

平成22年 5 月 20日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）

研究期間：2008～2009

課題番号：20830105

研究課題名（和文） 住開発分野におけるNGOの国際的展開に関する研究

研究課題名（英文） Transnationalization of NGOs in the field of housing development

研究代表者

高橋 華生子（TAKAHASHI Kaoko）

早稲田大学・アジア太平洋研究センター・助手

研究者番号：80507905

研究成果の概要（和文）：本研究では、住開発の国際 NGO であるハビタット・フォー・ヒューマニティ・インターナショナル（以下、HFHI）のアジア太平洋地域での活動を例にとりて、多国展開を進める NGO の戦略を検討し、NGO の志向性がグローバル化のなかでどのように変化しているかを分析した。2000 年代中盤以降、HFHI は地元の NGO を活動主体とした分権型の組織体制を見直し、ナショナル・オフィスを中心とする集権型のモデルを導入し始めている。この転換の背景には、効率化 / 合理化を図って、活動範囲の拡大と団体の存続性を求める NGO のあり方がある。グローバルな規模で市民社会レジームが台頭するなか、現代の NGO は従来からの「社会運動体」としての役割を超えて、「組織」として持続的に成長していく道を模索している。

研究成果の概要（英文）：Socio-political positioning of non-governmental organizations (NGOs) has been changed amid the rise of a civil society regime on a global scale. Based on the research on the Habitat for Humanity International (HFHI), this study investigates the rationales of NGOs' transnationalization strategies particularly in the Asia-Pacific region. With an aim to increase efficiency and effectiveness of its development activities, the HFHI has introduced a renewed centralized structure since the mid-2000's. This shift can be explained by the HFHI's attempt to improve its sustainability and viability. Outcomes of this study indicate that, apart from their traditional roles as a social movement organization, NGOs in this contemporary globalized era are striving to realize their continued growth as an entity.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,360,000	408,000	1,768,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,460,000	738,000	3,198,000

研究分野：

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：アジア、NGO、都市計画、住宅開発、グローバル化

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、研究キャリアをスタートして以来、一貫して、東南アジア地域のメトロポリスにおける、貧困層への住開発を研究してきた。とりわけ関心を抱いたのは、この近年進んでいる新自由主義 規制緩和や民営化にともなう公共部門の縮小 のなか、NGO や住民運動が主体となって実践される開発プログラムの可能性と限界についての研究調査であった。

周知のとおり、第2次大戦以降、東南アジアの国々は、権威主義的/中央集権的な政治体制の主導のもと、メトロポリスにヒト・モノ・カネを集中させて国力の発展をはかってきた。だが、それは、メトロポリスのスラムに貧困層を集積させる結果を招いた。こうした事態を打開するべく、行政・国際機関は、公営住宅の建設などによってスラムの改善を試みたが、それはかえって、スラムの空間的・経済的秩序を壊すことにつながり、住民たちの生活する力を失わせた。

こうした困難さを解決するため、1980年代以降、政府主導によるトップダウン型を補完するかたちで、草の根レベルから提示されるボトムアップ型と呼ばれる開発アプローチが注目を浴びようになり、「市民参加」(citizen participation)や「エンパワーメント」(empowerment)という概念が政策決定の表舞台で叫ばれるようになった。

住開発のボトムアップ型アプローチは、1970年代から様々な国際機関によって提唱されてきた。しかし、研究代表者が考えるその現代的特徴は、国際NGOが地域コミュニティと積極的に協働し、住民の生活世界を基盤とした開発プログラムを示していること、

新自由主義が広がるなか、政府がNGOを重要なパートナーとして、開発計画の策定・実施プロセスに参入させていること、である。つまり、行政組織が国際NGOというグローバルな運動体を取り込んでいくことで、みずからの開発政策の正当性を獲得していくという、新たなグローバル化とローカル化の契機

が、1980年代以降のアジア地域で発見されるのである。

研究代表者は、バンコク(タイ)とマニラ(フィリピン)をフィールドとして、NGOが取り組んできたボトムアップ型のアプローチに注目し、市民セクターが一翼を担う新しいガバナンスのあり方を実証的に解き明かし、開発計画の策定・実施プロセスにおけるアクター間の対立・連携を分析してきた。

しかし、いままでの研究代表者の研究は、NGOのプレゼンスの高まりを強調してしたもの、いかにしてNGOが国境を越えたレベルで市民社会レジームを拡大させているのか、という分析点を熟考してこなかった。しかし、こうした問題を読み解くことは、主権国家のゆらぎというグローバル化のなかで、市民社会の位置づけに関する非常に重要な問いを発していると考えられる。

