

# [研究ノート] 国際 NGO の包括的な アカウンタビリティと組織構造

森田哲也

(東京基督教大学非常勤講師)

## 1 研究ノートをまとめた背景

本研究ノートは、貧困地域の自立開発・緊急人道支援に国境を越えて携わる非政府の国際民間援助組織 (International Non-Governmental Organization: INGO) のアカウンタビリティ (説明責任) の在り方を、組織構造の側面から考察することを目的とする。

筆者が過去に所属していた国際 NGO は、先進諸国の支援者による資金を元にして、発展途上国における国際協力活動を展開していた。その中で筆者は、中米やアフリカの現地事務所の駐在スタッフとして勤務し、主に社会インフラが整っていない農村地域の自立開発事業のマネージメント、モニタリング・評価システムの構築、また現地スタッフ育成等に携わった。支援事業運営は現地事務所の管轄下、現地スタッフ中心で実施されるものの、資金元は日本を含めた先進国の事務所や、政府開発援助 (ODA) の委託によるため、常に事業のアカウンタビリティ (説明責任) はそれら先進諸国の意向に沿ったかたちで行われる。国際組織の構造においては、発展途上国の首都に本部事務所を設置する等の工夫もあったが、基本機能はドナー (資金提供者) 国の調整に留まり、常に現地事務所の運営はドナーの意向に影響される脆弱性を抱えていた。この INGO 内部のアカウンタビリティを巡る組織内部の問題は、多くの INGO が直面する課題でもあり、同時に様々な利害関係を巡って繰り返られる、国際社会における諸問題の縮図とも言える。

こういった、開発援助専門家としての実践的な現場経験の中で考えてきたテーマが「学習する組織」であった。援助提供者・非援助者の立場を越えて、人の基本的ニーズ、人権、環境といった公共的領域において展開される人道支援の現場でありながら、その組織運営のスタイルはドナー中心の中央集権的な場合が多い。その背景の中で、現場における事業運営に携わる現地スタッフ、支援を受ける現地住民と

「双方向的な関係」の中でお互いが学習し合い、常に変化・改善し続ける国際協力の枠組みを生み出すことの出来る組織に見られる特徴とはどのようなものか関心を寄せていた。つまり、開発援助問題の領域を組織論的な観点で分析・考察する必要性を感じていた。そこで、筆者が2006年から2年間在籍した、Duke University (米ノースカロライナ州) のSanford School of Public Policy (サンフォード公共政策学部) の国際公共政策修士課程の中で取り組んだ研究プロジェクトの一部と、最新の情報を追加・修正しながら本研究ノートとして取り扱う。

本研究ノートでは、INGO等の非営利組織に共通して表れるアカウンタビリティーの特徴についての先行研究をレビューし、組織構造の仕組みとそれがアカウンタビリティーに及ぼす影響を、イギリスのINGOのケースで検証し、今後に期待される研究課題の可能性について述べる。

## 2 INGOのアカウンタビリティー

国境を越えて活動をするINGOの規模は、これまでになく拡大している。第一次世界大戦以前では176の国際的なINGOが存在するのみであった。それが、第二次大戦後の1950年代には1000、1970年代には2000、そして1990年代を経て今では約4万を越える数に達し、今後も拡大の傾向を見せている<sup>1</sup>。この研究ノートで取り扱うCARE、<sup>ケア</sup>Oxfam <sup>オックスファム</sup>などといった諸団体のほとんどは欧米などの先進諸国を拠点としている。後述するActionAid Internationalは世界45カ国、World Vision Internationalに至ってはその活動範囲は世界100カ国にまで及ぶ。また発展途上国で開発援助の活動を進める非営利団体が、アメリカには160以上あり、政府からの助成金である10億5000ドルの倍である30億ドルもの寄付金を民間から集めている<sup>2</sup>。

これらのINGOの多くは、発展途上国に拠点において開発援助活動を実施する現地パートナー団体との協力関係の中で活動範囲を広げていく。それらのパートナー団体は、先進諸国のINGO傘下のものと、同様の目的や価値観を共有する別個の組織であるものに分かれる。こういったINGOが対象にしている貧困削減とい

1 ジョセフ・S・ナイ・ジュニア、デイヴィッド・A・ウェルチ、田中明彦・村田晃嗣訳『国際紛争—理論と歴史 [原書第9版]』有斐閣、2013年

2 Monica Blagescu, Lucy de Las Casas and Robert Lloyd, *Pathways to Accountability: A Short Guide to the GAP Framework* (London: One World Trust, 2005).

った分野での活動による成果を、客観的に評価する指標を定義づけることは困難であるが、その影響力とブランド力は、すでに発展途上国政府や世界銀行といった国際機関によって認知されている。緊急開発援助におけるこれら団体の発展途上国における貢献は、民間だけではなく公的機関によっても信頼されることとなり、その結果としてさらなる資金源の獲得にもつながり、その影響力は昨今さらに増している。

### グローバル化の影響

INGOの成長の原因は、彼らが資金獲得源の力を増加させたことだけにあるのではない。彼らを取り巻く様々なグローバルな外部環境の変化によって、プログラム実施コストの削減を達成することになり、そのことがさらなる活動範囲の拡大にも繋がっている<sup>3</sup>。昨今のグローバル化によって、お金と人の移動、情報、データ、技術などの様々なものの動きが加速化される中で、グローバルに展開するINGOにおいても、その活動資金や有能な人材の獲得の手法に劇的な変化を遂げている<sup>4</sup>。

もちろんこのグローバル化によっては肯定的かつ否定的な影響力が、INGOを取り巻く環境の上に及ぼされている<sup>5</sup>。オンライン寄付や民間企業による慈善事業の拡大にも見られるように、ITやメディアの技術の高度化によってINGOの資金獲得のあり方も大きく変化を遂げている。つまり、日々刻々進化する技術革新によってINGOが世界で交わすコミュニケーション、データ、情報の流れが一気に加速したのである。また交通網の発展は、INGOがさらにその人道支援の活動地域を拡大することにも貢献している。つまり、このグローバル化の恩恵をINGOが多く享受していると言える。

一方でグローバル化の流れは、INGOの活動環境に悪影響をも及ぼしている。それは、活動対象地域内および地域間における経済格差の広がりである。また機能不全の政府・公的機関、冷戦の終焉、民族アイデンティティの再認識といった動き

---

3 Helmut K. Anheier, *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy* (London: Routledge, 2005).

4 Marc Lindenberg, "Declining State Capacity, Voluntarism, and the Globalization of the Not for Profit Sector," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1999): 147-67.

