

筑波大学社会・国際学群国際総合学類
卒業論文

開発 NGO の政策提言の意義と課題

2014 年 1 月

氏名：中居秀美
学籍番号：201010395
指導教員：関根久雄

目 次

第1章 序論.....	1
1. 研究の目的.....	1
2. 研究方法.....	3
第2章 NGOの性質と種類.....	5
1. NGOとはどのような組織か.....	5
(1)NGOの特徴.....	5
(2)NGOの役割.....	6
(3)ECOSOCの協議的地位.....	9
2. NGOの形態.....	10
(1)多国籍NGO.....	11
(2)NGOのネットワーク.....	13
第3章 政策提言活動の実際.....	16
1. 政策提言とアドボカシーの違い.....	16
2. NGO単独での提言活動.....	17
(1)日本ボランティアセンター（JVC）の取り組み.....	17
(2)World Visionの取り組み.....	20
3. ネットワーク型の提言活動.....	23
(1)国際協力NGOセンター（JANIC）の取り組み.....	23
(2)洞爺湖G8サミットNGOネットワークでの取り組み.....	26
第4章 分析.....	31
1. 政策提言の分類.....	31
2. 政策提言のための戦略.....	32
(1)ネットワークの形成.....	32
(2)メディアの活用.....	33
(3)開発教育・啓発活動の充実.....	34
(4)調査研究能力の向上.....	35
3. 政策提言を評価する仕組み.....	35

第5章 結論.....	39
1. 政策提言の意義.....	39
2. 今後の展望と課題.....	41
注.....	44
参考文献.....	46
Summary.....	48
謝辞.....	50

図 目 次

図1 アカウンタビリティ・セルフチェック修了のロゴマーク	36
------------------------------------	----

表 目 次

表1 日本の開発 NGO 数の推移.....	2
表2 寄付収入が1億円以上の団体.....	13

第1章 序論

1. 研究の目的

貧困、飢餓、環境、平和構築、ジェンダー、児童労働など、グローバル・イシューと呼ばれる問題が山積する現代において、その解決を担う主要なアクターは政府、企業、そして市民社会である。政府は長らく国際関係上のメインアクターであり、人々は国家という枠組みの中に当てはめられてきた。しかし人々の行動は国家という枠にとどまらず、グローバル化が進み、次第に国家という枠組みを超えた世界的な問題が浮き彫りになってきた。国境を越えて広がるグローバル・イシューの解決に対し、政府はその権力をもとに資金や人材を投入してきた。さらには、国連などの国際機関に加盟し、世界的な行動目標や宣言を作成し、実行してきた。多国籍企業のように国境を越えて活動する大企業も、今日の国際社会では影響力を持つ存在である。企業は自らの利益を追求し、規模を拡大させながらも、社会的責任を果たすべく環境や労働の分野で問題の解決に貢献してきた。しかしこれら2つのアクターの取り組みだけでは、グローバル・イシューは解決されず、それどころか、さらにその深刻さが深まっている問題もある。そのような状況の中で注目されているのが市民社会である。市民社会とは、「政府と、個人や家庭・企業などの私生活の領域の間にある、多様な特定の価値実現のために自発的に組織化された政治的・社会的空間」[高柳 2000:17]というのが一般的な理解であり、NGO や NPO をはじめ、労働組合、大学などの学術団体、宗教団体などを加える場合もある。また山口は市民社会を、民主主義、近代主義、近代化、主体性・自立性、法治国家、ブルジョア社会などつながり合って生まれた言葉として、「市民の役割が重要な意味をもちうるような思想的・制度的要件が用意されているという意味で、成熟した文明社会であるかどうかを基準とするものである」と述べている[山口 2009:5-10]。

市民社会を構成する「市民」とは、いわゆる「市」に住んでいる人々という事実概念的意味合いではない。それは「自立した人間同士がお互いに自由・平等な関係に立って公共社会を構成するという＜共和感覚＞に支えられ、そうした人々の自治を社会運営の基本とすることを目指して公共的決定に主体的に参加しようとする自発的な人間型」[山口 2004:9]のことである⁽¹⁾。山口によると自立性、公共性、主体性が近代的

な「市民」のキーワードであり、『世界市民』的な方向に向けて開かれた視野や問題意識をもっている人々であるかどうか」[山口 2004:10]が重要であるとされている。近年そのような市民が形成する組織の中で、特に注目されているのが NGO である。これらの組織が登場した理由を、重富は「スペース」という言葉を用いて説明している⁽²⁾。彼は三角形で表し、その各頂点に、貧困ゆえに市場を通して資源を入手することができない状況(市場の限界)、政府の社会福祉政策がまったく行き届かない状況(政府の限界)、コミュニティが供給できる資源には限りがある状況(コミュニティの限界)を示した。その上でそれらの活動ではカバーしきれない需要、つまり空きスペースを埋めるために、今日の NGO の活動があると述べている[重富 2002:42-48]。グローバル・イシューの解決には、トップダウン的に力が働く政治の場でも、富める者が優位に立つ市場の場でも、自分の意思で所属を選択できないコミュニティの場でもなく、新たな運動体が必要である。それに当てはまる運動体として NGO が注目されている。これまでさまざまなアクターが力を尽くしてもなお、零れ落ちていた領域の問題、つまり社会の底辺の人々が抱える問題に取り組むべく活動しているのが NGO である。NGO は政治的にも経済的にも中立的で非権力的な組織として存在している。

NGO への注目は、近年高まりを見せているが、それは NGO が近年登場したものだからではない。NGO の活動には 70 年近くの歴史があり、地道な活動によって蓄積してきたノウハウと知識がある。ではなぜ NGO が注目されているのか。それは、NGO の数と活動量が増え、それが国際社会にもたらす影響が無視できなくなっているという状況がある。NGO は伝統的に、人権や環境、開発の分野で活躍してきたが、近年ではジェンダー、医療、金融、選挙監視などの分野にまで進出している。また、NGO の数は年々増加している。日本の NGO も例外ではなく、開発 NGO だけを見ても、著しい団体数の増加が見られる(表 1)。

表 1 日本の開発 NGO 数の推移⁽³⁾

1970(年)	1975	1980	1985	1990	2000	2004	2011
8	14	30	54	112	250	277	321

([吉川 2008:34]と、国際協力 NGO センター (JANIC) 発行の

「NGO データブック 2011」より筆者作成)

伝統的な NGO の一つに開発 NGO がある。開発 NGO は長年、農村開発やコミュニティ開発などを、支援地で直接実施する取り組みをおこなってきた。しかし、NGO の地道な活動だけではグローバル・イシューの解決に大きな貢献を果たすことが難しい状況に直面し、積極的に他のアクターと協働していく姿勢を見せ始めている。そのような流れの中で、開発 NGO の特徴的な取り組みは政策提言である。政治的領域に踏み込んでいくという、NGO の性質を揺るがすような政策提言という取り組みに、さまざまなアクターが注目し、高い期待が寄せられている。

これまでの NGO に関する研究は、NGO という組織そのものに着目した理論的分析、国際機関との関係における NGO の歴史、NGO が行っている草の根レベルの活動の評価、アカウンタビリティ（説明責任）と透明性についての考察などがほとんどであった。NGO の役割として政策提言活動を取り上げるものもあるが、NGO が行う活動の一部の紹介として触れる程度で、実際の提言活動が行われる具体的背景や内容、その活動がもたらした結果の評価を行っているものは少ない。注目度、期待度が共に高い政策提言活動であるが、その活動の歴史が浅さ、具体的な情報へのアクセスのしにくさから、政策提言のみを取り上げて研究されることはまだ少なく、NGO 研究の一部に取り込まれてしまうというのが実態である。

そこで本論では、NGO とはどのような組織であるのかを明示し、なぜ NGO に政策提言活動の役割が期待されているのかを考察する。そして政策提言を行う NGO の事例研究を通じて、NGO の政策提言活動の意義と問題点を明らかにする。

2. 研究方法

本論では主に文献、学術論文、政府・国際機関・各 NGO のウェブサイトを通じて得られる情報を用いて研究をおこなう。文献、学術論文は NGO に関するものを中心に、市民社会、開発援助に関するものも参考とする。また、パンフレットや年次報告書など NGO 自身が発行したものも用いる。政府・国際機関・各 NGO のウェブサイトには必要に応じてアクセスし、最新の情報を取得するように心がけた。また、政策提言活動を行っている NGO へのインタビュー調査を行い、そこから得られた情報も用いて研究を行った。インタビューは日本ボランティアセンター（JVC）に勤務するカンボジア事業担当の山崎勝氏、国際協力 NGO センター（JANIC）に勤務する調査・提言グループマネージャーの水澤恵氏にそれぞれ 1 回ずつおこなった。以上から得ら

れた情報をもとに、研究を進めることとする。

第 2 章では本論で取り扱う NGO とはどのような組織であるのか、その性質と行動規範から体系的に分析する。第 3 章では、4 つの具体的な NGO の事例を取り上げ、個々の NGO の政策提言の歴史と実態を明らかにする。第 4 章では事例研究を踏まえて、政策提言をいくつかのパターンに分類する。そして政策提言に必要な戦略と能力の分析を試みる。さらに、NGO 自身が政策提言活動を発展させるために必要と思われる、評価の方法を探る。第 5 章では、開発 NGO の政策提言活動の意義と課題点をまとめて、それを本論の結論としたい。

第2章 NGOの性質と種類

1. NGOとはどのような組織か

(1)NGOの特徴

NGOとは、Non-governmental organizationの略であり、日本では政治的領域からの自立を表すため、「非政府組織」と訳される。類似した用語にNPO（Non-profit organization、「非営利組織」）という用語があるが、日本では、NPOは主に国内で活動する団体、NGOは海外で活動する団体という、漠然とした使い分けがされている。本論ではNGOを取り扱うこととし、国内だけで活動する組織、つまり一般的に言われているNPOは分析の対象としない。

NGOには主に4つの特徴がみられる。ここでは根岸による先行研究[根岸2006:139-141]を参考にNGOの性質を明らかにする。まず第1に、自発的な行動に基づく非政府性である。NGOとは、その構成員について、政府や政府関係機関以外の主体によって設立され運営される団体である。つまり、団体の意思決定⁽⁴⁾において政治的利害に影響されず、「自立している」という特徴がある。また資金面では、政府機関からの援助ではなく、主に個人からの会費収入や寄付でまかなわれている⁽⁵⁾。これらは市民による任意行為であり、このことはNGOの非政府性を保障するとともに、組織が市民の自発的な行動によって支えられていることを意味する。しかし、これはNGOが政府からの援助を一切受け取らないという意味ではない。NGOと政府の協働が見られる近年では、政府からの資金的援助を受けるNGOも少なくない。

第2に、公共的な活動のための非営利性である。NGOの活動は、広く市民のため、彼らの暮らしの改善や維持を目的におこなわれるものである。もちろん組織の存続、活動の継続のためには少なからず資金が必要である。そのため、NGOが資金集めを行うことは否定できない。しかし、獲得した資金はNGOの運営・活動そのもの、もしくはそれに必要なもの（人件費、賃料、光熱費など）に使われ、出資者に配当として分配することはない。利潤追求を最大の目標としない点、利潤を還元しない点において、企業とは著しく異なる特徴を持つ。

第3に、自由な選択を保障する開放性である。NGOは特定の集団に属する人々だけで構成されているものではなく、すべての市民に参加資格がある。この点で、労働

組合や宗教団体とは区別される。

最後に、もっとも重要な特徴が、継続的なビジョンを掲げている点である。グローバル・イシューの解決のために、NGO という組織を結成し活動することの意義は、長期的なビジョンを掲げ、それを達成するために継続的な活動ができることにある。すべての NGO が必ずしも同じビジョンを掲げているわけではないが、活動の動機が「人道的なものであり、また社会正義心に基づき社会的公正の実現を図ろうとするもの」[馬橋・高柳 2007:255]であるという点では、すべての NGO に共通しているといえるだろう。NGO が自発性、開放性を有する拘束力の低い組織であるからこそ、活動の継続性を保証したり、資金や人々を動員する、いわば求心力を確保したりする、明確かつ正当なビジョンが不可欠となる。NGO が掲げるビジョンとそれに共感する人々の意志が、NGO 活動の原動力である。