2. 研究の目的

アジア地域では、1980年代以降、権威主義的な政治体制がくずれ、民主化が大きく進んだ。それにもなると、同地域における開発計画は、それまでの中央政府による一元的な決定プロセスから、NGO・住民組織などの市民セクター、および国際連合・世界銀行・アジア開発銀行などの国際機関が関わる、多元的な決定プロセスへと、大きな変化を見せることになった。

こうした変化のなかで、その存在感を高めたのがNGOであった。一部の開発系NGOは、1970～80年代におけるグローバルな規模での民主化の動きのなか、急速にグローバル化を進めた。この時期のNGOのグローバル化の特徴は、「市民参加」や「エンパワーメント」という概念を用いることで、現地の住民組織と積極的に連携をとり、途上国の政策に深く関わるようになった点にある。

本研究は、住開発の国際NGOであるハビタット・フォー・ヒューマニティ・インターナショナル(以下、HFHI)のアジア太平洋地域での活動を例にとり、多国展開を進める

NGO の戦略 組織・管理体制や開発モデルの変化 を検討し、NGO の志向性がグローバル化のなかでどのように変化しているか、この点を実証的・理論的に分析することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究は、調査対象機関への半構造的インタビュー調査と 関係書物・資料の文献調査をもとに進められた。

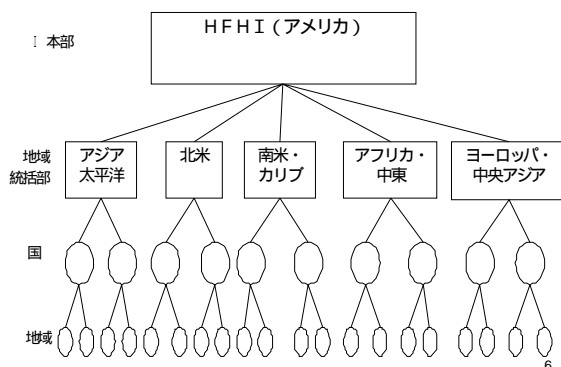
本研究の根幹を成す半構造的インタビューは、主に二つの層で実施された。それらの二層とは、アジア太平洋地域の統括オフィス(図1のレベルII)と同地域における主要プロジェクト国のナショナル・オフィス(図1のレベルIII)である。

一層目のアジア太平洋地域統括オフィスでは、組織管理・コミュニケーション・プログラムデザイン・経理・人事のマネージャーらを対象としてインタビューを複数回おこない、アジア地域内における意思決定メカニズム、リソース(ヒト・カネ・モノなど)の流れ・管理、具体的な計画・実施プロセスなどを考察した。

二層目のインタビューは、アジアの主要プロジェクト国(タイ、フィリピン、マレーシア)のナショナル・オフィスで実施された。この調査では、各事務局長や理事会メンバー、現地スタッフへのインタビューをおこない、(1)上部機構(国際本部と地域統括部)との関係性や、(2)海外の国際NGOが各プロジェクト国でいかにして正統性を獲得しているのかを分析した。

また、各国での開発プログラムを実際に視察し、末端組織であるローカル・オフィス(図

図1: HFHIの組織図



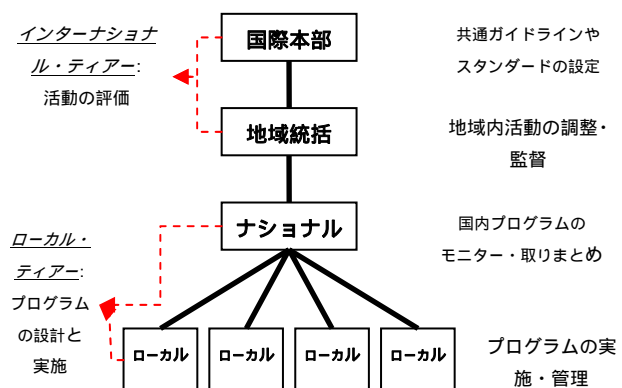
1のレベルIV)でも調査をおこなうことによって、上部機構の決定が現場でどのように理解されているかを検討した。

「実践」と「理論」を有機的に結びつける研究をおこなうためには、フィールドで得られた知見を理論的に分析する枠組みの提示が不可欠である。そのため、以上のインタビュー調査に加えて、国際NGO全般やHFHIに関する資料等の収集や、市民社会についての文献調査に努め、社会学や政治学、都市計画学などに基づいた学際的なアプローチを用いて研究をおこなった。

