



PRINT ISSN 2758-593X  
ONLINE ISSN 2758-6162

Vol.1  
2023

# THINK Lobby ジャーナル

みんなで作る市民社会シンクタンク

## 巻頭挨拶

市民社会シンクタンクの挑戦

すべての人々が自由に行き交い、議論できるロビーを目指して …… 若林 秀樹 … 01

## 座談会記事

市民と政府をつなぐ「中間組織」としての存在感に期待 共感を広げる発信力と企画力を

…………… 若林 秀樹、堂目 卓生、葉山 木綿、水澤 恵 … 03

## 報告記事

「社会変革は『わたし』の手から～市民社会シンクタンクの挑戦」

オードリー・タンさんと阿古智子さんの対話から …… オードリー タン、阿古 智子 … 11

## 研究ノート

バングラデシュの開発 NGO のショミティ方式からマイクロファイナンスへの変化と課題

～ノルシンディ県の PAPRI とその他の代表的 NGO を中心に～ …… 大橋 正明 … 15

DAC 市民社会勧告の実施

パートナー国の市民社会の支援をめぐる南の CSO の主張 …… 高柳 彰夫 … 31

NGO の構造的な課題への問いかけ

—『データブック 2021』と国際開発学会 RT の学びから— …… 楯 晃次、長谷川雅子 … 41

## 調査報告

市民社会スペースに関する知見の現在地 …… 林 明仁 … 55

## 報告記事

公正な社会に向けた企業の役割とは

コーポレート・ソーシャル・ジャスティス (CSJ) プロジェクト報告 …… 山口 悠佳 … 67

第 7 回国際会議：アジアにおける表現の自由に参加して …… 重田 康博 … 71

## 活動記録

2023 年 G7 広島サミットに向けた市民社会の取り組み …… 堀内 葵 … 73

アジアにおいて民主主義と市民社会スペースを守る …… 堀内 葵 … 77

開発協力大綱の改定について …… 若林 秀樹 … 83

## 書評

大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所 監修

石田易司/岡本仁宏/永岡正己/早瀬 昇/牧口 明/目加田説子/山岡義典 編

『増補改訂版 日本ボランティア・NPO・市民活動年表』(2022) …… 重田 康博 … 87

編集後記 …… 重田 康博 … 98

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)

THINK Lobby

## 市民社会シンクタンクの挑戦 すべての人々が自由に行き交い、議論できるロビーを目指して

JANIC理事/THINK Lobby所長 若林 秀樹



# THINK Lobby

みんなでつくる市民社会シンクタンク

2022年4月、多くの関係者とのヒアリング、様々な角度からの議論を経て、JANIC内のアドボカシー能力を抜本的に強化すべく、シンクタンク機能を持った部門として、THINK Lobbyが設立されました。もともとネットワーク団体としてJANICを設立した目的の1つが、国際協力等に関する政策提言でした。シンクタンク設立は、35年の歴史が導き出した1つの結論であったと思います。

### アメリカ政治に見る政策ダイナミズム

シンクタンクとは、ペンシルバニア大学の定義<sup>1)</sup>によれば、「国内外の課題について、政策を中心としたリサーチ、分析と提言を行う、公共政策に関わる調査研究所であり、政策決定者や政府に対して、提言した政策決定を促すものであり、(政府等の審議会とは違って) 永続的な組織の形をとるもの」とあります。私としては、それぞれの分野について研究成果を蓄積する、という学術的な場所であると共に、その成果を、社会を変えるためにどう活用できるのか、というつなぎ役を担うのがシンクタンクだと考えています。そこに市民一人ひとりがどのように関われるかが、このTHINK Lobbyの役割であり、チャレンジであると思っています。

JANICの政策提言活動は、ネットワークNGOとして最も重要な役割の1つですが、その活動自体が収益を生めるものではなかったが故に、多くのリソースを割けず、結果として、皆様の期待に応えるほどの成果を出せたかどうか疑問でした。

シンクタンクを設立したいと思った原点は、今から30年前の1993年4月、米国の首都、ワシントンDCにある日本大使館の外交官として着任した時にさかのぼります。丁度、共和党から民主党のクリントン政権に代わり、シンクタンクや大学などから、新たな政策を掲げて閣僚や幹部等が政権の中枢に入り、社会が変わっていく姿を日々、目の当たりにしました。

政権には、シンクタンクや民間団体等から、一説では4千名の政権幹部が入れ替わるとされています。アメリカならではの「リボルビングドア（人材が流動的に行き来するシステム）」にも関係しますが、政権交代のダイナミズムの背景には、社会に蓄積された政策の存在を忘れてはなりません。

## 政治・政策から遠ざかってしまった市民

あのクリントン政権から30年、日本はどうなったでしょうか。当時、日本は経済的には世界のトップレベルに躍りでしたが、その後、追いかけるモデルが消滅し、自らの問題点を客観的に分析し、進むべき方向性を見出すことができなかつたと思っています。その結果、男女格差等の日本の旧態依然とした社会構造にメスが入れられず、経済の長期弱体化が続き、今日に至っています。

そしてもう1つ、シンクタンク設立の想いは、日本が戦後の高度成長を達成する過程で、市民が政治や政策から遠ざかってしまったことです。つまり、人々は一生懸命働いて物質的な豊かさを一定程度得ることはできましたが、それに反比例するかのようになり、政治は自民党、政策は官僚に任せておけばいいという風潮が社会に固定化し、一人一人が社会を変えようとする意識が薄くなってしまったことです。

その結果、国際的な意識調査結果でも、日本の若者が社会の変革に携わりたいかどうかという問い<sup>2)</sup>に対して、米、英、韓国では30%前後以上なのに対し、日本はわずか10%と低い傾向が表れています。この状況を我々はどう変えていけるのでしょうか。

## THINK Lobbyは、市民の目線に立った情報発信と調査研究活動を推進していきます

THINK Lobby設立の目的は、国際人権基準等の国際的な規範の普及、民主主義等の普遍的価値の追求、調査研究・政策提言、情報発信等によって市民の諸活動を後押しし、JANICの理念である「平和で公正で持続可能な世界」を実現することです。その際、大事にしたい価値は、市民の視点に立ち、独立したシンクタンクとしての位置付けを保持し、国内外の市民社会セクターのみならず、政府、企業、労組、大学、財団等様々なセクターと連携（ネットワーク型）し、THINK（調査・研究）と共に、市民と共にDO（社会実装）を目指すことです。

THINK Lobbyでは、社会の課題を解決するための政策のあり方について、市民が、的確な情報とデータを得て検証・分析し、多種多様なステークホルダー（関係者）の声やアイデアを盛り込み、政府や社会に広く提案する力を持ち、社会を変えたいという願いが実現できる、そんな場にしていきたくと思っています。

そのためには、政策への入り口として、市民の目線に立ったわかりやすい情報発信、市民が議論に気軽に参加できる場（イベントやキャンペーン、ウェブサイトやSNS等を通じた、コミュニケーションの場）をつくります。一方で専門的な調査・研究も行い、科学的な裏付けのある政策の提言を行っていきたくと思っています。すでに調査・研究活動としては、公正な社会に向けた企業の役割、アジアにおける民主主義等をテーマとするプロジェクトをスタートさせ、様々な情報発信、イベントの開催を行っています。まだまだよちよち歩きですが、皆さんと共に力強く一歩一歩、歩んでいきたくと思っています。是非、ウェブサイト<https://thinklobby.org/>をご覧ください、毎週必ず発信しているメルマガへのご登録もお願いします。今後ともよろしくお願ひいたします。

---

1) 2020 Global Go To Think Tank Index Report

[https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=think_tanks)

2) 特集1日本の若者意識の現状～国際比較からみえてくるもの～ | 令和元年版子供・若者白書（概要版） - 内閣府

[https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01gaiyou/s0\\_1.html](https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01gaiyou/s0_1.html)

## 市民と政府をつなぐ「中間組織」としての存在感に期待 共感を広げる発信力と企画力を



若林 秀樹 (THINK Lobby 所長)

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 理事。国連グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン 理事。ビジネスと人権市民社会プラットフォーム代表幹事。アジア開発連盟 (ADA: Asia Development Alliance) アドバイザー。早稲田大学 Life Redesign College (LRC) 講師、國學院大學法学部兼任講師。



堂目 卓生 (大阪大学大学院経済学研究科教授、総長補佐、  
社会ソリューションイニシアティブ長)

京都大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専門分野は 経済学史、経済思想。産業革命期イギリスの経済現象を当時の人びとがどう捉え、未来社会をどう描いたか、その中で経済学がどのように形成されたかを研究。Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873 (Routledge 2004) で日経・経済図書文化賞、『アダム・スミスー「道徳感情論」と「国富論」の世界』(中央公論新社、2008) でサントリー学芸賞を受賞。2019年、紫綬褒章を受章。2001年より大阪大学教授。2018年、大阪大学の人文・社会科学の研究者を中心に、社会課題に向き合い2050年の社会を構想するシンクタンク「社会ソリューションイニシアティブ (SSI)」を立上げ、代表を務める。



葉山 木綿 (株式会社IHI 人事部)

2010年、一橋大学国際・公共政策大学院 グローバル・ガバナンスプログラム修了後、株式会社IHI入社。法務部、事業部門企画部、プロジェクトリスクマネジメント部にて、法務視点での全社リスクマネジメントを推進。2021年10月より、人事部にて人権デュー・ディリジェンスの実施、DE & I 推進を担当。



水澤 恵 (特定非営利活動法人国際協力 NGO センター < JANIC >  
事務局長)

立教大学大学院異文化コミュニケーション研究科在学中の2002年より JANIC で勤務。これまで NGO の組織強化・研修事業、調査・政策提言、国際連携事業など幅広く担当。2020年4月に3度目の育休より復職。2021年度より事務局長として、経営管理部門を中心に担当。2022年4月より現職。3人の男子の母。

「THINK Lobbyジャーナル」の創刊にあたり、若林秀樹所長、堂目卓生運営委員長に加え、プロジェクトリサーチャーの葉山木綿氏、THINK Lobbyの母体であるJANICの水澤恵事務局長の4人が、市民社会におけるシンクタンクの役割について話し合った。NGOをはじめとする市民社会組織だけでなく、民間企業や大学をどのように巻き込んで市民の政策起業力を高めていくのか、そのためにTHINK Lobbyがどのような役割を果たすべきなのか、それぞれの立場から意見が交わされた。(司会：芳賀朝子<THINK Lobby マネージャー>)

#### ◆「理論を実社会で実現するダイナミズムを日本にも」 (若林氏)

——今日は、バックグラウンドの違う4名の方々に集まっていた。まずは、THINK Lobbyにどのような形でかわることになったか、その経緯を中心に自己紹介をいただきたい。

堂目：大阪大学大学院経済学研究科に所属しており、同時に、大阪大学のシンクタンク「社会ソリューションイニシアティブ (SSI)」の代表を務めている。専門は、経済学の歴史、および経済思想で、特に18世紀および19世紀のイギリスの経済学を研究してきた。産業革命をきっかけに近代化が進む中、知識人たち、特に経済学者と呼ばれるようになる人びとが、商業や産業の発展をどのように受け止め、将来の社会をどのように思い描いたかに関心を持ってきた。しかし、その後、今後、世界はどうなるのか、その中で私たちはどのような社会を目指すべきかを考えるようになり、2018年、大阪大学にシンクタンク「社会ソリューションイニシアティブ (SSI)」を設立し、2050年を視野に「命を大切に、一人一人が輝く社会」を目指し、「まもる」「はぐくむ」「つなぐ」視点から社会課題に取り組んでいる。

水澤：THINK Lobbyの母体である特定非営利活動法人・国際協力NGOセンター (JANIC) の事務局長を2022年4月から務めている。JANIC歴は20年。アドボカシー業務の担当だった時期もある。

葉山：株式会社IHIの人事部に所属している。修士の時に防衛省でのインターンを経験した後、重工メーカーに入社した。「ビジネスと人権」という文脈には、大学の学部時代から興味を持っていた。IHIでは法務部などリスクマネジメント部門などに長くいたが、2021年10月に人権デュー・デリリジェンスを担当するために人事部に異動した。THINK Lobbyには、「ビジネスと人権」

リサーチャーとして参加している。THINK Lobbyのプロジェクトで、企業が持つ本業の強みと、市民社会組織のスキル・知見というお互いの強みを掛け合わせることができたら、と思っている。

若林：市民社会シンクタンクを立ち上げた起点となる話をしたい。私は1993年に外交官としてアメリカのワシントンDCに赴いた。当時、ハーバード大学などで教鞭をとっていたロバート・B・ライシュ博士が、クリントン政権下で労働長官を務めていた。格差社会の到来を予測し、後にディーセントワークとも呼ばれるような価値観をアカデミックの中で研究し、同時に実社会に打ち出して社会を変えていこうとする取り組み、そして官公庁と民間組織を流動的に往来する「リボルディングドア」と呼ばれるキャリアのあり方に衝撃を受けた。日頃の研究を実社会で実現していくダイナミズムは日本にはなく、そのような仕組みを作り上げなくてはならない、と強く感じた。

日本は戦後、世界にキャッチアップしようと一生懸命がんばってきたが、経済成長に注力するあまり、政治と市民の距離が遠くなってしまったともいえるだろう。そしてトップに立ったとたん、追うべきモデルを見失い、どうしたらいいか分からなくなった。結局は他者の後追いをするしかなく、自らを分析し、政策を立案する能力や、政策力を競う市場を育むことができなかった。私は、市民社会にこの政策起業力を育てることが必要だと思っている。

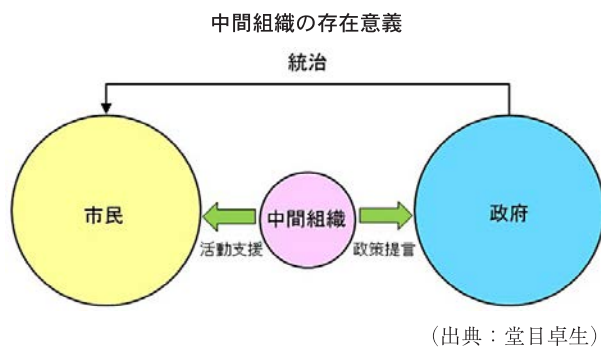
2018年の内閣府の若者の意識に関する国際比較<sup>1)</sup>によると、「社会をより良くするため、私は社会における問題の解決に関与したい」という質問に対し、「そう思う」の回答は、韓国で29.9%、アメリカで43.9%、イギリスで32.4%であったが、日本はわずか10.8%だった。日本人の社会参画への関心が薄まっている。それを変えるための仕組みを作りたい、というのがTHINK Lobby立ち上げの原点だ。

