

インドのNGOの財源と政府 ——開発資金の集中と分散の一断面として——

大橋正明

I. はじめに

日本でNGOと言えば、ボランティアが中心になって国際的な貢献する団体のことだと一般的に理解されている。そしてボランティアと言えば、献身性や清貧などが連想される。つまり自己の利益を顧みずに、より困難な状況にある人々を支援するという肯定的なイメージである。

ところが1995年中頃、インドの幾つかの英字新聞にそういったイメージを根底から覆すような記事が何度か掲載された。それらの記事は、NGO及びそれに関わる政府機関や関係者の腐敗ぶりを指摘している。

ここでは、それらの記事のうちから二つを引用してみよう。

「農村開発省と密接な関係にある国民行動・農村技術促進協議会（筆者注：NGOへの政府補助金を扱う団体）が、564ものNGOをブラックリストに挙げたという報せは、驚愕に値しない。

そのブラックリストに載った組織は書類の上でのみ存在しており、スタッフや事務所を有している訳でもないし、補助金の対象となるような農村開発プログラムの実績もない。もし国民行動・農村技術促進協議会自体が汚職との関係を完全に断切れたなら、このブラックリストに載るNGOの数は、ずっと多くなったと言われている。（中略）

同時に心配なのは、ボランティアの領域に悪徳分子が盛んに参入していることである。その参入の一番の動機は、中央及び州政府から、そして特

に外国のドナー団体からNGOに寄せられる豊富な資金を獲得しようとする
ことである。(中略)

わが国には数万のNGOがあり、あらゆる分野で活動している。NGOの
数は、資金を確保できる可能性が高い分野に多い。例えば政治家が票田を
増やしたり、補助金を取り付けやすい州政府関連の開発プログラムには、
NGOの数が大変に多くなっている。(後略)」⁽¹⁾

「NGOもしくはボランティア組織を始めるには、簡単な手続きでは済まない。
始めることを熱望する人たちのために、順を追った説明をしよう。

まずあなたの組織を、協会登録法 (Society Registration Act. 1860) に
基づいて登録する。今日ほとんどの州では、県行政司法官がその登録を行
なっている。その手続きには、1ヵ月の期間と公定費用の50ルピー (筆者
注：1ルピーは約3.3円) を要することになっている。しかしデリーでの通
り相場は、2,500ルピーである。

次に活動資金助成申請書を作成する。ここ数年で、新しいビジネスが確
立した。それはいわゆるコンサルタント業と呼ばれるもので、コンサルタ
ント達は強引な売込を行い、有料であなたの助成申請書を作成する (彼ら
の主な餌食は、田舎のNGO団体である)。このコンサルタント達は歯切れ
が良いし、聞き慣れない専門用語もよく知っている。さらに当該省庁の役
人たちとも繋がりがある。役人たちは、資金助成の認可に自らが関わった
場合には、その見返りを期待している。(中略)

活動資金は、政府及び外国ドナーという二つの大きな源泉から得ること
が出来る。第7次5ヵ年計画がその丸々一章をボランティア組織 (NGOは
西欧の呼称) に割いて以来、今日では国家安全保障関係 (防衛、宇宙及び
原子力研究) を除く全ての省庁がNGOのための予算を用意している。各省
庁はそれぞれのガイドラインを作成しているので、活動に関係する部局に
問い合わせるとよい。(中略)

外国資金を得るためには、1976年に定められた外国貢献規制法 (Foreign
Contribution Regulation Act = FCRA) による許可が必要である。こ

れは内務省に申請を行なう。審査はパスポート申請した場合と同じで、内務当局（筆者注：公安関係のこと）によって行なわれる。当然のことながら、当局の審査報告は問題無しと書かれる必要がある。そのために、お金が掛かる。外国資金を受取る許可自体は無料だが、ニューデリーでの相場は一万ルピーである。外国資金の許可を入手したら、外国資金のための銀行口座を開設する。そこに送金された外国資金については、その銀行が内務当局に報告することになっている。

同様に「80G」と呼ばれる慈善寄付に対する所得税免除措置の許可も入手しよう。この許可が、多くのNGOを誕生させた。個人であれ団体であれ寄付した者は、その金額についての課税を免れることが出来る。この措置の許可も無料だが、ニューデリーでは二万ルピーから二万五千ルピーが相場である。（後略）」⁽²⁾

「NGO＝清貧のボランティアによる社会活動とその組織」というイメージは、インドでもかつては広く行き渡っていた。しかし今日そのイメージが、これらの新聞記事に見られるように、大きく崩れ始めている。その一番の原因を敢えて一口で述べるなら、一部の開発事業とそれに伴う権益が、広く分散化したせいであろう。

