

国際協力NGOのアドボカシー・ポリティクス

—シンボルからアレゴリーへ—

高橋 良輔

青山学院大学地球社会共生学部教授

NGOはグローバル左派か？

今日、国境を越えて人道支援や人権擁護を展開している国際協力NGOを“グローバル左派”とみなすべきか否かの答えは、実のところ必ずしも自明ではない。世紀の変わり目に『〈帝国〉』を刊行して大きな話題をさらったアントニオ・ネグリとマイケル・ハートは、NGOを「グローバルな市民社会において、もっとも新しくおそらくもっとも重要な最新の勢力」(Negri and Hardt 2000:313=2013:399)と名指しつつ、そこに絡みつくアイロニーを次のように表現している。

それらの組織が真に代表しているのは、〈民衆〉の根底にある生命力なのであり、だからそれらは政

たかはし りょうすけ

青山学院大学大学院国際政治経済学研究科一貫制博士課程修了。博士(国際政治学)。専門分野は、政治学・国際関係論・政治社会学。特定非営利活動法人国際協力NGOセンター(JANIC)調査研究・政策提言スタッフ、佐賀大学文化教育学部准教授などを経て、2015年から現職。同年よりNGO外務省定期協議会のODA政策協議会コーディネーターも務める。

著書に『ポスト代表制の政治学：デモクラシーの危機に抗して』(共著、ナカニシヤ出版、2015年)、『国際政治のモラル・アポリア：戦争/平和と揺らぐ倫理』(編共著、ナカニシヤ出版、2014年)、『越える』(共著、風行社、2010年)など。

治を生(の)の総体、すなわちあらゆる一般的側面からとらえられた生へと変容させるのである。それらのNGOは生権力の腐植土のなかをどんどん広がっていく。それらのNGO群は現代のネットワーク権力の毛細血管の末端であり、あるいは(私たちの用いる一般的隠喩に立ち返るなら)それらはグローバル権力のトライアングルの広大な基盤なのである。まさにこのもっとも広大かつもっとも普遍的なレベルで、生それ自体の欲求を満たすことによって、それらのNGOの諸活動は生権力の地勢上での「政治を超えた」〈帝国〉の作動と同じ場所を占めているのである。(Negri and Hardt 2000:313-314=2003:401)

たしかにここで指摘されているように、NGOの目的は決して脅かされた人々の個別利益を促進することに尽きはしない。むしろその活動は、戦火のなかの難民や飢えと疫病に苦しむ子供たち、あるいは拷問や虐殺といった迫害に晒される活動家の生命や人権を守る具体的行為を通じて、より普遍的な人間の利益——生それ自体——を達成しようとする関心に突き動かされている。この点では、NGOはしばしばグローバルな統治性(global governance)と呼ばれる生権力のネットワークにしっかりと接続されており、〈帝国〉の末端機関に位置づけられるのである。

官民連携と外部なき時代

振り返れば、PPP (public-private partnership) とも呼ばれる官民連携の形態が政策的に追求されるようになったのは、新自由主義の台頭と社会主義の挫折とが明らかになる1980年代以降であった。1990年代末までには、トニー・ブレア英首相に大きな影響を与えたアンソニー・ギデンズが「政府と市民社会は、お互いに助け合い、お互いを監視し合うという意味での協力関係を築くべきである」(Giddens 1998=1999:139)と宣言し、それを「第三の道の政治の拠り所」とみなしている。

また現代のアメリカ合衆国の公共セクターを分析したスティーブン・ゴールドスミスとウィリアム・D・エッガースは、20世紀までのヒエラルキー構造の官僚機構からネットワーク型政府への変化を垂直型ガバナンスから水平型ガバナンスへの移行として描きだした¹。政策目標の達成に向けて民間団体を活用する外部組織型政府、サービス提供のために複数／複層の政府機関が協働する一体型政府、外部パートナーとのリアルタイムの協力を可能にしたデジタル革命、顧客のニーズにきめ細かく対応する民間部門を範型とする利用者＝市民の要求の高まりといった諸要素は、ますます各国政府にとってありふれた光景になりつつある。