以上のことから、本論では NGO を「人道的ビジョンを掲げ活動する非営利の市民組織」と定義することができる。

(2)NGO の役割

NGO は、実際にはどのような分野で活動しているのだろうか。国際協力 NGO センター (JANIC) は、NGO の事業分野をコミュニティ (農村開発、都市開発など)、産業 (農業・漁業、適正技術など)、人材 (教育、職業訓練など)、生活 (保健医療、人口、在日外国人支援など)、金融 (小規模融資、貿易など)、救援 (食料・飢餓、自然災害など)、地球環境 (森林保全、生物多様性など)、平和・政治 (軍縮、平和構築など)、人権全般の 9 つに分類している⁽⁶⁾。これらの分類はさらに 2 つに分けることができる。NGO が被支援地域に支部を持ったり、スタッフが被支援地域へ直接入って住みと共に活動したりする、いわゆる「草の根」活動と、政治や世界システムの不平等・不公平を社会に訴えていく、「変革」活動の 2 つである。前者にはコミュニティ、産業、人材、生活、金融、救援分野の NGO が該当し、開発 NGO と称されることが多い。後者には地球環境、平和・政治、人権全般に主に取り組む NGO が該当し、環境 NGO、人権 NGO などが得意とする分野である。

NGO の役割は、その歴史の中で変化してきた。デビット・コーテンは NGO の目的と対象、活動の方法の基準に 4 つの世代に分類した[コーテン 1995:145-164]。第 1 世代の NGO は世界の貧者や戦災者を救うために物資を直接供給する活動をする。コ

コーテンはこれを「救援・福祉」の世代と呼んでいる。活動の対象をある特定の緊急事態から生まれた貧者や戦災者としているので、そのような事態が発生し続ける限りこの世代の NGO は存続することになる。しかし、このような活動は人々の「慈善」意識に支えられており、一時的な物資供給を主とするため、問題に対し治療的な対応しかできない。第 2 世代は「地域共同体の開発」を目的とし、NGO の撤退後もその地域が持続的に活動することを重要視している。そのため、活動の対象を第 1 世代が個人や家族としてきたのに対し、第 2 世代は農業従事者や女性グループなどである。これらの人々に働きかけることによって NGO の活動を地域コミュニティレベルに拡大し、住民の自助努力によって持続性を得ようとしたのである。しかし、この世代の活動は政府や国際機関の開発プロジェクトとは無関係に実施されているものがほとんどで、地域内で一定の持続性が得られたとしても、開発プロジェクトに影響を及ぼすほどのものではないとコーテンは指摘している。次の第 3 世代は地方・国家というより大きな集団を対象としており、「持続可能なシステム開発」を目指す世代とされる。第 2 世代の活動には持続性と、その成果を地方・国家や開発プロジェクトに反映させる仕組みが求められる。そのためには NGO が活動し続けるか外部からの援助に頼らなければならない。そこで第 3 世代の NGO は、地方・国家に働きかけることにより、現地の開発を持続可能にする環境や制度を生み出そうとしている。働きかけの対象を地域住民とする第 1、第 2 世代とはこの点で大きく異なる。最後の第 4 世代は、それでも解決しない貧困などの問題は世界の政治経済システムに原因があるとし、その変革に取り組む世代である。地球規模で起こっている問題を地球規模で共有し、解決に向けた行動に人々を向かわせることを目的とし、メディア、教育、キャンペーンなど様々な手段が用いられる。コーテンは第 4 世代の NGO は開発の分野にはまだ少ないが、政策提言活動を通じて政府や国際機関に訴える NGO も存在していると述べている。コーテンは NGO を 4 つの世代に分類したが、すべての NGO がこのどれか 1 つだけに当てはまるわけではなく、いくつかの世代にまたがっている場合もあると指摘している。また、NGO を、慈善・支援・触発の 3 段階に分類したり、より細かく 5 世代に分類したりする研究者もいる⁽⁷⁾。いずれの分類においても、最終段階の NGO は政策提言やキャンペーン活動を中心におこなっている。このことは、NGO は政策提言をするべき存在であるという強制的な役割の付与をしているわけでも、政策提言をしている NGO が優れているということを述べているわけでもない。NGO にとって

政策提言は、もっとも新しい取り組みの一つであり、NGO の活動としては未だ発展段階にあることを示している。

個々の NGO は、複数の各国支部と潤沢な資金を持つ国際的な NGO 以外、資金的にも人間的にも小規模なものが多く、政策提言活動をおこなって社会にインパクトを与えるには影響力が乏しい団体がほとんどである。そのため NGO 同士がネットワークを形成し、より多くの人々を巻き込んで政策提言活動をおこなう場面も増えている。

支援地に入り、実際に現地の人々と共に活動する、いわゆる草の根活動は、NGO が伝統的に取り組んできた分野である。戦災者や難民、自然災害で被災した人たちを救うための直接的な支援が初期の NGO の主な取り組みであった。しかし NGO の規模や資金が拡大し、より長期的な活動をおこなううちに、NGO が取り組む問題は次第に複雑で構造的なものになっていった。平和構築や人権保護などの問題は、特定の国や地域に限定されない複雑な問題であり、物資救援やハード面の支援だけでは解決され得ない。物資を救援しなければならないような状況を作り出している世界システムや各国政府の政策と、グローバル・イシューが自らの生活と結びついているという人々の意識の変革、つまりソフト面での変革が必要不可欠である。その課題に直面した NGO は、これまでの活動で蓄積してきた情報やノウハウ、ネットワークを活かし、「変革」活動へと事業形態を拡大していった。

アドボカシー活動は「変革」活動に取り組む NGO によっておこなわれることが多く、人権 NGO や環境 NGO と呼ばれる団体が得意とする分野である。しかし草の根活動をおこなう NGO にもこの役割は求められている。それは、開発 NGO が取り組んできた問題が草の根レベルの活動だけでは解決に向かわず、「変革」活動の必要性が高まってきたためである。開発 NGO は活動の中で南の人々が抱える問題を構造的に捉え、それを北の国々や国際社会へ発信する「課題設定の役割」[臼井 2003:39]を担っている。NGO 自身が、問題の根本は何かということを認識する能力は身に着けたと思われるが、これからはさらにその問題を発信し解決に向けた政策を共に考えていく能力が求められる。一向に解決されない貧困などの問題をただ深刻なものとして発信するだけでなく、それをどのように解決するべきかについて具体的な提言をおこなうことで、NGO の「変革」活動は充実したものになりうる。NGO には政府や国際機関のよきパートナーとして、政策提言の役割が期待されているのである。

(3) ECOSOC の協議的地位

NGO の地位が世界的に認められる契機となったのは、国連憲章の制定である。その中でも 1946 年に採択された 71 条では、NGO との協議制度が定められている。

国連憲章 71 条：経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また適当な場合には、関係のある国連加盟国と協議した後に、国内団体との間に行うことができる。[福田 1988:20]

ここで「民間団体」と訳されている言葉が NGO であり、これ以来 NGO という言葉が国際社会で一般的に使われるようになった。主として各国政府から構成される国連の場に、NGO との協議制度が設けられたということは、国連が NGO の影響力を認め、その存在を重要視し始めたということである。

NGO 協議制度に参加できる NGO の主な要件は、以下のとおりである[馬橋 1999:5]。

1. 経済社会理事会およびその下部機関の権限に属する問題に関心をもつ。
2. 国連憲章精神、目的ならびに原則に合致している。
3. その能力や代表的性格を有する分野において顕著な存在である。
4. 本部をもち、執行委員を置く。政策の決定および政策策定機関に責任を負う執行機関について規定し、民主的に採択された規約をもつ。
5. 団体を代表する権限をもつ者を置く。
6. 代表制をとり、会員に対して説明責任を果たすメカニズムを有し、会員は投票権の行使など適切な民主的かつ透明な意思決定過程を通して団体の政策と行動を効果的に規制する。
7. 団体の基本的資金は、主として加盟国内団体なり、個人の会員からのものである。

さらにこれらの要件に当てはまるとされた NGO は、一般協議的地位 (General)、特別協議的地位 (Special)、ロスター (Roster) の 3 つの地位に分類される⁽⁸⁾。どの地位にも会議への出席と意見書の提出が認められている。意見書は一般協議的地位が

2,000 字以内、特別協議的地位とロスターが 500 字以内である。意見書としてはかなり字数が少ない印象を受けるが、このような機会が設けられているということは、NGO の意見が国連の場において価値を高めたということである。

しかし、上記の主な要件を満たしていれば、どんな NGO でもこの協議的地位を獲得できるわけではない。NGO との協議関係の樹立に適用される原則の一つに、「能力を有する分野、または代表的な特性に関する分野において、確固たる名声を持つ NGO でなければならない」[馬橋 1999:190]という文言がある。また、「ある分野において類似した目的、関心、基本的な見解を持つ多数の組織が存在する場合には、経済社会理事会との協議の目的で、グループ全体のために協議を行う正式な権限を与えられた共同委員会、またはその他の組織を発足させることができる」[馬橋 1999:190]という規定もある。つまり、国連の場で協議に参加するには、一つの分野で顕著な活動をおこなう NGO と認められるか、協議のための組織を結成させるしかない。これは、世界中に何万とある NGO が国連の場で声をあげるにはあまりにも狭き門であり、ましてや NGO を通じて人々の声を政策に反映させることは、非常に困難である。この制度は、人々の声を国際機関の場に反映させるためのものではなく、NGO が培ってきた専門知識や情報を効率的に活用しようという、国連のための制度であるとも言える。

しかし、この制度の制定は、NGO が個別に活動する単体の存在ではなく、政府や国際機関と対話し協働しうる存在であることを裏付けた。国連が取り組む課題について、もっとも現場に近いところで活動し、長期にわたり現地の人々と触れ合っているはずの NGO から得られる情報は、現実的かつ貴重なものである。そのため、国連の場でも NGO が持つ知識や情報は重要視されるようになった。この制度で提出が認められている意見書は、現在における政策提言書の先駆けであったともいえる。非政府性を掲げる NGO が政策策定に関わり、政府や国際機関の意識改革に取り組むことになったきっかけでもある。

2. NGO の形態

NGO が政府や国際機関という大きなアクターに政策提言をするには、ある程度の規模を持ち、影響力を認められなければならない。そのためには、①大規模な NGO となる、②ネットワークを作る、のいずれかでなければならない。ここで言う NGO の規模とは、資金の潤沢さ、職員と会員から成る支持者の多さを基準とする。決して

取り組んでいる事業分野の多さを表すものではない。NGO の規模は活動の影響力に大きく関わるものである。またネットワークとは、NGO 同士が活動分野や地域に関わらず、共通の問題意識と達成目標を持って一定期間、もしくは無期限に組織されるものである。以下では、NGO が大規模 NGO の一形態である多国籍 NGO となる意義について、そして NGO 同士がネットワークを組む意義について述べる。

(1)多国籍 NGO

NGO には、1 国内で活動するものと、複数国に支部を持つものがあり、後者は多国籍 NGO と呼ばれる。多国籍 NGO が持つ支部は、支援する側の国に設立された支部と、被支援国にある支部との 2 つがあり、多国籍 NGO は支援する側の支部の数が多い。世界中に 50,000 以上もあると言われている国際的な NGO の中でも、支部数が多い Oxfam、World Vision（被支援国も含めそれぞれ約 90 か国に支部⁽⁹⁾）、アムネスティ・インターナショナル（約 80 か国に支部⁽¹⁰⁾）、ケア・インターナショナル（約 70 か国に支部⁽¹¹⁾）、プラン（50 か国に支部⁽¹²⁾）、アムダ、オイスカ（それぞれ 30 か国に支部⁽¹³⁾）、国境なき医師団（28 か国に支部⁽¹⁴⁾）、Save the Children（29 か国に支部⁽¹⁵⁾）などは多国籍 NGO に分類することができる。

ここで多国籍 NGO と分類した NGO は、国際 NGO や INGO（International non-governmental organization）とも呼ばれるが、それは「国際協力に携わる NGO」を意味している場合もある一方で、事業分野は特定されずに「多くの支部を持ち世界中に活動のフィールドを持つ NGO」という意味合いで使われるなど、一定した意味を持っていないように思われる。「国際協力に携わる NGO」という意味の場合、世界的に見れば NGO の中でも国際協力に携わる NGO を限定して言いたい場合には適切だが、日本ではそもそも国際協力に携わる市民組織を NGO と呼ぶ傾向が強いため、重複した意味になってしまう。今ここで言及しようとしているのは、後者の世界的に活動するという意味合いを持った NGO のことで、世界中に多数の支部を有することから「多国籍 NGO」と名付けることとする。

