

クリスチャンから コミュニティへ

南アフリカにおけるNGO/CBOの変容

牧野 久美子

1994年4月、南アフリカ共和国（以下、南ア）では初めて全人種参加の総選挙が行なわれ、国民統合政府が誕生した。それから4年近くが経つが、約半世紀にわたるアパルトヘイトの残した傷跡はいまだ癒えない。歪められた社会・経済構造を是正し貧困を軽減することは依然として最重要課題である。

1994年11月に発表された復興開発計画（Reconstruction and Development Programme: RDP）白書は、政府以外の社会アクターとの協力関係を重視して「社会的パートナーシップ」（social partnership）を謳い、コミュニティを基盤とした組織（community based organisation: CBO）や非政府組織（NGO）の積極的な参加を求めるものであった。こうして民主化に至る過程で重要な働きをしてきたNGO/CBOセクターは引き続き復興開発に大きな役割を果たすことを期待されることになったが、とりまく環境の劇的な変化によって変容を迫られてもいる。本稿では、歴史的背景を踏まえながら、ポスト・アパルトヘイトの南アのNGO/CBO

が経験している変容の一断面を切り取るを試みる。

なお、南アにおいてNGOとCBOは区別されるのが通例である。一般にNGOは専門家を擁し、相当額の資金へのアクセスがあり、CBOのために資金を仲介し、支援する。一方、CBOはコミュニティの住民自身によって運営され、専門知識のあるスタッフはいないことが多い。本稿におけるNGOおよびCBOという呼称は、この一般的な用法に従っているが、どちらとも判別しがたいグレーゾーンが実際にはあることを予めお断りしておきたい。

1 反政府運動と結びついて 発展したNGO/CBO

南アには、歴史の比較的古いものを中心に、福祉分野で政府と連携しながら活動を行ってきたNGOも多い。しかし、その活動が全体として「アパルトヘイト体制打破」という政治的目標に規定されてきたことが、アパルトヘイト期のNGO/CBO

の特徴である。1950年代から60年代にかけては、リベラル派白人が担う慈善的性格の強いNGOが、アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) やパン＝アフリカニスト会議 (Pan-Africanist Congress: PAC) など同時代の反政府運動とは別個に活動していたが、とくに70年代以降は、NGO/CBOと反政府運動とは密接に関わり合いながら発展していくことになる。

1970年代初頭に出現した黒人意識運動は、60年のANC・PAC非合法化以降に生じていた反政府運動の空白を埋めると同時に、リベラル派白人を痛烈に批判し、「黒人コミュニティ・プログラム」を立ち上げた。同プログラムは、コミュニティでの識字教育や医療サービスなどを通じて黒人の自助・自立を促すことを意図しており、黒人のエンパワーメントを白人支配からの解放の基盤とすることによって、コミュニティ開発を政治運動の内部に明確に位置づけたものであった。ソウェト蜂起後の77年には南アフリカ学生機構 (South African Students' Organisation: SASO) をはじめとする黒人意識運動の関連組織が軒並み弾圧されることになるが、「黒人意識」の思想を引き継ぎながらCBOが南ア各地で急速に発展し、政治運動とNGO/CBOが徐々に一体化していく。

1984年にはCBOの代表格であるシピック (タウンシップの自治組織) や青年・女性を代表するものなど数百の団体の連合体として統一民主戦線 (United Democratic Front: UDF) が結成された。CBOはUDFのもとで政治運動の動員に大きな役割を果たしながら、同時に政府に代わってコミュニティへの社会サービスの提供をも担い、その両方の機能についてCBOをNGOが支援するというパターンがこの時期に確立された。資金面でそれを支えたのがECの「スペシャル・プログラム」をはじめとする欧米からの援助である。ECスペシャル・

プログラムは、南ア政府を通さずNGO/CBOセクターを援助することによってアパルトヘイト犠牲者を支援しようとするもので、その受け皿となるNGOとして86年に設立されたカギソ・トラスト (Kagiso Trust) は、発足以来94年までに総計7億5000万¹⁾ (現在のレートで約200億円に相当する) をNGO/CBOセクターに流した。かくしてアパルトヘイト時代のNGO/CBOは、正統性をもたない政府に代わって援助資金を受け取りながら反政府運動の一つの核となったのである。