インドでも、開発のためという名目で巨額な資金が注ぎ込まれている。今までその権益の大部分は、中央や州政府のごく一部の高官や巨大ビジネスによって独占されていた。特に大規模な経済開発プロジェクトの場合、この傾向は顕著である。ところが近年世界的な傾向として、開発事業の一部分が decentralize, つまり広く分散化されるようになってきた。そしてそれと同時に、開発に伴う権益へのアクセスも分散化してきたのである。つまり地方の役人、町や村の有力者にまで、開発に伴う権益に手が届くようになったのである。

この権益に最も容易かつ確実にアクセスするチャンネルは、開発のパートナーとして広く認知が進んでいる開発NGOである。実際多額の開発資金が、補助金や助成金などの形でより多くNGOに流れるようになり、その受皿とし

てのNGOも、その数や規模が近年飛躍的に増加している。この状況変化を素早く察知する目敏い人々が、NGOをつぎつぎと創設したからだ³⁾。この結果、開発に伴う権益を巡る腐敗の構造が、中央及び州政府や巨大ビジネスのレベルから、地方の行政機関やNGOのレベルまで拡大してきているのである。

この結果、NGOが長い間保持してきた人々の信頼が失われようとしている。その現れが、冒頭の二つの新聞記事なのである。

本論は、インドの開発NGOを取巻く環境が上に述べたように変化していることを、その資金面に着目して、NGOの規模、NGOが動員出来る資金の種類とそれに対する規制、そしてNGO向けの政府補助金を取り上げて、具体的に説明することを試みたものである。最後に本来ならば地域住民の利益を代表し、住民の開発への参加を保障すべきNGOが、開発資金の分配メカニズムのなかでより大きな権益へのアクセスを与えられたために、腐敗汚職と無関係ではいられない具体的な事例を報告する。このままでは、ODAとNGOがそれぞれ独自に有していた開発や開発援助における役割も、やがて区別出来なくなってしまうのではなかろうか。

II. インドのNGOの数と資金

1. NGOの数の推定

インドにあるNGOの数を、正確に知ることはできない。その理由は、NGOという組織の定義を確定することが困難なこと、またNGOが後述するような法令に従って政府に登録されていても、インドの中央政府も州政府もこの数を公表していないこと、また実績のあるNGOの全てが政府に登録しているとは限らないこと、そしてNGOの数は最近急増中であることなどである。

実は日本でもこの事情は同じである。定義次第で、NGOの数は変わってしまう。またごく一部の社団や財団のNGOを除いて、ほとんどの海外協力NGOは法人格を有さない任意団体であり、全体を網羅する登録制度も存在していない。また小規模なNGOは、常に浮き沈みを繰り返しているので補足が難しい。つまり日本のNGOの数も、インドのNGOと同様にとらえどころがないのである。

インドのNGOの数は、数十万から百万を越えると推計されている。その多くは、地元で地域住民の共同利益を計ったり、社会福祉に関わる小規模なグループである。これらの内で、中央政府が発行する外国資金受取許可をもつ、則ちなんらかの形で国際的に認知されているNGOは、1万5千から3万団体と推定されている⁽⁴⁾。

東京を中心としたNGOに対するサービス機関であるNGO活動推進センター(JANIC)によれば、日本の海外協力NGOで2年以上の活動実績と、協力事業支出が百万円以上あるNGOとして、全国で247団体をそのダイレクトリーに掲載している⁽⁵⁾。これに漏れた団体を勘案しても、日本のNGOの実数は3百団体前後であろう。

またインドの東隣の小国で、日本と同じ人口規模、インドの十分の一の人口規模を有するバングラデシュにおいて、政府の外国資金受取許可を保持しているNGOは7百団体余りである⁽⁶⁾。バングラデシュは、援助の実験場と呼ばれているほど多くの外国援助を受け取っている。例えば1991年から94年までのODA受取額は、大国インドが103.6億ドルに対して、バングラデシュは89.5億ドルでありほぼ肩を並べている⁽⁷⁾。それなのに外国資金を受取るバングラデシュのNGOの数は、インドの二十分の一から四十分の一程度に過ぎない。

これらの数字から、インドが少なくとも数の上では「NGO大国」である、という事実がまず浮かび上がってくる。

2. NGO活動資金の源と金額

インドのNGOの資金源は、大きくいって国内と国外に分けられる。以下では、それぞれの場合の資金源について若干の説明を加える。そして最後に、NGOが外国資金を受取ることについての、インド政府の法的規制について言及する。

