

【論 説】

アドボカシーの形態学 ——国際協力 NGO と多元化する民主主義——

高 橋 良 輔

はじめに

本稿は、今日の国際協力 NGO が展開しているアドボカシー（権利擁護／政策提言）活動の正統化根拠とそこに埋め込まれた葛藤を考察することによって、現代の政治的公共圏において異なる形態のデモクラシーが競合している様相を析出する。

まず冒頭では、C. シュミットの議会主義批判や H. アレントによる社会的なものへの批判、新しい社会運動の勃興と権力イメージの変化等を振り返りながら、20 世紀後半に顕在化してきた「民主主義の拡散」を概観する。この時期、被治者である人民（*dêmos*）自身が支配権力（*kratos*）を行使するという民主主義の理念は、より幅広く多様な政治参画を許容するようになっていった。このメタ政治レベルにおける変化の傍らで、狭義の政治から距離をおいた社会的アクターとして活動してきた国際協力 NGO も世代進化を遂げ、次第にそのミッションを「政治化」させていく。

もっとも、ナショナル・アイデンティティの共同性に依拠できない国際協力 NGO の場合、そのアドボカシー活動がいかなる民主的正統性を持ち得るのかは決して自明ではない。だが社会的ガバナンスへの機能的参画を促すアソシエーティブ・デモクラシー（P. ハースト）や政治的公共圏で繰り広げられるデリベラティブ・デモクラシー（J. ハーバーマス）、多様な監視のネットワークに注目するモニタリング・デモクラシー（J. キーン）、そして利害関係者によっ

て営まれるステークホルダー・デモクラシー（T. マクドナルド）等、近年のデモクラシー理論はこうした正統化根拠の問題にも新たな光を投げかけつつある。

それゆえここでは、特に 1990 年代半ばから日本の国際協力 NGO が実践してきたアドボカシー活動のいくつかを形態学（morphology）的に分析することで、デモクラシーそれ自体の多元化傾向を浮かび上がらせていく。委員会／協議会／プラットフォーム／キャンペーンといったアドボカシー・チャンネルの多型化は、いったい何を示唆しているのか。論考の最後では、ここに埋め込まれた葛藤のいくつかを解きほぐすことによって、多元化しつつあるデモクラシーのあいだの緊張関係について検討してみたい。

1. 民主主義の拡散

国家的なものと社会的なもの

1926 年、『現代議会主義の精神的地位』第二版のまえがきで、カール・シュミットは次のように喝破した。「議会主義的運営および議会主義的諸制度の当面している困難な問題は、実際には、近代の大衆民主主義から発生してくるのである」¹。周知のように、シュミットにとって民主主義の本質は同質性（Homogenität）にあった²。民主主義において統治者と被治者の同一性（Identität）を担保するためには、法的・形式的平等が保障されているだけでは十分ではない。むしろそこには、「等しきものは等しく扱われるが、等しくない者は等しく扱われない」という実質的平等（substanziellen Gleichheit）が不可欠である。彼によると、近代の民主主義国家は外国人や無国籍人を排除し、その内部において相対的に拡大された人間的平等を実現してきた³。

なるほど民主主義を同質性と実質的平等によって基礎づけるとき、公開の討論に依拠する議会主義は自由主義に属し、民主主義とははっきり区別される⁴。自由主義思想では、一人の人間はいかなる人間に対しても政治的に同権とみなされるが、それは「…従来存在していた実質的な平等性と同質性の観念に立脚する代わりに、一つの人類的民主主義を置くもの」と批判された⁵。シュミッ

トがみるかぎり、地球上には普遍的な人類民主主義など成立せず、多くの国家は国民的同質性（nationaler Homogenität）にもとづいて民主主義を実現していたのである。

しかも彼によれば、大衆民主主義の到来は民主主義それ自体の危機を惹き起こした。実質的平等と同質性の問題は、普遍的な人間平等を掲げても何ら解決できない。そのため大衆民主主義は、民主主義と自由主義の結合が一過性の現象であることを露呈させ、議会主義の危機をもたらす。人民の意志と比べれば、議会主義は本質のない社会的＝技術的手段でしかなかった。加えて、大衆－人類民主主義は何ら具体的な国家形態の実現につながらないことから、近代国家の危機ともみなされる。これら民主制／議会主義／近代国家の三つの危機は、道徳的で自由主義的な個人主義と政治的かつ民主主義的な国家感情との対立の現れと考えられていた⁶。

このような複合的な政治危機に対するシュミットの応答が、民主主義の徹底としての全体主義であったことはよく知られている。その定義からすれば、ボルシェビズムやファシズムは、反自由主義ではあっても反民主主義的ではない。人民の意志は「綿密に作り上げられた統計的装置」などより感情に溢れた喝采によってこそより直接的に表現されうる⁷。この視点は、ほどなく国家意志と国民意志との同一化への要求へと高められ、「人民が善であり、その意志だけで十分であるという前提なしには、いかなる民主制も成り立たない」との主張を生み出す⁸。それは、大衆民主主義が露わにした立憲君主制の二元的構造を除去し、分裂した国家と社会をあらためて統合する方途にほかならなかった。

もっとも、大衆民主主義にとまなう国家と社会の分裂という危機感は、ただシュミットだけのものではなかった。1942年の『平和の条件』で、E. H. カーもまた民主主義の危機の源泉を19世紀の自由主義的民主主義と20世紀の大衆民主主義との混同に求めている⁹。彼によれば、その問題は三重であった。第一に、20世紀の民主主義は政治的権利の担い手を大衆へと拡大したが、それは必ずしも社会的経済的不平等を解決しなかった。第二に、投票という政治的権利は人々の生活を支配する経済的権力の統制にまで及ばなかったために、そ

の価値を減じざるを得ない。そして第三に、重要な諸問題が市民には理解し難い複雑性を示すようになり、その支配権は官僚と専門家の手に委ねられるようになった。

これらのことから、カーの眼には社会的経済的平等の積極的推進、普通の市民による経済権力の統制、そして市民の行政過程への参加こそ、民主主義の危機を克服する三つの道と映る¹⁰。その期待は、やがて政治的民主主義(一人一票)から社会的民主主義(階級間平等)への転換、国民経済全体をバランスよく指導する経済計画化、政治的革命＝フランス革命に代わる社会的革命＝ボルシェビズム革命の擁護へと向けられていった¹¹。シュミットが民主主義の危機を国家と社会の同一化によって克服しようとしたのに対し、カーは危機を国家と社会の統制管理によって乗り越えることに期待をかけたのである。

それゆえこうした「国家的なもの」と「社会的なもの」の関係について、『全体主義の起源』の著者ハンナ・アレントが懸念を示したことは偶然ではない。1958年の『人間の条件』のなかで、アレントは古代ギリシャからマルクスにいたる西洋哲学の伝統を辿り、生命過程そのものの組織化として立ち現われた「社会」の危険性を次のように表現している。

社会が勃興したために、同時に公的領域と私的領域が衰退した。公的な共通世界が消滅したことは、孤独な大衆人を形成するうえで決定的な要素となり、近代のイデオロギー的大衆運動の無世界的メンタリティを形成するという危険な役割を果たした。(アレント 1994:414)

近代以降「社会的なもの」が勃興するとともに、古代からの「公的なもの」や「私的なもの」、さらにはその後に発展してきた「親密さの領域」さえもが侵食されていく¹²。それは画一主義、行動主義、自動主義を生み出し、政治が行われるべき公的な共通世界の危機として捉えられる。彼女にとって、生命過程それ自体を主題に掲げる「社会的なもの」は、人々の剥き出しの利害対立を前景化することで、これまでの政治的枠組みを破碎しかねないのであった。

こうして 20 世紀半ばまでに、民主主義の危機は、一方で政治的な分極化、議会主義の空洞化、国家統合の解体、他方で経済社会的な不平等、組織化された経済権力の勢力、市民の手から離れた官僚 - 専門家の支配といった諸問題によって特徴づけられていた。そしてこれら諸々の危機を思想史のもとで解釈したアレントは、その根底に「社会的なものの勃興」を見出して警戒したのである。むろんこれらの問題が、20 世紀前半固有の歴史的條件のもとで生じていたことは間違いない。だがその多くが、今日また異なった文脈のもとであらためて「民主主義の危機」として回帰していることも確かであろう¹³。シュミットが指摘したように、人類民主主義がいまなお成立していない世界にあっては、「国家的なもの」と「社会的なもの」の関係性は、民主主義論にとって重要な鍵であり続けているのである。

社会的なものの民主主義

もっとも今日振り返れば、シュミットも、カーも、そしてアレントも、「政治的なもの」を「国家的なもの」に強く結びつけたために、「社会的なもの」それ自体が新たな形態で民主主義の領野を押し広げていく可能性を捉えてはいなかったように思われる。1970 代には、アラン・トゥレーヌが国家による社会主義の終焉を宣言し¹⁴、むしろ戦後の女性運動、地域運動、反核運動を「新しい社会運動」と名付けてその民主主義的なポテンシャルを明らかにしていった。

社会闘争はあらゆる所から出現する。それは政治と名づけられている領域を破碎し、社会的と考えられてきた諸問題の限界を破碎するのだ……こうした社会領域と政治領域の拡大は、これまではしばしば危機や不信感をもって考察されていた。しかし逆の感情をもって、この拡大を受容すべきなのだ。拡大された政治領域は、実際に大きな危険をはらんでいる。だがそうだとした場合、この政治領域は、行為者たちが諸種の論争と闘争により直接に、より人格的に参加することを可能にするものである。(トゥレーヌ

1982:146)

その観察によれば、スターリンの社会主義は国家による市民社会の破壊にはならず¹⁵、またかつての労働運動は政党のかたちをとって国家権力に合流してしまった。これに対して、代議制や国家権力から距離をとる新しい社会運動は、これまでとは異なるかたちで民主主義を押し広げていく。

民主主義に固有のこととは、統合されないもの、おそらくは統合不可能なものの存在を承認することであり、適合しないもののすべてを変質者呼ばわりしないことである。民主主義とは、公共体からの介入に対しては制限を設け、また、たとえば保護＝逃避権〔亡命者や罪人などをかくまう権利〕などは、これを承認するタイプの体制である。(トゥレーヌ 1982:187)

ここにおいて民主主義は国家による同一性の再現前から社会的な差異の承認へと重心を変える。そこでは、中央集権化されることのないさまざまなグループが、自らが望む社会生活のイメージに沿って行動・生活することで自己決定を実践し、国家のような上位審級に還元されない「底辺での民主主義を創り出す」のであった¹⁶。文化的革新と社会的異端表明が結び付くことで、自己決定としての民主主義は国家の枠組みから溢れ出し、学校や病院、兵営や企業にまで浸透すると考えられた。

もちろんあらゆる社会運動が、いつも必ず民主主義の浸透をもたらすとは限らない。フェミニズム、地域防衛、核アレルギーといった運動は、否定的・地域的・保守的な権利闘争の水準にとどまる場合もある。だがトゥレーヌは、そうした運動がしばしば単なる防衛活動から権力に対する異端表明へ移行したことに注目する¹⁷。それが、自己のアイデンティティの肯定への要求から、既存の政治・経済・社会システムの支配構造の告発に発展し、さらに新たな自主管理と自主組織化の実践に達するとき、「社会運動と民主主義の間の絆は、直接的である¹⁸。

こうして 20 世紀後半には、民主主義は「国家的なもの」から解き放たれ、社会の内部に浸透するようになった。かつての「国家的なもの」への「社会的なもの」の同一化 (C. シュミット) か、それとも「社会的なもの」による「国家的なもの」の統制か (E.H. カー) という二者択一は、もはや不可避ではない¹⁹。また「社会的なもの」による「政治的なもの」への浸食というアレントの懸念も、いまや十分に正確とは言えまい。むしろそこに生じてきたのは、「社会的なもの」の活性化を通じて、「国家的なもの」から「政治的なもの」が溢れ出すという、民主主義の「拡散」にほかならなかったのである。

