

エチオピアにおける NGO の活動領域の検討 —市民社会に関する法律の影響と NGO の対応—

利根川佳子[†]

Analysis of the Spheres of Activity by NGOs in Ethiopia: Effects of Civil Society Organization Law and its Response by NGOs

Yoshiko Tonegawa

Non-governmental Organizations (NGOs) have internationally increased and are recognized as actors which are close to local people and represent their voice. More recently, their spheres of activity have broadened from service delivery to political advocacy and human rights activities. Scholars such as Korten (1990) and Edwards (2004) also argue that NGOs can empower people, influence national policies, and promote transformation for sustainable development. At the same time, many governments have enacted relatively restrictive laws directed at NGOs. In Ethiopia, the Civil Society Organization (CSO) Law was enacted in 2009, affecting other neighboring countries in sub-Saharan Africa. In what spheres of activities are NGOs expected to work under this law in Ethiopia? This paper examines effect of the CSO law on the NGO sector and its response by NGOs. The analysis found that regulations set by the CSO law have regulated not only advocacy and human rights activities but also service delivery conducted by NGOs. The result is that many NGOs are minimizing their spheres of activity and losing their legitimacy.

キーワード：NGO, 市民社会, エチオピア, アフリカ, 国家

1. はじめに：問題意識と研究目的

1970年代以降、国際的に非政府組織（Non-governmental Organization: NGO, 以下 NGO）の数が急激に増加し、サハラ以南アフリカでは特に1990年代以降 NGO の数が増加傾向にあり、国際社会における NGO の影響力が高まっている（Paulos 2005; Banks and Hulme 2012）。2016年に新たに合意された「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」のゴール17の中には、持続可能な開発の達成のために、政府、市民社会、民間セクターとのパートナーシップの重要性が含まれており、NGO は市民社会の一部としてその役割を期待されている（UN 2015）。NGO は農村部に居住する人々や貧しい人々に最も近く、そのような人々の状況やニーズを理解できる存在として、多くの研究者によって議論されている（e.g., Biggs and Neame 1996; Eade 2000; Choudhury and Ahmed 2002; O'Dwyer and Unerman 2008; Tonegawa 2014）。このような認識と期待の下、NGO はガバナンスや人権の促進等にその活動領域を拡大している（Paulos 2005）。

NGO の影響力が拡大する中で、NGO に対する法律や規定が各国で策定されている。そして、その法律内容が次第に規制な傾向にあることが指摘されている（Dupuy, Ron, and Prakash 2015）。特

[†] 早稲田大学国際学術院アジア太平洋研究センター The Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University

に、サハラ以南アフリカにおいては、2000年代から法律が策定されており¹、2015年以降わずか2年弱の間に14ものNGOに関連する法律、規定等が新たに制定されている（ICNL 2016）。そして、近年制定された法律や規定は、NGOの活動領域を制限する場合が多いという報告がある（ICNL 2011; 2016）。国際的には、NGOは政府に対して啓発活動を実施しており、その領域の多様化と拡大が注目を集めている一方で、規制的な法律の下で、多くのNGOが困難な状況に面していることが推測される。

エチオピアでは、2000年以降現地NGO²が急速に活動を拡大していた中、2009年に「慈善団体及び市民団体に関する布告（Charities and Societies Proclamation No. 621/2009）」（通称 Civil Society Organization Law, 以下CSO法）が制定された。エチオピアにおけるNGOセクターは、同国の開発に年間20億ドル（GDPの約10%）の貢献をしているという報告もあり、NGOはエチオピアの発展に寄与しているといえる（ECSF 2015）。にもかかわらず、CSO法の内容は規制적であるとして多くの批判を受けている（e.g., Aalen and Tronvoll 2009; Ashagrie 2013; Hodenfield 2014）。さらに、エチオピアのCSO法は、近年ウガンダやケニア等、近隣諸国のNGOに関連する法律に影響を与えているといわれている（Mwesigwa 2015）。英紙「ガーディアン」のインタビューの中で、ウガンダの人権派弁護士は、「極端に弾圧的なNGO法は、2009年のエチオピアから始まった。そして東アフリカやアフリカの角に位置する諸国がエチオピアから学んでいる。」と皮肉を述べている（Mwesigwa 2015, Para.8）。実際に、ケニアではNGO法に新たな規定を導入する動きがあり、これに対して反対したNGO500団体を2014年に閉鎖に追い込んでいる（Mwesigwa 2015）。また2015年5月には、南スーダンにて新たな規制的な法律が制定されている（Mwesigwa 2015; ICNL 2016）。国外にまで影響力を持つエチオピアのCSO法は、制定から7年経った今、エチオピア国内のNGOセクターに対してどのような影響を与えているのだろうか。国際的にはその活動領域を拡大しているNGOは、規制的な法律の下では、どのような活動を期待され、その正当性を保持しているのだろうか。

本稿では、このような問題意識の下、エチオピアにおいて2009年に制定されたCSO法がNGOセクターに及ぼした影響を明らかにし、同国のNGOの活動領域について検討する。次節及び第3節では、先行研究として、NGOの活動領域の議論とエチオピアにおけるNGOセクターの発展についてまとめる。そして、第4節では研究の方法を説明する。第5節及び第6節では、主な調査結果である、CSO法制定の背景と特徴（第5節）及びCSO法のNGOセクターへの影響（第6節）を記述する。最後に、第7節において、調査結果の考察を行う。

2. 先行研究にみるNGOの活動領域

2.1. NGOの活動領域の決定要因

まず、NGOの活動領域に関する要因について既存研究を元に議論する。秦（2014）は、政治システムとしての国家、経済システムとしての市場、社会システムとしてのコミュニティを三元論として位置づけ、この3つのシステムの中央に位置する領域を、NGOを含む市民社会の領域としている。重富（2001）は、NGOの活動は、NGOの主体的属性があり、その上で、政治的スペース及び経済

¹ e.g. マラウイ（2000年）、ルワンダ（2008年）、シエラレオネ（2009年）（INCL 2013a; 2013b, 2013c）

² 現地NGOとは、「開発途上国において、開発途上国の人々によって設立されたNGO」である（Tonegawa 2014, p. xi）。

表 1. NGO の活動領域の決定要因

NGO の主体的属性	メンバーの思想, 社会的バックグラウンド, 財政的基盤, 人的能力
政治的要因	国家権力の強さ (専制的側面), NGO に対する法律の内容, 規制の度合
経済的要因	地域住民の経済的状況 (貧困レベル), 国家や市場による財やサービスの分配状況
社会的要因	地域住民の社会的状況 (社会的公正), 社会・福祉サービスへのアクセス, コミュニティの伝統的・社会的規範

出典：重富（2001）、秦（2014）、Tonegawa（2014）を元に筆者作成。

的スペースによって形成されると主張した。NGO の主体的属性とは、スタッフや会員の思想や社会的バックグラウンド、財政的基盤である（重富 2001）。そして、政治的スペースは、NGO が自由に活動できる政治的環境であり、その環境を形成するのは、政府とコミュニティである（重富 2001）。政府においては、NGO に対する規制の方法及び強さが、コミュニティにおいては、伝統的規範や地域の社会規範が、NGO の政治的スペースに影響を与える（重富 2001）。一般的には、政府が専制的であれば、NGO の政治的スペースが小さくなる可能性が高い。経済的スペースは、市場と政府³が財やサービスといった資源を人々に供給することが十分に機能しない場合、NGO に新たな資源分配者としての役割が生まれるとしており、これは後述する「政府の失敗」及び「市場の失敗」の議論にもつながる。NGO の経済的及び政治的スペースの大きさは、その国の状況によって異なる。例えば、経済的に貧しい途上国においては、NGO の経済スペースは大きい（重富 2001）。重富（2001）は、経済的スペース及び政治的スペースが両方大きい国として、バングラデシュやインドネシア、パキスタン等を挙げており、経済的スペースが大きく、政治的スペースが小さい国の例としては中国を、両スペースが小さい国としてはシンガポールを挙げている。

このような秦（2014）や重富（2001）の議論や Tonegawa（2014）の調査によるエチオピアにおける NGO の状況を鑑みると、途上国の NGO の活動領域の決定要因は大きく 4 つの要因があるといえるだろう（表 1 参照）。第一に、NGO の主体的属性である。重富（2001）が示す、思想や社会的バックグラウンド、財政的基盤に加え、代表や職員の能力も関わってくる。第二に、政治的要因である。国家権力の強さ、特に専制的側面が影響する、NGO に対する規制の方法及び強さである。そして、第三に経済的要因である。国家や市場による財やサービスの分配状況に加え、地域住民の経済的貧困レベルといった、経済的状況が影響する。第四に、社会的要因である。社会の公正性といった社会的状況や、社会・福祉サービスへのアクセスやコミュニティの伝統的・社会的規範が影響すると考える。4 つの要因全てが NGO の活動領域を考察する上で重要となり、また相互に関係するものであるが、本研究では、政治的要因の一部である、エチオピアにおける法律の影響に特に着目し、調査を実施した。

2.2. 開発途上国における NGO の活動領域の変化

開発途上国において NGO 数が伸長した背景には、以下の国際的な動きがある。第一に、1980 年

³ 重富（2001）は、市場と政府に加え、「コミュニティ」といった「社会」システムも資源分配をしていると指摘している。

代以降、それまでのトップダウン・アプローチに対する、ポスト開発論⁴や反トリクルダウン理論⁵に基づく「オルタナティブ・ディベロプメント」と呼ばれるボトムアップ・アプローチが注目を得たことにある (e.g., Friedmann 1992; Chabbott 2003; Willis 2005)。このアプローチにより、参加型民主主義が主張され、NGOが開発における主体として注目された。Friedmann (1992) は、ラテンアメリカのNGOを事例に、民主化への移行期におけるNGOは市民社会を代表する存在であり、政府と対峙するとともに、必要であれば政府と共同で人々のために活動する存在であると示した。

第二に、1970年代から1980年代にかけて、国家による開発アプローチの失敗や公共サービスの提供における「政府の失敗」とその後の「市場の失敗」による、ボランティア・セクターへの期待である (e.g., Arnove and Christina 1998; Lewis 1998; Banks and Hulme 2012)。多くの研究者によって議論されているように、NGOは政府や企業とは異なり、柔軟性を持って、効果的に、革新的に、貧しい人々のニーズに応えることができると期待されたのである⁶ (Bratton 1989; Biggs and Neame 1996; Wils 1996; Edwards and Hulme, 1996; Ebrahim 2003; Clark 1997; Robinson 1997; Atack 1999; Johnson 2001; Banks and Hulme 2012)。

アフリカでのNGOの活動拡大の理由として、大林 (2007) は1980年代から1990年代の民主化、及び世界銀行や国際通貨基金 (IMF) が主導する構造調整後の政府の役割の縮小をあげている。前述した「政府の失敗」は、サハラ以南アフリカでは、1980年代に議論されるようになった (西 2009)。そして、アフリカ諸国を含めた多くの途上国では、民間セクターが未成熟であったため、構造調整政策が機能しなくなり「市場の失敗」が表面化した。Shivji (2007) は、1980年代以降、現地NGOは、教育や保健サービスの提供において必要不可欠な存在になったと主張している。また、Barroso (2002) は、特に現地NGOは、途上国の発展と貧しい人々の救済のための重要な役割を担っていると述べている。

