

キャパシティ・ビルディング支援のモデリング

英国 NGO・オクスファムによる市民社会育成と制度との連携

川中 信

藤女子大学 人間生活学部 人間生活学科

キャパシティ・ビルディングは開発アプローチのひとつである。個人や住民組織への実質的な支援を伴った住民の課題解決能力の強化も含まれ、それらの「エンパワメント」や「参加」といったアプローチと隣接するが、どちらかというところを支援する側の「当該国自身の体制づくり」であると分けて考えた方がわかりやすい。国際協力においては特に、援助対象国の NGO や市民社会の育成をおこなうとともに、政府や国際機関そして国際的な NGO とが連携して取り組む体制を作ることや、様々な組織が協同して課題解決にとりくむシステムを育てることを重視している。

キャパシティ・ビルディングを貧困撲滅や人権伸張、不公正是正、平和構築などをめざす背景の中でとらえた時には、分野別の技術や行政能力の強化だけでは不十分であろうことは広く指摘されてきた。一方 NGO や市民社会の発展だけで問題がなくなるわけでもないし、政府・市民社会・NGO の協力関係の強化を漠然と訴えることや、具体的案件でそれらの協力関係を可能にする予算がつくだけで喜んだ時代は過ぎた。いかに当該国の人々（住民組織）自身、市民社会、政府、国際社会が、協力して統合的にことにあたるかという、当事者能力の育成強化が課題になったのである。同時に開発途上国においてこれらの当事者がすでにもつ能力を知らないばかりに、または援助側の都合でそれらを軽視するために、依存体質をかえって強めてしまったことはなかったかとも指摘される。キャパシティ・ビルディングの翻訳は能力開発であろうが、潜在能力やケーパビリティといった用語ともまぎらわしいことに加えて、能力という用語が能力の有無や、あたかも能力がない人や組織に援助するかのように誤解させる。こうした背景や意味もふまえ、ここではなんらかの能力（キャパシティ）を持っている当事者たちの「取り組み体制づくり」だとして論を進める。

オクスファムは英国に拠点をおく世界最大規模の NGO のひとつであるが、同時に 120 か国に事業を持つ 12 の援助団体のネットワーク¹でもある。本稿

ではオクスファムがその経験から、キャパシティ・ビルディング支援をパターン化してモデリングした内部資料と、別の著者によって出版されたものを検討して整理した。

戦略計画にみるキャパシティ・ビルディング

オクスファム・インタナショナルの正式文書である「公正な世界を目指して²: 戦略計画 2001-2004」は、貧困は行動と政治的意思によってなくすことができ、人権の実現とベーシックヒューマンニーズは満たすことができ、国家間と国内の不公正も大幅に減らすことができ、平和と軍縮が開発に必須の条件だと信じると宣言する。その使命を果たすためのアプローチとしては、貧困と不公正の構造的な原因にとりくむとともに、キャパシティ・ビルディングを簡潔にまとめたと思われる、次の 3 点をプログラムが支援すると決めた。(1) 地元の責任能力（アカウンタブリティ）のある組織と活動し、そのエンパワメントの強化を目指す。(2) 地元のキャパシティが不十分か、その目標を達成するために不適切な場合には、人々を直接に援助する。(3) 貧困と不公正のリアリティに直面する人々のために直接的に利益をもたらし、また人々に対して責任能力がある構造を発展させるために支援する。つまり地元組織の強化に対する支援、人々の具体的な取り組み能力に対する支援、個別組織を超えた参加型の社会制度づくりへの支援が、キャパシティ・ビルディング（取り組み体制づくり）への支援だとみてとれる。

また人々が人権を行使し自らの生活をマネージ（生計と生活経営）できるように、すべての生活に関わるガバナンス（参加型開発とよい統治）に参加できる機会をつくり、組織化能力をもち有効に活用できるように支援することになっている。そのほかには、ジェンダー不平等と社会の多様性（エスニシ

ティ、人種、カースト)、不公正な市場から保護するために役立ち貧困層の利益となる生活経済を強化するための組合づくり、持続可能な生計を維持するための環境問題への取り組み、暴力の被害者支援と平和的な紛争解決能力の強化がアプローチだとされる。これらの表現を読めば、ジェンダー・多様性、生活経済、環境、紛争のいずれにおいても、地元のキャパシティ・ビルディング（取り組み体制づくり）への支援をおこなうことが明確である。

取り組み体制づくり支援をモデリング

取り組み体制づくりに必要な支援に特別な技法があるわけではない。緊急援助であっても社会開発や参加型開発であっても、今まで通りの援助形態である物資・資機材支援、資金協力、技術・経験・政策の助言、研修、情報提供などの支援とともに、政策提言（アドボカシー）や政府と国際機関へのロビー活動、キャンペーン活動、市民社会や NGO 同士のネットワーキングなどを支援するのは同じである。しかしいわゆる状況の違いを、保健衛生や生産・生計など分野別や技術的状况の違い、行政機関や NGO など実施団体ごとの課題として捉えずに、当該国の地域におけるさまざまな組織や行政のキャパシティ