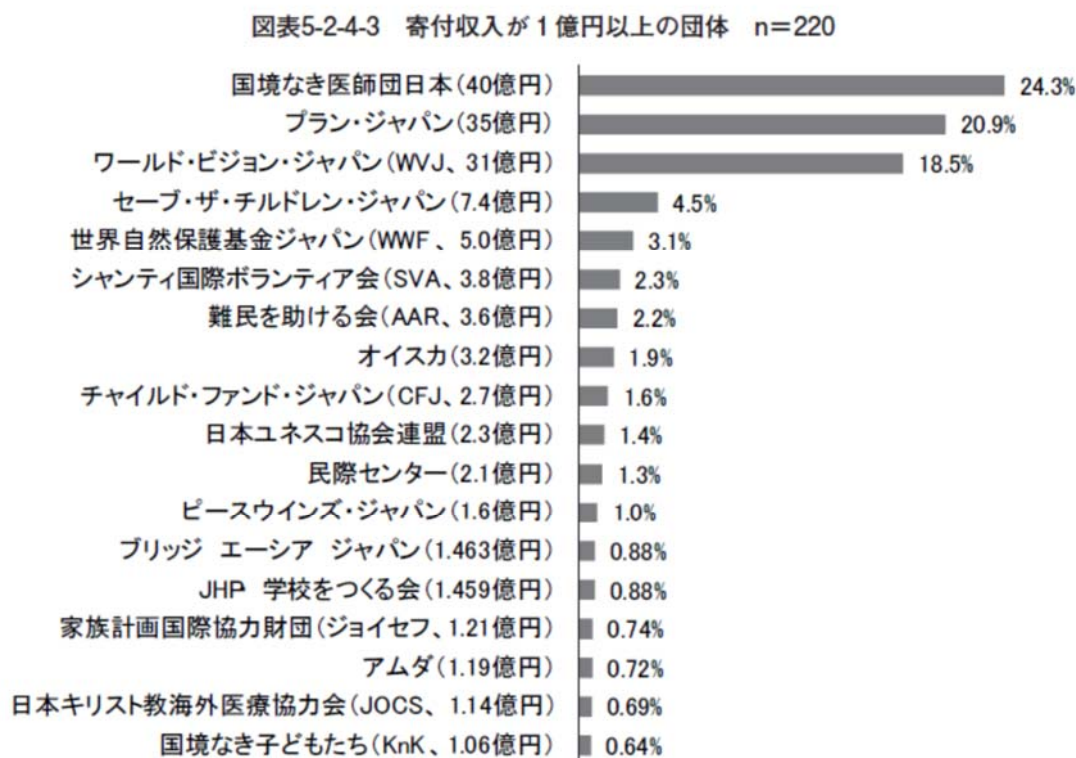
多国籍 NGO の支部が日本に設立され始めたのは、1980 年代以降で、地球環境問題が深刻化した時期と重なる。JANIC が独自に調査し発行した「NGO データブック'96」によると、日本で活動する 351 の NGO のうち 20 団体が多国籍 NGO の支部として活動している。多国籍 NGO の日本支部として活動する際には形式上、優遇措置や障害

となる制限はない。多国籍 NGO は世界中に支部を持っており、同じビジョンのもとで活動しているものの、支部ごとに積み上げてきたノウハウや育成してきた人材が違いため、得意分野が少しずつ異なる。そのような各国支部が協力できる体制を組織内で確立し、NGO の能力向上を図る恒常的な環境を整えられることが、多国籍 NGO のメリットでもある。

社会へのインパクトとして、世界各国に支部を持つことで、より多くの人々にその団体の活動を認知してもらうきっかけを得ることができる。NGO の数は年々増え続けているが、特に日本では小規模な NGO が多く、個々の活動がクローズアップされることは少ない。同じような分野で問題意識を持っていたとしても、個々の団体の影響力が小さくは、社会へのインパクトは生まれない。しかし多国籍 NGO のように、一つの団体としてのビジョンや問題意識を共有した組織が、世界各国に散らばっていくことで、それがより多くの人に共有され、国際世論の形成につながっていく。そうすることで、NGO の活動の世界的な影響力は拡大していく。多国籍 NGO になることは、NGO の一つの戦略であるとも言える。

日本の NGO の資金について、年間の寄付収入が 1 億円以上の団体の上位 18 団体のうち、上述したうちの 6 つの多国籍 NGO がランクインしている（表 2）。これらの 18 団体で日本の NGO に対する寄付収入の 87.4% を占めており、多国籍 NGO をはじめとする一部の NGO に寄付が偏っていることがわかる。さらに上位 4 団体は、多国籍 NGO に占められている。高柳は、開発 NGO の潮流を概観したうえで、「少数の国際的な里親 NGO に資金が集中する傾向が強まっている」[高柳 2000:24]と分析しているが、表 2 を見ると、上位にランクインしている多国籍 NGO は医療や子どもの権利などに取り組むものばかりである。そしてこの NGO はどれも、政策提言活動もおこなっている。政策提言活動には予算が付きにくく、寄付や補助金を取りにくいと NGO スタッフは口々に言うが、多国籍 NGO となり、潤沢な資金を確保することができれば、政策提言への予算も確保することができる。そのようなことから、資金面でも多国籍 NGO は政策提言活動をするにあたり優位な立場にあると言える。

表 2 寄付収入が 1 億円以上の団体



(JANIC 発行の「NGO データブック 2011」より引用)

(2)NGO のネットワーク

NGO がネットワークを形成して提言活動をした事例もある。債務国の債務帳消しを求めたジュビリー2000や貧困解決のために結成された G-CAP などの活動は、世界中の NGO を動員し国際的に注目された。一方、日本国内でも NGO ネットワークは形成されているが、社会的インパクトを与えるような大規模な活動は少ないことが指摘されている。日本のネットワークは、カンボジア市民フォーラムなどのように、特定の地域を支援するために組織されたものが多い。そのため、ネットワークの関心が専門的なものに偏ってしまい、キャンペーンなどで市民の動員が難しく、大きなムーブメントになりにくい。日本でおこなわれる国際会議などに合わせて NGO 間でネットワークを結成しようとした動きは過去に何度もあったが、リーダーシップを発揮できる NGO がいなかったことや準備不足などが原因で、実現されてこなかった。また、国際的なキャンペーンなどで日本の開発 NGO がリーダーシップをとり、成功した例はほとんどない。しかし、2008 年の洞爺湖サミットに合わせて「G8 サミット NGO

フォーラム」が開かれ、国内外から大変注目された⁽¹⁶⁾。これをきっかけに、日本の開発 NGO が積極的に政策提言を行う素地ができ始めている。

NGO はそれぞれに異なるビジョンを掲げ活動しているが、なぜネットワークを形成しようとするのだろうか。NGO が政策提言をする際にネットワークを形成するメリットは、第 1 に NGO 同士の縦のつながりができることである。ネットワークに参加する NGO は、上記のような多国籍 NGO や草の根レベルで地道に活動する NGO など、その活動のレベルはさまざまである。多国籍 NGO のような規模の大きな NGO は、資金援助などにおいて政府や国際機関との協働活動の機会が比較的多いため、彼らとの付き合い方には精通している。政府や国際機関を相手にする政策提言活動においても、NGO との関係性を把握する能力でネットワークでの政策提言に貢献する。またその知名度や活動実績から、北の国々の NGO や市民を動員する原動力にもなるだろう。一方、一般に草の根レベルの NGO は、政策策定過程から疎外され周縁化された人々との間に個人レベルでの信頼関係を築いている。彼らの声を拾いあげ、提言内容に反映させることによって、パイプ役を担うことができる。このように団体の規模や活動レベルによって、政策提言活動のプロセスにおける役割は異なる。その違いが有効に機能する場がネットワークである。一連のプロセスにおいて、もっとも適した NGO がリーダーシップを取りながら参加することで、人々の声を代弁するという、公共性の高い NGO の役割を果たすことが可能となる。また、農村開発や子どもの権利など、同じ分野で活動する NGO 同士がネットワークを構築することで、より専門性の高い提言内容を生み出すことができるという期待もある。

2 つ目のメリットは、横のつながりができることである。同じ分野で活動する NGO 同士がネットワークを組むことにより、規模の小さい個々の NGO の力を結束し、より大きなムーブメントを起こすことができる。これは日本でもよく見られるネットワークの形態である。しかしそれだけでなく、異分野の NGO 同士でネットワークを形成することもある。これによって NGO が持つ情報や能力の面で、相互補完的な作用が生まれる。政策提言活動は、開発 NGO よりも人権 NGO や環境 NGO の方が成果を上げてきた。異分野で活動する NGO 同士がネットワークを組むことで、開発 NGO が政策提言のノウハウを習得することも期待される。提言の内容はもちろん異なるが、NGO という組織が市民を動員し、説得力のある主張を世の中に発信していくという作業に変わりはない。そのための効果的な手法をネットワークに参加することで学び

合うことができる。また、違う分野の視点からの意見も取り入れることができ、より複合的な提言を行うことが可能となる。横のつながりが強いネットワークは、参加 NGO の問題意識の多様さを活かし、グローバル・イシューについて同時に議論される国際的な会議や国際機関の場において、効果的に機能するだろう。

多国籍 NGO のような大規模な NGO が登場してはいるものの、特に日本では、依然として規模の小さい NGO は多い。政策提言を効果的に行うにはネットワークを組織することで、より大きなムーブメントを起こし、社会的インパクトをもたらす必要がある。非政府、非営利の性質、そして公正な社会を目指すという根本的な共通ビジョンを持つ NGO という組織だからこそ、ネットワークという柔軟な形態を取り、協働することができる。

第3章 政策提言活動の実際

NGOによる政策提言活動の始まりは、環境NGOに見ることができる。国際社会を巻き込んでいったこの活動は、次第に人権NGOや開発NGOにも広まっていく。本章では開発NGOがおこなっている政策提言とはどのようなものなのか。初めに、アドボカシーと政策提言の用語の定義をおこなった上で、いくつかのNGOの取り組みを事例として取り上げる。

1. 政策提言とアドボカシーの違い

NGOの政策提言を表す際に、そのまま政策提言という言葉が用いられている場合もあれば、アドボカシーという表現で説明されていることもある。本論では、この2つの用語を使い分けることとする。

政策提言とは、NGOが政府や国際機関に対して、その政策の変更や見直しを求めて提言書を作成し、提出する一連の行為を指す。提言書は、団体によって呼び方が異なり、声明文などとも呼ばれる。このように、団体もしくはネットワークが主張を明文化し、提出することで、政策決定機関に働きかけることを政策提言と呼ぶ。

一方、アドボカシーとは、「『政策提言』『政策提言活動』『代弁すること』などと翻訳されているが」[若井 2004:23]、一般的には政策提言やそれを支える活動全般を指す。政策提言に付随した活動には、キャンペーンや啓発活動がある。キャンペーンは、NGOの主張をもとに市民に働きかけ、市民とともにその主張を展開していく市民参加型の取り組みである。啓発活動は、NGOが問題意識を持つ内容について、市民に分かりやすく伝えていく活動のことを指す。啓発活動を通じてNGOは、問題提起の役割を果たすことができる。これら2つの活動には、グローバル・イシューについて人々に正しい理解を促し、NGOの活動への賛同を求める働きがある。以後、アドボカシーという用語は、政策提言活動、キャンペーン、啓発活動を含む、より広い概念として扱うこととする。

2. NGO 単独での提言活動

(1) 日本国際ボランティアセンター (JVC) の取り組み⁽¹⁷⁾

日本国際ボランティアセンター（以下、JVC）は、1980年に設立された、日本の開発 NGO の中でもっとも歴史の長い NGO の一つである。JVC は一般的な NGO と違い、支援国であるタイで設立された経緯がある。現在活動する NGO は日本できっかけを得て設立されたもの、南の個人やネットワークを日本から支援するために組織されたものが多く、そのような NGO は約 500 あると言われている日本の国際協力 NGO の約 65% を占める⁽¹⁸⁾。JVC はこれらとは設立の背景を異にしており、ベトナム戦争の結果生まれたインドシナ難民の救援にあたっていた星野昌子氏を中心に、現地にいた日本人ボランティアによってタイで組織された。初代代表を務めた星野氏は JVC のことを「自発的意志の集合体」と称している[金 2011:39]。初めはボランティア組織として活動していた JVC だったが、難民問題という政治性の高い問題を扱っていたこともあり、1980年には正式に NGO として活動を始めた。JVC が組織されると、日本のメディアにその活動が取り上げられることも増え、人材や資金が集まるようになってきた。当時の JVC は日本からの学生ボランティアと現地滞在している主婦ボランティアによって支えられていたという。参加の動機や個人の能力は多岐に渡ったが、JVC の活動に携わる者は皆、強い意志を持っていた。まさに意志を持って自発的に集まった人々によって JVC の活動はスタートを切ったのである。

現在、JVC の活動は 3 つの柱に支えられている。地域開発、人道支援、そして政策提言である。難民救援活動をルーツに持つ JVC だが、難民救済という対処療法的な取り組みでは問題の根本は変えられないとして、次第にその取り組みを拡大させていった。政策提言の活動のポリシーは、「対話を通して平和な社会をつくる。」とされており、社会の不公平・不公正に対して、さまざまな方法で声をあげている。JVC では、政策提言活動の意味と目的を以下の 4 つにまとめている。

- 1、 開発政策に対して、現場の人々および NGO の声を伝えると共に、現場で得る情報を適切な形にまとめ、政策に反映させる。
- 2、 地域の人々が調査・研究活動に参加することを通して、開発政策において自らの置かれた立場を認識できるよう支援する。
- 3、 日本政府とその関連機関などの行う開発援助の役割を明確にし、政策を変え

