

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月 17日現在

機関番号：32689

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730416

研究課題名（和文） 途上国NGOのトランスナショナル化に関する研究—国際発展モデルの比較分析

研究課題名（英文） Internationalized growth of NGOs in developing countries: comparative study on NGOs' overseas strategies

研究代表者

高橋 華生子（TAKAHASHI KAOKO）

早稲田大学・文学学術院・講師

研究者番号：80507905

研究成果の概要（和文）：本研究は、NGO世界における構造転換をテーマとし、フィリピンの開発NGOである「ガワッド・カリंगा」（以下、GK）を事例にとり、多国展開する途上国NGOの事業戦略を分析した。独自のグローバルなリソース調達ネットワークを築きあげ、フランチャイズ制をとりながら活動拠点の拡大を図るGKの開発モデルは、自立性の確保を目指す途上国のNGOのロールモデルであり、オルタナティブな国際NGOのあり方を示唆している。

研究成果の概要（英文）：Conventional paradigm of the NGO world has been challenged along with the growth of civil society in developing countries. An influential Filipino NGO called Gawad Kalinga (GK) gives a critical impetus to such an emerging phenomenon. The distinctiveness of the GK's development strategy can be drawn from the establishment of overseas resource procurement mechanism and its associated operational structure on a global scale. A notable path that the GK has pursued would serve as a role model for other counterparts in the South, leading to the formulation of renewed international NGOs.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2010年度 | 700,000 | 210,000 | 910,000 |
| 2011年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 総計 | 1,500,000 | 450,000 | 1,950,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：東南アジア、国際開発、NGO、海外事業、途上国、フィリピン

1. 研究開始当初の背景

1980年代以降、「ガバナンス」に関する議論が厚みを増すとともに、多くの途上国において民主的な開発行政の形成が推進されている。各国の開発アジェンダで市民参加の重要性が掲

げられるなか、NGOを始めとする市民セクターが主体となって実践されるボトム・アップ型の開発アプローチが新たな意義をもちつつある。

ボトムアップ型の手法自体は、1970年代から世界銀行や国連機関によって提唱されてきてお

り、NGOは現地の住民組織などと積極的に協働して活動を展開してきた。しかし、その現代的な特徴とは、NGOを重要な開発パートナーとして法制度化する動きが活発になっていることである。それまでのNGOはボトム・アップを促す主体として認識されていたものの、インフォーマルで時にはイリーガルな存在であったともいえる。だが、民主化を基調とするガバナンス体制への転換が図られるなか、公的な政策枠組みの決定・実施プロセスにNGOを参入させることで、市民主導型の開発アプローチはその正当性を高めていったのである。

市民は開発の当事者でもあり対象者でもある。NGOはかれらの声や力を昇華させる触媒として、ガバナンス体制の深化と定着に貢献することが期待されている。研究代表者は、上述した問題関心をもとに、東南アジア諸国を事例にとり、ガバナンス体制におけるNGOのプレゼンスの高まりを実証的に分析してきた。しかしながら、そこでの焦点は、あくまでもNGOの勢力域を国内の文脈に特化していたといえ、国際的な絵図からNGOの成長をひも解くという視点を取り込めていなかった。

研究代表者は以上の課題に取り組むため、アメリカに本部を構える「Habitat for Humanity International」を事例にして、NGOがトランスナショナル化(多国展開)するプロセスを検証してきた(平成20~21年度科学研究費スタートアップ採択課題)。その研究から見えてきたことは、先進国のNGOが途上国のNGOをエンパワーメントしていくという従来の構図だけでなく、途上国のNGOが他の途上国の政府やNGO、国際機関を動員する形が現れている点である。すなわち、NGOのトランスナショナル化という現象は、先進国NGOに限定されるものではなく、躍進する途上国NGOの動きからも把捉されるべきイシューであると判断できる。

しかしながら、途上国NGOの国際的な展開については、いまだに十分な研究が開拓されていないといえる。いわゆる「国際NGO」に関する研究は、欧米諸国に本部を置く団体を取り上げることが多いため、途上国NGOの視点が生かされていない。