5 Janet Salm, "Coping With Globalization: A Profile of the Northern NGO Sector," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1999): 87-103.

が、世界の紛争やテロの脅威を生み出し、貧しい立場に追いやられている人々がさらに窮地に立たされている。経済格差、人権侵害、天然資源の剝奪といったグローバルな問題が、INGO に新たなチャレンジを提示し、結果として彼らの活動範囲拡大を迫っている。そして、それは現場での活動範囲を超えて政策決定レベルにまで及んでいる。このように、INGO の需要と供給は、グローバル化の影響で今後もさらに拡大していくことだろう。

### INGO の役割の変化とその正当性

大規模 INGO に共通して表れている変化に、アドボカシーや人権をフォーカスにしたアプローチの導入があげられる。それは、開発問題の間接的な原因として考えられる政治経済的なシステムの問題に対処するためだ<sup>6</sup>。しかし、「貧しい人々の声」を代弁しているとされる INGO の正当性を巡って様々議論が沸きあがっている。なぜなら、INGO はその国・地域の住民によって選挙といった法的な手続きを経て選ばれたのではないからだ。そういった主張に対してエドワーズ (Michael Edwards) は下記の4つの点をもって、INGO はその正当性を示すことができると反論している<sup>7</sup>。

- ① もし INGO がそのリーダーにアカウントビリティを求めることができるような会員制度をもっているのであれば、その「代表権」の行使をもって。
- ② もし INGO がその国の法的機関に対し建設的かつ価値のある提言とスキルを提供できるのであれば、その「能力と専門性」をもって。
- ③ もし INGO がその国の非営利団体法や規則に忠実に従い、会計基準審議会などによって監査されるのであれば、その「法的な正当性」をもって。
- ④ そして、一般世論の関心を惹起し、大多数の意見に寄り添えるような「道徳的な主張」によって。

さらにエドワーズとヒューム (David Hulme) は、INGO を巡っては、大方はポジティブな議論がある一方で、彼らの提供する公的なサービスの質や有効性に付

6 Michael Edwards and David Hulme, ed., *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World* (London: Earthscan Publications, 1992).

7 Michael Edwards, *NGO Legitimacy—Voice or Vote?* Retrieved March 25, 2008, from <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2003/0202rep.htm>

いては厳しく評価する必要があるとしている<sup>8</sup>。特に、INGOが信頼に足り正当性のある存在であることを主張したいのであれば、彼らの実績を挙げるために、INGO内部で評価の指標設定とそれを実施するためのメカニズムを構築すべきだとしている。

スリム(Hugo Slim)はまた、アドボカシーの分野で主張する内容をただ単に「理解している、知っている」だけではなく、それによって現実に得られる明確な変化という「成果」をもたらすことで、INGOによる実績をもってその団体の「正当性」とすることができるとしている。つまり、INGOの正当性は、その国の法律に則った組織運営力と同時に、その活動によって得られる具体的な成果に大きく依存するということだ。

### INGOのアカウンタビリティの背景

利他的な精神と道徳観が含まれているかどうか。それがINGOなどの非営利組織のアカウンタビリティを考えるうえで重要な要素となっていた。ところが、この過去20年以上にわたる非営利組織における大きな変化の中で、そのアカウンタビリティの定義もその置かれた背景や組織の目的などによって変化している<sup>9</sup>。

エドワーズとヒュームは「個と組織が行う活動について、その対象地域の権威に対して報告を行うこと」とアカウンタビリティを定義する<sup>10</sup>。しかし、これはアカウンタビリティの機能の一部の定義に過ぎず、ただ単に権威やドナーに対して報告することだけになってしまう。この主張から10年後に、ザデック(Simon Zadek)は他者の人生になんらかの影響を与える立場にある側が自らその説明義務を果たし、かつその影響を受ける側がその意思決定に参画し、納得するような場を設けることをもってアカウンタビリティが果たされるべきとした<sup>11</sup>。ザデックがカウンタビリティの中にある潜在的な権力関係について指摘したと同時に、ウェイスバンド(Edward Weisband)とエブラヒム(Alnoor Ebrahim)は非営利組織のアカウンタビリティはシンプルでどんな問題解決にも有効な万能薬ではな

---

8 Michael Edwards and David Hulme, *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-cold War World* (West Hartford: Kumarian Press, 1996).

9 Adil Najam, "NGO Accountability: A Conceptual Framework," *Development Policy Review* 14, no. 4 (1996): 339-53.

10 Edwards and Hulme, *Beyond the Magic Bullet*.

11 Simon Zadek, "Reflections on Accountability," edited by AccountAbility (London, 2006).

く、逆に様々な利害関係の調整を伴った、複雑かつ曖昧な現実を表すものだと主張した<sup>12</sup>。

先進国を拠点とする INGO においては、支援活動を実施している国の中で理事会を設置してすべてを現地で管理運営している小規模のローカル NGO と比べると、アカウントビリティの中身は格段と複雑さを増す。その複雑を生み出している要因は、図1に示すように、ドナーから受益者の間に存在する、政府関連組織、先進国、現地それぞれの事務所などの中間組織の存在と、それに関連した様々な手続きのプロセスだ。

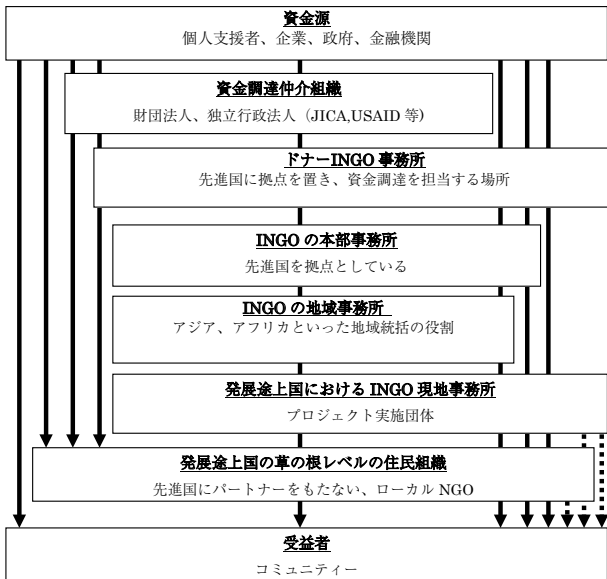


図1 INGOの事業手続きの流れ

たとえアカウントビリティの定義を「説明義務」としたとしても、複雑に利害関係者が絡み合っているだけにその意味合いは異なる。また、物理的、地理的、そ

12 Edward Weisband and Alnoor Ebrahim, "Introduction: Forging Global Accountabilities," in *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, ed. Alnoor Ebrahim and Edward Weisband (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 1-23