るよう働きかける。問題のあるプロジェクトに対しては、政策レベルばかりではなく、個々の案件についても中止・変更させるように積極的に働きかける。

- 4、 日本政府の開発援助政策の決定メカニズムおよび実施システムを、透明性と責任所在が明瞭に確保されたものに変える。

全体として一般的に言われている政策提言活動が目指すものと代わり映えないが、JVC が持つ「現場」を重視した提言をしようとしていること、日本の政府機関を相手に積極的な働きかけ、特に変革を求める行動を積極的に行う姿勢をみせていることが、この声明から読み解ける JVC の政策提言の特徴である。

JVC は政策提言をおこなう日本の NGO としては、草分け的な存在である。カンボジア紛争が勃発した頃、多国籍 NGO は積極的に援助をおこなってきた。中には単独で政策提言やキャンペーン活動に取り組む団体もあったが、個々の影響力は決して大きいものではなく、効果的なインパクトを与えることはできなかった。そこでカンボジアで活動する約 15 の団体によって、1986 年にカンボジア国際 NGO フォーラムが組織された。JVC はこのネットワークに、唯一日本の NGO として参加していた。このネットワークの主な取り組みは、情報交換、アドボカシー活動、開発・復興のための調査研究活動であった。このネットワークにおけるアドボカシー活動の内容は、政策提言よりも紛争解決に向けて複数国に同時にアピールできるキャンペーン活動に重点が置かれていた。このネットワークは、Oxfam や Novib など欧米発の老舗 NGO がリーダーシップをとっていたため、JVC はこれに参加したことで、欧米 NGO の先進的な規範や手法を学ぶことができた。

カンボジアでのネットワークでアドボカシー活動を経験した JVC が最初に日本政府と関係を持ったのは、1992 年度に始まったカンボジアへの農薬援助政策に反対するキャンペーンを展開した頃である。それ以前にも政府との対話はあったが、それはカンボジアで日本人組織が NGO として活動することについての、事務的なやりとりばかりだった。この農薬援助反対キャンペーンによって初めて、JVC は政府に対し政策提言をする姿勢をとった。1990 年代というと、国際的に活動する NGO の数は増加の一途をたどっている頃であったが、その多くが保健医療や紛争の被災者救援の分野で活躍する、いわゆる第 1、2 世代の NGO が多かった。JVC も依然として設立当初から続く難民への緊急援助に取り組んでいたが、カンボジアの農村開発という長期的な

取り組みにも活動を拡大した頃に、日本の政府開発援助によって農薬の援助が始まった。JVC が先のカンボジア国際 NGO フォーラムで身に着けた最大の能力は、調査研究のノウハウだろう。カンボジア紛争の時期には、本来現地政府や国際機関がおこなうはずの開発・復興に向けた調査活動がされていなかったため、カンボジア国際 NGO フォーラムがその役割を代行するような形となっていた。カンボジア国際 NGO フォーラムは調査研究を専門とするネットワークではないものの、研究者や専門家、そして現地住民の協力を得て、専門的で科学的な知見をもとに、ユニークな活動ができた点が評価されている[金 2004:27]。JVC はこのネットワークに参加したことで、アドボカシーのノウハウのみならず、調査研究の重要性を学ぶことができた。そしてその認識は、現在でも受け継がれている。2013 年 1 月現在、カンボジア事業担当として JVC に勤務する山崎氏は、政策提言を問題指摘型と政策提言型に分類したうえで、「調査研究はとても大事だと思っている。ただ自分たちが問題だと思っていることをただ並べ文句を言うだけでは、政策提言とは言えない。」と述べている。事前調査をおこない、主張を専門的に、科学的に裏付けてこそ説得力が生まれる。JVC は、問題が発生した際に調査し、指摘するという問題指摘型と、政策立案段階から政府に提案をする政策提言型の、2 つの提言活動に取り組むことができる。JVC の調査研究能力は、日本の NGO の中でも非常に高く、これは今後他の NGO が身に付けなければならない能力の一つであると言える。

JVC のもう一つの特徴は、現場主義を徹底している点である。JVC は他の多くの NGO と同じように、第 1 世代的な草の根活動から始まった。そして次第に構造的問題の解決に向け第 4 世代的な活動へと拡大していった。しかし、JVC は完全に世代チェンジを果たしたわけではないし、果たそうとしているわけでもない。JVC は現場での活動、そこから汲み取れる人々の暮らしと声を最大限に尊重しながら、複数の世代にまたがる複合的な組織へと変化を遂げている。だからこそ、政策提言や啓発活動が重要であるとの認識を抱えながらも、決して現場を蔑ろにすることなく、現場ありきの提言をおこなう姿勢が見てとれる。カンボジア農薬援助反対キャンペーンの際には、現場をもつ JVC の性格が有効に作用した。日本政府は、食料を援助する代わりに、食糧増産に役立つものとして農機具、肥料、そして農薬が供与された。しかし農薬を援助するにあたり、農薬が必要な地域なのか、農薬が人体に与える影響などの調査は不十分で、かつ調査内容は一切政府から公開されない状況であった。さらには、供与さ

れた農薬がその後、誰の手に渡り、どのように使用されているのか、末端消費者の様子は全くと言っていいほどレポートされなかった。しかし、現地で活動する JVC はその農薬がもたらす問題、さらには農薬が使用されていないという事実、いち早く直面することになる。この状況に対し、やはり専門家とともに調査研究をし、カンボジアへの農薬援助を差し止めるようキャンペーンを展開した。JVC が優れているのは、ただ単に説得力のある主張を持って、キャンペーンを展開しただけではない。地域住民とのつながりを活かし、本当のニーズを引き出し、援助の代替案を提案したことである。これは現場をもち、そこでの活動を尊重する JVC だからこそできた提言である。日本の NGO が日本政府に政策提言をしたのは、これが初であり、ただ援助内容を批判するだけでなく、ともに良い援助の方法を考えようとした点が評価できる。

(2)World Vision の取り組み⁽¹⁹⁾

World Vision は世界 87 か国で活動する有数の多国籍 NGO である。World Vision の活動は、アメリカのキリスト教宣教師ボブ・ピアスによって始められた。第二次大戦によって生じた世界中の被害に対し、活動を始めた。1950 年にアメリカで本部が設立されると、次々と世界中に活動が拡大し、現在では支援国約 20 か国、被支援国約 80 か国に支部を持つ大規模な多国籍 NGO となった。

World Vision の各国支部は対等な関係にあり、国際的な本部を持たない。World Vision 全体の方針や運営、予算、支援国の追加や削減などは、各地域から選出された理事によって構成される国際理事会で決定される。各国支部は全体の基本理念や行動規範には従い、与えられた予算の中で活動するが、活動の内容は支部ごとに設置されている総会や理事会などの意思決定機関で決められる。

World Vision 全体の収入は 2011 年度には 27.9 億米ドルを突破しており、1987 年に設立された日本支部も、今では約 50 億円の収益（うち寄付収入は約 31 億円）をあげるほどになっている。この数字は、国境なき医師団日本の寄付収入約 40 億円、プランジャパンの寄付収入約 35 億円に次ぐもので、その財政規模の大きさと支持者の多さを表している。

World Vision の活動は、開発援助、緊急人道支援、アドボカシーの 3 本柱と、チャイルド・スポンサーと呼ばれる里親事業から成る。支部ごとに取り組んでいる活動や比重は異なるが、「大きく分けて主にその国で募金活動とかアドボカシー活動を行って

いる国と、実際にプログラムを現場で実施している開発途上国の国々の、2つのカテゴリーになる」[今田・原田 2004:191]。子どもに対する支援を中心に活動している World Vision であるが、中心事業であるチャイルド・スポンサーの仕組みは評価が高い。チャイルド・スポンサーになると、途上国の子ども一人を紹介され、支援者が毎月支払う 4,500 円の寄付はその子どもの生活状況改善のために使用される。子どもの様子は丁寧に写真や報告書で説明され、文通をすることも可能である。これは支援者と非支援者が顔の見える関係でつながれ、対話を通して交流することができる、World Vision の特徴的な援助の形態である。支援国はアフリカ諸国と東南アジア諸国が多く、中東と中南米の国にも支援している。開発援助では 10～15 年のスパンで援助計画を策定し、教育や保健衛生の分野で活動している。緊急人道支援ではアフリカ地域を中心に食糧援助や難民問題に取り組んでいる。

World Vision ではアドボカシーを「一人ひとりが問題について知り、その原因について声をあげ、解決のためにできることを訴えていくこと」と定義している。子どもにとって世界が安全で平和な場所になることを目標に、政策提言とキャンペーンを積極的におこなっている。World Vision がアドボカシーで対象とするのは、政府・国際機関、市民、そして支援地域の 3 つである。以下、それぞれの特徴をあげていく。

まず政府・国際機関に対するアドボカシーである。G8 サミットや世界通貨基金(IMF)総会などの際に、子どもの問題を中心にミレニアム開発目標などの国際目標が達成されるよう、各国政府や国際機関に働きかけている。特徴の一つは、市民を巻き込んだ活動が多いことである。政策提言という専門知識を要する作業そのものに一般市民が参加することはできないが、提言内容をわかりやすく伝え、賛同を得る活動が充実している。政策提言をおこなうにあたり、他の NGO が市民参加の方法に苦戦している中、World Vision は見事に市民動員を実現している。それは World Vision のメインの取り組みであるチャイルド・スポンサーの活動による団体への親しみと、大規模資金を持つ NGO だからこそ可能な広報力に支えられている。親しみのある団体に協力することで、その団体への信頼も深まる。さらに World Vision は、インターネットのバナー広告をはじめ、多数の印象的な広報媒体を持っている。そのため、団体の知名度を上げ、活動を知らせることが可能となっている。このようにさまざまな方法で市民に World Vision の理念や活動を知らせることで、World Vision の主張が支持される土壌を作ることに成功している。また、国際会議などの世界的な場で政策提言をす

るにあたり、World Vision の多国籍 NGO としての強みを活かし、各支部で協力する体制が整えられている。各国支部が協力して一つの提言内容を作成することで、特定の国や地域を対象にした内容に偏らないこと、世界各国の異なる状況を正確に把握できること、複数の言語に即座に翻訳し発表できることなど、多数のメリットがある。

市民への働きかけは、アドボカシーというよりはキャンペーン活動に近い内容が多い。開発援助政策が子どもたちを優先させるものにするために、途上国の子どもが置かれている状況を知らせ、市民レベルで取り組める活動を伝えている。ここでの World Vision の特徴は、署名活動を積極的におこなっていることである。一般的に NGO がおこなう参加型キャンペーンは、グッズの購入を促しそれを身に着けることで市民の問題意識を向上させたりするようなものが多く、市民自身にアドボカシーに参加しているという意識を持たせにくかった。しかし World Vision では、署名活動をおこなうことが多く、それがそのまま政府関係者に手渡される。また手渡されたという報告がウェブサイトや会報などでしっかりと伝えられており、市民にアドボカシー活動に参加しているという意識を持たせることに成功している。また、子ども向けに工作作業を企画し、問題意識を持たせることで、開発教育の発展にも寄与している。このように地道な活動に取り組む続けることで、確実に賛同者を増やしている。賛同者が増えることで、発表される提言内容は説得力を持ち、政府関係者にとっても無視することのできない一つの世論となるのである。

最後に支援地域での働きかけである。この分野では、支援地域の人々が自分たちの問題について構造的に認識し、声をあげることができるよう、自治体レベルでの会合や政府や政治家との対話の機会を生み出そうとしている。支援国でも特に子どもたちの主体的な行動を尊重しており、インドの World Vision は、子どもたち自らが学校や保健所の評価をし、国家委員会や女性と子ども開発省に向け提言活動をする際にサポートした。しかし、支援地域でのアドボカシー活動は未だ充実しているとは言えない。この分野は今後の World Vision の課題だと言えるだろう。

World Vision は資金集めを始めとした、NGO としての基盤強化に成功している NGO の一つである。World Vision に勤務する片山氏は、なぜ基盤強化が必要なのかという問いに対し、「十分な活動をするための活動資金を得ること、そのために基盤強化をしていくということだと思います。あるいは基盤がしっかりしていないと人材の確保ができない。つまりプロのスタッフをなかなか育成できない。」【今田・原田

2004:192]と答えている。またこれからの NGO には事業の評価と団体の評価をする習慣が備わることが必要だという指摘もしている。団体内外からの評価を得ることにより、効果的に NGO の体制を改善していくことができるという。このような考えが組織内に共通認識として根付いているため、政策提言をはじめとする活動が継続しておこなわれている。