冷戦構造の崩壊やグローバル化の進展のなかで、先進国から途上国への一方向であった援助の形が、途上国間の流れを含む多方向へと変化している。途上国NGOのトランスナショナル化をひも解く研究は、従来の援助構造を再考する切り口であり、新しい国際開発協力のあり方を

提供する重要な試みである。

2. 研究の目的

1980年代は、世界的なNGOの成長を捉えるうえでの分水嶺であったといえる。援助受入側であった途上国で政治体制の民主化が進み、それに伴ってNGOの活動が法的にも奨励されるなか、国境を超えたレベルで勢力を拡大し、国外の開発政策に深く関わっていくNGO像が色濃く描かれるようになったのである。

従来の国際NGO世界は、先進国の組織が支配的であった。先進国の開発系NGOは、グローバルな規模における市民セクターの連帯が重要性を帯びるなか、トランスナショナル化を進め、援助対象国のNGOと協力することで、途上国における活動の正当性を獲得してきた。こういった主流の動きに対して、近年顕在化している新たな現象とは、途上国の団体が国際NGOとして発展し始めており、これまでの先進国NGOがとってきたアプローチとは異なる、独自の運営形態を開発し、勢力域の拡大に成功している点である。つまり、先進国のNGOと途上国のNGOとの関係性は、世界中のあらゆる組織がトランスナショナル化する可能性をもち、NGOの地理学に転換が訪れている現代において、コロニアルな従属の図式から脱した視点をもって捉え直すことが求められている。

本研究の目的は、フィリピンに本部を置く開発NGOガワッド・カリंगा(Gawad Kalinga、以下GK)を調査対象として、途上国NGOの国際的な事業展開を分析し、欧米のNGOを中心にして発展してきた国際NGOのモデルを再検討することにある。GKは、スラム地区のコミュニティ開発を専門とするフィリピン有数のNGOであり、1995年にユース・プログラムの活動をもとに創設され、1999年より貧困層の住環境改善プログラムに乗り出している。比較的若いNGOであるにも関わらず、その躍進は目覚ましい。2005年10月には、優先開発プロジェクトとして下院で可決され、国家の開発戦略である中期フィリピン開発計画に盛り込まれている。現在までに34,000戸以上の住宅建設を行い、マニラ首都圏だけでも100以上のコミュニティでプロジェクトを実施している。そして、2000年代の後期に入ると、GKはその活動域を海外へと拡げ、カンボジア、インドネシア、バブアニューギニアでの事業に着手しているだけでなく、インドやアフリカ諸国でのプログラム実施も予定している。

本研究はGKの活動を事例にとり、途上国の

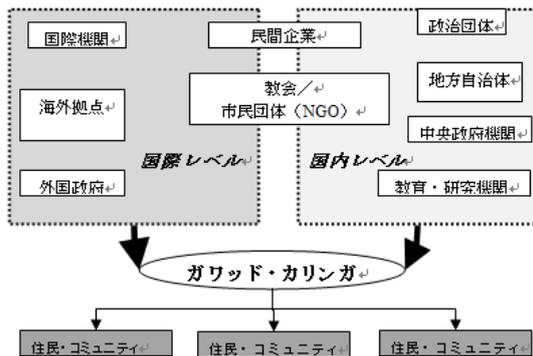
NGO がトランスナショナル化する背景や要因を明らかにし、その実態(組織・管理体制、資源調達・動員プロセス)を把握していく。そのうえで、先進国 NGO のアプローチとの比較分析をおこない、途上国 NGO が独自に開発している方法論を体系化していく。

3. 研究の方法

本研究は、GK とその関連機関への半構造的インタビューとプロジェクト視察などからなるフィールド調査と、現場で得られた知見を理論的に補強するための文献調査から進められた。

研究代表者は、2008 年から GK へのリサーチを開始し、下記の図右にある国内レベルの調査を完了している。これまでの調査では、フィリピン国内の管理・実施システムに焦点をあてつつ、全体的な組織体制と支援ネットワークの図式化を行った。本研究では、図左にある国際レベルの発展を精緻化する分析に取り組んだ。