して文化的にも距離がある発展途上国の受益者に支援を差し伸べるということは単純なことではなく、その官僚的なプロセスにおいて多くの団体と人の間で「コスト(取引費用)」が生じる現実を、先進国の支援者は理解する必要がある。

これまで一方的に先進諸国からの支援を受けていた発展途上国に、もう一つ別の新たな動きが現れ始めた。それは現地に根ざしたドナーや起業家が、自己資金を調達する力をつけたことで、海外からの資金に頼らずとも支援事業を継続できるような例が出てきたのだ。図1で言えば、右側下方に3つの点線のラインが、海外からの援助資金に頼らない新たな流れを表している。例えばバングラデシュでは、持続的に現地で資金調達を可能とするような営利事業を展開しつつ、支援活動を独自に行っているBRAC (The Bangladesh Rural Advancement Committee) はその新たな動きの代表だ。

### INGOのアカウンタビリティの枠組み

これまでに発表されたNGOのアカウンタビリティの研究論文や書籍の多くは、ドナーに対しての報告義務履行をもってアカウンタビリティとする「歪んだ」枠組みについて問題提起をしてきた<sup>13 14 15</sup>。会計報告と「その場しのぎ」のモニタリングと評価を要求するドナーの意向に、常に左右されている現実を表しているといえる。だが一方で、本来のアカウンタビリティのあるべき姿は、複数の利害関係者にバランスよく向けられたものでなければならない。即ち、ドナーへの上向き、受益者への下向き、そして組織の構成メンバーと、その組織が目指す目的に対してという「内側」のアカウンタビリティの三つである<sup>16 17 18</sup>。ここから、ナイジェ

13 Blagescu, Las Casas and Lloyd, *Pathways to Accountability*.

14 Alnoor Ebrahim, "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs," *World Development* 31, no. 5 (2003): 813-29.

15 Brendan O'Dwyer and Jeffrey Unerman, "From Functional to Social Accountability: Transforming the Accountability Relationship between Funders and Non-governmental Development Organisations," *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 20, no. 3 (2007): 446-71.

16 Michael Edwards and David Hulme, "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations," *World Development* 24, no. 6 (1996): 961-73.

17 Marc Lindenberg and Coralie Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs* (Bloomfield: Kumarian Press, 2001).

18 Adil Najam, "NGO Accountability: A Conceptual Framework," *Development Policy Review* 14, no. 4 (1996): 339-53.

ム (Adil Najam) が提示する INGO のアカウントビリティーの枠組みについて考察する。

### 上向きのアカウンタビリティー

ドナーは、提供した資金が、どのような援助事業で使用されたのかを、短期的かつ数量的に理解しやすいかたちでまとめられた報告を、現地事務所側に要求する。そして、その上向きに歪んだアカウントビリティーでは、どんなに受益者 (顧客) や組織内部における動きを犠牲にしてでも、資金調達者であるドナーとの縁を切りたくないの、ドナーの要求をそのまま受けてレポートを準備する<sup>19</sup>。

ハドソン (Mike Hudson) は、ドナーへの説明責任に優先順位をおくが故に、そもそもその組織が目指していることから遠ざかるような状況に陥ることがある点を指摘し、非営利組織の「脆弱性」を問題視している<sup>20</sup>。そして、エブラヒムも、活動レポートにしても会計報告にしても、すべては資金提供者であるドナーに向けて準備される点に触れる。貧困撲滅といった長期的な視点から問題を捉え、それに対応する活動を計画・実施すべき INGO においては、アカウントビリティーの理想からは程遠いとする<sup>21</sup>。

また、政府等の公共機関に対して果たすべき「法的」なアカウントビリティーにおいても、同様に上向きのアカウンタビリティーの特徴が表れる。発展途上国の政府は、海外からの支援団体はその貢献度はどうであれ、その国の法律に従うことを義務付ける。もし、政府からの要求に答えられない場合には、その国での非営利組織としての活動権利が剥奪され、その国からの即時撤退要求もありえる。

### 下向きのアカウンタビリティー

一方で、人道支援・開発援助事業の受益者となる人々の声を反映させ、ドナーとは逆の方向である「下向き」のアカウンタビリティーを INGO に課すべきだと、エドワーズとヒュームは主張する<sup>22</sup>。ここで問われるべき点は、「INGO によって提

19 Najam, "NGO Accountability: A Conceptual Framework," 339-53.

20 Mike Hudson, *Managing Without Profit: The Art of Managing Third-sector Organizations* (London: Penguin, 1995).

21 Alnoor Ebrahim, *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning* (New York: Cambridge University Press, 2003).

22 Edwards and Hulme, "NGOs—Performance and Accountability: Beyond the Magic



供されたサービスを受ける人々にとって、それが有効かつ適切なものであるかどうか」である。INGOの援助活動による成果をもたらすのは、その活動とは直接的な因果関係をもたない、外部要因による場合もある。よって、常にその活動に関連する利害関係者の声、苦情、提言に耳を傾けるようなメカニズムをもちながら、活動の正当性と有効性を問い、改善し続ける姿勢がINGOに必要である。しかし、実際には、貧困や人権侵害などの諸課題の中で弱い立場におかれた貧しい受益者が、INGOによって提供されている援助活動の内容について意見することは稀である。何故なら、それらの人々にとって、INGOによる援助活動に頼ること以外に、生存上の選択肢が残されていない場合（例：災害・紛争時などの緊急支援や、資源・社会インフラへのアクセスが限定された農村地域での支援等）が多く、実質的に貧しい人々の本当の声を聴くことは困難である。

また、開発援助に携わるINGOの間で使われる「受益者」という言葉も、INGOが提供するサービスは、それを受ける人々にとってすべて「利益になっている」という前提の上に成り立っているものである。援助活動における意思決定のプロセスにおいて、地域住民を含めたすべての利害関係者を参画させることは、開発援助に携わる専門家の間では常識となっている。しかし実践の場では、必ずしも先進国・途上国といった援助業界における上下関係が解消されているわけではなく、依然として力の不均衡が見受けられる。

開発援助活動における意思決定力や所有権といったテーマにおいて、歪んだ力関係が存在することが、このアカウンタビリティにおける最大の課題であり続けている<sup>23</sup>。このような不均衡の解消のために、「相互のアカウンタビリティ」を強調する論文も出てきている<sup>24</sup>。そういった動きに関連してか、先進諸国に本部を置くINGOの多くは、発展途上国において直接的な援助活動の運営に携わるのではなく、現地を拠点とする団体とのパートナーシップの中で実際の援助活動を依託していく動きが出てきている。Capacity Building（人材の能力開発、ひとづくり）と称し

---

Bullet,” in *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-cold War World*, ed. Michael Edwards and David Hulme (London: Earthscan Publications, 1995).

