

書評と紹介

山田陽一著

『ODAとNGO 社会開発と労働組合』

評者：初岡昌一郎

1

労働界屈指の国際通であり、理論家である山田陽一さんが書いたのがこの本である。同氏は、総評調査部長、同国際局長を経て、連合国際政策局長となり、今や国際労働財団常務理事として、国際協力の第一線で活躍している人で、その世界で知らない人はいない。

本書は、研究書というよりも概説書の形で出版されている。それは、彼が教鞭を取っている大学の学生のために書くということが執筆の直接的動機だったからであろう。しかし、これは立派な教科書として通用することはもちろん、単なる解説的概説書ではなく、彼の見識と評価がさりげなく随所に示されている。その意味では、概説的入門書としてわかりやすく解説しながら、現在の問題点を指摘し、将来のあるべき方向を示す実践的な視角を持つ理論的研究書の性格を持っている。

執筆者には三つのカテゴリーがあるという。第一はやさしいことを難しく書く人である。第二は、難しいことを難しく書く人である。第三が難しいことを易しく書く人で、これは意外に少ない。本書はまさに第三のカテゴリーに入る。開発と援助という一筋縄ではいかない複雑な問

題が簡潔ではあっても体系的にまとめられ、平易なる文章で記述されている。これは、山田氏が対象を十分に自家菜籠中のものとしていることをよく示している。

2

本書の構成は、第 1 章「アジア社会の現実と NGO」、第 2 章「開発協力と社会開発戦略」、第 3 章「日本のODAの実績と特徴」、第 4 章「NGOとODA」、第 5 章「欧米労組の開発協力活動」、第 6 章「日本の労働組合の開発協力活動」となっている。

数多くの開発や援助を取り扱った理論研究書の中で、本書の特徴を際立つものにしてるのは、社会開発の観点から援助と国際協力を歴史的にトレースしていること、国連とその諸機関やOECDの諸決定および政策をよくおさえ、手際よく紹介しつつ、広い国際的動向にめくばりしていること、これまで政府機関中心に考えられがちであったODAにたいし、労働組合とNGOの関与を拡大する趨勢と位置づけていること、日本の援助に対して歴史的な欠陥を指摘し、批判的な検討を加えていること、

欧米のNGOや労働組合の取り組みとODAによるバックアップを最新の調査研究の裏付けをもって論じていること、日本の労働組合の活動が国際的にみて十分でないことを具体的な活動紹介を通じて浮き彫りにし、その前進に刺激を与えようとしていることの6点に要約しようと思う。

理論および実践の両面で著者のスタンスがもっともよく示されているのは、第 3 章と第 4 章であろう。

1940年代後半の戦後復興支援と、冷戦下の戦略的性格が強かった50年代の援助を開発援助の

助走期としてとらえる著者は「国連開発の10年」が開始された60年代を「南北問題と開発協力の本格化」の時代と位置づけている。この時代は開発の先行きにまだ楽天的な見通しが支配的で、十分な資金と技術を途上国に供与することによって事態の改善が進むとみられていた。したがって、GNPの1%とか0.7%を援助に回すという量的な数値目標が重視された。

しかし、開発援助の政治性や「ひもつき」が問題とされたり、援助による市場支配の弊害が指摘されるようになり、途上国は「援助より貿易を」という姿勢を強めていく。これが1970年代以降の新国際経済秩序形成戦略として途上国から提起されたが、先進国からの抵抗と市場メカニズム優先の前に結実しなかった。世界銀行や先進国側からは、この時期に「ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）戦略」が展開された。これは、貧困を単に物質的否定や低所得とだけみるのではなく、教育や社会的自由へのアクセスの欠乏という非物質的な要件の欠乏とみるものであった。BHN戦略の実行には途上国側の政治的社会的改革が必要であると見られたことから、途上国エリートの激しい拒否反応に遭うことになった。

著者は、1980年代を「失われた開発の10年」と定義しているが、その意味するところは、いわゆる国際債務危機への対処を契機にして開始された構造調整政策への批判がそのポイントである。この政策が途上国の社会労働政策に与えた否定的影響は絶大なものであり、これが「失われた10年」をもたらした。