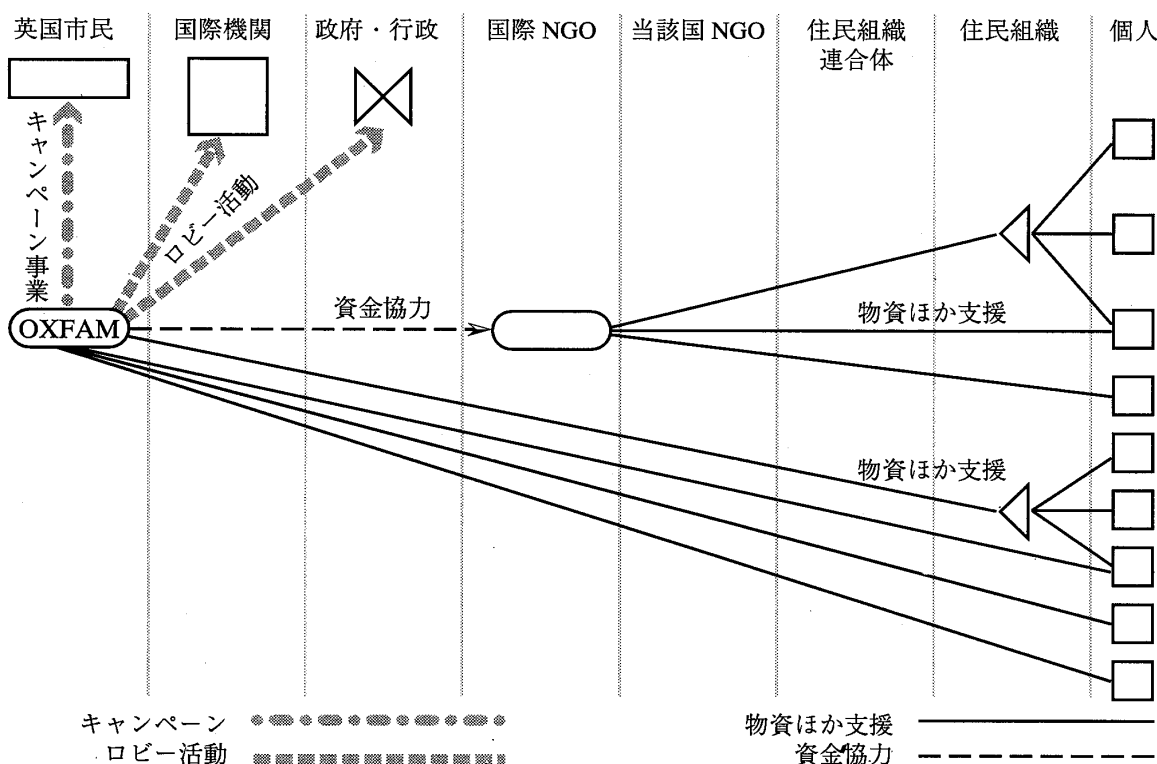
の違いをみて、その地域社会のキャパシティの違いや必要にあわせて、統合的に課題解決にあたる取り組み体制づくりを支援するのである。以下ではこれらの地域社会のキャパシティの違いや必要ごとに、援助形態と支援対象となる組織の組み合わせをモデリング³したものを検討する。

モデル1 組織が弱体な地域の直接救援モデル

直接救援モデルは、非常事態によって国内の避難民や国境を越える難民への緊急救援を、当該国だけでは対処しきれない状況のもとで、Oxfam が直接に救援活動を実施する場合のモデルである。紛争などによって政府や行政機関だけでなく、地元 NGO や市民団体などが存在しないか、緊急事態のために機能することがほとんど期待できないという意味で、当該国の「組織が弱体な地域」において国際援助をしなければならない場合である。

このモデルが提起するのは、「緊急援助」の名目のもとに「直接救援」が長期化しても、当初から当該国の取り組み体制や組織が弱体のままであることが予想される事態を想定しなければならない地域での活動の問題である。モデル図1に示す「組織が弱体な地域の直接救援モデル」は、こうした難しい状況下でも「取り組み体制づくり」を、限定的な成果あげないとしても支援する必要があると訴える。

モデル1 組織が弱体な地域の直接救援モデル



モデル図 1 では 3 点が取り組み体制づくりのポイントである。まず英国国民、国連、政府への働きかけである。当該国の取り組み体制が弱いので、政府や国連難民高等弁務官事務所 UNHCR などに、アドボカシー（政策提言）活動や「ロビー活動」のかたちで働きかけて当該国の取り組み体制づくりを支援しつつ、実際の緊急救援を進める必要がある。また英国国民などに対する働きかけは、マスコミと協力してメディア報道やパブリシティを集中的におこなうことや、国際政治の理解や緊急資金を集めるためにも市民用に資料やポスターなどを作成し大量に配布する「キャンペーン活動」が欠かせない。

次にオクスファムが自前の緊急救援体制をつくりあげ、現地事務所を通じて直接に個人や住民組織に救援活動をおこなう点である。また他の国際 NGO をとおして現地での緊急救援をすすめる体制をつくり、そのために資金協力をおこなう点である。

難民流入によって生活が大きく影響を受けている当該地域の住民組織が存在しても、そこが受け入れ地域を代表して受け入れ体制をつくれるとは限らない。もちろん避難民や難民はその住民ではないので、難民自身の自治会的な組織という新たな住民組織が必要になる。そこが例えば効果的なサービス提供や物資配給、そして難民自身が抱えている問題の発見に、ちからを発揮できるような取り組み体制づ