第三に、民主主義と市民社会の強化を援助団体⁷が推進した「ニュー・ポリシー・アジェンダ」である (e.g., Edwards and Hulme 1996; Nishimura 2007)。アジェンダの一つは「政治的な多様性と民主的なガバナンスの達成のために市民社会を強化すること」である (Arnove and Christina 1998, p. 47)。このアジェンダを効果的に達成するための重要な役割を担う存在として、NGOは国際的に認識された (Edwards and Hulme 1996, 1998; Ebrahim 2003)。さらに、「ニュー・ポリシー・アジェンダ」によって、世界銀行等によるNGOセクターに対する資金援助が増加し、NGOセクターは大

⁴ 経済成長を中心とする開発が「途上国の開発に貢献しつつも、特に最貧国や貧しい人々の暮らしの向上には貢献せず経済格差を拡大させる等の問題」を引き起こしていることから、これまでの開発のあり方を再考するという考え方 (重田 2012, p. 5, 7)。

⁵ 「トリクルダウン理論」(trickle-down theory) とは、「高所得者層や大企業に恩恵をもたらすような経済政策 (減税, 規制緩和など) を優先的に行えば、その恩恵は、経済全体の拡大という形で、低所得者層にまで、雫が滴るように行き渡るといふ」米ペンシルバニア大のクズネツ (Kuznets) 等による理論 (深澤 2015, p. 57)。

⁶ 一方で、NGOに対する批判もある。NGOは農村部の人々の声を必ずしも理解できておらず、地域住民の状況も理解できていないというNGOの優位性を疑う批判は様々な研究者によって議論されている (e.g., Edwards and Hulme 2000; Lewis and Wallace 2000; Unerman and O'Dwyer 2006)。さらに、「政府の失敗」そして「市場の失敗」を経て、「ボランティアの失敗」も指摘されている (Salamon 1995; Salamon and Toepler 2015)。「ボランティアの失敗」の要因は、NGOは人々に広く必要な資源を効果的に生み出すことが困難であること、特定の人々の支援に限られてしまうため支援に格差が生まれること、専門性に欠けること等が挙げられる (Salamon and Toepler 2015)。

⁷ 本稿では、国際NGO、国際機関、先進国政府等のNGOを支援する団体を「援助団体」とする。

表 2. NGO の世代論

第一世代	受益者の人々に足りないものを補うサービスの直接供与。その場限りの活動。
第二世代	受益者が自立できる能力を高めるためのエンパワメントの活動。
第三世代	持続可能性を念頭に、政策や制度といったシステムの変革するための活動。政府への提言活動や能力強化、啓発活動。
第四世代	国を超えて地球規模の視点を持ち、制度や人々の生活の変革を促す活動。

出典：Korten（1990）、三宅（2016）を元に筆者作成。

大きく成長した（Arnové and Christina 1998; Edwards and Hulme 2000; Lewis 1998; Ehara 2003; Mitlin, Hickey, and Bebbington 2006）。NGO は地域住民と対話し、地域住民の参加を促すことができるので、最終的には民主主義をもたらすと考えられたのである（Edwards and Hulme 2000）。このような NGO に対する認知と期待によって、NGO 数は増加し、国際的な立場を確立したといえる。

NGO の活動領域の拡大に関して、Korten（1990）は NGO の世代論で説明している（表 2 参照）。第一世代の NGO は、慈善の精神に基づき、受益者の人々に足りないものを補うサービスの直接供与を行う（Korten 1990）。第二世代の NGO は、受益者が自立できる能力を高めるためのエンパワメントの活動を行う（Korten 1990; 三宅 2016）。第三世代の NGO は、持続可能性を念頭に、政策や制度といったシステムの変革するための活動を行う。これには政府への提言活動や能力強化も含まれ、啓発活動が不可欠となる（三宅 2016）。第四世代の NGO は、国を超えて地球規模の視点を持ち、制度や人々の生活の変革を促す、と説明し、活動領域の拡大を示した（三宅 2016）。

Korten（1990）と同様に、Heyzer（1995）は、特にアジアの NGO の機能の変化に注目し、福祉とサービスの直接供与から、啓発活動、ロビイング、政治的な活動まで NGO の活動領域の変化と広がりを見せている。具体的には、以下の 3 つの活動の領域での役割を現在の NGO は担っているという（Heyzer 1995）：①草の根レベルの人々を支援し、持続可能な開発の達成には必要であるエンパワメントを行うこと、②国内及び国外のネットワークを通じて政治的な影響を強めること、③開発アジェンダの方向性の形成に参加すること、である。いずれの活動領域においても、NGO はサービスの直接供与から啓発活動や政治的な活動に広がりを見せている。Heyzer（1995）によれば、伝統的な NGO は、サービスの直接供与の役目を担い、政府を補完してきたが、現在の NGO は、経済や政治が地域住民や環境に適応した構造になるための変革の（transformative）役割を担っていると指摘している⁸。Korten（1990）、Heyzer（1995）両者とも、サービスの供与といった一時的な活動領域から、エンパワメントや持続可能な開発を目指す啓発活動などの長期的な活動領域への進展を示している。

さらに、エドワーズ（2006, p. 98）は、NGO は単なるサービスの提供者ではなく、柔軟で革新的な存在であるべきであり、「NGO は考える者、人を動かす者、革新する者、主張する者」でなければならないと主張している。この考え方は、Korten（1990）や Heyzer（1995）の示す NGO の活動領域の拡大と重なる。エドワーズ（2006）は、政府には、NGO や企業ができないような必要なサービスへのアクセスを保証する役割があり、NGO には市民の声を集約し、変革へ向けて政府へ

⁸ 三宅（2016）が指摘するように、一団体が、Korten の示す複数の世代の機能を持っている場合もあり、また必ずしも第一世代が第四世代より劣るというわけではない。第一世代には災害時の緊急支援も含まれ、緊急時に柔軟で迅速な支援ができる NGO の役割は大きい（三宅 2016）

圧力をかける役割があると主張し、政府と NGO の役割を分類して分析している。そして、NGO がその役割を果たすために、政府は NGO 等が「必要な時は介入できるように、法律と社会政策の枠組みを作る責任」があると議論している（エドワーズ 2006, p. 204）。その一方で、エドワーズ（2006, p. 106）は、現実には政府の公共サービス提供の補完を担う「NGO の下請化」という危険な潮流があることを指摘している（Edwards and Hulme 1996）。そして、このような「NGO の下請化」によって、NGO の利点である柔軟性や迅速な対応、変革の能力が失われている可能性がある（Edwards and Hulme 1996）。この傾向は、NGO に対する規制的な法律によって助長されることが推測される。

3. エチオピアにおける NGO セクターの発展

エチオピアの近現代の政治体制は大きく三区分別できる。1974 年まで続いた帝政、1991 年まで続いた軍事社会主義政権、そして 1994 年に樹立した現在の連邦共和制政権である（Campbell 2003; Lasonen, Kempainen, and Raheem 2005）。帝政および軍事社会主義政権下において NGO 数は限られていた。しかしながら、1973 年と 1984 年の大干ばつによって状況が変化した。多くの国際開発 NGO が緊急支援をエチオピアで開始し、この動きが国内における現地 NGO の設立を促したのである（Kassahun 2003; Dessalegn 2008）。Korten（1990）が示す、サービスの直接提供を実施する第一世代の特徴を持った NGO が活動を始めたことになる。しかし、当時の軍事社会主義政権は反政府活動を恐れたため、NGO の活動を積極的に認めたわけではなかった（Campbell 2003）。現在の民主共和制政権は民族自治に基づく連邦制であるが、前政権を打倒したエチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF）が過去 5 回の選挙において勝利している。そのため、EPRDF 一党による統治が続いており⁹（児玉 2015）、政府は 2000 年代に入るまで NGO に対する規制を緩めることはなかった（Dessalegn 2008）。それゆえ、エチオピアにおける NGO の活動環境は長い間厳しく規制されていたといえる。

しかしながら、2000 年代に入り、政府は NGO とのパートナーシップを盛り込む政策に初めて転換した（Dessalegn 2008）。この背景には貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper）の策定がこの政策転換に大きく影響したという見方がされている（Miller-Grandvaux, Yolande, and Wolf 2008）。重債務貧困国であるエチオピアが債務救済を得る条件として、市民社会を巻き込んだ貧困削減戦略書の策定と承認が必要となったのである（山田 2006; Dessalegn 2008）。1994 年には 70 団体（内現地 NGO は 46 団体）であった NGO 数は、2007 年には 1976 団体（内現地 NGO は 1742 団体）まで増加し、2009 年に約 4000 団体まで NGO の数は急激に増加している。2000 年以降、エチオピアにおける NGO の活動環境が好転したことが窺える。

この時には、多くの NGO は人権アプローチ（Rights-based Approach/Human Rights Approach）を有し、多様な権利の実現を目指した活動にその領域に拡大していた。例えば、子どもの権利に基づいた教育や保健の活動や、女性の権利に基づいた女性性器切除（Female Genital Mutilation: FGM, 以下 FGM）廃絶のための活動等を実施している¹⁰。人権アプローチは、全ての人にとって人権の享受

⁹ 反政府武装勢力を率いて前社会主義政権を打倒し、そのまま首相の地位に就いたメレス・ゼナウィ氏が 2012 年に死去。その後は、ハイレマリアム・ダサレン氏が首相となっている。

¹⁰ 2016 年 2 月のインタビュー調査より。

は法的及び道徳的な義務であることを基本的な考えとする (Jonsson 2003)。1990 年代以降に広がり、持っている資源をどのように活用するのかといった自立の方法を提案するアプローチである (Jonsson 2003)。それ以前は、1970 年代以降広まったベーシック・ニーズ・アプローチ (Basic Needs Approach) が国際的な開発アプローチの主流であった。食糧や水、教育等、最低限必要なベーシック・ニーズがない周縁化された人々に対して、サービスを提供するという慈善精神に基づくアプローチである (Jonsson 2003; Willis 2005)。ベーシック・ニーズ・アプローチは、サービスの提供により、援助への依存度を高める可能性がある。一方で、人権アプローチは、団結を促し、自分たちの生活の質を向上させるためのエンパワメントを行う (Jonsson 2003)。このようなベーシック・ニーズ・アプローチから人権アプローチへの転換は、前述した Kortén (1990) や Heyzer (1995)、エドワーズ (2006) が議論する、一時的なサービス提供から持続可能な開発を促す啓発活動に活動を拡大させていった NGO の活動領域の拡大の議論と重なる。2000 年代のエチオピアの NGO の活動領域の拡大は、Kortén (1990) の世代論に基づく、エンパワメントの活動を含む第二世代の NGO の特徴を有していることになる。

さらに、2005 年の選挙においては、国際 NGO と現地 NGO が、選挙管理委員のトレーニングを実施した他、選挙後の民主的プロセス等についての啓発活動を実施した (Paulos 2005; Aalen and Tronvoll 2009)。この時にはエチオピアの NGO は、Kortén (1990) の第三世代の NGO の特徴を有し、Heyzer (1995) やエドワーズ (2006) が NGO の活動領域の拡大の中で議論しているような、変革を促す主体としての活動を実施したと言えるだろう。そのような状況の中、2009 年に CSO 法が新たに制定されたのである。

4. 研究の方法

4.1. 研究の目的とリサーチ・クエスチョン

本研究では、前述した、国際的に議論されている NGO の状況や活動領域の変化を踏まえ、NGO の活動領域の決定要因の一つである、政治的要因に特に着目し、エチオピアで制定された CSO 法が NGO セクターに及ぼした影響を明らかにする。そして、CSO 法下でのエチオピアの NGO の活動領域について検討する。具体的には、以下のリサーチ・クエスチョンの下、調査及び分析を実施した。