権力の形態変化

もちろん、こうした民主主義の拡散は、20 世紀後半の権力観の変容をともなっていたことも見過ごしてはならない。人々の行動指針が、伝統指向から内部指向を経て他者指向へと変化しつつあることを発見した社会学者デヴィッド・リースマンは、すでに 1960 年代初頭には「支配階級を上を持った単純なハイアラーキーが崩れて、権力があちこちに散在する「拒否権力行使グループ」にゆずり渡された」と指摘していた²⁰。高度に複雑化した社会がさまざまな目的をもつ諸集団によって寸断されると、各グループは特定の範囲内で各々の要求実現のために戦い、またその集団の利益に反するような動きを拒否する権力を持つようになる。そこでは、指導者は関連するグループを連合させて操作することではじめて政治的リーダーシップを得ることができた。逆に言えば、あちこちに権力が拡散した多元化社会では、もはや誰も一元的に決定を下すことはできない。

こうして権力が社会のなかに拡散するのと並行して、その形態学も次第に変化した。この過程をもっとも明確に示したのは、スティーヴン・ルークスの三次元的権力観である²¹。彼によると、ロバート・ダールをはじめ多元主義者の権力観は、ある争点をめぐって誰が決定を作成しているかに注目した。つまりそこでは、決定を作成する個人や集団こそが権力をもつ。だが拒否権力が拡散した社会では、この一次元的権力観はあまりに素朴である。そのためピーター・

バクラックとモートン S. バラッツは、「権力の二つの顔」(1962)で決定作成に加えて非決定作成にも着目する。ある潜在的争点が顕在化しないように決定を回避し、アジェンダから外す非決定作成もまた一つの権力行使であった。さらにルークスは、この二次元的権力観にも批判を加え、「人々の知覚や認識、さらに選好までも形づくり、それがいかなる程度であれ、彼らに不平不満を持たせないこと、それこそが権力の至高の、しかももっとも陰險な行使なのではあるまいか」と提起する²²。その三次元的権力観では、マスコミや社会化の諸過程を通じて思考が支配されることで、日常生活のさなかで潜在的争点自体が排除される。ここにおいて、権力の所在は社会集団から社会構造へと移されたのである。

興味深いことに、この三次元的権力観は同時期のミシェル・フーコーの権力観とも通底していた。周知のようにフーコーは、『性の歴史 1 知への意志』(1976年)後半で、西洋世界において「死なせるか生きるままにしておくという古い権利に代わって、生きさせるか死の中に廃棄するかという権力が現れた」と宣言する²³。かつて権力者は、反逆した臣下の生命に刑罰による死というかたちで直接的に権力を行使した。だが現代社会では、逸脱者の死は、権力の限界やその管理の破綻の証左である。そのため今日、権力は身体に関わる規律の手続き、あるいは健康や人口調整といった調整と管理を通して生それ自体にはたらきかける。これら規律権力／生権力は、もはや死刑や戦争といった死を通じてではなく、「生命を保証し、支え、補強し、増殖させ、またそれを秩序立てる」教育や医療、行政組織を通じてその支配力を及ぼすようになった²⁴。ルークスの三次元的権力観が争点それ自体を排除する社会構造の権力作用に着目したのとは反対に、フーコーは非人称的な権力構造が個々人を主体化＝臣民化していく統治効果を暴露したのだった。

このように 1970 年までには、民主主義が社会内部で拡散するとともに、直接的行使から間接的行使へ、人称的権力から構造的権力へ、そして明白な決定や強制から黙示的な圧力や制度上の慣行へと、権力の形態変化(metamorphose)が指摘されるようになった。ルークスやフーコーの権力観に

通底していたのは、権力形態の間接化・構造化とともにその所在がいわば「後景化 backgrounding」してきたという問題認識にほかならない。かつてアントニオ・グラムシは、文化的・道徳的・イデオロギー的指導をヘゲモニーと呼んで階級闘争の新たな前線を明らかにした。だがポスト社会主義の時代においても、「市民社会」と「政治社会」のあいだの、同意と強制のあいだの接点」をめぐるポリティクスはカタチを変えて続いたのである²⁵。

2. 国際協力 NGO の位置価

統治性とアソシエーション

こうして社会内部での民主主義の拡散と権力の後景化が進行するなかで、自発的に支援活動を展開するアソシエーションの位置価 (positional value) は両義的であった。それはあるときには非人称化された統治構造を告発するものの、また別のときにはこの構造を強化もしてきたからである。トゥレーヌは、人々のライフスタイルを変革する文化活動を社会・政治闘争へと転化していく新しい社会運動のポテンシャルを高く評価したが、それを人道主義的な諸目的を目指すアソシエーションに還元しないように注意していた²⁶。彼にとって、人道支援活動は必ずしも文化的革新や社会的異端表明につながるものではなく、むしろ既存のプログラム化された社会を補強するものだったのである。

これと同じく現在でも、国境を越えて人道主義的な活動を展開する NGO について、アントニオ・ネグリとマイケル・ハートは、次のように分析している。

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、だからそれらは政治を生る総体、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²⁷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 2000:313f.=2003:401)

ネグリとハートは、一方でグローバルに接続された現代の統治のネットワークを〈帝国〉(empire)と名付け、他方でこの統治構造に対峙していく多様な人々を〈民衆〉(multitude)と呼んだ。彼らにとって、NGO は「グローバルな市民社会において、もっとも新しくもっとも重要な最新の勢力」である²⁸。だが人道主義的／普遍主義的道德の要求に立脚したその活動は、「自分自身を代表できない人々（戦火のなかの住民、飢える人びと）を代表しているというのは不正確だし、グローバルな〈民衆〉をその全体において代表しているということさえ不正確」であった²⁹。実のところその活動は、飢えと疫病に苦しむ難民や子供たち、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と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つき動かされている。この視点では、NGO はまさにグローバルな統治性(global governmentality)と呼ばれる生権力のネットワークにしっかりと根ざした〈帝国〉の末端機関なのである。

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った 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」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³⁰。

また近年のアメリカ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³¹。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モデルとする利用者＝市民の要求の高まりといった諸要素は、いまや先進国ではありふれた光景である。

これに相応するかのように 1990 年代以降、先進諸国の外交当局はしばしば NGO との連携——パートナーシップ——を強調してきた。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 の連携が次のように謳われている。「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」³²。この文章には、まさに政府が推進する統治性と民間の自発的な国際協力との両義的な関係が浮かび上がっている。すなわちそこでは、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、政府からの独立性が強調される。だがそれはまた即座に、国民参加／日本の顔の見える援助／代表格といった国家性へと回収されねばならない。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。ここにおいて、再び「国家的なもの」と「社会的なもの」との関係性が問われてくるのである。

第三セクターとしての NGO

NGO の興亡の歴史を辿ったトーマス・デイヴィスによれば、トランスナショナル市民社会の象徴としての NGO の登場は、決してポスト冷戦期の新奇な現象ではなかった³³。例えば、宗教団体としての国際 NGO (Religious Non-Governmental Organization: RINGO) の歴史はるか古代に起源をもち、欧米社会の奴隷解放運動でさえ容易に 18 世紀までさかのぼることができる³⁴。彼によると、フランス革命やアメリカ革命、国際連盟・国際連合の結成、脱植民地化と冷戦終結、そしてさまざまな国・地域の民主化にいたるまで、NGO は過去 200 年以上にわたって世界政治の大変動に携わり、その訴求力はときにポスト冷戦期のそれを上回ってさえいた³⁵。

こうした NGO の歴史はまた、トランスナショナルな市民社会の影響力がしばしばイメージされているように単線的に発展してはいないことも示唆している。むしろその現代史は、20 世紀初頭、1930 年代、そして 1990 年代後半に影響力のピークを迎える循環パターンをかたちづくっていた³⁶。各時代において、NGO は重大課題をめぐる幅広い連合を形成し、「かつてない重要性」をその都度訴えた。だがその影響力は、第一次世界大戦、第二次世界大戦、そして 9・11 同時多発テロといった象徴的事件を契機に減退期に入る。20 世紀の NGO の影響力は、短期間で急速に高まった後、長期にわたり減退するというパターンを繰り返していた³⁷。デイヴィスが述べるように、アラブの春で幕を開けた 2010 年代は新たなサイクルの始まりかもしれない。だがこれまでの循環パターンから得られる教訓は、NGO のイニシアチブに過度の期待を抱くべきではないと告げている³⁸。

ただし、この過去の歴史パターンから導き出された循環理論は、必ずしも NGO の組織形態や活動実態の変容を捉えてはいなかった。むしろ開発理論の領域では、NGO の開発戦略の変化にともなう政府 - NGO 関係の変容が指摘されている。アメリカの国際開発庁でアジア地域顧問を務めたデビッド・コーテンによれば、ボランティア組織としての NGO は、第一セクターとしての政府、第二セクターとしての企業からはっきりと区別すべき第三のセクターに位置づけられる。

権力者は、社会の秩序を維持する。商人は、モノとサービスへのニーズを満たす。責任ある市民は、ほかの市民と力を合わせ、自律的な民衆の力を結集して権力者と商人に圧力をかけ、市民に対して責任ある態度を取るように要求するとともに、市民としての権利を行使し、義務を果たす。

三つの第三者組織——政府、企業、ボランティア組織——の役割は、それぞれ、権力者、商人、市民の役割に相応する。各第三者組織は、第三者、つまりその組織に属さない人びとのニーズを満たす不可欠の機能を持つ、という社会的信頼から正当性を得ている。(コーテン 1995:118f.)

今日、政府が民主主義を標榜するならば、多かれ少なかれ政治家や官僚の私益ではなく市民の利益に奉仕する機能をアピールしなければならない。また企業の存続の正当性（justness）は、顧客のニーズへの奉仕にある。これに比べてボランティア組織の正当性は、政府からも企業からも見捨てられた人びとの社会的ニーズに奉仕する自発的行動を市民が取る際の「媒体」として機能するところに見出される³⁹。この観点では、ボランティア組織は決して政府や企業の補完や代替ではなく、それ独自の媒介機能を持つ。

たしかにこの三者は、自らのセクター外の人々への奉仕によって正当性を得る点で共通しているが、それぞれの活動資源を獲得する方法はまったく異なっていた⁴⁰。第一に、政府が持つもっとも強力な手段は強制力の行使である。政府は、合法的に強制力を用いて人々から資源を接収し、国防・社会福祉・インフラ整備などによって社会の秩序と安全を維持する。第二に、企業が持つのは経済力であり、その特質は付加価値をもたらす活動によって新たな富を生み出すところにある。その資源獲得の手段は、モノやサービスの生産と市場での交換であった。そして第三に、ボランティア組織は人々の価値観に訴えかけ、共感を得ることで結集力行使する。市民がボランティア組織に寄付と時間を提供するのには、その団体の価値観や活動に共感・期待・信頼を寄せるためにほかならない。暴力や金銭といったハードパワーをもたない NGO は、共通の価値観とそれに基づく社会貢献活動への信頼性というソフト・パワーを通じて人・物・金といった活動資源を獲得してきた。

しかもこのボランティア・セクターが行使する結集力は、既存の制度や価値観の革新に自発的エネルギーを動員することにも応用可能である。多元的な拒否権力行使グループとの交渉や調整を課される政府や、利益の確保という至上命令に拘束された企業とは異なり、ボランティア組織は特定の価値観を共有するステークホルダー共同体に立脚している⁴¹。まさにこのために、NGO は「自らの立場を鮮明にし、革新的な解決方法を追求し、政府にはできないような実験ができる」⁴²。こうした NGO のアドボカシー活動について、2015 年に逝去したウルリッヒ・ベックは次のように表現していた。

国内空間とグローバル空間のいずれにおいても、権利擁護運動は既成事実の政治を実行するのではなく、集合的拘束力のある決定を行うのでもない。それは経済権力も政治権力も有しておらず、その正統性さえ微妙である。選挙で選ばれたわけでも指名されたわけでもなく、その情報取引の正統性を常に新たな取引によって更新し、公的な集中審議において自らを強化し、確実なものにする弁護士立場なのである。(ベック 2008:289)

この意味では、NGO のアドボカシー活動は同一性の再現前である代表者 (representative) よりも、むしろ共感する市民たちを媒介する代理人 (agency) となる。それはまた、既存の価値観に訴えるだけではなく、新たな価値観と正統性 (legitimacy) を創りだしもするのである。