2-1. 国内資金

インド国内の資金は、外国資金に較べて相当限られていると考えられている⁽⁸⁾。資金源としては、政府の補助、民間財団や企業の助成、一般市民からの

貢献, 自己収入などが考えられる。

(1) 政府

国内資金のなかで一番大きいと推定される資金源は、政府である。ちなみにインドには中央政府と州政府があり、それぞれがNGOへ資金提供をしている。しかし前者の規模は後者のそれに較べて桁違いに大きいと考えられている。実際、最近発行された二冊のNGO向けの政府補助金に関するガイドブックには、中央政府によるものは網羅しているが、州政府によるものは触れられていない⁽⁹⁾。また中央政府に較べると州政府の財政状況はさらに逼迫しており、その結果社会開発向けの予算が圧迫されている状況下では、NGOに多くの資金を回すことは困難である⁽¹⁰⁾。

なお詳しくは後述するように、中央政府とNGOの間には、各省庁が直接NGO補助金を取り扱う場合と、公的な団体を経由して補助する場合の二つのチャンネルがある。

(2) 民間企業

インドの民間企業によるNGO的な活動、あるいはそれへの経済的支援の歴史はかなり古く、1947年の独立以前にまで遡る。当時多くの企業家は民族運動、独立運動を支援していたが、社会活動に資金を振り分けた最初の企業は、インドの民族資本財閥の最大手ターターである。19世紀末に奨学金制度を設けたのを手始めに、1930年代には三つの財団を創設した。アメリカのフォード財団とロックフェラー財団の創設がそれぞれ1936年と1902年であり、ほぼ同時期であると言える。現在では9つの財団を持ち、これまでに数十億ルピーを助成している。

インド政府は、1977年に企業のNGOに対する寄付金に対する事業税減免措置を導入した。これは一部で悪用され、企業のダミーNGOに資金が流入するなどしたので、減免措置の一部を1983年に取り止めている。しかし今でも、企業の下請け的なNGOやファミリー財団が存在しており、それらの多くは、自社工場周辺の公害対策や条件整備などのために活動している。

民間企業の資金を元にした本格的な公益民間財団の嚆矢として著名なのは、グジュラート州の工業都市バローダ市に1966年に創設されたバローダ市民協会（Baroda Citizens Committee）である。現在では年間に2千万円を越す資金を使って、スラムなどで活動を行なっている。

このような民間企業から資金を集めてよりプロフェッショナルに使おうという財団は、今日ではインドの大都市で幾つか散見されるようになった。例えばデリーにあるインド国民財団（National Foundation of India = NFI）は、現在急速に進行している多国籍企業のインド進出や国内企業の急成長という状況のなかで、このタイプの財団のナショナルセンターとして成長することが期待されている。またインドのビジネスセンターであるボンベイでは、1986年にフィランソロピー推進センター（Centre for Advancement of Philanthropy = CAP）が、このような企業財団作りのための支援を行なうことを主目的として設立された。続いて1991年にはボンベイコミュニティ公共財団（Bombay Community Public Trust）が、ボンベイという巨大都市を資金集めとその支援先のターゲットとして創設されている⁽¹⁾。

統計が整っていない現状では、この企業の資金と政府の補助金のどちらが大きいのか、これ以上比較することはできない。しかし今後民間企業の大きな伸びが望まれる状況下では、この分野の資金量が急速に増え、近いうちに政府のそれを凌駕する可能性が高い。

(3) 一般財源と今後

市民は、NGOが本来依存すべき資金源である。貧富の格差の大きなインドの中間層の人口は約2億人だと言われている。この数は、日本を始めとした大半の援助供与国の人口より大きい。今後この層が経済的にさらに成長するならば、NGOに資金を提供する可能性もある。

また一部の富裕層はその遺産相続にさいして、その一族が実質上支配する遺産財団を作ることも少なくない。もしこうした利己的な財団作りが規制されたり、NGOが社会的に大変有用だという社会的コンセンサスが得られるならば、NGOへの資金の流れが変わる可能性もありうる。

実際イギリスの慈善団体であるチャリティ援助財団（Charity Aid Foundation = CAF）は、1995年にインドにおける財団設立の可能性調査を行い、年間約12億ルピー（約40億円）の資金作りが可能であると見積もり、インドにインドの組織を創設すべしという結論に至っている⁽¹²⁾。またインド国内で年に数十億ルピーの資金集めが可能であり、すでにHelp Age, CRY, Action Aid, OXFAM, Agha Khan Foundation, World Vision, SOS Childrenといったインド内外の大型NGOが、インドで資金集めを始めているという報道もなされている⁽¹³⁾。