1. CSO 法は NGO セクターにどのような影響をもたらしたのか。
2. NGO は CSO 法にどのように対応しているのか。
3. エチオピアにおいて NGO はどのような領域での活動を期待されているのか。

4.2. 調査手法

本研究は、エチオピアの首都アジスアベバにおいて 2016 年 2 月に実施したフィールド調査による定性的調査に基づいている。主たる調査対象はエチオピアで活動する現地 NGO の代表である。本研究では、実際に CSO 法の影響を受けている NGO 代表及び職員の経験に基づく認識を明らかにするため、半構造化インタビューを実施した。

調査対象となる主な現地 NGO は、CSO 法による分類に基づく、約 95% の現地 NGO が分類さ

表 3. CSO 法に基づく NGO の分類

		外国からの資金が 10%未満	外国からの資金が 10%以上
広義の現地 NGO	市民団体	エチオピア市民団体	エチオピア在住市民団体
	慈善団体（狭義の現地 NGO）*	エチオピア慈善団体	エチオピア在住慈善団体
国際 NGO		—	外国慈善団体

出典：CSO 法に基づいて筆者作成。

* 本稿における「現地 NGO」は「狭義の現地 NGO」である慈善団体を意味する。

れているエチオピア在住慈善団体に焦点を当てた（表 3 参照）。具体的には、現地 NGO 計 30 団体¹¹ 及び国際 NGO 3 団体¹² に所属する、現地 NGO 代表 18 名、現地 NGO 職員 9 名、現地 NGO 理事 1 名、元現地 NGO 代表 1 名、元現地 NGO 職員 2 名、国際 NGO 代表 1 名の計 32 名に半構造化インタビューを実施した。調査対象者は、エチオピアの NGO セクターで 8 年から 26 年の経験を有しており、いずれも CSO 法制定前後を経験している。インタビュー調査を実施したのはアジスアベバであるが、調査対象の NGO は、アジスアベバ以外にもオロミア州、南部諸民族州、エチオピア全土で活動する NGO が含まれる。さらに、CSO 法及び現在の NGO セクターの現状理解のため、慈善団体・市民団体庁職員、援助団体職員、エチオピア人研究者、リーガル・コンサルタントからも広く情報収集を行った。

5. CSO 法制定の背景と特徴

5.1. CSO 法制定の背景

「慈善団体及び市民団体に関する布告（Charities and Societies Proclamation No. 621/2009）」、通称 CSO 法が 2009 年に制定されるまで、NGO に関連する法律及び規定は、帝政下の 1960 年に制定された民法（404 条から 482 条）と 1966 年に制定されたアソシーエーション登録規定（Association Registration Regulations of 1966）のみであった（Ewing and Beyene 1972; Horn Consult 2004; Desalegn 2008; Tsehail 2008）。アソシーエーション（Association）とは、「利潤追求以外の目的をもって、2 名以上によって形成されるグループである」と定義されており（Civil Code of 1960, 1966, p. 68）、NGO の他にも職業団体や組合等も含まれる。

2009 年に制定された CSO 法の目的は、エチオピア連邦民主共和国憲法第 31 条に示されている、結社の自由の権利の実現であると明記されている（Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia 1994; CSO 法 2009）。そして、CSO 法は、エチオピアの人々の発展のために、慈善団体及び市民団体（Charities and Societies）を支援及び促進するための法律であることも明記されている（CSO 法 2009）。また、NGO の管轄はそれまでは法務省であったが、CSO 法制定に合わせ、新たな機関である慈善団体・市民団体庁（Charities and Societies Agency: ChSA, 以下 ChSA）が設置された。聞き取り調査をした ChSA 職員も以下のように CSO 法の制定目的を説明した。

¹¹ CSO 法に基づく分類によると、エチオピア慈善団体 1 団体を含む。また、エチオピア在住団体には、ネットワーク組織であるコンソーシアムでもあるエチオピア在住慈善団体 3 団体を含む。

¹² CSO 法に基づく分類では、「外国慈善団体」である。

この法律（CSO 法）以前には、（NGO に関する）法律が特になかった。（中略）CSO 法は NGO を管理し、支援するためであり、NGO が資源を有効に使うようにさせるためのものだ。（ChSA 職員）

調査対象の NGO 代表や職員の多くは NGO に関する法律が制定され、NGO が法的に認知されたという認識から、CSO 法制定について肯定的に捉えている状況が示された。

法律があるというのはいいことだ。法律によって統治されなければならない。ルールや規則はなければならない。（現地 NGO 代表、NGO 経験 16 年）

私たち（NGO）がこの国で活動するための方法を示した法律や規定がないことを NGO は（政府に）尋ねていた。この質問は市民社会団体や NGO が頻繁にしている、この法律（CSO 法）制定前から訴えていた。私たち（NGO）を導いてくれ、私たち（NGO）が遵守すべき法律を NGO は求めていた。（現地 NGO 代表、NGO 経験 11 年）

この国には法律がなかった。私たちは民法で管理されていた。良い法律か悪い法律かどちらにせよ、法律はなくてはならないと言えるだろう。（現地 NGO 代表、NGO 経験 23 年）

CSO 法には明記されていないが、同法律の目的には、NGO による反政府活動の規制が含まれていると考えられている。Dupuy, Ron and Prakas (2015) は、政府の真の目的は、市民社会の活性化ではなく、反政府勢力を排除することであると言及している。先に述べた、2005 年の選挙の際に、国際 NGO と現地 NGO が選挙管理委員をトレーニングした他、民主主義政治に関する啓発活動を実施したことが影響していると推測される。2005 年に NGO によって、選挙管理委員約 3000 名がトレーニングを受けると、国家選挙委員会（National Electoral Board）によってプロジェクトが中断され、裁判に持ち込まれている。裁判では NGO 側が勝利したものの、裁判結果が出たのが投票日直前であったため、NGO は選挙管理委員を予定通り派遣することができなかった¹³ (Paulos 2005; Aalen and Tronvoll 2009)。その後、エチオピアの NGO ネットワーク団体である CRDA (Christian Relief and Development Associations)¹⁴ が、全ての政党は民主主義の思想を支持し、法を遵守するよう啓発活動を行うと、CRDA が使命とは異なる、政党のような活動をし、憲法違反を犯しているとして警告を法務省が出している (Aalen and Tronvoll 2009)。そのような背景の下、CSO 法の成立は、NGO が国政に関与したことに対する政策であると指摘されている¹⁵ (Ashagrie 2013)。インタビューの中でも、2005 年の選挙と CSO 法成立の関連性を以下のように NGO 代表が述べた。

政府は NGO セクターを統制したいと思っている。なぜなら、NGO セクターが直接（NGO が）

¹³ 選挙後、反政府デモに加わった約 5000 名が逮捕、投獄されたといわれている (Aalen and Tronvoll 2009)。

¹⁴ 現在は、Consortium of Christian Relief and Development Associations (CCRDA) に名称を変更している。

¹⁵ 同時期に、出版法 (Press law)、政党設立法 (Party formation law) が設立されている (Aalen and Tronvoll 2009)。

政治活動に関わっていると思っているからだ。政府は、NGOの中には、政党と結びついて、国の法令に反して活動している NGO がいると考えており、そのような NGO を探すために、厳しい法律を作っている。(中略) この法律を考案した真の理由は 2005 年に様々な団体が特定の政党を支持して活動をしたことによるものだと思う。(NGO は) 直接的に特定の政党の支持や批判を行うようなフォーラムも企画していた。(現地 NGO 代表, NGO 経験 11 年)

ICNL (2011) によれば、まだ民主主義制度が成熟していない脆弱な国家において、市民社会は反政府派を擁護する立場として脅威とみなされる場合が多いことが示されており、エチオピアにおいても同様な状況があると推察される。以下のインタビュー抜粋からも分かるように、複数の NGO 代表等からその点が言及された。

政府は、野党と結びついている個人がいること、そしてそのような人々が問題を起こすことに対して懐疑的になっている。(CSO 法制定の) 目的は、完全に政治的である。他に理由はない。(NGO 副代表, NGO 経験 12 年)

(CSO 法制定の背景は) 政治的な可能性がある。(中略) 私は、(CSO 法が制定された理由は) 政治的な問題に関連していると推測している。政治的な問題は、彼ら (政府) が関わってほしくないところなのかもしれない。(現地 NGO 代表, NGO 経験 23 年)

(CSO 法の) 目的は明らかだ。(NGO) セクターを取り締まるためだ。政府は、このセクターが政治的な活動に直接関わっていることを恐れている。(現地 NGO 代表, NGO 経験 11 年)

上記のインタビュー抜粋のように、CSO 法には、NGO の反政府活動を禁止する目的があると認識されていることが明らかになった。これは Korten (1990) が示すような第三世代の NGO の活動領域や、Heyzer (1995) やエドワーズ (2006) が示すような政府に対する提言活動や啓発活動等、変革を促す活動を制限するような内容であるといえよう。CSO 法の制定にあたり、政治的な背景があることを勘案した上で、CSO 法と現在の NGO セクターの状況を検討する必要があるだろう。

5.2. CSO 法の特徴：管理費の上限設定、資金源による NGO の分類

CSO 法には、CSO 法に基づく具体的なガイドライン (Directives) が存在しており、このガイドラインに基づいて、NGO は活動を実施している。CSO 法には、様々な規定が含まれているが、その中でも本研究では、2つの新たな規定に着目した。それは、①「管理費」の上限の設定、②資金源による NGO の分類と活動制限である。まず、「管理費」(administrative cost) が全予算の 30%、「事業費」(operational cost) が 70% と定められた¹⁶ (第 88 条)。そして、資金源による NGO の分類である (第 2 条)。外国からの資金が 10% 未満の団体は、エチオピア慈善団体 / エチオピア市民団体 (Ethio-

¹⁶ この規定は「70:30」と NGO 間で呼ばれている。

表 4. エチオピア在住慈善団体／エチオピア在住市民団体，外国慈善団体による活動が禁止されている領域*

①人権と民主的権利 (human and democratic rights) の向上
②民族，ジェンダー，宗教間の平等の普及促進
③障がい者や子どもの権利の普及促進
④紛争の解決と和解の普及促進
⑤司法と法の施行のためのサービスの効率性向上

出典：CSO 法第 14 条，児玉（2016）を元に筆者作成。

* 言い換えると，エチオピア慈善団体／エチオピア市民団体のみが活動を許されている領域

pian Charity or Society) とされ，外国からの資金が 10%以上の団体は，エチオピア在住慈善団体／エチオピア在住市民団体 (Ethiopian Residents Charity or Society) と分類された。外国で設立された団体は，外国慈善団体 (Foreign Charity) とされた。さらに，この分類に基づいて，活動内容が制限される。人権，民主的権利，子どもに関する権利に関わる活動や，ジェンダーに関する活動，啓発活動等を行ってよいのは，エチオピア慈善団体／エチオピア市民団体のみとされた (第 14 条)。具体的には，表 4 に示した通りである。なお，慈善団体 (Charity) は，広く慈善目的 (charitable purpose) とした NGO を含む団体であり，市民団体 (Society) は，団体会員の権利や利益の追求を目的とした団体である (CSO 法第 46 条，第 55 条)。多くの現地 NGO は，外国援助団体からの資金援助によって運営しているためエチオピア在住慈善団体として登録している。実際に，2016 年時点で，エチオピア慈善団体の数は 107 団体である一方，エチオピア在住慈善団体の数は 2073 団体である¹⁷。現地 NGO の約 95%がエチオピア在住慈善団体として登録されていることになる。