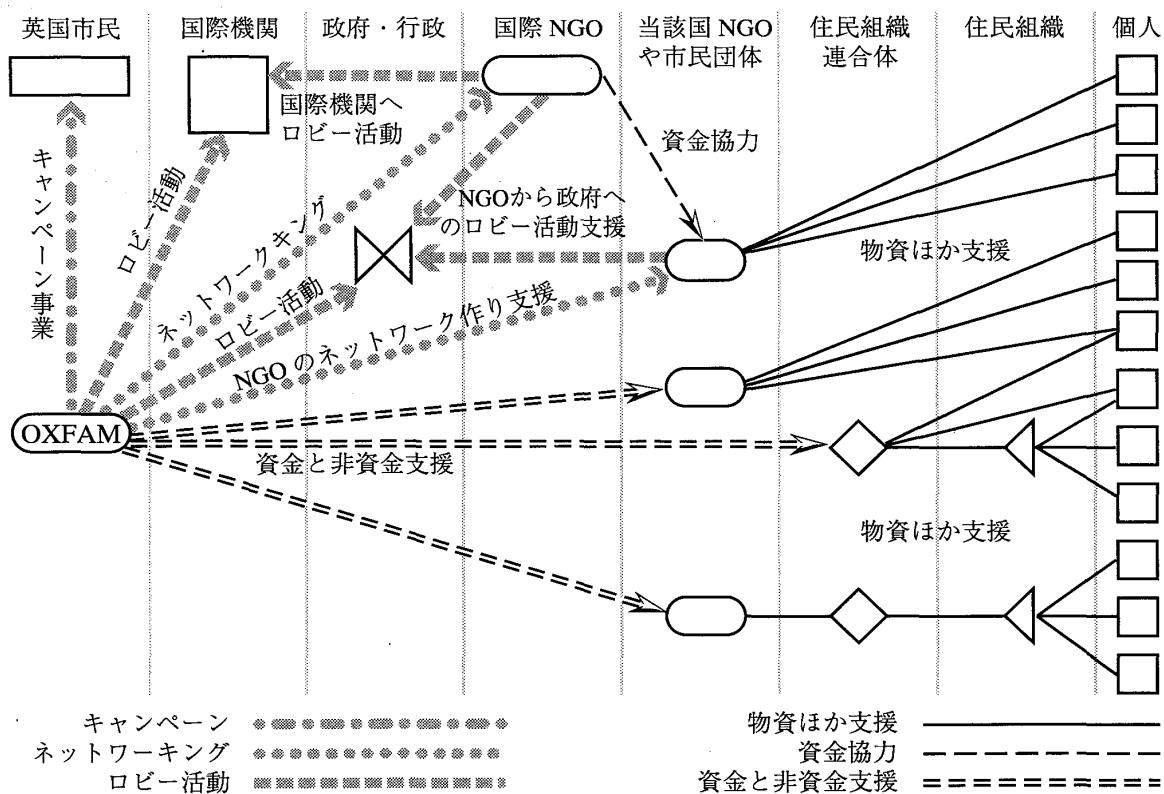
くりにつながる可能性がある。

現実には、ウガンダに逃れてきたスーダン難民の組織が自分達で決めることと、ウガンダ政府や難民を受け入れた当該地域のアリンガの人々が考えることの対立や、「神聖な水」など生活文化をめぐる争いへの対応のような難しさがなくなるわけではないことも報告されている⁴。しかし政治問題化し、大きな変化が急激な、時には軍事的に危険な状況が存在する時にあっても、難民組織と当該地域の住民組織が話し合うことができるという体制もまた今後の取り組み体制づくりにつながるであろう。

モデル 1a 組織が強い地域の間接救援モデル

間接救援モデルは、国内被災者や難民への緊急救援を、当該国の組織だけが中心になり実施し、オクスファムなど国際 NGO は直接には救援活動を実施しないモデルである。第 1 の特徴は、通常の緊急事態では政府、国際機関や他団体に緊急救援を働きかけることや、地元 NGO や市民団体にも働きかけて緊急救援のために活動を拡大することが、当該国の「取り組み体制づくり」につながる点である。第 2 の特徴は、生活が大きく影響を受けている当該地域の住民組織が受け入れ地域を代表できるように「取り組み体制づくり」を支援することが、当該国の組織が「強い」地域においては可能ということである。

モデル 1a 組織が強い地域の間接救援モデル



緊急事態に対処しきれない状況は、その被災者数など「規模」の大きさ、難民が民族間の人口バランスや地域経済と生活文化などに与える「影響」の重大さ、原因や問題そのものの「重要性」、水とトイレや食料や仮設テントなどを必要とする「緊急度」の高さ、などで生じ、どんなに実力のある当事国の能力も一時的に処理能力を超え麻痺する可能性はある。海外からすべてを持ち込む緊急援助は長く続けることも難しい。したがって初期活動において地元組織が弱体であることや、当該国の一時的な取り組み体制の遅れをここでは問題にしない。