コーテンによれば、ここには大きく分けて二つの局面が存在する⁴³。一方の政治的側面では、NGO は市民自身が問題を規定・明確化し、地域や住民のニーズと要求を政府に突きつけるための「パイプ役」を果たす。NGO は人々の共感と信頼感に依存する点で組織運営の不安定性を免れないが、それは同時に既存の政党組織よりも柔軟に人々のニーズに対応できることも意味した。他方の教育的側面では、NGO は民主的な市民を育成する場を提供する。それは政治的技量の向上・新たなリーダーの発掘・政治参加の入り口・市民への啓発といった教育機能を担い、また政府や企業の活動を監視する役割も担う。この点では、「ボランタリー・セクターは、人びとの価値観の変化に応じて絶えず自己評価し、変容するプロセスを保証する社会装置」なのであった⁴⁴。

社会的アクターから政治的アクターへ

むろんこのような政治的－教育的機能は、多様な分野・形態で活動するすべての NGO に見出せるわけではない。政府そのものとは区別され、表向きボランタリー組織の形態をとる団体にも、事実上、政府が設立・管理している政府系 NGO (Governmental NGO: GONGO) が存在する。そうした団体では代表者や幹部は政府の指名に基づいて就任し、組織の存続も市民からの共感や期待よ

りも政府の後押しに依存してきた。また非政府・非営利の立場から公共サービスを提供する公益事業委員会（Public Service Commission: PSC）は、価値観の共有に基づくボランティア組織とは異なり、その行動方針を市場原理におく。前述の水平的なガバナンスの発展のもとでは、これら政府系 NGO や公益事業委員会も重要な社会的役割を担うが⁴⁵、そのサービス活動は既存制度や市場指向性を前提にしていた。ネグリとハートが指摘するように、「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」に過ぎない⁴⁶。

こうして今日までに、政府・企業・ボランティア組織のあいだには様々なバリエーションが発展しているが、この時期、開発分野の国際協力 NGO はその活動戦略に合わせて政府との関係性を変化させてきた。コーテンによると「救援活動に始まって次第に大きな制度や政策を変える活動へと移行していくパターン」は、大きく四つの世代に区分できる⁴⁷。

まず第一世代では、活動の重点は救援や福祉にある。問題は生活に不可欠な物やサービスの供給であり、NGO は援助の実施主体として個人や家庭を救済する。特に洪水や地震といった自然災害や戦争・内戦等の緊急時に行われる救助活動は人道援助と呼ばれ、NGO はまさにグローバルな統治性の緊急支援部隊としての役割を果たしてきた。

これに比べて第二世代では、活動の重点は地域共同体の開発にある。そこでは問題が地域社会の後進性に見出され、NGO と地域共同体は社会開発を目指して連携を深める。福祉か開発かの選択は必ずしも択一式ではなかったが、第二世代の課題はいかに地域共同体の潜在力を引き出し、その自立と持続的發展を助けるかに移っていった。このため NGO の役割も、援助の実施主体から現地社会の「パートナー」へと変容し、地域の人的資源を開発する教育支援が重視される。かつてフーコーが見出したように、規律権力・生権力の行使は対象の主体化と表裏一体であった。

だがこのような地域開発の戦略は、同時に自立に至るまでの援助の長期化を招き寄せ、また開発にまつわる様々な社会要因への配慮を NGO に要求した。そのため第三世代では、活動の重点は個々の地域共同体を越えた地方・全国・

地球レベルで持続可能なシステムの開発へと拡大していく。問題は共同体をとりまく制度や政策上の制約をいかに除去・修正するかである。NGO はもはや単なる援助の実施組織ではなく、政治・社会システム変革の「触発者 catalyst」として政府機関と交渉し、その政策や制度運用の変更を要求する⁴⁸。この変化の内的論理を、コーテンは次のように説明した。

ボランティア組織は、はじめから構造改革に熱心であるとは限らない。しかし、自らがもつ価値観へのコミットメントが正真正銘のものであるならば、実体験から明らかになってくる現実と理想との間の矛盾を切実に感じるであろう。援助機関の好みに関心をもつのではなく、支援する住民ならびに住民が抱える問題に関心を向けるほど、ボランティア組織は住民の地力をつけるための政治的活動へと方向を変える。そして、地域に巣くう不正義に対して共同体が立ち上がることができるよう、その能力を強化する活動へ向かうと考えられる。(コーテン 1995:157)

なるほど、政府の意向に沿って援助を実施する政府系 NGO や市場指向性を有する公益事業委員会では、この第三世代戦略に移行することは難しい⁴⁹。政府系 NGO の場合、その戦略の方向性は政府が決定しており、異なる独自の政治的活動を展開することは困難であろう。また公益事業委員会は、その支援の委託元である援助機関のニーズに沿って行動しなければならない。この意味で、第一世代・第二世代から第三世代への移行は、NGO が依拠する価値観の「強度」や「純度」が問われ、援助の下請機関か社会変革の担い手かの転轍機になる。そこでは、後景化した権力構造への政治的介入が求められていた。

むしろボランティア組織としての NGO にとって、この第三世代戦略の「政治化」は大きなリスクをはらむ。だがこの転換とともに、NGO の活動の重点は「弱者に対する慈善活動」から「不平等なシステムの変革要求」へと移行する。第四世代の戦略では、問題は国外／国内の人々を奮い立たせるヴィジョンの不足とみなされ、NGO の役割も新たなヴィジョンを提示して人々の意識を変え

る「変革者 innovator」へと変化した。その役割は、さまざまなステークホルダーのネットワークを接続・活性化することで、民衆の自発的な活動を触発することである。たしかに、開発 NGO が単独でこうした活動を展開することは容易ではなかったが⁵⁰、1990 年代以降、気候変動枠組み条約、対人地雷禁止条約、国際刑事裁判所設立といった争点をめぐって、世界の NGO はトランスナショナルなネットワークやキャンペーンを形成し、一定の成果を上げていった⁵¹。ここに、NGO の第四世代の諸特徴を読み取ることは決して難しくはない。

こうして NGO の活動戦略の世代進化には、援助を実施する「社会的アクター」から社会問題の解決を目指す「政治的アクター」への移行を見出すことができる。裨益者に対する直接的な福祉・救援（第一世代）から地域共同体の開発（第二世代）を経て、持続可能なシステムの開発（第三世代）と新たなヴィジョンによる民衆のエンパワーメント（第四世代）へという進化論は、たしかにやや理想化された姿かもしれない⁵²。現実には、それは世代進化というよりも NGO の活動形態・組織形態の多元化傾向を示してきた。一方でトゥレーヌやネグリ&ハートが批判したように、援助団体としての NGO はグローバルな統治性の補完でもありうる。だがそれはまた、現行の統治性の不正義を暴き、新たなヴィジョンを提示する社会変革の担い手にもなりうる。国際協力 NGO の政治的位置は、まさにこの両義性のあいだで揺れ動いていた。

3. 多型化するアドボカシー・チャンネル

協働の三つの顔

それでは今日、日本における政府—NGO 関係はいかなる形態をとっているのだろうか。ここでは特に、政府開発援助（ODA）を所管する外務省と開発 NGO との関係性を事例にして、その実態を検討してみよう。両者の「協働」については、従来から資金協力・活動環境整備・対話の三領域によって特徴づけられてきた⁵³。（図 1）

図1 三つの関係性（外務省民間援助連携室 2016a:3）



第一の資金協力では、外務省は日本の NGO が開発途上国・地域で実施する経済・社会開発事業に政府資金を提供する。その主要な制度枠組みである「日本 NGO 連携無償資金協力」は、2002 年に NGO 支援無償という名称のもと 60 案件・約 6 億円で始まり、2014 年までには 108 件・約 40 億円とおよそ 6.6 倍の資金規模に増加した。対象活動地域は 137 か国 + 1 地域にのぼり、東アジア 43%（11 か国）、サブサハラ・アフリカ 20%（47 か国）、南アジア 15%（7 か国）、中東アフリカ 13%（12 か国・1 地域）、その他大洋州、中南米及び中央アジア・コーカサス地方である。また活動分野は、医療・保健 29%、教育・人づくり 21%、農林業 17%、その他に水、地雷、平和構築及び通信・運輸等であった。

同時に難民や自然災害発生時の緊急人道支援については、2000 年に NGO・経済界・政府が連携して迅速に支援金・物資・サービス・人材を提供する「ジャパン・プラットフォーム」が設立されている。同スキームには 2016 年 7 月までに 46 の NGO が加盟し、2014 年実績で国内外 139 事業を実施してきた⁵⁴。加えて NGO 事業補助金（国際開発協力関係民間公益団体補助金）や国際協力機構（JICA）が所管する JICA 草の根技術協力なども、NGO への資金協力として運用されている⁵⁵。ここから明らかなように、外務省から NGO に対する主な資金協力の対象は、救援・福祉から地域開発に至る第一世代・第二世代の国際協力であり、その意味で NGO は資金獲得を通じて政府と関係を構築し、グローバルな統治性に参加・貢献してきたのだった。

また第二の活動環境整備では、外務省は ODA を活用して日本の NGO の能力強化を推進している。その制度の一つである NGO 相談員制度では、国際協力分野での経験と実績を有する全国の NGO が「NGO 相談員」の受託団体となり、NGO や国際協力活動、NGO への就職等に関し幅広く市民や学校から質問を受けるとともに、団体設立、組織の管理と運営等について NGO からの相談にも対応する。同制度の特性は、途上国に活動地をもつ開発 NGO だけではなく、全国ないし地域に根差した NGO の連合体——ネットワーク NGO——が受託している点にある。これらネットワーク NGO は、その包摂性を活かして国際協力や NGO の認知を向上させ、同時に国内外の NGO 間の連携を促進し、各加盟団体の能力強化を担う中間支援の役割を担っていた。

さらに「NGO 研究会」制度では、外務省は研究テーマを幅広く NGO から募集し、NGO が自らの専門性を高めるための研究会活動を促進している⁵⁶。ほかにも NGO インターン・プログラムや NGO 海外スタディ・プログラムなど、この領域では専門的な人材育成と幅広いネットワーク形成を通じて、国際協力分野のすそ野の拡大がはかられてきた。ここに現代の水平型ガバナンスの一つの形態、例えば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を見出すことは決して不可能ではないだろう。

そして第三に対話の領域では、NGO と外務省は他の省庁に先駆けてその交渉チャンネルを制度化し、いわば第三世代の関係性を浮かび上がらせてきた⁵⁷。1996 年に設置された NGO 外務省定期協議会は年 4 回開催され、ODA の予算編成や NGO と外務省の相互学習・共同評価、国別援助計画などについて幅広く意見交換を重ねていく。だが実のところ、そこには NGO と政府の関係をめぐる二つの志向性が伏在していた。

その一つ目は、国際協力分野における NGO と ODA の連携の深化である。当時の外務省にとって、国際社会で日本のプレゼンスを向上させるためには、いまだ小規模で組織運営に課題を抱える日本の国際協力 NGO を支援・育成することが有効であった。2000 年のジャパン・プラットフォームの設置や 2002 年の NGO 支援無償資金協力の運用開始、さらに同時期に相次いで拡充された

活動環境整備の諸事業は、国際協力への国民参加の拡大、大蔵省から財務省へと引き継がれた ODA 削減圧力への防波堤としても期待される。NGO との協議の定例化／制度化は、こうした各種の施策の正当化に恰好の機会であった。

しかしこの外務省との連携の深化は、NGO にとっては両義的な意味をもつ。一方で活動資金の確保や組織運営の困難に直面していた NGO には、それは活動の継続や拡大への重要なチャンスとなる。そのため、これまで活動の政治化を避けてきた開発 NGO の多くも、この定期協議会には大きな関心を寄せた。しかし他方で、政府の資金協力を依存してしまえば、民間のボランタリー・セクターとしての存在理由は薄まっていく。国際協力 NGO が単なる援助の下請組織に甘んじるのでなければ、政府と一定の距離感を保ち、独立した財源を確保することが不可欠である。こうして 2000 年前後の定期協議会では、外務省の政策から距離をとり、むしろその監視と批判の場として位置づけるという二つ目の志向性が芽生えてきた。外務省と NGO の対話には、「連携深化」と「批判的監視」という、相反する要素が埋め込まれていたのである。