このため1990年代以降には、先進諸国の外交当局もしばしばNGOとの連携——パートナーシップ——を強調するようになってきた。例えば、日本の外務省国際協力局民間援助連携室が2016年4月に発行したパンフレットでは、政府とNGOの連携の理由が次のように説明されている。「NGOは各々の目的意識に基づき、自発的に活動し、開発現場の多様な考え方、ニーズをきめ細やかに把握し、状況に応じて迅速に対応できる存在であり、NGOは国民参加による日本の「顔の見える援助」の代表格と言えます」(外務省 2016:3)。この率直な文章は、少なくとも両義的である。すなわちここでは、NGOはまず各々の目的意識／自発性／現場の多様な考え方やニーズといった多元性によって

特徴づけられる。だがそれはまた、即座に国家の顔の見える援助／国民参加／代表格といった一元性へと接続されねばならない。この意味で、官民連携は国家／市民社会という近代の境界線を融解させ、行政の「外部」を消去していく政治的效果を持っているのである。

機動戦から陣地戦へ

なるほど、こうして国内外を問わずに拡張してきた官民連携の波は、いまや左派の抵抗の拠点となる「オルタナティブ」の喪失をもたらしているようにも見える。ポスト冷戦期以降、しばしばグローバル市民社会の主要なアクターと見なされてきたNGOもまた、もはやグローバルな統治性の単なる執行機関でしかないのだろうか。この課題に関しては、2015年6月15日、20周年を迎えたNGO外務省定期協議会「全体会議」の閉会挨拶で、退任を控えた国際協力NGOセンター (JANIC) 理事長の大橋正明がこう述べている。

…私たちは市民社会組織であるがゆえに政府のお立場、あるいは外務省のお立場とは必ずしも一致しない……ですから、現実的には外務省の方々が考える国益と、私たちが考える国益、国際益、あるいは人道益といったものが異なる形に出てくることは当然だろうと思います。だからこそ、協働する意味や対話をする意味があるのであって、私どもが、お金をいただく関係の方が多いのですけれども、だからといって、外務省や政府の進める方針の一部を担うということになると、先ほど安倍首相がG7でおっしゃられたという価値観に反してしまうのではないかと考えております²。現実それをどこまでオープンなものとして持ってくるかということが、私たちに問われていることなのだとは思っております。(外務省 2015:37-38)

35年にわたる活動を振り返りつつ大橋が示したこの立ち位置は、現代のNGOのアドボカシー活動の重層性を示している。一方で、NGOは政府と

の協働や対話を深化させ、ときには資金面でも政府の補助を受けてきた。この意味では垂直型ガバナンスから水平型ガバナンスへの移行にともない、NGOもまたそのネットワークのなかに組み込まれてきたことは否めない。だが同時にそこでは、NGOは政府とは一線を画した市民社会組織として、外務省の国益概念の相対化も試みてきた。例えば2010年4月には、前年の民主党への政権交代を受けて臨時NGO外務省定期協議会が開催され、「開かれた国益」概念の内実をめぐって多様な意見が提示されている³。

そこに生じていたのは、いわばアントニオ・グラムシが主張した「機動戦」から「陣地戦」への移行にほかならない。かつて彼が獄中から展望したように、発展し複雑化した社会における左派の政治戦略は、正面から権力獲得を目指す「機動戦」から、粘り強く攻囲を続ける「陣地戦」へと移行しなければならなかったのである⁴。

二つのアドボカシーの葛藤

こうした視点から見ると、日本における政府—NGO関係の歴史的変遷は示唆的である。PPPや第三の道、水平型ガバナンスの理論と実践が展開・浸透していった1990年代には、各官庁が相次いでNGOへの資金支援制度を立ち上げている。1989年に外務省がNGO事業補助金を創設すると、1991年には郵政省が国際ボランティア貯金の募集を開始し、さらに1992年には環境庁が地球環境基金を設立した。加えて1994年になると外務省経済協力局⁵が民間援助支援室⁶を開室し、1996年にはNGOと外務省の定期協議会が始まっていく。2002年には、「NGOとの連携を促進するため」、外務省は新たにNGO担当大使を設置した。こうした「定期協議会形式」による対話チャンネルの制度化は、他省庁でも次々に模倣され、1997年にはNGO大蔵省定期協議会⁷、1998年にはNGO-JICA協議会⁸、2001年にはNGO-JBIC定期協議会⁹が相次いで定例化されている。

