

住民組織強化の枠組み — 国際福祉における地域計画づくり —¹⁾

川 中 信

藤女子大学 人間生活学部 人間生活学科

1. はじめに

本稿は、国際福祉における地域計画づくりの参考に資するため、住民組織強化の枠組みを整理した内容である。日本国内の社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）論のなかに類似した項目を照合してみると、専門援助技術体系のなかでは、地域援助技術（コミュニティワーク）の理論と地域社会の組織化の技術、社会福祉調査法の理論と技術、および運営・計画の技術が相当するであろう。また計画の実施とモニタリング、サービス評価、費用対効果については、枠組み指標の検討事項としては取り上げたが、それらの枠組みと技術については割愛した。さらに細かく限定するならば、この分野での先進的な取り組みをみるために、財政と統計に制約が大きい開発途上国の公的制度よりも、民間からみた地域の組織制度計画に焦点をあてたものである。

2. 住民組織強化の枠組みの変遷

まずイギリス最大の民間の開発途上国に関わる国際協力機関のオクスファムの業務便覧から、住民組織強化の枠組みの変遷を簡単にみたい。¹⁾ 最新の便覧が1995年に発行され、以前から約20年にわたって地道に改訂されてきた「現場駐在代表のための業務便覧」²⁾ と比べてみると、時代とともに国際協力の質も便覧の内容も大きく変化してきたことが見て取れる。3巻に分かれているその内容の、主な変化は次の通りである。

2.1 アプローチは人権と経営改善へ

第1巻の「開発と緊急援助のアプローチ」の章では、環境への配慮とともに、人権がその中心的な考え方と取り組み方法になった。これは従来は開発と貧困に対する取り組みがテーマだった部分である。次の「人々を対象にする」という章で、ジェンダーを筆頭に、エスニシティ、人種、カースト、子ども、高齢者、障害者の取り組みが概論されるのは、内容の変化はあるが項目としては従来からあるものだ。アムネスティなどの国際的な影響力を発揮してきた民間の人権団体に加えて、国連児童基金（ユニセフ）が主導機関となった子どもの権利条約の国連総会採択（1989）

と国連子どもサミット（1990）、国連人権高等弁務官事務所の設置、さらに国連開発計画の人間開発報告書2000年のテーマは人権³⁾ となり、国際的に人権が重要課題になるばかりである。そのなかで人権団体・機関でもない、オクスファムやユニセフのような国際協力組織が、人権活動そのものではなく、事業レベルで人権アプローチを採択するようになったのである。

さらに本稿に関連する「開発にむけた能力開発」の章では、従来はあまり記述されてこなかった分野として、社会組織、制度・組織強化、教育・研修、計画・評価、会計管理が取り上げられた。実は今までも類似の項目としては、社会開発の戦略や経済開発の章で、収入向上、雇用創出、人々の参加促進と学習や意識化などと関連して、または事業推進や普及に役立つとして住民組織の機能的な側面に集中して、ばらばらに議論されてきた。そうした住民参加の手法と形態についての議論や事例について紹介する段階から、もはや住民組織とその支援策の質を問い直すような形で、NGOや住民組織などの非営利組織の経営論として踏み込むようになったのが、近年の傾向を反映しているといえよう。

2.2 産業育成、保健制度、緊急援助でも住民組織の質を問う

上述の便覧の第2巻では生産、保健と開発、緊急援助と開発協力の関連がテーマであり、第3巻は資料集であるが、こうした分野でも組織育成や制度強化がそれぞれに取り上げられるようになった。生産の章では従来からある農林業の事項とともに、単なる副収入の向上に代わって、中小企業などの組織育成による雇用創出が取り上げられるようになったと考えられる。それ以前は協同組合や信用組合育成といった経済活動と、村落開発事業と住民グループづくりなどの参加型開発の活動が混然としており、また現在からするとやや狭い範囲の住民組織が取り上げられていた。保健と開発の章では、保健ケアの提供と特定対象人口ごとのニーズについてとりあげたあと、かなりの分量を保健制度への財政支援、計画評価にあてるようになった。第4版の便覧⁴⁾ では保健事業の資金調達について2ページを割いただけであったし、民間であるために保健制度や行政に踏み込むことはなかったのである。

1) MAKOTO KAWANAKA: Frameworks and planning for Organizational Development (OD).