6. CSO 法の NGO セクターへの影響

本節では，調査結果に基づき，CSO 法の NGO セクターへの影響を述べる。具体的には，NGO 数の変化，NGO の規模の変化，NGO の活動領域の変化，NGO の政府に対する認識の 4 つの観点から研究結果及び分析を記述する。

6.1. NGO 数の変化

CSO 法では，NGO の収入内訳の内，「管理費」が 30%，「事業費」70%と設定された点については上述した通りである。そして，この上限設定について ChSA 職員は以下のように述べた。

CSO 法制定以前は，NGO は自分たちの資金を自由に使っていた。しかしながら，現在は，資金の内 70%はプロジェクトのために活用される。そして，NGO はその活動内容と予算を報告しなければならない。(CSO 法下では，) 資金がプロジェクトの受益者のために直接利用されるシステムができています。(ChSA 職員)

¹⁷ 2016 年 2 月の聞き取り調査より。

ChSA 職員へのインタビューによると、これまで NGO は自由に資金を自己利益のために使用し、多くの資金が地域住民プロジェクトの対象者には使われていなかったという認識を示している。その状況を防ぎ、資金の多くが地域住民のために使われるようにするシステムがこの「管理費」の上限設定だという。NGO 側も、以下のインタビュー抜粋のように、より多くの資金が地域住民のための事業費に使用されるようになったことを肯定的に捉えていた。

地域住民のために得た、プロジェクトの資金は地域住民のために活用されるべきであるから、このような（規定ができた）ことは良いことだと思っている。資金の多くを自分たち（NGO 自身）のために使用している団体がいることは確かだ。その場合、地域住民が受け取るのはほんの少しになってしまう。（現地 NGO 職員、NGO 経験 20 年）

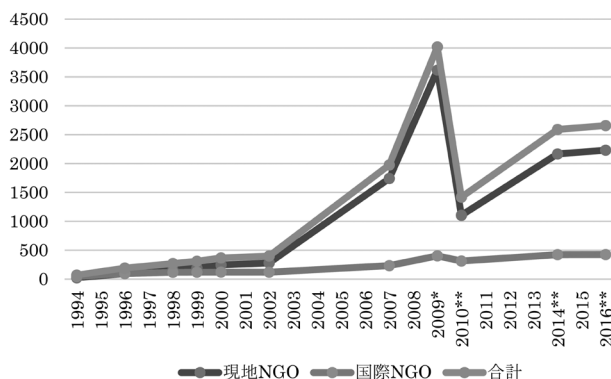
（管理費の上限設定は）ある意味では、良いことだ。地域住民の名前で得た資金は地域住民が受け取るべきであり、そういったことが実施されるようになったことは評価している。NGO によっては、ほとんどの資金を自分たちのために消費していたような NGO もいる。地域住民はほとんど受け取っていなかった。（中略）このような状況を政府が管理しようとしたことは良いことだ。（現地 NGO 職員、NGO 経験 20 年）

前述したように、国際的に NGO は影響力を高め、地域住民に最も近く、地域住民の状況やニーズを把握している存在として認識されている（e.g., Biggs and Neame 1996; Eade 2000; Choudhury and Ahmed 2002; O'Dwyer and Unerman 2008）。市民社会の声を反映させる組織として認識されている一方で、地域住民の要望の実現といった目的ではなく、自己利益の追求を含んだ複雑な動機によって活動している NGO 職員の存在も明らかになっている（Tonegawa 2014）。そのような多様な NGO の中には、各々の NGO が定めている使命の実現から乖離し、自己利益を追求するような NGO が CSO 法によって淘汰されたことは、Dupuy, Ron, and Prakash (2015) によっても示されている。それまで NGO 自身のために自由に資金を使い、私腹を肥やしていた NGO は、CSO 法制定以後、閉鎖したことが推測される。この点は、CSO 法による良い影響とみなすことができるだろう。実際に、1 年間の移行期間を経て 2010 年に NGO が再登録を余儀なくされると、その数は激減している。その後、登録 NGO 数は増加傾向があるが、毎年多くの NGO が閉鎖している。児玉 (2016) によると、2009 年 11 月から 2015 年 11 月の 6 年間に NGO 350 団体が閉鎖している。また、2016 年の全登録 NGO 数は 3084 団体であるが、実際に活動を行っている NGO は約 1860 団体であるという¹⁸。

NGO 数について、Dupuy, Ron, and Prakash (2015) は人権に関わる NGO 数の減少を示している。本節で後述するように、本研究においても、自己利益を追求するような NGO のみならず、広く市民社会や地域住民のために活動を実施している NGO もその数を減少させている可能性が示唆された。さらに、本研究では人権活動を実施する NGO の他、教育や保健等、サービス提供を中心とする NGO の活動へも影響があることが認められた。

¹⁸ 2016 年 2 月の ChSA 職員への聞き取り調査より。

エチオピアにおける NGO の活動領域の検討



	1994	1996	1998	1999	2000	2002	2007	2009*	2010	2014**	2016**
現地 NGO	24	96	160	190	246	280	1,742	3,616	1,427	2,647	2,658
国際 NGO	46	96	119	120	122	120	234	403	314	424	426
合計	70	192	270	310	368	400	1,976	4,019	1,741	3,071	3,084

出典：Clark (2000); Singer and Getachew (2002); AAA (n.d.); Dessalegn (2008); Dessalegn, Akalewold, and Yoseph (2008); Zakaariyaas (2010); 児玉 (2016) ; ChSA スタッフへの聞き取り調査(2016)を元に筆者作成

*2009年はアジスアベバ市で登録している NGO が含まれていない。

**現地 NGO には、CSO 法による区分である、エチオピア慈善団体、エチオピア在住慈善団体が含まれている。

図 1. エチオピアにおける NGO 数の推移 (1994-2016)

6.2. NGO の規模の変化

6.2.1. 「管理費」項目の不明確さ

多くの資金が地域住民のために活用されるという理由から定められた管理費と事業費の割合については、前述したように肯定的に受け止めている NGO 代表や職員も多い。その一方で、インタビュー調査において、全ての NGO 代表と職員は、「管理費」の項目とその曖昧さに関して指摘した。その意見を集約したような回答を以下に抜粋する。

管理費が 30% も割り当てられることは十分なことだ。問題は、車代、燃料代、モニタリング・評価の費用、電話代、プロジェクト・マネージャーの給料までが管理費に含まれていることだ。何もかもが管理費に分類されている。これが問題だ。管理費を削減するために職員の数を減らした。(NGO 代表, NGO 経験 12 年)

70:30 (事業費 70%, 管理費 30%) の規定は全く私たちににとって問題ない。だが、30% に含まれている分類が私たちの活動に悪影響を及ぼしている。「70:30」の分類は肯定的であるし、受け入れている。私たちは、政府は寛大だと初めは思ったぐらいだ。なぜならこれまで 30% も管理費に使用した経験がないからだ。管理費といえば間接費 (overhead cost) として知られている。しかしこの法律 (CSO 法) では、管理費に含まれているものが私たちに影響を与えている。モ

ニタリングや評価、コンサルテーション、プログラム・スタッフの給与が管理費に含まれている。これはとても厳しい。NGOにとって大きな挑戦だ。特に、小さな予算規模や資金で機能しているNGOはこれ（管理費30%）を維持することはできない。（現地NGO代表、NGO経験11年）

上記のように、「管理費」の中に事業費に相当するものが含まれていることが、活動上困難であることを指摘しており、類似の意見は多数聞かれた。実際に、管理費と事業費に関するガイドライン（Directives No. 2/2011）に示されている具体的な「管理費」の中には、事業費と判断される項目が含まれている。「管理費」の項目には、職員の給与、通信費、事務所の家賃等といった一般的に管理費とされる項目に加え、プロジェクト付けのスタッフ（プロジェクト・マネージャー／コーディネーター）の給与や、プロジェクトのモニタリング費（monitoring and supervision costs）といった、プロジェクトに直接関係する費用が「管理費」に含まれている¹⁹。国連開発計画（UNDP）を中心とする開発援助グループ（Development Assistance Group）が参加する調査チーム（TECS²⁰ チーム）によると、モニタリング及び評価費が「管理費」に含まれていることに対して、多くのNGOが誤った分類だと捉えているという調査結果を示している。本調査によるインタビューにおいても同様の結果を得た。さらに、TECSチームによる報告書では、モニタリング及び評価費用が「管理費」に含まれたことによって、全体の「管理費」を30%以下にするために、多くの団体がモニタリング及び評価の費用を削減していることが言及されている（TECS Team 2014）。また、義務付けられているプロジェクトの中間及び終了評価のための、行政機関の職員のプロジェクト・サイト訪問の日当をNGO側が支払うことが慣例になっており、この日当代もNGOの「管理費」に含まれることが本調査によって確かめられた。

その他にも、多くのNGOは、プロジェクト・コーディネーターやマネージャーといった、プロジェクト付けで、プロジェクトの期間のみ、その分野専門の経験ある人物を雇用するケースが多い。しかしながら、そのような経験のある優秀な人材を雇用することが困難になっていることが以下のインタビュー抜粋からも窺える。

プログラム・スタッフはプロジェクトが実施される現場に関係している。だが、彼らの給与も30%（管理費）に入る。これは大変厳しい。全ての給与が30%（管理費）に含まれる。（現地NGO代表、NGO経験16年）

私たちは、プロジェクトの実施を計画し、報告し、モニタリングし、評価するプロジェクト・スタッフが必要だ。しかし、彼ら（ChSA）は受け入れない。（中略）これは本当に深刻なことだ。全てのモニタリングや評価の費用が管理費に含まれており、これは本当に課題だ。ほとんどのNGOはこの要件を満たすことはできないだろう。大きなNGOは問題ない。だが、私たちのよ

¹⁹ 2016年2月までに、「管理費」に関するガイドラインは2度修正が加えられている。以前は、プロジェクトに必要な物品や資材の輸送費も「管理費」に含まれていたが、2度目の修正で事業費に含まれた。また、能力開発（capacity building）、トレーニングにかかる費用の他、HIV/AIDS、障がい者、高齢者に関するプロジェクトに関しては、プロジェクト・スタッフの給与を事業費とする等の修正が一部行われている。（Berhanu and Getachew 2013; ChSA 2014）

²⁰ Tracking Trends in Ethiopian Civil Society

うな、年間予算の小さな NGO にとっては大変厳しい。この問題のために、私たちは優秀な人材や専門家を減らさなければならない。70:30（事業費 70%，管理費 30%）を維持するように規制されており、私たちの活動を本当に規制している。問題は、管理費と事業費の分類だ。管理費は、プロジェクト実施を円滑にするために使用するための費用だ。モニタリングや評価なしにどのようにしてプロジェクトを {実施} すればよいのか。（現地 NGO 代表、NGO 経験 11 年）

本調査によると、プロジェクト期間中に雇用するプロジェクト・コーディネーターやマネージャーは、職員の兼任、もしくは未熟な若い人の雇用によって補われている状況にある。以前であれば、経験のある人物をプロジェクト・コーディネーターやマネージャーとして雇用していたが、そのような人材は給与が高いため、給与が低い若い人材を雇用するようになったという。また、コンサルタントといった、その分野の経験がある専門家からプロジェクト実施前や実施中に助言を得ていたが、そういった人物に対する謝金（consultation fee）も「管理費」に含まれているため、雇用することはなくなったという。