これら政府—NGO関係をめぐる一連の動きの

なかでも、NGOのアドボカシー活動の特徴を浮き彫りにしていったのは、やはりNGOと外務省の定期協議会であった。1996年以降、同協議会は年4回の開催のなかで、ODA予算編成、NGOと外務省の相互学習と共同評価、国別援助計画についての意見交換等を幅広く積み重ねていく。ただしそこには、政府とNGOの距離感をめぐって深刻なディレンマも存在していた。

一方で、いまだ資金調達能力の限られていた日本のNGOが途上国での事業展開を拡大するためには、政府資金の提供を受けることが近道であった。2002年に外務省のNGO支援無償資金協力事業¹⁰が始まると、政府からNGOへの資金供与は次第に拡大し、12年間で6.6倍にまで増加する¹¹。政府開発援助(ODA)という豊かな活動資金源の出現は、これまで自国政府との関係構築に関心を抱いていなかった多くの開発NGOの視線を集めることになった。だがODAに依存した援助活動の拡大は、同時にまた資金面での政府への依存を生まざるにはおかない。政府資金による援助活動の拡大と市民社会組織としての独立性とのあいだに、ある種のトレードオフが生じてくるのである。

この緊張関係が顕在化したのは、NGO支援無償資金協力が導入される直前の2001年度NGO外務省定期協議会であった。この会議で「NGO・外務省の基本的関係のあり方」が協議された結果、定期協議会は「ODA政策協議のための小委員会」、「NGO外務省のパートナーシップ小委員会」、「全体会議」(いずれも仮称)の3つに分割されることになる。その名称からもうかがえるように、そこにはODA政策への批判的監視と、外務省とのパートナーシップの促進という、互いに相容れない二つのベクトルが浮かび上がっていた。1990年代から2000年代初頭の水平型ガバナンスの波は、NGOのアドボカシー活動にも、政府との積極的接近か批判的距離の維持かという厳しい選択をつきつけたのである。

市民社会と代表性

またさらにそこには、多様なアクターからなる市民社会の代表可能性をめぐるアポリアが反映されていた。一方のODA政策協議会では、中期政策や国別援助計画等、ODA政策全般が協議対象とされ、開発や緊急援助のみならず、環境・人権・債務救済等の分野からも個別のNGOの参加と発言が認められていた。いわばそこでは、多様なNGOのそれぞれがODA政策全般に対する「監視犬」「盲導犬」「警告犬」の役割を果たすことが期待され、そこに総合的な市民社会の代表性を構築することは放棄されていたのである。これを象徴するかのように、ODA政策協議会の世話役は、各NGOが提起する論点を議題へと調整する「コーディネーター」と呼ばれることになった。

他方、外務省との緊密な連携を追求する連携推進委員会では、協議内容はNGO支援策の改善や提案に絞られ、日本NGO支援無償資金協力という現実的な支援制度の運用や実務上の改善提案が具体化されていった。NGOからは分野別・地域別等のネットワークを通じて委員が選ばれていたが、それは実質的には協議の参加者を途上国でODA案件に携わる開発NGOに設定することを意味した。つまりそこでは、教育、農業、保健といったカテゴリー毎のNGOグループから委員を送り出すことで、市民社会の代表性を擬制することが企図されていたのである。

そこに浮かび上がるメンバーシップの相違は、国内で制度化された政府とNGOの「対話」が、まったく異なる二つの代表観のもとで営まれていたことを明らかにしている。言い換えれば、NGO外務省定期協議会の小委員会への分割は、政府とNGOの対話の目的——批判的監視か積極協働か——をめぐる葛藤だけでなく、市民社会の代表可能性への原理的な懸隔を表現するものでもあった。そのあいだをかりうじてつなぎとめていたのは、国際協力NGOセンター（東京）、名古屋NGOセンター（名古屋）、関西NGO協議会（大阪）といった全国ないし地域別の中間支援組織であったことは注目に値

する。これらのネットワーク型NGOは、各々の地域性のもとで分野横断的なNGOの連合体を形成することによって、少なくとも市民社会の部分的な代表性だけでも担保しようとしたのだった。

代表性からプラットフォームへ

このように、日本における国際協力NGOのアドボカシー・ポリティクスは、一方で連携と批判をめぐる政府＝外務省との距離感をめぐって、他方で市民社会それ自体の代表可能性をめぐって揺れ動いてきた。たしかにネグリとハートが注意を促すように、「NGOという用語は、夥しい数の異質な組織の集合を一括したもの」（Negri and Hardt 2000:313=2003:399）に過ぎない。だがここで見てきたように、そのアドボカシー活動の形態学には、グローバル左派のデモクラティック・ポテンシャルの可能性と限界が映し出されてもいる。政府との積極的協働と批判的監視とのはざまでいかなる距離を設定するべきか、また多様な広がりをもつ市民社会の代表可能性をどこまで担保するべきかという問題に、最終解答を見出すことはおそらくできないだろう。