保健行政の補完的な事業を展開するか、批判的に振る舞うかはともかくとして、質の高い代替事業を展開したり、従来型の医療や母子保健などサービスの提供や感染症対策への支援や技術が中心課題であった保健の章は、一変したといえる。また対外債務の返済と財政の構造調整政策の実施を求める先進国と国際金融機関の圧力から、各国の保健・厚生行政が、大幅に医療スタッフなどの人員と予算を削減した政治背景がみとれる。しかしながら破綻した保健行政を補完するためだけに、住民組織を利用しようとしているわけではない。緊急援助を実施する際にも、同様な組織育成を並行して計画するところをみれば明らかである。いわば、緊急事態のように「援助」を必要とする段階が終われば必要なくなるような当座しのぎの「受益者」窓口や被災者の代表ならば、形式的な住民参加だけになってしまう、はずである。「病院や保健所の運営委員会に住民代表者を参加させましょう」などといったかたちだけの参加ではなく、生産などの経済活動における中小企業育成計画と同様に、保健制度改革にまで議論を踏み込みこんでいるのである。

3. 住民組織を制度化する

ここで、制度と組織という用語について整理しておく必要がある。制度強化 (Institutional Development) とは、地域福祉や発展に寄与する、複数の制度や組織が連携しながら発展することである。制度強化には、最近では地方行政組織も含むが、通常は市民・民間団体や住民組織などの組織を含み、それぞれの組織の育成と発展を図るのが組織強化 (Organizational Development) という概念である。こうしたことを念頭におくため、キャンベルは「制度強化」の定義を、「開発戦略であり、組織強化支援」であるとした。つまり制度強化とは、「開発戦略」としては、発展を促進したり助ける地元の制度組織を盛んにすることであり、また「組織強化の支援策」としては、地元の制度組織が、より効果的な働きをし、存続が強固になり、自治権をもち、地元を代表するという社会的な正当性と合法性をもつように支援する事業計画そのものである。⁵⁾

3.1 組織に関する6つの課題

住民組織をこのように発展させ制度的にも認知されるためには、どうしたらよいか。先進国からの多額の公的な資金も流入するようになり、任意のボランティアグループとは別に、途上国自身の分野別の専門家、技術者を雇用する巨大なNGOや住民組織も出現した。しかし経営面では切実な課題に直面するようになった。キャンベルは組織に関する6つの課題として、(1) 経営戦略、(2) 実地の運営能力、(3) 経済的な自治権、(4) 対外交渉力、(5) 参加、(6) チームづくりをあげた。以下は執筆から10年後の現在の価値観を補った解説である。

経営戦略づくりにおいては、なにをめざすのか (Vision)、そのための組織の使命はなにか (Mission) のふたつを文書化する作業、さらに計画文書にとりまとめる作業の3つは、ほとんどの非営利組織には未知の作業であった。これら作業結果が、政策と地元の住民の両方によい影響を及ぼせるのか戦略の有効性も問われた。また進捗と評価が把握できて、失

敗から学習して蓄積ができる組織のありかたなども課題であった。実地の運営能力の課題は、組織体制、組織図、予算と会計制度などの改善であった。

経済的な自治権の課題としては、途上国内でほかの国際機関やNGOから資金を調達したり、自転車操業のような臨時契約スタッフと事業補助金への依存体質から、コアスタッフを長期に正式雇用したり基本財産を形成できるように、援助機関の補助金規定の見直しを求めることが課題であった。対外交渉力とネットワーク活動の向上の課題として、対象地域住民、援助機関、政府などほかの組織と協調することが、援助金を幸運にも獲得できた単独の組織だけで予算消化する方式よりも重要になってきた。

参加の課題としては、1980年代に活発になってきた参加型調査の影響を受けて、住民組織自身がニーズを調査したり、解決策を提案したり、計画・運営・評価に参加できる方法を身につけることが必要と考えられた。参加型アクションリサーチ (PAR) や速成農村調査法 (RRA) など用語はさまざま生まれたが、経験がはっきりと国際的に共通理解され、のちに90年代前半に脚光を浴びるようになった、住民の「主体的参加による学習と行動」を意味する、主体的参加型農村調査法 (PRA) につながる動きである。⁶⁾ またチームづくりの課題としては、少数の個人が作り上げ運営してきた組織が、スタッフも増えてチームとしての問題解決能力、組織上の問題や対立を解決する能力を持ったスタッフとリーダーによる経営陣チームづくりのノウハウもまた欠けていた。

