

日本の市民的公共圏は弱いのか？

—国際協力NGOの政策提言活動を通して—

小林 由紀男

立教大学大学院法学研究科後期課程

はじめに

安倍内閣が打ち出した新しい安保法制をめぐる、2015年には街頭デモが活発に行われた。SEALDsに代表される若者世代が政治への強い関心を示したことでマスコミの注目を浴びたが、2013年の特定秘密保護法に対する反対デモと比較すると、明らかに参加者の層が広がり、労働組合や市民団体など加えて、学者や主婦、サラリーマンなどの一般市民の参加が増えている。国際協力NGOの関係者も多く登壇して、社会格差や貧困の実情を踏まえた平和論を訴えた。

市民社会の基本原則を個人の「自律と連帯」という理念で表すことが可能だが、その“かたち”は一つではない。この文脈の中で街頭活動が再評価されているのだが、ここで生じる疑問は、市民的公共圏の全体像がどのようなものであるかということである。もし、政策形成・決定過程から人々が締め出された結果路上に出てきたのだとすれば、それ

は市民的公共圏の弱体化を示すものであり、憂慮すべき事態である。敢えて伝統的な政策提言活動（アドヴォカシー）を検討対象とするゆえんである。事例としては、対話を通じた政策形成・決定のための“場”である「国際協力NGO・外務省定期協議会」を取り上げる。

国連はその設立初期からNGOに社会経済理事会との協議資格を与えてきたが、このモデルはあらゆる政治と市民の間で応用が可能である¹。日本においても地方自治体レベルでの行政と市民の間の対話と協働が広がりつつあるが、外務省がNGOとの間に政策協議の場を設けているのは、国政レベルでは例外的な取り組みである。本稿では、2014年のODA大綱の見直し議論を題材に、国際協力NGOと外務省の定期協議会での議論を通して、市民社会組織による政策提言活動の政治的意義を考察してみたい。

市民的公共圏と市民の政治参加

まず、政策提言対話の実際を見る前に、市民社会と公共圏、市民社会組織（Civil Society Organization = CSO）、の関係を整理しておきたい。

人々に共有される政治的言説空間を「公共圏」と定義するならば、本稿で取り上げたNGOと外務省の定期協議の“場”は、ある種の「公共圏」とみなすことができる。さらに①参加の自由、②公開性、③対等な立場、④公共的視点、といった条件を満たし

こばやし ゆきお

立教大学大学院法学研究科後期課程在学中（政治学専攻）。
学位：修士（社会デザイン学 MBA in Social Design Studies）（立教大学大学院）。専門分野は、政治学（日本政治、市民社会組織論）。
（特活）アジア・コミュニティ・センター 21 勤務、JICA 専門家、財団法人、公益社団法人、NPO 法人などの非営利団体職員を経て、2015 年から現職。

ていれば、それは市民的公共圏と呼ぶことができるだろう。一方、議論を通して法律や政策が決定される過程は公的公共圏であり、NGO・外務省定期協議会のような“場”は、この二つの公共圏が交差する場所である。このような特殊な“場”では、市民と行政の双方は受益者と行政サービスの提供者という利害関係を離れて本来の公共的論議を行うことができる。

しかし、特定の個人への利益誘導とは異なり、公共性を目的とした議論にすべての個人が関心を抱き、参加コストを払うとは限らない。コミュニティとは互酬性を基本とするもので、理念的には社会サービスを支えるさまざまなアソシエーションは市民的義務によって支えられているが、現実社会には多くのフリーライダーが存在する。

近年、CSOという概念が整理され、そのネットワーク化がグローバルに進展しつつある²。単に政府組織が持つ機能の一部を担う民間組織という意味での非政府組織(NGO)が、自由、公正、平等といった市民社会の倫理を背景とした価値観を具現する組織であるCSOに脱皮するためには、国民国家が持つ個々のイデオロギーの差異を超え、政治的に中立でありながら非暴力な手段で相互に協力し合い、市民社会倫理の実現をグローバルな規模で模索することが求められる。その一環に位置付けられているのが政策提言活動である。市民社会における個人とCSOの関係で見れば、個人レベルでの政治参加の代替行為がCSOを通じた政策提言活動だといえる。