2 先頭に立つキリスト教指導者

1970～80年代において特徴的だったのは、アパルトヘイトを批判して積極的に行動するキリスト教指導者の存在感の大きさである。反政府運動とNGO/CBOの活動が渾然一体となっていく軌跡は、キリスト教指導者が現実政治に深くコミットしていくさまと重なっている。

アパルトヘイトがアフリカーナーに信徒の多いオランダ改革派教会の教義によって正当化されていたことはよく知られているが、その他の教会も当初はアパルトヘイトを口では批判しながらも、反政府勢力に協力することはなかった。しかし、オランダ改革派教会内部からアパルトヘイトを批判したノウデ (Beyers Naudé) が1963年に設立したキリスト教研究所 (Christian Institute: CI)、およびプロテスタント系教会の連合体でオランダ改革派教会とは対立関係にあった南アフリカ教会評議会 (South African Council of Churches: SACC) のもとで、徐々に聖職者のアパルトヘイト問題への関わり方が変化していく。先に触れた黒人コミュニティ・プログラムにおいては、CIとSACCが計画段階から関与し、同プログラムの実施に際しては教会の施設を提供するなどの支援を行なったが、

これはそれまでの慈善的精神に基づく活動の非政治性から第一歩を踏み出すものであった。

1970年代には、黒人意識運動と表裏をなして発展した「黒人神学」(Black Theology, 黒人がおかれている状況に引きつけて解釈された神学)の影響のもと、徐々に黒人のキリスト教指導者が頭角を現すようになった。77年にSASOをはじめとする黒人意識運動組織が活動を禁止されると(CIも同時に活動禁止)、SACCは反政府運動の二度目の空白を埋める形でアパルトヘイトへの反対姿勢を鮮明にし、78年にはアングリカン教会のツツ(Desmond Tutu)が黒人として初めてSACCの事務局長となった。以来ツツはアパルトヘイトを果敢に批判しつづけ、ひろく国際社会に南アへの経済制裁を呼びかけた。

UDF設立を最初に提案したのもまた、カラードの聖職者ブサク(Allan Boesak)であった。ブサクはオランダ改革派伝道教会(白人のオランダ改革派教会の姉妹教会でカラード向けのもの)の聖職者であった。先に触れたようにUDFはシビックや青年・女性団体などの連合体であって、それ自体は宗教色の薄い団体であったが、獄中のマンデラその他のANCや「民族の槍」(Umkhonto we Sizwe, ANCの軍事部門)指導者とならんで、ブサク、ツツ、ノウデらもUDFのパトロンとして名を連ねていた。反政府運動におけるキリスト教指導者の存在感は非常事態宣言下の1980年代後半にピークを迎えることになる。

こうしてキリスト教界の指導者が前面に押し出されていった背景には、いくつかの要因が考えられる。まず第一に、シャープビル事件後のANC・PACの弾圧、そしてソウェト蜂起後の黒人意識運動の弾圧によって、反政府政治指導者の多くが投獄、あるいは亡命を余儀なくされていたために、残された宗教指導者が担ぎ出されたという面がある。

第二に、オランダ改革派教会がアパルトヘイト

を頑なに支持していたために、アパルトヘイトをめぐる闘争が神学論争、あるいは「聖戦」としての性質をさえ帯びていたことが挙げられる。情況神学研究所(Institute for Contextual Theology)を中心として1985年にまとめられた「カイロス・ドキュメント」(Kairos Document)は、神に従うために国家と対決するよう教会に呼びかけ、さらに暴力を正統的なものとそうでないものとに分けることによって、抑圧されている人々によるものだけに限り、暴力の使用を神学によって擁護した。こうしてアパルトヘイトに「異端」の烙印を押す神学は、反政府運動の精神的支柱となった。

