

非営利・非政府組織と開発*

— UNDP (1993), *Human Development Report 1993*, を中心に —

北 村 裕 明

I はじめに

現代社会における非営利組織の役割が重要性を帯びるにつれて、その機能についての理論的実証的研究も、国際的な規模で進められてきている。

1994年7月にハンガリーで設立大会が開催された「第3セクター研究国際学会」(ISTR=International Society for Third Sector Research)は、その動きの一つであろう。そこでは、1980年代以降の非営利組織論の隆盛と、その学問対象としての新しさを反映して、共通論題としては、「非営利組織の国際比較」「東欧における非営利団体」「第3セクター(非営利組織)の理論」が取り上げられ、「市民社会」「政府」「フィランソピー」「開発」に区分された個別分科会では、120本あまりの研究報告がなされた。¹⁾ また第2回大会は、「市民参加・経済発展と第三セクター」というテーマのもとに、1996年メキシコで開催されたのであった。

他方、西欧諸国の研究者を中心とした公共経済と協同組合に関する国際学会である CIRIEC (国際公共経済学会) では、1980年代末以降、フランス、スペイン、ベルギーを中心とした西欧社会における実践をふまえて、社会的経済 (économie sociale) という理論的枠組みで、非営利組織や協同組合や共済組合を評価し直そうという活動が展開されている。²⁾

* 本稿は、文部省科学研究費研究成果報告書「環境保全と市民社会」(研究代表: 尾上久雄, 課題番号: 06301069) 1996年3月, 所収の原稿に, 加筆修正したものである。

1) 塩澤修平(1994)「民間非営利部門研究の現状と展望—ISTR コンファレンスに参加して—」『公益法人』第23巻第9号。

2) 北村裕明(1995)「社会的経済理論と非営利団体」『公益法人』第24巻第3号, Defourny, J. /

こうした現代における非営利組織への注目の増大は、すでに繰り返し指摘されてきているように、1970年代以降の先進各国における「戦後福祉国家システム」の再編と深く関係している。³⁾そして同時にこうした戦後福祉国家の危機とその再編過程は、戦後の途上国開発の再編をも迫ったのであった。すなわち、1970年代の石油危機と経済不況は、いくつかの国をのぞいて途上国経済をさらに困難に陥れ、他方これまでの政府援助の非効率性が指摘され始めたのであった。そうしたなかで、「自助援助」や「参加型開発」という新しい開発概念が登場し、多様な非営利組織や非政府組織をととして、開発計画のなかに草の根の要求を取り込もうという動きが強まってきた。開発を担う政府の能力の限界が認識されはじめ、開発において非営利・非政府組織が脚光を浴び始めたのである。⁴⁾

本稿の課題は、途上国開発における、非営利組織・非政府組織の役割について興味深い分析をおこなっている、国連開発計画『人間発達報告1993年版』(UNDP (1993), *Human Development Report 1993*, Oxford University Press)を素材にして、非営利で非政府の組織が、途上国開発においてどのような役割を現在果たし、また今後はたすべきかを検討し、現代社会における非営利組織の機能について考察することにある。

なお本稿では、非営利組織 (nonprofit organization) と非政府組織 (nongovernmental organization) を、ほぼ同義語として用いる。ジョンズ・ホプキンス大学を中心とした非営利組織の国際比較の研究グループの定義では、非営利組織に最も共通する特徴として、非政府、非営利、制度的形式性、自発性、自

、& Monzón Campos, J. L.(eds), (1992) *Économie Sociale : The Third Sector* (富沢賢治他訳 (1995)『社会的経済』日本経済評論社) 参照。

3) この点については、北村裕明 (1996)「公益団体の財政分析—日英比較を中心—」『彦根論叢』第299号, Salamon, L.(1994), 'The Rise of the Nonprofit Sector', *Foreign Affairs*, No. 73411, July/August (「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」『中央公論』1994年10月号), 参照。

4) Salamon, L. M.(1995), *Partners in Public Service—Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State—*, Johns Hopkins UP.

