

[研究ノート]

オランダ—ニカラグア間の開発協力に見る自治体

NGO—ODAの連携

星野 昌子*

Collaboration Between Dutch Municipalities and Nicaragua in International Development

Masako HOSHINO

This paper outlines the elements of an innovative approach to international development set up in the 1983's through cooperation between the municipal cities of Holland and Nicaragua.

The implementation of a program in which a reciprocal exchange of experience and know-how was realized was, to a large extent, due to how it originated. In 1983 the local needs of the beneficiaries in Nicaragua were analyzed by Dutch volunteers at the grass-roots level. Furthermore, in collaboration between the nongovernmental organizations of the two countries and gaining financial support from the Dutch Ministry of

* ほしの・まさこ：日本国際ボランティアセンター特別顧問 神奈川新聞厚生文化事業団理事
敬愛大学国際学部教授（予定、1999年4月）

Special Adviser, Japan International Volunteer Center; board member, the Kanagawa Shimbun Foundation for Civic and Cultural Activities; Professor of International Volunteer Actions, Faculty of International Studies, Keiai University (from April 1999).

Foreign Affairs, the team of people managed to construct an equal relationship in the exchange of expertise and financial assistance.

The procedure in which this fair relationship was developed may be described as follows:

(1) Cities in both countries have been linked as “twinning cities,” thus encouraging activities for international exchange. Consequently, two-thirds of cities in Holland are now officially paired with cities in Nicaragua.

(2) The planning and implementation of innovative projects, especially concerning the environment, were conducted in cooperation between the Dutch and Nicaraguan people. This process has raised awareness of the concept that both developing and developed countries are equally responsible for saving the environment of the world.

(3) “Third world shops” were opened in Holland, facilitating the above idea further.

(4) Technical assistance was offered catering for the real needs of the people of Nicaragua. Subsequently, the beneficiaries of such assistance were open to the idea of offering information in order to work collaboratively on an equal level as the providers. Thus, the people of Nicaragua became the “givers/providers” of information and cooperative work in order to materialize technical assistance in the best possible circumstances.

This paper describes the unique process in which local governments in Holland implemented the provision of support from a bottom-up process, breaking away from the traditional top-down approach to official development assistance.

はじめに

ここに述べる開発協力は、両国それぞれの自治体、ならびに非政府組織（NGO）という4者が、立案の段階から参加する仕組みによって、実施されている。筆者は過去20年にわたって、NGOによる国際協力に関わって

きたが、ニカラグアにおける活動経験はなく、今後この地域での活動に参加する予定も今のところない。にもかかわらず、表題についてここにノートを記す理由は、以下のとおりである。

開発協力型のNGOは、多くの場合緊急救援を契機として、その活動を開始する。筆者の経験もその例外ではない。人間が引き起こす災害、或いは自然災害、いずれの場合においても、危機が過ぎ復興協力も終わりに近づくと、「現地の人々が、今後援助なしに生き続け、再び悲惨な状況を引き起こさぬために、外国籍のNGOは何をなすべきか」という問題に直面する。依存をつくらぬために、救援活動は最小限にとどめて、人々が自らに力をつけるための、「開発」という困難な仕事に取り組むことになる。

最初の難題は、極度の困窮状態にあって援助に頼らざるを得なかった人たちが、自立への意欲をわき立たせることができるかどうか、主体性を引きだしかどうかである。幸い人々が立ち上がりに成功しても、自らの発案によるプログラムが描かれて、支援活動が発足する時点で、該当する地方自治体との関係が壁となって立ちはだかることが多い。また二国間援助や国連機関の支援をバックに自治体を実施する大型プロジェクトが、人々の生活を圧迫する例もしばしば目にしてきた。

最近日本においても、NGO、自治体そして政府開発援助（ODA）の連携が叫ばれ、少数だが実施例も見られるようになった。しかし連携の相手は、相手国の自治体どまりであって、民衆に密着したNGOをも含む多様なアクターが協力しつつ実施するケースは稀である。