管理費を削減するため、私たちは熟練者ではなく、若者を雇用することに決めた。若いスタッフの問題点は、十分な経験がなく、仕事の質が低いことだ。このことに悩まされている。（中略）彼ら（若いスタッフ）の仕事ぶりに満足していない。経験のある人を雇えば、仕事のパフォーマンスは上がるだろう。それ（熟練者の雇用）はいい。目標を達成できる。（しかし、）熟練者を雇用すれば、管理費に影響する。（現地 NGO 代表、NGO 経験 15 年）

また、プロジェクトのモニタリング費が「管理費」に含まれるため、「管理費」を軽減するためにモニタリング目的でのプロジェクト現場への訪問回数を削減した団体もある。

私たちはプロジェクトの評価やモニタリングのためにプロジェクト現場を訪問したいが、それもできない。車代、日当、燃料費全ての費用が管理費になる。管理費が増えることを恐れて、私たちはプロジェクト現場へは行かず、オフィスでただ座っている。この状況は厳しい。（現地 NGO 代表、NGO 経験 12 年）

私たちはモニタリングと評価の回数を減らした。例えば、以前 6、7 回実施していたモニタリングは、現在は 3 回になった。（現地 NGO 代表、NGO 経験 15 年）

さらに、以下のインタビュー抜粋から分かるように、事務所から遠く、移動費がかかるプロジェクトを回避するようになっている。

70:30（事業費 70%，管理費 30%）の規定は、特に小規模な NGO に活動に影響を与える。（中略）特に、（首都の）アジスアベバから 300 km や 400 km 離れているような遠隔地で活動を実施している場合、プロジェクトの実施費用に含め、燃料費、スタッフの日当、モニタリングや評価

の費用等がかかるので、大変難しい。遠隔地での活動に関心を持ってきた小規模な NGO はアジスアベバ近郊でプロジェクトを実施することに決めている。30%が影響をしている。(中略) 政府は 70:30 に対して大変厳しい。(現地 NGO 代表, NGO 経験 15 年)

本調査によると、「管理費」を削減するために NGO は多くの対策を取っている。NGO の多くは、プロジェクトは地方の農村部で実施していても、援助団体や ChSA とのコミュニケーションのため、首都に事務所を置いている場合が多い。調査対象の NGO の内少なくとも 7 団体が、事務所の家賃を削減するため、首都中心部から家賃の安い郊外へ事務所を移転していた。また、人件費を削減するため、多くの NGO が職員数の削減を行っていた。ある NGO は 140 名いた職員数を現在は半数にしており、25 名いた職員を現在は 15 名にした NGO もいた。その他には、人件費だけでなく燃料費も抑えるため、以前はドライバーを雇用していたが、今は NGO 代表が自ら運転するという NGO や、プロジェクト現場へ行く際には、様々なタスクをまとめて、複数人で行くようにするようになったという NGO もあった。人件費削減のため、多くの NGO では、一人が複数のタスクを担うことが多くなっている。「管理費」の上限が決められたことによって、多くの NGO は節約し、無駄を省くように工夫するようになったといえるだろう。この側面を見れば、良い効果があるといえる。しかしながら、前述したようなモニタリング回数の削減や、専門家の熟練スタッフの雇用の断念は、プロジェクトの質に影響することが推察される。さらに、このような状況は、NGO の利点として広く認識されている、柔軟性を持った活動 (e.g., Bratton 1989; Johnson 2001; Banks and Hulme 2012) が、政府の手が届かない、遠隔地に居住する、支援を必要としている人々に対して実施できなくなっている状況を示唆している。このような状況は NGO の活動の質に大きく影響していることが推測される。

6.2.2. 援助団体からの資金援助の減少

CSO 法制定後、外国の援助団体からの資金援助の減少により、NGO の資金源が減少し、各現地 NGO の規模が縮小していることも本研究から明らかになった。以下のインタビュー抜粋と類似の意見は多数聞かれた。

多くの NGO が閉鎖していると聞いた。資金源がないからだ。私たちの団体 (の状況) からもその (資金源がない) 状況が分かる。私たちは、以前は 30 のプロジェクトを実施していた。それが、今ではプロジェクト数は 4 つか 5 つだ。(現地 NGO 副代表, NGO 経験 16 年)

以前は 5 団体の援助団体に申請すると、3 団体ぐらいからは反応があったが、現在は 5 団体に申請して、1 団体から返事がくればいい方だ。(現地 NGO 代表, NGO 経験 13 年)

上記のインタビュー抜粋が示すように、現地 NGO の資金源の減少が窺える。エチオピアで活動する国際 NGO の多くは、現地 NGO に資金援助をしてパートナーシップを組んで活動する場合が多い。その場合、実際のプロジェクトは現地 NGO が実施し、そのモニタリングや助言を国際 NGO が行う。しかしながら、ChSA によって、国際 NGO は、現地 NGO に資金提供を行うのではなく、自

らプロジェクトを実施するように強く勧められている。ChSA 側の見解としては、国際 NGO による現地 NGO への資金援助は、国際 NGO と現地 NGO それぞれが 30% を「管理費」に使用するので、結果的に 30% 以上が「管理費」に使用されてしまい、地域住民のために使われる資金が少なくなるというのが理由のようだ²¹。しかしながら、現地 NGO に資金援助をしてきた国際 NGO にとって、自分たちで直接プロジェクトを行うことは困難であるという。国際 NGO によっては、資金援助のみに特化しており、プロジェクト実施の実績のないところもある。そして、これまで資金援助を受けてきた現地 NGO にとっては、国際 NGO からの資金援助を失う結果になっている。

また、これまで人権、ジェンダー、民主的権利、子どもの権利などの活動を中心に支援してきた外国の援助団体は、支援可能な現地 NGO 数が大きく減少した。前述した通り、現地 NGO（エチオピア慈善団体及びエチオピア在住慈善団体）の内、人権に関わる活動や啓発活動を許されているエチオピア慈善団体はわずか 5% であり、95% の現地 NGO は、人権に関わる活動や啓発活動の実施ができないエチオピア在住慈善団体に登録されている。そのため、外国の援助団体はエチオピアを離れ、活動拠点を他国に移しているという。以下のインタビュー抜粋は、このような外国の援助団体からの資金確保の難しさを表している。

人権や啓発活動といった支援を行っていた外国の援助団体が沢山いた。しかし、彼ら（援助団体）は荷物をまとめて、自分たちの国に帰ってしまった。彼ら（援助団体）は支援者だった。彼らは、ここ（エチオピア）には一緒に活動を実施するパートナー（現地 NGO）がいない。（中略）この状況は厳しい。新しい援助団体を探すのは難しい。（現地 NGO 代表、NGO 経験 11 年）

ジェンダーに基づく暴力に対して支援している外国の援助団体による資金源は沢山あるが、私たちは活動することが許されていない。私たちが築いてきたこのような援助団体とのパートナーシップも失われつつある。（現地 NGO 代表、NGO 経験 11 年）

援助団体は（エチオピアの NGO の活動に対して）今は満足していない。エチオピアの NGO と共に活動するよりも、ナイロビ（ケニア）等他の国の NGO と活動するよう変わってきていると聞いた。（現地 NGO 代表、NGO 経験 15 年）

実際に、ドイツの援助団体 Heinrich Boll Foundation は、CSO 法制定後、CSO 法の内容を公に批判するとともに、エチオピアから撤退した（Sudan Tribune 2012）。外国の援助団体からの資金援助の減少により、エチオピアの現地 NGO の資金源は減少し、予算規模も縮小している状況にある。

6.3. NGO の活動領域の変化

6.3.1. 人権に関する活動の制限による人権 NGO への影響

上述したように、外国からの資金が全収入の 10% 未満でないと、権利の向上や促進、啓発活動等

²¹ 2016 年 2 月のインタビュー調査より。

に関わる活動に携わることができなくなった（表4参照）。人権に対する活動や啓発活動等を主な活動としている NGO の多くは、外国からの収入を10%未満にするため、全体の予算規模を大きく縮小していた。前述した通り、外国からの収入が10%未満であるエチオピア慈善団体数はわずか107団体である。人権問題や啓発活動などを主な活動とする、いわゆる人権 NGO の予算規模は小さくなり、全体として縮小傾向にある。アムネスティ・インターナショナルの調査によると、2010の再登録の際に17団体が、人権に対する活動から開発を中心とする活動に大きく変更している（Amnesty International 2012）。また、2010年の再登録の際に、エチオピアで最初に設立された人権 NGO である人権委員会（Human Rights Council: HRCO）は、12支部から3支部に減らし、職員数も85%削減したという（Hodenfield 2014）。また、下記のインタビュー抜粋にも言及されている、女性の権利問題に広く取り組んできたエチオピア女性弁護士協会（Ethiopian Women's Lawyers Association: EWLA）は職員を30%削減している（Hodenfield 2014）。これは、人権活動を実施するために全体の予算規模を小さくするとともに、「管理費」を30%未満に抑えなければならないことも影響している。以下のインタビュー抜粋にもあるように、これまで影響力を持っていた人権 NGO は、その活動を維持するために、外国の援助団体からの資金援助を全収入源の10%未満にし、全体の予算規模を小さくしている。その結果、人権 NGO は影響力を弱めている状況が本調査から示された。

多くの領域（の活動）が禁止されている。人権や啓発活動に関する活動は、今はエチオピア慈善団体のみ²²しか実施できない。このことは損害だ。団体の目的を変更している NGO もいる。他には、エチオピア慈善団体になることを選択した団体もいる。だが、その場合（資金は）国内から得ないといけない。これはとても難しい。例えば、EWLA。彼ら（EWLA）は、以前は大きな NGO だった。だが、財政的制約により、今は小さい。彼ら（EWLA）はこの国で大きな変化をもたらした団体の一つだった。（現地 NGO 代表、NGO 経験 12 年）

また、「女性（women）」の経済活動の支援は許されているものの、表4に示したように、女性の権利に関わる「ジェンダー（gender）」に関する活動も禁止されている。CSO 法制定前は、多くの NGO が、特に農村部で伝統的に行われている FGM や、早婚、女子誘拐といった「有害な伝統的慣習（Harmful Traditional Practice: HTP、以下 HTP）」に対するワークショップやセミナーなど啓発活動を実施していた。しかしながら、CSO 法制定後、女性の権利に関わる活動が制限されている。

人権等は難しい。もし女の子が誘拐されたと言ったら、それは人権問題となる。早婚も人権問題だ。そのように彼ら（政府）は言っている。早婚は人権問題だ。だから、早婚については活動できない。これは良くないことだ。（現地 NGO 代表、NGO 経験 16 年）

私たちは女性の権利や子どもの権利についての活動をやめた。こういった活動全ては、私たちの活動から完全に外れてしまった。（現地 NGO 代表、NGO 経験 15 年）

²² 正確には、エチオピア市民団体も人権、啓発活動を実施できる。

私たちは制限されている。私たちは FGM や HTP について活動してきた。このような慣習は多くの女の子や母親に深刻な影響を与えている。だが、この分野での活動は制限されてしまった。この分野での活動は許されていない。この分野で活動している NGO に対して、政府は警告書を出している。FGM や HTP は私たちの分野ではなくなった。彼ら（政府）は政府やエチオピア（市民・慈善）団体の活動領域だと言っている。だが、（これらの慣習によって）多くの人々が亡くなっている。私たちは HTP のような慣習をコミュニティでよく見ている。そして、それは女の子や女性の健康（well-being）に影響を与えている。だが、私たちはそのことに対して活動することが許されていない。私たちの活動領域は狭まっている。（現地 NGO 代表、NGO 経験 11 年）