己決定機能の5点をあげている。⁵⁾これは非政府組織の定義としても使用しうるものである。当該の組織がもつ機能によって、非営利性を強調する必要がある場合は非営利組織という名称を用い、非政府性を強調したい場合には非政府組織という名称を用いているといえよう。そして援助や開発の分野では、政府ではない点を強調して、非政府組織と呼ぶ場合が一般的である。

II 援助・開発における市場原理と非営利・非政府組織

(1) 援助・開発の二つの方向

『人間発達報告1993年版』の分析にはいる前に、開発や援助の問題において非営利組織や非政府組織がどのように扱われてきたのかについて簡単に振り返り、⁶⁾同時期に主題を共有しつつも異なった処方箋を提起している世界銀行『世界開発報告1994年版：開発のためのインフラストラクチャー』⁷⁾を検討することにしよう。

第二次大戦中に設立されたイギリスの「オックスファム」のように、開発援助にかかわる非政府組織は、人道的な救済活動を目的として、比較的長い歴史を持っている。しかし、開発非政府組織に「新たな」注目が集まり始めたのは、前述したように1970年代から80年代にかけてである。すなわち、戦後「北」の諸国による多くの援助開発プログラムが実施されながら、依然として「南」の諸国の経済状況が改善しないというなかで、一方では「参加型開発」や「自助援助」という概念が提起され、他方では開発における「民営化」の必要性が強調され、そうした文脈で非政府組織の役割が注目されたのであった。

こうした非政府組織の役割の再検討には、二つの傾向があった。

一方は、西ヨーロッパ諸国に典型的に表れる。すなわち、人道的救済から援助を始めたのだがどうもそれだけではうまくいかない、途上国における社会的

5) Salamon, L. & Anheier, H. (1994), *The Emerging Sector : The Nonprofit Sector in Comparative Perspective—An Overview—*, Johns Hopkins UP.

6) 大芝亮 (1994) 『国際組織の政治経済学』有斐閣、参照。

7) The World Bank (1994), *World Development Report 1994 : Infrastructure for Development*, Oxford UP.

・政治的な意識の覚醒や、社会制度の整備や、地域社会の組織化の支援というものに力点を置かねばならないという方向である。単なる人道援助ではなく、途上国の社会システムや政治システムにコミットして、地域社会の組織化や途上国の住民の社会的・政治的主体の形成を試みつつ援助を行っていかうというわけである。OECD の開発援助委員会が1990年代の戦略として採択した「参加型開発」⁸⁾はこうした流れを背景としている。当然のことながら北の政府の援助では、このようなコミットメントをとることには限界があり、非政府組織に大きな期待が寄せられたのであった。

それに対して、米国では、1980年代以降、市場原理を途上国開発にも導入するために、民営化こそが効率的な経済開発をすすめる重要な政策であるという考え方が主流を占め、非政府組織をそうした政策の担い手として活用しようとする傾向が強まってきたのであった。

(2) 世界銀行『世界開発報告1994年版：開発のためのインフラストラクチャー』

『世界開発報告1994年版』は、インフラストラクチャーと開発の関係を取り扱っているが、上述した後者の傾向（民営化や市場化）を強く持ちつつも、前者の傾向（地域社会の組織化や参加）についてもふれており、その意味では興味深い報告である。

この報告の基本的なメッセージは、途上国開発において従来のようなインフラの量の整備だけでは限界があり、インフラがどのようにつくられ、どのようにメンテナンスされているのかという質の問題を解明しなければならない、そしてインフラの質の改善には、効率性を促進し、使用者対応型サービスの供給システムを実現する必要があると言うことであつた。そして、それを実現するための三つの方策をあげている。

第一は、企業経営的管理手法 (commercial management) を導入することである。第二は、インフラ整備においても、競争を導入することである。第三が、

8) OECD(1989), *Development and Cooperation*, OECD(1991), *Development Assistance Committee, 1991 Report*.