三つの対話チャンネルと代表可能性

このディレンマの「迂回」を可能にしたのが、2002 年の定期協議会の改組であった。2002 年 6 月の開催では、NGO と外務省のあいだで定期協議会を「全体会議」、「ODA 政策協議のための小委員会」、そして「NGO 外務省連携推進小委員会」に分割することが合意される⁵⁸。当時の議事骨子によれば、分割された三つの対話チャンネルは、その協議内容とメンバーシップとの二側面から区別されていた。

第一に、全体会議の協議内容は「国際協力に関する NGO と外務省の基本的な関係、小委員会での協議事項の確認等をテーマ」と規定される。NGO 側参加者資格は、「基本的に小委員会の代表が参加。その他の NGO にもオブザーバーとして広くオープン」とされた。いわばこの全体会議では、NGO と政府の関係それ自体を見直す機能と、専門分化していく二つの小委員会の分裂の抑制という、包摂的役割が期待されていたのである。

第二に、ODA 政策協議のための小委員会における協議内容は、「ODA 中期政策、国別援助計画等の ODA 政策全般をテーマ」とされた。その参加者の範囲は、「NGO 側で選定（環境・人権・債務救済関連の NGO も対象）」と定められる。ここではまず、国別援助計画から ODA 中期政策にいたる上位政策が協議対象となった。それは、NGO が開発援助の現場で生じる草の根の問題のみならず、政策そのものに批判的監視を及ぼすことを意味する。これに相應するように、メンバーシップも当初から、開発のみならず環境・人権・債務救済等の NGO に開かれた。現在では、同協議会には NGO が委託する専門家を含むすべての NGO が出席でき、NGO に所属していない個人もオブザーバーとして参加できる。そこには、前述の「批判的監視」の志向性が色濃く浮かび上がっていた。

これに対して第三の連携推進小委員会は、その名の通り「連携深化」を担うことになる。協議内容は「新規および既存の NGO 支援策をテーマ」とし、参加者も「NGO 側で選定（ネットワーク型・開発協力型 NGO を対象）」と規定された。2002 年以降、日本 NGO 支援無償資金協力の制度面・運用面での改善はこの委員会の主要テーマとなる。またそこでは、NGO 相談員、NGO 研究会の改善についても意見が交わされ、やがて NGO インターン・プログラムや NGO 海外スタディ・プログラム等、新たな人材育成支援策の起点にもなった。ただしそれらの制度改善の具体的成果は、メンバーシップの限定という代償をともなった。そこでは参加者は、各支援制度の受益者となるネットワーク型ないし開発協力型 NGO から選出されねばならなかったのである。

こうして NGO 外務省定期協議会は、今日にいたるまで政府－NGO 関係の包摂性を担保する全体会議、ODA 政策への批判的監視を重視する ODA 政策協議会、そして外務省との連携深化を追求する連携推進委員会に機能分化している（図 2）。2000 年代、日本の国際協力 NGO は、巨額の ODA から活動資源を引き出し、外務省の援助政策を批判的監視のもとに晒し、なおかつ政府と向き合う第三セクターとしての包摂性を維持するために、三つの対話チャンネルを必要とした。それは言い換えれば、「国家的なもの」と「社会的なもの」と

の緊張に満ちた関係性の前景化にほかならない。そしてこの政府－NGO 関係は、決して一元化することはなかった。外務省側は国際協力局民間援助連携室、NGO 側は地域別ないし分野別のネットワーク NGO を事務局「窓口」としていたものの、その関係性はもはや一つに束ねられることはなかったのである。

図2 NGO 外務省定期協議会の構成（外務省民間援助連携室 2016a:17）



併せて重要なことは、この各対話チャンネルをめぐり、NGO 側がまったく異なるメンバーシップを設定したことであった。まず全体会議では、NGO セクターの包摂性を担保するため、その参加資格は各小委員会の代表を中心としながらもより幅広く NGO 全般に開かれている。次に ODA 政策協議会は、政策への批判的監視や変更要求を展開するために、途上国の現場を知悉している開発 NGO に加え、各政策課題に特化した多分野の NGO に開かれていた。そこでは基本的にいかなる NGO でも議題提出が認められ、数名の「コーディネーター」が外務省と議題設定や議事進行を調整する。このコーディネーターは、希望する NGO 関係者が応募する一種の「世話役」だったが、決して個別団体や特定分野を「代表」するものではなかった。これに比べて連携推進委員会では、事実上の受益団体やそのネットワークから「委員」が選出され、各回の議題案も委員の選出母体となる連合体や団体から提出される。協議内容を具体的に制度の見直しやその運用改善へと落とし込むためには、議題の範囲と参加者をあらかじめ限定しておくことが効果的であった。

こうして三つの対話チャンネルは、NGO という第三セクターの代表可能性について、たがいに異なる形態学を導き出してきた。まず連携推進委員会のそ

れは、受益団体やそのネットワークからの「委任代表制」であった。連携推進委員のメンバーシップは、ほかでもなくその代表する団体やネットワークからの選出という手続きによって保証される。これに対して ODA 政策協議会のコーディネーターは、特定の団体や分野を代表＝再現前させるものではない。むしろそのメンバーシップは、多様な NGO の問題提起を適切に協議議題へと調整するその機能によって保証される。さらに全体会議においては、もはや NGO セクターの声を何らかの主旋律へと収斂させる必要さえない。そこでは重要なことは、各小委員会の代表が、これまで／これからの外務省と NGO の関係について、より多声的 (polyphonic) な言説空間を創出するための「触媒」になることであった。こうして、第三世代にあたる NGO－外務省の交渉実践のなかから浮かび上がってきたアドボカシーは、「委任代表」、「コーディネーター」、「多声性の触媒」という形態に分岐していく。それはまた「国家的なもの」と「社会的なもの」の関係性が多様かつ複線的であり得ることを体現していた。

シンボルからアレゴリーへ

もちろん、NGO 外務省定期協議会というきわめて限定的な制度のなかで明らかになったアドボカシーの形態学は第三世代に属し、しかも網羅的なものではない。例えば 2016 年 5 月に日本で開催された伊勢志摩サミットをめぐっては、日本の国際協力 NGO や開催地域の NPO が新たなプラットフォームを形成し、幅広い団体・市民が参加するキャンペーンを展開している。

まず日本の主要な開発 NGO、ネットワーク NGO によって 2015 年 11 月に結成された 2016 年 G7 サミット市民社会プラットフォームには、2016 年 6 月 14 日までに 63 団体が参加し、その活動内容を以下のように規定した。

1. 開催国・日本の市民社会として、サミットや関連会合の情報を広く日本・世界の市民社会に伝える。また、日本政府・G7 諸国政府や、関連機関と各国市民社会との対話や政策提言の場を設置する。
2. サミットや関連閣僚会合に向け、民間やアカデミアなどとのセクターを

越えた連携を促進する。

3. 海外の市民社会との連絡・調整・必要な情報提供を行う。

(全体会議 2016a)

これらの目的を果たすため、市民社会プラットフォームは設立直後の2015年12月にサミットでシェルパを務める外務省審議官と接触、明けて2016年2月にはG7構成国のNGOとともに、ローマで国際戦略会議を開催している。また続く3月には、京都で国際開発学会(社会連携委員会)とシンポジウム「G7伊勢志摩サミットの主要論点：国際開発の新しい潮流を踏まえて」を実施したほか、「Civil G 7対話」でG7各国のシェルパとNGOの対話を実現し、さらに4月にはサブシェルパである経済局参事官との意見交換会も開催した。そして5月の伊勢志摩サミット開催時には、近隣の四日市市で「市民の伊勢志摩サミット」を共催したうえで、サミット会場近傍に開設された国際メディアセンター・NGOワーキング・スペースで記者会見を行い、サミットが閉幕した5月27日にはその合意内容を12課題に分けて評価している⁵⁹。

その共同事務局を担当していた堀内葵(特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター)によれば、このプラットフォームは「NGO・市民社会がサミットに向けて政策提言の窓口となり、国内外のNGOをつなぐ役割を果たし、政府やメディアに対する情報発信する機能を担ってきた⁶⁰」。これらアドボカシーに向けた窓口／ネットワーク形成／情報発信といった役割認識には、たしかに「さまざまなステークホルダーのネットワークを接続・活性化する」という、第四世代の戦略的特徴がはっきりと浮かび上がっている。

またサミット開催地域に拠点を置く国際協力NGOと地域社会のNPOが協同で結成した東海「市民サミット」ネットワークは、①G7サミットに対して政策提言を行う ②力強い市民社会の形成を共通目標とする ③海外、国内の市民社会が交流する ④海外、国内の市民社会へ向けて開催地の市民の声を発信する という四つの目標を掲げ、伊勢志摩サミット直前の5月23日・24日に四日市市で「市民の伊勢志摩サミット」を開催した。

このキャンペーンには約 100 団体・500 名が参加し、市民・NGO/NPO からあらかじめ公募した 15 のテーマについて提言書を作成したほか、参加団体との議論を踏まえて市民宣言を採択している。その成果と課題は以下のようなものであった。

【成果】

1. NPO と NGO との連携
2. 地域の課題と世界の課題とを関連づけて考える
3. 市民へのインパクト
4. 15 分科会で 16 件の提言書を作成
5. 市民宣言の採択

【課題】

1. 首脳宣言への反映
2. 海外への情報発信
3. 国内 NPO への周知

(全体会議 2016a)

たしかに従来、国際協力に取り組む NGO と地域課題に取り組む NPO とは同じ第三セクターでありながら連携することは少なく、地域の課題と世界の課題は分断されがちであった。しかしこの地域密着の市民サミットでは、国際連合が 2015 年に新たに設定した「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」なども取り込みながら、両者がそれぞれ取り組んでいる課題の通底性を確認し、今後の協力可能性に眼を向けている。

さらにこのキャンペーンの重要な特性は、市民と参加団体が二日間にわたって分科会形式で議論を積み重ね、みずから政策提言書を作成したそのプロセスにあった。提言は事前にウェブサイトでも公開され、広く市民からの意見も募集されている。そこでは、NGO/NPO のプラットフォームが地域や市民のニーズと要求を政府／各国首脳に突きつける政治的媒介者となっただけではない。

それはまた同時に、市民の政治的技量の向上・新たなリーダーの発掘・政治参加の入り口・市民への啓発といった教育機能も果たした。この対抗的なオルタナティブ・サミットでは、市民・団体は正統性を高めるための動員対象ではなく、むしろその形成を担う主体となる。NGOがアドボカシー活動のすそ野を広げていく時、そこでは底辺の民主主義が創りだされていたのである。

それゆえ 2016 年の伊勢志摩サミットに対峙したプラットフォーム／キャンペーン型のアドボカシー形態を、もはやグローバルな統治性の末端とだけ批判することはできない。それは国家や企業から区別できるボランタリー・セクターとして人々を触発し、既存の制度や価値観の変革に向けた自発的エネルギーの動員を方向づけた。なるほど、そこで可視化された多声的な言説空間は、必ずしもラディカルに集約された政治的主張を突きつけたとはいえない。二つのプラットフォームの評価や課題にも浮かびあがったように、その要求は必ずしも十分に首脳宣言に反映されなかった⁶¹。むしろ後述するように、その市民宣言に浮かび上がったのは、より緩やかでより幅広く共感を得る穏健な正義要求と不正義への批判だったのである。

この意味では、2016年に展開されたアドボカシー活動は、もはや中央集権的で象徴的な代表制の形態をとっていない。そこに見出されるのは、アドボカシー活動の拡散的で寓意的な形態である。かつてドイツの思想家ヴァルター・ベンヤミンは、シンボル（象徴）とアレゴリー（寓意）を対置して後者の復権を試みた。シンボルが自己完結的で圧縮されたかたちで理念を表現する記号だとすれば、アレゴリーは流動的で継起的に進行していくなかで抽象的・普遍的理念の状況布置（＝星座 *Konstellation*）を浮かび上がらせる。いわばアドボカシー活動の形態学は、専門性＝集権性＝シンボルからアマチュア性＝拡散性＝アレゴリーへと移行する。NGOが触媒となって組織化するプラットフォーム／キャンペーンは、市民社会の多声性の状況布置を浮かび上がらせる、一つの政治的装置なのである。