また日本のODAでは、「途上国の現場におけるNGOなどの活動支援策」として、「草の根無償資金協力」が行われているが、これも上記の問題解決には直接繋がらない。

1997年11月、筆者は総理府の対外経済協力審議会委員の1人として、メキシコ、ニカラグアにおける日本のODA視察のため、32年ぶりに中米を訪れる機会を与えられた。準備の段階で、「オランダ・ニカラグア連帯委員会」の存在を知り、上記の問題解決の一助となる可能性に希望を抱いた次第である。

したがって本稿は、ニカラグアにおける開発そのものを論ずるためではなく、たまたまニカラグアを舞台に実施されている「2つの国の自治体とNGOという4者が、立案の段階から対等に参加し、援助国のODAがこれを支援する国際協力の型」の1例として紹介するにとどめる。

首都マナグアでは、「オランダ・ニカラグア連帯委員会」の事務所を訪問し、代表のオブダム氏らと意見交換を行ったが、現場視察や実施プログラムの評価は今回不可能であった。今後現地のNGOを通してフォローしたいと考えている。

I. オランダの自治体が国際協力に参加するまでの経緯

従来、政府とNGOによって行われていた国際協力が、1960年代に起こった「第三世界運動」（南北間の不公正を取り除き、第三世界の人々を支援しようとする市民運動）の展開とともに、地方自治体の参加が始まり、しだいに増加していった。

1972年、途上国への資金援助を行おうとする自治体の決定を、オランダ政府が退けると、自治体の連合組織である「オランダ地方自治体協会（VNG）」は、「市民の援助運動の高揚のためにも不可欠である」と主張して、自治体の国際協力活動を政府に法的に認めさせ、支援制度をつくることに成功した。

II. なぜ自治体による国際協力なのか

西暦2000年には世界人口の70%が都市に住み、途上国においては貧困層の90%が都市に、それも首都に集中することが予想される。

分権化の進む欧米では、オランダに限らずNGOがインディペンデントセクターとして、国際協力における社会的地位を確立している一方、自治体も地域の目的や全体の役割分担の中で、独自の国際協力政策を展開することが一般的となった。

1995年にハーグで行われた国際自治体連合（IULA）世界大会で、国際協力の分野に地方自治体が関与することの是非について議論した結果、これを指示することが明確となり、オランダ自治体の経験が正当化されたが、その議論の内容は以下のとおりである。

- 1) 地域コミュニティの相互依存
- 2) 知識と経験の交換により、民主化と人口集中回避の過程を強化する
- 3) 相互に連携する地域、同僚同士間のアプローチ、具体的で小規模のさまざまなプロジェクトなどが、二国間援助に付加価値を上乘せする。

Ⅲ. 最近の傾向としてのNEWSプロジェクト

NEWSとは、North-East-West-Southの略で、オランダ、ニカラグアに加えて、東ヨーロッパの自治体が関与する三極協力プログラムを指す（日本で称する南・南協力に相当する）。オランダからニカラグアへ直接移転するよりも、東ヨーロッパからニカラグアへのほうが、技術レベルの格差が少ないことに加えて、ニカラグアの自治体職員には、かつてのソ連で学んだ人たちが多数いるため、ロシア語が共通言語になるという利点がある。

初めはチェコ、スロヴァック共和国、オランダとニカラグア間で1992年に開始された。以来ニカラグアにおいて8つの三極連携ができあがり、20を超えるプロジェクトが実施されている。

Ⅳ. 事例紹介——レオン市-ユトレヒト市の場合

1. 両市の概要

レオン市は西部に位置するニカラグア第2の都市で、1524年にスペイン人によってつくられ、19世紀においては、進歩派の中心地であった。15万の人口を擁し、周辺の農業地域にとっての交通ならびに綿花貿易の中心地。