3. ネットワーク型の提言活動

(1)国際協力 NGO センター (JANIC) の取り組み⁽²⁰⁾

国際協力 NGO センター (以下、JANIC) は、国際協力を行う日本の NGO を支援する NGO として、1987 年に設立されたネットワーク型の NGO である。日本の NGO によるネットワークは国際会議やイベントの際の単発的な組織や、特定の地域開発やイシューのために限定的に組織されるものがほとんどであった。しかし JANIC は、日本の NGO の発達の遅れと能力不足を解消するために、国際協力に携わる NGO による恒常的なネットワークを組織し、それを管理している。組織規模や資金規模が比較的小さいとされる日本の NGO が各々に活動するには、知識やノウハウ、社会へのインパクトなどに限界がある。JANIC はそんな NGO 同士の連携、または NGO と政府や企業の協力を進めることを目的としている。いわば NGO のための NGO である。現在約 500 あると言われている日本の国際協力 NGO のうち、JANIC に正会員として登録している NGO は約 100 団体である。

JANIC の行動指針は、

- 1、自立への協力
- 2、対等なパートナーシップ
- 3、地球市民学習
- 4、政策提言
- 5、開かれた組織運営
- 6、厳正な資金管理

とされている。具体的な行動内容はグローバル・イシューと日本政府および ODA への調査・提言活動、NGO の理解促進と各組織との連携、NGO の能力強化と社会的責

任の向上、そして東日本大震災 NGO の被災地支援活動への側面支援である。特徴的な取り組みとして、NGO の理解促進と能力強化のために、定期的に勉強会やセミナーを NGO 関係者、市民それぞれに向けて開催している。さらに、会員となっている NGO にアンケートをとり、日本の国際協力 NGO の実態をまとめた「NGO ダイレクトリー」を定期的に発行している（2011 年度版からウェブ形式に移行）。これは NGO の数、活動分野、財政状況、福利厚生や情報公開などを独自に調査したデータベースで、ウェブ形式になったことで、さまざまな条件から NGO を簡単に検索できるようになった。同時に、調査結果を独自に分析した「NGO データブック」も発行されており、NGO の実態がより分かりやすくなっている。このダイレクトリーとデータブックは JANIC 設立の翌年 1988 年から発行されており、日本の国際協力 NGO の実態をつかむには欠かせないものとなっている。近年、日本の政府機関が積極的に NGO との交流・協働を図っているが、この刊行物発行のための調査にも外務省が協力する姿勢をとっており、政府機関としても NGO の実態を正確に把握したいという意図がうかがえる。

JANIC の政策提言は大きく 2 つに分けられる。NGO の発展のために外務省とやりとりをするものと、ミレニアム開発目標の取り組みや援助効果について評価し改善に向けた提言をするものである。発表されている文書は提言書と声明文の 2 種類があり、提言書の方が、要求度が高い。

JANIC はミッションの一つに、「NGO の活動の促進および強化」を掲げている。JANIC が設立した 1980 年代後半は、日本では NGO の活動が活発化しようとしていた頃で、それぞれの NGO が現場を持ちバラバラに活動していた時期であった。日本社会に NGO という言葉そのものが広がっておらず、もちろんスタッフやボランティアとして活動に参加する人はいたものの、NGO とはどのようなものなのか、存在価値があるのかなど、認知度が非常に低い時代であった。政府との関係も、対立的でなかなか対話の機会が増えていかない現状もあった時代である。しかし国際協力 NGO が活動していく中で、政府との関係は無視できないものである。そこで JANIC は、日本の国際協力 NGO をとりまとめネットワーク化し、それぞれの活動をわかりやすく伝える取り組みや、NGO の存在感をアピールしていく活動を目指すことになる。政府機関側も、NGO と協力したい場面があったとしても、膨大な数の NGO の中からどこと連携をすればよいのか、NGO には何ができるのかが非常に分かりにくい状況

であったため、繁雑な NGO の情報をまとめている JANIC の存在には注目をした。以来、JANIC と外務省は良好な関係を築けていると、JANIC の提言・調査グループで活動する水澤氏は語る。

JANIC による外務省向けの提言で成功した事例は、「NGO 外務省定期協議会」を設置したものである。この協議会は NGO 側からの提案により 1996 年に設立され、JANIC はその提案過程に大きく貢献した。現在では、ODA 政策協議会、連携推進委員会、全体会議の 3 種類が開催されている。推進委員会では、NGO と外務省の良好な関係構築のための対話がなされ、NGO 側からは運営委員となる者が選出されるが、NGO 関係者であれば誰でもこの会議に参加することができる。連携推進委員会では、NGO 事業補助金制度や特定非営利活動促進法（NPO 法）についてなど、外務省と NGO で協力的な環境をつくるための議論がなされている。

JANIC が作成する提言書は、ミレニアム開発目標や日本の援助効果にかかわるものがほとんどである。JANIC は日本の NGO をとりまとめるネットワーク型の NGO であるため、日本の多くの NGO のように支援地として途上国に現場を持っているわけではない。そのため、既存の枠組みや達成目標に照らし合わせて、日本の援助を評価し提言する形となる。JANIC の提言書は、JANIC 単独で作成され公表されることもあるが、ネットワークを組織している強みを生かして、共同声明という形で出されるものもある。ネットワークを組織するメリットとして、クオリティと数の点を水澤氏は指摘する。JANIC に加盟する NGO は、国際協力を行っているという点のみが共通しており、それぞれの支援地域や事業方法は異なっている。それぞれに得意分野や専門性を持つ NGO が結託することで、より多面的な提言内容となり、専門性も高まっていく。これは提言内容に説得力を持たせるためには、欠かせない要素である。また、ネットワークを形成し、より多くの NGO と政策提言をすることで、支持者の数は増加する。より多くの人々に支持された提言であれば、政府や社会へのインパクトも強まり、提言としてより力を持ったものとなる。提言書と声明文の他にプレスリリースというものも発表しているが、Oxfam や World Vision などの多国籍 NGO の日本支部と共同で発表されているものが多い。多国籍 NGO といえば、日本の NGO と比べて知名度と資金力があり、なによりメディアとの関係が深い。そのような NGO との共同声明とすることで、よりメディアの関心を引き寄せ、社会からの注目度を高めようとしていることがうかがえる。

さらに水澤氏は、日本の NGO の提言能力の低さを指摘している。日本の NGO は欧米諸国に比べまだ歴史が浅い。それに、現場ありきの活動に重点を置きがちな、いわば第 1、2 世代の NGO が多いことも特徴である。そのような NGO にとっては、政策提言は後回しになりがちで、まずは短期的に成果を上げられ、かつ資金が集まりやすい現場の活動に意識が向けられてしまい、政策提言は余力で行われる程度のものになってしまう。しかし JANIC はそのような NGO も巻き込み、政策提言能力を向上させようとしている。そのためにも、NGO が直接声をあげられる外務省とのやりとりの場を設定している JANIC は、NGO の能力強化に効果的に働いている。

(2)洞爺湖 G8 サミット NGO フォーラムでの取り組み⁽²¹⁾

洞爺湖サミットの開催を約 1 年半後に控えた 2007 年 1 月 31 日に、サミットに向けて「2008 年 G8 サミット NGO フォーラム」が結成された。G8 サミットという、地球規模の課題について検討する場に対し、ホスト国の NGO が働きかける動きは以前から見られた。しかし NGO による政策提言活動の文化が未発達な日本において、G8 サミットのような国際会議に甚大な影響を及ぼした NGO の例はほとんどなく、政策提言では成果を残し切れていないのが現状であった。そのような中、G8 サミットに積極的に参加し、政策提言をおこなっていく必要性が日本の NGO 間で高まってきた。G8 サミットという世界的に注目される場において、いかに日本の NGO の能力を発揮できるか、そのための新たなネットワークが求められた。そこで結成されたのが「2008 年 G8 サミット NGO フォーラム（以下、NGO フォーラム）」である。これは日本の NGO が連携して政策提言活動をおこなうことを目的とした、日本国内初の NGO による「分野横断型ネットワーク」[大橋 2008:145]であった。これまでの日本における NGO のネットワークは、問題意識や活動分野によって区別され、組織されていたものが多かった。しかし今回は、開発や環境、人権など活動分野が異なる 141 もの NGO が協働した点で、日本の NGO ネットワークとしては新しさがあった。これが日本初のネットワーク型提言活動となったため、NGO ネットワーク代表の星野氏は、2008 年は NGO にとって「アドボカシー元年」となるという言葉も残している。

NGO フォーラムは、世話人会という全体を取りまとめるチームと「貧困・開発」、「環境」、「人権・平和」の 3 つのユニットから構成された。世話人会は NGO フォーラムの代表と副代表、各ユニットのリーダー、そしてプロジェクトチームリーダーから

構成された。3つのユニットではそれぞれの分野で明確な課題設定をし、それについて調査し、最終的には政策提言書であるポジションペーパーが作られた。「貧困・開発」は、保健、教育、ODA、革新的資金メカニズム、貿易、気候変動と貧困問題、ジェンダーについて、「環境」は、気候変動、生物多様性、3R イニシアティブについて、「人権・平和」は、平和、人権、アフリカについて、具体的な提言がされている。また、プロジェクトチームはイベントやキャンペーン実施の際に機能した。

NGO フォーラムは主として政策提言を行うネットワークとして組織された。具体的には、政策提言書、つまりポジションペーパーの作成や、ロビー活動である。また、札幌市内の会場で地元団体や市民と交流する市民サミットやキャンペーンも活動の一つであった。これらを通じて、広く市民に開かれたサミットになるよう働きかけた。政策提言と密にかかわるキャンペーンとしては、「100万人のたんざくキャンペーン」がある。これは、NGO フォーラムの提言内容を、広く市民に理解・支持してもらうための周知キャンペーンである。

NGO フォーラムは、2008年12月31日にその役割を終えたとして解散した。最終的に、各ユニットでポジションペーパーがまとめられ、提出された。

このフォーラムの特徴を以下に挙げる。第1に、分野の垣根を越えて構成されたネットワークであるということである。これまで日本におけるNGO ネットワークと言えば、開発系のNGO ネットワークや環境NGO のネットワークなど、具体的な行動目的のためでなく、活動分野によって区別され、構成されているものばかりであった。しかし今回のNGO フォーラムは、地球規模の課題解決に取り組むすべてのNGO に参加の機会が与えられており、分野を超えたネットワークの結成は、日本のNGO として初の試みであった。第2に、提言書作成の段階において、内容決定の裁量権が各ユニットに与えられていたことである。

しかし、この活動がどれだけ洞爺湖サミットに影響を与えたか、その評価が今後の課題である。提言書の成果としては、あまり良い評価ができないというのが、JANIC の現職員で、今回のフォーラムについて独自に調査、報告した林の見解である[林2009:18]。筆者もこの見解には賛同する。提言の内容は最終的に、サミット全体の主要アジェンダでもある気候変動と保健・医療分野について、具体的な数値目標を挙げることとなった。しかし、G8 サミットの成果文書に、これらの提言内容が十分に反映されたとは言いがたい。この失敗は、提言戦略の欠如によるものだと林は指摘して

いる[林 2009:18]。NGO フォーラム結成の際に、「提言活動をおこなう」という行動目標は共有されていたが、それによって何を獲得するのか、どのようにそれを達成するのか、どのような結果になればこの動きは成功と言えるのかという、具体的な目的は設定されていなかった。最終的な目標を設定し、戦略的な行動をとることができなかったことが、この NGO フォーラムによる提言活動の最大の失策である。141 もの NGO が結集したにも関わらず、それぞれの活動がタイミングやユニットごとに短期的に計画・実行されており、NGO フォーラム全体としての目標共有、達成に向けた効果的な取り組みができていなかったと言える。

この NGO フォーラムの提言書は、最終的に各ユニットからそれぞれ 1 冊ずつ出される形になった。総括として、3 冊の内容を 2 ページに要約したものもあるが、それはユニット毎の提言ポイントを箇条書き形式で羅列したもので、それぞれの提言内容について全体で共有し、まとめたものではない。つまり最終的な「NGO フォーラム全体としての」提言書は提出されなかったということである。G8 サミットのホスト国という貴重な立場であったにもかかわらず、日本の NGO 全体としての意見を簡潔に一つの提言書にまとめられなかった点は、このネットワークの最大の反省点であり、なぜこのような結果に終わってしまったのか、具体的に検証する必要がある。

NGO 全体としての日本初の「分野横断型ネットワーク」として活動した NGO フォーラムが、なぜこのようなまとまりのない提言で終わってしまったのだろうか。林は、提言活動における異分野協力の限界の可能性を指摘する。異分野間でネットワークを構成することで、NGO 同士の学びは確かにあるだろう。しかし、同じ「NGO」という形態をとっていても、どうやら活動分野ごとに少しずつ違う考えを持っているようである。たとえば環境系の NGO だと、企業と連携して事業に取り組むことが多い。環境汚染や気候変動などの問題には、企業、とくにメーカーなど工場を持っている企業が力を持っていることが多く、それらのアクターに働きかけることによって、より効果的に問題に対処することができる。また、人権問題に取り組む NGO は国連やその関係機関と協力し、世界的な規模で活動するものが多い。このように NGO の分野ごとに「仲の良い」アクターが少しずつ異なる。NGO フォーラムでは、そこから発生する立場や意見の違いが、全体的な提言書を作成する際の障害となったと林は分析する。たとえば、環境問題改善のために ODA の出資額を増加すべきであるという「貧困・開発」ユニットの提言に対し、「環境」ユニットは、ODA が原因となって環境問