利用者参加であり、ここで非政府組織や非営利組織が視野に入ってくるわけである。しかし、企業経営の手法の活用と市場原理の導入が主たる方策であり、第三の方策は、報告のなかでは取り扱いが限定的である。市場原理が及ばない、地方的なサービス、例えば支線道路とか上水道のようなものに限定していて、この範囲はそれほど広くはない。

さらに報告では、インフラ改善の新しい方向として、次の三つをあげている。

第一は、例えば移動電話のように、従来は地域独占でなければうまくいかなかったものが、技術と管理の改善によって、民間部門が担いいうるという状況が出てきたことである。第二は、政府が直接にサービスを供給するのではなくて、公・私のパートナーシップが大切であるということである。第三は、社会的そして環境的にみて持続可能な発展を考慮に入れる必要性である。

このように『世界開発報告1994年版』は、市場システムをどのように有効に活用すれば、インフラの質的改善が図れるかが基本視点であり、その範囲で非政府組織を活用しようとするものであるといえよう。

III 国連開発計画『人間発達報告1993年版』における非営利・非政府組織

(1) 参加型社会の必要性

世界銀行の報告とは異なり、国連開発計画『人間発達報告1993年版』は、参加型社会の必要性を強調し、「人間中心社会」(people-centered world order)の新しい原理を打ち出すなかで、非営利組織を位置づけている。そこでは市場原理の強調ではなく、市場というものを「人間に優しい市場」(people-friendly markets)に造り替えてゆくことが強調され、こうした文脈のなかで、途上国開発における非営利・非政府組織の役割が語られているのである。

『人間発達報告』は1990年に最初の号が刊行されている。『93年報告』によれば、1990～92年までの報告では、まず「人間の発達」(development of the people)を、人間の潜在能力(capabilities)に投資し、人々の選択を拡大することであると定義したうえで、「人間発達指標」(human development index : HID)を新たに開発し、次に、創り出された富をどのように公正に分配するかという「人

間にとっての発達」(development for the people)を取り扱ってきた。そして、1993年の報告では、「人間による発達」(development by the people)を取り扱うとし、その中身を端的に「全ての⁹⁾人に参加の機会を与えることである¹⁰⁾」と述べているのである。

『報告』は、1980年代に、参加に対する三つの新しい波が世界規模でおこってきていると指摘している。一つは、途上国における民主化の動きであり、もう一つは、社会主義体制の崩壊にともなう東欧・中欧における新しい参加の波であり、三つめは、先進国を含む世界各国に巻き起こった住民組織 (people's organization) の発展である。そしてこのような参加の新しい波をふまえて、参加型社会＝人間中心社会を造り上げるには、次の五つの新しい原理が必要であると述べている。

(2) 人間中心社会の新原理

第一は、国家安全保障ではなくて、「人間の安全」(human security) という新概念を考える必要があるということである。冷戦構造の終焉にともない、軍事中心型から平和型で人間発達型社会を構築する必要がある、とりわけ途上国における軍縮を急速に進める必要があると指摘している。

第二は、「持続可能な人間発達」(sustainable human development) という新しいモデルである。すなわち、人間の潜在力に投資をし、人々の選択の幅を広げつつ、同時に将来世代の選択を可能にする持続可能な開発が必要であると

9) 1990年～92年までの『人間発達報告』の内容と、その理論的意義については、吉川英治 (1993) 「人間福祉と経済システム—*Human Development Report* の紹介によせて—」『調査と研究』(京都大学経済学会) 第4号、参照。

本稿では、human development の訳語として「人間発達」という用語を用いる。経済学の用語としては development を開発と訳す方が一般的ではあるかもしれない。しかしこの報告で用いられている human development という言葉の場合は、development の各種の意味の中で、「隠された潜在性の発揮」(the bringing out of the latent capabilities: *The Oxford English Dictionary*, second edition, 1989) という意味で使用されており、それにふさわしい日本語として、発達という用語を用いることにする。

10) UNDP (1993), p. 3.