工業は家具や皮革製造業など少数に限られる。1812年に設立されたニカラグア国立大学と1812年に建造された中米一の大教会がある。

ユトレヒト市はオランダ中部に位置する人口30万の第4の都市、商業、製造業、金融そして交通の中心地である。市の財政はまた、観光と建設業によっても支えられている。州立大学、芸術大学、公文書館がある。

2. プロジェクト開始にいたる経緯

両市の提携は市民ボランティアによって始められた。1980年代のニカラグアは内戦状態にあった。革命政府に反対する反政府運動をアメリカ政府が支持したことへの反発から、ヨーロッパでは強力なニカラグア支援運動が起きた。当時レオン市で活動していたユトレヒト市民のボランティアは、自分たちの活動をユトレヒト市が認めれば、より多くの市民の関心がニカラグアに向かうのではないかと考えて、市議会やコミュニティに働きかけた。市長や市議会は初め消極的であったが、市民および一部の市議会議員・自治体職員の熱心な説得によって、レオン市への支援活動を市がサポートすることが市議会で承認された。

3. 事務所体制

この時点でユトレヒト市は担当コーディネーターを設置、市民側は財団を組織してユトレヒト-レオン財団（ULF）と名付けて、両者の役割を次のように明確にした。

ユトレヒト市：自らの保有する専門的な技術や、人材とノウハウを活かした技術協力、およびレオン市の自治体強化。

ULF：両市のNGOやCBO(community based organization)を通して、市民の意識啓発を行う。

地域の人々にとって欠くことのできない条件（BHN）は何かを市民自身が洗い出し、それを充足させるために、プロジェクトの立案に必要なデータを収集すること。

すべてのプロジェクトについて、女性の地位向上に結びつけ

ることに、特に留意する。

両市間のコーディネーターに、当初からこの件に関与していたレオン市在住のオランダ女性を選出した。

4. 業務の展開

ULFは市役所の1室に事務所を開き、専従職員と現地コーディネーターの人件費やその他の事務所経費は、市が支出している。当事務所では市の職員とULFのスタッフ、ボランティアがともに就業している。両者は日常的に議論のできる関係にある。情報は共有され、政策決定や事業評価にも双方の意見が反映される。

市職員の主な仕事は、政策立案と事業評価の文章化、関係団体（レオン市、ULF、議会専門家を派遣する市の担当局など）との調整、広報、予算の獲得と執行である（1995年度の事業費は約5,000万円、4,000万円はオランダ政府と国連機関からの助成金）。

NEWSプロジェクトとしては、チェコのブルノー市と提携して、西の資金を利用して東の技術を南へ移転する試みを実施している。

5. プロジェクトの例

- | | |
|---------|---|
| 1990年以前 | 苗木植林、自助努力型住宅供給、下水道事業 |
| 1990年以降 | <ul style="list-style-type: none">* 短期事業：伝染病予防対策、慢性病対策(NEWS)、財務オートメーション化、公立図書館への図書供給、自治体による女性政策の推進* 長期事業：熱帯果実栽培、チキート川的环境浄化、都市と農村における町づくりマスタープラン（オランダ政府からの特別補助金による） |

6. 予算の内訳

| | |
|--------------------|---------|
| 1995年度の総額 | 5,000万円 |
| 内訳 * ユトレヒトーレオン間の協力 | 3,500万円 |

| | |
|------------------|---------|
| その内 オランダ政府拠出 | 2,200万円 |
| * ユトレヒトーブルノー間の協力 | 700万円 |
| * 民間連帯グループへの補助金 | 400万円 |

(ユトレヒト市がこの提携を継続する理由の1つには、この事業が国内のみならず、国際的にも評価が高いため、市の予算から支出する1,000万円〔職員の給与を除く〕の4倍の補助金を、国や国際機関から得ることに成功していることが挙げられる)。

V. プロジェクトの特徴

1. 小さく始めるボトムアップ方式

ユトレヒト市民の一ボランティアが、レオン市で始めた住宅建設プロジェクトから協力を開始、そこから生まれた両市の話し合いにより、環境、保健、衛生、情報処理、そして市のマスタープランへと、しだいに活動の分野を拡大させたこと。