特に、上記インタビュー抜粋最後の現地 NGO は、女性の人権について精力的に長年活動を実施していた NGO であるため、CSO 法制定以降、活動内容を大きく修正しており、女性の人権に関わる活動ができなくなった悔しい気持ちを述べた。このような「ジェンダー（gender）」に関する活動ができず、「女性（women）」の経済的な活動のみの実施を NGO が許されている現状は、ジェンダーに関する開発アプローチの後退を示唆している。つまり、1980 年代から広がった、「ジェンダーと開発（Gender and Development: GAD）」アプローチから 1960 年代に生まれた「開発と女性（Women in Development: WID）」アプローチへの後退である（田中 2002）。WID アプローチの中でも、貧困／公正アプローチは、女性に焦点を当て、女性の経済的自立を目指すものである（菅野、長岡、西村 2012）。しかし、WID アプローチでは、女性を取り巻く家族や社会構造が軽視され、女性のみ状況に焦点が充てられていたため、男女役割分業が維持され、女性が孤立する等して、女性の地位は期待ほど向上しなかったという結果がある（田中 2002）。現在、国際的に広く受け入れられている GAD アプローチは、女性及び男性双方の社会的役割を理解し、不平等を生み出す構造の変革を目指し、平等で持続可能な開発を目標とするアプローチである（田中 2002）。エチオピアでは、多くの NGO がジェンダーに関わる活動として、農村部で伝統的に行われている FGM や女子誘拐といった HTP に対するプロジェクトを実施していたが、CSO 法制定後、実施できなくなった。NGO の活動を通じて、女性をエンパワメントし、自立を促し、公正な社会を目指すことが困難になっている。このような状況は、Heyzer（1995）やエドワーズ（2006）が示すような、持続可能な開発を促す変革という NGO の活動領域の拡大とは大きく異なる状況である。これまで人権に関わる活動を広く実施してきた NGO は、活動領域を大きく縮小する傾向にあることが示された。

6.3.2. 人権に関する活動の制限による人権 NGO 以外の NGO への影響

本研究では、人権 NGO に加え、人権問題を活動の中心にしていない NGO も CSO 法による活動制限の影響を受けていることが明らかになった。前述したように、エチオピアの多くの現地 NGO は人権アプローチに基づいて活動をしていたからである。CSO 法制定後、多くの現地 NGO は、それまで団体の使命やビジョンに含まれていた、「人権」、「アドボカシー（啓発活動）」といった言葉は全て削除し、新たに団体の使命やビジョンを修正して、2010 年に NGO の再登録を行っている。

私たちは団体の使命を変更した。例えば、私たちは人権と尊厳について活動していたが、その部分は削除した。(NGO 代表, NGO 経験 27 年)

活動内容によっては、団体名から全てを変更しなければならないケースもあった。例えば、家庭内紛争解決を活動の中心においていた NGO は、その活動が規定の「紛争の解決」と重なるということから、活動ができなくなった。そのため、団体名、使命、ビジョン、活動内容等全てを変更していた。

そして、人権アプローチによるプロジェクトが規制されている。例えば、子どもの基本的人権に基づき、保健、水と衛生、教育の重要性を説き、保健センターの設立、井戸建設、学校建設等を実施していた。しかし、以下のインタビュー抜粋から分かるように、そのような人権アプローチに基づいたプロジェクトの実施が困難になっている状況が示された。

現地 NGO は、あらゆるプログラムに人権について含むことはできない。私たちは人権問題に取り組むことや、啓発活動、働きかけ (lobby) 等を実施することはできない。私が女子教育の啓発活動をしたいと思っても、できない。女子の権利、子どもの権利、人権について触れることはできない。(現地 NGO 代表, NGO 経験 23 年)

子どもの権利に影響する要因は沢山ある。女性の権利に影響する要因も沢山ある。だが、そのことについて地域住民に啓発活動をすることはできない。ただ、(状況を)見て、聞いて、頷いて終わりだ。(現地 NGO 代表, NGO 経験 15 年)

さらに、トレーニングやワークショップは、何らかの権利の啓発活動であると認識される恐れがあるため、実施が困難となっている状況が見受けられた。トレーニングやワークショップ等で、子どもの就学に対する理解の促進や手洗い等衛生的な習慣を推進する活動が実施しづらくなっているという。2014 年に CSO 法のガイドラインが修正されるまで、トレーニング費や能力強化のための費用が「管理費」の中に含まれていたため、トレーニングの実施が困難であったことも影響している可能性がある (ChSA 2014)。多くの NGO 代表及び職員の回答を集約したようなインタビュー抜粋が以下である。

例えば、学校を建設する。私たちは、地域住民に子どもたちを学校へ送るように感化し、教育しなければならない、これが啓発活動だと認識される。(中略) 保健分野の例では、母親は子どもに栄養を与えなければならない。予防接種を受けさせなければならない。彼ら (子どもたち) には健康である権利がある。これも啓発活動だと認識される。(中略) こういった啓発活動は規制されている。(中略) (もし啓発活動を行えば,) 法律違反になってしまう。私たちの活動は制限されている。(現地 NGO 代表, NGO 経験 11 年)

彼ら (ChSA 職員) は、建設などの何か有形 (tangible) で物理的な形で開発に関する活動を行うように私たちに言う。しかし、そういったこと (有形のサービス提供) だけでは、開発をもた

らすことはできない。この点が問題だ。家を建設しても、意図通りに適切に使用されない家のようなものだ。私たちは啓発活動の部分が必要だ。(現在の啓発活動ができない) この状況はあまり評価できない。(現地 NGO 職員, NGO 経験 20 年)

上記のインタビュー抜粋から分かるように、現地 NGO 職員は、啓発活動がなければ、プロジェクトは成立しないという点を強調しており、トレーニングやワークショップを通じた啓発活動の必要性を訴えている。さらに、下記のインタビュー抜粋では、「啓発活動」を「政治的啓発活動 (*political advocacy*)」と「教育的啓発活動 (*educational advocacy*)」とに分類し、開発プロジェクトには「教育的啓発活動」が必要であることを訴えている。

私の団体は政治的啓発活動 (*political advocacy*) に関心はない。私たちは、開発実施者 (*development practitioner*) だからだ。私たちは、持続可能な開発や、持続可能な環境、教育等に関する活動を行い、啓発活動も行ってきた。状況に応じて必要となる啓発活動だ。以前は、こういった教育的啓発活動 (*educational advocacy*) を快適に実施していた。私たちは政治的啓発活動とは関係ない。人権の啓発活動は政治問題に関連しているかもしれない。だが、私たちが教育的啓発活動を行うことは許されるべきだ。(CSO 法の) この点は、修正されるべきだ。(現地 NGO 代表, NGO 経験 11 年)

上記のインタビュー抜粋から、CSO 法の目的の一つとして認識されている、政治的な活動の規制が、人権アプローチでの活動やトレーニングやワークショップ等の啓発活動にまで広く影響を与えている状況が示唆される。また、以下のインタビュー抜粋では、サービス提供は現在の NGO の活動領域ではないとして、人権アプローチの重要性を訴えている。これは、Korten (1990) や Heyzer (1995)、エドワーズ (2006) が議論する NGO の活動領域の拡大の議論と重なる。

私たちは 21 世紀に生きている。現在の問題の中心は人権に基づくアプローチだ。現在の問題の中心は、人間が人間らしくより良く生きられるように啓発活動を行うことだ。NGO がサービス提供を実施するというのは、もう時代遅れだ。(中略) NGO は歴史的にも、この国においても、以前は政府に従って、サービスを地域住民に提供していた。だが、今は地域住民に人としての権利の実現を求めることを教える時代に来ている。栄養のある食事、教育、衛生的な水は人としての権利である。私たちはそのことに対する啓発活動をしなければならない。質の良いサービスについて啓発活動をしなければならない。だが、私たちはできない。(現地 NGO 代表, NGO 経験 11 年)

本調査から、これまで人権アプローチの観点から活動してきた現地 NGO が、現在は、建設や物資の配布といったハード・コンポーネント (目に見え、形に残る内容) のみでのサービスの直接供与の実施に活動を移行していることも示唆された。実際に CSO 法制定以降、本調査の対象の現地 NGO で予算規模が大きくなっている現地 NGO は、緊急食糧支援等サービス提供に特化していた。特に、

近年干ばつが続いているため、国際機関等から大量の食料緊急支援が入っており、その支援の直接提供者として現地 NGO が活動している。このような状況について、予算規模を拡大させた現地 NGO の代表は、決して楽観的ではなく、予算規模が拡大しても、人権に関わる活動や啓発活動ができないことによって、NGO の活動領域が縮小していると以下のように述べた。

CSO 法制定以後、(私の NGO の予算規模が) 拡大しているから、CSO 法が良い結果を生んでいるというわけではない。人権に関わる活動や啓発活動ができないことは、NGO としての活動の領域を狭めている。人権に関わる活動や啓発活動ができれば、(私の NGO は) もっと成長できた。CSO 法制定以後も成長をしているのは、年数を経て、自分たちが実績を積んできた結果であるだけだ。(現地 NGO 代表, NGO 経験 27 年)

啓発活動を実施できなくなった NGO の中には、「啓発 (advocacy)」という言葉の代わりに、「説得 (persuasion)」という言葉に置き換えて、啓発活動に近い活動を行っているという NGO もいた。

2009 年以前は人権について広く議論していた。今は、他の言葉を使用している。「働きかけ (lobby)」や「説得 (persuasion)」という言葉だ。(現地 NGO 職員, NGO 経験 20 年)

しかし、NGO によっては「働きかけ (lobby)」という言葉は使用できないと言及しており、ChSA 職員個人の許容範囲や ChSA と良好な関係性があるか等によってその対応が異なることが推測される。その他には、直接的に啓発活動をするのではなく、質問を投げかけ、考えを促すという苦肉の策で対応している NGO もあった。また、女性に対する支援は、活動を許されている女性の経済的支援をしながら、遠まわしに女性のエンパワメントにつながる活動を行っているという NGO もあった。いずれも、CSO 法に触れない方法で人権問題や啓発活動を実施する方法を模索している。しかしながら、多くの NGO は CSO 法に反することを恐れ、権利に関する活動やジェンダーに関する活動等啓発活動全般、そしてトレーニングやワークショップといった活動を除外し、CSO 法上問題のない建設や物資の配布といったハード・コンポーネントのサービスの直接供与のみを実施している。CSO 法によって定められた人権等の権利に関する活動の制限は、人権 NGO のみならず、その他の NGO へも影響を与え、NGO の活動領域は大きく縮小されたことが本研究によって確認された。啓発活動と認識される恐れがある、トレーニングやワークショップを避けることは、効果的にプロジェクトを実施することを困難にし、NGO の活動全体の質に影響すると推測できる。そして、NGO の活動領域は縮小傾向にある。

6.4. NGO の政府に対する認識

前述したように、CSO 法によって、自己利益の追求をする NGO の減少や地域住民のために使用される事業費の割合の増加、そして資金の無駄を省くといった肯定的な面が認められた。一方で、NGO 全体及び各々の規模の縮小、活動の質の低下、NGO の活動領域の大幅な縮小という否定的な影響が大きいことも明らかとなった。そのような状況により、NGO の多くは政府に対する不信感を