3.2 研修事業としての組織経営の強化

組織強化を支援する計画として1980年代後半に課題になったのは、開発途上国NGOの経営改善だった。第一世代である「熱心な傑出した地元のリーダーや個人」が世代交代する必要がでてきてから、ようやく活発に組織論が交わされたり、地元の文化に根ざした形態があるはずだからと任せたまま放置したり、対症療法的な対応では間に合わなくなってきたのである。当初は先進国側が自国の技術専門家や駐在員などとして「お目付役」のような派遣をすることが続いた。やがて外国人専門家の限界が途上国の専門家や援助関係者の間では周知のこととなるが、しばらくは途上国の国ごとに非営利組織の経営指導ができる専門家集団を育成する必要があった。そのため海外の経営コンサルタントなどを使って、経営診断、経営戦略計画書策定や経営チームづくりなどを支援したりOJTで指導したり、途上国スタッフの海外研修、自習マニュアル作成、人事交流の模索なども試みられた。こうして組織強化のための研修も制度化され、NGOと住民組織は、存在感ある制度の一つに発展していくことになった。

4. 組織の能力を測る指標の発展

4.1 組織の指標

組織強化に研修事業などで投資した先進的な援助機関は、主として農村や都市貧困層の住民組織がどうなっているのか評価する必要に迫られた。たとえば比較的早い時期から住民参加を支援したフォード財団のスタッフは、コミュ

ニティ・オーガニゼーションの査定調査のためのガイドラインとチェックリストを配布した。そのなかで途上国の住民は「受益者」ではなく開発の担い手であると意識が変わり、開発協力の事業の成果としては、住民組織の活動や能力が向上することが、成果として必要だと認識されるようになったという。そのリストは5段階評価で回答し、次の7つの分野について聞いている。⁷⁾

(1) 住民組織の目標が組織内で共有されているか、(2) 組織への帰属意識と同質性に基づくアイデンティティの強さ、(3) 技術・総務・運営・実施などと組織体制が分権されているか、(4) 作業の分担と作業管理のシステムや手順が整備されたか、(5) 業務に対する異なる意欲や動機に応じたインセンティブの調整、(6) 人的・資金的そのほかの資源に関する状況認識、(7) 生産そのほかの活動に使う技術の選択、(8) 以上の要素の調和の度合いをチェックすることをあげた。

4. 2 作業レベルの指標

組織自体を検証しようという指標に対して、どのような書類を組織がつくったか、どのような行動や会議をしているか、などの作業レベルに指標を整理したNGOや住民組織の能力開発(Capacity-Building)を評価する枠組みと指標も作られた。組織能力の状態をしらべるために、たとえば以下のような指標が並んでいる。⁸⁾

- ・アイデンティティ (価値観, ビジョン, ミッション, 戦略)
- ・合法性 (社会的代表の正当性と法人格などの登録)
- ・説明責任 (利害関係者の満足度)
- ・コミュニティに入っていく過程
- ・政策に働きかけて提言していく過程
- ・組織体制 (経理, 計画, モニタリング・評価, 意思決定の手順, 人事, 総務, 資金調達)の体制)
- ・組織図
- ・組織の文化
- ・リーダーシップ
- ・資源 (スタッフ, 財政, 財産)

これらの下に細かい指標があるので、いくつかの分野を例示する。

アイデンティティの指標には、価値観, ビジョン, ミッションが表明され、書かれたものとして公開され、スタッフによって共有、使用されているか、政策と団体の方針に関する文書および事業計画書が整備されているか、戦略を書いた文書が計画書に反映しているか、について調べることを提案している。

コミュニティに入っていく過程をについては、以下の指標が挙げられた。組織育成の状況を調べるために、たとえば地区情報を入手したか、対象地区や人口層を選択する基準が明確に存在するか、ジェンダーと男女共同参画の度合いの確認、グループワークの技能を使えるか、様々な社会集団、特に高齢者や多民族的な民族の参加もチェックされる。また参加の過程での、話し合いや交渉も記録されるべきであるが、指標としては住民組織との合意書か契約書が残されているか、継続的な会議の議事録、報告書、年間作業計画書、支出計画書などが存在するかなどを指標として使う。