2-2. 外国資金

NGOの資金源として9割と言われるシェアを誇っているのが、外国援助資金である。これには、4つの種類がある。

(1) 二国間ODA

一つは、二国間ODAである。欧米の幾つかの政府系団体は、いろいろなチャネルを通じて、インドのNGOに対する資金協力を行なっている。日本の場合はその点で遅れを取っており、日本のODA実施機関である国際協力事業団（JICA）や海外経済協力基金（OECF）の資金が、インドのNGOに直接協力することはない。唯一の例外は最近急激に増額させている在外公館扱いの「草の根無償援助」で、年間数千万円規模でインドのNGOに資金援助を行なっている。もっともこの公館の担当者が貧困や援助についての専門的な知識や経験に乏しかったり、現地の事情などに疎い場合が多く、必ずしも適切な団体を選定されていない蓋然性が高い。またこの無償援助に固有の用途の規制も、受け取る側のNGOにとっては、使い勝手がよくない。

(2) 多国間ODA

二つ目は多国間ODA、つまり国連機関などによるNGO支援である。例えば、ユニセフはビハール州政府とタイアップして、ビハール教育プログラムを開始したが、この予算のなかには、同州内でこのプログラムの内容に沿っ

た教育活動をおこなうNGOへの資金助成が含まれている。また先にあげたバローダ市民協会の姉妹組織で、アメリカを中心とした国際NGOの一支部でもあるバドダーラー・ユナイテッド・ウエー (United Way of Vadodara) の設立には、ユニセフも参加している。

(3) 外国NGOや外国財団

第三は、外国NGOや外国財団である。アメリカのフォード財団は、インドの開発の歴史において大きな役割を果たしてきたし、イギリスのOXFAMも早くから草の根レベルでNGO助成を行ってきた。このようなインドの事務所を構えた外国NGOや財団の他に、外国から直接送金するNGOや財団が多数存在する。

(4) 個人など

最後の外国資金源は、個人や教会などである。これらは組織されてないだけに、その実態の把握ははなはだ困難である。

3. 推定資金規模

インドのNGOの数が不明な以上、それらが動員する資金の総額も当然不明である。後述するように、外国資金の受け取りについては中央政府の許可が必要だが、この許可金額に関する統計は発表されていない。例え発表されても、これらの規制を外れた資金の流れも存在するし、統計自体への信頼性の問題も残る。つまりNGOの資金規模も、推定に頼るしかない。様々な推計を勘案すると、今日ではおおよそ年間160～300億ルピー、つまり約5.3～10億ドル（日本円で550～1,050億円程）がインドのNGOによって動員されている⁽¹⁴⁾。

ちなみに日本政府の統計⁽¹⁵⁾によると、1992年のNGOの自己資金と政府の様々な補助金の合計は2.91億ドルである。この数字には、政府系財団への資金援助が含まれているらしく、NGOにとっては実感を越えた金額であるが、それにしても日本のNGOを通じて支出される資金より、インドのNGOが動員する資金のほうが、金額では2～3倍も大きいのである。

また1992年における OECD の DAC 諸国の NGO 自己資金と政府の NGO 補助金合計は、68.35億ドルである⁽⁶⁶⁾。インドの NGO の資金規模は、この 8～14%を占めることになる。インドの人口は世界の約16%を占めている。しかし国が援助の単位であることを考慮した場合、このような大国は援助額が少なくなるのが一般的である⁽⁶⁷⁾。その意味で、このインドの NGO の資金額は驚異的な大きさであるといえよう。

このインドの NGO が動員する資金の推計額は、インド中央政府の1994年度予算の警察費（262億ルピー）や社会サービス（262億ルピー）に匹敵するものである⁽⁶⁸⁾。つまりインドの NGO は、その数の多さのみならず、動員する資金の額からいっても、NGO 大国なのである。従ってその NGO が生み出している社会への影響も、国家に劣らないものがあると推定することができる。

III. インド政府による外国資金の規制

インドの外国貢献規制法（Foreign Contribution [Regulation] Act, 1977 = FCRA）は、外国から年間1万ルピー（330ドル）以上の資金や財の提供を受ける、個人や団体の全てに適用される法律であり、NGO が受け取る外国資金もこの対象となっている。この受取り許可には、以下の二種類がある。