図 GK の国内・国際ネットワーク



本研究の根幹を成すフィールド調査は、大きく 2 つの段階をもって進められた。第一の段階(一年目)では、GK の発展の歴史を理解しながら、トランスナショナル化の基盤となる国内事業の戦略と組織内外でのネットワーキングに関する分析に努めた。具体的には、GK のフィリピン本部でのインタビュー(先進国支部のスタッフや海外オフィスの上立ち上げに関わった専門家、国外事業の関連部署・担当者など)をおこなうと同時に、GK が海外で開催している一大シンポジウムである「GK Global Summit」に参加して、海外展開の方向性を検討した。

そして第二の段階(二年目)では、GK の海外拠点であるシンガポールとインドネシアでのフィールド調査を行い、国外事業にかかるリソース調達とプロジェクト実施の 2 つのメカニズムを分析した。第二段階の調査のポイントは、以下の 2

点に集約される。まず、最大の海外リソース調達拠点である GK シンガポールに注目して、カネ・ヒト・モノを動員する体制が構築・強化されているプロセスを明らかにし、国外事業を支えるリソース確保と支援層拡大の手法を捉えていくことである。もう一つは、GK インドネシアでのプロジェクト視察とスタッフへのインタビューを基にして、第三国における活動の実施体制と現地社会との関わりを精査することである。以上のフィールド調査では、GK に関する雑誌や新聞記事、ニューズレター、報告書、プレスリリースなどにも目を配り、裏付けや補足に必要なデータや情報の収集もおこなった。

また、単なる NGO の活動報告に終止しないよう、市民社会論や国際開発論、援助協力論に関する文献調査に努め、理論的な視点からの考察も投入し、学際的なスタンスに基づいた研究に従事した。実践と理論との橋渡しを意識しながら、現地で活動する欧米系 NGO の分析も組み込み、途上国 NGO に特徴的なトランスナショナル化の動きを検証した。

4. 研究成果

かつての国際 NGO 世界は、先進国による途上国の支援が根本にあり、そこにはある種のパターナリスティックな従属関係が踏襲されていた。すなわち、先進国から供与されるリソースに依存する形で途上国の開発が進められており、旧宗主国などからの自立が達成されない構図が残存していたといえる。先進国 NGO の意向が途上国開発の命運を大きく左右するため、受け入れ側の途上国社会は庇護者である先進国 NGO からの援助を取り付けていくことが命題であった。このような先進国の組織から途上国のアクターへの一方的なリソースの流れが階層的なパラダイムを作り上げ、NGO 間の国際的な分業化を促してきたのである。

見方を変えれば、圧倒的なリソースをもつ先進国に依存できる状況を逆手にとって、途上国の NGO は開発を具現化していくことに成功してきたともいえる。しかし他方では、先進国の NGO が弱体化すれば共倒れになる危険性も高くなり、中長期的なスパンでの活動が道半ばにして頓挫してしまう結果を招きかねない。こういったネガティブな連鎖反応を回避するためにも、途上国の NGO は先進国とのパイプを維持することに加えて、「自活の道」を模索していく必要がある。その「自活の道」を実現する手として、海外に乗り出す戦略が提起されるようになっている。

とりわけ GK の海外戦略で注目すべきは、リソース調達に独自の性である。GK は資金調達を専門的に司る拠点を他国に設置し、先進国 NGO を経由しないファンド・レイジングの形を作り上げている。初動の段階でファンド・レイジングの中核を担ったのが、ANCOP Foundation International(以下、アンコップ)である。アンコップは、世界 20 カ国にオフィスを構え、GK の活動に必要なリソースの調達に従事してきた。興味深い点は、アンコップの地理的分布にある。多くの大規模な国際 NGO と同様に、アンコップも欧米地域を中心として、いわゆる「支援国」である先進諸国で寄付金を集めているが、その他にもシンガポールや香港、ブルネイ、ドバイといった、フィリピン人出稼ぎ労働者のノードでも活動を行っている。これは、海外で働くフィリピン人のネットワークを活用して新たな支援基盤を形成するという、草の根レベルでの結びつきを活かした効率的な方策である。2009 年に GK はアンコップとの提携関係を解消したが、その後もアンコップで築いた地脈を活かして、主要拠点に GK の海外オフィスを改設し、自立的な支援者層の拡大に努めている。