そして第三に、冷戦という国際状況下で、西側諸国が共産勢力へのシンパシーの強い反政府政治指導者よりもキリスト教指導者のほうをカウンターパートとして好ましく思っていたことも大きい。ECスペシャル・プログラムの援助資金は、受け皿として新たにつくられたカギソ・トラストのほか、SACCおよび南アフリカ・カトリック司教会議(South African Catholic Bishops' Conference: SACBC)を通じても流された。そしてカギソ・トラストの評議員には、ツツ、ノウデ、チカーネ(Frank Chikane)というSACCの歴代事務局長3名、およびブサクが、シビック活動家らとともに就任した。そのほかに国外の教会やキリスト教団体からも資金が流入し、南アのNGO/CBOの活動を支えていたのである。

3 クリスチャンからコミュニティへ ポスト・アパルトヘイト時代のNGO/CBO

以上、アパルトヘイト期のNGO/CBOが反政府運動と結びついて発展していったこと、そしてその過程においてキリスト教指導者が重要な位置を占めていたことをみてきたが、ポスト・アパルト

ヘイトの時代に入ると状況が大きく変化した。すでに述べたようにアパルトヘイト時代の国外ドナーからの援助はNGO/CBOに専ら向けられていた。しかし1994年以降、主要ドナーはRDPを支持して次々と対政府向けに援助を切り替え、NGO/CBO向けのものが激減する一方で政府に資金が集中していった。このように援助資金の流れが変化するなかでNGO/CBOセクターの再編が生じることになる。

冒頭で触れたように新政権のRDP白書はNGO/CBOセクターの協力を仰いでいるが、より細かく読むとCBOとNGOでは言及のしかたが異なっていることが分かる。すなわち、アパルトヘイト時代にNGOが肩代わりしてきた機能を今後は政府が行なうとする一方で、CBOには幅広い財政支援をするとしており、CBOもしくはコミュニティをより重視しているのである。実際、各レベルの政府とCBOとを結ぶパイプができつつあり、CBOはNGOを通さず政府あるいは政府系の財団から直接に資金を調達する傾向を強めている。「コミュニティ」という語はいわば「ポリティカリー・コレクト」になっており、新しく組織をつくるに際しCBOを名乗ることによって資金調達を有利に進めようとする向きもあると言われる。

また、NGO/CBOと反政府運動とが一体となっていたアパルトヘイト時代には、開発資金と政治資金の区別は曖昧で、国際的にも知名度の高い反政府運動指導者がNGOのボードに入ることが多かった。当時は財務能力の有無などよりも、そのNGOに信用をもたらすだけの知名度があるかが人選の鍵であり、高潔で、かつ共産主義から距離をおいているとのイメージがあるキリスト教指導者は、NGOの「顔」としてもてはやされた。しかし政治

闘争が終わりNGOに開発のプロたることが期待されるようになると、財務の透明性の確保など、相応の組織運営のあり方が求められるようになる。それに拍車をかけたのが1995年初頭に発覚したブサクの援助資金濫用疑惑で、このスキャンダル以降のNGO界では、財務の知識をもった実務者がますます望まれるようになってきている。

こうしてコミュニティもしくはCBOを軸としてNGO/CBOセクターが再編されつつあると同時に、同セクターに要請されるものが変化してきている。

「うちの組織の名称にある『クリスチャン』を『コミュニティ』に変えようかと思っているんですよ」。

筆者が昨年の8月に訪れる機会を得たNGOのスタッフはこのように語っていた。1980年代前半から活動しているNGOの内部で議論されているこの名称変更案は、南アNGO/CBOセクターの変容のある側面を象徴しているように思われる。政治闘争が終わり、NGO/CBOが開発活動に全力を注ぐようになった現在、反政府運動の先頭に立ち、NGOの「顔」となっていたキリスト教指導者は前線から退き、代わって（自称を含めた諸々の）コミュニティ指導者が存在感を増している。

一方、いまやキリスト教指導者には、開発の前線にあって未来に向かって人々を引っ張るようなことではなく、むしろ、後ろを振り返り、過去と向かい合うことを期待されていると言えよう。アパルトヘイト時代の真実を明るみに出して国民の和解をもたらすことを目指す真実和解委員会（Truth and Reconciliation Commission）でツツが議長を務めていることに現れているように、キリスト教指導者は南ア社会の過去の傷を癒やす役割を求められているのである。

（まきの・くみこ／総合研究部）