一つは包括的なもので、一度この許可を受けその登録番号を得ることが出来れば、その後は年に一回の報告で済んでしまう。以前は、数か月間隔で頻繁な申請や報告が必要であったが、90年代に入って急速にその規制は緩められている。ちなみに本論の冒頭に引用した新聞記事も、この許可を巡るワイロを揶揄しているものである。

もう一つの許可は、一回限りのものである。外国と関係の少ない小規模 NGO、あるいは新設の NGO で実績のないところは、この許可によって、当座の必要を満たすことができる。

ところでこの法律は、1970年代半ばに盛り上がった、インディラ・ガンディーの率いる国民会議派政権に対する反政府運動に関わる諸団体に、外国から資金が流れることを警戒した産物という性格が強い。実際1984年に124団体が、その後も数十の団体が、この外国貢献規制法の許可の取消処分を受けている⁽⁶⁹⁾。

NGOの主要な連合体の一つである農村開発ボランティア団体協会 (Association of Voluntary Agencies for Rural Development = AVARD) は、この外国貢献規制法が濫用されて政府がNGO活動に介入していると主張している⁽²⁰⁾。

ところでインド政府は、1991年に経済政策の根本的な変更、具体的にはそれまでの計画的な経済から、国際金融機関が進める構造調整政策に合致した市場経済への移行を行なった。その一環として資本の自由化が行なわれ、外国投資を規制するための法律であった外国為替規制法 (Foreign Exchange [Regulation] Act = FERA) は、実質上の骨抜きの状態になってしまった。つまり民間企業のための外国資金は、ほとんどフリーパスで流入するようになっていく。

利潤追求が目的である民間企業よりモラルが高いはずのNGOだけに、なぜ外国資金を受け取るために規制が残るのか、しかもその規制法の管轄が、社会福祉や農村開発の担当ではなく、治安を担当している内務省 (Ministry of Home) なのは政府のNGO敵視の顕れではないか、という声がNGOから盛んに上がっている。具体的には、外国貢献規制法を廃止すべきであるという要求が、NGOの主要な連合体から合同で提出されている⁽²¹⁾。

IV. インド政府のNGO資金助成

1. 中央政府のNGO資金助成制度

中央政府は、第7次5ヵ年計画 (1985/86-1989/90) 以来、NGO活動に対して多様な資金助成を行なっている。これに関して2種類のNGO向けガイドブック⁽²²⁾が、1993年と1995年に刊行された。それらによると、現在中央政府は、その9つの省とその統制下にある機関を通じて、232種類の補助金制度を有している。

例えば教育などを担当する人材資源開発省 (Ministry of Human Resource Development) は、教育局、女性・子ども開発局、青年及びスポーツ局、文化局などを通じて、53種類の補助金制度を備えている。同様に福祉省 (Ministry of Welfare) と中央社会福祉庁 (Central Social Welfare Board)

は、43種類を有している。

また農業協同組合・農村開発省 (Ministry of Agriculture Cooperation & Rural Development) は、農村再建庁 (Ministry of Rural Reconstruction), 農村開発局, 森林部, 農業・協同組合局, インド農業研究協議会, そして冒頭の記事に引用された国民行動・農村技術促進協議会 (Council for Advancement of People's Action & Rural Technology = CAPART) などを通じて、26種類の補助金制度を整えている。

農村開発に関わる NGO にとって最も馴染みが深い国民行動・農村技術促進協議会の主な補助金制度の名前は以下の通りである。

農村飲料水供給促進プログラム (Accelerated Rural Supply Programme = ARWSP)

農村技術向上計画 (Advancement of Rural Technology Scheme = ARTS)

中央農村公衆衛生プログラム (Central Rural Sanitation Programme = CRSP)

農村地域における女性とこどもの開発 (Development of Women and Children in Rural Areas = DWCRA)

総合農村開発計画 (Integrated Rural Development Programme = IRDP)
ジャワハール雇用計画 (Jawahar Rozgar Yojana = JRY)

この協議会は、1986年から93年にかけての7年間に、約4,300団体が実施する11,000プロジェクトに対して21億9,600万ルピーを助成している⁽²³⁾。団体当りの一年間の平均助成金額は7万3千ルピー、プロジェクト平均では2万9千ルピーである。先にインドの外国資金受取許可を持つ NGO の数を1万5千から3万団体、NGO が動員する資金量が160億から300億ルピーであると推定した。このうち仮に3万団体と300億ルピーを用いると、一団体当りの動員資金額は百万ルピーである。これに対して、この国民行動・農村技術促進協議会

は、その7.3%に相当する金額を提供していることになる。他の政府機関による補助金を考えあわせると、NGOにとって政府補助金は相当大きなものになっていると言えよう。