増長していることが本研究によって示された。

NGO は管理される必要がある。私たちは法律はいらないと言っているわけではない。全ての NGO が誠実に活動しているわけではない。NGO は自身の使命を果たさないでよいとは言っているわけではない。使命に沿わない場合もある。(だが、その) 解決法は大変厳しい法律を作り、全ての NGO が活動できなくさせることではない。(中略) 統制し、援助団体からの支援を妨害し、活動不能にすることが解決法ではない。NGO を管理する異なるメカニズムが必要だ。私たちが適正な状況で信念を持って活動し、資金を適切に管理することができれば、厳しい法律は必要ない。(CSO 法による) 管理はとても品粗だ。厳しい評価や厳しい法律はあるべきだ。だが、私たちが一ミリも動くことができないような厳しさではない。評価はとても重要である。厳しすぎない程度の評価がとても重要である。(現地 NGO 代表, NGO 経験 12 年)

上記のインタビュー抜粋は多くのインタビュー回答を集約したような回答である。CSO 法が大変規制的であり、NGO の活動領域を制限していることに、多くの NGO は不満を抱え、同時に政府に対する不信感を高めていることが窺える。

(CSO 法制定の目的は) 透明性、アカウンタビリティの問題だと (政府は) 言っている。また、NGO にとって活動しやすい環境を作ることが目的だといわれている。しかしながら、そのような内容は CSO 法には含まれていない。(現地 NGO 代表, NGO 経験 15 年)

彼ら (政府) は、NGO に期待していると言っている。そして、エチオピア政府は私たち (NGO) のことをパートナーだと認識していると言っている。(中略) パートナーになるためには、少なくとも私たちは彼ら (政府) から支援を受けるべきではないだろうか。そして、お互いを理解しなければならない。(現地 NGO 代表, NGO 経験 12 年)

CSO 法の目的には、NGO セクターの支援と活動の促進が含まれているが、CSO 法にはそのような内容は含まれていないと認識していることが上記のインタビュー抜粋から分かる。2000 年以降、政府は NGO とのパートナーシップを組み、協調体制の構築を目指してきた。しかしながら、本研究による現在の状況を見ると、良好な協調体制が構築されているとは言い難い。上記及び以下のインタビューからは、NGO と政府がお互いに不信感を持っていることが窺える。

NGO と ChSA の関係はあまり向上していないと言えるだろう。お互い相容れない存在として扱うのではなく、お互いの課題を解決するために、一緒に集まり、有機的な結束を高める方法話し合う必要があるだろう。(中略) お互いの不信感によって、この国の未来の発展が妨げられている。(現地 NGO 代表, NGO 経験 23 年)

2016 年 2 月に開かれた ChSA による NGO に対するフォーラムで、新たな NGO の等級制度の導

入を発表した。基準は明らかになっていないが、NGOをAからCまで分類を行うという²³。また、そのフォーラムでは、約600から700団体のNGOが閉鎖されるべき状況だとChSAが伝えたという²⁴。実際にわずか2015年9月から2016年2月の間に57団体のNGOが閉鎖している（Reporter 2016）。このような状況も、NGOの政府に対する不信感を増長しているといえるだろう。

前述したように、NGOを含む市民社会とのパートナーシップが国際的な潮流となっている。そのような中で、エチオピア政府が協調している「市民社会」は、EPRDFが影響力を持つ専門家協会（professional association）や若者協会（youth association）といったエチオピア市民団体であるという。また、エチオピアには政府系NGO（Government-Organized Non-Governmental Organization: GO-NGO）が存在し、そのようなNGOはエチオピア在住慈善団体として登録しているにも関わらず、ジェンダーに関するプロジェクト等を実施している。

また、エチオピア政府は、NGOがこれまで実施してきた活動を自ら行政機関で行うという姿勢を見せている。例えば、NGOによるジェンダーの活動が制限されたが、女性問題省がその活動を拡大している（児玉2016）。また、初等教育レベルの教育の質向上に関して、NGOが関与することを規制しており、その一方で教育省とユニセフ等の国際機関がパートナーシップを組み、教育の質の向上に向けて、精力的に活動を行っているという²⁵。政府が公共サービスを充実させることは本来の政府の役割である。しかしながら、本調査結果で示唆されたように、政府がNGOに対して求めている役割が、公共サービスの直接提供という、政府の補完であり、Korten（1990）の示す第一世代のNGOの機能のみであるとしたら、エチオピア政府の公共サービスの拡充によってNGOセクターはその活動領域を失うことになる。政府が自ら公共サービスを充実させることで、NGOの排除を目指していることを示唆しているのかもしれない。このような状況は、Koren（1990）やEdward（2004）が示したような、地域住民の声を集約し、政府に対して提言活動をし、さらには変革を促すといったNGOのより広い領域での活動は、現在のエチオピアでは全く期待されていない状況が認められた。

7. おわりに：考察

CSO法制定後、特に「管理費」の数値及び項目の設定、そして資金源によるNGOの分類に基づく活動内容の制限により、NGOの規模及び活動領域が縮小していることが本調査によって明らかとなった。公にされているCSO法の目的は、エチオピアの人々の発展のために、NGOセクターを支援及び促進するためである。CSO法制定以降、私腹を肥やしていたNGOの活動が困難になったことは、CSO法による良い結果と言えるだろう。また、NGOの全予算の内70%が事業費に充てられることは、エチオピアの地域住民のために資金が多く使われることになり、CSO法の目的と一致しているかのように見える。しかしながら、「管理費」の中には事業費の項目も含まれており、「管理費」30%を維持するのは多くの現地NGOにとって大きな負担となっている現状が認められた。

2005年の選挙の際には一部のNGOが選挙管理員のトレーニング等民主的な権利に関連する活動に関与し、その活動領域を拡大させたかに見えた。しかしながら、政府側にはそのようなNGOを受

²³ 2016年2月のインタビュー調査より。

²⁴ 2016年2月のインタビュー調査より。

²⁵ 2016年2月のインタビュー調査より。

容するような思想や体制が整っておらず、CSO 法制定によって、NGO セクターの活動領域を制限するという結果につながったことが推測される。実際に、CSO 法制定の目的として、NGO の政治的な活動の規制が多くの NGO 代表及び職員に認識されていることが本調査で示された。さらに、この政治的な活動の規制が、様々な権利の保障や啓発活動の禁止につながった可能性が示唆された。このような状況は、CSO 法が目的とした NGO セクターの支援及び促進とは大きく異なり、NGO の存在意義や正当性が危ぶまれている状況にあるといえよう。本研究によると、Korten (1990) や Heyzer (1995)、エドワーズ (2006) が示すような、政府への提言活動や政策への影響力の行使といった活動領域を有する NGO は、現在のエチオピアでは期待されていないという状況を示唆するものであった。

規制的な CSO 法を成立させることのできる、エチオピアのような比較的強権的な国家において、NGO が政府に対して政治的な提言活動等を実施することはまだ困難な段階なのかもしれない。現在のエチオピアの NGO セクターが直面している課題は、人権アプローチでの活動の制限やトレーニングやワークショップ等の啓発活動の制限によって、サービス提供を中心とするような NGO の活動領域までもが大きく縮小したことである。現在のエチオピアにおいては、NGO による政府に対する提言活動等の Korten (1990) が示すような NGO の活動領域の拡大以前に、サービスの提供において付随する人権アプローチや啓発活動の回復が先決だろう。そして、段階的に NGO の活動領域を拡大していくことが必要なのではないだろうか。

2015 年、エチオピアのハイレマリアム首相は「私たちは、(NGO に対する) 統制的な考え方 (controlling mentality) を改め、NGO セクターに対して、支援や (活動の) 促進を行う態度へ変わらなければならず、変わっていくだろう。」と述べた (ECSF 2015, p. 10)。また、国内の NGO セクターや国際 NGO 等の外部からの強い要請により、現在までに、CSO 法の管理費及び事業費のガイドラインは 2 度の修正が行われており、少しずつであるが、CSO 法に変化も起きている。エチオピアは近年経済成長を遂げているが、国内の経済格差が広がり、貧困ライン (1 日 1.9 米ドル) 以下で生活する人々は 33.5% (2010) である (World Bank 2016)。さらに、干ばつが続く中で、多くの人々が貧困に苦しんでいるこのような状況は、エチオピア国内における NGO の活動を必要とする経済的要因が大きいことを示している。今後、NGO はエチオピアで活路を見出すことはできるのだろうか。NGO の活動に対する体制がどのように変化していくのか、その過程に今後も注目していきたい。

謝辞

本研究の調査は、日本学術振興会科学研究費補助金による「NGO 活動の作りだす流動的社会空間についての人類学的研究—エチオピアを事例として」(課題番号: 25300049, 研究代表: 宮脇幸生) 及び早稲田大学特定課題研究助成費による「教育セクターにおける政府と現地 NGO の関係性の研究: エチオピアを事例として」によって実施いたしました。記して、感謝いたします。

参考文献

- エドワーズ, マイケル. 2006. 『フューチャー・ポジティブ—開発援助の大転換』日本評論社.
大林稔. 2007. 『アフリカにおける市民社会の役割と市民社会強化支援の現状と展望』JICA 研究所.

- 菅野琴・長岡智寿子・西村幹子. 2012. 「ジェンダーと国際教育開発の歴史の変遷と潮流」, 菅野琴・西村幹子・長岡智寿子編著『ジェンダーと国際教育開発：課題と挑戦』, 福村出版, 18-45.
- 児玉由. 2015. 「2015年エチオピア総選挙—現政権圧勝後の展望」, 『アフリカレポート』No. 53, 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所, 62-67.
- 児玉由佳. 2016. 「エチオピアにおける NGO 活動：「慈善団体および市民団体に関する布告」(No. 621/2009) の影響についての検討」, 『アフリカレポート』No. 54, 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所, 32-43.
- 重田康博. 2012. 「ポスト開発/ポスト・グローバル化時代における国家と市民社会」, 『多文化公共圏センター年報』第4号, 宇都宮大学多文化公共圏センター, 5-12.
- 重富真一. 2001. 「国家と NGO」, 重富真一編『アジアの国家と NGO：15 か国の比較研究』, 明石書店, 13-41.
- 田中由美子. 2002. 「「開発と女性」(WID)と「ジェンダーと開発」(GAD)」, 田中由美子, 大沢真理, 伊藤るり編著『開発とジェンダー：エンパワーメントの国際協力』, 国際協力出版会, 28-41.
- 西真如. 2009. 『現代アフリカの公共性—エチオピア社会にみるコミュニティ・開発・政治実践』昭和堂.
- 秦辰也編. 2014. 『アジアの市民社会と NGO』, 晃洋書房.
- 深澤映司. 2015. 「格差と経済成長の関係についてどのように考えるか」, 『レファレンス』平成 27 年 2 月号, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 55-73.
- 三宅隆史. 2016. 「非政府組織 (NGO) による教育協力」, 小松太郎編『途上国世界の教育と開発：公正な世界を求めて』, 上智大学出版, 133-146.
- 山田肖子. 2006. 『万人のための教育 (Education for All: EFA): 国際開発目標が途上国に持つ意味：エチオピア国における政府と家計費のインパクト』 Discussion Study No. 15. GRIPS Development Forum.
- Aalen, Lovise and Kjetil Tronvoll. 2009. "The End of Democracy? Curtailing Political and Civil Rights in Ethiopia," *Review of African Political Economy*, 36: 120, 193-20.
- American Accounting Association (AAA). n.d. *Accounting of Non-Governmental Organizations in Ethiopia*. Sarasota: American Accounting Association.
- Amnesty International. 2012. *Stifling human rights work: The Impact of Civil Society Legislation in Ethiopia*. London.
- Arnove, Robert F. with Rachel Christina. 1998. "NGO-State Relations: An Argument in Favor of the State and Complementary of Efforts." *Current Issues in Comparative Education*, 1(1): 46-48.
- Atack, Iain. 1999. "Four Criteria of Development NGO Legitimacy." *World Development*, 27(5): 855-864.
- Ashagrie G. Abdi. 2013. "The Ethiopian Civil Society Law in Light of the Principle of the Best Interest of the Child." *The Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, 7: 127-146.
- Banks, Nikola and David Hulme. 2012. "The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction". *Brooks World Poverty Institute (BWPI) Working Paper 171*. University of Manchester.
- Barroso, Mónica Mazzer. 2002. "Reading Freire's words: are Freire's ideas applicable to Southern NGOs?," *International Working Paper Series, 11*. The London School Centre for Civil Society.
- Berhanu Denu and Getachew Zewdie. 2013. "Impact of the Guideline to Determine Charities' and Societies' Operational and Administrative Costs (70/30 Guideline)—Phase III," *Tracking Trends in Ethiopia's Civil Society Sector (TECS) Project Report 10*. Addis Ababa: Atos consulting.
- Biggs, Stephen D. and Arthur D. Neame. 1996. "Negotiating Room to Maneuver: Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda," Michael Edwards and David Hulme eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War*. Sterling: Kumarian Press.
- Bratton, Michael. 1989. The Politics of Government-NGO Relations in Africa. *World Development* 17(4): 569-587.
- Campbell, Will. 1993. "The Potential for Donor Mediation in NGO-State Relations: An Ethiopian Case Study." *IDS Working Study 33*, Institute of Development Studies.
- Chabbot, Colett. 2003. *Constructing Education for Development: International Organization and Education for All*. New York: Routledge Falmer.
- Charity and Society Agency (ChSA). 2014. *Amendments Made to Directive No. 02/2003 Regarding Operational and Administrative costs of CSOs*.
- Charities and Societies Proclamation No. 621/2009 (CSO 法)*. 2009. Negarit Gazeta
- Choudhury, Enamul and Ahmed, Shamima. 2002. "The Shifting Meaning of Governance: Public Accountability of Third Sector Organizations in an Emergent Global Regime," *International Journal of Public Administration*. Vol. 25. Issue 4. Philadelphia: Routledge, 561-588.
- Civil Code of 1960*. 1966. Legal Notice No.321 of 1966. Addis Ababa, 26th September, 1966. Negarit Gazeta
- Clark, Jeffrey. 2000. *Civil Society, NGOs, and Development in Ethiopia*. Washington, D.C.: World Bank.