NGO・外務省定期協議会の概要と ODA大綱見直しの経緯

外務省とNGOの間には定期協議の場が設けられており、年1回の全体会議の他に、年3回のODA政策協議会と連携推進委員会が実施されている。ODA政策協議会の趣旨及び目的は『本協議会では、外務省がかかわるODA政策について外務省及びNGO双方が意見・情報交換を行い、より良いODAのあり方を共に考え、NGOと外務

省の連携を強化するとともに政策のアカウントビリティを高めることを目的とする』とされている。連携推進委員会は、『日本の国際協力の発展のため、NGOと外務省の連携に関して、双方が相互に提案し、改善及び向上を図ることを目的』として設置されている。外務省側の参加者は国際協力局幹部や開発協力総括課長、民間援助連携室長の他に、必要に応じて副大臣や大臣政務官も出席することになっている³。

ODA大綱が見直された2014年度(平成26年度)についていえば、通常の年1回の全体会議に先立ってODA大綱見直しに関する「ODA政策協議会臨時会合」が開かれた。報告事項として「今般のODA大綱見直しのポイントについて」外務省側から概要説明があり、続いて、見直しプロセス、ODAの理念・目的及び援助実施の原則、重点課題等について協議が行われた。

しかし、このNGOとの政策協議会は政策形成・決定の主たるプロセスではない。いわゆる「政治主導」の政治過程変革の一環として、各種の審議会や専門家委員会・研究委員会などが重視されており、ODA改革についても「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会」が設置されていた⁴。NGO側からも、当時国際協力NGOセンター(JANIC)の理事長であった大橋正明が委員として参加している。

定期協議会の意義は、恣意的な人選などによって審議会や有識者懇談会などの政策決定の過程が形骸化することを防止するとともに、より広く市民に開かれた議論を可能とすることにある。2014年6月27日に行われた全体会議では、「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」に加えて、委員であった大橋正明から『ODA大綱見直しに関する有識者懇談会』での議論に見る評価点と疑問・問題点」と題する資料が提出された。懇談会のメンバーであった大橋がその公式報告書に対して「疑問・問題点」を公式の会議で呈したことの意味は小さくない。

7月25日に行われた第1回ODA政策協議会においては、国際協力NGOセンター、関西NGO協議会、名古屋NGOセンターなどが発表した声明

文が取り上げられた。政策提言は「出すことに異議がある」のではなく、具体的な内容が伴わなければならないため提出側の負担も大きい。そのため政策提言は専門職員を抱えるネットワーク組織（アンブレラ組織）から提出される傾向が高いが、この場合も、多くの声明は政策提言型NGOとネットワークNGOから出されている。

12月2日に行われた第2回政策協議会においても、外務省と改革案に疑問を呈するNGO側の溝は埋まらなかった。最終的に開発協力大綱の対象範囲は、政府が関与する開発に限られ、NGOを含むオールジャパンの開発方針を縛るものではなくなったが、NGO側は政府開発協力の方針転換がNGOの活動にも直接影響を及ぼすとして具体的な実施要領まで踏み込んだ議論を求めたのである。しかし、この第2回の政策協議会の後、この新・開発協力大綱は大局的な部分で大きな修正をされることはなかった。

政策決定プロセスの概略を再確認しておく。まず10月29日に政府原案が対外的に公表され、パブリックコメントは11月27日に終了。公聴会は同時期の11月15日の東京を皮切りに16日に京都、22日に福岡、23日に仙台で実施されて終了。開発協力大綱は2015年2月10日に閣議決定された。

開発協力大綱の閣議決定後の2015年3月27日に開かれた第3回のODA政策協議会では、協議事項として「開発協力大綱の閣議決定を受けて新大綱の運用と実施に向けて検討すべきこと」と「新大綱実施にあたっての懸念点と必要な制度改革について非軍事的協力による平和と繁栄への貢献を確実にするために」の2案件が議論された。この間、閣議決定を受けてJANICと「動く→動かす」からの緊急声明が出されている。以上が、約一年にわたった国際協力NGOと外務省のODA改革についての議論の経緯と概要である。