2. 自助努力の促進

10年後の1993年にはプロジェクトの運営が、ユトレヒト市の手を離れ、レオン市と住民組織に委ねられた。女性の分野においては、NGOを設立しそこに運営を任せて支援側に回ったこと、などに自助努力重視が見られる。

3. 対等なパートナーシップ

協力のメリットはレオン市側に多くあると言えるが、ユトレヒト側が学ぶこと、例えば市民に対する開発教育への情報受信などがあり、双方は常に対等な関係を保ち、問題は両市で解決する姿勢をとっているのみならず、毎年行われる評価にも双方が対等に関与する。事業を継続するためには、4年毎に議会の承認を得る必要があるが、現在まで高い評価を受けつつ、双方によって承認され継続中である。

4. 多様なアクターによる協力とネットワーク

先進国と途上国のNGO、市民、両国政府、国際機関、友好関係にある欧米の自治体とNGO、連帯委員会などが参加して広範なネットワークを形成しているため、資金集め、低コストで多様なノウハウを持つ人材へのアクセスに加えて、そのプロジェクトには幾重ものチェック機能が働いている。

VI. 参考としての、日本におけるODA-NGO-自治体の連携

1. NGO-ODAプロジェクト

フィリピン 「家族計画・母子保健」(AMDA、筑波大学社会医学部とODA)

ザンビア 「首都ルサカのプライマリー・ヘルス・ケア」(AMDA、岡山大学医学部とODA)

ネパール 「母子保健」(日本医師会とODA)

ヴェトナム 「リプロダクティブ・ヘルス」 (財団法人家族計画国際協力財団〔JOICFP〕とODA)

インドネシア 「低所得層対策」(からいも交流財団とODA)

2. NGO-ODA研修員受け入れ

「一般農業コース」(OISCA InternationalとODA)

「環境・開発・女性セミナー」、「女性の地位向上のための行政官セミナー」(アジア女性交流研究フォーラムとODA)

「家族計画組織活動セミナー」、「家族計画指導者セミナー」(JOICFPとODA)

3. 自治体-ODAプロジェクト

- ネパール 「公衆衛生」（埼玉県とODA）
モンゴル 「母子保健」（千葉県とODA）
ボリビア 「サンタクルス地方公衆衛生向上」（沖縄県とODA）
モンゴル 「稲作技術協力」（青森県車力村とODA）
ブータン 「紙漉き技術協力」（島根県三隅村とODA）
中国大連市 「環境モデル地区整備計画調査」（北九州市とODA）
中国重慶市 「中国西南地区大気汚染・酸性雨対策」（広島市とODA）
上記のいずれの場合も相手国の自治体やNGOを、対等なアクターとして連携を結ぶには、至っていない。

Ⅶ. NGO自治体国際協力推進会議について

1996年4月に、地域からの国際協力のための自治体とNGO・市民との連携を目指す緩やかなネットワーク組織として自治体国際協力推進会議が誕生した。調査研究、IULAハーク総会への参加、シンポジウム開催、そして政策提言を行っている。事務局は日本国際ボランティアセンター（JVC）内に置かれている。

（参考資料）

Alberto de Guzman, 1995, CASE STUDY, LEON-UTRECHT-BURNO.

JVC、1995、「自治体とNGOの協力——JVC神奈川の事例から」。

Eindhoven、1997、「NEWSプログラム：自治体国際協力への刷新的アプローチ」。

NGO自治体国際協力推進会議、1997、「市民と自治体がつくる国際協力」。

荒木光弥、1998、「NGO・自治体とのODA連携制度の確立を急げ」『国際開発ジャーナル』No. 497。

国際協力プラザ、1998、「南・南協力支援会議」Vol. 49。

なお、東京都職員の田村かおり氏より、多くの情報と示唆をいただいた。