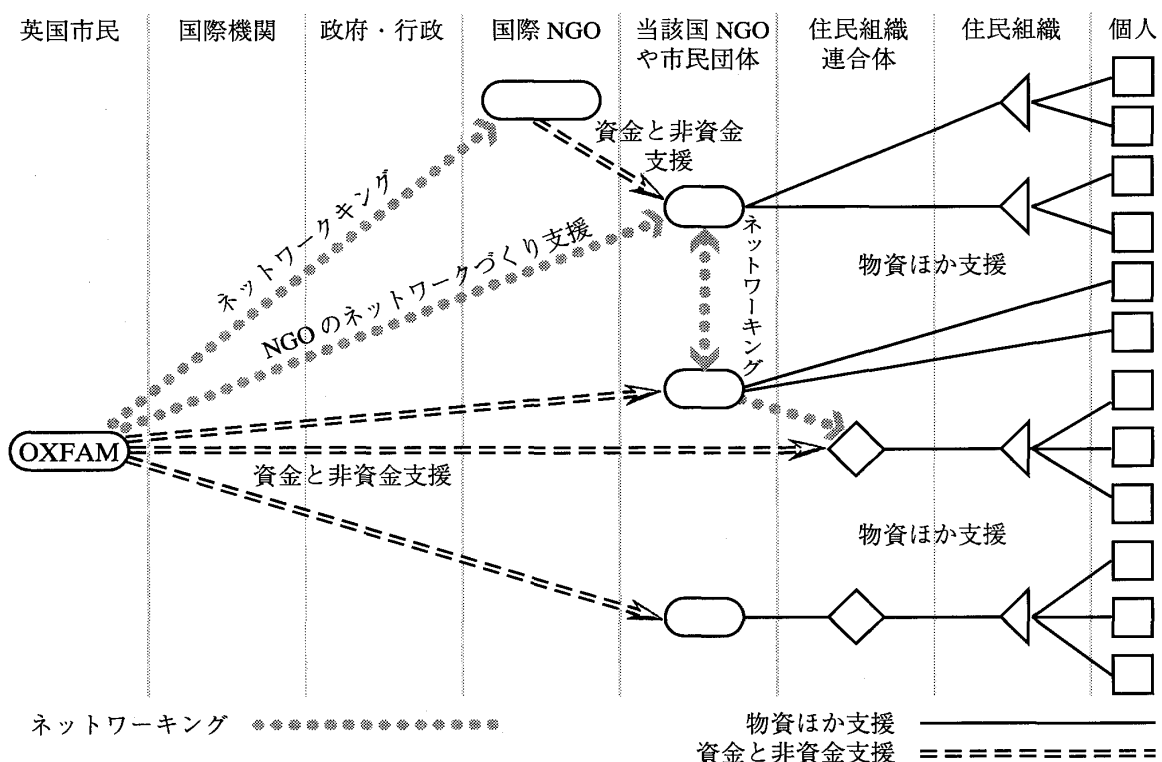
通常は「緊急救援」であっても、その地域には当該国の取り組み体制や組織があり、社会開発や人道活動などに取り組んでいる。その意味で地域には一定のキャパシティがすでに蓄積されて存在していると認識して、そのキャパシティを育成強化する形で「取り組み体制づくり」をすべきだとこのモデルは訴えるのである。大規模な緊急事態であれば大量の避難民による物価や生活経済への影響ばかりか、緊急援助が大量に流入することで地域を知らない外部者である援助機関や巨額な援助金に振り回され、地道に積み重ねてきた参加型開発への支障が直接に間接に生じる地域での活動の問題でもある。図1 aに示す「組織が強い地域の間接救援モデル」は、緊急事態の難しい状況下でも当初から当該国の地元組織を支援する形での「取り組み体制づくり」を考える。

モデル図1 a「組織が強い地域の間接救援モデル」にみる取り組み体制づくりの要点は2つある。(1) モデル図1に見られた英国国民、国連、政府への働きかけに加えて、その国で活動する他の国際 NGO や当該国 NGO への働きかけがある。それは緊急救援についての NGO 間の「情報交換」や「ネットワーキング」の活動形態をとり、そして NGO から国際社会や国連そして当該国政府に対する「ロビー活動」の活動形態にもつなげる。(2) 具体的な緊急救援活動についてもオクスファムは自前の緊急救援体制をつくらず、当該国 NGO や市民団体を通じて間接的に個人や住民組織に救援活動をおこなう点である。さらに見ると当該国 NGO や市民団体が緊急救援を実施するだけでなく、住民組織やその連合体をとおして実施する点でも、緊急救援を通して当該国の取り組み体制づくりを支援するモデルである。