政策提言活動の評価についての考察

2013年以降、特定秘密保護法の成立、防衛装備移転三原則と開発協力大綱の閣議決定、平和

安全法制の施行と、戦後民主主義に実態を与えてきた外交政策が次々に変容している。公式対話の場を持ちながら、NGOの政策提言が十分に取り上げられているとはいいがたい。しかし、政策提言や政府・行政との対話を続けることがまったくの無駄な儀式に過ぎないとも言い切ることができない。政策提言活動の評価とはどのような視点で行うべきなのか、改めて考察してみたい。

近年、街頭デモなど直接個人が参加できるレパトリーに注目が集まっている。民主党政権下では、エネルギー政策の決定について「公聴会」や「パブリックコメント」という既存の参加形態に加えて「討論型世論調査(Deliberative Poll=DP)」が実施されている。(坪郷 2016:159-163) この“国民的議論”を経て、「原発に依存しない社会の一日も早い実現を目指す政策」が決定されたことは記憶に新しい。一方、今回取り上げたODA改革についていえば、一年にわたる議論を経てNGO側は最終的に政府に押し切られた形である。単純に比較すれば、DPのほうが政策提言よりも効果的だとの印象を受ける。

国際協力NGOは2011年度時点で総収入275億円の大所帯で⁵、収入から推測した支援者数は少なく見積もっても150万人を超える巨大ネットワーク・アソシエーションである。この巨大組織が、政策決定についての公式対話の“場”を持ち、右傾化を懸念する世論の後押しを得ながら、なぜ政府や外務省を説得して、その方針転換を思いとどまらせることができなかったのだろうか。

考えられる理由の第一は、政策提言活動がそもそも非公式なものであり、NGOはあくまでもオブザーバーに過ぎないという枠組みの問題である。国連の社会経済理事会は協議資格を持つNGOを「特別の経験や専門知識を持っている」と考えているが、それでも与えられている“参加”の内容は、あくまでも会合へのオブザーバーの派遣と書面による声明を提出することに限られている。NGO・外務省定期協議会は、一步踏み込んで実質的な協議の場を設けているが、そこで出された結論に強制力がないことに変わりはない。

第二に、NGOが持つ代表性の問題がある。国際協力NGOの支援者数は多いが、その多くは寄附者である（2011年度の総収入275億円の60%は寄附収入）。NPOの認定制度はパブリックサポートテストによって公益性と代表性を便宜的に担保しているが、寄附者という存在は、会員ほどの政治的意味を持たない。「市民が活動する団体」を目指すのか、「市民に支えられてプロフェッショナルが活動する団体」を目指すのかという選択（村上2015: 19-23）はNGOにとって重要なものだが、財政規模を拡大している団体は、ほぼ例外なく後者の選択をした団体であり、いわゆる活動家の数は限定的である。

第三に、NGO界の意見の不統一の問題がある。前項で、主要な地域ネットワーク団体が個別に“声明”を発表していることに触れたが、見方を変えれば、共通の声明を発表することができないほど意見が不統一であることを意味している。国際協力分野における日本最大のアンブレラ組織は国際協力NGOセンター（JANIC）であるが、関西、中部、九州などの地域ネットワーク団体を傘下に置いているわけではない。このことは、アンブレラ団体が翼賛会的な存在になることを防止し、市民社会的な多様性を保つ上で有効であるが、政治的影響力という面から見れば弱点となっている。

これら3要素のうち、第一は代議制民主主義体制における直接民主主義のレパートリーすべてが持つ基本的な課題である。国際協力NGOの政策提言活動に固有の問題は、第二の代表性の問題と、第三の意思統一の問題ということになる。

PTAや女性団体、消費者団体などがヒエラルヒー構造を実態として維持したまま巨大化すれば、組織としての意思統一の問題も解決し、伝統的な草の根アソシエーションとして強固な政治的影響力を持つことになる。一方、市民に支えられた専門家集団であるNGOは、あくまでも自由、平等、公正などの市民社会倫理を具現化するためのエージェントでしかない。NGOがクライアントである市民の意思に基づいて“動く”ことは自明のことだが、NGOが市民を“動かす”ことは必ずしも容易では