現在、GK のリソース調達における海外の最重要地がシンガポールである。ここで取られている第一の戦略は、企業の CSR(企業の社会的貢献)の促進である。数多くの多国籍企業がひしめいている地の利を活かして、GK シンガポールは CSR を積極的に取り込む手立てを講じている。CSR に注目すること自体は、何ら目新しいものではない。しかしながら、GK の取り組みが通常的手法と一線を画す点は、インフォーマルな経路からアプローチする点である。一般的には、企業の CSR 部署に公式に打診し、活動紹介などを通じて賛同を取り付けていく形であるが、GK の場合は、個人的なネットワークを築くことから始まる。最初から企業に直接働きかけるのではなく、上層部の役員や CSR の担当者、そしてその家族を招いてのプライベートな交流の場を設け、そこから信頼関係の構築と潜在的な援助主体の開拓をおこなっている。インフォーマルなレベルでの対話を重ねることで、一方的な寄付といった受動的な関わり方だけでなく、従業員をボランティアとして派遣することや、各企業の専門分野に関係する物資や技術を提供することなど、企業のニーズに合わせた支援形態を提示している。例えば、シンガポールに本部を置く一大企業の「Keppel Corporation」は、一つのプロジェクトを丸ごと援助する大口寄付をおこなっており、従業員をそこ

でのボランティア活動に参加させるという人材育成事業の仕組みを作り上げている。さらに、企業側のメリットを増長させるものとして、支援企業が各々の CSR を内外にアピールできる仕掛けも用意されている。海外で毎年開催される「GK Global Summit」では、世界各地での活動報告に加えて、支援企業による取り組み発表の枠が大きく設けられており、企業同士の横のつながりの強化を可能にしている。

GK が企業を重視する背景には、既存の支援層へのアクセスが限られている点が挙げられる。近年、各国政府や国際援助機関(世界銀行、アジア開発銀行など)による NGO への支援スキームが増加傾向にあるが、とはいえ経験値の低い途上国の NGO が上述のグラントを勝ち取ることは容易ではない。グラントの申請には実績と専門的なスキルが求められるため、先進国の NGO が優位であることに変わりはない。また、途上国においては個人からの安定した継続寄付を確保することが困難であるため、一般市民からの協力に依存することは、活動の持続可能性が揺るぎかねない。そのため、まずは企業からの援助を取り付けてショーケースとなるプロジェクトを成功させて認知度を上げ、その後に個人寄付を拡大させていく方が合理的かつ効率的である。このロジックは、まさに CSR 黎明期の流れを掴んでいるといえる。すなわち、GK は民間企業の関与を促すことで、グラントに代わるプロジェクト・ベースの資金供与を確保しているのである。

GK シンガポールのもう一つの重要な取り組みは、国際的なボランティアの動員である。GK の海外支援ネットワークは、前述の通り、フィリピン人出稼ぎ労働者のディアスポラに基づいて発展してきた。こういった既存の素地に加えて、近年、アメリカやカナダ、オーストラリア、フランス、シンガポールの教育機関や企業が多数のボランティアを提供しており、その送出先は母国のフィリピンだけでなく、インドネシアやカンボジア、パプアニューギニアといった世界各地の GK のサイトにも広がっている。

とりわけ、シンガポールのボランティアの派遣事業は政策のメインストリームにまで入り込んでいる。シンガポール政府は、地球市民としての社会貢献を打ち出しており、高校生や大学生を対象とした「ユース・エクスペディション・プログラム(以下、YEP)」を立ち上げ、途上国でのボランティア活動に対する補助金を制度化している。2009 年から現在まで、YEP を通じて 1,500 人以上の学生が GK の活動に参加している。ボランティ