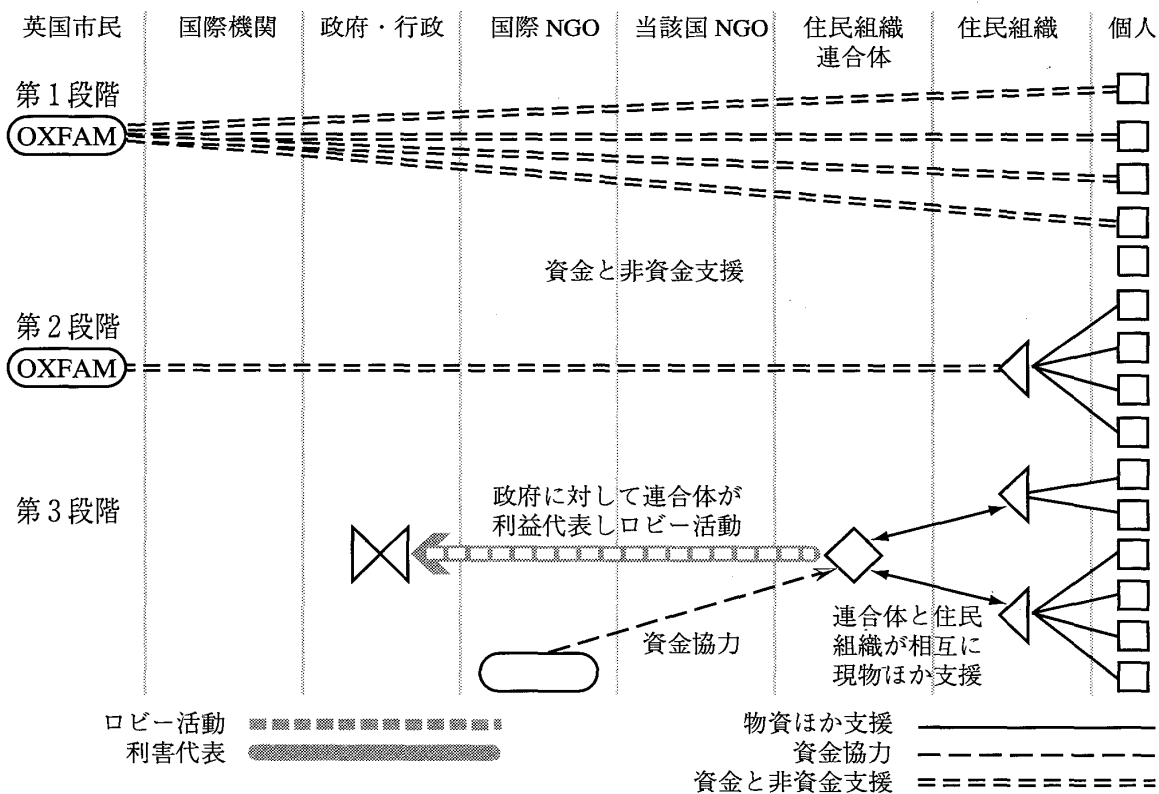
モデル2 当該国の中間組織を支援するモデル

このモデルの特徴は NGO 間や住民組織とのネットワークづくりによる取り組み体制づくりである。貧困層の人々、住民組織とその連合体、そして市民社会や NGO の当事者能力の育成強化が優先課題である場合が多い。このモデルはそうした中間組織を支援するオクスファムなど国際 NGO による取り組み体制づくりへの支援である。

モデル2 当該国の中間組織を支援するモデル



モデル3 住民組織の発言力を強化するモデル



モデル3 住民組織の発言力を強化するモデル

住民組織(CBO)が集まって、住民組織の連合体や協議会を形成し、政府に対する住民組織の発言力を強化するための支援をおこなうモデルである。農村であれば農業協同組合、農村金融、生活協同組合、雑貨店などの経営をおこなう多目的協同組合を運営するように支援することが多い。そのほか都市部や工業地帯では労働組合の連合体などをつくる必要が生じるかもしれない。

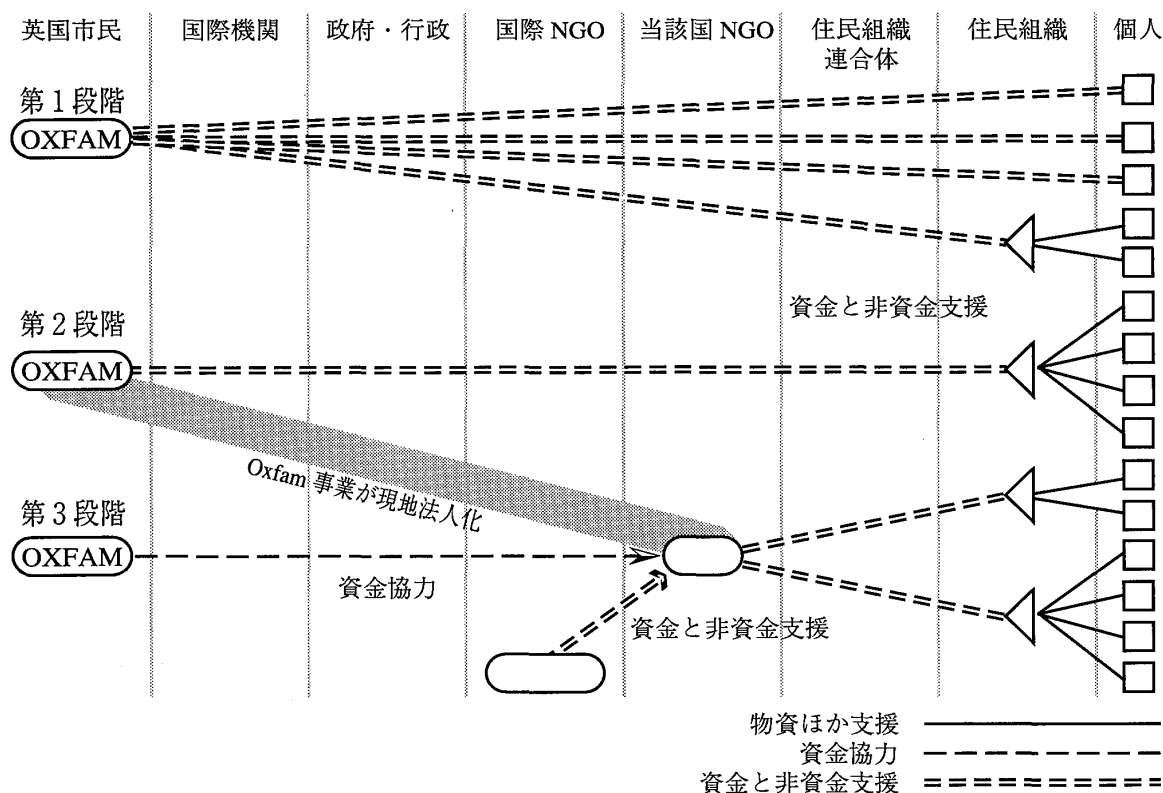
地域住民や住民組織が公共サービスなどを要求していくためには、組織としてまとまったちからをつけて、政治や行政機関に対して住民を代表する能力 representation の強化が必要である。また政府に対してだけでなく、NGO に対しても交渉能力を高め、さまざまな必要な支援を得ていくことも必要になる。そのためには人権問題なら弁護士や裁判など法的支援や、それぞれの農業、畜産、金融などといった技術分野への支援に加えて、参加型手法や経営指導などの組織強化 Organizational Development (OD)への支援を住民組織に対しておこない、その期間のプロセスに対する資金協力、資機材供与、研修、助言などといった形で支援することも必要である。

