

開発NGO（非政府組織）の可能性

—組織的・制度的視点から—

長尾 洋子

発展途上国の開発を進める上での有効な手段として、近年、「参加型開発」が注目を集めている。これは、1970年来の開発戦略の変遷によって、個別の開発プロジェクトへの住民参加という意味合いから、より包括的に、社会的公平の追求および政治的な意思決定のプロセスにおける市民参加へと変化を遂げてきた概念である。「参加型開発」は、過去に推進された経済成長偏重の開発政策や、社会生活の主体であるべき個人や組織を福祉の対象とする貧困緩和政策などへの反省を踏まえて発展してきたアプローチであり、現在では、人々の経済・社会活動への参加の質を高めることによって、社会的公正の実現を目指すものとして理解されている。

しかし、「参加型開発」の考え方や手法は、現実には、貧困や抑圧、不平等を改善する有効な手段とはなっていない事例が数多く報告されている。従来の研究では、その理由を「参加型開発」の考え方や手法そのものに求める研究が大半を占めてきた。その反面、「参加型開発」を策定・実施する際にかかわる様々な組織の特性や、それらを取り巻く社会的環境に内在する阻害要因、メカニズムは十分に検討されてこなかった。このような研究動向に対して、「参加型開発」の理念や手法がいかにか吟味され、精緻なものとなったとしても、それを内面化し、実行することによって社会変化を担う主体はどのようなものなのか、またその主体が置かれた現実の中でどのような困難に直面し、どのような可能性を切り開いているのか、といった側面を検討しなければ片手落ちであろうと筆者は考える。そこで、本論文は、草の根組織や自助運動との接触を通じて、いわゆる「参加型開発」の基本的な方

向を実践によって模索してきた非政府組織（Non-governmental Organisation:以下NGOとする）に注目し、その組織的・制度的機能、可能性を考察する。

本論文では、特に、受益者自身によって設立あるいは運営されていない立場で、資源（資金、サービス、技術など）を供給する「介入NGO」の3つの戦略に焦点を当てた。すなわち、「バングラデシュ農村振興委員会」の養鶏事業における政府との連携、インドの「女性自営業者協会」の裁判所・政府・有力者などへの働きかけ（アドヴォカシー）、そして協議会の創設によって資金援助団体とパートナーシップを築こうとしたスリランカの「サルボダヤ・シュラマダナ」の経験である。これらの事例に関するデータは文献調査に基づく。

ここで注目した3つの戦略の主眼は、単に資源を媒介・供給することではなく、組織間関係や広義の「制度」（社会の規範や価値と密接に結びついた行動様式が、政治・行政など社会の取り決めとして複合化・体系化されたもの）に影響を及ぼすことにある。このような戦略による介入NGOの社会的影響と、それに伴う変化を、種類と程度によって、「制度レベル」、行為者間の「力関係のレベル」、
「権力関係のレベル」といった3つの段階で分析することを試みた。

その結果、介入NGOは1) 経験を、活動方針と組織運営に生かす柔軟性、2) 住民・政府・経営者など、多様なアクターと連携・交渉できる能力、3) 草の根の問題意識や視点、要求を内面化する能力を発揮して、個々の状況において力関係を弛緩させ、組み替える機能を持つことが明らかになった。たとえ

ば、BRACは生産からマーケティングまでをカバーする養鶏システムが確立される過程において、特に1)と2)の能力を発揮して、受益者(農村地域住民)と政府の関心を調整し、それぞれの潜在能力を引き出すことに成功した。一方、そのプロセスは、1)組織の運営(経営)能力や、2)援助供与側の論理が幅を利かせる傾向にある開発援助「業界」の仕組み、また、3)多様な「組織文化」間の対立によって大きな制約を受けることが示唆された。このような制約は、サルボダヤ・シュラマダナとその援助供与者協議会の事例において、特に鮮明に浮かび上がった。

更に、事例から示唆された点を介在NGOの役割についてのより一般的な議論の中に位置づけてみると、変革の促進要因として4)人々の自発性を内面化する能力、5)NGOの行動が許容される社会的・制度的環境が指摘できる。一方、制約要因としては、4)NGOの行動が許容される社会的・制度的環境、5)NGOとその活動の正当性(legitimacy)を挙げることができる。

言うまでもなく、これらの要素は、現実には単独に作用するのではなく、常に緊張関係を保ちつつ、社会変化を促している。また、その過程にはフィードバックが機能しているため、前述の3つのレベルにおいて捉えうる社会変化が、諸要素の緊張関係のあり方に影響を与えている。このような動的なプロセスにおいて、貧困や抑圧として顕在化する不平等が改編されるには、次のような変革の入り口＝「導入点」が重要であると考えられる。すなわち、1)主体の形成、2)連帯と組織化、3)既存のメカニズムが供与できない資源・サービスの供与、4)新しい知識(あるいは「知」)の生産とその普及、の4つである。このようなダイナミズムの中に、改めて介在NGOを位置づけると次のことがいえる。介

在NGOは、単に、受益者と、政府や援助供与者等との間で資源を介在するだけではない。「開発」に関与している様々なアクターを仲立ちすることによって、介在NGOは貧困や抑圧として顕在化するアクター間の力関係や、それを生産/再生産する権力関係の変化を促進させる媒体としての役割・機能を果たすと考えることができる。

本論文はさらに、「開発・開発援助」をめぐる先進国内部での変化を検討するために、日本の海外経済協力基金と「シャプラニール＝市民による海外協力の会」(バングラデシュとネパールで活動を展開するNGO)の連携事業を事例として取り上げた。この事例については、関係者の聞き取りと、会報、報告書、会議議事録、当該組織に関する出版物などを含めた二次資料による調査を行った。そして、当事業が成立する経緯を明らかにし、当事業における主要なアクターや間接的な利害関係者間の緊張関係を考察した。その結果、この連携事業は、1)市民の間に「開発」や「国際協力」に関する複眼的かつ積極的な議論や実践の場を生成・共有させ、また、2)日本社会における「官高一民低」の権力関係を改編する可能性を秘めていることが示唆された。

本論文で取り上げた4つの事例の分析を通じて、根源的な変革は「媒体」としてのNGOでなく、個々の状況における「当事者」にしか担うことができないことが(開発援助に関する議論でたびたび指摘されていることではあるが)再確認された。そこで、介在NGOの課題として、1)制約を完全に制御することは困難だとしても、機会を活用して個別状況に応じた変化/変革の導入点をいかに開拓するか、そして2)当事者が主体的に担う変革のプロセスを肩代わりすることなく、いかに側面から支援することができるかが問われている。