4. 研究成果

アジア太平洋地域統括オフィスでおこなった半構造的インタビューの結果、HFHIはアジア太平洋地域での活動戦略として、組織形態とプログラム・モデルの転換に取り組んでいることが明らかになった。2006年以降、末端組織のローカル・オフィス パートナーシップで連携した地元NGOである場合が多いにプロジェクトを実施させる分権型ローカル主導モデル(図2)が再考され、国の代表オフィス ナショナル・オフィス がすべてを管理する一国内集権型モデル(図3)への転換が起き、それに伴って組織の管理体制も変化している。

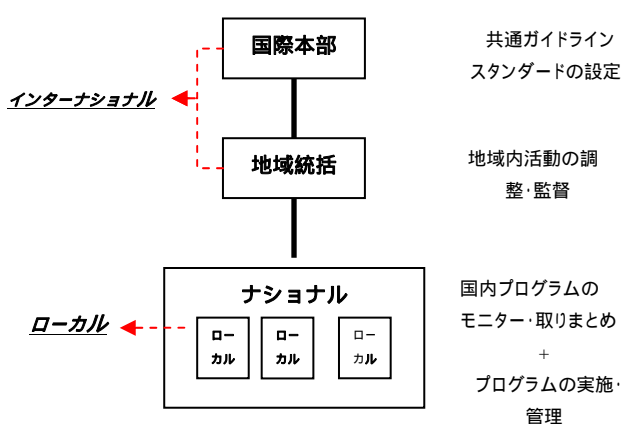
図2: 分権型ローカル主導モデル



HFHIの場合、プロジェクトの実質的なマネジメントは、ローカル・アフィリエイトと呼ばれるローカル・オフィスに一任されていた。国際本部によって全世界共通の基本ガイドラインが規定されているが、プロジェクトの施行にかかる細かな業務については、地域ごとにカスタマイズすることが認められていた。しかし、提唱されている新しいモデルで

は、ローカル・オフィスに付与してきた権限をナショナル・オフィスに移管しようとしている。確かに、新しいモデルでも、ナショナル・オフィスというある種の「ローカル」な主体にイニシアチブを残し、いまだに「住民参加」や「地元のエンパワーメント」をうたってはいる。しかしながら、実際には、HFHI 上部組織（図 1 の I と II レベルである本部および地域統括オフィス）からの直接的なコントロールが増えてきていることが明らかになっている。

図 3：一国内集権型モデル



新しい集権型モデルが現場でどのように受け入れられているのかを分析するため、主要プロジェクト国であるタイ、フィリピン、マレーシアのナショナル・オフィスでインタビュー調査を実施した。その結果、新しいモデル導入の進捗具合は、最も能動的に採用しているタイから、以前の分権型にこだわるマレーシアといったように、国ごとに大きく異なることがわかった。

各国の状況を具体的に見ていくと、3か国のうち、先進事例として挙げられるがタイである。タイでは、2006年、事務局長などの管理職に民間企業からの人材を登用して、ナショナル・オフィスの体制を一新した。新体制のスタッフは、ローカル・アフィリエイトを一つ一つ説得しながら、国レベルでの統合を図っていった。そのオフィス改革が功を奏したタイは、他の2ヶ国に比べて、新モデルへの転換とプロジェクト規模の拡大に成功したといわれている。

タイの対極にあるのがマレーシアである。マレーシアでは、歴史的に根付いてきた連邦

制が「国」という単位でまとめる際のネックとなり、新モデルへの転換が滞ってしまっている。とくに、HFHI マレーシアの活動地盤（ローカル・アフィリエイトの大半）が東マレーシアのボルネオ島に位置することから、クアラルンプールに設立されたナショナル・オフィスとのコミュニケーションが上手くいかず、両者は対立関係にあるといえる。その結果、現場では分権型モデルの継続を求める動きが顕著であり、いまだに「国」と「地域」レベルでの交渉段階にある。

フィリピンでは、若干、変則的な形で新モデルへの移行が進められている。フィリピンのモデルは、タイのようにローカル・アフィリエイトを廃止していない。これは、フィリピンのNGO制度と深い関係がある。フィリピンの場合、ローカル・アフィリエイトは法的に独立した組織として登録されているため、それらをナショナル・オフィスに統合させることは容易でない。そのため、HFHI フィリピンは、ローカル・アフィリエイトという制度を残しながらも、国レベルからのコントロールを増やすという、独自の路線を採用している。