これへの批判や反省から1990年代の開発協力は「社会的開発戦略」へと援助のパラダイム転換をはかることになった。そこから「社会開発」や「人間開発」がカギとなるコンセプトとして登場する。この考え方は、1990年以降「人間開発報告書」を毎年発行している国連開発計画

(UNDP)によって特に推進されてきた。1995年の社会開発サミットはこの流れの上で組織されたもので、環境、雇用、人権、福祉などを含む人間安全保障こそが現代の安全保障の核心にほかならないという、安全保障と開発の理論と政策の方向が確立された。

こうした新しい方向が推進された背景には、地球的規模で問題を把握しなければならないという意識の高まりと環境や資源の限界、冷戦の終結による「平和の配当」にたいする期待と社会的諸問題への関心増大、国家の枠を越えた意識と連帯心の発展、などがあげられる。

3

一方、日本の今日までの援助の展開過程はこうした国際的な潮流に必ずしも合致したものではなかった。

戦後初期の日本は、敗戦の混乱と困窮の中で援助の受け手として登場しなかった。ガリオア・エロアによる緊急食糧援助をはじめとして、占領国として圧倒的に大きな力を持っていたアメリカの協力によって、日本は経済復興の道を歩むことになった。サンフランシスコ講和条約による独立回復後も、60年代初めに高度成長が軌道に乗るまでは主として国際協力の受益国であった。ところが、東海道新幹線や東名高速道が世銀からの借款を得て建設されたことすら、多くの人はもはや知らなくなっている。

しかし、国際協力の受け手であると同時に、独立後の日本はアジア諸国にたいして戦後補償を行う義務を遂行せざるをえなくなり、賠償という名の国際協力の担い手となったのである。このような出発点は、密室的交渉スタイルや相手国の政治経済エリートとの癒着という病理をその後の援助に植えつける素地を作った。賠償が日本製品の市場拡大に利用されたように、その後の援助も日本資本の進出のための促進役と

なった。露骨な“ひもつき”援助は、国際的批判によって今では少なくとも表面上はなくなっているが、援助の透明性は依然として“外交機密”論や内政干渉論によって阻害されたままである。

著者によると、日本の援助は量的には世界一となったものの、以下のような特徴を持っている。

- (1) 経済インフラへの偏重（ダムや道路などの土木建設など、いわゆる“ハコモノ”中心）
- (2) アジア中心（インドネシア、韓国、フィリピンなど、特定少数の国に偏重）
- (3) 日の丸主義（多国間や国際機関を通じたものよりも、日本人の手で直接実行することを、コストや効果よりも重視する）
- (4) ローンの供与が中心で、贈与比率がOGCD・DAC（開発援助委員会）を構成する先進国の中で最下位である。
- (5) 最貧国向けが少なく、社会的目的の援助が弱い。
- (6) 官僚中心の実施体制であって、NGOを通じて行われる割合がこれまできわめて低かった（欧米先進国はODAの10%以上がNGOを通じて提供されているのに、日本は近年拡大してもようやく2-3%のレベル）。

4

本書の後半は、援助におけるNGOと労働組合の活動と役割にあてられている。これが類書にない基本的な性格と特徴である。これによって、特に欧米のNGOの経験をよく知ることができる。これらの章には、著者が中心となって国際労働財団が最近実施した海外調査の成果がふんだんに盛り込まれているので、貴重な情報源としての価値も持っている。

世界的に見てNGOは、ODA総額の12%近い援

助のプロバイダーとなっている。NGOの開発協力の重要性は、その量的な面以上にその質的な内容にある。本書が有利な点としてあげているのは、(ア)人道的ニーズに機敏かつ機動的に反応できる柔軟性、(イ)政府や国際機関ではできないところに手の届くきめ細かさ、(ウ)専門家の見落とししがちな社会的文化的配慮、(エ)貧困層に対する現場経験の豊富さ、(オ)現地の人々の参加しやすさ、(カ)既存の枠にとらわれない革新性、(キ)低コストの適正技術の採用とボランティアによる経済性などである。