#### ◆「政府と市民をつなぐ中間組織、企業もその役割担う」 (葉山氏)

——若林所長の話の中に、研究を実社会で実現すること、市民が社会課題に取り組む仕組み、という言葉があった。そこにシンクタンクの存在意義があるように感じるが、シンクタンクというものを、社会変革の中にどう位置付けてどんな役割を持たせるか、皆さんの考えを伺いたい。

堂目：THINK Lobbyも、私が立ち上げたSSIも、そし

て大学自体も、政府と市民をつなぐ中間組織であることを忘れてはならない。中間組織は、まず市民、特に政府の政策ではカバーできない人々、対象となっていない人々、脆弱な人々に寄り添って、声なき声を聴かなくてはならない。単なるフィールド調査では、ひとりよがりのシンク、データだけを使ったシンクになってしまう。当事者と一緒にアクトし、シンクしなければならない。その上で、当事者が本当は発したいが言葉にできない声を、言葉にしていく必要がある。しかし一方で、個人や個別の事例で感じたことを「言葉」にして普遍化することによって、個別性や真意をそぎ落としてしまう、場合によっては暴力になるという怖さがある。中間組織は、そうした言葉の限界や暴力性を知りながら、それでも社会に向かって、あるいは政策担当者に向かって声なき声を言葉にして、より良い社会や政策のために役立ててもらおう役割を担っている。言葉のリレーによって、当事者の感情や思いに社会や政策担当者が共感できるようにする。やってみると大変難しい課題なのだが、これが中間組織、シンクタンクの存在意義だと思う。



葉山：企業も中間組織と位置付けていいのではないか、と思う。私が常々意識して気を付けているのは、「企業人も市民の一人である」ということだ。そう考えると、企業の中間組織としての役割は、これからますます大きくなっていくと思う。しかし、企業は営利組織であるため、営利活動を基本としながら、どのように中間組織として堂目先生が指摘されたような「声なき声に寄り添う」役割を担うのか、どこまで主体性を持って動くことができるのか、など整理が必要だろう。各アクターが同じように社会課題の解決を目指しているといっても、視点やアプローチの違いによりギャップが生じることもあり、そのギャップを生む背景をどう乗り越えるかが課題だと感じた。

水澤：「大学も中間組織である」という考え方は、素晴らしい。そう考える人は大学の中にたくさんいるのか。NGO業界の中で中間支援組織というと、JANICや

日本NPOセンターなど、NGOをネットワークして支援する組織をさし、広い意味では財団も含まれる。大学や企業については、中間組織としてではなく「他セクター」という認識でとらえていた。

堂目：SSIを立ち上げる際、私自身は「善にある」世界から「善をなす」世界へと越境をしたと思っている。SSIを立ち上げる前は、いい研究をして学生を教育すればそれで「善い」と思っていたが、学問自体が、「善をなす」役割を積極的に担うべきだという考え方に移行した。社会問題の解決に学問は直接関わる必要はなく、それらは他セクターの人たちに任せておけばいいというのではなく、自らが現場に出向き、つながり、学び、提言にかかわっていくことが必要な時代状況だ。しかし、そう考えている人が多いかという、まだ多くはない。

若林：大学は、それぞれの分野について研究成果を蓄積する、という学術的な場所。その成果を社会を変えるためにどう利用するか、というつなぎ役をするのがシンクタンクだと思う。われわれは市民社会組織としてそのつなぎ役をどう果たしていけるのか。最終的には調査研究の結果を社会実装していかないと、意味はない。例えば私がいたワシントンDCでは、何か問題があると、すぐにシンクタンクが動いてイベントをする。シンクタンクが動き、専門家が動き、政治家や研究者につながっていく。お互い学びながら変わっていく。そういう「つなぎ役」の役割がある。お互い持っている知識を共有して、社会をどう変えていくかというプラットフォームとなることが、シンクタンクの役割なのではないか、と思う。

◆「NGOで現場感覚を持つ人たちとアドボカシー活動に距離感がある」(水澤氏)

——多様な社会課題を解決するための政策のあり方について、市民が関心を持ち、声を結集したいと考えた時、どのような環境や能力が必要だと考えるか。

堂目：シンクタンクが持つべき力は4つあると思う。第一に声なき声を聴いて、言葉にして、権限を持っている政府に届けるための「共感(エンパシー)の力」、特に苦しみ人に対する共感の能力が必要だ。共感なしに政策を考えると、何のための、だれのための政策なのかを忘れてしまう危険性がある。統計データや理論的なフレームワークに基づくことは言うまでもないが、そのうえで、現場の声を聴くということが決定的に大事だと思う。研究者は理論とデータだけで政策を打ち出そうとする傾向があるので、やはりちゃんと聴くことが大事だ。

次に、社会を動かすためには「時代を読む力」が決定的に大事だ。今がどんな時代なのか、次にくるべき時代は何なのか、ということを感じる力を養う必要がある。そのためには、歴史を知っておくということが重要だ。

第三に「言葉にする力」。声なき声を聴き、時代文脈を感じとって、そして人の心をかきたてて行動に移す、そうした力のある言葉を生み出すことが必要だ。その言葉は、単なるご宣託ではなく、科学的な根拠を持つ必要がある。しかし目的意識なく調査研究の結果を発信しても読まれないだろう。人々の関心をひきつけるような表現が必要だと思う。

最後に、以上を踏まえたうえで、社会に一撃を与えるようなプロジェクトを作り上げる「企画力」が必要だ。それは若林さんがおっしゃった政策立案能力ということでもあると思う。実際、SSIでは、さまざまなプロジェクトを立てて提言を試みている。特に、チームに大学院生などの若い世代を入れて、時間的なつながりも途切れさせないようにしている。

水澤：NGOの政策提言における役割というの、現場の困っている人たちの声を政策決定者に届けていくということだと考えている。従って、現場を持っているNGO活動を盛り上げていく必要がある。しかし、現場の声を聴いている人たちが、必ずしもアドボカシーの場面に出てきていないところは課題である。多くの団体では、調査業務や政府との交渉力に長けている人がアドボカシー業務を担当している。中には現場での活動経験を持つ人もいるが、今まさに現場にかかわっている人がアドボカシーの場面にも出てくることは少ない。それからアドボカシー業務には情報への感度や高い専門性が求められるため、現場の若い人たちにとっては「とっつきにくい」という印象がある。ウェルカムな雰囲気、分かりやすい参加の仕組みをつくる必要があると感じる。会議などでも、いつも同じ顔ぶれのベテランたちが声を上げており、若い人たちが意見を言う機会、彼らの話を聴く機会が少ない。若手を巻き込んでいく力、引っ張っていくリーダーシップがとても必要。そこが私たちの課題だと認識している。

#### ◆「共感資本主義こそ、資本主義存続の道」(堂目氏)

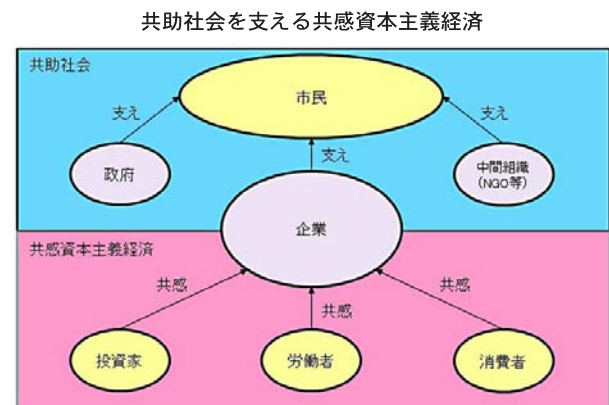
葉山：社会課題の解決に当たっては、企業の取り組みが足りない、意識を変える行動が必要だ、などの論調での話はよくある。その指摘は理解できるものの、当事者として居心地の悪さもある。企業で働く人も市民の一人であるが、居心地が悪かったり、責められたりしないようなスペースであるとありがたい。企業だけの行動変容

ではなく、社会課題の解決にかかわるアクター全体がインクルーシブであり、気兼ねなく参加できる、という環境が必要だと思う。

そういうところで求められる市民の能力は2点ある。①相手の存在を認め合う、尊重しあう姿勢 ②必要かつ公平な情報に基づいて主張し、それを発信する能力。それを受け止める組織側としては、プロフェッショナルであること。幅広い知識を持ち、偏りのない目で見、集まる意見を客観的に、公平に集約する力が求められると思う。

堂目：企業と市民の関係について、共助社会を支える「共感資本主義経済」という考え方を紹介したい。市民は主に3つの「器」で支えられている。政府、企業、そしてNGOなどの中間組織。企業にスポットを当てて考えると、企業は財とサービスを生産して、雇用をすることで市民を支えている。他方、その企業を、投資家、労働者、消費者という3者が支えている。投資家は、企業が市民社会に対してどんな支えをしているのか、サプライチェーンに対して何をしているのか、といった部分を見て、資金を投入する。いわゆるESG投資だ。労働者は、給料だけでなく、その企業がどんなふう社会を支えているかを見て、労働サービスを提供する。消費者は、価格と商品の質だけでなく、サプライチェーンの外部性を考慮して買うものを決めていく。これは倫理的消費と呼ばれるものだ。

これらは、厳密に言えば、企業への共感というよりも、企業の活動によって「恩恵を受ける人びと」の喜びや感謝への共感である。こうした同胞への共感に基づいて企業を支えることができれば、すべてを国有化して社会主義にしなくても、私有財産と選択の自由を認めつつ、経済を運営していくことができる。私は、このような方法によってしか、資本主義を残す方法はないと思っている。



(出典：堂目卓生)

SSIでは、企業や経済団体と一緒に「支えの見える化」を目指して、企業の評価指標を作ろうとしている。消費者がこの指標で買い物の仕方をどこまで変えるのかなど、まだ実験段階だが、挑戦してみる価値はあると思っている。

葉山：「ビジネスと人権」については、企業が人権に対して何をすべきかという情報はすでに多くあるので、それだけではシンクタンクとして新しい付加価値を提供しにくい分野だ。「ビジネスと人権」に加えて、企業が公正な社会を実現するにはどうしたらいいか、企業にとってもメリットがあることだと伝えられるような行動指針を示せたら、と思って取り組んでいる。企業の中には、消費者と直接やり取りをする企業もあるが、企業が取引先であるB to Bの企業もあり、そのような企業にどう「エシカル」というものを共感してもらうか、が課題の一つだ。コンセプトは非常に重要だと思うが、ビジネスの視点で、新しい指標や行動指針というものが、どれだけ役に立つのかがはっきりとは見えない、という悩みはある。

堂目：われわれも同じような思いで、実現までには気の遠くなるような道だという思いがある。しかし、「消費から持続可能な社会をつくる市民ネットワーク」の「企業エシカル通信簿」など、先行する取組もあるので、そうしたところと連携しながら進めている。

#### ◆「危機感の共有、丁寧に段階を踏んで共感を」（堂目氏）

若林：最近、民主主義に関する二つの国際会議に参加したのだが、国際社会では、民主主義の存続に対する危機意識がかなり高いと感じた。一つの会議は台湾で開かれたということもあるが、民主主義という大切な、平和を維持し人権を守るための最大のソフトパワーが、軍事力によっていとも簡単に壊れてしまうという脆弱な側面を目の当たりにしたときに、我々は何をしなくてはならないのか、という危機感が高まっていた。日本は平和を保ち、島国であるということで危機意識が低い。一方で日本の社会・経済の安定は日本だけでは成り立たない。世界があって日本があるという認識に基づけば、国際社会で起きていることを聞いて伝え、意識をどのように共有できるかということが、我々の役割として人々の心をかきたて、動かし、共感を持ってもらえるというところで、鍵になるのではないかと思う。そのため、人々に刺さるように分かるように伝えていかななくてはならない。考えさせる、行動を起こさせる、という情報の伝え方が大事だ。

堂目：危機意識についてだが、日本、特に若い世代は意識が足りないと言われる。現場に行かないと分からない部分があるが、ほとんどの人は現場に行くことはできない。私の大学にも、中国や台湾、香港、ロシア、ウクライナの留学生がいる。それぞれ考え方は違うが、いずれも危機は「自分ごと」である。一方で日本の学生は「自分ごと化」しなくてはならない。そういう状況で危機意識に差異があるのは、ある意味当然だろう。また危機意識が足りないという批判を聞きたいかというのと、そんな人ばかりではないだろう。厳しくつらい話に、無意識に耳をふさいでしまう人もいるかもしれない。こうした心情を押し量りつつ、どうやって共感してもらうのか、入ってきてもらうのか。聞きたいとは思わない層に対して、ステップバイステップで言葉を選びながら、共感を広げていくのか。そのあたり、相互共感が必要だと思う。

若林：私もその通りだと思う。私のキャリアバックグラウンドは最初は企業からスタートしているが、企業は批判にさらされやすい。市民社会も、企業や政府を批判していると、それで自己満足をしてしまいやすい。でもそうではなく、企業も政府も市民社会も、共に社会を構成するアクターなので、そこで共感を持って意思疎通を図る、というコミュニケーション能力が大事。企業は年間、何千、何万という製品やサービスを試行錯誤しながら世に送り出し、本業を通じて社会課題解決のために貢献する努力を行っている。市民社会も、政府も、それぞれの立場からその社会的役割を果たそうとしている。だからこそ、セクターを越えて互いにコミュニケーションをとる能力が重要だが、簡単ではない。企業人も、官僚も、大学も、「一市民」。市民一人ひとりにどうやって共感できるメッセージを届けられるか。共感してもらえれば、それをきっかけに、それぞれの場で変化が起きる。そこがシンクロビーの活動の一つのポイントだと思う。

#### ◆「人権は共感に基づく概念。感情を共有し、理性で理解を」（堂目氏）

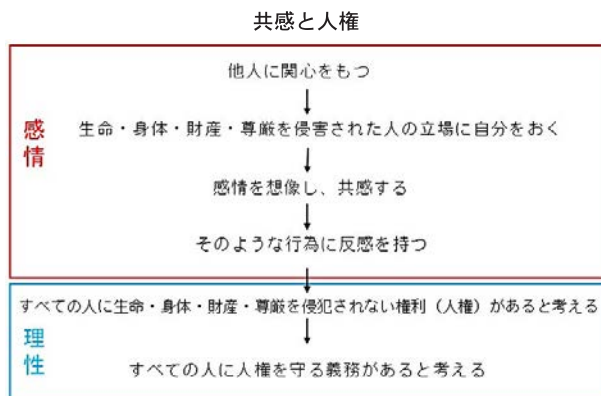
——人権の尊重のためにどのように市民社会スペースを構築するか。市民の本来の力を発揮できるスペースが必要。シンクタンクが果たす役割は。