分権型のプログラム・モデルが見直されている背景には、開発の現場から立ち上げられた二つの問題点があることがわかった。一つ目は、選定プロセスの問題である。プロジェクトの対象となる住民・コミュニティを選ぶ際、さまざまなスタンダード/条件を設けているにもかかわらず、実際には、地元の有力者となつてつながりがある住民・コミュニティが選ばれてしまう現状がある。つまり、海外の国際NGOとはいえ、ローカル・アフィリエイトは、地元の社会政治関係のなかに埋め込まれており、公正な選定プロセスを行うことが難しい。

二つ目は、プロジェクト規模の問題である。ローカル・アフィリエイトによるコミュニティ単位の開発は、小規模に留まりがちである。マレーシア HFHI の例でいえば、一年間に恩恵を受けた世帯は国全体で数十しかいなかった。これは極端な例であるが、ローカル・住民主導型の住開発をおこなう限り、受益者はほんの一握りに限定されてしまうのが現状である。実際、スラム地区の住民にインタビューをしたところ、NGOからのサポートを受けたり、NGOのプロジェクトに参加することは、宝くじに当たるようなものだと揶揄し

ていた。

これらの問題点が示唆することは、NGO へのアクセスを持っているものと持っていないものとの間で格差が広がり、貧困層内での階層化が進んでいることである。つまり、NGO の介入が「包摂と排除の構造」を強めてしまう状況が生じている。

かつての国際 NGO は、「地元住民およびその組織をエンパワーすること」を目標とし、地域のアクターを動員して現地のニーズやコンディションに合った開発モデルを追求していた。すなわち「ローカル化」が命題として掲げられていたのである。しかし、国際 NGO はグローバルな志向を強めていくうちに、活動の透明性や答責性の向上と、規模の拡大を重視するようになり、「エンパワーされる住民を増やす」という原理に突き動かされるようになっていく。つまり、集権型への回帰ともいえるプログラム・モデルは、「排除」部分の縮小と「包摂」部分の拡大を目的として導入されているのである。

ここで注記すべきは、NGO が掲げるエンパワーメントの言説が、「量/規模」の伸張に力点を置くものへと変容していることである。そして、その転換の背景には、日々激化する NGO 間の生存競争がある。熾烈な競争を勝ち抜くためには、組織体制・運営の効率化/合理化を図って活動範囲を広げること、この点が重要な戦略原理として立ち現れているのである。この点に沿って考えると、NGO は現在、「組織としていかに存続していけるか」という課題に直面しているといえ、HFHI が進めているプログラム・モデルの転換は、効率化/合理化を進めることによって、NGO の組織としての存続力を強化する試みであるといえる。

しかしながら、効率化/合理化を促す傾向は、「市場原理反対」と「平等」を掲げてきた NGO の社会的意義を再考する動きへとつながっている。グローバルな規模で市民社会レジームが台頭するなか、現代の NGO は、「社会運動体」なのかと自らの立ち位置を問うモラル・ディレンマを抱えながら、「組織」として持続的に成長していけるか、その方法を模索しているのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

TAKAHASHI, Kaoko “Assessing NGO Empowerment in Housing Development Frameworks: Discourse and Practice in the Philippines” *International Journal of Japanese Sociology* (refereed), Vol.18, November 2009, pp.112-127.

高橋華生子 「フィリピンの脱集権化と都市開発行政の分断 地方分権と広域計画の両立に向けて」、『ソシオロギス』(査読有) 第32号、pp.99-113.

[学会発表](計4件)

高橋華生子 「住開発分野におけるNGOの国際的展開 アジア地域における活動を事例として」、『第82回日本社会学会大会、2009年10月、立教大学

TAKAHASHI, Kaoko “Paradigm Shift of International NGOs” The 104th Annual Meeting of the American Sociological Association, August 2009, San Francisco Hilton

TAKAHASHI, Kaoko “Ascendency of International Development NGOs in the Improvement of Squatter Settlements” International Sociological Association Research Committee 21 Conference, December 2008, International House of Japan

高橋華生子 「開発活動における国際援助機関とNGOのパートナーシップについて」、『第81回日本社会学会大会、2008年11月、東北大学

6. 研究組織

(1)研究代表者

高橋華生子 (TAKAHASHI Kaoko)

早稲田大学アジア太平洋研究センター・助手

研究者番号：80507905