23 Patrik Kilby, “Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations,” *World Development* 34. no. 6 (2006): 951–63.

24 Alnoor Ebrahim, “Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits,” *Nonprofit Management and Leadership* 14. no. 2 (2003): 191–212.

て、現地における援助活動の効率化や持続可能性の向上を目的として、現地パートナー団体の人材育成に力を入れるのがその一つの例である。しかし、ルイス (David Lewis) が指摘するように、その「パートナーシップ」が意味することは依然として不明であり、現実には上下関係的な要素が残っていることを認めなければならない<sup>25</sup>。

ドナーへの活動報告といった上向きのアカウントビリティーに重きがおかれる、この「歪んだアカウントビリティー」の最大の問題点は何か。それは、活動運営者側が、「こうすればあなる」といった直線的な物事の見方に偏ることだ。つまり、社会変革の媒体として常に変化、改善、創造といった斬新な見方を社会に提示することをその役割としてもつはずの INGO の中に、ドナーから継続的資金援助を取り付けることを目的として、短期的な視点と、決まったルールに従うことに優先順位をおくような官僚的組織文化を生み出してしまっているのだ<sup>26</sup>。エブラヒムも、開発援助活動を通して社会変革をもたらすために、INGO のアカウントビリティーの実践の中心に据えられるべきことは、長期的な視野と、常に斬新なアイデアを生み出すような学び合いと調整の文化が必要だと言う。

### 内部に向けられたアカウントビリティー

3つ目のアカウントビリティーの側面は、組織内部に焦点が当てられる。つまり、組織を構成するスタッフ、協力者の間で、組織がその使命に向かって機能しているかどうかを、組織外の第三者からの視点も効果的に組み入れながら自己評価・批判していくプロセスのことである<sup>27</sup>。組織の使命とすることとアカウントビリテ

25 David Lewis, "Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South," *Social Policy & Administration* 32, no. 5 (1998): 501-12.

26 Michael Edwards and David Hulme, "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations," *World Development* 24, no. 6 (1996): 961-73.

27 Rachel A. Christensen and Alnoor Ebrahim, "How Does Accountability Affect Mission? The Case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees" *Nonprofit Management and Leadership* 17, no. 2 (2006): 195-209; Edwards and Hulme, NGOs—Performance and Accountability; Edward Weisband and Alnoor Ebrahim, "Introduction: Forging Global Accountabilities," In *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, ed. Alnoor Ebrahim and Edward Weisband (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 1-23.

イーの関連性についてはキルビー（Patrick Kilby）が触れており、すべての利害関係者とのアカウンタビリティを果たす関係作りを進める上で、貧しい人々の「エンパワメント（権限、力づけをしていくこと）」を強化していく価値観を、特にINGOの内部的なアカウンタビリティの中心におくべきだとしている<sup>28</sup>。

以上述べてきたように、通常INGOにとってのアカウンタビリティとは、継続的な資金確保を目的としたドナーを主な対象としている場合が多い。結果として、組織のパフォーマンス管理、失敗や経験から学び次に活かして行く組織学習の文化、様々な利害関係者との関係構築を進める運営能力の向上といった、本来組織として力を注ぐべきポイントに目が行かなくなる傾向がある。それではINGOがバランスの取れたアカウンタビリティを保つことを困難にさせている根本的な要因は何か。それをハーシュマンの「離脱・発言・忠誠」の理論枠組みを使いながら、非営利組織に表れる特徴を解明する。

### 3「離脱、発言、忠誠」ハーシュマン理論<sup>29</sup>からの考察

INGOなどの非営利組織に表れる特徴として、受益者からの本当の声や、苦情やフィードバックを取り入れる仕組みを築きにくいことを前述した。通常の営利企業であれば、顧客からのフィードバックを取り入れ改善に努めることは不可欠の仕組みであり、それらを政治学と経済学を融合した視点からハーシュマン（Albert Otto Hirschman）が「離脱・発言・忠誠」という象徴的な言葉で説明している。ハーシュマンは零細営利企業から大きな国家までの幅広い組織形態においての人間の行動原理を指摘しているが、一般的に金銭的対価なしにサービスが提供されるINGOなどの非営利セクターにあってはこの原則が必ずしも適用可能ではない、とするのが本稿での立場である。特に最貧の発展途上国でのINGOによる援助活動においては、非営利組織はその受益者との間に消極的な相互の「依存関係」が存在することについて、以下に議論する。

まずハーシュマンがこの「離脱・発言・忠誠」の枠組みの前提としているのは、企業と消費者、組織とメンバーなど、まず「建設的な」コミュニケーションが存在

---

28 Kilby, "Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non—Governmental Organizations," 951–63.

29 A・O・ハーシュマン、矢野修一訳『離脱・発言・忠誠——企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房、2005年

する、ということである。消費者は満足を求めて、ある企業の商品を購入し、メンバーは自分なりの目的をもって、ある組織の一員となる。そしてある時に、偶発的な原因で、日頃馴染んできた商品の質が低下したり、組織が衰退したりする。これは不満を感じた消費者や組織メンバーは、何らかの「反応」を示す。それは、商品の購入を止めたり、組織を抜けてコミュニケーションを絶つことであり、それが「離脱」である。一方で、コミュニケーションは維持しながらも、色々な手段を使いながら不満を表明するのが「発言」である。そして、企業経営者や組織のリーダー・意思決定者は、消費者やメンバーのこうした反応を見て問題が発生していることを察知し、「応答」する。売り上げや組織のメンバーが減少したり、不満が爆発して組織が正常に機能できなくなることを避けるために、経営者やリーダーは改善に向けてなんらかの対応策を打つ。こうして、消費者やメンバーの不満を引起した経営や組織運営の問題点が改善され、正常に機能し始める。