堂目：私は、人権が共感に基づく概念であることを強調したい。私たちは、なぜ「すべての人に生命・身体・財産・尊厳を侵犯されない権利、つまり人権がある」と考えているのか。なぜ、「すべての人に人権を守る義務がある」と考えているのか。私は、人類は「共感」を広

げることによって「人権」という概念を持つようになったと考えている。

「他人に関心を持つ」という人間の本性により、私たちは、生命・身体・財産・尊厳を侵害された人に関心を向けてきた。そして、そうした立場に自分をおくことによって、その人の感情を想像し、苦しみや悲しみ、怒りなどの感情を自分の中に引き起こす。その感情に基づいて、他人の生命・身体・財産・尊厳を侵犯する行為に反感を持ち、そうした行為は禁止されるべきだと考える。こうした共感と反感をベースに「すべての人に人権がある」、「すべての人に人権を守る義務がある」という概念を持つようになった。

こう考えると、市民スペースを拡大するためには、共感を起こし合える場づくりが必要だと思う。「人権」概念を所与として、その概念に賛同する人だけで集まるのではなく、概念の背後にある共感をともにしてくれる人々に集まってもらう工夫をする必要があると思う。言葉から入るのではなく、さまざまな人権が侵害されている状況を共有して、感情の共有から入る場づくりという姿勢が重要なのではないかと思う。



(出典：堂目卓生)

水澤：堂目先生の図が素晴らしい。理性と感情のバランスをとるのが、NGOは苦手だ。感情だけになると、かわいそうな子どもを全面に出して寄付を募っていく、というような貧困ポルノになっていく。それは本当に私たちが目指す世界に近づいているのか、私自身ははなはだ疑問に感じてきた。感情と理性のバランスをとったうえで、すべての人たちは愛すべき存在であるという博愛にまで意識を引き上げていかないと、人の共感を育むことはできないと思っていた。アドボカシーを担うNGOには悲壮感がある。政府や企業が悪いというような批判をする仕事や組織に、若者たちはワクワク感を抱きづらい。そこにいと元気になるとか、エネルギーをもらえて楽しい、という存在にならないと、市民社会スペースもアドボカシーも、若者に広がっていかないのではない

か。

葉山：最近、人権が重要な経営課題であるということは、ESGの文脈からもよく言われており、大手の企業以外の中小企業でも、わりと浸透してきている。徐々に浸透してきているという前提で、なぜ私たちが人権方針をグローバルで作っているのか、というのは常に教育していかななくてはならないこと。自社での教育の中では、ソフトロー、ハードローができていくということ以外に、私たち従業員も企業にしいたげられるステークホルダーであるということを話している。例えば不当に働かされたり、残業で搾取されたりしない権利、安全の確保も人権だという、わりと身近なところから入る。それから、サプライチェーンの中でだれかを搾取してビジネスをしているというのは嫌ですね、という文脈で伝えている。それは違和感を持たれておらず、企業が教育、啓蒙していくというのは重要だと思っている。特に、何万人も従業員を抱えている企業にこの考え方が浸透すればインパクトは大きい。そう考えながら日々働いている。

従業員みんなに人権の範囲についても考えてもらう。思いやりというレベルではなく、権利（ライツ）なのだ、ということも教えている。例えば移動の自由、差別されない・しないこと、職場にハラスメントはないか、など具体的な例を出しながら、それがどんな国際的な条約などに基づく権利に結び付いているのか、身近なところから説明できるようにしている。

若林：企業に招かれて人権の話講演するが、どう訴えたら一番伝わるかと、悩んでいる。企業の人たちは、頭でわかっている。でもそれは本当に理解しているか、腹落ちしているか、は別問題。腹落ちしない限り、企業は動かないし、人権リスクの削減にはつながらない。だから感情に訴えないと、伝わらない部分がある。つまり、例えば自分や自分の家族がされたら嫌なことは他人にしない、ということは企業活動においても同じであると言っている。当たり前のことだが、そこから話して感情に訴えるということが必要なのではないか。企業人の前に市民である、という原点に立ち返り、市民に対し、市民の目線で情報を収集し、心にささるような発信をするところから人々の行動が変わるのではないか、と思っている。

#### ◆「市民社会の存在感を高める活動を目指す」（若林氏）

——THINK Lobbyとして、様々な課題に取り組んでいる個々のアクター（NGO・企業・アカデミア・個人

など)が持つ解決策を、政策変更や社会の行動変容に繋げていきたいと考えている。THINK Lobbyならではの強み・弱み・ユニークさ、目新しさ、面白さ、期待などを聞かせていただきたい。

堂目：THINK Lobbyの活動は、NGOのグローバルな連携を広げようとしていたり、JICAや外務省との意見交換の場に参加したりして、内側に籠るのではなく、ネットワークを広げようとしているところが魅力だ。ただ、JANICやTHINK Lobbyの活動が当事者や市民にどの程度届いているのか、どんなフィードバックがあるのか、今のところよく見えないように思う。組織の自立性や横との連帯は見えるが、市民とのつながりがどの程度あるのか、たとえば感謝や応援の言葉や、逆に不満の声などがどのように寄せられているのかを見えるようにすると、さらに共感を呼ぶのではないかと。

また、NGOに関わる人がどのような思いで取り組んでいるのかをもっとアピールしてもよいと思う。次世代を惹きつける魅力、ワクワク感が必要ではないか。例えば今年の8月30日に開催された「20～40代若手・中堅NGO職員が考える『ここが変だよ日本のNGO』」など面白い企画だと思った。どんな議論がなされたのか知りたい。8月9日のオードリー・タンさんのインタビューも面白かった。硬いイメージを払拭して、熱い思いの人たちの活動であることをアピールするのがよいと思う。

葉山：THINK Lobbyの強みとしては、ネットワークがあるということ。グローバルな規模で市民社会組織とかアカデミアとか、いろんな市民の方が何を重視しているのかという情報が、JANICやTHINK Lobbyに集まっていると思う。それを教えてもらいたい。ほかに強みとしては、市民が中心となって動かすシンクタンクで、それを国際社会に発信していくという理念の強さがある。

一方で課題としては、共感を呼ぶための具体的なアイデアだろうか。だれと何を成し遂げたいのか、というのを考えぬいて言語化して伝えないと、可能性を活かしきれないのではないかと、という感触はある。人材のプロフェッショナルティーに課題が見える。特に企業と話す時は、企業側はビジネスと人権の取り組みを加速させているので、企業がどのように動いているのかを把握したほうがよいと思う。

THINK Lobbyの活動として、市民社会組織のキャパシティビルディングを行ってはどうか。社会において市民社会組織が企業と対等な立場で十分に評価されているとは言えない場面も多いと感じる。一個人としては市民社会組織の価値観を理解したいし、そうした姿勢の企業

が増えている気がする。市民社会組織側でも対話力、組織力を強化していけたら、より影響力を持てるだろう。

水澤：最近課題と感じるのは、新規参入しにくい業界になっているということ。新しいNGOを立ち上げた人が、相談を持ちかけたり資金調達したりできるところが非常に限られており、そこへのサポートが重要だ。「NGO2030」というJANICワーキンググループの勉強会では、学生たちが「NGOは学生にとって魅力がない」とか、「コンサル企業やソーシャルベンチャーのほうが給料がいいし、かっこいいし、魅力的」というプレゼンテーションを行い、「え、そう思われているのか」と驚いた。その衝撃をもとにNGO職員たちが企画した「NGOの放課後」というイベントでは、「ソーシャルセクターの給与水準のアップが必要」や、「NGOはほかのセクターから切り離されてタコつぼ化しているのでは」といったことを議論した。「それでもNGO業界にはたくさん魅力がある」という気付きに最後は落ち着いたが、多くの課題も認識した。

THINK Lobbyはまだまだ立ち上がったばかりだが、私としては、JANICからある程度の独立性をもって立ち上がったということもあり、JANICではできなかったチャレンジが自由にできるのではないかという思いがある。市民が参加する仕組みをまだ作れていないが、いかにオープンで魅力的な、共感できるコミュニティを作るか、ということが課題であり、これから注力したいと思っている。

若林：これからTHINK Lobbyが取り組む方向性をご指摘いただき、非常に勉強になった。これからの日本を考えた時、もっともっと市民社会が存在感を持ち、能力を高め、企業と肩を並べられるような存在にならないといけない、というのはまさにその通りで、社会のニーズもあろう。ただ、それを支える社会基盤が弱い。

私たちが大事にしなければならないのは、市民社会の視点である。政府や企業に影響されすぎない、自由で自立した、独立した立場でものごとを研究し、発信していく。また、市民社会だからこそ、国家の枠組みを超えて世界が手を携えることができる場所に、様々な解決策が見いだせるのではないかと考えている。国内だけでなく、世界につながる存在として、もっと発展できるようにがんばっていききたい。

最大の課題は、市民が参画できるメニューが足りないことだ。どうやってつくることができるか。問題意識をもちより、危機感を共有しあい、意見を述べた

り、アクションをおこしたりできる場をつくりたい。その際、オンラインでの議論と、顔を突き合わせたリアルな議論の最適な組み合わせも探っていきたい。そこでの議論が集約されて政策提言につながるとういと思っっている。

それからデジタル民主主義についても考えていきたい。代議制の今の政治体制は、それはそれでもちろん大事だが、一方、直接ものが言える、関心を持てる、それ

を集約して民主主義の基盤として育て上げるというのが我々の役割なのではないか。単なる意見や批判を言うだけでなく、解決能力を持ち、オルタナティブを提案できる存在でありたいと思っている。引き続き皆さんのご協力をいただきたい。

以上

---

1) [https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01honpen/s0\\_1.html](https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01honpen/s0_1.html)

## 「社会変革は『わたし』の手から～市民社会シンクタンクの挑戦」 オードリー・タンさんと阿古智子さんの対話から

オードリー・タン<sup>1)</sup>、阿古 智子<sup>2)</sup>

1) 台湾デジタル担当政務委員

2) 東京大学大学院総合文化研究科

2022年7月21日にTHINK Lobbyの設立を記念して「社会変革は『わたし』の手から～市民社会シンクタンクの挑戦」を開催した。関係である台湾デジタル担当政務委員（当時）のオードリー・タン（唐鳳）氏による基調講演では、「社会変革と市民」について台湾での具体的な体験をもとにお話を伺い、コメンテーターの阿古智子氏（東京大学大学院総合文化研究科教授）との対話セッションでは、暴力や戦争などわたしたちが現在直面する課題をめぐり、市民が協働することの意義を深く掘り下げた。

### 1. デジタルデモクラシーは官民協働で

タン氏の基調講演は、「デジタルデモクラシー」の精神を台湾のタピオカミルクティにたとえるユニークな語りで始まった。タピオカやミルク、お茶の組み合わせで幾通りもの作り方があり、だれもが自由に自分なりの改

作をしてレシピを分かち合うことと、「開放的な革新」やデジタルデモクラシーのあり方は似ている、と指摘した。

台湾では、1996年の総統の直接選挙と同時期にインターネットの普及が始まり、デジタルとデモクラシーの2つの概念は互いに不可分なものとして進化した。タン氏は、「デジタル技術が空間と時間の制限を突破し、公共のスペースに市民がいつでも自由に参加できるスペースを作ることができた」と、語る。具体的な例として、国税の電子申告システム改善や、新型コロナ対策のマスク販売情報などを挙げた。

タン氏がデジタルデモクラシーで重要だと強調したのは、オープンな公共スペースで官民が協働することだ。「飴が欲しいと騒ぐのではなく、一緒に台所に入って作る。人々のために、ではなく、人々と共に、という発想」が必要であり、そのためには「立場が違って同じ価値観を持ち、問題の解決策を共に考えるという協働が



# 社会変革は「わたし」の手から

## 市民社会シンクタンクの挑戦



**社会変革を市民から。**  
市民一人ひとりが共に学び、考え、行動し、つくりたい社会を実現するために。

本年4月、JANICは政策提言・啓発部門を「THINK Lobby」（シンクロビー）に改め、機能を強化。これを記念し、市民が自由に議論できる場の確保や、社会変革のためのシンクタンクの重要性について「行動する論客」オードリー・タン氏と阿古智子氏のお二人とともに議論します。



堀内 葵  
THINK Lobby副所長



若林 秀樹  
THINK Lobby所長

**THINK Lobbyは**

国内外の組織や研究者と共に  
調査研究・政策提言・情報発信を通じて  
市民社会組織が社会を変えるための  
手段と機会を創出していきます。



阿古 智子  
東京大学大学院  
総合文化研究科教授



オードリー・タン(唐鳳)  
台湾デジタル担当政務委員

設立記念ウェビナー 2022年7月21日（木）18:00-19:30 オンライン開催（Zoom）申込み受付中！

■プログラム：[https://thinklobby.org/news\\_events/0721thinklobby/](https://thinklobby.org/news_events/0721thinklobby/)

■お申し込み：<https://bit.ly/220721-THINKLobby-webinar> またはQRコードから（定員500名）

■お問い合わせ：JANIC内 THINK Lobby [admi@thinklobby.org](mailto:admi@thinklobby.org)



不可欠だ」と、述べた。「政府が市民を信頼することで市民が政策決定に参加しようと思う。そして共通の目標を持ち、解決策が提案され、直ちに変化が現れる。選挙を待つまでもなく、市民がどこでもいつでも自分の意見を述べ、生活により良い影響を与えることができる」と、語った。

## 2. 競争ではなく協働を

タン氏と阿古氏との対話は、まずタン氏が示した、「競争ではなく協働が重要」という視点から始まった。

### 阿古氏

(シンクロビーが掲げる「私たちの考える市民とは」<sup>1)</sup>を引用しながら) 経済成長が鈍化し、社会が高齢化し、所得が伸びず、財政悪化が深刻化している社会状況下で、人権を否定する動きや格差の拡大、暴力や紛争の多発も問題になっています。そのような中で、一人ひとりが市民として力を発揮できるスペースをどう確保するか、を考えながらオードリーさんの話を聞きました。

