

エチオピアにおけるNGO活動の変遷

森下 敬子

エチオピアでは、1973年の干ばつを契機として国際NGOが活動を始めた。現在エチオピアは世界でも特にNGO活動の活発な国と言われる。NGO＝非政府組織はその名称の通り、政府から独立して活動する民間の組織であるが、その国の政治体制の変化や政策に影響を受けることが多い。エチオピアは第二次世界大戦後から現在まで、ハイレ・セラシエによる帝政、社会主義政権、そして現在の民主政権の3つの異なった政治形態を経験してきた。それぞれの政府が打ち出した政策は、エチオピアにおけるNGOの活動に大きな影響を与えてきた。本稿では、このようなNGO活動の変遷と現在の状況について報告する。

ハイレ・セラシエ帝政と海外援助受け入れの下地
ハイレ・セラシエ皇帝は、封建的な中央集権国家の樹立を目指して、憲法制定、奴隷制度の廃止、教育改革などの近代化政策を推し進めた。国民の80%以上が土地を持たない小作農であったにもかかわらず、農地改革には手を着けなかった。1973年の北部ウォロ州の大規模な干ばつによって、200万人に及ぶ人々が飢餓に直面したが、政府は何の対策も行わなかった。これ以降、エチオピアでは飢餓が慢性化してゆく。

外交においては、親英米派であったエチオピアは、1936年から1941年までイタリアに侵略されたときにも英国の協力を得てアジスアベバを奪還した。このような状況下で、70年代にはアイルランドのNGOであるConcernをはじめ、西欧諸国のNGOが小規模ながら活動を始めている。1980年代以降、エチオピアで多くの国際NGOが活発に活動を始めることの素地がこのときすでにできあがっていた。

社会主義政権下における国際NGOの活躍

1970年代エチオピア北部の高地では、干ばつの被害は繰り返され、飢餓が慢性化していた。エリトリア人民解放戦線との内戦やソマリアとのオガデン戦争などが続いており、政府は飢餓対策よりも軍事の方を優先させた。戦争や干ばつによって農作物の価格が高騰し、人々の生活は一層苦しいものとなっていった。

政府は、旧ソ連を初めとする東側諸国から莫大な軍事的支援を受け、軍備を調達していた。一方、1974年に政府はRelief and Rehabilitation Commission (RRC) を発足させ、飢餓難民の救済にあたらうとする姿勢を見せた。RRCは、国際NGOをはじめとする西側諸国からの援助を調達する窓口として、その役割を果たした。

干ばつによる被害は1984年になっても続いており、1984年9月28日付の朝日新聞は「3200万の人口のうち520万人が飢えに直面している」と報じている。しかし政府は、内戦の鎮圧を優先させ、RRCを通じて飢餓の状態を世界中に訴えて、外国からの援助を求めた。

1983年、RRCは北部ウォロ州のコレムに政府救援センターを開設し、食糧配給や医療活動を行ったが、実際の活動に当たったのは国際NGOや国連機関から派遣された医師たちであった(朝日新聞1984年6月25日/11月26日)。また日本のNGOであるJVCも、1983年から食料援助・医療活動などの緊急援助活動を開始した。

1980年代中頃になり国際NGOなどによる緊急食料援助活動、医療活動は一応の成果をみた。しかし国際NGOの多くは、当時の飢餓が天災だけによって起

こったものではないということをもふまえて、緊急援助から復興援助へと活動の内容を変化させた。1985-1989年にはNGOを含む約70の組織が195の救援復興活動を行った。

また1974年にはNGO間の情報交換を目的として、Christian Relief and Development Association (CRDA)というネットワーク型のローカルNGOが設立された。CRDAにメンバーとして登録すると、他のNGOが実施しているプロジェクトについて、その活動分野・活動地域などの情報が入手できるようになった。CRDAは現在もNGO間の経験の共有・情報交換など活発な活動を続けている。

ローカルNGO 重視の時代へ

1991年社会主義政権が崩壊し、メレス・ゼナウィを暫定大統領とする暫定政府が誕生した。政府は市場原理にのっとった経済再建、社会主義時代の政策の是正に務めた。また民族の地理的分布を反映した地方議会の設置を提案し、国内の政治・経済的安定をはかろうとした。

エチオピアでは1970年代から続いた慢性的な飢餓を背景に国際NGOの活動が活発であったが、新政権の樹立後、エチオピア人自身によるローカルNGOが多く設立されるようになった。その一因として、新政権がローカルNGOを重視し、国際NGOを排除するような動きを見せてきていることが挙げられる。1995年RRCは「エチオピアで活動するNGOのための活動指針 (Guidelines for NGOs Operation in Ethiopia)」という資料を制作した。これによってエチオピアで活動するすべてのNGOは、活動地、プロジェクト内容、予算、スタッフなど広い分野にわたって政府組織への登録を義務づけられた。

特に国際NGOは、予算規模によって外国人スタッフの数を制限された。それを受けて国際NGOは、少数の外国人スタッフでドナー活動のみを行い、実際のプロジェクト運営はローカルNGOに委託する例が増えている。また、外国人スタッフをまったく置かず、すべてのスタッフをエチオピア人のみにしてプロジェクト活動を続ける国際NGOも出現し、国際NGOのローカル化が進んでいる。

1976年に設立されたRRCは、それまでもNGOを統轄する政府組織として機能してきたが、主な活動目的は、飢餓が続き難民が続出する北部の住民を干ばつの影響の少ない南部へ移住させることであった。