しかし、不満を抱く消費者や組織メンバーが経営者や組織リーダーに対して何らかの反応を示すが、この際に彼らが描く「忠誠」によってはその反応の仕方に変化が生じる。商品であれば代替品、組織であれば他の組織があるからといって、すぐには離脱せずに、あえて現存の組織に期待をする可能性もある。また、その商品や組織の「忠誠者」によって、離脱することを脅す場合には、その影響力は意思決定において大きい。しかしそれは、代替品が容易に見つかるような日用雑貨であるか、簡単には代わりは見つからないようなこだわりの商品だったり、あるいは関わりが深い組織など、「何から離脱するのか」によって、消費者や人の判断と行動は大きく影響を受ける。また、組織のあり方や、商品が置かれている市場の構造によっては、「離脱」「発言」という反応の選択肢をすぐにもつことができるとは限らない。また、消費者やメンバーのそれらの反応を、経営者や組織リーダーが感知するかどうか、もしくは感知したとしてもその改善に向けて動き出すかどうかも一定ではない。離脱先の選択肢があまりにも多い飽和状態の市場である場合には、かえって競争が激しすぎて簡単に問題解決できない故に、企業側の反応が遅かったり、怠慢が助長されたりすることもある。たとえ「発言」がされても、単に意見として聞かれるだけで、ガス抜きという意味で終わる場合もある。そして、回復のメカニズムが機能せず、社会全体の格差や不均衡が拡大する。衰退しかけた企業や組織はそのまま消滅するということも考えられる。

このハーシュマンが提唱した「離脱・発言・忠誠」の理論は、市場における自由競争による効率化を説くだけの経済学者に、「発言の可能性」を訴える政治学的な

側面を提示する意味合いがあったとも言える。経済学においては、消費者の不満は「その商品を買わない（離脱）」ことによって表明されることが想定される。一方、政治学においては、人々の不満は「責任者への訴え（発言）」によって表明されることが想定される。経済学では、発言は「非常に遠回りであり、有効性を欠く」ものとして扱われ、一方政治学では、離脱は「裏切り」として非難される。しかし、実際にはこの二つはともに存在するし、しかも相互に影響しあう存在である<sup>30</sup>。

では、こういった市場原理が原則的に機能しない非営利組織の場合について考察する。特に他国での援助活動に従事するINGOが対象とする顧客、即ち「受益者」と呼ばれる人たちからの「離脱」行為から脅威を感ずるような事態は稀である。INGOから提供される支援物資や活動の質が、たとえ受益者にとって満足するレベルに到達していなかったとしても、無償で提供されたことへの「感謝」の念から、INGOとの関係を絶つような「離脱」を、彼らの行動の選択肢に入れることはまずない。また、INGOが支援する現場の多くは利便性の低い農村地域であり、同様のサービスを提供する民間および公共施設が存在しないために、人々がある特定のINGOによるサービス提供から離脱を選ぶことは、その人々の基本的な生活の維持を絶つことをも意味する。また、自然災害・内戦といった緊急事態下での活動地域にあっては、提供されるサービスの良し悪しに関わらず、人々が「受益者」であり続けなければ、その生存さえも危ぶまれる。しかし、例外もありえる。例えば、INGOが提供する活動がマイクロファイナンスといった、市場経済のメカニズムが純粋に機能し、受益者本人に経済的なインセンティブと選択の意思が働くような条件下にある場合においてである。その人々の周りに、同様のサービスを提供する複数の組織が存在し、その中から最適なものを選択する余地がある場合には、結果として特定のINGOからの離脱を考える心理が受益者側にも芽生えるだろう。それでも、INGO等の非営利団体の携わる活動の質や条件が、受益者側の「選択の幅」を狭めているために、彼らの正直な思いに触れるのが困難であり、そこから組織として「学習する」機会が限定されている。

ハーシュマンが指摘する、もう一つの顧客の反応として、「発言」がある。INGOなどの非営利組織には、顧客からの「声」の面では、営利企業とは違う背景がある。前述したように、援助活動における受益者が、援助提供者（INGO等）に対して提示しうる代表的な「声」とは、提供者への「感謝」の意を表明することで

---

30 ハーシュマン、前掲書

ある。よって、提供されるサービスの質の改善を求めるような「発言」には至らない。同様のサービスを提供できるような組織が周辺にない場合には、サービス提供者である INGO に不満を「発言」することによって生じるであろうリスクを、受益者は回避する。何故なら、発言によって INGO との関係を損なうことで、受益者がそれまで享受してきた利益を放棄することにはつなげたくないからである。

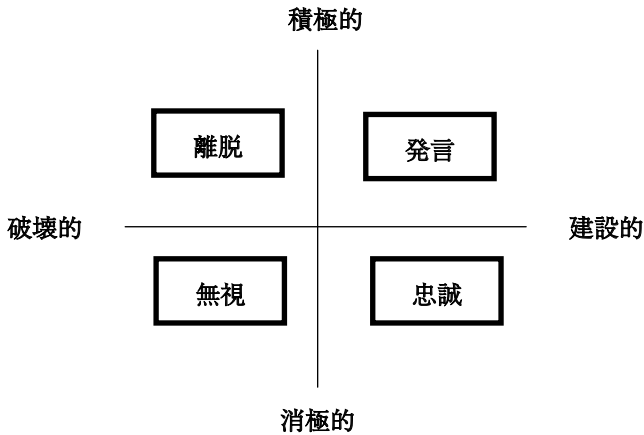


図2 ハーシュマンの「離脱・発言・忠実」のマトリクス<sup>31</sup>

競争原理が働く市場経済では、「離脱」の選択肢が多ければその分「離脱」を選ぶことのほうが容易であるため、企業への苦情やフィードバックというかたちでの「発言」は相対的に採用される確率は低くなる。あえて企業が強力なブランド戦略や、顧客のフィードバックを効果的に吸い上げるシステムを構築することで、顧客の忠誠を維持することに努力を払わなければ、顧客側にとって「発言」よりも「離脱」

31 Rosie Campbell, Keith Dowding and Peter John, "Modelling the Exit—voice Trade-off: Social Capital and Responses to Public Services," Paper for the "Workshop on Structural Equation Modelling: Applications in the Social Sciences," Centre for Democracy and Elections, University of Manchester, 2007.