市民として力を発揮できるスペースはどのようにしたら創ることができるのかを考えた時、オードリーさんが言う『競争ではなく協働』という発想、さらに『なるべく自分が無欲な状態でスペースを構築する』という考え方にヒントがあると思いました。競争をすると他者の価値観を尊重できません。ひと握りの勝者を称えるだけでさまざまな評価の側面があることが隠れてしまい、多様性が失われるということでしょう。

オードリーさんの発言の背景には、老子の思想『道徳経』がありますね。「高い山の功績を讃えるのではなく、低い谷について多くのことが語られている」ことや、「一に慈悲、二に儉約、三にあえて世間で一番にならないこと」という「三宝」という教えなど。なぜ一番にならない方がいいのでしょうか。

### タン氏

競争をすると、構造的な問題の解決には至りません。力を合わせて解決するということができなくなります。社会問題の解決は決して個人だけでは成し遂げられないのです。

## 3. 過ちは成功への「招待状」

タン氏の講演の中では、新型コロナ対策など台湾政府と国民とがコミュニケーションを深めて成功した政策が紹介された。

### 阿古氏

台湾での取り組みで失敗した事例はあったのでしょうか。そこから学んだことは何でしたか。

### タン氏

失敗の経験はあります。そして、過ちこそが、『招待状』なのです。「招待状」とは、失敗を踏まえ、国民の声を反映させたより良い政策へと至る導きのことです。

失敗から生まれた成功事例として、台湾の「マスクマップアプリ」があります。新型コロナの感染拡大が始まったころ、マスクが不足することが明らかだったため、政府はスムーズに、そして公平、適切にマスクが国民にいきわたる方法を打ち出す必要がありました。そこで台湾政府はマスクを買い上げて、国民が健康保険証を提示して実名で購入するシステムを作り、不当な買い占めを防ぐことにしました。それだけでなく、どこコンビニエンスストアや薬局にマスクがあるのかが一目で分かる「マスクマップアプリ」を開発しました。

しかしこのアプリも、立ち上げ当初は失敗があったのです。マスクを販売する薬局の人たちがシステムに理解を示さず、「アプリを信じるな」と貼り紙をしていた店もありました。そこで混乱が生じた時には、薬局の人たちから意見を集め、問題となった部分の改善に取り組んだのです。

苦しんでいる人、困っている人、諦めている人たちは、政府を信じられなくなります。そういう人たちと政府をつなぐためのコミュニティを作ったことで、解決につながるがありました。私自身が全ての答えやアイデアを持っているわけではなく、人々の声を聞くコミュニティ、スペース、つながりを作り上げたところに、成功のカギがあるのです。

基調講演でも詳しく説明されたが、台湾で幅広い年代の国民が自由に提案や意見を提示することができるプラットフォーム「ジョイン」がある。国民からの提案が、一定期間に一定数の賛同を得た場合、行政は対応をしなければならない。このシステムには、政治や行政の場での「傾聴」を重視する姿勢がうかがわれると同時に、「餡が欲しいというだけでなく、台所で一緒に餡を作ろう」という考え方も大事にするタン氏の姿勢がうかがわれる。

## 4. 日本人への助言は

一方で、こうしたプラットフォームがたとえ日本で生まれたとしても、日本人は議論や提案に慣れておらず、

うまく活用できないのではないかと、という質問が出た。場を創るだけでなく、政治的なリーダーシップなど、そのほかに必要なことがあるのか、日本への助言として聞きたい、という趣旨の質問だった。

#### タン氏

カナダのシンガーソングライターであるレナード・コーエンは、Anthemという歌で、「まだ鳴る鐘を鳴らせ。完璧を求めな。すべてのものにヒビがあり、そこから光が差し込む」という趣旨のことを言っています。

たとえ完璧ではなくても、場を創り、挑戦を続けることで光が差し込みます。また、政治や行政のリーダーは、彼らが重んじる制度や権威と同じように、市民のコミュニティを正統な社会課題解決のアクターとして認識することが必要です。一人や一部の人に力が集中してしまうと危険であり、これを避けるために台湾では「縦割り行政を打ち破る試み」をしています。公務員が、他部署で扱うテーマについて、一人の市民としてディスカッションをするというものです。公務員が「一人の市民」として社会課題に向き合うことにより、権力の乱用や独占を防ぎ、市民の声に耳を傾ける意識を持つという効果があります。

### 5. ソーシャルセクターの役割

設立イベントの開催2週間前には、安倍元首相の殺害という衝撃的な事件が起きた。

#### 阿古氏

事件の背景には、非常に苦しい生活の実態や宗教の影響もありました。声を出したくても出せない人たちがいます。閉ざされた空間に置かれた人たちが、どこかで気持ちを発散するということができれば、ほかに方法があったのかもしれない。深刻な社会構造の問題があるのではないかと思います。

また、オードリーさんの話から、市民が社会構造の変化をもたらす方法として、政府や自治体に頼らなくてもいい「ソーシャルセクター」や「市民科学」の果たす役割が想起されました。

日本で過去に市民科学が変化をもたらした例としては、水俣病の経験があります。水俣病では、専門家ではない患者や漁業者こそが現場の知識を持つ経験者として被害や加害の証明に当たり、大きな役割を果たしました。ソーシャルセクターが社会を動かした好例と言えます。新たにデジタルを用いて、こうしたソーシャルセクターのスペースを作っていくには、どのような考え方が

大切でしょうか。

#### タン氏

台湾でも2014年の「ひまわり学生運動」以前では、政府への信頼度は非常に低かったのです。特に若者たちの間には、政府に言っても仕方がないという無力感が漂っていました。しかし、ひまわり学生運動を経て、人々は市民と政府が協力して変化を起こせることを体感し、公的な要素を大事にするという気持ちが生まれました。大切なことは官民の信頼関係。信頼関係の基盤がなければ、暴力が発生する余地ができてしまいます。政府も市民も互いの能力を活用して協働していくことが大切です。

### 6. 戦争の時代に何ができるか

#### 阿古氏

ロシアによるウクライナ侵攻や台湾有事を踏まえ、戦争の時代に何ができるのかをお聞きしたいと思います。2014年の「ひまわり学生運動」においてオードリーさんは、シビックハッカーグループの友人と学生が占拠していた立法院の会場にケーブルを持ち込んで、建物内のインターネットの帯域幅を広げる手伝いをしました。対立する双方に技術提供をすることで情報をオープンにし、双方の判断ミスを避け、対話を広げることに貢献するものでした。本当にこれは素晴らしいことです。そして、私も、中国の文化がとても好きで、いつも中国の友人たちのことを思っています。対立を避けるためにこの時代にわたしたちは何ができるのでしょうか。

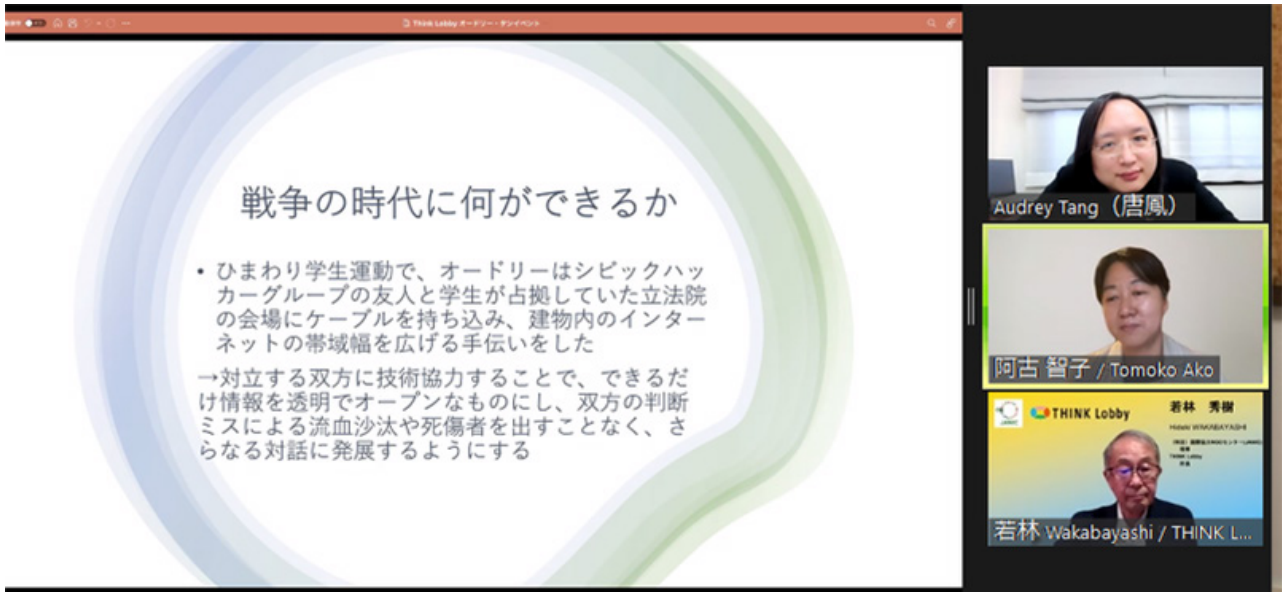
#### タン氏

「鐘を鳴らすこと」が重要です。どんな状況下においても「鳴る鐘」を探すこと、そして「自分のミュート」を解いて、情報を共有し、ファクトチェックし、官民が信頼し、対話し、協業して市民社会を築いていくべきなのです。

### 7. 未来を過ごす若い世代へ

#### タン氏

昨日（講演の前日）、東京の中学生たちとのビデオ会議に出席していました。私は政府の人たちと、若い子どもたちをつなげたいと思っています。まだ選挙権もない若い人たちは、社会を変えるということに具体的な手段を持ちません。意見を提示する機会がありません。ただ、これからの未来というのは、彼らが過ごす時間です。



ウェブナーの様子

これからの未来を過ごす彼らが連帯するプラットフォームを創ることが重要です。投票に行けということだけでなく、それ以外の場でも日々働きかけてアクティブな市民を育てていくことが大切なのです。

### おわりに

世界から注目されるオードリー・タン氏と、「行動す

る論客」として活躍中の阿古智子氏の対話は、THINK Lobbyの設立記念イベントにふさわしく、最新の国際情勢から思考を掘り下げる意義深い展開となった。お二人と、ご参加いただいた皆様に感謝をし、さまざまな課題に力強く取り組む「市民社会シンクタンク」として成長していきたいと考えている。

# バングラデシュの開発NGOのショミティ方式から マイクロファイナンスへの変化と課題 ～ノルシンディ県のPAPRIとその他の代表的NGOを中心に～

大橋 正明

(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会、  
 恵泉女学園大学、聖心女子大学

## 序章：バングラデシュにおける NGOの歴史と概観

「泥と血」<sup>1)</sup>と表現された10か月間に亘る厳しい独立戦争を経て、バングラデシュは1971年末に独立を達成した。しかしその過程とその直後に貧困と飢えに苦しむ人々の姿は、68～70年にアフリカのナイジェリアでの内戦で200万人もの餓死者が出た、「ビアフラの悲劇」に続くショッキングな事態だった。このため世界各地からバングラデシュのための支援が開始され、米国ニューヨーク市のマディソン・スクエア・ガーデンでは、71年8月に元ビートルズのジョージ・ハリスンとインド出身のシタール奏者ラヴィ・シャンカールが主催し、エリック・クラプトンやボブ・ディランなど多数が参加する「バングラデシュ・コンサート」が開催された。

日本からも、日本赤十字社が人員と物資を送ってノアカリ県ハティア島を支援した他、プロテスタント系の日本キリスト教協議会とカトリックのカリタス・ジャパンが「バングラデシュ農業復興奉仕団」を組織した。この奉仕団は、72年4月から7月まで、50名の日本の若者をバングラデシュ各地の農村部に派遣し、戦争で失われた働き手や牛に代わって田畑の耕作を支援した。さらにこのうちの数人が同年9月に東京で、「ヘルプ・バングラデシュ・コミティ (HBC)」を結成し、日本のNGOによる継続的な支援が始まった。

バングラデシュ現地にも世界中からNGOが集まり、70年代前半の独立期の混乱、続いた飢饉や洪水などに対応した支援を行っていた。そのため別表1にもある通り1983年になるまで、バングラデシュにおけるNGOの数は、外国のものがバングラデシュのものより多かつ

表1：1981～2020年までのバングラデシュの登録NGOの数の変遷

年	NGO 数合計	バングラデシュ NGO	外国NGO	注
1981	113	45	62	
1985	192	112	80	83年にバングラデシュNGOの数が外国NGOより多くなる
1990	494	395	99	87・88年に大洪水 1990年に民主化
1995	1,057	882	132	
2000	1,544	1,382	162 (10.5%)	
2010年6月	2,535	2,305	230	81年に比較してバングラデシュNGOsは51倍に、 外国NGOsは3.7倍
2010年12月	2,511	2,259	252 (10.3%)	484NGOsが登録取り消し
2020年7月	2,510	2,254	256	680NGOsが登録取り消し

出典：Sauces NGO Affairs Bureau HP、下澤嶽、1999、「開発援助とバングラデシュ」、Ctr. for Not-for-Profit Law、<http://www.icnl.org/research/monitor/bangladesh.html> などから、筆者作成

受付日：2022年12月11日 受理日：2023年1月3日

大橋 正明 ((特活)シャプラニール=市民による海外協力の会 シニア・アドバイザー、恵泉女学園大学 名誉教授、聖心女子大学 グローバル共生研究所 客員研究員 ohashi@kcisen.ac.jp)

た。

但し70年代初期にも、バングラデシュの人々によるNGOが生まれていた。最初に生まれたものの代表格を、いくつか挙げておこう。

独立戦争時にインドのトリプラ州に450床の大規模野戦病院を組織して大活躍したザフルッラ・チョウドリー医師（Dr. Zafrullah Chowdhury）が創設し、草の根の民衆に奉仕する理想的な医療組織を目指した民衆健康センター（Gono Shasta Kendra、以下GK<sup>2)</sup>）は、病院や診療所に加えて保健医療系の大学や製薬会社などを抱え、大規模な活動を続けている。この創設者ザフルッラ・チョウドリー医師は、1982年に国内で生産される医薬品の輸入を禁止する「国家医薬品政策」の実現に尽力したことで知られ、80歳を超えた今でも政府に対して批判的な発言を続けている。

