方がまだまだお互いに対する理解を十分にしていない。お互いにとっての、よりよいパートナーシップのあり方は、文献による調査や協議のためのネットワークではなく、具体的な共同行動を通じて試行錯誤の上で築かれていくものであるだろう。国際協力に対する市民のより広い理解と参加を得ていくための共同行動を行う中で、相互の理解を深めていくことが、よりよいパートナー

図一-3 財政規模別NGO分布



シップを築いていく第一歩となるものと思われる。その際、行政が準備したものにNGOを巻き込むというスタンスではなく、共同で作りに上げていくというプロセスが必要だろう。

最後に、NGOと自治体との対等なパートナーシップの必要性は現在各方面で語られ、各自治体においてはパートナーシップのあり

方を模索している。様々な自治体などが主催するシンポジウム等でもNGOとのパートナーシップの重要性が語られている。しかし、具体的な連携のあり方については各自治体においても暗中模索の状況である。NGOとのパートナーシップのあり方を探るためには、具体的な共同行動を通じて築いていく必要がある

だろう。NGOとの共同行動の機会を増やし、相互の特性への理解を深めていくことが「自治体とNGOとのパートナーシップ」を築いていく第一歩となるだろう。

△総務局行政部総務課担当係長―神奈川県出向▽