を選ぶインセンティブは存在しない。よって、営利企業が持続的な収益を確保する上で、顧客からの苦情処理やフィードバックの採用を効果的に実施することで、顧客満足のみならず顧客の忠誠を醸成し、それによって顧客が選びやすい「離脱」を防ぐことにつながるといえる。

ここまでINGOのセクターにおいて「離脱」と「発言」のメカニズムが機能しにくい特徴を上げてきた。極度な貧困状態にあり、INGOといった外からの援助物資や活動に頼ること以外に、人々の生活の選択肢が限定されるような環境下にあつては、INGOに対しての「離脱」や「発言」よりも、INGOへの依存とも言える「忠誠」が受益者である人々の中で強化されてしまう（図2参照）。そして、最悪、援助団体と現地住民とのこのような依存体質が、地域の自立的な発展のためには決して健全でないことは明白であり、援助事業の評価という観点からすれば、依存体質が生起された時点でそれは失敗であり、その事業を実施する組織の運営能力の「衰退」を意味する。しかし、非営利の国際援助団体の事業による成果を厳しく第三者によって取り締まる仕組みが未だ十分に整えられていない現状にあつては、組織の運営能力の衰退がその組織全体に及ぼす影響は少ない。何故なら、株主への配当というかたちで事業による成果を還元しなければならぬ営利企業とは違って、INGOなどの非営利セクターでは、事業によって得られる成果は、事業レポートや「受益者からの声」といったかたちでの説明義務を果たすだけで済まされてしまうからだ。事業による地域発展の「持続可能性」は、ある意味で長期的な観点からしか判断できないものであり、事業終了時に見られる地域の依存体質があつたとしても、それが決定的な失態、および組織の衰退と評価されることはない。よって、財政的に組織が維持されている限りにおいては、組織は持続される。結果的に、INGOは受益者による離脱と発言が表出しない構造をもつこととなる。では、こういった非営利組織運営上の特徴としてあげてきた、受益者との依存関係以外に、INGOのアカウンタビリティに影響を及ぼすと考えられる組織構造について考察する。

#### 4 組織構造

INGOのアカウンタビリティを改善するための取り組みの、もう一つの大きな動きとして注目されるのは、組織構造の改革である。特に組織内の役割、責任、権力すべての実施と委譲、調整の骨組みとも言えるのが、この組織構造であり、利害関係者の視点からもバランスの取れたアカウンタビリティを果たす上でも重要な

ポイントである。

### 組織構造とは？

組織構造とは、効果的に組織管理をしていくためのツールのひとつとして活用され、リーダーがその構造のあり方をチェック、決定するのが常である。その組織構造の主な機能は、1) 大規模のタスクを細分化して構成メンバーである個に割り振って行く、2) メンバーの役割、決定権の範囲、コントロールの枠組みなどを規定すること、3) 仕事を進める上での組織内での手続きや流れを規定すること、4) 誰がどこでどのように意思決定を行うかを規定すること、などが上げられる<sup>32</sup>。

組織の共通目的を果たすために、組織の規模を拡大し、それに伴って作業の分担化を進めていく結果として、正式な組織構造が必須となる。そして、組織構造を管理していくことは、「専門化と統合化」そして「中央集権化と権力分散化」という課題上のトレードオフ、つまり一方を追求すれば他方を犠牲にせざるをえないという状態をマネージすることだとも言える。特に現地駐在事務所を設置しながら、グローバルにその活動範囲を拡大する INGO にとっては、同じ組織内の「内側のアカウントビリティ」を推進していく上でも、権力分散化は重要な課題となる。この研究ノートでは、組織構造の中でも特に権力分散化について取り上げる。

権力分散化とは、組織の目的と、資源とタスクの割り当てについての意思決定を、通常組織の中央に位置するところから、広く下向きもしくは外向きに分散していくプロセスのことである<sup>33</sup>。しかし、権力分散化はすべての意思決定を下部組織へ委譲することではなく、重要決定権は残しつつも日常での責任を委譲することもあれば、逆にすべての決定権も含めて委譲するタイプもある。リンデンバーグ (Marc Lindenberg) とブライアント (Coralie Bryant) は、図3に示すように5つのカテゴリーによって権力分散化の枠組みを説明する<sup>34</sup>。

図3の左右端に位置するのは、複数事務所の管轄はせず、中央集権的な機能をした「独立組織」と「単一組織」である。独立組織としては1990年代初頭にフラン

32 Harold J. Leavitt, Louis R. Pondy and David M. Boje, *Managerial Psychology: Managing Behavior in Organizations*, Chicago and London: University of Chicago Press, 1988.

33 Alan Fowler, "Degrees of Separation: Perspectives on the Decentralisation of International NGOs," In *Decentralised NGO Management*, ed. Sara Gibbs, Ian Smillie, Brian Pratt and Alan Fowler, Oxford: INTRAC, 2000.

34 Lindenberg and Bryant, *Going Global*.



スとベルギーで設立された国境なき医師団や、アメリカとイギリスで別々にスタートした Save the Children といった団体が例として挙げられる。同じ組織の名前はブランドとして維持しつつも、国際本部事務所は一切の意思決定権をもたず、国それぞれで理事会や資金集めを推進する。独立組織の例としては、Oxfam GB (英) も上げられる。ここまで上げたそれぞれの独立組織は、今では世界中における現地事務所の設置によって活動範囲を広げ、その本部事務所の機能は調整役である「連盟体」として機能している。

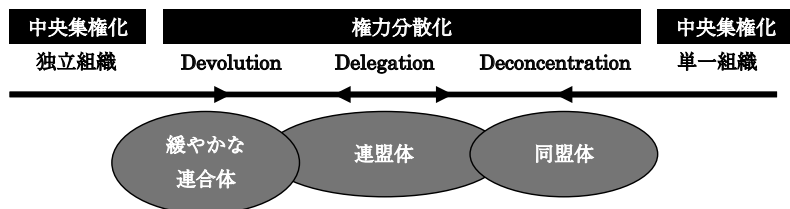


図3 権力分散化の枠組みとINGOの組織構造のタイプ

図3の右端に位置する単一団体とは、理事会や本部事務所は共通で一つだけ持ち、資金調達や配分の決定権もその中央で維持されたタイプである。例としては設立当初の Care と World Vision が上げられるが、その組織規模の拡大に伴い、それら諸団体はすでに「連盟体」の機能をもちながら、今でも権力分散化を進めている。