題を悪化させる可能性が多分にあるとして、この主張に賛同しなかった。このように、同じネットワーク内でグローバル・イシュー解決のために提言をしようと手を組み活動していても、どうしても内部で主張が食い違うことがある。NGO フォーラムは時間的制約によって、これらの主張の相違についてじっくりと議論をする時間が取れなかったのである。141 もの NGO が参加した大規模なネットワークを構築したにもかかわらず、その内部の方向性の違いを埋められず、全体としての提言書をまとめられなかったのは、このフォーラムの最大の反省点だろう。

NGO フォーラムは、何を最終目標としたネットワークだったのか。「G8 サミットで NGO からの提言をおこなう」という共通認識はあったが、何をもってこれは成功と判断されるのか。最終的なゴールが参加した NGO によって共有されていなかったことで、提言書もユニット毎のものにとどまり、一体感のないものとなってしまった。日本の NGO がこれほどまでの規模のネットワークを形成したこと、市民を巻き込みながら政府関係者にアプローチできたこと自体は、一定程度の評価ができるだろう。しかし、その内容、プロセスを見てみると、まだまだ課題が多くある。今回のフォーラムは、政策提言をおこないその成果として、より市民の意見を反映した政策、合意を実現させることが最終目標だったというよりも、このチャンスを通じて日本の NGO の能力の高さ、存在感を世界に示すという、それぞれの NGO 自身に還元される利益の追求に最大の力点が置かれていたように思われる。確かに NGO に、人々の声を代弁する存在としての正統性を持たせるためにも、NGO の社会的地位向上は不可欠である。しかし、今後の NGO の政策提言能力を高めるために、目の前の政策提言のチャンスを NGO 自身のために利用しては本末転倒である。NGO の活動は、より広く人々の利益に還元されるものでなければならない。NGO は公共性の高い活動の実践と、その活動が人々から支持されるための努力を同時並行的にこなさなければならないのである。政策提言は、今や NGO の主要な活動の一つとされているが、提言をすること自体が目標なのではない。提言をした結果、提言内容が政策に反映され人々が抱える問題が根本的かつ構造的な部分から改善されることこそが、NGO による提言活動の最終目標である。今回のフォーラムは、提言をすること自体が目標になっていた。そうではなくて、提言をしてその結果どのような状態になることが目標か、それを具体的に設定し、内部で共有し、その目標達成のためにどのようなプロセスで提言活動を行っていくのか、あらゆる知恵を結集させて戦略的に実践していかなければなら

らない。NGO の政策提言活動は、その効果的なプロセスがいまだに確立していないことから、今後ますます活発になることが期待される部門である。

第4章 分析

1. 政策提言の分類

日本の開発 NGO による政策提言能力はまだ未熟である。それは、NGO の活動の中でも、特に政策提言という活動分野についての研究が立ち遅れていることも原因だろう。政策提言と一口に言っても、その内容や提言対象との関係性によって、いくつかの分類が可能であるが、それを体系的に示した例はほとんどない。ここでは事例研究をもとに、政策提言活動をいくつかのパターンに分類することを試みる。

まずは要望型と変革型である。これは JANIC の政策提言に見られるように、NGO との協議制度の新設を求めるような動きが要望型である。これは主に、NGO 自らの活動環境を改善するためにおこなわれる。このような提言は比較的簡単に受け入れられると JANIC の水澤氏は言う。また、開発援助についての提言も、援助が実施されてからおこなうのではなく、問題発生を未然に防ぐための要望を提言として提出することも、政策提言の一つの方法である。一方、変革型というのは、政府や国際機関の行動の評価、問題に点についての情報公開、援助の停止や見直し、代替案の提案をしていく事後対応型の方法である。これは主に、途上国への援助が実施され、そこで問題が発生した場合にされる提言の方法である。この 2 つの分類は、JVC の山崎氏が言う政策提言型と問題指摘型にも当てはまる。

さらに、政府との関係性によっても分類することができる。協働型と対立型である。NGO の活動が成果を上げ、市民社会レベルの活動の重要性が認知され始めた今日において、開発援助を実施する側としても、NGO の活動は無視できないものである。そのため、政府の側から NGO に協力してほしいという要望が寄せられることも近年増えているという。特に現場を持つ NGO が開発援助に参加することで、より専門的でより地域住民に近い目線で、政策や開発効果を測ることができる。政府機関だけではカバーしきれない援助政策の漏れをカバーする役割として、NGO は欠かせない存在となっている。そのようなことから、NGO は政府と協働的な姿勢を維持しながら、自らの知見を提言として述べることが可能である。政策提言の戦略性をより高めるためには、やみくもに主張を述べ続けるだけでなく、政府との信頼関係を築き、政府が NGO の提言を求めているタイミングで、適切な提言をおこなっていく必要もある。

しかし、依然として政府と対立的な立場にならざるを得ない状況もある。NGO が開発の分野に関わり始めた当初は、実績も信頼もなく状態で、政府の援助政策に対して物申してくる、政府側としては厄介な存在であった。そこには、政府側が自分たちのやっていることは正しいという思い込みと、表向きには言われていないが国益のための援助をしたいという意思から、NGO の提言をすんなりと受け入れることができない状態があった。政府と NGO の対立を生む、そのような意識は今でも見られる場合があるという。しかし現場の状況を生活レベルで知る NGO としても、問題があれば放置するわけにはいかず、それが外部からの援助によって引き起こされているものであるならば、住民の声を拡大する役割として政策提言をおこなわなければならない使命感にかられる。援助に関わるアクターは、それぞれの主張と利害関係を持つ。提言対象と対立する利害関係を持つ場合、いかに NGO への理解を促し、信頼関係を築けるかが提言成功のカギとなる。

2. 政策提言のための戦略

このように政策提言にはいくつかのパターンがあることが分かったが、ではそれぞれのパターンを成功に導くにはどのように取り組めばよいのだろうか。NGO の多くは、資金も人材も非常に限られており、短期的に成果の出るプロジェクトや資金が集まりやすい活動に手をつけがちである。しかし、政策提言は辛抱強く長期的な取り組みが必要で、なおかつ NGO の活動の中でもっとも資金が集まりにくいものである。そのため、多くの NGO ではその重要性を認識していながら、取り組みが遅れているのが現状で、本来の活動を行いながら余力で政策提言活動に関わっているのが実情である。しかしそのような状況だからこそ、政策提言をより戦略的にかつ効果的におこなわなければならない。ここでは事例をもとに、政策提言を成功に導く戦略を述べる。

(1) ネットワークの形成

第 1 に、ネットワークを形成するということそのものが戦略の一つである。ネットワークを形成することでもたらされる外部への影響として、注目度や関心度が上昇すること、提言そのものの圧力が増すことが挙げられる。提言が力を持つことで、政府や国際機関はその主張を無視することができなくなる。それは NGO の活動が市民に支えられているという、NGO の性質を最大限に活かすことになる。さらに、NGO 同

士にもたらされる内部への影響として、より専門的な調査研究が可能となり説得力のある提言内容になること、さまざまなレベルの政策提言能力を持つ NGO が協力し合うことで NGO 間の学びが発生するということである。これにより、NGO の能力強化が期待される。

しかし、どの程度の規模でネットワークを組むのがもっとも効果的なのだろうか。G8 サミット NGO フォーラムの際は、日本初の分野横断型ネットワークが結成された。このネットワークが組織されたことそのものは評価できるが、効果的な政策提言が実現されたかどうかについては、積極的な評価ができる点は少ない。このネットワークの取り組みから見出される最大の課題は、NGO の数が増え、さまざまな主張が飛び交う時に、いかにそれらをまとめあげることができるかということである。NGO フォーラムの際には、3 つのユニットからそれぞれの提言書が出されたが、フォーラム全体としての提言書は作成することができなかった。当時フォーラムに関わっていた JANIC の水澤氏によると、それは時間が足りなかったということよりも、意見調整の能力がまだ身に付いていなかったということが最大の問題であったという。しかし、提言書は長々としたものであってはならない。長さを気にしすぎるあまり、内容が薄くなってしまうのはもっとも避けるべきことであるが、政府関係者に提出しウェブサイト一般に開放するには、それなりに読みやすい長さである必要がある。NGO フォーラムでの各ユニットからの提言は、特に環境分野で G8 サミットに効果をもたらしたとされているが、分野横断型のネットワークを形成したことによる効果は非常に薄い。このフォーラムが外部にもたらした効果への分析は、消極的なものが目立つものの、おこなわれている。しかし、NGO 同士での学びや相互作用についての分析は少なく、自省的な視点を持った分析の慣習化も求められる。

さまざまな主張を内包するネットワークの中で、いかにして簡潔な提言書をまとめることができるか。これがネットワークの課題であり、成功に向けた一つの鍵となる。日本では、未だに効果的なネットワークによる政策提言がおこなわれているとはいえない。日本の NGO ネットワークは試行錯誤段階にあると言える。

(2) メディアの活用

第 2 に、メディアの活用である。欧米諸国の NGO は、メディアの活用が非常にうまくいわれている。それは政策提言のみならず、資金集めや広報などにも当てはま

る。多国籍 NGO は各国支部のつながりの中でそのノウハウを共有しているため、日本でもとりわけメディアを活用した宣伝が目立っている。World Vision はインターネットのバナー広告を積極的に活用しているし、新聞にも宣伝を掲載している。それに比べて日本では NGO とメディアのつながりが弱い。メディアを活用することのメリットは、広く市民に関心を持たせ、問題を周知することが可能なことである。ネットワークを形成した際も、特定の問題について市民の関心を高めることはできるが、それはそもそも NGO の活動に関心がある市民に限定されてしまう。しかし、新聞やインターネットなどのメディアを活用することで、普段とりわけ関心を持っていない市民にもアピールすることができる。メディアの活用は、政策提言の内容そのものに有益であるというよりは、提言した際にその議題がいかにか世の中で注目されている話題であるかを裏付けるための戦略である。「歴史を動かすものは最終的に軍事力でも、経済でもなく、一人ひとりの人間、そして 60 億人の形成する国際世論である」【臼井 2003:33】という主張の通り、人々の賛同を得た意見というものの圧力は大きく、政策をも動かす。その世論形成のために、メディアの活用は NGO に必須の戦略である。

しかしメディアも使い方を間違えれば、誤った情報が発信され、時には NGO 自身の立場が危ぶまれることもある。そのため NGO 職員とメディア関係者の信頼関係の構築が必要である。メディアとの信頼関係は、NGO そのものへの信頼の必要だが、し NGO 職員とメディア関係者との個人レベルでの信頼関係が重要であると、JVC の山崎氏は言う。メディア側に日々寄せられる膨大な情報に埋もれることなく、効果的にアピールするためにも、NGO 職員の人脈が鍵となる。

(3)開発教育・啓発活動の充実

第 3 に、開発教育や啓発活動の充実である。これもメディアの活用と同様に、提言内容そのものに直接影響するというよりは、NGO の提言を支持するような環境をつくるという意味で重要である。開発教育とは、「いわゆる『南』の問題を『北』の人々も共通の課題と認識して、双方の関係性の変更を考えているもので、いわば不公正な経済システムの問題点とその是正を考察するもの」【吉川 2008:36】である。政策提言に取り組む多くの NGO は、開発教育や啓発活動の重要性を認識している。活動内容は、NGO から見た ODA の現状や問題点を解説し、それに対して NGO がおこなっている取り組みを説明する市民フォーラムの開催や、パンフレットや定期刊行物などで

分かりやすく説明するなどの取り組みである。これによって、市民は NGO の活動を理解すると共に、グローバル・イシューや開発援助の問題の本質への理解が促される。そのような地球市民を育成することで、グローバル・イシューへの関心を高め、NGO の政策提言をバックアップするような社会を築いていくことができる。これは政策提言内容には直接反映されない要素であるが、人々の意識を変革することができ、長期的な視野で見れば政策提言の成功に効果をもたらすものである。

さらに、このように開発援助問題の実態や NGO の情報を知る機会を提供することで、それを目にした専門家が協力の申し入れをしてくることもあるという。資源が限られている NGO にとって、専門家との出会いは貴重である。このように、提言内容の専門性を高める糸口をつかむこともある。しかし、専門家との出会いについては受け身的になってはいけない。必要なときに必要な専門家を動員できるよう、積極的なアプローチが必要である。