70年のサイクロン救援や71年の独立戦争支援に世界的に奔走したアベッド（Fazle Hasan Abed）が設立したBRAC（当初はバングラデシュ農村向上委員会、Bangladesh Rural Advancement Committee）は、世界一の規模を誇る開発NGOとして、国内64県だけでなく10の途上国でも活動し、オランダと英国と米国で資金集めを行い、他に銀行、大学、印刷、手工芸品など多くの分野で活躍し、資金の確保にも貢献している。このような拡大の裏には、独立戦争前はシェル石油の重役だった創設者アベッドの卓抜した経営能力があるのだが、アベッド自身は残念ながら19年に亡くなり、BRACは後継者に引き継がれている。

これらに加えて、プロテスタント系のバングラデシュ開発のためのキリスト教委員会（Christian Commission for Development in Bangladesh、以下CCDB）、カトリック系のカリタス・バングラデシュ（CARITAS Bangladesh）、クエーカー教徒の活動を引き継いだマダリプール県の民衆開発努力（Gono Unnyan Prochesta、以下GUP）、カナダ大学海外奉仕団（Canadian University Service Overseas、CUSO）から独立したりベラルで当初はマイクロクレジットに批判的だったPROSHIKA<sup>3)</sup>などが挙げられる。

74年の大飢饉に対する緊急救援期以降のバングラデシュのNGOの多くは、BRACが作成したテキストを用いた貧しい村人を対象とした成人識字教育を通して、シヨミティと呼ばれる小グループの形成とそのエンパワーメントを行い、より公正な社会の実現をボトムアップで目指した。この成人識字教育は、元々はブラジル出身のパウロ・フレイレが「被抑圧者の教育学」で示した概念に基づいて、貧困層の社会に対する「意識化」を土台とするアプローチである。しかしこの「シヨミティ方

式」は、次第にグラミン銀行<sup>4)</sup>が拡大していったマイクロクレジットの強い影響を受けて、衰退していく。

同国の国立チッタゴン大学のユヌス教授は、1976年に農村の貧困女性数名を対象にポケットマネーで融資して、彼女らの収入向上と完済が成功したことから、83年に政府系特殊銀行グラミン銀行としてその活動を全国に広げていった。それまで識字能力や担保能力の不足のせいで、銀行の取引対象とは想定されなかった農村女性に対するマイクロクレジット（以下MC）やマイクロファイナンス<sup>5)</sup>（以下MF）での取引で成功し、グラミン銀行の本店も支店も、対象者の利子払いの資金で、銀行業務に必要な全経費を賄え、さらには剰余をもたらすことを示した。

これにより、中長期的に安定した見通しを欠く外国の政府やNGOの特定のプロジェクト向け資金に依存し、貧しい村人が融資を得るまでには長い時間が必要な「シヨミティ方式」などによる社会開発活動を行ってきたNGOも、農村部での市場経済を活用する、借り手を破産状態にすることもあるとして、グラミン銀行のMCに批判的だった考えを、次第に変えるようになった。低利で原資を確保してMCそしてMFを行うことで、貧困層が高利貸しなどからの搾取を免れて収入をあげることで貧困削減に役立つ一方、NGOの自立した経済基盤を確立することができる、と考えられたからだ。

それでも、その後世界各地に広がったMCやMFがいくつかの課題を抱えていることは、今日では広く認識されている。例えば経済学者の内田は、以下を挙げている。

- a. 返済が借り入れの翌週から各週の1年以内なので、農業などの零細自営業者には使い勝手が悪いこと
- b. ニードは高いが返済リスクの高い貧困層を排除する傾向
- c. 担保代わりに連帯責任制度を採用すると、地域の連帯メカニズムを破壊すること
- d. 夫や息子が資金を活用し、女性が借り入れと返済の責任を負わされ、女性のエンパワーメントになりにくいこと（内田、2018）

話を元に戻そう。バングラデシュ政府が世界銀行などの協力を得て農村仕事支援財団（Palli Karma-Sahayak Foundation、以下PKSF）というNGO向けの非営利金融組織を、1989年に創設したことによって、MCやMFのために低利の資金を提供し始めることで、NGOへのMCやMF普及は大きく進展する<sup>6)</sup>。続いてバングラデシュ政府は、06年にバングラデシュ中央銀行総裁をトップと

するマイクロクレジット監督庁（Microcredit Regulatory Authority、以下MRA<sup>7)</sup>）を創設し、MFを行うNGOに対して、その認可のための審査を実施したり、利率や回収方法、報告様式や利益処分などのガイドラインを定め、監督するようになった。

2021年にはマイクロ金融機関（Micro-Finance Institutes、以下MFIs）とも呼ばれる700程のNGOがMFを行い<sup>8)</sup>、農村の人々の資金需要にに応じている。またこのうち221のNGOが、PKSFから資金を得ている。元々はボトムアップの社会開発を目指していたNGOが、こうしてMFIsになり変わり、社会開発活動がおざなりになっている状況、さらには後述するようにMFが貧困対策というより自己資金確保の手段になっていることを、筆者は予てより「NGOのサラ金化」と捉え、快く思っていなかった。

というのは、グラミン銀行を含めてこれらのMFIsは、この活動の結果として貧困状態を脱した、という卒業生を基本的に生み出していないからだ。換言すると、返済に滞りのない借り手はMFIsにとってリスクの少ない上客であり、その人たちの経済状態が向上したからと言って融資の対象から外すのは、リスクを高め収入を減らすことに繋がるからだ。またMFIsを監督する政府のMRAは、06年の発足以来MFの利益を社会活動に使うのを原則禁止し、MFIsの自己資本を増やすようにしていた。

しかし4～5年前からは、それぞれの財務状況を考慮したうえで、社会活動への支出を認めるようになってきている。特に20～21年の新型コロナウイルス感染症の流行に対する対応のために、純剰余資金を活用した自主的な社会活動をMRAが勧めるようになってきた。

しかしバングラデシュのNGOがMFを導入してきた背景には、次章以下にも述べたように、私たち北のNGOやドナーが使途と期間限定のプロジェクト支援を中心に行っていること、北のNGOも自国のドナーから予め決められたプロジェクト資金を受け取っている場合が多いことで、南のNGOにとっては現場の状況に応じたフレキシブルな活動の実施が困難なことと資金の中長期的見通しが立ちにくいこと、組織運営のために必須な管理経費を確保しにくいこと、そして大規模な災害や紛争・難民流出などが新たに起きると、世界的な資金の流れが変わっていくといった状況がある。つまり私たち自身の南のNGOへの関わり方が根底にあることを、認めざるを得ない。本論は、バングラデシュのNGOが生き残っているために戦略を大きく変更したことが、政府から独立した市民社会組織としてのNGOに、どのような影響を与えているかを、具体的に検討するものだ。

## 1. ノルシンディ県とそのNGO

### 1. ノルシンディ県について

ところでダッカなど主要都市を基盤に全国規模、あるいは世界的規模で活動するNGOの発展経緯と現状については別稿に譲り、本稿では首都ダッカの東北にあるノルシンディ県の主要な開発NGOの状況を垣間見ることにする。別稿が完成したら、この地方のNGOの発展が、全国規模の巨大NGOとどのような共通性や差異があるのかを明らかにしていくことを、最終的には目指すつもりだ。

日本の国土面積の40%しかないバングラデシュには、全国で64県（District）があるので、バングラデシュの県の平均面積は日本の47都道府県のそれよりは相当小さく、このノルシンディ県も面積が1,150km<sup>2</sup>なので、2,194km<sup>2</sup>の東京の半分ほどである。首都ダッカから東北の方向にナラヤンガンジ県を超えて約50キロ、車で2時間余りのノルシンディ県は、2019年推定で県の人口は2,224,944人<sup>9)</sup>、つまり一平方キロ当たりの人口密度が1,934人、2021年のバングラデシュの1,152人<sup>10)</sup>と比べてかなり人口稠密である。ここでは古くから続いてきた手織物産業、現在は縫製業や各種の軽工業、そして都市近郊農業が盛んで、大河メグナ河に面している。大雑把に日本の都道府県と同定すると、首都からそう遠くなくかつ繊維産業が盛んな群馬県といったところだろうか。

本章の以下は、基本的に県のNGOとしては最大規模で、県長官と県NGOとの協議会の代表者を務めているPoverty Alleviation through Participatory Rural Initiatives（参加型農村イニシアチブを通じた貧困緩和、PAPRI<sup>11)</sup>）の現在62歳のバセッド専務理事（Executive Director Mr. Abu Based、バセッド）とそのスタッフたちからの聞き取り（バセッド他、22<sup>12)</sup>）を土台に描いたものである。

### 2. ノルシンディ県における開発NGOの始まり

このノルシンディ県に開発NGOが本格的に登場したのは、1980年以降と推定される。

同県東北部のベラボ郡出身で、1980年頃は10年生修了試験（SSC）を終えたばかりの17歳前後の青年だったバセッド（Abu Based）は、社会主義系の政党の地元の活動家だった。その彼は、82年頃に地元でシャプラニール（当時はHBC）と出会ったのが、NGOとの最初の出会だった、それまで外国やバングラデシュのNGOと出会うことはなかった、と言っている。

ところが現在では世界最大規模を誇るBRACが同県に進出したのは、当時スタッフとしてその担当責任者だった、現在は評論家として活躍するモヒウディン

(Mohiuddin) によると、80年のことだという。現地の機織り業者たちを組織化して融資で支援するために事務所を開設した（モヒウディンインタビュー、2022）。

また後述する同県では現在3番目の資金規模を誇りMFを実施するNGOの覚醒女性厚生協会（Jagarani Mohila Kallyan Sangstha、以下JMKS）の創設者で、22年で64歳のムスリマ・ジャハン（Ms. Muslima Jahan）によると、84年にBRACがノルシンディ県でMCの活動を始めた、と言っている（ムスリマインタビュー、2022）。

3人の証言に多少の食い違いはあるが、最初に述べたようにNGOというものがノルシンディ県で活動を始めたのが80年代であることは一致している。ダッカで70年代に生まれたNGOが活動を拡大して、ダッカ近郊の地方県にまで到達しだした、ということだろう。もちろんそれは場所次第で、シャプラニールが74年に農村での活動を始めたダッカ西隣のマニクゴンジ県は、筆者たちが「NGO銀座」とも呼ぶほど70年代中盤以降からNGOの数が多かった。

## II. PAPRIに見る主な活動の変遷

本章では特に表示がない限り、2022年9月28日から10月1日にPAPRIのバセッド専務理事や主要スタッフからの4回の聞き取りをもとにしている。バセッドに依存することによって生じる何らかのバイアスの危険性は排除できないが、バセッドのような中心的役割を演じている人物の支援がなければ、本稿は成立しなかったことも事実である。

### 1. PAPRI前史

日本のNGOシャプラニールは、80年代当初他の多くのバングラデシュNGOに倣って、土地なしの貧しい村人をショミティと呼ばれる男女別の小グループに組織化し、数か月間に亘る成人識字教育（Adult Functional Education）を通じて生活のためだけでなく、社会の仕組みやその矛盾に対する意識と団結の重要性を学び、共同でより公正な社会を求めていく「ショミティ方式」で、全国7か所で小規模な農村開発活動を80年から開始した。ノルシンディ県では、同県北東部のベラボ郡ナラヤンプル地区シャッラバード村で、「シャッラバード村貧農協会（SLRA）」を組織し活動を開始した。当時のバングラデシュ人ワーカーが、前職時代に関わりがあったことがここで活動を始めた理由である。

一方その地域では、後にPAPRIの中心人物となるバセッドを含む地元の若者たち何人かが、社会主義系政党

の政治活動を行っていた。81～82年頃、その仲間がシャプラニールと接触した。当初は外国人つまり敵ではないかと警戒して見ていたが、シャプラのスタッフが貧しい人々のところに直接赴く姿勢と人権を語るのを見て、徐々に打ち解けていった。その結果シャプラニールは、84年頃にバセッドらの活動家数人を現地のスタッフに採用し、彼らは土地なしの村人のショミティの一層の組織化とその活動の充実に取り組み始めた。その活動には、ショミティメンバーからの定期的貯金の徴収と、そうして集まった資金にシャプラニールからの資金も加えた、収入向上のための融資（クレジット）の提供が含まれていた。

当初一つの村のショミティから始まったここでの活動は、バセッドたちが参加した84年以降周辺に拡大し、アムラボ地区でもショミティ数が増えていく。そうして増えた地元近隣のショミティを糾合した「民衆開発センター（Gono Unnoyan Kendro）」がナラヤンプルで設立され、バセッドたちはシャプラニールではなくその民衆組織に雇用されたワーカーとして一層の活動に取り組んでいった。

ちなみにバセッドによると、採用された当時、シャプラニールを除くと現地に他のNGOはなかったが、当事者によるショミティはあったという。しかしその後80年代中盤頃に、政府の社会福祉省社会サービス局に登録した地元NGOの数が20～30に増え始め、その多くがショミティ方式を採用していたという。

さらに86年にMC/MFを大規模に実施するグラミン銀行がノルシンディ県に到来し、その2年後の88年にその創設者ユヌス教授（Dr.Yunus）がノルシンディ県に來訪した。この当時、グラミン銀行によるMC活動の開始は、金銭的インセンティブの小さなショミティにネガティブな影響を与えることは少なかった。というより、MCの活動によって女性が家の外に出る機会を提供したので、ショミティ活動にはポジティブな影響を与えた。

シャプラニールでは87年に活動方針に変更が生じて、それまで地元の民衆組織だった民衆開発センターを、シャプラニール直轄の地域開発センター（Community Development Center, CDC）に衣替えして、全てのスタッフは再度シャプラニールのスタッフとして活動を続けることになった。ノルシンディ県では、ナラヤンプルCDCと程近くのアムラボCDCの2つになった。

この当時にこの活動を調査したシャプラニールのデータによると、96/97年当時、ナラヤンプルには169の、アムラボには151のショミティがあり、それらは下の表2から他CDCに較べて高い成熟度を見せていたことが読み取れる。

表2：CDC別ショミティの成熟度合（97年3月段階、単位：ショミティ数とその%、Eが最成熟）

グレード	ナラヤンプル	アムラボ	ポイラ	イシヨル ゴンジ1	イシヨル ゴンジ2	合計
A	45 (26.6)	41 (27.2)	46 (38.3)	57 (37.3)	70 (43.2)	259 (34.3)
B	49 (29.0)	47 (31.1)	28 (23.3)	41 (26.8)	58 (35.8)	223 (29.5)
C	50 (29.6)	50 (33.1)	36 (30.0)	45 (29.4)	28 (17.3)	209 (27.7)
D	15 (8.9)	8 (5.3)	4 (3.3)	7 (4.6)	6 (3.7)	40 (5.3)
E	10 (5.9)	5 (3.3)	6 (5.0)	3 (2.0)	0 (0.0)	24 (3.2)
合計	169 (100.0)	151 (100.0)	120 (100.0)	153 (100.0)	162 (100.0)	755 (100.0)