4. 3 グループ活動の指標

コーネル大学のアップホフはグループ活動のレベルで調べるため、住民組織が自己評価するための質問票を作成した。回答は4段階の非常に練られた選択肢から選ぶものであるが、質問項目の解説などがいくつかあるとはいえ6分野87項目にわたる指標には驚かされる。おもな分野はグループの運営とマネジメント、グループの経済活動、その経済活動のための技術の質や普及状況、会計事務・帳簿と収支、グループの制度化と自立に向けた活動状況の6分野である。⁹⁾

このうちグループの運営とマネジメントを細分化すると、リーダーシップの責任分担、会議についてとその参加状況、グループ活動の規約や問題解決能力について、またグループの活動計画について聞く体裁になっている。またグループの制度化と自立に向けた活動状況については、グループワークの促進者からの自立経過、会員の拡大と組織の質の維持、自己評価の経験、グループがやってきた事業そのものの拡大にいたるまで、住民自身に聞いている。

5. 住民組織自身による組織強化を可能にする パラダイムへの変化

住民組織強化の枠組みの変遷を手がかりに、住民組織強化の枠組みをみてきた。そのアプローチは、貧困層の生活改善のためのグループ活動という住民参加の大切さを訴える段階から進歩して、人権と組織の経営とが具体的な改善へ向かうことであり、また国際協力の成果として求められる。そして人権というセクター横断的な課題であるから、産業育成、保健制度、緊急援助でも分野に関わらず、その人権アプローチの担い手になる住民組織の質が問われていることがはっきりした。その質とは、組織経営に関する課題を改善して、社会的に認知されるように制度化し、行政など地域の発展に取り組む制度とも連携していくことが現実的なオプションとなることであった。住民組織も途上国NGOも、研修事業としての組織経営の強化に投資し、組織の能力開発を測る指標の開発を続け、モニタリングや自己評価が住民自身によって可能となるような工夫がさらに求められている。一方、住民の「主体的参加による学習と行動」であるPRAの実践の深まりによっては、すでに住民組織自身の手によって、住民組織強化事業が進行中である可能性もある。

引用・参考文献

- 1) Eade, Deborah and Williams, Suzanne, with contributions from Oxfam staff and others (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxfam, Oxford, UK.
- 2) Oxfam (1980), *Field Directors' Handbook: Guidelines and information for assessing projects, third edition*, revised May 1981, Oxfam, Oxford.
- 3) HDR (2000), *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*, published for UNDP by Oxford University Press, Oxford and New York.
- 4) Pratt, Brian and Boyden, Jo (eds.) (1985), *The Field*

Directors' Handbook: An Oxfam Manual for Development Workers, fourth edition, reprinted 1988, Oxfam, Oxford.
(抄訳, NGOアクション'90訳編『NGO開発協力ハンドブック～Oxfamの海外活動の経験から』日本国際ボランティアセンター発行, NGO活動推進センター刊, 1991年)

- 5) Campbell, Piers (originally prepared for ICVA, 1989), 'Institutional Development: Basic Principles and Strategies', *Management Training Modules*, No. 15, International Council of Voluntary Agencies (ICVA), Geneva.
- 6) ロバート・チェンバース (野田直人・白鳥清志監訳) 『参加型開発と国際協力-変わるのはわたしたち』明石書店, 2000年, pp. 257-260.

以下の3資料は末尾に記したFASID NGO研修での配布コピーである。

- 7) Fowler, Alan (1988), *Guidelines and Field Checklist for Assessment of Community Organizations*.
- 8) INTRAC, *INTRAC NGO Capacity-building Framework*.
- 9) Uphoff, Norman, *Questions for Participatory Self-Evaluation*,

FAO.

- 10) Eade, Deborah (1997), *Capacity Building: An Approach to People-Centred Development, An Oxfam Development Guideline*, Oxfam, Oxford.

本稿は財団法人国際開発高等教育機構が実施した平成8年度開発援助研修「NGO研修コース：地域社会主体の開発協力ワークショップ」によるところが大きい。また当時の所属先であった社会福祉法人基督教児童福祉会(CCWA)の社会開発の経験と理念を共有できる同僚に恵まれ、制度組織発展の支援を向上すべく研修に参加することができた。またコースディレクターだったクリス・ロシュ氏, Oxfam, 現在のジェンダーと学習担当のチームリーダーの経験と助言そして研修方法に深く感銘をうけた。研修後にネパール担当業務や専門家派遣があり、多少なりとも活かせたと思う一方、研修の一部分を本稿にとりまとめるまでに多大な時間を費やしてしまった。あらためて関係団体に感謝申し上げます。