アの内容も多岐に及んでおり、単に現地の活動に触れるものから、プロジェクト・サイトの設計やソーシャル・ビジネス・モデルの開発にまで携わるものもあり、帰国後もGKの活動に継続的に関わっていく仕組みになっている。シンガポールの主要な教育機関には、GKのクラブ活動が公式に設置されており、学生企画の報告会やワークショップ、フォーラムなどが定期的で開催されている。こういった学生たちの活動は、二つの効果を生み出している。それらは、学生が学生を動員するメカニズムが形作られていること、そして、イベントを開くにあたっての協賛企業を学生たちが切り開いていることである。その結果、ガワード・カリガはボランティアの活用によって収入を増やしているだけでなく、強力なロコミ作用によっても国外での支援基盤を固めることに成功しているのである。

以上の展開が示唆しているのは、プロジェクト・ベースの補助金供与からの脱却という、CSR戦略の対に位置付けられるアプローチである。外国政府によるNGO支援は、特定のプロジェクトに適用される形が主流であるが、GKはYEPという人材派遣制度を用いて、個別の事業に対する補助金ではなく、活動全般への援助の獲得と「ヒト」というリソースの調達を実現させている。つまり、NGOのリソース調達戦略を当該政府の人材育成と社会貢献活動に結び付けることで、両者の目的を満たすwin-winの関係が築かれることとなり、NGOと政府との継続的な協働の仕組みが形作られているのである。

GKが展開しているリソース調達の戦略は、先進国のNGOや一般市民からの寄付に依存しない形で途上国のNGOが自立性を築き、活動の範囲を国外にまで伸ばしていく一つのロール・モデルとして捉えることができよう。

GKはリソースの確保だけでなく、活動の実施面においても海外進出を果たしており、途上国の現場でも正当性を確保しつつある。GKインドネシアでのフィールド調査から明らかになった点を整理すると、GKの国外事業アプローチは従来の先進国NGOのモデルと比べて、二つの点で大きく異なっている。一点目は、現地オフィスが独立採算制をとっていることである。先進国NGOのモデルでは、途上国の現地オフィスは欧米諸国にある本部機構の管轄下にあり、直営管理の構図にあった。したがって、現場でのプロジェクト費用は本部機構から送金される場合が多く、現地オフィスは監査や会計にかかる詳細な報告をおこなう義務がある。それに対し、GKの海外

活動地のオフィスは、その設立に在外フィリピン人が関わっているものの、GKの本体とは別の団体として登記されている。本部からの定期的な割り当て金の補助などはなく、基本的には自分たちで集金して運営をおこなっている。翻つていえば、意思決定や資源配分の際に本部機構を経由する必要がないため、本部を介さない拠点同士の連携が可能になっている。例えば、GKシンガポールとGKインドネシアは独自の協力体制で共同プログラムを策定し、シンガポールで調達されたリソースをインドネシアの事業に直接投下する仕組みを具現化している。

こういった独立採算制と海外拠点間のマルチなパートナーシップを促す目的は、ローカルな主体を開拓し、そのエンパワーメントを進めていくことにある。資金提供を受けている限り、力関係が生まれてしまい過度な介入を拡げてしまうだけでなく、現地社会の意識改革やキャパシティの向上が滞ってしまう可能性があるため、GKは自助努力で活動を成立させていく形態をあえて導入している。常勤の職員はすべてインドネシア人であることから、トップやマネージャー級の職員が本部から任命される直営型の国際NGOとは一線を画している。

二点目は、活動内容が完全にローカル仕様にカスタマイズされていることである。先進国の国際NGOの場合、本部機構がガイドラインの規定や活動の方向性などを決定することが多く、現地オフィスはその下請け的な位置づけであることも多い。それに対しGKでは、共通のビジョン&ミッションである「貧困の削減」を掲げている限り、現地オフィスは自己の裁量でプログラムを設計・施行することができる。母体であるフィリピンのGKは、コミュニティづくりを目的とした住宅開発が主軸であるが、インドネシアでは住民の組織化と教育支援を最優先課題としている。プログラム内容の詳細も異なっており、組織化を進めながら住環境を整えていくフィリピンの手法に対して、インドネシアでは住民間の社会関係資本の形成や、貧困世帯の子どもたちへの奨学金提供など、よりソフトな面での開発に注力している。また、宗教に関しても特筆すべき点がある。GKの本体はカトリックが根本にあるが、インドネシアではイスラムの教えが活動に投影されている。GKインドネシアの事業は、国が定めた「パンチャシラ」の五原則（唯一神の信仰、人道主義、国家の統一、民主主義、社会正義）に沿って策定されており、またイスラム教に準じた「イクラル」と呼ばれる遵守事項も作成されている。あらゆる