出所：Shapla Neer, Bangladesh Annual Report 1996-97を外務省から孫引き<sup>13</sup>

ここでは詳細は省くが、シャプラニールでは97年末から全CDCの大半のスタッフが、有期雇用から終身雇用への転換を求めてストライキに入り、全てのCDCを占拠した。この解決に向けた話し合いを通じて、雇用の一定期間の保障と全てのCDC独立を支援することで98年1月に合意が成立した。その結果、ナラヤンプルとアムラボは、ストライキのリーダーだったバセッドが率いる一つの地元NGOとして独立する準備が、98年から始まった。そして翌99年に、参加型農村イニシアチブを通じた貧困緩和（Poverty Alleviation through Participatory Rural Initiatives、以下PAPRI）という組織として独立を果たした。

## 2. 独立当初のPAPRIとMC・MFの始まり

PAPRI独立当時、それまでの活動の一環として現地のショミティに融資されていたシャプラニールの資金の総額は、約450万タカ（98年当時1タカ2.4円とすると約1,080万円）であった。シャプラからの独立を果たし、その後10年間ほどのプロジェクトへの資金支援の約束はあったものの、経済基盤を強化しなければならないPAPRIは、この資金を原資として04年からMC活動を徐々に進めていった。

バセッドによると、MCは資本主義的なアプローチなので社会主義的な考えを持つ自分としては嬉しくはなかったが、組織の生存と持続性を確保する方法として始めたという。当時のシャプラニールも、「(MCは貧困に)即効性があり有効かもしれないが、失敗の可能性のある個人ローン」(シャプラニール、2006、p.100～101)と捉えて個人への融資には慎重な姿勢を取り、ショミティと村人の自立心の育成を重要視していた。

しかし独立したPAPRIはその後もMCを非公式に継続し、その開始から4年後の08年に、政府のMRAから許可を受けて、公式にMC・MF活動を始めている。PAPRIにとって幸いだったのは、この年当時のシャプラニールの藤岡駐在員の支援を受けて、在バングラデシュ日本大

使館から620万タカ（08年当時1タカ1.6円とすると約1千万円）の草の根・人間の安全保障無償の資金を、MC原資として受け取れたことだ。MC・MFの経営には、資金の借り入れ利子のコストが重たいのだが、日本大使館からの資金は無償資金、つまり貰えたものなので、PAPRIのMC・MFには大きな支援となった。

この当時、ノルシンディ県では全国規模のGBやASA<sup>14</sup>、TMSS<sup>15</sup>やBRACなどが大規模なMC活動を展開していたが、そこにPAPRIが県内NGOとして加わった。

## 3. PAPRIのMFの現状

現在のPAPRIのMC・MFの資本金は4.5億タカ（22年1タカ1.35円<sup>16</sup>）として約6億円で、このうち会員の貯蓄は1.38億タカ（28.9%）で、そのコストである貯蓄利子は6%、残りの3.12億タカ（71.1%）は自己資金で、返済や利子払いが必要な銀行やPKSFの資金はない。ちなみにPKSFからの借入れ年利は4%かそれ以上、市中銀行は9%だが間もなく10%に値上げ予定とのこと。

PAPRIのMCの貸し出し年利は、MRAの規制に従って低減方式で24%、2週間ほどの利子猶予期間を含めて10か月（40週間）で返済なので計算上の年利は12.777%だが、村人には解り易いように千タカの借り入れで、週に25タカずつの返済、利子は合計で114タカと説明している。PAPRIがその資金をMCで常に貸し出せば、理論上は年に資本金の24%近くの粗収入が見込まれる。

PAPRIの借り手は、10～30人程度（平均15人）のショミティと呼ぶグループを形成するが、複数グループが集まるセンターは作らずに、それぞれのグループの集会で取引を行っている。メンバー数が10人以下だと、取扱額にもよるがコストが上回る場合が多い。グラミン銀行は、借り手5人で1グループ、その8グループの40人が集まるセンターで取引を行っていたので、今でも多くのMFIsは外部者にはそう見せているが、その形は実質崩れており、PAPRIはそう偽ることはしない。

22年6月段階で、県内5郡48行政村にある1,111のグループに属する2万人余りのメンバーのうち1.46万人を対象に、4.16億タカを貸し出している。つまり1人あたりの平均貸出額は2.85万タカ（約38,500円）で、貸出額の最低は1万タカ（13,500円）、最高は20万タカ（27万円）である。主要な用途は農業に続いてビジネス。前者は1件当たりの額は小さいが人数が多く、後者は額は大きい人数は少ない。

今でも借り手のグループを作るのは、リーダーなどを選出し、その意思決定を尊重し、かつ回収に協力してもらうことが目的だ。稀だが、グループが融資に反対する場合もある。

貸し出す順番は、全員一斉ではなく、相手の希望とPAPRIの都合で調整している。PAPRIの都合とは、毎月ほぼ定額の融資を実施できれば、資本回転率が高く保たれ、利益率が高くなることだ。

借り手の99%が女性で、1%のみが男性。グループメンバーが集まる集会で貸し借りの業務を行うが、メンバーは皆仕事に忙しく、普段の集会は30分間も持たない。融資額が多いバザールの商人などには、戸別対応をする場合もある。但し20年から始まった新型コロナウイルス感染症予防に関するPAPRIからの情報提供のためには、時間を多少長く割いてくれた。

ローンを受け取った翌週から返済するが、今では事務所のPCに計算式ソフトがダウンロードされているので、繰上げ返済の場合などの返済額や利子額も簡単に計算できる。ただ38回目以降の返済では、利子の減免は行わない。

PAPRIのMF担当のスタッフは、一人で300人程度を担当する。それ以下だと赤字になるリスクが高いが、これも取扱額が多ければ、300人以下でも可能になる。22年のMCのための有給スタッフ数は135人で、これはPAPRI全体の81.8%に当たる。

以前から県内で活動している大手のNGO（MFIs）は、資金を安価に調達しているだけでなく、これまでに大口の良い客をつかんでおり、県内のMF活動の規模を今も拡大している。これに対して比較的最近にMFを始めたこの県の小規模NGOは、資本力が弱くスタッフの給与額も低いことなどから質の高いスタッフを確保できず、客の信用も高くなく、さらにPKSFや市中銀行が求める融資条件に対応できないためにそれらからの融資を受けられず、なかなか拡大できずにいる。ただPAPRIはシャプラ時代からの長い信頼関係がある借り手が多いので、こうした問題は少ない。客からするとPAPRIは信頼できるし、銀行より少し利子が高いが話を良く聞いてくれ、融通が利く金融機関となっている。

バセッドは、PAPRIのMFをPKFSや市中銀行からの融資でさらに規模を拡大することは可能だが、自分たちの能力に応じて徐々にそうしていくつもりと考えている。外部からの借入れがない現在は、持続可能な状況にあるからだ。

ちなみにMRAが定めるMFの会計報告上でその財政の健全性を見るには、不良債権を含む融資額ではなく、純剰余額のその年度の回収額に対する割合で見たほうがよい。PAPRIのそれは5%程度だが、これには貸出し金利だけでなく、MFにおける他の手数料からの収入も反映している。

#### 4. PAPRIの現在のMF以外の活動

前にも述べたように、PAPRIの現在の有給スタッフ総数は165人で、このうちMF以外の活動のために30人、全体の18.2%が割かれている。22/23年度の支出予算で見た場合、その15.3%がMF以外の活動のために、ほぼ見合った割合となっている。

##### (1) 私立学校の運営

PAPRIは、2002年に日本のあるボランティアグループから資金を得て、ナラヤンプールの農村部に02年に私立中学校を開校し運営してきた。元々の計画では、この学校を政府に登録し、教師の給与分の補助金を貰うつもりだったが、それが上手く行かなかったので、運営資金の確保が長年の頭痛の種であった。このためPAPRIは、今から10年ほど前から、MFの剰余の一部をこの日本ボランティアスクール（以下NVS）の運用に使用している。

具体的なやり方は、MRAが定めるMFの会計報告の支出項目の一つ「出資金及び寄付（Subscription & Donation）」からの出金だ。ただこの方法だと、その支出先の詳細をMRAやPAPRI自身が正確に把握することが容易でないので、早晚改めることが必要になると筆者は感じている。

もう一つは、MFの資金をNGO本体の勘定に移して社会開発に使う方法だ。例えばPAPRI所有の建物や資金などを、その事務所やMF原資として貸し出すことで、それらの賃料や利子などとして、MF勘定からPAPRI本体の一般勘定に支払うことができる。

##### (2) 障がい者支援

PAPRIは、障がい者への支援を長年続けてきている。当初はPAPRIのスタッフが、バングラデシュのNGO「開発における障がいセンター（Centre for Disability in Development、以下CDD<sup>17)</sup>）の研修を受けて、子どもへのリハビリ提供から始まり、当事者組織を作りその活

動を支援したり、低利のMCを長年続けてきた。この間県内6行政村（Unions）でのこの活動は、02年に外国政府などのドナーからの支援を受けてバングラデシュで創設されたバングラデシュのNGOへの資金提供のための大手NGO「人々のための財団（Manusher Jonno Foundation、以下MJF<sup>18)</sup>」から資金を獲得してきたが、それが21年に止まったので、今はPAPRIの一般勘定から支出して活動を継続している。今後は、MRAの条件は満たしているので、MFの剰余金で継続的にこの活動を続けることになる。

新型コロナ感染症のパンデミックへの障がい者向けの対応のために、MFの剰余金に加えてドイツのSCIという民間会社とバングラデシュのCDDからの支援を受けて活動した。

### (3) シャプラニール支援の小学校教育サポート

シャプラニールからの支援で、06年以来継続する5つの公立小学校をサポートするプロジェクトが続いている。

現在はチョールと呼ばれる大河に点在する中洲の島々に住む子どもたちが、小学校に全入すること、またドロップアウトしないことを目的にした活動を行っている。これらの島々は町から遠く離れており、全てに学校はないし、教師も毎日通勤するのが困難だ。これらの島で、親と村人と地方行政を巻き込んだ活動を続けている。

PAPRIの22/23年度の予算を見ると、この年度に本プロジェクトに652.1万タカ（1タカ1.35円として880.3万円）の支出予定になっている。

## III. ノルシンディ県の他の有力NGO

本章では、2022年の調査段階で資金規模ではPAPRIに続いて最大規模を誇る4NGOを、それぞれの団体の専務理事へのインタビューを基に順次紹介する。

### 1. ショミティ方式も続ける覚醒女性厚生協会（JMKS）

ノルシンディ県の女性NGOとしてPAPRIより前の85年に誕生し、リーダー世代交代の過程でMC・MFの規模が減少したが、それでも県NGOの中でMFの規模が3位で、世代交代が進み今後は新たな拡大発展を見せようとする覚醒女性福祉協会（Jagarani Mohila Kallyan Sangstha、以下JMKS）の女性創設者ムスリマ・ジャハン（Ms. Muslima Jahan）と、その後継者である長女夫妻<sup>19)</sup>から、JMKSの事務所で話を聞いたことが、以下である。

### (1) 発足とショミティ方式

同県ではPAPRIよりも先の85年に創設し、88年に政府の社会サービス局<sup>20)</sup>に登録した現在3番目の資金規模を誇るNGOのJMKSも、当初はショミティ方式を採用し、女性によるショミティを40ほど組織化していた。

この際採用したテキストは、BRACが「被抑圧者の教育学」に従って作成した成人識字教育の教材が政治的に過激だと政府に睨まれたため、1979年に国際NGOで働く数人で結成したバングラデシュ農村開発の友（Friends In Village Development Bangladesh、以下FIVDB）が、PAPRIのバセッドを始めとしたシャプラなどの当時のスタッフの協力を得て83年頃に作成した新しい成人識字教育の教材であった。

91年から98年にかけて、以下の外国ドナーから資金を得てきたが、そのために政府首相府NGO局に登録している。

- ① 91～12年まで、タイのバンコックに本部がある人間開発のためのカトリック系のアジアパートナーシップ（Asian Partnership for Human Development、APHD<sup>21)</sup>）の資金を、カリタス・バングラデシュを通じて。
- ② 94～96年は、バングラデシュのNGOで海外から資金を受けていた南アジアパートナーシップ（South Asian Partnership、以下SAP<sup>22)</sup>）
- ③ 96～98年は、オランダの開発プログラム合同投資のためのカトリック組織（Catholic Organization for Joint Financing of Development Programmes、CEBEMO<sup>23)</sup>）

### (2) JMKSのMC/MFの開始

JMKSがMCを始めたのは92年頃、ショミティのメンバーの女性が1モンド（37.32kg）の杵米を100～150タカ（92年1タカ1.32円として132～198円）で購入して、自宅にある足踏み精米器を使って精米して売りに出して収入向上するために始めた。この当時、ショミティのメンバーの共同貯蓄額は、一人2～5タカだった。

このMCの訓練をSAPの支援でASAから受けたことがある。さらに96～12年にPKSFの資金を受けていたが、途中で辞めた。その理由は、創設者の夫が病気になるその看病でMCの管理運営に自信がなくなったため。その後娘婿が他のNGOで経験を積んで戻ってきて、現在では世代交代が終わった。

### (3) MFの現状（ショミティ方式との混合）

今もショミティのメンバーと意識化のための会合を定

期的に持ち、法的扶助や夫婦争いの対応、母子保健などを定期的に話し合っている。そのメンバーがショミティではなくJMKSに貯蓄し、また融資を受けている。現在の融資残高は、2,200万タカ（約3千万円）。つまり、ショミティ方式を維持し、そこにMFを導入した形となっている。

ショミティの結成方法は、新しい村に行き30～40人の女性に集まってもらい、対象として適正な20～25人に絞り、責任者などを選出している。その後なぜ貯蓄が必要か、なぜローンなのか、といった意識化のトレーニングを経て、半月から1か月内にローンの提供に至る。

このショミティのメンバーは、さらに5人ごとの小グループに分けて、それで連帯責任制を取っている。ローンの提供は、この5人グループの全員に一斉に行っている。

22年8月現在83のショミティ、メンバー1,472人（平均17.7人）、1,257人が融資を受けている。貯蓄額は、660万タカ（約891万円）である。この業務のための支店（Branch）は7つだが、2つは準備中で、MFのスタッフは18人。