1995年の8月、RRCは、再定住化計画の失敗をふまえて、自然災害やその被害を最小限にいとめることを主眼とするThe Disaster Prevention and Preparedness Commission (DPPC)へと名称を変更した。

転換期を迎える国際NGO

エチオピアにおけるNGOは、1970年代の干ばつをきっかけにした緊急援助活動から復興援助活動を経て、現在の開発援助活動まで、その時々を政治的背景や国際情勢を反映しながら活発に活動を続けてきた。1991年に現在の民主政権が誕生して10年が過ぎた今、エチオピアで活動する国際NGOとローカルNGOは、ひとつの大きな転換期を迎えている。

まず、エチオピアで約30年にわたって活動を続けてきた国際NGOは、予算規模によって外国人スタッフの数を制限するという現政権の方針を受けて、「資金供与型」あるいは「エチオピア人型」とも呼べる方策をとってこれに対処している。「資金供与型」とは、直接のプロジェクト活動を縮小し、ローカルNGOへの資金援助活動を行うものである。「エチオピア人型」とは、スタッフをエチオピア人にして、これまで通りの活動を続ける、というものである。このように現在では実際のプロジェクト現場に外国人スタッフが直接関わらない方向へ進んでいる。例えばノルウェーのNGOであるRedd Barnaでは、ノルウェー人スタッフを2人にして、自前のプロジェクトを縮小し、ローカルNGOに資金援助する資金供与型へと移行している。一方、World Visionのように、エチオピア事務所代表を含むすべてのスタッフをエチオピア人にして、規模を縮小することなく活発な活動を続けているNGOも見られる。しかし国際NGOの大部分は、Redd BarnaのようにローカルNGOへの資金供与団体へと性質を変化させている。

Redd Barnaは、1997年「パートナー評価」というパンフレットを作成し、その中で、資金供与するローカルNGOの選別、分析、評価を行う際の指針を明確にしている。こういった評価を行うことによって、適切な計画を行うローカルNGOに資金が与えられるよう配慮している。また1996年10月には、Redd Barna、Redda Barnen、Oxfam UK、Action Aidの国際NGOとローカルNGOのCRDAがワークショップを開き、資金供与団体として、国際NGOがどのように活動してゆくべきか議論を行った。

エチオピアのローカルNGOの特徴

1990年代に入って、エチオピアのローカルNGOは急激に増加した。

まず、主に都市部において、複数の分野にまたがって地域の総合的な開発を行うNGOが次々と設立された。1995年時点で、117のローカルNGOがDPPCに登録されていたが、そのうち約半数は現在も首都アジスアベバで活動している。近年では特に、都市部の特に貧困層の住む地域で長年生活してきた人が、ローカルNGOを設立し、その地域の生活環境の改善に取り組む例が多く見られる。例えば、Redd Barnaで働いていたあるエチオピア人スタッフは、退職後Redd Barnaから資金援助を受け、アジスアベバにローカルNGOを新たに設立した。このようなNGOは互助講などの在来組織(Community Based Organization)と強く結びつき、保健、教育、インフラストラクチャーの整備など複数の分野で活動を行うことによって、地域の包括的な発展を目指している。地方と比べ都市部では、資金源を提供してくれるドナー団体との接触が容易なこともローカルNGOが都市に多く誕生する理由となっている。

もう一つの特徴として、主に都市で地域の総合的な開発を行ってきたローカルNGOが、その活動を全国へ拡大していく傾向が見られる。都市で力を付けたローカルNGOが、活動の規模を縮小した国際NGOに代わって、地方に進出するようになった。例えばEthiopian Orthodox Church/ Development & Inter-church AidというローカルNGOは、1996年には170人のスタッフを擁し、6つの州で10の分野にわたって活動を実施していた。またMJAというローカルNGOは、もとはアジスアベバ郊外アスコ地区の生活環境を改善することを目的に設立されたNGOであったが、1998年にドナーであるAction Aidから、南部州の

州都アワサでの活動を勧められ、現在プロジェクトを実施している。これまで見てきたように、エチオピアのNGO活動は、政権の変化に非常に強い影響を受けてきた。今後さらにローカルNGOが継続的で安定した活動を維持してゆくためには、政府に拮抗できるような力をつける必要があるだろう。そのためには、NGO同士でのネットワークの推進、国際NGOとの連携などによって、政治体制の変化に影響されない活動基盤を確立していかなければならないだろう。

NGOにとって、その活動が地域の人々に十分受け入れられることは、プロジェクトを持続し、あるいは実施する分野を拡大するための絶対条件である。しかし、ある地域でうまくいったNGOが、同じやり方で活動すれば他の地域でも同じように成果をあげるとは言えない。従って、国際NGOが既存のうまくいっているローカルNGOを利用して、その活動地域を安直に拡大しようとしても失敗することがあるのは当然であろう。筆者は、アジスアベバ郊外で活動するローカルNGOへの参与観察を通して、ローカルNGOがその活動の本拠地で十分な成果をあげるための条件には、地域の人々と組織との良好な相互関係だけでなく、人々とNGOスタッフひとりひとりとの個人レベルの人間関係までが含まれていることを明らかにした(森下 2000)。地方へ活動を拡大したローカルNGOについて、その具体的なプロジェクト活動や地域の人々との関係などについては今後の研究の課題として取り組んでいきたいと考えている。

参考文献

森下敬子 2000 「エチオピアにおけるNGO活動の現状と課題-ローカルNGO:MJAの事例」京都大学大学院人間・環境学研究科博士予備論文

(もりした けいこ 京都大学大学院)