(4)調査研究能力の向上

第 4 に、調査研究能力の向上である。これは提言内容の専門性を高めるために、今や必須となっている能力である。政策提言をする NGO にはそれぞれの主張があるが、ただそれを口々に発信しているだけでは効果は見込まれない。その主張がいかにより正当性をもつものであるのか、調査研究を通じて立証して、提言内容に説得力を持たせる必要がある。

開発援助の効果については、外務省が専門家を派遣し実施することもあるが、そのような調査団は外務省にとって都合のいい人材が選ばれることや、公表される調査結果は表向きの良い一部のものに限られることがあるという。NGO は非権力性の性質から、中立的な立場で調査研究をすることが可能であり、それを心がける必要がある。今や寄付者をはじめとする市民からアカウンタビリティについての厳しい目にさらされている NGO は、調査研究のプロセスも含め、情報のすべてを公開する姿勢が身に付いている。開発援助効果を判断するためには、現場での調査が必要である。それは数値的な指標で表される定量的な側面だけではなく、人々の認識や意識の変化などの定性的な側面にも注目する必要がある。そしてそのような能力に、現地住民と向き合ってきた NGO は長けている。実態として、NGO 独自で調査研究をおこなうこともあるが、政府の側から NGO に調査研究の依頼が寄せられることもあるという。それは、

現地の言葉や特定の地域に精通した NGO を信頼しているからこそ、おこなわれる協働行為である。このような政府との協働のチャンスを逃さず、信頼関係を構築していくためにも、NGO の調査研究能力向上の必要性和期待が高まっている。

3. 政策提言の評価

現在の NGO の政策提言活動に欠けているのが、評価の仕組みである。開発 NGO は長年ボランティア精神に支えられてきた組織であるが、その役割に対する期待が高まるにつれ、NGO という組織自体を理解する動き、またそれに伴ってアカウンタビリティを求める動きが高まっていった。さらに NGO 自身も、グローバル・イシューが進行するにつれ、単なる対処療法的な取り組みでは活動の成果を最大化することができない状況に直面し始め、より継続的で効果的な活動を求めるようになっていった。現在、日本の NGO 向けに「アカウンタビリティ・セルフチェック⁽²²⁾」というものが用意されている。これは JANIC が中心となって 2008 年に作成したもので、NGO が自己診断方式で、自らの活動の透明性や情報公開レベルをチェックすることができる。つまり NGO 自身が内省的に組織を評価することができる仕組みである。チェック項目は組織運営、事業実施、会計、情報公開の 4 分野を網羅した内容になるように設定されている。全チェックを修了した団体にはロゴマーク表示の資格が与えられる（図 1）。このロゴマークを掲げている団体は、運営能力や活動内容に関するアカウンタビリティを果たしている団体として認知される。

図 1 アカウンタビリティ・セルフチェック修了のロゴマーク



また、それぞれの団体は、政府や国際機関がおこなう開発援助を評価する手法を持っているのと同じように、実施したプロジェクトを評価する仕組みや規約を持つことが常識化している。しかし、そのような評価の対象となるのは、支援国に直接関わるようなプロジェクトばかりで、政策提言を含む一連のアドボカシー活動を評価する仕組みを持つ NGO はまだない。

では、なぜ政策提言活動は内省的に評価されないのだろうか。第 1 に、政策提言活動が長期的な取り組みであるということである。政策提言は他のプロジェクト型の活動と違い、活動期間が決められているものではない。提言するタイミングが国際会議などに合わせて設定されることはあるが、ODA やミレニアム開発目標などに対する提言は問題の規模が大きく、かつ同じトピックについての主張が繰り返されることがある。そのため政策提言活動を一つの期間で区切り評価をすることが難しい。また、政策提言専門のチームを持っていない開発 NGO では、その役割を各プロジェクトチームのスタッフが副業的に取り組んでいることが多い。そのため政策提言の評価というところまで手が回らないというのが実態である。それに比べ、G8 サミット NGO フォーラムのような、期間限定のネットワークによる政策提言であれば、活動期間が限定されるため、時間軸で区切った評価を下しやすい。

第 2 に、政策提言活動の成果を測る指標がないということである。政策提言の最終目標は、政策を変更させることである。しかしそれを達成するためには、世論喚起、政府関係者の意識改革、そして必要な時には援助機関の方針転換までもが必要となる。これらの変革が連動することで、最終的に政策変更が達成される。しかし、これらの変化は特定の指標を用いて測ることが難しく、数値化しにくいものである。日本の NGO 研究者の第一人者である高柳も「実際には、個別のプロジェクトの実施方法などのミクロなものを除けば、政府のあり方の変革や民主化推進で成果を上げた例は非常に少ない。市民社会の促進の成果をいかに表していくのか研究が必要である。」[高柳 2007:24]と述べている。

また、たとえ人々の意識の変化や政策の変更が確認されたとしても、それが NGO の政策提言活動によるものなのか、それとも他の要因が作用しているのか、多くの場合でその因果関係を立証することは困難である。

第 3 に、政策提言活動が NGO の自己満足的なものにとどまっているということである。未だ政策提言能力が発展途上段階である日本の開発 NGO の意識の中には、結

果を出すことよりもまずは政策提言をすること自体が重要だと考える傾向があることは否めない。それは上記の政策提言にかかる時間の長さで成果の測りにくさも相まって、政策提言活動の評価の必要性に対する認識を低下させている。しかし、グローバル・イシューは、一部の問題は順調に解決に向かっているが、その多くは改善の傾向が見られないか、もしくは悪化している。国際的な共通目標であるミレニアム開発目標の中にも達成されそうにない項目が多くあり、次世代にその解決に向けた期待が持ち越されることとなる。そのような状況の中で、まずは政策提言をすること自体が重要である、などというマイペースな姿勢ではいられない。NGO は政策提言活動の成果について、高い目標を掲げより一層真剣に取り組んでいかなければならない。またその目標達成のための、効果的なアプローチの仕方や戦略を用意し、実行していくことも求められる。

しかし、依然として規模の小さい個々の NGO が取り組むことのできる活動は限られている。そのため、政策提言活動のノウハウがあり、それを中心的な活動として取り組んでいる NGO がリーダーシップを発揮し、開発 NGO が政策提言能力を高めていける環境と協力体制を整えることが求められている。

第5章 結論

1. 政策提言の意義

政策提言活動の本来の目的は、世界中に広がっている不公正で不平等な状況を生み出している政治的、経済的な構造を変革させ、平等な国際社会を達成することである。そのために NGO は知恵を出し合い、政府や企業などのアクターに挑んでいく。先進国と途上国の垂直的な関係を変えていくよう訴えかけていく活動が、政策提言である。この活動は特定の国内のみで政府に対しておこなわれるものから、世界規模でキャンペーンを展開し、政界のリーダーたちに提言をする活動まで、その取り組みは内容やレベルの面で多様性を増してきている。

開発 NGO の活動の起源は、直接的な支援に見出される。開発 NGO は貧困や飢餓をはじめとするグローバル・イシューに苦しむ人々を救うために、国家という枠組みを超えて活動してきた。国益や利益追求ではなく、組織のビジョンの追求を最優先命題としてきた NGO だからこそ、トランスナショナルな活動が可能となった。開発 NGO の歴史の中でも、政策提言はもっとも新しい取り組みである。

NGO と政府の関係は、NGO の活動が社会的に認められると共に変化してきた。NGO という活動体が社会的に認知されていなかった頃、日本政府にとっての NGO とは、政策に対し物申してくる厄介な存在であった。政策提言に際しておこなわれる政府と NGO 間の対話も限定的なもので、NGO の政策提言は政府の補完的役割にとどまっていた。そのような役割を担うという認識は、限られた政府関係者によって政策が決定され、NGO はその政策実施の結果に対し評価し、改善のための提言をしていくという、政策提言の初期段階に対する認識であった。しかし、今日の NGO は政府と対等な立場で政策提言をおこなう存在として、社会に根付いている。それは、NGO がこれまでに取り組んできた支援活動の成果が評価されるようになり、その上で NGO が社会にもたらす影響力が拡大してきたためである。

NGO という市民社会を代表する存在が、積極的に政策提言をおこなうことで、政策策定のプロセスでの民主化を促進することも期待される。「重要な意思決定は一部の偏った意見を持つ人たちだけの密室での議論で行うのではなく、幅広いステークホルダーの意見を取り入れ、透明でアカウンタブルなプロセスで行う必要がある」【松本

2004:151]と松本は述べるが、政策提言を通じてこのプロセスを実行に導くことができる。民主主義は、選挙で政治家を選出することだけによって達成されるものではない。政治家が国民の意見に耳を傾け、共に社会を作っていくことが求められる。これまで市民の意見を吸い上げ政策に反映させる効果的な方法が存在しなかった中、NGOによる政策提言によって、民主的な政策策定のプロセスを実現可能にする方法がもたらされたと言える。

政策提言をおこなう NGO について、専門性が高まることで市民の参加を困難にするのではないかという指摘は、現在では NGO に対する一般的なものとなっている。政策提言をより効率的に進め、その効果を高めるためには、提言書作成段階では法律の専門性、調査研究段階では分野によって環境の専門性や人権の専門性など、さまざまな知識が必要とされる。しかし、どんなに専門性が高まったとしても、政策提言のプロセスから市民参加への配慮が失われることはない、筆者は考える。それは、NGO が市民社会を代表する存在であるという、大前提に支えられる。NGO の主張は、市民の意見をもとに構成される。政策提言における市民参加とは、必ずしも提言書を作成するという具体的な作業自体に市民が関わることを意味するものではない。その提言を理解し、支持する姿勢を持つこと自体が、政策提言における市民参加と言える。そのような参加に支えられて提言される内容は、市民を代表する NGO の正当性を保証するものとなる。もし、NGO の活動から市民参加が失われたとしたら、その活動は NGO の活動ではなく、宗教団体や労働組合などの、特定の集団に利益をもたらすような組織の活動に限りなく近づくことになる。

開発 NGO によって行われる政策提言の成果は、NGO の支援国のみにもたらされるものではない。NGO が政策提言のために市民に働きかけることで、市民はグローバル・イシューへの理解を深め、地球市民としての素養を身に着けることが可能となる。さらに、NGO が多様なアクターに働きかけながら政策提言をおこなっていくことで、利害関係という障害を越えてグローバル・イシューの解決に取り組むことができることを示すことができる。開発における理想と現実を結び付け、ビジョンに沿って柔軟に活動できる開発 NGO だからこそ、政策提言の役割が求められる。

2. 今後の展望と課題

開発 NGO は長い間、困っている人がいたら助けるというボランティア精神に支えられた、現場主義的な考えが強く働く組織として捉えられてきた。それは今でも失われることはなく、特に日本の開発 NGO には根強く残るイメージである。開発援助をおこなうにあたり、NGO が被支援者と直接的な関係を持ちながら活動していく運動体であることは必須であり、活動を運動論的に考えていくことは不可欠である。NGO の活動にリアリティをもたらし、現場から生きた情報を得るためにも、草の根活動の必要性は失われることはないだろう。しかし、今日の NGO に求められるのは、行動力だけではない。NGO 活動のステークホルダーが多様さを極め、社会からの期待が高まる中、組織としてのマネジメント力も身に着けていかなければならない。ビジョンの設定、資金確保、人材管理・育成、アカウンタビリティなど、NGO に要求される能力は増え続け、そのクオリティも高まっている。これまでの日本の開発 NGO の特徴であったように、熱いハートを持ちやみくもに行動を起こせば NGO としてよい活動ができるという時代ではなくなってきているのである。

政策提言は NGO の活動の中で、もっとも組織としての基盤強化が求められる活動である。政策提言を成功させるためには、具体的な達成目標とそれを達成するための戦略が必要である。そのため、現在活動する開発 NGO の中に、これらの成功要因が準備され、実行されている団体は非常に少ない。政策提言活動は長期的な取り組みであり、開発 NGO が習得しにくい政治的専門性が要求される。しかしそれは、NGO の性質である非政治性を失うことではない。あくまでも NGO による政策提言は、グローバル・イシューの解決、社会の底辺で苦しむ人々の生活状況の改善のためにおこなわれるものであり、国益や団体の直接的な利益を追求するものではない。

政策提言の最終目標が、政策を変更させることであることは、誰の目にも明らかであるが、政策提言を通じて NGO が変革しなければならないものは、政策そのものの以上に、人々の意識であるのかもしれない。いくら政策が良い方向に変更されたとしても、その意味を人々が十分に認識していなければ、持続的な政策維持には結びつかないだろう。人々の意識を変える。そのためには具体的にどのようなことを達成していかなければならないのか。それは、開発 NGO に生まれながら備わっている、人々を助けたいという熱い情熱と、戦略的に政策提言をおこなう冷静さのバランスが必要である。効果的に人々の意識を変革していく新たな手法を生み出さねばならない段階に、