この図3のモデルの特徴は、年月を経るに従って取り組み体制に生じる変化を3段階にわけて表現す

る。第1段階は国際NGOが直接に個人に援助する段階であるが、この段階をできるだけ早期に「卒業」して、第2段階では住民組織(CBO)を育成強化して、その組織による地域の課題解決のための取り組み体制づくりを目指して支援を図る。さらに住民組織に対する組織強化(OD)支援によって、住民組織が連合体や協議会などを構成するようになり「取り組み体制づくり」への支援が所期の目的を達成し一段落すると、当初から支援してきた国際NGOはやがて支援から撤退することになる。第3段階では、そうした住民組織連合体が、政府に対して地域の利益を代表して発言力を持つようになることを狙う。直接の利害関係についての発言力だけではなく、広く政策や行政に対するロビー活動を展開するよう期待される。そうした活動に対して、新たな国際NGOからの資金協力も得られるようになり、政府に対してだけでなく国際的に知名度も上がり発言力もましてくるであろう。

例としてインドのスラム住民を対象に活動してきた「農村識字および保健計画 RLHP⁵⁾」があげられる。主な活動方法としてサンガと呼ばれる住民組織をスラム住民が形成する支援をとおして、居住環境の改善、教育機会、賃金交渉、女性の地位向上、地元の社会制度へのより高度な参加を実現してきた。

モデル 3 a Oxfam の事業が当該国 NGO になる



1984 年からの RHLP の取り組みによって、出身地域、カースト、言語、所属政党の違いを超えた連帯を育て、ようやくスラム住民が多くのサンガを組織できた。そこから多くのスラムを横断する連合体がいくつか誕生して大衆行動などの住民自身による「取り組み体制」が可能になった。たとえばスラムの開発予算がスラム街の外の居住者のために使われていたのを、要求して獲得することに成功したことや、清掃業以外の仕事を要求したこともあった。政治的なちからをもつことも「取り組み体制づくり」になりうる。既成政党に対抗するかたちで地元選挙に 11 人が立候補して 4 人が当選した。女性がサンガの集会に参加できなかったのを、多くの女性サンガから働きかける取り組みによって変えることができ、地元パンチャヤットへの女性参加も改善した。

モデル 3 a 支援事業が当該国 NGO になるモデル

NGO が支援していた事業が、地元の NGO に発展して独立するモデルである。5 年間などと支援期間を区切ったプロジェクトの場合、臨時や契約で優秀な地元出身のスタッフを雇うことが一般的である。そのスタッフと支援先の住民組織が「取り組み体制づくり」の結果として、あるいはそのための手段として、独立した NGO を作り、支援がいずれ終了する近い将来を見越して、ほかの国際 NGO などから

も予算が獲得できるように動き始める。当初の事業を支援してきた国際 NGO としても、事業の継続性を願い、通常は支援を撤退するまでのフェーズアウト期間を設定して独立に向けて支援することもあり、独立した後も一定期間は期限を区切って支援を続けることも多い。

スーダンにおいてオクスファムの現地スタッフと地域住民が作った地元 NGO が、村の委員会活動の民主化とジェンダー平等の原則を維持しつつ、支援事業そのものとともに活動のオーナーシップと運営を引き継いだ事例があげられる。また他の事例には、当初はオクスファムの本拠地であるオクスフォードに事務局を置いた国際的なネットワーク支援事業だった「乾燥地情報ネットワーク ALIN⁶」が、セネガルの事務所を強化して独立した例もある。