反面、不利な点も同時に指摘されている。それらは、(ア)小規模乱立の傾向があり、相互協力の困難性、(イ)組織が弱体で、資金的に不安定、(ウ)個人的価値観や能力への依存度が高く、戦略性や長期継続性が欠如、(エ)活動地域が限定され、波及効果が小さい、(オ)政治化や宗教化の傾向から摩擦が生まれやすい、(カ)組織が肥大すると組織維持が自己目的化すること、などである。また、公的財政の緊縮によって、NGOが曲がり角に立っていることを指摘している。

このようなNGOの特性を踏まえた上で、政府の公的援助活動と相互補完的な関係を持つことが提唱されている。しかし、NGOが対政府関係で「下請け」となることがないようにと著者は助言している。さらに、部外者である評者としては、NGOには援助の担い手という役割だけではなく、政府援助の監視者および批判者としてのアドボカシーの役割があることを蛇足ながら付言しておきたい。この点からみて、NGOの自立性はその生命線である。

5

労働組合は他のNGOのような機動性と迅速な対応にはいささかかける点もあるとしても、その反面、他のNGOのもつ弱点の多くを免れ

ている。労働組合の国際協力のもつ可能性は今日まで十分に論議されておらず、このテーマに正面から内部のリーダーが向き合った著作は本書をもって嚆矢とする。

この点から、本書最終章が日本の労働組合の開発協力活動をとりあげていることに注目した。このところ前進のあとはみえるものの、いまだに規模や投入されている資源の点で日本の組合が欧米労組と比較して劣るとみえるのは、政府やODAによるバックアップがはるかに小さいことに起因するだけではないだろう。本書が、日本の労働組合内外における議論を深め、実践を拡充する上での刺激を与えることを期待したい。

本書が正しく指摘しているように「社会開発の主要な目標は社会の民主的発展である」。社会の民主化は労働組合の本来的任務であって、その意味では開発協力が組合にとってメインストリームの国際連帯に位置づけられるべきものであろう。実践的にみると、労働組合の開発協力は国家機関等によるODAの代行的担い手であってはならず、むしろ国家間関係においてはタブーとされがちな、社会の民主的改革の課題をいかに効果的かつ相互的に取り組むかにある。開発協力の活動は、社会的公正を求める労働組合の基本任務と切り離されて「労働外交」的に遂行されるべきものではないことは明らかである。

今日における開発概念そのものが、単なる経済成長や所得増大を目的としたものではなく、社会の公正かつ持続的な発展の基礎作りと人々のエンパワーメントを重視したものになっているだけに、開発、特に社会開発の目的は、労働組合本来の任務と同一もしくは同心円として把握されるべきものであろう。

(山田陽一著『ODAとNGO 社会開発と労働組合』第一書林、2000年3月、266頁、1800

円+税)

(はつおか・しょういちろう 姫路獨協大学外国語学部教授)

角瀬保雄・川口清史編著

『非営利・協同組織の経営』

評者：三枝 麻由美

本書は、編者の角瀬・川口らがすすめている「非営利・協同組織」研究のなかの「経営」編にあたる。とくに川口は、本書に先立って富沢賢治とともに『非営利・協同セクターの理論と現実』(1997年、日本経済評論社)において、非営利・協同組織の社会的位置付けを試みている。非営利組織における経営の重要性は、欧米ではP. F. ドラッカーがかねてより指摘しているところであり、研究自体もかなり蓄積されている。しかしながら、日本ではその蓄積がまだ浅いだけでなく、非営利組織に対する関心が高まっていることから、非営利組織を継続・発展させる上で重要である「経営」をテーマにした研究は待ち望まれていた感がある。

本書の内容

本書の構成は以下の通りである。序章：非営利・協同組織とその経営(角瀬保雄)、第1章：協同組織の経営戦略(川口清史)、第2章：意思決定と民主的管理の構造(塚本一郎)、第3章：人材開発と労使関係(増田大成)、第4章：資金調達と資本形成(小栗崇資)、第5章：会計、監査とディスクロージャー(角瀬)、第6章：非営利・協同組織のマーケティング