いうことである。

第三は、政府と市場の新しいパートナーシップをつくりだすことである。この点では、効率性を維持しつつ、市場を「人間に優しい市場」に造り替えてゆく必要性が強調されている。すなわち、端的に言えば「市場へのアクセスを全ての人々が確保することできるようにすること」¹¹⁾である。そのための前提条件として、教育や医療制度の整備、適切なインフラの整備、情報への自由なアクセスの問題等をあげ、付随的な条件としては、安定的なマクロ経済環境、とりわけ物価と為替レート of 安定を指摘し、さらに適切な政府規制としての独占規制や労働立法、社会的安全弁としての失業保険や年金制度等の必要性をあげている。そして、これらをとおして人間に優しい市場を創造することが可能となるのであり、「多くの国々で、経済の自由化や民営化が、主要な戦略となっている現代において、人間に優しい市場を創出する必要性はますます高まっている」¹²⁾と述べている。しかし現状はその反対であり、民営化に伴う弊害（競争環境を作るのではなく収益を極大化する、国家独占に変わっての私的独占の登場、恣意的手続き等）が顕在化しており、そのことを厳しく批判しているのである。

第四は、世界的・国民的統治の新形態であり、ここで非政府組織が論じられている。すなわち、今日の国民国家は、一方で、グローバル化の進展により、他方では狭域化・個別化によって限界におちいり、人々が統治に参加するシステムを強めないと、混乱と混沌（カオス）に至るという認識を示している。参加のシステムを実現するには、分権化と同時に住民組織や非政府組織に裁量性をゆだねることが必要となる。分権化は確かに必要であるが、分権化が途上国における地方エリートへの権限の委譲になってはいけなないのであり、住民への権限付与の必要性が強調される。そして、そのためには住民組織や非政府組織というものに権限を委譲する必要があると主張されるのである。まさに「住民組織や非政府組織は、市場の失敗と政府の失敗の両者を克服する強力な手段を

11) *Ibid.*, p. 4.

12) *Ibid.*, p. 5.

提供するものとして、今日急速に成長してきている¹³⁾」と述べられているのである。

第五は、国際的協同の新形態である。持続可能な発展と人間の安全に力点を置いた国際開発協同の新形態の必要があり、とりわけ ODA の配分方法の改善（人間発達の優先度に焦点を合わせることや、貧困の水準に基づいた ODA の配分等）の必要性について述べられている。

(3) 非営利・非政府組織と開発

以上のような総論をふまえて、非営利組織、非政府組織と開発の関係について、『人間開発報告1993年版』は次のように述べている。

まず指摘すべきは、非政府組織とは、住民の参加を促進することによって、住民に権限を与えること (empowerment) を主たる役割としているという点である。政府や市場に対して、住民がより決定権をもつことによって、市場の失敗と政府の失敗とを克服することができると述べている。

『報告』では、住民組織 (people's organization) と非政府組織を区別している。すなわち、住民組織というのは当該地域の住民を代表する民主主義的な組織であり、「草の根」であるのに対して、非政府組織は他の人々と共に、あるいは他の人々のために活動するボランティアな組織である。したがって、非政府組織は住民組織を技術的・財政的に支えはするのだが、しばしば官僚的組織ともなりうると注意を促している。

そして、具体的に発展途上国における住民組織や自助団体を分析するのだが、労働をプールしたり信用を供与したりして必要な財を購入し、インフラ整備や社会サービスを提供し、弱者の保護を遂行している実態が描かれている。とりわけ、発展途上国において、住民組織としての労働組合が、1980年代の民主化に大きな貢献を行ったということが指摘されている。

これに対して、非政府組織は非常に幅が広く、ローカルなものから、ナショナルなもの、さらにはグローバルなものまで、様々な規模と形態をとっている。

13) *Ibid.*, p. 6.