4. デモクラシーズと正統化の根拠

アソシエティブ・デモクラシー

ただし第四世代戦略に基づくアドボカシー活動は、その実効性を保証されているわけではない。伊勢志摩サミットをめぐるキャンペーンは、多くの団体・市民の参加を得て正統性を高めたものの、その政策変更へのインパクトは必ずしも十分ではなかった。むしろ短期的な政策変更の達成は、第三世代型の NGO 外務省定期協議会の方が確認しやすい。国民・住民による投票という制度化された入力システムを持たないアドボカシー活動では、正統性と実効性はアプリオリな比例関係を保証されていなかった。

それでは、第三世代に見出される政府機関との交渉や第四世代が展開するプラットフォーム／キャンペーンは、社会に拡散した民主主義（democracies）といかなる関係にあるのか。たとえ NGO が同じ価値観を共有するステークホルダー共同体に埋め込まれ、そのエージェントとして活動していたとしても、国民の利益を代表しない NGO のアドボカシー活動に、いかなる意味で民主的な正統化根拠を見出せるだろうか⁶²。

第三世代戦略のアドボカシーに適合する民主主義論としてまず挙げられるのは、ポスト冷戦期初頭にポール・ハーストが提唱したアソシエティブ・デモクラシーであろう。彼によれば、20 世紀後半、ともに民主主義を標榜した西側の自由主義国家と東側の社会主義国家は、ヒエラルキーに基づく管理、大量生産、国家への権力と権能の集中を推し進め、中央集権化と官僚機構に依拠する点で通底していた⁶³。そうしたなか代議制民主主義は、市民に対する説明責任や市民の政策決定への影響力を十分に確保できず、民主主義は集権的・官僚的な政府を抑制するよりも、その正統化の手段へ堕していく。大衆民主主義のもとで、代議制民主主義は特定期間にどの政党が国家機構を独占管理するかを決めるだけの投票に傾斜したとハーストは批判した⁶⁴。

このことは、いわば巨大化した国家の政策出力と市民からの正統化入力とのあいだに重大なアンバランスが生じたことを意味する。かつて自由主義的な代議制民主主義は、ごく限定的な政府を想定していた。だが福祉国家のもとで増

大する市民たちのニーズに対応する政府は、その規模と機能を拡大せざるを得ない。社会的な自由主義と保守的な社会工学は、部分的な集産主義によってかろうじて社会主義化を回避していた⁶⁵。

こうした時代診断のもとでハーストは、民主的なコントロールを離れて肥大化する政府機能を縮小し、同時に社会的サービスの拡充をはかるという矛盾を解消する方途を模索し、次のように記す。

アソシエーティブ・デモクラシーは、代議政治はもちろん、それなりの配分機能をもった市場での交換も廃棄しようとはしていない。それはむしろ過剰に拡大・集権化された公的サービス国家から代議政治を解放し、市場での交換を社会的により望ましい成果を生み出せる複合的な社会制度に結びつけるのである。(Hirst 1997:17)

同質性を喪失し、人々が抱く目標や基準、ニーズが多様化している現在、もはや政府が一律に公的サービスを提供することは適切ではなかった。このためアソシエーティブ・デモクラシーの構想では、第一に社会問題に対処する組織を、政府から自発的で民主的な自己統治を行っているアソシエーションに移管する。ハーストによれば、「アソシエーションは、リベラルな個人の選択と集産主義における幅広い公的供給を結びつけようとする」⁶⁶。それゆえアソシエーションがその機能に応じて公的資金を受けることで、社会サービスを切り詰めることなく、国家の直接的活動を削減できる。この「市民社会を通じた政府機能の強化」によって、公的にも私的にもヒエラルキーに基づいた組織の役割を抑制し、アソシエーションの民主的自治がその説明責任を促すはずであった⁶⁷。

第二にこのアソシエーティブ・デモクラシーは、政治的権威を脱集権化し、その役割に見合ったわずかな機能へと再編する。そこではさまざまなエージェンシーに権力が分有されて政治構造が多元化し、国家は主権の本体ではなくなるのである。そして第三に、ハーストの構想では、経済は可能な限り相利共生

でなければならない。非営利の金融機関と協同組合企業では、投資家と労働者の双方がその統治について大きな発言権をもつ。このとき、代議制民主主義の諸制度は監督と説明責任を担うエージェンシーへと後退し、提供されるサービスへの直接的責任の重荷から解き放たれる。自発的で民主的に自己統治を行うアソシエーションは、肥大化した官僚制よりも緩やかな監視がふさわしかった。

こうしたアソシエーティブ・デモクラシーの理念の一部は、日本でも外務省が拡大してきた NGO 支援無償資金協力のあり方に見出すことができる。この資金制度は NGO からの提案に基づいて社会経済開発事業に資金を提供し、採択後の実施は NGO に委ねられ、中間報告と事業完了報告とが義務付けられる。またジャパン・プラットフォームでは、政府は事前に資金供与を行い、NGO、経済界、政府、有識者などの代表により構成される常任理事会が緊急人道支援の実施を決定する⁶⁸。(図3)

図3 ジャパン・プラットフォームの支援の流れ（外務省民間援助連携室 2016a:9）



このとき、NGO と外務省のあいだで開催される連携推進委員会は、資金制度の運用やあり方そのものを協議する機能を持った。一方で、社会経済的な開発事業を実施する NGO のネットワークは、個々の開発 NGO から制度の問題

点や改善要求を吸い上げ、協議の議題に挙げることで制度変革のための交渉への入力を汲みだす。他方、外務省は制度化された協議会で提起された要請に対して公式に回答・対応する義務を負う。こうして NGO 外務省定期協議会の連携推進委員会は、アソシエティブ・デモクラシーの文脈では国家の政策出力と市民からの正統化入力とのあいだに均衡を取り戻す機能を果たしていた。そのアドボカシー活動は、いわば統治における出力と入力の均衡化機能によって正統化される⁶⁹。のちにハーストとともに、アソシエティブ・デモクラシーを「真の第三の道」と呼んだペイト・バーダーによれば、それは国家の様式、公的なものと私的なもの、経営と統治にオルタナティブをもたらす提案なのであった⁷⁰。

モニタリング・デモクラシー

それでは、統治性への参加という点では、むしろ政府と距離をとる ODA 政策協議会はいかなる意味で民主主義と結びつくのだろうか。この点では民主主義の長大な歴史を再構成したジョン・キーンが、集会デモクラシー、代表デモクラシーに続く「脱代表 post-representative」のデモクラシーに注目している。

モニタリング・デモクラシーは、デモクラシーの新しい歴史形態で、数多くの多種多様な議会外的な権力監視のメカニズムの急速な発達によって、定義づけられる、さまざまな「脱議会制」政治のことである。こうしたモニター組織は「国内的」統治分野や市民社会に根を下ろすとともに、かつては帝国や国家や企業組織によって管理された「国境越境的」環境でも活動していた。(Kean 2009:688f. =2013: 下巻 226f.)

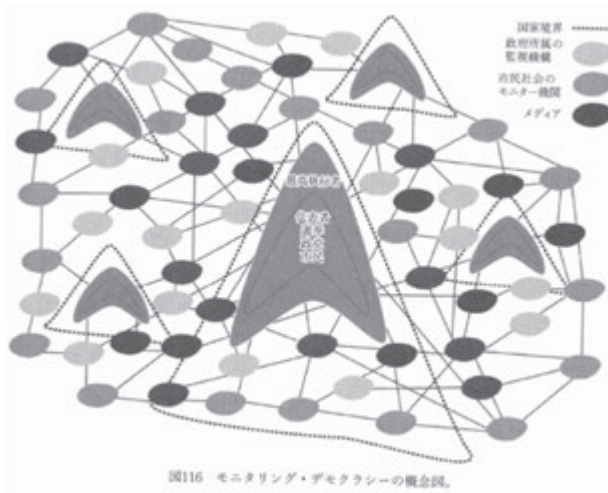
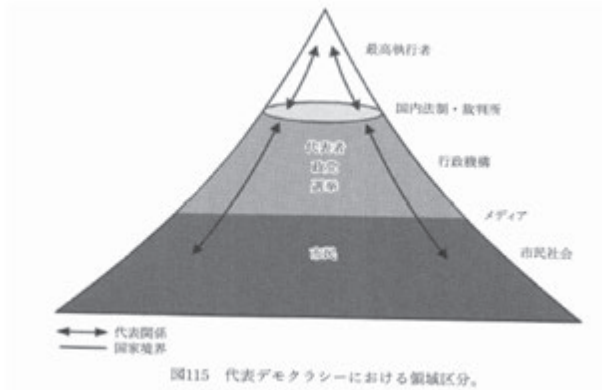
キーンによれば、選挙や政党や立法府は消滅するわけではないが、それらが政治の基軸であった時代は終わりを迎えつつある。大規模で複雑な社会では、多くの人が政治家や政府を信用せず、政府は権力濫用や市民との断絶によって批判されてきた。そこで生じてくるのが、戦後ドイツの産業界で生じた共同決

定制度 (Mitbestimmung) や「番犬 Watchdogs」と呼ばれる政府の公的監視、「盲導犬 Guide Dogs」と称される市民参加型予算、「サミット討議」の監視対象化といった数多のモニタリングである⁷¹。権力を監視する多様な新発明は、「選挙で選ばれたのではない代表⁷²」によって市民の声を解き放ってきた。それらの制度や活動は、国家の内外に関わりなく権力への監視の網の目を張り巡らせ、政治家・政党・政府を緊張状態に置くとともに、問題を問い質して統治のアジェンダの変更を迫る⁷³。「デモクラシーはもはや、選ばれた政権を選挙や議会や憲法を手段として操縦してゆくだけのものではなく、領域国家の内部に閉じ込められるものでもない」⁷⁴。

このモニタリング・デモクラシーのモデルは、少なくとも二つの点で民主主義理論に重大な変更をもたらす⁷⁵。第一に、それは民主主義の重心を「自己決定」から「監視のネットワーク」へと移動させ、民主主義の拡散に新たな形態を付け加える。すでに見たように 20 世紀後半の多元化社会では、権力の所在は間接化／構造化／非人称化されて後景化し、自己決定の舞台もまた新しい社会運動の実践のなかへ拡散した。これに対してモニタリング・デモクラシーでは、拡散した権力監視の圧力に基づく政策変更が期待される。それはいわば、ネットワーク状の権力監視という対抗権力による民主主義であった。第二に、この監視を通じた民主主義の拡散は、国民の選挙を通じて代表を選出し、最高執行者に決定権を集約する国家民主主義 (state-democracy) を相対化する。キーンが描くように、ひとたび民主主義を国民の自己決定という枠組みから解放すると、それはトランスナショナルな監視ネットワークを形成し、国家性に回収される必要を薄めていくのであった。(図 4)

図4 代表デモクラシーとモニタリング・デモクラシー

(Kean 2009:696f.=2013: 下巻 234)



この観点からみれば、ODA 政策協議会は、まさに「選挙で選ばれたのではない代表」による権力の監視である。例えば、2016 年 7 月 28 日に開催された協議会では、報告事項として、(1) SDGs の ODA 政策への反映について（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン／動く→動かす／SDGs 市民社会ネットワー

ク)、(2) 平成 28 年度開発協力重点方針について（外務省 国際協力局政策課）、(3) 特定秘密保護の指定における ODA の関連情報の取り扱いについて（名古屋 NGO センター）が提起された。つまりそこでは、国際目標と外交政策との連動性、当該年度の開発政策の方針、そして外務省による情報開示のあり方が問い質されたのである。またその協議事項では、(1) G8 食糧安全保障及び栄養のためのニューアライアンス（オックスファム・ジャパン、ODA 改革ネット、日本国際ボランティアセンター）、(2) 「中東地域の安定化に向けた貢献策」としてのシリア和平と和平の基盤づくに向けた取り組みについて（シリア和平ネットワーク／シリア支援団体サダーカ）が議論された。前者では、アフリカの人々の食料主権および食料の権利を先進国の援助政策が侵害しているのではないかと懸念を複数の NGO が表明し⁷⁶、後者では、シリアで活動する支援団体のネットワークが「シリア和平の実現を目指すシリア人を交えた有識者フォーラム」を NGO、大学、外務省が共催することを提案している⁷⁷。