開発 NGO は差し掛かっている。

政策提言をおこなう際には、達成目標や戦略と合わせて、評価の仕組みが必要である。それは、政策提言をする NGO を自己満足で終わらせないため、政策提言という活動が長期的な取り組みであるからこそ効果的な方法論が求められるためである。

今日の日本社会に NGO という活動体は、そして政策提言の役割はどれだけ浸透し、正しく理解されているだろうか。NGO 職員が、自分は NGO で働いていることを伝えようと「大変ですね。それで本業は？」と聞かれてしまうというエピソードが、未だに絶えない。つまり、NGO の仕事はボランティアとして片手間でこなされているというイメージが未だに根付いているということである。そのような人々のイメージと実態には、大きなギャップがある。このような状況では、人々の NGO に対する理解と浸透度にも、期待することができない。日本の開発 NGO には、NGO とはどのようなものか、NGO が背負っている役割とは何なのかを、より一層日本社会に広めていくという使命も課せられている。それと同時に、開発 NGO が扱う問題についても市民の理解を促していく必要がある。グローバル・イシューの認識と NGO への理解は、密接に結びついており、切り離せない関係にある。グローバル・イシューの解決には、今や NGO の活動が必要不可欠であるし、NGO の活動の重要性を理解するためにはグローバル・イシューの本質を知る必要がある。NGO はその 2 つについての正しい理解を市民に促すことで、NGO 活動の支持者を増やし、グローバル・イシューの解決により多くの力を集めて取り組むことができるようになる。

グローバル・イシューや開発問題についての政策は、政府関係者や政治的権力を持った者のみによって策定されるべきではない。政策は人々のために、人々によって作られることが理想である。しかし、そのような過程を実現しようとする、既存の民主主義システムの中では、非常に困難である。そのようなシステムに挑み、本当の意味での民主主義を可能にすることが、NGO には期待される。そのためには、人々の意識を変えること、問題を本質的に理解させることという外部への働きかけと、NGO 自身の成長のためにビジョンを組織内に浸透させ、戦略と評価の仕組みを持つことという内部での変革が必要である。

草の根活動からアドボカシーへと活動を拡大してきた開発 NGO の活動であるが、依然として課題も多い。それは NGO の活動が市民に理解され、支えられ、確実に発展してきた証でもある。しかし NGO の活動がさらに展開されていく一方で、NGO の

正当性や自立性の問題は問われ続けるだろう。それは同時に、NGO に対する期待の高まりとも言える。NGO が、グローバル・イシューの解決に効果的な取り組みをおこなう一つの主要なアクターとしてこれからも活動をしていくために、成果をあげていくことが求められる。NGO にとっては、未だ挑戦段階である政策提言活動であるが、その役割は一層社会から求められるものとなっていくだろう。

注

- (1) 山口は「市民」を「自立した人間同士がお互いに自由・平等・公正な関係に立って公共社会を構成し、自治をその社会の運営の基本とすることを目指す自発的人間型」と、より簡潔にまとめ、今日における「市民」は、『財産と教養』に基礎を置き、『自立』・『寛容』・『品性』・『成熟』などを徳目とする、限定された中産的な社会層—いわば古典西欧的な意味での『市民』—に独占されるわけではない」としている[山口 2004:9-10]。
- (2) 重富は NGO を「非政府で非営利目的の市民組織」と緩やかに定義し、さらに『開発』あるいは『途上国』に関わるもの、『利他性』をひとつのメルクマールとしている」ものという条件を付け加えている[重富 2002:3940,42]。
- (3) この数字は、データブック作成の際に任意のアンケートに回答した NGO の数である。日本で活動するすべての開発 NGO を網羅しているわけではないが、JANIC は日本の国際協力 NGO のネットワークを管理する NGO としては最大規模を誇り、活動実績もあるため、日本の開発 NGO 数の推移を概観するには適した数値であると判断した。JANIC については、第 3 章 2 節 1 項で詳しく述べる。
- (4) 今日では、ほとんど全ての NGO において、全体会議や総会と呼ばれる意思決定機関が設置されている。
- (5) JANIC データブック 2011 によると、2009 年の調査では NGO の総収入 275 億円のうち、寄付収入が 60%、会費収入が 6%を占めており、市民に NGO 活動が支えられている実態を指摘している。なお、この他の収入としては、受託事業収入（15%）、助成金収入（9%）、自主事業収入（7%）、その他収入（3%）、基金運用益（0.4%）がある。
- (6) 国際協力 NGO センター（JANIC）発行の「NGO データブック 2011」に基づく。
- (7) 重田は 3 段階に、勝間は 5 段階にそれぞれ分類している[重田 2005:80-82; 勝間 2012:290-302]。
- (8) 現在、一般協議的地位（General）には 146、特別協議的地位（Special）には 2778、ロスター（Roster）には 986 の NGO が登録されている。国際連合ウェブサイト（<http://esango.un.org/civilsociety/login.do>）より（2014/1/12 参照）。

- (9) それぞれ Oxfam ウェブサイト (<http://www.oxfam.jp/>)、World Vision ウェブサイト (<http://www.worldvision.jp/>) より (2013/11/30 参照)。
- (10) アムネスティ・インターナショナルウェブサイト (<http://www.amnesty.or.jp/>) より (2013/12/15 参照)。
- (11) ケア・インターナショナルウェブサイト (<http://www.careintjp.org/>) より (2013/12/15 参照)。
- (12) プラン・ジャパンウェブサイト (<http://www.plan-japan.org/>) より (2013/12/15 参照)。
- (13) それぞれ アムダウェブサイト (<http://amda.or.jp/content/content0223.html>)、オイスカウェブサイト (<http://www.oisca.org/about/>) より (2013/12/15 参照)。
- (14) 国境なき医師団ウェブサイト (<http://www.msf.or.jp/>) より (2013/12/15 参照)。
- (15) Save the Children ウェブサイト (<http://www.savechildren.or.jp/>) より (2013/12/15 参照)。
- (16) この事例については、本論第 3 章 2 節 2 項で詳しく述べる。
- (17) 日本国際ボランティアセンター (JVC) ウェブサイト (<http://www.ngo-jvc.net/>) からの情報 (2013/12/25 参照)、山崎氏へのインタビュー内容、各種パンフレットからの情報を用いる。
- (18) 国際協力 NGO センター (JANIC) 発行の「NGO データブック 2011」より。
- (19) World Vision ウェブサイト (<http://www.worldvision.jp/>) からの情報 (2013/11/30 参照)、各種パンフレットからの情報を用いる。
- (20) 国際協力 NGO センター (JANIC) ウェブサイト (<http://www.janic.org/>) からの情報 (2013/12/31 参照)、水澤氏へのインタビュー内容、各種パンフレットからの情報を用いる。
- (21) 国際協力 NGO センター (JANIC) ウェブサイト (<http://www.janic.org/>) からの情報 (2013/12/31 参照) と、国際協力 NGO センター (JANIC) 職員である林氏の報告書「『2008 年 G8 サミットを巡る NGO ネットワーク』調査報告書」からの情報を主に用いる。
- (22) 国際協力 NGO センター (JANIC) ウェブサイト (<http://www.janic.org/>) に専用のページがあり、ガイドブックをダウンロードすることができる。

参考文献

池住義憲・生江明・三好亜矢子・若井晋

2001 『学び・未来・NGO—NGOに携わるとは何か』新評論。

今田克司・原田勝広

2004 『連続講義 国際協力 NGO 市民社会に支えられる NGO への構想』日本評論社。

臼井久和

2003 「日本外交における NGO」『国際問題』519:32-49。

馬橋憲男

1999 『国連と NGO—市民参加の歴史と課題』有信堂高文社。

馬橋憲男・高柳彰夫

2007 『グローバル問題と NGO・市民社会』明石書店。

大芝亮

2003 「国際 NGO の理論的分析—国連、世界銀行、トランスナショナル・ネットワーク」『国際問題』519:2-11。

大橋正明

2008 「NGO「アドボカシー元年」」『世界』781:145-147。

勝間靖

2012 『テキスト国際開発論—貧困をなくすミレニアム開発目標へのアプローチ』ミネルヴァ書房。

金敬黙

2004 「援助における開発と環境規範の対立—カンボジア農薬援助問題を事例に一」『アジア太平洋レビュー』1:26-40。

金敬黙

2008 『越境する NGO ネットワーク—紛争地域における人道支援・平和構築』明石書店。

金敬黙

2011 『NGO の源流をたずねて 難民支援から政策提言まで』めこん。

金敬黙・福武慎太郎・多田透・山田裕史

2007 『国際効力 NGO のフロンティア一次世代の研究と実践のために―』明石書店。

越田清和・中野憲志・藤岡美恵子

2006 『国家・社会変革・NGO 政治への視線／NGO 運動はどこへ向かうべきか』新評論。

コーテン、D.

1995 『NGO とボランティアの 21 世紀』渡辺龍也訳、学陽書房。

高柳彰夫

2000 「地球市民社会と NGO―開発 NGO を中心に」『国際問題』484:17-28。

重田康博

2005 『NGO の発展の軌跡 国際協力 NGO の発展とその専門性』明石書店。

重富真一

2002 「NGO のスペースと現象形態―第 3 セクター分析におけるアジアからの視角」『レヴァイアサン』31:38-62。

名波彰子

2011 「NGO（非政府組織）のアドボカシーをめぐる環境」『修道法学』33(2):1-24。

根岸知代

2006 「NGO の理論的分析―国際社会における NGO の位置づけ―」『横浜国際社会科学研究所』11(3):485-506。

林明仁

2009 「『2008 年 G8 サミットを巡る NGO ネットワーク』調査報告書」。

山口定

2004 『市民社会論―歴史的遺産と新展開―』有斐閣。

吉川健治

2008 「日本における国際協力 NGO の発展経緯と現在―政策提言とその課題を中心として―」『海外事情』56(9):31-43。

Summary

The significance and the problem of policy advocacy of development NGOs

Now we are facing many problems about poverty, hunger, gender, environmental disruption, peacekeeping, like global issues. For a long time, two actors mainly who have been struggling to those problems are the government and private corporation. The government has been provided some services as social welfare for nations. And private corporations have been trying to carry out social responsibility as CSR especially in environment and labor field. But most of global issues have not been solved by those two actors, the government and private corporations. In recent years, civil society is getting worth more and more as a new actor.

Civil society is the space which is composed voluntarily by citizen between political space and private space. Recently, we can make sure that civil society is getting mature all over the world. In civil society, NGO is most remarkable organization. NGO is an organization that has some property, non-governmental, non-profit, open-door for nations, and humanity vision.

In this paper, I researched 4 NGOs and interviewed 2 NGOs, and tried to show the actual conditions of policy advocacy of development NGOs with reality.

One of the roles that NGO is expected is policy advocacy. Why can NGO take a role of policy advocacy? It is because that NGO have long history taking many actions for development problems. Therefore development NGO have knowledge and connection to some communities in development countries. So NGO can get justice as an advocate.

On the other hand, NGO is facing some problems about policy advocacy. First, development NGO have to get the final target and strategy for policy advocacy.

NGO haven't got yet effective strategy for policy advocacy because which is the newest action for development NGO. And NGO have to get also system of evaluation for policy advocacy. NGO have already get evaluation system for each project and accountability of NGO's government. But there is no evaluation system for policy advocacy because it is long term activity. And it's too difficult to judge if a policy change is caused by mainly policy advocacy of development NGO.

For development NGO, policy advocacy is developing activity. But in other words, we can expect that NGO could reconstitute the political and economical system better in the world. It is lead policy advocacy to success that not only change policy but also change mind of people.

謝辞

本論文の執筆にあたり、多くの方にお力添えをいただきました。まず、ご多忙の中、指導にあたってくださった国際総合学類の関根久雄教授に、深く感謝いたします。思うように執筆が進まない状況でも、対応してくださり、なんとか論文を書き上げることができました。心より感謝いたします。

また、本論文の執筆のためにインタビューに応じてくださった日本国際ボランティアセンター（JVC）職員の山崎勝様、国際協力 NGO センター（JANIC）職員の水澤恵様にも深く感謝いたします。組織の内情にまで深く問うような質問にも、丁寧に対応してくださいました。そのおかげで NGO の実情への理解が深まったと感じております。本当にありがとうございました。

そして日々のゼミの中で、本論文の問題点や課題を的確にしてくださった関根ゼミの皆様にも感謝いたします。いつも笑いがありつつも、真剣に議論を交わすことのできるゼミの仲間は、非常に頼もしいものでした。特に、同時期に卒業論文を執筆していた同期のゼミ生には、ゼミ時間外にもたくさんのコメントを寄せていただきました。同じゼミで卒業論文に取り組めたことを、嬉しく思います。

最後に、共に学び、励まし合い、刺激し合った大学での仲間、支えてくれた家族、そして NGO の活動に関心を引き寄せるきっかけをくださったすべての方に感謝の意を表します。本当にありがとうございました。