ただし定期協議会以降、日本のNGOはまた新たなアドボカシーの形態を模索してもきた。例えば、2008年に開催された北海道洞爺湖サミットでは、100団体以上の日本のNGOが参加するG8サミットNGOフォーラムや40団体以上のNGOが構成したG8サミット市民フォーラム北海道が、政府間サミットに対抗する「オルタナティブ・サミット」を開催した。そこでは、開発・人権・環境など、通常は分野別に活動しているNGOが緩やかに連携して重なり合う合意を見出し、G8に向けたアドボカシーを展開したのである。そこで試みられていたのは、従来の中央集権的で象徴的(symbolic)な代表性とは異なる、拡散的で寓意的(allegorical)なプラットフォームの構築という方法であった。2015年12月、日本のNGOは再びG7サミット市民社会プラットフォームを結成し¹²、2016年5月末の伊勢志摩サミットに向けて結集してい

る。そこにいかなるアドボカシーの形態学が顕現し
うるのか、あらためて注視していく必要があるだろ
う。■

《注》

- 1 (Goldsmith and Eggers 2004=2006)
- 2 ここで大橋が指摘する価値観とは、安倍晋三首相
が2015年にドイツで開催されたエルマウ・サミット
で語ったG7共通の価値観としての人権・自由・民
主主義などを指す。
- 3 (外務省 2010)
- 4 (Gramsi 1975=1994:166)
- 5 2006年に国際協力局に改組。
- 6 後に民間援助連携室に名称変更。
- 7 2001年にNGO財務省定期協議会に名称変更。
- 8 当時の名称は国際協力事業団。2003年に独立行
政法人国際協力機構に改組。
- 9 国際協力銀行 (Japan Bank of International
Cooperation: JBIC) は、2008年にJICAと海外
経済業務を統合したため、定期協議もNGO-JICA
協議会と統合された。
- 10 後にNGO連携無償資金協力を名称変更。
- 11 資金供与実績 2002年：60件・約6億円
→2014年：108件・約40億円
- 12 [http://cso-g7-ise-shima-summit2016.blogspot.
jp/](http://cso-g7-ise-shima-summit2016.blogspot.jp/)

《参考文献》

- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, Polity
Press. (佐和隆光訳 (1999) 『第三の道：効率と公
正の新たな同盟』日本経済新聞社)。
- Goldsmith, Stephan and William D. Eggers (2004)
*Governing by network: the new shape of the public
sector*, The Brookings Institution Press. (城山英明
他監訳 (2006) 『ネットワークによるガバナンス：公共
セクターの新しいかたち』学陽書房)。
- Gramsi, Antonio (1975) *Quaderini del carcere*,
Edizione critica dell'Istituto Gramsi. A cura di
Valentino Gerratana. (上村忠男編訳 (1994) 『新
編 現代の君主』青木書店)。
- Negri, Antonio and Michael Hardt (2000) *Empire*,
Harvard University Press. (水嶋一憲ほか訳 (2003)
『〈帝国〉：グローバル化の世界秩序とマルチチュードの
可能性』以文社)
- 外務省 (2001) 「平成13年度第3回NGO外務省定
期協議会議事骨子」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/
gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko6.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko6.html)
- 外務省 (2002) 「平成14年度第1回NGO外務省定
期協議会議事骨子」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/
gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko7.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko7.html)
- 外務省 (2010) 「平成22年度 (2010年度) NGO外
務省定期協議会「臨時全体会議」—ODAのあり方
に関する検討—議事録」[http://www.mofa.go.jp/
mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/
ngo22_zen_rg.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/ngo22_zen_rg.pdf)
- 外務省 (2015) 「平成27年度 (2015年度) NGO外
務省定期協議会「全体会議」議事録」[http://www.
mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000093088.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000093088.pdf)
- 外務省 (2016) 「国際協力とNGO—外務省と日本の
NGOのパートナーシップ」[http://www.mofa.go.jp/
mofaj/gaiko/oda/files/000071852.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071852.pdf)