プログラムの開始時に「イクラル」の復唱が義務付けられており、さらに未就学児童を対象とした教育プログラムでは、イスラム教専門の保育士が配置されている。このことから、地元住民の信仰心を尊ぶ姿勢が末端まで行き届いていることが分かる。

GKの国外事業モデルは、フランチャイズの形態をとりながらローカル化を追求し、現地社会の底上げを図っていく試みである。そのスタンスは、共通の問題を経験してきた途上国市民の視点を活かした、第三世界から提唱される新たな国際NGO論の展開を示しているといえよう。

以上に論じたGKの海外展開から読み取れる課題は二つある。一点目は、グローバル化の進展がローカル化の動きによって拡がりを見せている点である。差異化を強調するローカル化の潮流は、画一化を促すグローバル化の局面への反動だけでなく、グローバル化をさらに発展させる要素でもある。しかしながら、このローカル化に傾倒する戦略は、各サイトの状況を尊重するがゆえに、活動の質にバラツキを生み出してしまう可能性がある。事業が国際的に伸張するにつれ、世界各地のプログラム全体を一定の水準に保つことも求められてくる。より一層の飛躍が期待されるGKにとって、標準化とカスタム化との適度なバランスを整えていくことが、第一の課題として認識できる。

二点目は、事業収入の比重を高めようとするNGOに対して、ビジネスに偏向し、市民社会の理念から逸脱しているとの批判がある点だ。確かに、市民との距離感を常に意識していくことはNGOの使命である。欧米の市民社会論に沿うならば、NGOは政府から批判的な距離を保ちながら、市民の声を政策決定・実施の場へとつないでいく主体である。現在、アドボカシー能力の向上は、トランスナショナル化を図っている多くの国際NGO(主に先進国に本部を置く団体)が取り組んでいるイシューである。こういった傾向の背景には、政治的な発言力を高め、開発行政への関与と貢献の度合いを高めることによって、NGOの存在意義を再構築し、影響力の増大を狙う考えがある。

それに対してGKは、企業と政府との協調関係を重視しながら成長を遂げている。つまり、GKは、歴史的にNGO活動を特徴づけてきた「社会運動性」を切り離した形でトランスナショナル化を進めていくという、オルタナティブな国際NGOのあり方を模索している。

途上国NGOの成長は、国際NGO世界にお

けるパラダイム転換を導いているだけでなく、NGOを「非営利な慈善団体」として神聖視し、既成の枠のなかに封じ込めてしまう危険性を乗り越えていく動きでもある。グローバルなレベルでNGOが発展し競合していくなか、効率化や企業化、専門化への推進力はさらに顕著になり、政府との連携もさらに拡大すると予想される。今後、NGOの非政府性と非営利性をどのように再定義できるのか。先進国と途上国という分類を超えて、すべてのNGOが挑むべき課題はこの点にかかっているだろう。

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)

[学会発表](計3件)

①高橋華生子「国際化する途上国のNGO—フィリピンNGOの海外事業展開の考察—」、国際開発学会第23回全国大会、2012年12月、神戸大学

②高橋華生子「国際NGO世界における構造転換—先進国NGOと途上国NGOの比較分析—」、国際開発学会第22回全国大会、2011年11月、名古屋大学

③高橋華生子「途上国NGOのトランスナショナル化—フィリピンのNGO「ガワッド・カリング」を事例として—」、国際開発学会第21回全国大会、2010年12月、早稲田大学

[図書](計1件)

①高橋華生子「民主政治とNGO—東南アジア諸国の例—」、『グローバル化・変革主体・NGO』(美根慶樹編)、2011年、新評論、p.107-145.

6. 研究組織

(1)研究代表者

高橋華生子(TAKAHASHI Kaoko)

早稲田大学・文学学術院・講師

研究者番号:80507905