モデル図 3 a の支援事業が当該国 NGO になるモデルも、取り組み体制の変化を 3 段階で表現する。第 1 段階の直接的に援助する段階から、第 2 段階では住民組織を育成しつつ、もし支援事業の実施体制やスタッフが新しい当該国 NGO として独立する場合は、その新たな体制づくりを支援する。当初から支援してきたオクスファムはモデル図 3 と異なり撤退せず、第 3 段階には資金協力に限定して関わり、ほかの国際 NGO の支援も得て、新たな取り組み体制づくりへの発展を図るというモデルである。

モデル4 多元的な取り組みと国際協同行動モデル

国内問題が国際問題とつながっていて、地域の取り組み体制だけでは解決つかない問題がある。たとえば沿岸漁業に従事する零細漁民が多い地域で、沿岸の漁業資源の涵養は地域で取り組んでいるが、一方で外国に輸出するために大型トロール船が資源を荒らしているという状況だ。自国政府の交渉任せでは、零細な沿岸漁民の生活経済を守ることも、大型漁船をもつ国内の漁業関連企業の貿易収入の方が中央レベルでは重要だとして、必ずしも零細漁業者の利益は優先されないかもしれない。事例として紹介するのは類似した状況を抱えていたフィリピン漁業の例である。

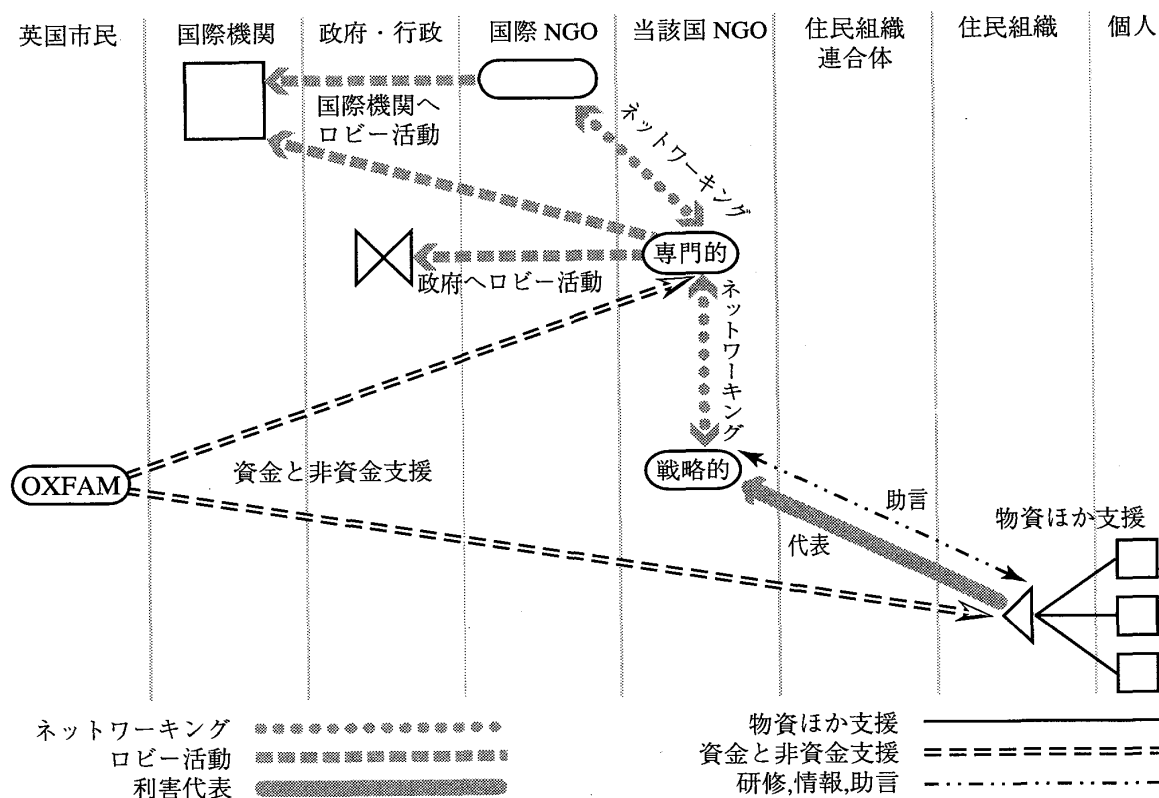
オクスファムは草の根レベルの沿岸資源管理⁷のために、マングローブ植林や人工漁礁設置などの支援をおこなっていた。同時に、各地域の漁民組織を支援してかつ漁民の利益を代表する全国規模の漁業組合に対しても支援してきた。両方を支援することで国内的には、沿岸漁業資源の問題に対して地域での「取り組み体制」へ支援し、同時に沿岸漁業の住民組織を支援し中央で利害代表するという全国規模の「取り組み体制」へ支援もおこなうという、多元的な取り組みをすすめてきたのである。

しかし大型トロール船の問題には、沿岸漁業への

悪影響を法律で規制すべき事態になって、より専門的な組織による「ロビー活動」に問題をバトンタッチした方が良い局面も生じた。そこでそうした専門的なロビー団体と、漁民組織や全国規模の漁業組合とが、つながって活動するように働きかけて新たな「取り組み体制づくり」を支援した。その結果、沿岸地区（ムニシパリティ）の水域から商業的なトロール船を閉め出す国の法律に変わり、全国レベルの変化が、地域の漁民の生計に大きなインパクト（影響）を与える成果をあげた事例となった。この意味でも、法律改正と中央で利害代表するという全国規模での「取り組み体制」へ支援もおこなうという、多元的な取り組みのモデルになったのである。