原資はPKSFには頼らず、市中銀行からの利率9%で融資を受けている。一般の民間人がJMKSのMS/MFに投資してくれる場合は、年利10%、つまり月約0.8%を支払っている。なおバングラデシュ中央銀行（Bangladesh Bank）から住宅ローンのための融資を11月から利率1.5%で受ける予定で、それをMFの原資とする。それゆえ現在県内3位のMFの規模は今後拡大の予定。

ちなみにPKSFの利子は3～4%、銀行は9%。しかしPKSFの資金には自分たちの意向が反映されないし、またPKSFへの返済も容易ではなく、資金回収されたらその後の貸し出しが不可能になるので、使わないようにしている。

#### (4) その他の情報や活動

スタッフ総数はプロジェクトが30人、MF 18人、本部4人で合計52人。古参スタッフが多い。この土地と建物は、創設者個人のものだが、組織として本部用地は購入済みで、いずれ移転する予定でいる。

現在は、MF以外に以下の活動を行っている。MFを含めて年間4千万タカ（約5,400万円）とのこと。

##### 1) イドコル改良かまど普及プログラム（IDCOL Improved Cook Stove Program<sup>24)</sup>）

環境と健康改善のためにIDCOLという名前の改良かまどを、県内2郡の20万世帯に30年までに製作し無償配布する。バングラデシュ政府財務省の資金で一つ当たり900タカを得られるが、一定数超えると一つ

1,150タカの収入となる。現在の年間製作数は2,400個なので、1,150タカを乗した276万タカ（約373万円）の収入見込みだが、この半額が製作及び普及のコストである。

##### 2) バングラデシュNGO財団（BNF）の資金での各種活動

数年前から毎年30万タカ程度を、バングラデシュNGO財団（Bangladesh NGO Foundation、BNF）<sup>25)</sup> から受け取って、指定された以下の各種活動を行っている。

- 初回は小学校やイスラム教学校（Madrasa）に通う児童や自動車の運転手向けの交通安全キャンペーン
- 2回目は縫製用ミシンの困窮女性への無料配布
- 3回目は、肥育目的で羊36頭を18人の困窮女性に配布。
- 4回目と5回目は、肥育目的でヤギ36頭を18人の困窮女性に配布。

##### 3) 出産前後の母親の健康意識向上活動

政府の女性省からの年間60万タカの仕事を、出産前後の母親の健康意識向上活動

##### 4) VGDで貧困女性の支援と訓練

食料省の脆弱層発展活動（Vulnerable Group Development、以下VGD<sup>26)</sup>）は、近く的女性数千人を対象に、毎月30キロの米穀を提供すると同時に、200タカを貯蓄として徴収しそれを銀行に預金する（支援期間終了する2年後に本人に返却）、畜産や養鶏等の7～8種類の収入向上活動（Income Generation Activities、以下IGA）の訓練を各行政村の役場を会場にして、政府職員やこのNGOの職員を講師として、月1回実施。

##### (5) PKFSの社会開発プロジェクトについて

ノルシンディ県内のNGOで、PKSFから指定され資金を受けた社会開発プロジェクトをやっている例は知らない。おそらく全国規模の大きなNGOならやれるだろう。

PKSFは決まりどおりにものを動かし、その職員はいろいろを取らない。政府職員はいろいろを取るものが多いが、誰もそのことは言わない。

## 2. 県内第二の規模のMC・MFを行う進歩サービス協会（ASS）

バセッドによると、県内主要な4NGOの一つで、MC・MFでは県内でPAPRIに次ぐ規模なのが、この進歩サービス協会（Agargati Seba Sangstha、ASS）で、その専務のジャマル（Mr. Jamal Hossain）にASS事務所でインタビューした。

(1) ジャマル本人のこと

この本部があるノルシンディ県ベラボ郡ジャングア・ノヤカンディ集落の出身で、42歳。

01年から2年間、コミラ県チャンドプールのグラミーン銀行に勤務し、MFのやり方を学んだ。そして03年にこの故郷に戻って、MFを行うためにASSを創設した。自分の夢は、こうして社会に尽くすこと。

(2) 活動の主要な柱と内容

政府への登録は、社会サービス局、NGO局、MRAの三つ。これらは後述するMF、近くで110人の児童が学ぶ私立小学校の経営、そして政府のVGDの実施のために必要。

小学校は政府の補助対象になっておらず、ASSが教師の給与を支払う。生徒数は以前は多くて経営は難しくなかったが、コロナの流行で学費が無料か低額のイスラム学校 (Madrasha) に転校した児童が多かったので、経営が困難になっている。

VGDは、近くのライプーラ (Raipura) 行政村とシブプール (Shivpur) 行政村の女性2,813人を対象に、JMKSと同じく米穀支援と貯金、そしてIGAのための訓練を実施している。

総収入の内訳は、MC・MFが90%程度、VGDが10%程度。スタッフは98人。この事務所と土地は、彼自身のもので、ASSの土地も近くに購入済みである。

元々は貧困層のための病院を作りたかったが、医師が必要な時間を提供してくれないと判ったが、それでも募金を集めて診療所と救急車サービスを始めたい、と考えている。

(3) MC・MF

現在のMC・MFの資金は3億タカ (1タカ1.35円として約4.1億円)。この規模は、県内でPAPRIに次ぐNo.2と考えている。毎月2千万タカを貸し付けている。純剰余は年600万タカなので、資金の2%程度。

バセッドによると、貸し出し対象のグループは、おそらくPAPRIと同じく、センター方式ではなくグループで対応しているはずとのことだ。

当初の資金は本人たちの投資と会員の貯蓄だったが、今は銀行から融資を受けている。銀行融資はコロナの最中は金利がMCの融資量を増やすために4.5%だったが、今は9%で、間もなくインフレ対策で10%に値上がり予定。バングラデシュ中央銀行から、住宅ローン融資の資金も受けている。この借り入れ利子は一時期8.5%だったが、コロナが終わって9%となった。個人投資で資金を集める場合は、投資者に年利10%を払うが、これは

資金不足の際の対応策としている。

グループ会員の貯蓄利子はMRAが定める6%で、銀行の貯蓄利子と同じだが、銀行はそこから様々な名目で手数料を差し引くので、この利子で競争力がある。

3. これからMFを正規に始めるVDS

バセッドがノルシンディ県の主要なNGOの一つとして挙げたのが、村落開発協会 (Village Development Society、以下VDS) で、その専務理事のシャージャハーン (Mr. Shahjahan Mia) が最近MRAから許可を得て、今後は正式にMFを行うのでと、バセッドに相談に来ていたことから、インタビューに至った。

(1) 専務理事シャージャハーン本人と、VDS設立の経緯

ノルシンディ県ライプーラ郡出身で49歳。子どもは3人で、長女は10年生、次女が8年生、長男が幼稚園。大学の学部卒業後、95~06年までダッカ・アサニア・ミッション (Dhaka Ahsania Mission、以下DAM<sup>27)</sup>) の職員として、バングラデシュ各地で勤務し、特に教育とMC・MFを担当した。

98年にこの地域で洪水被害が発生したので、そのための救援活動を行うことをきっかけにこのNGOを設立し、政府の社会福祉省社会サービス局に00年に登録をしたが、直ぐには活動を始めなかった。07年に勤務するDAMでバングラデシュ最南西部のサトキラ県に転勤になる際に退職し、地元に戻って、VDSの専従職員として活動を本格的に始めた。

現在の登録は、社会福祉省に加えて地方政府・農村開発・協同組合省、MRA、教育省技術教育委員会 (Bangladesh Technical Education Board)、首相府国家技能開発局 (National Skill Development Authority、NSDA)、青少年開発省 (Ministry of Youth Development) の6ヶ所。

(2) MC・MF

07年に地方政府・農村開発・協同組合省の協同組合 (Samanway Shamity) の活動として、支店を設けずに組合の会員だけを対象にした小規模なMCをノルシンディ県ライプーラ郡で開始した。

現在のMCの資金は1千万タカ (1,350万円) で、年の純剰余額は20万タカ、つまり資金の2%相当で、これを有給職員8名で担っている。この資金の半分は会員の貯蓄で、その年利は6%、残り半分が自己資金である。

このインタビューの1週間前にMRAのMCの許可が取れたので、今後はMCを拡大させていく考えでいる。この許可を得るため、この組織の会員21名 (うち理事7

名) から300万タカ (400万円) の拠出金を受けた。この拠出金は、1年間の利子猶予期間を経た後から年利6%の利子が生じる。この拠出金はこれまでMRAの求めに従って銀行に預金していたが、MRAの許可が得られたので、今後はMC・MFに使える。今後は銀行やPKSFからの融資で、活動の安定化を目指すつもりである。

ノルシンディ県内には、こうした協同組合を対象とした小規模MC・MFをやる小規模NGOが20~30ほどあるが、これほど規模が大きいのはこのNGOだけである。県のNGOでは、PAPRI、ASSに次ぐ3番目。4番目が、世代交代で最近まで調子が悪かったJMKSである。

この県内でMC・MFの規模の圧倒的に大きな全国NGOは、順にBRAC、ASA、グラミン銀行、TMSS、ビューロー・バングラデシュ (Bureau Bangladesh<sup>28)</sup>)、シャクティ財団 (Shakti Foundation<sup>29)</sup>)、サジダ財団 (Sajida Foundation<sup>30)</sup>) がある。

### (3) その他の活動

#### 1) バングラデシュNGO財団 (BNF) の資金での各種活動

13年から毎年資金申請を続け、16年に初めて助成を受けた。最初は村々での医療キャンプを1回、PC研修を2回、ヤギの肥育を今年度含め2回実施した。ヤギの肥育は、ライプーラ郡で32頭のヤギをVDSが選んだ16人の女性に提供し、飼育して生まれた子ヤギを売るプロジェクトで、そのフォローアップをする。ヤギ購入費を含めて30万タカ (41万円)。

#### 2) 女性へのPC研修

女性・児童問題省から、女性の収入向上活動のための訓練を下請けしている。女性・児童問題省が選んだ市内の30名の貧困女性 (学歴はSSC以上) が、3か月間週6日間、9~15時に1人1台のPCで、ワードやエクセル、PPTなどを学ぶ。その間1日2百タカの手当でも出る。これは年1回120万タカ (162万円) で受託。この後の時間やそれ以外の期間、場所とPCを活用して、私立のPCスクールとして運営して収入確保している。

#### 3) その他と予算額

他には、ダッカのライオン眼科病院 (Lions Eye Hospital<sup>31)</sup>) のパートナー団体として、県内で行われる白内障などを患う村人対象の無料眼科キャンプの手伝いをしている。MC・MFを除くこうした活動のための予算は、年額60万タカ (81万円) 程度である。

## 4. MC・MFを行わないNGOとしては最大規模のASKA

PAPRIのバセッドへのインタビューの中で、MC・MFはやっていない県内NGOとしては最大手、ということで紹介された。この親密社会福祉協会 (Auntharangha Samaj Kalyan Sangstha、以下ASKS<sup>32)</sup>) のモティウル (Mr. Motiur Rahman Bhuiyan) 専務理事はバセッドと親しいようで、バセッド立ち合いでインタビューするなかで、MC・MFをやらないというよりできなかったらしいことや、社会的企業で資金確保を試みたが失敗した事実などが、会話から浮かび上がってきた。

なおこのNGOは、04年のノルシンディ県の洪水の際、日本の国際協力NGOであるシャプラニールがJICAの資金を確保して、PAPRIがリードして地元の5NGOと一緒に救援活動を行ったが、そのうちの一つ。巡回医療、薬品配布、WASH (水と公衆衛生)、農業リハビリテーションなどの活動を行った。

### (1) 専務理事モティウル本人の事と設立経緯

73年生まれの49歳。このノルシンディ市での学生時代に、BRACの教育プロジェクトのモニターをした。その当時から自分は社会問題、特に最貧層の発展に関心を持ち、在学中にこの組織を上げた。ASKSのHPによると創設は94年で、社会福祉省社会サービス局への登録は95年となっている。このNGOの最初の活動は、地元の数村でのトイレの普及活動。組織の会員は21名のうち女性7名、理事7名。身近な友人だけでなく多彩な年齢構成となっている。

### (2) 現在の活動

#### 1) 政府による成人教育

最近まで、未就学あるいは初等教育を受けたが読み書きを忘れた、といった15~45歳を対象に、以前は基礎教育 (Basic Education) と呼ばれていた識字教育活動と職業訓練を実施した。具体的には、ライプーラ郡の320のセンター (教室) で、6か月間、週6日間、1回2時間の授業を実施した大規模なもの。各センターは男女別の2部制で、教師も男女二人。男性は夕方から夜の時間、女性は朝が原則だが、それぞれのセンターの都合による。

このプロジェクトは、19年11月に教師のトレーニングを開始したが、新型コロナ感染症の蔓延で延期になり、21年12月に再開し、22年6月に終了した。

年間1,500万タカ (約2千万円) の予算だった。政府はこれでSDGsの目標4 (質の高い教育をみんなに) の実現を目指している。今後は、職業訓練を始める予

定。

2) 不登校児童教育プロジェクト (Drop-out Children Education Project)

21年12月15日から、県内のモノーハルディー (Monohardi) 郡と他二つの郡で実施中で、対象は小学校未就学かドロップアウトした8~14歳の子がターゲットで、学校に戻すことを目的としている。

このための特別カリキュラムがあり、小学校1~3年生の課程は各6か月間、4~5年生の課程はそれぞれ1年間で学習する。このために70センター (教室) があり各30人で2,100人が学んでいる。70人の教師と5人のスーパーバイザーと一人の管理者 (Manager) を配置している。1~3年生対象の3年間で、予算が5,500万タカ (7,425万円) と規模が大きい。この資金は政府から得ている。

3) 荷持運搬用リキシャ (バンガーリ) 提供

今年度、バングラデシュNGO財団 (BNF) の資金で荷持運搬用リキシャ (バンガーリ) 12台を、シブプール郡の貧しい村人に渡してフォローアップ中。

4) NATABの禁煙活動

バングラデシュ結核予防会 (National Anti-Tuberculosis Association of Bangladesh, NATAB<sup>33)</sup>) の禁煙活動 (Anti-Tobacco Activities) を実施している。