図3の中央部分に位置する「同盟体」では、連盟体とは違って資金調達やルール設置について中央がある程度の権限をもつ。やや権力分散化の度合いは弱い分、会計、物資調達、人事管理といった面で統一のシステムを導入できるので、組織管理上では効率性が高い。例えば Plan International (PI) はこの同盟体の一つの例である。そして、それぞれの現地事務所は、PI の理念に合致する範囲で独自理念を立ち上げることができる。後で事例として触れる ActionAid International も、最初は独立団体として始まったが、規模拡大に伴って「同盟体」を採用している。

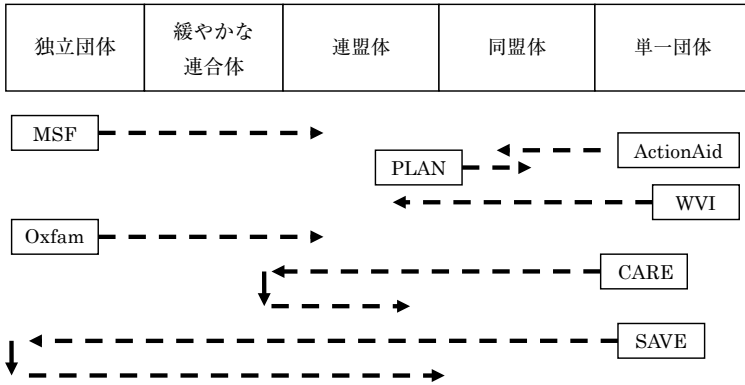


図4 INGOの組織形態の変貌

### 変化し続けるグローバルな組織構造

パートナーの多様性を尊重しながら、グローバルにその活動を展開する INGO の多くは同盟体の組織構造である。機動力を求められる緊急支援や開発援助活動において、多くの INGO が同盟体として組織されるのは、同盟体の特徴としてある組織運営上の効率性が大きな要因であろう。図4に示すように、最初は独立および単一団体としてスタートした INGO も、規模拡大の流れの中で組織構造は権力分散化をしつつ変化を続け、最終的に連盟体もしくは同盟体の構造の中で活動を進めるようになってきている。それはフォアマン (Karen Foreman)<sup>35</sup> とリンデンバーグ<sup>36</sup> も、INGO の組織形態が常に変化し続けることに触れている。そこで以下に、一つの INGO の組織変容のプロセスを辿りつつ、その過程でどのようにアカウントビリティの在り方も変化してきたのか、その2つの関連性に焦点を当ててみたい。

35 Karen Foreman, "Evolving Global Structures and the Challenges Facing International Relief and Development Organizations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1999): 178-197.

36 Marc Lindenberg and J. Patrick Dobel, "The Challenges of Globalization for Northern International Relief and Development NGOs," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1999): 4-24.

## 5 AAIのケース<sup>37</sup>

ActionAid International (AAI) は1972年に世界の貧困撲滅のために立ち上がった組織である。設立当初はイギリス国内の子供達の教育に携わり、その後インドとケニアの子供達の教育サポートを開始した。INGO活動をする団体も少なかった当初、AAIはイギリスでの組織運営に集中化し、そのレポートシステムもすべて本部事務所だけに向けられた。

その後1980年代、活動の場が地理的にも広がり、開発支援プログラムが規模的にも拡大すると、すぐに組織は「単一組織」から「同盟体」へと切り替わった。それがフランス、イタリア事務所の設立につながり、さらなる資金調達の可能性を広げる。しかし、イギリス本部事務所の権限が大きく、権力分散化の動きが弱かったことは、当時の「年間計画及びレポートシステム (APRS)」が設置されたものの、すべての情報は本部事務所に集中していたことから分かる。

そして1990年代、年間予算の倍増に伴い権力分散化の必要性は増した。レポートとして上げられる情報が膨大な量に膨れ上がったことから、本部事務所でも取り扱うことに限界が見えた。それでも一度システム化されたAPRSは変わらず、続けてドナーに報告を届けることが目的で、下向きのアカウンタビリティが果たされる兆しも見られなかった。

それまでの安易にモノを供与する援助から、「持続可能性」「参加型開発」といったテーマが開発援助の業界で取り上げられるようになった1990年代後半になって、The ActionAid Accountability Systemが立ち上がり、下向きのアカウンタビリティの試みが始まった。同時に、AAI内部のアカウンタビリティとして、援助のパラダイムを慈善事業的な要素から「人権」の尊重に方向転換をした。それによって、貧困問題の根本原因を扱う上で市民社会の声に耳を傾け、彼らの声を代表することに意識をもち始めた。この戦略的な変化によって、ドナーの影響力のある見解によって組織が運営されるのではなく、先進国も途上国もすべてのパートナー団体のリーダー達が集合し、平等な立場で世界の人権問題に携わっていくという方向が生まれた。

そして、1999年に外部評価者を招いてアカウンタビリティのシステムの抜本的な改革に乗り出した。すでに当時のシステムは旧態依然としたものであ

37 ActionAid-International (2008). History, Retrieved April 02, 2008, from <http://www.actionaid.org/main.aspx?PageID=7>

り、組織内における変化にもついていけていなかった。そして、2000年にthe Accountability, Learning and Planning System (ALPS) が生まれ、特に下向きのアカウントビリティーに焦点が当てられた。これによって、AAIが携わるすべてのプロジェクトにおいて、計画立案、予算、モニタリングと評価のサイクルが実施され、そのサイクルの学びの中心には必ず貧しい受益者がおかれるようになった<sup>38</sup>。ALPSはトップマネジメントから強制されてやるものではなく、すべての意思決定に受益者が含まれることが原則である。またこのALPS開発の流れから、スタッフ自身の成長を目的として、上司・部下・同僚すべての人から自分の評価をもらう360度フィードバック制度や相互関係の構築によって、AAI内の組織人材の育成が活発に実施されるようになった。

ALPSの主な特徴は柔軟性であり、そこから継続的な学びとイノベーションが生まれることにある。また、スタッフ自身の省察と自己批判が徹底的に促された。その中で、これまでのようなドナー中心のアカウントビリティーから、受益者の成長に焦点を当てた下向きのアカウントビリティーに少しずつ転換されていった。

もちろんALPSを導入することに抵抗や不満がメンバーになかったわけではない。特に会計システムに至っては柔軟にその変化に対応することが難しかったとされている。そしてこのALPS導入の初期段階に、AAIの本部事務所をロンドンから南アフリカのヨハネスブルグに移転した。先進諸国の中でその拠点を発展途上国に移すINGOは珍しかったが、それでもAAIのガーナ、ケニア、インド、ウガンダといった国々で、少なくとも組織運営費の50%を自己資金でカバーする試みが始まり、いよいよドナーと現地事務所の資源依存関係からの脱却が始まった。そして、国際レベル理事会への発言権も得られるようになった。