しかし「多くの非政府組織は人々に権限を付与することにその活動の力点を置¹⁴⁾いている。」とりわけ、貧しい人々や、少数者の権利の擁護といった問題である。そして非政府組織は、住民組織と連携し、非政府組織間で連携をとり、さらに政府や国際機関とのネットワークを形成して活動していることも特徴的な傾向である。

さて、途上国開発の場合には、北の非政府組織と南の非政府組織の両者が活動をしている。それでは、南と北の非政府組織はそれぞれどういう機能を果たしているのであろうか。1970年から1990年の間に、北の非政府組織から南へ流れた資金は、概算で10億ドルから72億ドルに増大している。北の非政府組織が独自の活動や事業を行っている場合もあるし、南の政府や住民組織と協力している場合もある。

問題は、南の途上国の非政府組織は、北の非政府組織に対して大きく財政的に依存しているということである。したがって、南の「草の根の要求というものを、誰が開発課題として取り上げるかは、しばしば回答不能な中心的な問題¹⁵⁾」となるのである。南の草の根の意見が反響されないと、北の非政府組織の事業は、恣意的な開発になってしまう危険性を持つ。さらに問題を複雑にしているのは、北の非政府組織も北の政府から資金援助を受けていることである。多くの場合、北の政府が志向するものは、経済開発中心型であって、短期的な成果が見えるものが中心であるに対して、南の政府が望んでいるのは、貧者への権限付与のような社会的・政治的なものであり、長期的な視点に立つものである。したがって、南の草の根の意見を、北の非政府組織の事業が反映しているかどうかについては、多くの問題点が残されていると指摘しているのである。

さらに、非政府組織と住民との関係の問題では、次のような興味深い叙述をしている。すなわち「非政府組織は人々の要求を直接に明瞭に表現する住民組織の潜在能力を高めるよう努力しなければなら¹⁶⁾ない」と述べているのである。

14) *Ibid.*, p. 87.

15) *Ibid.*, p. 89.

16) *Ibid.*, p. 90.

非政府組織は、住民の要求をより明確に政策的課題に高めること、換言すれば潜在的な要求を顕在化させるサービスの提供や制度作りに貢献し、さらにそれを政策に高めることが重要であると指摘しているのである。

開発における非政府組織と政府との関係については、協調と対立の両面を持つことが指摘されている。この点では、かつて非政府組織は、途上国の政治にコミットしなかったのであるが、これではうまくゆかず、現在は積極的に草の根要求を国民的課題にするためのキャンペーンをはっている。具体的に金や人を派遣する訳ではなくて、南の世論を変えていこうとしているわけで、直接的ではないが影響が大きいと述べている。

途上国における非政府組織の機能については、明確な評価基準は現在確立されていないが、四つの主要領域で明確な影響を与えていると述べている。第一は、不利な立場にいる人々や財（環境・女性・貧困者）の利害主張であり、第二は、少数者への権限付与であり、第三は、最貧者への援助であり、第四は、緊急時の援助である。

最後に、非政府組織の将来の問題である。確かに現在、非政府組織は途上国開発において市民権を得て影響力を行使しているが、世界の最貧者のうちで、非政府組織が接触しているのはわずか約20%の人々にすぎない。したがって、現在のところ非政府組織は政府にとって替わるものではない。しかし、「非政府組織が、政府もしたがうべき民主的参加のモデルを提示し、南と北の両政府に、世界の最貧国の人間発達に重点を置くよう圧力をかけていることはきわめて重要である。¹⁷⁾」¹⁷⁾ 貧困の解決、この問題は非政府組織にとって最も重要な問題であり続けることであろう。同時に、非政府組織を媒介にし、参加を促進することによって、草の根の要求が、国民的な・国際的な政策課題に高められることになる。「全面的な人々の参加が、生存の必須の条件となっているのであり¹⁸⁾」¹⁸⁾ 非政府組織はそれを実現するための重要なアクターとなっていると報告をむすんでいるのである。

17) *Ibid.*, p. 98.