このように、ODA 政策協議会は日本政府の援助政策の透明性と説明責任を追及するとともに、政策形成プロセスへの参加や関心表明、さらには政策の修正や代替案も提起されるアドボカシー・チャンネルとなっている。そこはまた、アフリカやシリアで活動する個々の NGO が国境を越えて現地の農民や難民の声を伝え、政府や国際機関の政策方針に批判と修正を加えるための窓口でもあった。なるほど、国民国家の代議制デモクラシーから見れば、このアドボカシー活動にはなんら正統化の根拠はない。だがそれをモニタリング・デモクラシーの観点から評価するとき、ODA 政策協議会はトランスナショナルに張り巡らされた監視の網の目の一つの結節点となる。キーンの言葉を借りれば、「モニタリング・デモクラシーの時代においては、代表性やデモクラティックな説明責任や公的参加といった諸ルールが、これまでよりはるかに広い範囲で適用される」のである⁷⁸。

デリベラティブ・デモクラシーと公共圏

さらにキーンが触れているように、この民主主義の「第三の波」は現代政治

の言語を変え、デリベラティブ・デモクラシーとも親和的であった⁷⁹。この民主主義論については、近年その経験論的転回が指摘され、ミニ・パブリックスと呼ばれる熟議の具体化／制度化へと関心が集まっている⁸⁰。だが山田陽が整理したように、ミニ・パブリックスは「社会全体の縮図の擬制」ではあるものの、それを政治的決定に直接入力するわけにはいかないというディレンマに陥る。つまり熟議は、より幅広い公共圏に根ざしていなければならない。

この点でデリベラティブ・デモクラシーの理論家であるユルゲン・ハーバーマスは、それを共和主義や自由主義の民主主義モデルから区別して、次のように位置づけていた。

両見解とは違って、民主制の討議概念に対応するのは、脱中心化社会のイメージである。その社会では、もちろん政治的公共圏が社会全体にかかわる問題の探知・確認・処理のための場となる。もし主体哲学的な概念形成を放棄してしまえば、主権を具体的な人民に集中させる必要もないし、憲法上の諸権威という匿名性のうちに追いやる必要性もないのである。自己自身を組織化していく法共同体の「自己」は、主体を喪失したコミュニケーションのうちに後退する……正確に言えば、このコミュニケーションの権力は、法治国家的に制度化された意志形成と文化的に流動的な公共圏の相互作用から生まれる。この公共圏それ自身は、国家や経済から一定の距離を保つ市民社会のなかに基盤を見出すのである。(Habermas 1997:291=2004:283f.)

ここから読み取れるように、デリベラティブ・デモクラシーは脱中心化＝多元化した現代の社会構造を所与の条件としてきた。国家でも市場でもなく、市民社会に根ざした政治的公共圏こそ熟議の起点である。だが同時に、そこで形成される「世論の名宛人」は国民共同体と結びついた主権国家であったことも否めない。ナンシー・フレイザーが指摘したように、歴史的には「ウェストファリア的国家は、公共圏の実効性にかかわる翻案と力量の両方の条件を満たしう

る適切な媒体とみなされていた⁸¹」。

たしかにモニタリング・デモクラシーのイメージ図から明らかなように、監視のネットワークとしての市民社会はもはや代議制を通じて再現する国民国家の枠組みに封入されてはいない。問題を探知するその警戒網は、いまやトランスナショナルな広がりをもつ。だがその名宛人が、実は依然として主権国家に差し戻されていることは重要である。現代における国家と市民社会の分離を前提にすれば、政策執行能力を有する政府と市民社会の公共圏の領域性が必ずしも対応しない事態は十分にあり得る。

それゆえこのデリベラティブ・デモクラシー - 公共圏の理論的パースペクティブから解釈すれば、NGO 外務省定期協議会の全体会議は、トランスナショナルな公共圏をいったん国内でのアドボカシー活動に「再埋め込み」し、国内から政府に接続する政治空間としての意義を持つ。各小委員会に遅れること数年、2004 年度に開催された全体会議では、当初、経済協力局の審議官がもっとも高位の外務省側出席者であった。だが民主党政権となった翌年の 2010 年から 2 年間は全体会議に外務大臣が出席し、その後も 2016 年を除いて外務大臣政務官の出席が通例となっている。この点では、外務省の関係課のみが出席する各小委員会よりも、全体会議はいっそう包摂的な言説空間の形態をとっていた。

2016 年 6 月 14 日、外務省の南国際大会議室で開催された全体会議には、二つの小委員会の委員／コーディネーター 7 名と約 30 名の外務省・JICA 関係者だけではなく、NGO 関係者 40 名、大学からの研究者や学生オブザーバー 2 名が参加した。そこでは報告事項として (1) 世界人道サミットの結果と市民社会の活動について、(2) G7 伊勢志摩サミットの結果と市民社会の活動について が確認された後、各小委員会から前年度の成果と課題をめぐる協議が行われ、また議事録の公開ルールについて NGO と外務省の新たな合意が確認された。その会議の終盤、閉会挨拶に立った谷山博史 (国際協力 NGO センター／ODA 政策協議会コーディネーター) は、次のように呼びかけている。

…私が皆さんにも自分自身にも心していなければいけないと思っている

ことは、対話の関係というのはどこの国でも、あるいはいつの時代でも、日本においても非常に脆弱だと。市民社会と政府との対話の関係というのは脆弱なものなのだとということです。ですから、互いの努力なくしては発展することもなければ現状を維持することもできないと思っています。

目を世界に向ければ、市民社会のスペース、より私たちの言葉で正確に言えば、CSO の政策環境というものは悪化していると見受けられます。アジア、アフリカ、中南米などでは多くの国で市民社会に対する規制というものが強化されているし、先進国でも幾つかの国の中では同様の傾向があります。日本において、その傾向がないのかどうかといったことを、私たち自身も冷静かつ客観的に見つめる必要がありますし、個々の連携事例や政策対話を通して、それに私たち自身が向き合ってチェックしていったら、もしその兆候があれば、乗り越えていく努力をぜひ一緒にしたいと思っています。(外務省民間援助連携室 2016c)

この警鐘が、外務省よりもむしろ NGO に向けられていることは重要である。たしかに外務省 NGO 定期協議会は、外務省と NGO の対話チャンネルを制度化し、部分的とはいえ公共圏を可視化してきた。だがその内実たる熟議の成否は、おのずから維持されるものでは決してない。公共圏における正統化根拠は、ただ市民社会による熟議の活性化にかかっていた。このとき谷山の危惧は、公共圏とその熟議を背後から支えるべき、より包括的なステークホルダーの共同体に向けられていたのである。

ステークホルダー・デモクラシー

たしかに、テリー・マクドナルドも指摘するように、NGO はあるときは「代表性なき利益集団」、またあるときには「自己都合の自薦スポークスマン」、「利己的なエリート連中」などと呼ばれ、その民主的正統性にはしばしば疑いのまなざしが向けられてきた⁸²。だが NGO のアドボカシー活動は、その価値観や社会貢献活動に共感を抱くステークホルダー共同体に係留されているとき、一

種の代表的な正統性を主張できる。しかも、NGO の民主的正統性は、それが無視できない権力を有しているために重要なだけではない。

より重大なことは、グローバルな NGOs は重要な民主的関心の対象だということだ。NGO は、一つの理念的 - 政治的レンズである。それはこれまでの民主主義をめぐる期待と批判の中心的な焦点であったリベラルな国家を越える民主的制度をいかに創設できるかという、理論的かつ制度的な問題を考察するのに役立つ。(Macdonald 2008:4)

ステークホルダー・デモクラシーの基礎理論によれば、民主的な NGO は少なくとも二層でステークホルダー共同体と結びつく⁸³。一方で、それは個々の自律性と他者を尊重する平等主義的な責任という政治的価値を共有する民主的なステークホルダー共同体に根ざす。NGO が民主的正統性を標榜するためには、活動の基層でこの薄い (thin) 最小限の共同体に係留されねばならない。しかしまた他方で、NGO はそれぞれの活動の表層で個別の目標を追求する厚い (thick) ステークホルダー共同体にも埋め込まれている。基層における薄い民主的ステークホルダー共同体と、表層で個別具体的な目標を掲げる厚いステークホルダー共同体との垂直的な節合は、NGO を単なる利益集団から区別するメルクマールだった。

またステークホルダー・デモクラシー論のもう一つの特性は、各ステークホルダー共同体のメンバーシップの非排他性にある。ある争点に関心を抱くステークホルダー共同体のメンバーシップは、別の課題に関心を寄せる他のステークホルダー共同体のメンバーシップを必ずしも排除しない⁸⁴。例えば、教育問題に関心をもち NGO の会員が、同時に環境問題に取り組む活動にも参画するのは珍しいことではない。異なるステークホルダー共同体のあいだの関係は「分離よりも重合」であり、「どんな個人にとっても、ステークホルダー共同体のメンバーシップは包摂的というより部分的であり、そこには政治的なアイデンティティの尊重がともなう」⁸⁵。この水平的な多元性は、リベラルな国

家のメンバーシップとは異なり、個人に同時並行的に多様なメンバーシップを許容するのであった。

こうして垂直的－二層的／水平的－多元的なステークホルダー共同体のあり方は、グローバルなステークホルダー・デモクラシーの開放性／重合性の基盤となる。もちろん異なるステークホルダー共同体間の関係に加えて、NGO が埋め込まれているステークホルダー共同体それ自身の構成に目を向ければ、その参加資格（participatory entitlement）はさまざまであった。活動を主導するスタッフや支援者（内部ステークホルダー）と活動から影響を受ける個人・団体（外側ステークホルダー）との落差。NGO の活動の受益者（一次的ステークホルダー）と NGO それ自身に関わるドナーや従業員（二次的ステークホルダー）との区分。ステークホルダー共同体の参加者のあいだに関心の相違があるなかで、いかに一つ組織として意思決定を行うか。そしてなによりも、どのように個々人のステークホルダー共同体へのアイデンティティフィケーションを促すか。その実践面での課題は決して少なくない⁸⁶。

だがこのステークホルダー・デモクラシーの観点から見ると、2016 年 5 月に開催された市民の伊勢志摩サミットは、サミット開催を契機に新たなステークホルダー共同体を立ち上げる一つのプロジェクトであった。そこでは、G7 サミットに向けて市民社会から民主的なプロセスで政策提言を行うという薄い目的を共有する NGO のプラットフォームとネットワークが形成され、同時に、①アフリカ、②シリア難民、③食糧安全保障、④災害、⑤子ども、⑥環境、⑦グローバリゼーションと健康、⑧気候変動・生物多様性・防災、⑨地域間格差、⑩ユース、⑪ SDGs（持続可能な開発目標）、⑫平和、⑬移民・難民・多文化共生、⑭教育、⑮力強い市民社会 という 15 もの個別テーマで分科会が開催された。このテーマ群には、実施事務局が事前に準備したものだけではなく公募によって設定されたものもある⁸⁷。そこには、最小限の薄い民主的ステークホルダー共同体と個別目標を追求する厚いステークホルダー共同体からなる垂直的－二層的な構成と、個々の厚いステークホルダー共同体が非排他的に共存する水平的－多元性がたしかに浮かび上がっていた。

閉会にあたっては、あらかじめ用意された「市民の伊勢志摩サミット 市民宣言」が参加者の意見を取り入れて修正され、次のように今後の活動への展望が発表されている。

1. 地球が直面している課題と地球上を覆う深刻な課題とのつながりを意識しながら、それぞれの市民活動に取り組み、課題の改善や解決をもたらすこと。
2. 「市民の伊勢志摩サミット」の経験・知見を活かして、自治体・国・国際機関などに対し、市民からの政策提言活動を継続し、市民協働による効果的な政策づくりを進めること。
3. 市民協働による政策づくりを効果的に進めるため、新たな制度やネットワークづくりを行うこと。