インドの中央政府にこのように多種多様なNGO補助金の制度があるのは、一見すると驚きである。しかし本論の冒頭の定義で明らかにしたように、インドのNGOには国内の福祉などに関わる団体などが幅広く含まれている。日本でも、社会福祉や農業関係、私学などに対する補助金が多種類あることを想起するならば、決してインドでのNGO補助金の特異ではないことが理解できる。それにしてもインドのような低所得国に分類される政府が、自らの限られた財源を自国のNGOに分配するというところに、注目するべきであろう。

2. 州政府と地方行政

こういった中央政府の動きに対して、連邦を形成する州政府はNGOに対して目立った動きを見せていない。その一番の理由は州政府の財政事情の悪化であると考えられる²⁴⁾。この悪化は特に一部の貧困州でさらに深刻で、主に州政府が担当する社会福祉、社会開発部門への資金投入自体が困難になってきている。この結果、中央政府の州政府に対する貧困対策や教育などの部門における補助金の割合が大きくなっており、前者の後者に対する影響が拡大している。

この同じ事情で、州政府からのNGOへの資金提供は大変限られる一方、先に述べたようにNGOに対する中央政府の補助金制度が拡充をしている。その結果NGOが、州政府より中央政府の動向に敏感になることは、容易の想像できる事態である。本来ならより地域により密着すべきNGOにとって、これは好ましい傾向であるとは言えまい。

もっとも州政府がNGOの補助金を多く扱うことになると、州政府に対して地方政治家や有力者がその分配について不当な影響力を行使する可能性もある。中央政府にはそういった影響が及びにくいので、NGOにとってはより公正かつ合理的な配分が期待できるという考え方も成立する。

ちなみに、県(District)およびそれ以下のレベルには、今後開発資金がよ

り多く流入する可能性が高い、と指摘されている²⁵⁾。それ故、県農村開発事務所 (District Rural Development Agency = DRDA) や、県議会 (Zilla Parishad あるいは District Council)、そして最近開発のための権限や機能が拡充された村議会 (Panchayati Raj Institution あるいは Village Council) については、今後の動向が注目される。

V. NGOの体制内化と腐敗の事例

これまで、NGOがいかに中央政府との関係を深めてきたかについて、主に補助金制度の面から概観してきた。その結果として、NGOがともすれば開発についての監視・批判勢力という本質的な機能²⁶⁾を失い、現在の体制のなかに埋没していく危険性を、以下の二つの事例で指摘する。

1. 国民行動・農村技術促進協議会によるNGOブラックリスト事件²⁷⁾

筆者のNGO側への調査によると、本論の冒頭の新聞記事が掲載されるまでに、あるいはNGOのブラックリストが政府機関によって作成されるまでに、以下のような経過が存在した。NGOと政府の幾つかのレベルの官僚及び政治家が、複雑に絡みあった状況が、容易に想像される。

数年前から、NGO向けの政府補助金が政治家の活動などのために使われている、という話が出始めた。5年前にインドボランティア活動ネットワーク (Voluntary Action Network India = VANI) はこの件について、当時の農村開発大臣に質問するが、嫌疑を否定する。

1993年頃、ある若いジャーナリストがVANIに「国民行動・農村技術促進協議会の腐敗が進行している」と伝える。VANIは再度、当時の農村開発大臣にそれを問いただが、大臣はやはり否定する。代わりに大臣はそのジャーナリストにたいして「腐敗しているのはNGOであり、そのリストをつくる」と伝える。

1995年6月に、「国民行動・農村技術促進協議会が資金不正使用の564のNGOのブラックリスト作成」という報道がなされる。後にその数は7百NGOに増え、今後さらに増える見込みである。主に自然災害が多かったり貧困の厳し

いウッタル・プラデーシュ州、ビハール州、西ベンガル州に多いとされる。

ところで国民行動・農村技術促進協議会の前副事務局長（Deputy Director General）の B.K.シンハは、7百NGOによる不正使用金額は4～5千万ルピー（133万～166万ドル）に登る、本人が内部圧力からもっと自由だったらこのNGOリストはもっと大きなものになったはず、とパイオニア紙に語っている。官僚機構内部の自浄作用、腐敗、権力者との結びつきなどを匂わす発言である。

VANIや前節で触れたAVARDなどを中心とするNGO側は、このリストのNGOの名前の公表を要求している。これは政治家によるNGO資金の不正利用の批判に対抗した、NGOのイメージダウンを狙ったものである、リストが公表されれば、ほとんどのケースが政治家による不正利用であることが明らかになる、その申請書を受理、審査して認可していた国民行動・農村技術促進協議会の責任こそ問題だ、と主張している。