18) *Ibid.*, p. 99.

IV おわりに

以上に要約した『人間開発報告1993年版』の非営利組織・非政府組織と途上国開発・援助についてのメッセージを、非営利組織・非政府組織の研究課題としてどのようにとらえるべきなのかについて総括し、まとめにかえたることにしよう。

第一は、いわゆる参加型システムにおける重要なアクターとしての非営利組織、非政府組織である。先にも述べたように、人間発達というのは、潜在能力の開発としての「人間の発達」と、富の公正な配分としての「人間にとっての発達」と、参加をとおした「人間による発達」という三側面がある。「人間による発達」の、主要なアクターとしての非営利組織、非政府組織への着目は、参加論への非常に重要な論点を提起している。単なる分権化でもなく、形式的な市場へのアクセスの強調でもなく、非営利組織、非政府組織をとおして参加を実質化し、住民に権限を付与するという展望は、参加型システムの中心的な方向性を指し示しているといえよう。

第二は、非営利組織における先進国型と途上国型との、共通性と違いの問題である。共通性という点では、やはり参加を軸とし、政府の失敗と市場の失敗の両者を克服する可能性を持つものとしての、非営利組織、非政府組織の評価であり、権限の付与とか権利の擁護といった点において重要な機能を担うという点である。他方、違いという点では、途上国では貧困の解決という人間の発達にとっての基礎的なもの、および少数者の権利の確保に力点が置かれているが、先進国ではそういう問題と同時に、中産階級を含めたより多様な人間発達の機能を担う活動、例えば、文化や教育や都市計画というような問題にかなりシフトしているといえる。

第三は、非営利組織と、政府や市場との関係である。確かに非営利組織は、政府の及ばぬチャンネルでのサービスの供給を行うという点においては量的には補完性を持つ。しかしながら、参加型システムの構築という点においては質的な重要性を持つ訳である。したがって非営利組織や、非政府組織を、市場経済

の外にあるもの、あるいは市場が十分に対応できないものを市場経済の外部にあって補完的に機能を遂行するものとみるのか、逆に市場経済そのものを規制するものとみなすのかが、重要な評価の分かれ目になるといえよう。すなわち非営利組織をとおした「参加型システム」によって、市場システムを変えていきうると評価できるのか否かという点である。

非営利組織が市場の外部に存在し市場を補完するのか、『人間発達報告1993年版』のように「人間に優しい市場」を創り出すことによって非営利組織が市場システムを変えていくのか、あるいは逆に非営利組織に市場の論理（営利性）や政府の論理（官僚性）が浸透してくるのが問われているわけである。この問題は、冒頭で取り上げた、ヨーロッパでの社会的経済理論で論じられている射程と同じものである。¹⁹⁾したがって、このような視角にたった、非営利組織や非政府組織のより詳細な実証分析が強く求められているといえよう。

19) Moreau, J. (1994), *L'Économie Sociale, Face à l'Ultra Liberalism* (石塚秀雄・中久保邦夫・北島健一訳 (1996)『社会的経済とは何か』日本経済評論社), 参照。

The Functions of Nonprofit & Nongovernmental Organizations for Development

Hiroaki Kitamura

The OECD has adopted 'participatory development' as its strategy for the 1990s. The nonprofit and nongovernmental organizations have become one of the key players for the social and economic development in the developing countries. The UNDP also brought forward the important role of the nongovernmental organization for development by the people in *Human Development Report 1993*. This report said 'NGOs must, as an objective, strive to increase the capability of the people's organizations to articulate their concerns directly at the highest levels.' The nonprofit and nongovernmental organizations tend to be 'value-driven' rather than profit-oriented or bureaucratically propelled and to make markets more people friendly.