ない。

草の根メンバーシップ団体への参加コストが高くつくのは当然のことだが、政策提言を軸として政治を変える場合も相応の参加コストが必要である。そして、どのような参加形態をとるにしろ、市民社会はフリーライダーを認めない。市民社会の基本原則は構成する個人の自律と連帯である。そのため市民社会組織と個々の市民の間には、常に緊張状態が横たわっている。政策提言が効力を発揮するか否かは、NGOやCSOの活動の量や質によって自動的に決まるのではなく、為政者の側が、NGOの提言に基づいて市民が動くと考えなのか、動かないと考えるかによって大きく左右されることになる。

おわりに

最後に、本稿のテーマとして掲げた「日本の市民的公共圏は弱いのか？」という命題に対する私の個人的な意見を述べておきたい。

2002年にNGOと外務省の定期協議会の議事録が逐語で公開されるようになって、すでに14年経つ。この間に政権交代という大きな環境変化があったが、NGOと外務省の定期協議会は滞ることなく続いてきた。この間、NGO・外務省定期協議会での議論の結果は、時の政権によって変わらず尊重されてきた。その理由の一つは、参加者双方が公共圏での対話のルールを守ってきたからであろう。開かれた公共圏での議論を政治的に覆すことは容易ではないのだ。

一方、政策形成・決定の過程に組み込まれた審議会や懇談会などの多くはいまだに秘密会であり、その議事録さえ十分に公開されない。市民の多くは議論の過程を知らされることなく、報告書の結論を丸のみにすることを要求される。その目的が公共的なものであり、適切に選ばれた委員で構成されていても、非公開の“場”での議論への市民社会の信頼性は低い。エリート主義と市民的公共圏の議論は鋭く対立していると言える。この意味において、国政レベルでの市民と行政の定期協議の場が、この「NGO・外務省定期協議会」以外にないという事

実は、日本における市民的公共圏がきわめて“弱い”のだといわざるを得ない。

「NGO・外務省定期協議会」は、市民参加の試みとしては討論型世論調査のような革新的なものではない。しかし、誰もが申し込みさえすれば自由に参加できることや、議事録が逐語で公開されること、行政とNGO側が対等な立場で議論を進め、その目的が公共的利益であることなど、市民的公共圏の条件をほぼ満たしている。そして、その“場”が街中のカフェやサロンではなく、外務省内の会議室であることを考えれば、利益政治を超えて政治過程における公共性を再生するための、市民参加の一つのモデルを提供しているといえるだろう。

戦後民主主義は“上から”の改革だった。私たちはその果実を手にはしたが、私たち自身の手で獲得したという実感はない。次世代に同じ重荷を背負わせないためにも、憲法改正論議は真に開かれた議論を経て結論を出すべき問題である。そのためには、市民的公共圏を強化するための制度改革こそ急務ではないだろうか。■

《注》

- 1 参考：国連広報センター、URL: www.unic.or.jp/info/un/un_organization/ecosoc/ngo/
- 2 参考：一般財団法人CSOネットワーク、URL: www.csonj.org/
- 3 以後、特に指定がない場合は、NGO・外務省定

期協議会の経緯と議事録については、外務省と国際協力NGOセンター（JANIC）のウェブサイト参照されたい。

外務省：www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html

JANIC：www.janic.org/activ/activsuggestion/ngomofa/

- 4 有識者懇談会を含む政府開発援助（ODA）大綱の見直しに関しての政府側情報については、以下の外務省のウェブサイト参照されたい。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/
- 5 『NGO データブック 2011—数字で見る日本のNGO』（2011）外務省、国際協力NGOセンター（JANIC）の統計数字による。

《参考文献》

- 伊勢崎賢治（2010）『国際貢献のウソ』筑摩書房
- 高島通敏（1995）「戦後民主主義再考」『戦後日本 占領と戦後改革4 戦後民主主義』岩波書店
- 坪郷實（2016）「政治過程の変容とNPOの政策提言活動」宮本太郎、山口二郎編『リアル・デモクラシー—ポスト「日本型利益政治」の構想—第5章』岩波書店
- ハーバーマス、ユルゲン（1994）細谷貞雄（訳）『公共性の構造転換 市民社会の一カテゴリーについての探求』未来社
- 村上徹也（2015）「民間国際協力の立場から見た、国際協力と市民セクターの20年」『公益法人』VOL.44 pp.19-23
- Cain, Bruce E. , Dalton, Russel J. and Scarrow, Susan E. (edited) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* Oxford University Press