以前から中央政府に対して、国民行動・農村技術促進協議会の不正問題を指摘していたVANIは、1994年3月の中央政府計画委員会とNGOとの対話会議などにみられるように、政府との交渉能力をつけてきたNGOに対する政治家の嫉みから、NGO全体のイメージに失墜を企んだ結果として、このブラックリスト事件がある、と理解している。さらにNGOに対する政府の規制が現状のように厳しいと言うことは、その分担当役人の権限が大きいということであり、その裁量が悪用されることで不正が生まれる、と主張している。それ故にVANIは、NGOに対する政府の規制緩和もしくはその撤廃を要求している。今後の成り行きがおおいに注目されるところだ。

2. ビハール州のあるNGOの設立に関わる事例²⁸⁾

インドの最貧地域として知られているビハール州では、数年前からNGOの数が急速に増加している。ここでは、そのなかの一例を取り上げる。インドボランティア活動ネットワーク（VANI）が主張する政府側の腐敗や規制の無意味さを、よく示している事例と言えよう。

サルボダヤ運動の一員として、数十年に渡って最下層カーストに属する農

民層の児童教育にNGOの職員として携わってきた50才台の人が、他の同僚に続いて1994年に独立を決意し、自分の村で児童教育プロジェクトを開始した。彼はまず協会登録法に基づいたNGO登録を、州都パトナで申請した。この際賄賂として3千ルピーを要求されるが、茶菓の接待と、知り合いの地元国会議員からの圧力を使うことで、その支払いを免れることができた。

将来的には国民行動・農村技術促進協議会などから公的資金の助成を受けるともりだが、そのためには登録後3年間の実績が必要条件となっている。それまでどう資金を確保するかが、目下の課題である。

またもう一つの目標は、外国資金受取の許可を取得することである。このためにデリーに何度も行かなくてはならないが、これはビハール州の奥地に位置するこのような小規模なNGOにとっては大変な負担である。また賄賂を要求される可能性も高いが、それを払うことは止む終えないと考えている。取り敢えず、他のNGOに外国援助の受皿になってもらうつもりでいる。

VI. まとめ

開発という業界においては、1980年代後半から現在までNGOが世界的なブームとなっており、それはもちろんインドにも及んでいる。それ故にインドNGOの数も、それらが動員する資金も、相当な水準に達している。また補助金制度を通じて、インドのNGOは、中央政府との結びつきを一層強めているように見える。

このことをどのように評価するかは、立場によって大きく異なることになる。NGOが政府が行なう開発事業のパートナー、補完者である、という立場に立つならば、これは歓迎すべき事態であろう。NGOが政府が主導する開発に対する民衆の側に立つ番犬、見張り役であるとする立場からすれば、その批判能力の低下が危惧される事態である。ブラックリスト事件やビハール州の事例は、NGOの体制内化、そして腐敗の受容という危機的な状況を示していると言える。

インドは制度的には民主主義の政治形態を長くとってきたが、その基礎である市民社会の確立では、遅れをとってきた。民主的なディスピリンの確立

の脆弱なところ、特に地方に、開発資金や開発の便益が流入することによって、腐敗がさらに拡大する危険性は特に高いと言える。

ところでインドをはじめとした南アジアの社会開発における問題点は、いわゆる「開発独裁から民主化、人権確立」というコースを追った場合、その過程で必然的に生じる問題点、つまり所得格差の拡大、一部の少数派への矛盾集中が、南アジアの階層社会においては、相当深刻かつ根深い問題となって出現する可能性が非常に高いことである⁽²⁹⁾。

この問題に対する有効な処方の一つは、NGOによる積極的な批判・告発である。ところがインドのNGOは全体として、これまで見てきたように中央政府との結びつきを強め、その本来の機能を失いかねない状況でなのである。

NGOが、資金援助や助成に対して適切な程度の警戒意識を持つことは、極めて重要である。さらにNGOは本来市民の社会運動であり、その負担で行なわれるという原則に立ち返って、自己収入強化あるいはNGO間の国際的な連帯の強化を一層心がけるべきであろう。

同時に、NGOが果している、あるいは果すべき役割についての認識強化も必要である。NGOが民衆組織 (People's Organizations = PO) にすり変わって、住民参加を安易に代行してないか、権力による開発にたいする批判者の役割を放棄し、安上がりな開発の下請けになっていないか、というポイントは常にそして厳重に確認されなければならない。