協同行動のモデルとしての意味は、具体的な問題を巡って協同行動を起こすための「取り組み体制づくり」を支援したことを指している。この例では、沿岸漁業と資源保護のための大型商業漁船の規制という具体的な課題のために、協同行動をとった団体は次の通りだった。漁民組織という住民組織と、その利害を代表する漁業組合という NGO が、目先の漁獲高や実際的なニーズではなく、法律改正を目指す戦略的なニーズに取り組む協同行動を起こした。一方、法律改正という政府への高度な「ロビー活動」のために、専門 NGO とも協同行動をとるように「ネットワークング」を支援した。さらに国際的な貿易

モデル4 多元的な取り組みと国際協同行動モデル



を実施するようになったことだと見ることもできる。

事例としては 1990 年に新生のナミビア政府と巨額のプライマリ・ヘルスケア PHC 計画を開始したことである。そのなかでそれまで NGO として支援してきた保健所⁸を政府の新しい保健制度に統合することを図った。また予算はすべて英国政府の海外開発庁 ODA から資金協力を得た。

この事例からの教訓は、政府開発援助に全額依存、当該国政府との共同事業、行政経由でコミュニティ活動の実施、取り組み体制づくり（キャパシティ・ビルディング）の導入点に研修を実施することに関連した条件整備であった。これらは「よい統治（ガバナンス）」と市民社会の拡大のための「取り組み体制づくり」支援のモデルといえよう。

まとめ

本稿ではキャパシティ・ビルディングを「取り組み体制づくり」だと指摘した。そのために国際協力が考えるべき戦略的な体制づくりのモデルをあきらかにした。モデル 1 と 1 a は緊急救援、モデル 2 はネットワークによる中間組織の強化、モデル 3 と 3 a は住民組織と当該国 NGO のモデルにおけるキャパシティ・ビルディングであった。モデル 4 と 4 a は国内中央と地域レベル、国際レベル、政府レベル、NGO の専門性や戦略的な役割レベルの違いに着目しており、モデル 4 は多元的な取り組みと国際協同行動モデル、そしてモデル 4 a は NGO 支援と並行する行政連携モデルにおけるキャパシティ・ビルディングであった。これら 7 つのモデルに共通するのは、住民や NGO への個別的な援助活動や行政活動への参加支援で満足するのではなく、当該社会において政府、市民、NGO が住民組織とともに課題解決する取り組み体制を、国際協力によって戦略的につくることである。

本稿は筆者が 1994 年～2000 年に所属した社会福祉法人基督教児童福祉会国際精神里親運動部 (CCWA) の社会開発の経験と理念から学び、在職当時に参加を許された FASID 研修において講師であった、Chris Roche, Gender and Learning Team, Oxfam から学んだことに基づく。また国内最大規模と自負する Oxfam の資料など大学院に整備された援助関連洋書の整備なくしては執筆することは困難であった。内容理解と文章の責任はすべて筆者にあるが、あらためて関係団体に感謝申し上げる。

参考文献

Roche, Chris (1995), *Internal Discussion Paper on Modelling Oxfam's Ways of Working, 23 October 1995*, Oxfam.

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

Eade, Deborah and Suzanne Williams (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxford: Oxfam.

Canave-Anung, Luz (1992), produced by Mindanao Training Resource Center - Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, *Training Package on Community Organizing - Participatory Action Research*, first edition, April 1992, Philippines.

Canave-Anung, Luz (1996), produced by Mindanao Training Resource Center - Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, *Training Package on Community Organizing - Participatory Action Research*, second edition, February 1996, Philippines.

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-変わるのわたしたち』、明石書店、2000年6月。

引用・注

¹ Oxfam International には 2001 年 1 月現在、Oxfam Great Britain を始めとして、オクスファムの名称をもつ Oxfam Ireland, America, Belgium, Canada, Quebec, Hong Kong, New Zealand, Intermon (Spain), Germany (observer status) および、Community Aid Abroad (Australia), Netherlands Organization for International Development (NOVIB) が加盟する。これら加盟 12 団体が戦略計画に署名した。

² 戦略計画の原文は www.oxfaminternational.org から入手可能。Towards Global Equity, Oxfam International's Strategic Plan for the period 2001 - 2004.

³ Roche, Chris (1995), Discussion Paper on Modeling Oxfam's Ways of Working, Oxfam.

⁴ Eade (1997), p.46 の事例。

⁵ 前掲書, p.40, Rural Literacy and Health Programme の事例。

⁶ 前掲書, p.42 の Kebkabiya Smallholders' Charitable Society (KSCS): (Strachan, 1997)からの引用, および Arid Land Information Network (ALIN)の事例.

⁷ 前掲書, p.38 の Community-based coastal resource management (CRM) activities / movement の評価調査.

⁸ 前掲書, p.44 の Primary Health Care (PHC) programme with the integration of People's Clinics into a new health system の事例.