### 事例からの考察

本稿の仮説は、組織構造の変革はアカウントビリティーのプロセスに影響を及ぼすということだった。ここでのリサーチクエスションは、「設立当初のAAIのアカウントビリティーがドナーに対してのアカウントビリティー（上向き）に偏っていたのに対し、彼らが推進した権力分散化によって、組織のアカウントビリティーは下向きに変化していったのか？」ということだ。

結果的にはAAIの組織構造とアカウントビリティーの仕組みの間に深い関連性

---

38 ActionAid-International. (2006). ALPS Accountability, Learning and Planning System.

は見られなかった。権力分散化を進めていた時期でも、依然として上向きのアカウンタビリティを採用し続ける組織の慣性が働いていた。これとは反対に、AAIが同盟体の形態をもちつつ階層的な組織構造を維持しながら国際組織として拡大していた時期にあっても、下向きのアカウンタビリティを実践するためにALPSを導入することができていた。

ということは、組織構造の在り方がその組織にバランスの取れたアカウンタビリティをもたらすとは限らない。例えば、権力分散化の中にあっても、官僚的でトップダウンなアカウンタビリティを進めることもあれば、中央集権的な組織であっても、下向きのアカウンタビリティを容易に推進することもありえる、ということだ。では、何が組織の行動に影響を及ぼすのだろうか。

シャイン（1985）は組織文化が組織行動を決めるとしている<sup>39</sup>。つまり組織構造が組織行動を決めるのではない。たとえ組織が分散化するようにデザインしていたとしても、組織文化が官僚的なままであったら、組織運営の実践も同じように階級的な状態のままであろう。シャインは組織文化には三つのレベルがあると指摘する。組織構造といった表面に現れる事象、組織の中で確立し共有される価値観、そして、組織構成員の意識下、場合によっては無意識の中にある基本的な前提条件や信念といったものだ。シャインが提示する組織文化のレベルに照らしてみれば、組織構造は組織行動の表層に出ているものにしかならない。このように、組織構造がその組織内部の価値観、構成員やリーダーの本質的な考え方の表層的な一面に過ぎないのであれば、INGOに表れる共通した組織文化の特徴を分析する必要がある。

## 6 結論

グローバルな展開を広げるINGOの組織構造は、そのアカウンタビリティの在り方に必ずしも影響を及ぼさない。それよりも、対象とする受益者からの苦情・提案・フィードバックから学ぶといった、「相互作用」や「対話」を通じて、自己省察・自己批判ができる組織文化が、グローバルな時代におけるアカウンタビリティを決定付けることが見えてきた。

また、INGOの活動領域は常に流動的であり、グローバル化の影響を受けやすい

---

39 Edgar h. Schein, "How Culture Forms, Develops, and Changes," in *Gaining Control of the Corporate Culture*, ed. Ralph H. Kilmann, Mary J. Saxton, Roy Serpa and Associates (San Francisco: Jossey-Bass, 1985): 17-43.

特徴もあることから、国境を越えて活動する INGO の組織も同様に、変化し学習し続けるものでなければならない。その組織学習を阻害する背景に、受益者の社会的・経済的なステータスがあること、そして「離脱」と「発言」が営利企業ほど機能せず、逆に依存体質が生まれやすいことにあること等も見えてきた。

ドナー組織、現場事務所、そして受益者すべての利害関係者が、「共生関係」にあることを前提にして、特に組織運営上で必要な資金確保へのアクセスに近いドナー側が、意思決定のプロセスをフラットにすることが必要だ。それを長い組織変革の試みの中で少しずつ実現していったのが AAI であった。それは自己批判と省察・学びの連続であり、それを可能にしたのは組織構造ではなく、学習の文化を醸成したリーダーシップでもあっただろう。世界の貧困と基本的人権や参加の実現を目指す国際援助組織であればなおさら、貧困に直面する受益者からの率直な声に耳を傾けることを恐れず、立場を越えて学び合う相互関係を優先項目として据えられるリーダーが組織内部に必要とされる。それが、受益者側との信頼関係構築に繋がり、同時に援助組織としてのアカウンタビリティ能力の向上につながる。受益者からの離脱と発言がシャットアウトされやすい環境におかれた非営利組織の INGO セクターだからこそ、自己批判と省察・学習の文化を醸成しつつ、組織の使命に忠実に歩むことが求められる。

## 7 今後の研究の可能性

非営利団体のアカウンタビリティを、組織構造という切り口から分析した結果として見えてきたことは、組織のアカウンタビリティは必ずしもその組織を取り巻く規則や構造といったハードの側面に現れるものではない、ということだった。逆に大切なことは、組織の構成メンバー一人一人の自己省察 (Self-Reflection) を通して、ドナー、現地事務所、受益者の立場・役割を越え、建設的な学びあいを可能とする「包括的な学習共同体」が、その組織の文化として構築・醸成されているかどうか、という点であった。ハーシュマンが提唱する「発言」と「忠誠」の要素が融合して、過剰な競争を煽られる市場経済の枠組みではなく、相互依存関係の時代にふさわしい国際組織のあり方が問われる。その意味で、今後の一つの専門研究分野として「国際的な非営利組織経営における組織学習論」なるものを確立し、様々な事例研究を通して、営利企業の経営学に匹敵するような分野を探求していく必要がある。

もう一点は、非営利組織運営上の利害関係を越えて、その組織を取り巻く社会全体における「公共益」を優先できるリーダーシップについてである。それはまさに、一つの非営利団体の枠を越えて、国、そして世界全体に広がる様々なグローバルな問題に取り組むに値する「公共性の高い」組織作りが求められていることを意味する。同時に、公共性について敏感なリーダーを選び、そのリーダーの下でINGOを取り巻く多様な利害関係者に対しての「申し開き」が出来るオープンな組織文化を醸成する必要をも意味する。これまでのように、資金、支援者の数、プロジェクトの規模といった面での影響力増加のみではなく、組織の使命、ビジョン、価値観に照らし合わせながら、利害関係者とのバランスの取れたアカウントビリティーを果たすことが、これからのINGOに求められていると言える。研究分野として、グローバルに展開するINGOのみならず、国内外で活躍する非営利組織のリーダーとのインタビュー等を通して、「非営利組織のリーダーシップ」の全体像や課題を取り扱っていく可能性も挙げられる。