2016年5月24日 「市民の伊勢志摩サミット」参加者一同

たしかにここで宣言された内容は、政策目標というにはほど遠く、むしろアドボカシー活動が目指すべきビジョンに近い。しかしまさにそれゆえに、この市民宣言は異なる規模と活動目的に分断された NGO/NPO を結びつけ、約 100 団体・500 名の一致のもとで採択されたのである。こうして緩やかな目的を共有して構成されるプラットフォーム／キャンペーン型の正統化根拠は、新たなステークホルダー共同体の自己創出へとたどることができるのである。

おわりに——国際協力 NGO の葛藤

以上、本稿では、まず「社会的なもの」を通じたデモクラシーの拡散傾向を確認したうえで（第1節）、国際協力 NGO の政治的位置価値を検証し（第2節）、多様化するアドボカシー・チャンネル（第3節）について、4つのデモクラシー理論を適用してその正統化根拠を分析してきた（第4節）。

1996年の開設から20年を迎える NGO 外務省定期協議会は、政府と市民社会の関係性を可視化／制度化した一つの事例であったが、その展開は「国家的

なもの」と「社会的なもの」の関係が決して一元化できないことを示している。連携深化をはかる連携推進委員会、批判的監視を担う ODA 政策協議会、多声性の言説空間としての全体会議では、国際協力 NGO によるアドボカシー活動は互いに異なる形態をとる。またこれに相応して、NGO の役割も「委任代表」、「コーディネーター」、「多声性の触媒」へと分岐していった。

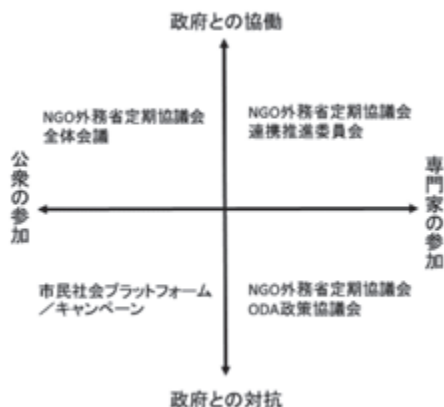
もっともこれら政府・NGO 間対話の制度化は、コーテンの世代進化論では第三世代に分類される。これに対して、2016 年 5 月の伊勢志摩サミットをめぐる NGO のアドボカシー活動はプラットフォーム／キャンペーンの形態を取り、民衆の自発的活動を触発することを目指した。そこでは NGO の役割は、ヴィジョンを示し、さまざまなステークホルダーのネットワークを接続・活性化する「変革者」となる。この第四世代のアドボカシー活動は、人々の幅広い共感と連帯を浮かび上がらせるアレゴリーとしての役割を果たしていた。

たしかに、これら「選挙で選ばれたのではない代表」によるアドボカシー活動にいかなる民主的正統性が認められるべきかという問題は、主権国家による再現前を前提とする従来の代表制デモクラシーでは解けないパズルである。だが、すでに 20 世紀後半には新しい社会運動が実践していたように、「社会的なもの」を通じた民主主義の拡散はこの問題に新たな光を投げかける。政府のサービス機能をアソシエーションに移管するアソシエティブ・デモクラシーの構想から見れば、政府との連携深化をはかる連携推進委員会は統治の出力と入力との均衡化という機能をもつ。また援助政策の批判的監視を担う ODA 政策協議会は、モニタリング・デモクラシーの網の目の結節点にほかならない。さらに NGO の多声性を可視化させる全体会議は、熟議に立脚した公共圏を政府へと接続する。そしてプラットフォーム／キャンペーンの形態をとったアドボカシー活動は、新たなステークホルダー共同体の自己創出を触発していく。ひとたび民主主義の拡散を受容れるならば、国民の声を代表しない国際協力 NGO のアドボカシー活動にも、さまざまな形態で民主的な正統化根拠を見出し得る。

ただしこうした諸々の民主主義（democracies）は、いつも調和しているとは限らない。たとえば、連携推進委員会が政府と NGO の協働を深めるのに対し

て、ODA 政策協議会はむしろ政府との批判的な距離を維持し続けなければならない。同じく全体会議が公共圏を政府に接続するのに対して、市民社会のプラットフォーム／キャンペーンはむしろ政府を攻囲する。また NGO という専門家の交渉へとメンバーシップが収斂していく連携推進委員会／ODA 政策協議会に対し、全体会議やキャンペーンは公衆のより幅広い参加を必要とする。NGO 外務省定期協議会が制度化から 5 年余りで分割されたのは、これらの政府との距離／参加の幅広さの点で相反する志向性を宿していたからにほかならない。国際協力 NGO が、政府系 NGO や公益事業委員会とは異なる第三セクターとしてのアイデンティティを保つためには、この葛藤を引き受けなければならなかったのである。(図 5)

図 5 国際協力 NGO の葛藤 (筆者作成)

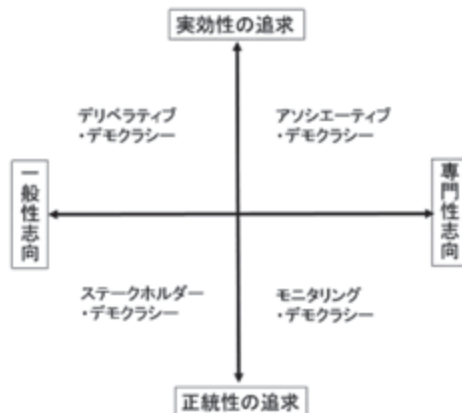


なるほどアドボカシー活動を展開する国際協力 NGO にとって、政府との距離感と参加の幅をめぐる選択は、戦略的な転轍機である。政府との距離を縮めて政策形成への参画を確保するか、それとも政府からの独立性を維持してその批判機能を保つか。この二つのアプローチのあいだには、実効性と正統性とのトレードオフが存在する。そこにあるインサイド／アウトサイドの分水嶺は、決して低いものではない。また、政府との協議において専門家の参加を基軸と

するか、公衆の参加を重視するかは、協議内容の実質化に重要な影響を与えずにはおかない。皮肉なことに、協議が政策の実質的内容に踏み込んでいくほどその内容は専門性を高め、一般の聴衆の理解から離れてしまう。逆に人々に幅広く訴えかける分かりやすい主張は、往々にして政策内容の実質的議論にまで到達しない。

このため、専門性を志向しつつ政策変更の実効性を追求するアソシエティブ・デモクラシーと専門性を高めながらも政策の正統性を追求するモニタリング・デモクラシーとでは、同じく専門性を高めるという手段は通底していてもその目的が相反する。また幅広い熟議への参加に依拠して実効性を追求するデリベラティブ・デモクラシーと、同じく関心の共有を求めながら正統性を追求するステークホルダー・デモクラシーでも、その目的をめぐって深刻な対立が生じている。さらに同じく実効性を追求するデリベラティブ・デモクラシーとアソシエティブ・デモクラシー、正統性を追求するモニタリング・デモクラシーとステークホルダー・デモクラシーのそれぞれも、その参加の幅をめぐって葛藤があることは否めない。目的（実効性／正統性）と手段（専門性／一般性）とのトレードオフは、それぞれのデモクラシーのあいだに緊張と競合の関係が伏在していることを暗示している。（図6）

図6 競合するデモクラシーズ（筆者作成）



もちろんこのことは、これらのデモクラシーズの「衝突」が運命づけられていることを意味しない。過去 20 年間にわたって国際協力 NGO のアドボカシー活動が試みてきたように、これら諸々の民主主義は、そこで設定される目的ととり得る手段のスペクトラムのなかで、あるときは使い分けられ、またあるときは組み合わせられる。おそらくそれは、理論的知識よりも実践知の課題なのかもしれない。「ポスト代表制の政治学」とは、このさまざまな民主主義の競合と重合のなかでそのポテンシャルを試されていく一つのプロジェクトの名前なのである。

* * * * *

本稿は、2016 年度日本政治学会分科会 C - 1 民主主義の衝突? ——危機から競合へ「アドボカシーの形態学: 国際協力 NGO の葛藤」(2016 年 10 月 2 日・立命館大学)での報告原稿に加筆修正したものである。また本稿の一部は、『生活経済政策』No.232 (May 2016) の特集「新しいグローバル左派と市民社会民主主義」(特集担当 小川有美)、『政府と政治理論』(菊池理夫・有賀誠・田上孝一編、2017 年 3 月刊行予定)に掲載した。

なお 2016 年 G7 サミット市民社会プラットフォームについては、共同事務局の特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター 堀内葵氏(政策提言担当)に資料提供とインタビュー調査へのご協力をいただいた。ここに記して感謝したい。ただし本報告の記述内容については筆者に責任がある。

本研究は、科学研究費助成事業(基盤研究 C)「「ポスト代表制」時代の民主主義—新たなるコンステレーションの模索」(代表 山崎望)の成果の一部である。

-
- 1 (Schmitt 1926:21=2000:23) シュミットの議会主義批判の研究としては(ベッカー 2003=2015)も参照した。
 - 2 (Schmitt 1926:14=2000:14)
 - 3 (Schmitt 1926:21=2000:19)
 - 4 (Schmitt 1926:14=2000:13)
 - 5 (Schmitt 1926:16=2000:17)
 - 6 (Schmitt 1926:21=2000:23f.)
 - 7 (Schmitt 1926:22f.=2000:25)
 - 8 (Schmitt 1932 :26=1983:35)
 - 9 (Carr 1942:33=1946:77)
 - 10 (Carr 1942:36=1946:79ff)
 - 11 (Carr 1946=1951)
 - 12 (アレント 1994:70)
 - 13 ここではさしあたり、以下の諸言説を想定している。(クラウチ 2007)、(ランシエール 2008)、(ストーカー 2013)、(宇野・田村・山崎 2011)、(山崎・山本編 2015)等。
 - 14 「社会闘争と国家介入とのこのような分離は、社会主義モデルの衰退を物語るものである。」(トゥレーヌ 1982:165)
 - 15 (トゥレーヌ 1982:156)
 - 16 (トゥレーヌ 1982:143)
 - 17 (トゥレーヌ 1982:142)
 - 18 (トゥレーヌ 1982:169)
 - 19 「市民社会が国家を制御し、国家をほぼ完全に諸制度に解消するか。それとも、国家が市民社会を制御し、市民社会を大衆組織に解消してしまうか。そのいずれかをとるかということは、私たちの好みの問題ではない。」(トゥレーヌ 1982:170)
 - 20 (リースマン 1964:191)
 - 21 (ルークス 1995)
 - 22 (ルークス 1995:39f.)
 - 23 (フーコー 1986:175)
 - 24 (フーコー 1986:174)
 - 25 (グラムシ 2001:281)
 - 26 「すでに私たちは、介入と規制のうちにすっかり押し込められてしまっている。それゆえに別の生き方をしなければならないのである。つまり、一人ひとりの人格と一つの公共体のオートノミーを強化するか、あるいはせめて保護することだけでもしなければならないのである。だがそうするにあたって、社会運動を人道主義的な諸目的をめざすアソシエーション〔結社〕に還元してしまうことは避けなければならない。けだし、社会生活は、決して、自発的な協同組合や民主主義的な決定機構に解消されないからである。諸々の制度や保証は、常に支配する側から、しかもその力の行使によって、乗りこえられてしまう。」(トゥレーヌ 1982:188)。社会運動と