- Clark, John. 1997. "The State, Popular Participation and the Voluntary Sector," David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort? Save the Children International Political Economy Series*. NY: St. Martin's Press. Inc.
- Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 1994.
- Dessalegn Rahmato. 2008. "The Voluntary Sector in Ethiopia: Challenges and Future Prospects." Bahru Zewde and Siegfried Pausewang, eds., *Civil Society at the Crossroads: Challenges and Prospects in Ethiopia*, Addis Ababa: Forum for Social Studies.
- Dessalegn Rahmato, Akalewold Bantirgu, and Yoseph Endeshaw. 2008. *CSOs/ NGOs in Ethiopia: Partners in Development and Good Governance*. Addis Ababa: Ad Hoc CSO/NGO Task Force.
- Dupuy, Kendra E., James Ron and Aseem Prakas. 2015. "Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGO," *Review of International Political Economy*, 22(2): 419–456.
- Eade, Deborah. 2000. *Development, NGOs, and Civil Society*, New Delhi: Vedams eBooks.
- Ebrahim, Alnoor. 2003. "Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits." *Non-profit Management and Leadership*, 14(2): 191–212.
- Edwards, Michael. 2004. *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*. London: Earthscan Publications.
- Edwards, Michael and David Hulme. 1996. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War*, Sterling: Kumarian Press.
- Edwards, Michael and Hulme, David. 2000. "Scaling up NGO Impact on Development: Learning from Experience," Deborah Eade, ed., *Development, NGOs, and Civil Society*. New Delhi: Vedams eBooks (P) Ltd.
- Ethiopian Charities and Societies Forum (ECSF). 2015. *Pedaling the Change: The Second Newsletter with a Special Report on Common Concerns and challenges of the Charities and Societies Sector in Ethiopia*. Addis Ababa: Ethiopian Charities and Societies Forum.
- Ewing, William H. and Beyene Abdi. 1972. *Consolidated Laws of Ethiopia: Unofficial Compilation of National Laws in Effect as of September 10, 1969 Volume I (Section 1–19)*. Addis Ababa: Office of Prime Minister Imperial Ethiopian Government and Faculty of Law Haile Sellassie I University.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment; The Politics of Alternative Development*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Heyzer, Noeleen. 1995. "Toward New Government-NGO relations for Sustainable and People-centered Development," Timothy Shwa ed., *Government-NGO Relations in Asia: Prospects for People-centered Development*. London: Macmillan Press.
- Hodenfield, Tor. 2014. The hypocrisy of foreign funding laws in Ethiopia. *Open Democracy*, April 25. <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/tor-hodenfield/hypocrisy-of-foreign-funding-laws-in-ethiopia> (accessed 19 December 16)
- Horn Consult. 2003. *Constituency Building: Diagnostic Survey on Ethiopia NGOs*. Addis Ababa: Horn Consult.
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2016. "Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015–16," *Global Trends in NGO law*, 7(4), September 2016. International Center for Not-for-Profit Law. <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4> (accessed 14 November 2016)
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2013a. "Civic Freedom Monitor: Malawi" <http://www.icnl.org/research/monitor/malawi.html> (accessed 14 November 2016)
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2013b. "Civic Freedom Monitor: Rwanda" <http://www.icnl.org/research/monitor/rwanda.html> (accessed 14 November 2016)
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2013c. "Civic Freedom Monitor: Sierra Leone" <http://www.icnl.org/research/monitor/sierraleone.html> (accessed 14 November 2016)
- Johnson, Craig. 2001. *Towards Accountability: Narrowing the Gap between NGO Priorities and Local Realities in Thailand*. Overseas Development Institute Working Paper 149.
- Jonsson, Urban. 2003. *Human Rights Approach to Development Programming*. Kenya: UNICEF
- Kassahun Berhanu. 2003. "The Role of NGOs in Promoting Democratic Values: The Ethiopian Experience," Bahru Zewde, Siegfried Pausewang, eds., *Ethiopia-The Challenge of Democracy from Below*. Addis Ababa: Forum for Social Studies.
- Korten, David. 1990. *Getting to the 21 Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Sterling: Kumarian Press.
- Lasonen, Johanna, Raija Kemppainen, and Kolawole Raheem. 2005. *Education and Training in Ethiopia: an Evaluation of Approaching EFA Goals*. Jyväskylä: Jyväskylä University Press.
- Lewis, David. 1998. "Bridging the Gap?: The Parallel Universes of the Non-profit and Non-governmental Organization Research Traditions and the Changing Context of Voluntary Action." *CVO International Working Study No.1*. Centre for Civil Society, London School of Economics.
- Lewis, David, and Tina Wallace. 2000. *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*, Colorado: Kumarian Press.

- Miller-Grandvaux, Yolande, Micale Welmond and Joy Wolf. 2002. *Evolving Partnerships: The Role of NGOs in Basic Education in Africa*. United States Agency for International Development (USAID). Bureau of Africa, Office of Sustainable Development.
- Mitlin, Diana, Hickey, Sam, and Bebbington, Anthony. 2006. *Reclaiming development? NGOs and the Challenge of Alternatives*. Global Poverty Research Group.
- Mwesigwa, Alon. 2015. "Uganda: NGO bill aims to muzzle civil society, say activists." *The guardian*. 24 June 2015. <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/24/uganda-ngo-bill-aims-muzzle-civil-society-say-activists> (accessed 22 December 2016)
- Nishimura, Mikiko. 2007. "Rethinking "Partnership": Rhetoric versus Reality in International Educational Aid." *Journal of International Cooperation Studies*, 15(2): 47-74.
- O'Dwyer, Brendan, and Jeffrey Unerman. 2008. "The Paradox of Greater NGO Accountability: A Case Study of Amnesty Ireland." *Accounting, Organizations and Society* 33: 801-824.
- Paulos, Akalu. 2005. The Ethiopian Civil Society Phenomenon: The Prospects for Democratic Governance. A Paper presented at the Participatory Development Forum Third International Conference on "Participating to Create a Different World: Shaping Our Own Future," Ottawa.
- Reporter. 2016. Amharic news article dated 20 Feb. 2016. (accessed 25 February 2016)
- Robinson, Mark. 1997. "Privatizing the Voluntary Sector: NGOs as public Service Contractors?" David Hulme, Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* Save the Children International Political Economy Series. NY: St. Martin's Press.
- Salamon, Lester, M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. The Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester, M. and Toepler, Stefan. 2015. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas* 26: 2155-2177.
- Shivji, Issa G. 2007. *Silences in NGO Discourse: The Role and Future of NGOs in Africa*. Oxford: Fahamu.
- Singer, Derek, and Getachew Demeke. 2002. *Final Evaluation of Ethiopian NGO Sector Enhancement Initiative*. Washington, DC: The Mitchell Group.
- Sudan Tribune. 2012. German NGO quits Ethiopia in protest against restrictions on civil rights and freedom of speech" November 15, 2012. Paris. <http://www.sudantribune.com/spip.php?article44547> (accessed 20 October 2016)
- Tonegawa, Yoshiko. 2014. *Analysis of the Relationships Between Local Development NGOs and the Communities in Ethiopia: the Case of the Basic Education Sub-sector*. Union Press.
- Tracking Trends in Ethiopian Civil Society (TECS) Team. 2014. "Tracking Trends in Ethiopia's Civil Society Draft Policy Brief 10: The Impact of the 70 : 30 guideline on monitoring and evaluation," Tracking Trends in Ethiopian Civil Society (TECS) Team ed., *Tracking Trends in Ethiopian Civil Society 2011-2014: Policy Briefs, Information Bulletins and Updates*, Addis Ababa: Central Printing Press. 60-69.
- Tsehai Wada. 2008. "The Regulatory Framework for Civil Society Organizations in Ethiopia." Taye Assefa and Bahru Zewde, eds., *Civil Society at the Crossroads: Challenges and Prospects in Ethiopia*. Addis Ababa: Forum for Social Studies.
- Unerman, Jeffrey, and Brendan O'Dwyer. 2006. "On James Bond and the importance of NGO accountability." *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 19(3): 305-318.
- United Nations (UN). 2015. *General Assembly: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1*
- Willis, Katie. 2005. *Theories and Practices of Development*. Oxon: Routledge.
- Wils, Frits. 1996. "Scaling Up, Mainstreaming, and Accountability: The Challenge for NGOs." Michael Edwards, and David Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War*, Sterling: Kumarian Press.
- World Bank. 2016. *Data for Least developed countries: UN classification, Ethiopia*. <http://data.worldbank.org/?locations=XL-ET> (accessed 20 October 2016)
- World Bank. 2016. *Poverty data: Poverty and Equity, Ethiopia*. <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/ETH> (accessed 20 October 2016)
- Zakaariyaas Mulataa. 2010. *Political nongovernmental organizations (NGOs) and governmental companies in Ethiopia: Political Roles of local NGOs and governmental companies under the ownership of TPLF/EPRDF regime*. http://www.oromoindex.com/images/stories/Fake_NGO_of_the_TPLF.pdf (accessed 19 December 2010)