[注]

- (1) Shourie, H.D., Times of India, 1995年6月16日。
- (2) Vrinda Gopinath, Vrinda, PIONEER, 1995年7月30日。
- (3) 大橋正明「インドNGOの現状、歴史、ネットワーク：デリーを中心として」(『恵泉人文学部紀要』, 恵泉女学園大学, 1994年, pp. 83-84)。
- (4) これらのNGOの推定は、PATEL, I.C.の”Fincial Assistance Available to Vountary Organisa-tions Source Book” (PANCHAL S., United Way of Vadodara, 1995)の序文, AVARD 前掲書 p.10 などによる。
- (5) JANIC, 「NGOダイレクトリー'96」, 1996年。

- (6) バングラデシュ政府総理大臣府の NGO Affairs Bureau の非公式資料によると、1993年に713団体である。
- (7) 海外経済協力基金, 「海外経済協力便覧 1996」による。
- (8) 詳しくは大橋正明, 前掲書, p. 77参照のこと。
- (9) MOHANTY M. & NANDA, B.N., "NGO & Funding", Yuv Vandhu Cultural Group, Cuttack (Orissa), 1993 及び PANCHAL, S. "Fincial Assistance Available to Vountary Organizations Source Book" United Way of Vadodara, 1995の二種類のガイドブックが在る。
- (10) 根元博他, 「インド地方財政 [前編]', 開発援助研究 1994/vol.1 No. 2, 海外経済協力基金。
- (11) 各団体のデータはそれぞれの年次報告書及びパンフレットに拠る。
- (12) GIFFORD, Z & NORTON, M. "Developing CAF in India : A feasibility report, mimeo, 1995.
- (13) 1995年12月17日の The Sunday Times of India の SAWHNEY, Inder の記事に拠る。
- (14) 金額は, KOTHARI, S., "Social Movements and the Redefinition of Democracy" in Oldsuburg ed., India Briefing, Westview Press, 1993, p.143, AVARD, "Government - NGO Interface in India's Development", ANGOC Monograph Series No.11, Manila, 1992, p. 14, MUKHERJEE, K.K., "Social Change and Voluntary Organisations : Cha - llenges and Responses", in Gandhi Marg vol.15 no. 4, Jan - Mar. 1994, p. 406, そして PATEL, 前掲書などの推計を参考にして, 筆者が幅をもたせて算出した。
- (15) 外務省「我が国の政府開発援助 : ODA 白書」国際協力推進協会, 1994年, p. 284。
- (16) 海外経済協力基金 「海外経済協力便覧」 1995年, p. 104-105。
- (17) 国民一人当りの援助受取り額が大国が小さく, 小国が大きくなるという援助の偏りは, ISENMAN, P. J., "THE MIDDLE INCOME AND COUNTRY - SIZE BIASES IN AID ALLOCATION", IDS

Communication 115, Sussex :Institute of Development Studies, 1975
が詳しい。

- (18) 根本博他「インド地方財政：前編」（海外経済協力基金『開発援助研究』1994年, Vol.1 No.2） p.100。
- (19) KOTHARI, 前掲書, p.151。
- (20) AVARD, 前掲書, pp.17-18。
- (21) VANI, VHAI, & AVARD "National Convention of Voluntary Activitists :Nation Building", in LOKAYAN Bulletin 12 : 4, 1996, New Delhi, pp.82-86。
- (22) Mohanty & Namda,前掲書 及び Panchal,前掲書 のこと。以下はこれらに拠る。
- (23) 国際開発センター, 経済協力計画策定のための基礎調査(インド), p. 219
- (24) 州財政の悪化やその影響, 中央政府の介入などについては, 金子博他,「インド地方財政 [前編]」, 開発援助研究 1994 vol.1 No.2, OECFに拠った。
- (25) MOHANTY & NANDA, 前掲書, pp.8-9。
- (26) NGOの本質的な機能については, 大橋正明,「インド・バングラデシュのNGOと両国の固有性：社会運動か, 開発の下請けか」, 佐藤寛編著『援助と社会の固有要因』, アジア経済研究所, 1995年を参照されたい。
- (27) 1995年8月に筆者が行なったインドボランティア活動ネットワーク (Voluntary Action Network India = VANI) へのインタビューおよび新聞などの資料を総合して, 以下の経過を構成した。
- (28) 筆者による1995年8月のビハール州がや県での調査に基づく。
- (29) この問題については, 大橋正明,「南アジアの社会開発の課題」, IDCJ Forum 15, 1996を参照されたい