NGO との相違については、(高橋 2010:322) を参照。

- 27 『〈帝国〉』では、グローバルな権力配置は、上位から第一層の国家、第二層の資本、第三層の民間組織からなるピラミッド型でイメージされている。(Negri and Hardt 2000:309-312=2003:395-399)
- 28 (Negri and Hardt 2000:312=2003:399)
- 29 (Negri and Hardt 2000:313=2003:401)
- 30 (ギデンズ 1999:139)
- 31 (ゴールドスミス & エッガース 2006)
- 32 (外務省民間援助連携室 2016a:3)
- 33 (Davis 2013:3)
- 34 (Davis 2013:24) Table3
- 35 ここでデイヴィスは、当時の世界人口との比率を勘案したうえで 1930 年代の軍縮運動とポスト冷戦期のグローバル・ジャスティス運動、1930 年代の女性による軍縮請願とジュビリー 2000 などの動員規模を比較している。(Davis 2013:175)
- 36 (Davis 2013:176)
- 37 (Davis 2013:179)
- 38 (Davis 2013:181)
- 39 (コーテン 1995:119)
- 40 (コーテン 1995:119-122)
- 41 (高橋 2015)
- 42 (コーテン 1995:122)
- 43 (コーテン 1995:123f.)
- 44 (コーテン 1995:124)
- 45 (コーテン 1995:128-131)
- 46 (Negri and Hardt 2000:313=2003:399)
- 47 (コーテン 1995:144)
- 48 (コーテン 1995:154)
- 49 (コーテン 1995:156)
- 50 (コーテン 1995:165)
- 51 (目加田 2003)
- 52 こうした変化を佐藤慶幸は次のように描写している。「注目すべきことは、社会主義イデオロギーに影響を受けた反米的・反政府的な対決スタイルの社会運動の時代から、脱イデオロギーの「オルタナティブ（対案実行）型」の市民運動へと推移してきたことである。こうして戦後の社会運動は、時代が政治の時代から経済の時代へと変わるにつれて、対決的な社会運動から市民運動へ、そして NPO の時代へと移ってきた。」(佐藤 2007:50)
- 53 以下の概要に関しては（外務省民間援助連携室 2016a）を参照している。なお 2015 年の資金協力の最新データは 2016 年 5 月に公表された（外務省民間援助連携室 2016b）で確認できる。

- 54 政府資金による実施は 75 事業。(外務省民間援助連携室 2016a:9)
- 55 草の根技術協力の対象は、NGO、大学、地方自治体、公益法人、一般社団／財団法等。
- 56 例えば 2014 年度には「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジと NGO」「持続可能な開発のための教育 (ESD) において NGO が果たす役割」、「NGO の広報力強化」、「NGO の安全対策に関する国際比較調査」、「防災分野における国際協力 NGO が果たすべき役割」の 5 つのテーマが設定されている。
- 57 NGO 外務省定期協議会については、(小林 2016) および (高橋 2016) も参照。
- 58 (外務省 2002)
- 59 サミットで対処すべきと考えられた 12 の課題とその評価 (5 点満点) は以下の通り。
①持続可能な開発目標 (2 点)、②租税回避・パナマ文書 (2 点)、③気候変動／エネルギー (2 点)、④栄養・食料安全保障 (3 点)、⑤開催地の市民からの声 (3 点)、⑥保健 (3 点)、⑦ユース (3 点)、⑧難民・シリア (3 点)、⑨女性 (3 点)、⑩サプライチェーン (2 点)、⑪教育 (1 点)、⑫取り残された課題 (原発問題等) (0 点)。
- 60 (全体会議 2016a)
- 61 (全体会議 2016a)、(全体会議 2016b)
- 62 (高橋 2015:85)
- 63 (Hirst 1994:1)
- 64 (Hirst 1994:3)
- 65 (Hirst 1994:4)
- 66 (Hirst 1997:31)
- 67 (Hirst 1997:32)
- 68 (外務省 2016a:9)
- 69 「アソシエティブ・デモクラシーは、政治システム、経済生活、福祉サービスに適用可能な新しく明確な統治モデルを提示する。だがアソシエショニズムは現行の社会秩序をまったく異なった代替案に置き換えるわけではない。それは既存の制度に取って代わるというよりも、むしろその業務を容容する力を補完する。」(Hirst 1997:16)
- 70 (Hirst and Veit 2001:7)
- 71 (Kean 2009:709-721=2013: 下巻 246-256)
- 72 (Kean 2009:691=2013: 下巻 229)
- 73 (Kean 2009:689=2013: 下巻 227)
- 74 (Kean 2009:689=2013: 下巻 227)
- 75 「選挙で選ばれたのではない監視団体やネットワークが急速に成長したとはいえ、今の時代、誰にいかなる条件で投票の資格があるのかという問題に、きっぱりと決着がついたわけではない。」(Kean 2009:702=2013: 下巻 239)
- 76 (ODA 政策協議会 2016a)
- 77 (ODA 政策協議会 2016b)
- 78 (Kean 2009:690=2013: 下巻 228)
- 79 (Kean 2009:691=2013: 下巻 228)

- 80 (山田 2015)。この傾向を示す文献として、(フィッシュキン 2011)、(ジャスティン & レヴィーン 2013)、(ディーネル 2012) 等がある。
- 81 (Fraser 2009:97=2013:133)
- 82 (Macdonald 2008:3f.)
- 83 (Macdonald 2008:90)
- 84 ただし、異なるステークホルダー共同体の志向性が衝突する場合もないわけではない。たとえば、途上国の近代化を通じて社会開発を達成しようとする開発 NGO と自然環境の保全を主張する環境 NGO では、利害関心の競合ないし衝突が生じる。
- 85 (Macdonald 2008:91)
- 86 (Macdonald 2008:92-101)
- 87 共同事務局を担当した堀内葵氏 (国際協力 NGO センター 政策提言担当スタッフ) へのインタビュー (2016 年 7 月 1 日・於青山学院大学) より。

参考文献

- Carr, Hallett Edward (1942) *Conditions of Peace*, Macmillan. (田中幸利訳 (1946) 『平和の条件』(前半部の抄訳) 研進社)
- Carr, Hallett Edward (1946) *The Soviet Impact on the Western World*, Macmillan. (喜多村浩訳 (1951) 『西欧を衝くソ連』社会思想史研究会出版部)
- Davis, Thomas (2013) *NGOs: A New History of Transnational Civil Society*, Hurst & Company.
- Fraser, Nancy (2009) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Columbia University Press. (向山恭一訳 (2013) 『正義の秤：グローバル化する世界で政治空間を再想像すること』法政大学出版社)
- Habermas, Jürgen (1997) *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp. (高野晶行訳 (2004) 『他者の受容：多文化社会の政治理論に関する研究』法政大学出版社)
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity.
- Hirst, Paul (1997) *From Statism to Pluralism*, Routledge.
- Hirst, Paul and Veit Bader ed. (2001) *Associative Democracy: The Real Third Way*, Frank Caas.
- Kean, John (2009) *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster. (森本醇訳 (2013) 『デモクラシーの生と死 上・下』みすず書房)
- Macdonald, Terry (2008) *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States*, Oxford University Press.
- 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)
- Schmitt, Carl (1926) *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker & Humblot. (稲葉素之訳 (2000) 『現代議会主義の精神的地位』みすず書房)

- Schmitt, Carl (1932) *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot. (田中浩・原田武雄訳 (1983)『合法性と正当性』未来社)
- アレント、ハンナ (1994)『人間の条件』(志水速雄訳)ちくま学芸文庫。原著 1958 年。
- 宇野重規・田村哲樹・山崎望 (2011)『デモクラシーの擁護：再帰化する現代社会で』ナカニシヤ出版。
- ギデンズ、アンソニー (1999)『第三の道：効率と公正の新たな同盟』(佐和隆光訳)日本経済新聞社。原著 1998 年。
- ギヤスティン、ジョン & ピーター・レヴィーン (2005) (津富宏・井上弘貴・木村正人監訳)『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社。
- クラウチ、コリン (2003=2007)『ポスト・デモクラシー：格差拡大の政策を生む政治構造』(山口二郎監訳、近藤隆文訳)青灯社。原著 2003 年。
- グラムシ、アントニオ (2001)『グラムシ・セクション』(片桐薫編)平凡社ライブラリー。
- コーテン、デビッド (1995)『NGO とボランティアの 21 世紀』(渡辺龍也訳)学陽書房。原著 1990 年。
- ゴールドスミス、ステイブン & ウィリアム D. エッガース (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』(城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳)学陽書房。原著 2004 年。
- 小林由紀男 (2016)「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」『生活経済政策』No.232 (May 2016), p.19-23.
- 佐藤慶幸 (2007)『アソシエティブ・デモクラシー』有斐閣。
- ストーカー、ジェリー (2013)『政治をあきらめない理由』(山口二郎訳)岩波書店。原著 2006 年。
- 高橋良輔 (2010)「国境を越える社会運動と制度化される NGO ネットワーク」(押村高編『政治の発見 8 : 越える』、風行社、pp.294-336.
- 高橋良輔 (2015)「国境を越える代表は可能か?」(山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学』ナカニシヤ出版、pp.57-90.
- 高橋良輔 (2016)「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」『生活経済政策』No.232 (May 2016), pp.24-28.
- ディーネル、ベーター C. (2012) (篠藤明德訳)『市民討議による民主主義の再生：ブラースクンスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版。
- トゥレーヌ、アラン (1982)『ポスト社会主義』(平田清明・清水耕一訳)新泉社。原著 1980 年。
- フーコー、ミシェル (1986)『性の歴史 I : 知への意志』(渡辺守章訳)新潮社。原著 1976 年。
- フィシュキン、ジェイムズ S. (2011) (曾根泰教監修・岩木貴子訳)『人々の声が響き合うとき』早川書房。
- 目加田節子 (2003)『国境を越える市民ネットワーク：トランスナショナル・シビルソサエティ』東洋経済新報社。
- ベッカー、ヘルムート (2015)『シュミットとハーバーマスにおける議会主義批判』(永井健晴訳)風行社。

- ベック、ウルリッヒ（2008）『ナショナリズムの超克：グローバル時代の政治経済学』（島村賢一訳）NTT出版。
- ベンヤミン、ヴァルター（2006）「アレゴリーとバロック悲劇」『ベンヤミンコレクションⅠ：近代の意味』（浅井健次郎編訳・久保哲司訳）ちくま学芸文庫、pp.187-322。
- 山崎望・山本圭編（2015）『ポスト代表制の政治学：デモクラシーの危機に抗して』ナカニシヤ出版。
- 山田陽（2015）「熟議は代表制を救うか？」（山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学』ナカニシヤ出版、pp.121-148。
- ランシエール、ジャック（2008）『民主主義への憎悪』（松葉祥一訳）インスクリプト、原著 2005 年。
- リースマン、デイヴィッド（1964）『孤独な群衆』（加藤秀俊訳）みすず書房。原著 1961 年。
- ルークス、ステイヴン（1995）『現代権力論批判』（中島吉弘訳）未来社。原著 1974 年。

【会議資料・パンフレット等】

- 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（2016 年 9 月 10 日確認）
- 外務省民間援助連携室（2016a）「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>（2016 年 9 月 10 日確認）
- 外務省民間援助連携室（2016b）「国際協力と NGO——平成 27 年度日本 NGO 連携無償資金協力及びジャパン・プラットフォーム事業実績」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000164755.pdf>（2016 年 9 月 10 日確認）
- 外務省民間援助連携室（2016c）「平成 28 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/000204174.pdf>（2016 年 1 月 10 日確認）
- 全体会議（2016a）「G7 伊勢志摩サミットに関する市民社会の活動」2016 年度「全体会議」配布資料（2016 年 6 月 14 日）
- 全体会議（2016b）「市民の伊勢志摩サミット（市民サミット）について」2016 年度「全体会議」配布資料（2016 年 6 月 14 日）
- 東海市民社会ネットワークホームページ（2016）<http://tokaicn.jimdo.com/>（2016 年 9 月 10 日確認）
- ODA 政策協議会（2016a）「(G8 食糧安全保障及び栄養のためのニューアライアンス) 2016 年度「ODA 政策協議会」配布資料（2016 年 7 月 28 日）
- ODA 政策協議会（2016b）「「中東地域の安定化に向けた貢献策」としてのシリア和平と和平の基盤づくに向けた取り組みについて」2016 年度「ODA 政策協議会」配布資料（2016 年 7 月 28 日）
- 2016 年 G7 サミット市民社会プラットフォームホームページ（2016）<http://cso-g7-isc-shima-summit2016.blogspot.jp/p/who-we-are.html>（2016 年 9 月 10 日確認）