5) バングラデシュNGO財団 (BNF) 資金で衛生トイレ

25セットの衛生トイレを、ノルシンディ市内コリンプール行政区 (Collinpur Union) のチョールの地区の漁師集落に配布した。この予算は、1年間に50万タカ (68万円)。

6) 政府の資金が出始めた時期

バングラデシュNGO財団 (BNF) や社会福祉省社会サービス局などからの政府資金がNGOにも提供されるようになったのは10~15年ほど前から。社会サービス局からは活動を指定しない1回3万2千タカ (43,200円) の無指定の支援金 (General Support) が出ており<sup>34)</sup>、これによる活動を報告する必要がある。

(3) 現在の全体規模と今後

スタッフ数は、成人教育で657人、未就学児童教育で76人、本部5人で合計738人。今年度の予算は、2,780万タカ (3,753万円) なので、MC・MFを行っていない県NGOの中では最大規模。この規模は、プロジェクト

指定の外部資金次第で、3年前はとても小さかった。

かつてMC・MFを小規模に実施しており、07年にはMRAにその認可申請したが、10年に撤回した。21年に再度申請しているが、MRAが求める基準を今も満たしていない。もし認可を得られたらMC・MFをやるつもりだが、問題を起すリスクが怖い<sup>35)</sup>。

バングラデシュは、自分たちのような高学歴者が恵まれない経済になっている。例えば大学の新卒の月給額は1.6万タカ (21,600円) 位だが、リキシャ引きは1日で800~千タカ稼げるので、リキシャ引きが月に20日間も働けば同額かそれ以上の実入りになる。

本人としては、NGO活動を支える社会的ビジネスをやりたい<sup>36)</sup>。つまりMC・MFもビジネスも、なかなか活動が難しい。

#### IV. ま と め

PAPRIを含めたこれら5つのノルシンディ県のNGOのうち、80年代から活動を始めた、県ではPAPRIとJMKSは、現在60歳代のバセッドとムスリマ (Ms. Muslima Jahan) の二人がリードしてきた。この2団体は、どちらも当時一般的だったショミティ方式を採用し、かつ外国から寄せられるこうした特定のプロジェクトに対する資金提供が不安定でいずれ枯渇することを予測あるいは実感して、その対応策として自己資金をもたらずMC・MFを開始している。20年代になってこの第一世代は60歳代を迎え、それぞれがリードするNGOの世代交代時期に入り、二人ともそれぞれ次世代にリーダーシップを移したか、その準備に入っている。

残りの三つのNGOのリーダーは、2022年に40~50歳代の第二世代と言えよう。この世代は、福祉社会分野での活動と、MC・MFを当然と知るビジネス的な発想が軸になっている点が共通している。彼らは外国資金に頼る意識が少なく、政府系資金でプロジェクトを実施する一方で、2団体がMC・MFを実施中で、残りの1団体もその思考を有している。

政府資金でそれなりの数と規模のプロジェクトが可能なのは、00年代以降、バングラデシュ政府はPKFSを通じたMC・MF支援だけでなく、社会福祉省や初等・大衆教育省 (Ministry of Primary and Mass Education, MoPME)、バングラデシュ中央銀行、バングラデシュNGO財団などを通じて、様々なプロジェクト資金をNGOに提供しているからだ。

ちなみにPKFSもMC向けの資金融資に加えて、最近ではJICAなどの他の大ドナーの資金を受けて、PKSFがデザインした社会開発プロジェクトをそのパートナー団

体を実施し始めている。今回このPKSFの社会開発プロジェクトをノルシンディでは発見できなかった。しかしシャプラニールの現地パートナー団体の一つ、バングラデシュ西北部ディナジプール（Dinajpur）県の農村開発センター（Gram Bikash Kendra、以下GBK）は、それをかなりの規模で実施していた。例えばGBKの20/21年度決算における収入は、約4.2億タカ<sup>37)</sup>（5.7億円）という大規模NGOで、その収入の77.3%がMC・MFから、20.5%が諸ドナーからだ。GBKの副最高経営責任者（Deputy Chief Executive）は、その諸ドナーからの資金のうち、PKSFの資金が2、その他の諸ドナーからが1と教えてくれた。

PKSFに加えてMRAが、条件付きではあるがNGOがMC・MFの剰余資金を使って独自の社会開発活動を行うことを、認めるようになってきている。21年6月にMRAが発行した年次統計報告書<sup>38)</sup>は、その47ページで20～21年度にMFIsはその剰余の20%ほどをこのために使っており、総額は47.8億タカ（64.5億円）と報告しているため、小さな金額ではない。

筆者は序章で、「バングラデシュのNGOの大半がボト

ムアップの社会開発を目指す代わりにMC・MFでサラ金化している」と嘆いた。現状は、外国に代わってバングラデシュ政府からの特定のプロジェクト資金が大きく増加する一方、MC・MFからも少しずつNGO独自の社会開発のための資金が得られるようになってきている。この結果、バングラデシュのNGOがショミティ方式時代のように、貧困層の人権をボトムアップで保証するようになるのか、それとも政府系ドナーの下請けになるのか、もうしばらく観察を続ける必要があるようだ。

こうした状況下で、バングラデシュで直接もしくは現地のパートナー団体を通じてプロジェクトを実施しているシャプラニールを始めとした外国のNGOが、どういふ対応を取るべきかも、同時によく考える必要もあると言えよう。

#### 【注記】

本研究は東京外大アジア・アフリカ研究所の研究課題「南アジアの社会変容と多極的なムスリム社会の動向」の成果の一部です。

- 1) 泥と血：日本赤十字社から現地に派遣された吹浦忠正が、バングラデシュ独立戦争とその直後の混乱期の体験を描いた1973年出版の本のタイトルが「血と泥と—バングラ・デシュ独立の悲劇」（読売出版社）である。
- 2) GK: <https://gonoshasthayakendra.com/>
- 3) PROSHIKA: <https://proshikabd.com/>
- 4) グラミン銀行：Grameen（農村）Bank, <https://grameenbank.org/>
- 5) マイクロクレジット（MC）はメンバーへの貸し出しのみを指す。これに対してマイクロファイナンス（MF）は、貸し出しに加えて貯蓄や生命・財産に対する少額保険などを組み合わせたものを示す。グラミン銀行も当初はMCだったが、現在ではMFに移行し、融資の原資を貯蓄からも調達している。多くのNGOもMCから始めてMFに移っているため、本文中では初期をMC、不明期をMC・MF、その後をMFとしているが、正確な記載にはなっていない。
- 6) PKSFのHP上の20/21年度の報告書PKSFによると、パートナーと呼ぶ221のNGO/MFIsに対する21年6月末日の融資残高は、721.1億タカ（21年のレート1タカ＝1.3円で約937.4億円）である。[https://pksf.org.bd/wp-content/uploads/2022/06/PKSF\\_Annual-Report-2021\\_English\\_Printed.pdf](https://pksf.org.bd/wp-content/uploads/2022/06/PKSF_Annual-Report-2021_English_Printed.pdf)
- 7) MRA: <http://www.mra.gov.bd/>
- 8) ハッサン・カレド他のインタビュー、22
- 9) DTM REMAP Support Team, 2020, “Bangladesh –

- District Snapshot – Narsingdi – Survey on Drivers of Migration (REMAP 2020)”, <https://migration.iom.int/reports/bangladesh-%E2%80%93-district-snapshot-narsingdi-survey-drivers-migration-remap-2020#:~:text=With%20a%20population%20of%20%2C224%2C944,agriculture%20and%20non%2Dagriculture%20based.>
- 10) バングラデシュの人口（2021年）：Data Commonsプレイス エクスプローラ、[https://datacommons.org/place/country/BGD?utm\\_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=ja](https://datacommons.org/place/country/BGD?utm_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=ja)
- 11) PAPRI： <http://www.papri.org/>
- 12) バセッド他インタビュー、22
- 13) 外務省 ODA ホームページ： <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/hllgai/hllgai027.html>
- 14) ASA：78年にシオフィクル・ホック・チョウードリー（Mr. Shafiqul Haque Choudhury）が創設し、社会開発活動を行っていたが、91年からMFを開始してから急成長し、今では最大手の一つとしてインドなどでも活動している。<https://asa.org.bd/>
- 15) TMSS：元はボグラ県（Bogura Dist.）で、テングマラ村女性緑色組織（Thengamara Mohila Sabuj Sangha, TMSS）という名前でパキスタン時代の64年に創設された女性による女性のためのNGO。80年にホスネーアラ・ベグム博士（Prof. Dr. Hosne Ara Begum）が指導者になってから急成長し、女性対象の社会開発諸分野の諸活動に加えて、MFは全国規模になっている。<https://tmss-bd.org/>

- 16) 22年9～10月のバングラデシュでの本調査実施時点の実勢レートが1タカ1.35円。以下の本文では、特に断りがない限り、この為替レートで換算している。
- 17) CDD : <https://cdd.org.bd/>
- 18) MJF : <http://www.manusherjonno.org/>
- 19) 創設者ムスリマ・ジャハン (Ms. Muslima Jahan) に加えて、娘の総務部長 (General Manager) のモカリマ・ベグム・モニ (Ms. Mokarima Begum Moni) とその夫の専務理事 (Executive Director) のデルワール・ホサイン (Mr. Delwar Hossain)
- 20) 社会サービス局 : 社会福祉省 (Ministry of Social Welfare) の社会サービス局 (Department of Social Services, <http://www.dss.gov.bd/>) のこと。登録のための法律は、1961年ボランティア社会福祉組織 (登録と規制) 法 (Voluntary Social Welfare Agencies (Registration and Control) Ordinance, 1961)。
- 21) APHD : [www.aphd.or.th](http://www.aphd.or.th), しかし22年12月5日にこれは開けられなかった。
- 22) SAP : このバングラデシュのNGOは1984に誕生したが、当初はカナダに本部があるSouth Asia Partnership International (SAP-I) のバングラデシュ事務所だったが、その後南アジア各国でNGOとして独立して、MFを含めたプロジェクトの実施や支援を行っている。HP: <https://sapbd.org/>
- 23) <https://uia.org/s/or/en/1100039689>によると、この団体は65～95年まで存在したが、95年に他のキリスト教団体と合併したとなっている。
- 24) IDCOL Improved Cook Stove (ICS) Program: <https://idcol.org/home/ics>
- 25) バングラデシュNGO財団 (BNF) は、バングラデシュ民族主義者党 (Bangladesh Nationalist Party, 以下BNP) 政権時代の2004年に、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDGs) (現在はSDGs) を達成するために、NGO向けに少額の政府資金を配分するための政府系財団。発足時に政府から得た基本財産の運用によって得られた果実を、多くのNGOに少額ながら分配している。<http://bnf.gov.bd/?fbclid=IwAR3aMIWtWWh9KPrkbcOCcuMw4upKbMiK11h3NDzkhbWkVuC91NblXYHGyM0>
- 26) VGD は、国連世界食糧計画 (World Food Programme, WFP) の支援を受けてバングラデシュ政府食料省が実施している最貧層の食糧保証活動だが、対象者の支援期間は二年間。以下のHP が参考になる。<https://fpmu.gov.bd/agridrupal/content/vulnerable-group-development-vgd>, <https://pubdocs.worldbank.org/en/804111520537796819/SSLF18-Building-Resilience-Bangladesh.pdf>
- 27) DAM : 貧困削減と貧しい人々の生活改善を目的に、1958年にイスラム改革派の教育者・作家のカーン・バハドゥル・アフサンウラー (Mr. Khan Bahadur Ahsanullah) によって設立された団体で、保健、教育、人権、貧困と幅広い分野での活動を行っている。<https://www.ahsaniamission.org.bd/>
- 28) ビューロー・バングラデシュ : 90年に創設されたMF中心の全国規模NGO。<https://www.burobd.org/>
- 29) シャクティ財団 : 92年に当初はダッカのスラムの女性向けのMFのためにフマリラ・イスラム博士 (Dr. Humaira Islam) で創設されたNGO。<https://www.shakti.org.bd/>
- 30) サジダ財団 : 93年創設のMFや保健関係の活動を大規模に行うNGO。この組織の出資金の51%はバングラデシュの製薬会社レンタ社から。レンタ社は72年にバングラデシュのファイザー社として生まれ、93年にバングラデシュの民間会社になっている。<https://sajidafoundation.org/#>
- 31) ライオンズ眼科病院 : 75年バングラデシュのライオンズクラブが設立したバングラデシュライオンズ財団 (Bangladesh Lions Foundation, <https://www.blfbd.org/page/35>) がダッカに76年に開設した病院で、バングラデシュ各地で白内障などの眼病の無料治療キャンプを行っている。
- 32) ASKS : HPは見当たらず、フェイスブックのページ <https://www.facebook.com/asksorg.1994/about>
- 33) NATAB : <http://www.natabbd.org/about-us/>
- 34) 同席したバセッドによると、PAPRIがこれに応募しないのはASKSやVDS、JMKSなどとの競合を避けるため。
- 35) 同席したバセッドによると、PKSFが定める条件を満たせずその資金引き上げが起こることを恐れて、利子は高いが原資は条件が厳しくない市中銀行に頼るつもり、とのこと。
- 36) 同席したVDSシャージャハーンによると、ASKAは以前に買い物袋を作る機械を購入したが、そのビジネスは上手いかなかった。この事務所も兄所有のビルの一部を無料で借りているが、それでも経営的にはなかなか容易でない、との指摘があったが、ASKSのモティウルの反論はなかった。
- 37) 公認会計事務所Islam Quazi Shafique & Co.の報告書による。
- 38) MRAの年次統計報告書 : 「バングラデシュにおけるマイクロファイナンス報告書 : 年次統計 (Microfinance in Bangladesh (Annual Statistics))」、21年6月

【参考文献・HP】

- 内田智大、18、貧困問題に関するマイクロファイナンスの役割と課題、関西外国語大学「人権を考える」21巻 (p. 39-56)
- 大橋正明他編著、17、バングラデシュを知るための66章【第3版】、明石書店
- シャプラニール、会報 Vol.1～Vol.297、シャプラニール、1977～2022年
- シャプラニール活動記録編集部、89、シャプラニールの熱い風、明石書店
- シャプラニール活動記録編集部、92、シャプラニールの熱い風 第2部、明石書店
- シャプラニール、06、進化する国際協力NPO、明石書店
- 下澤嶽、99、バングラデシュのNGOの現状、佐藤寛編、開発援助とバングラデシュ、3章、アジア経済研究所
- 吹浦忠正、73、血と泥と—バングラ・デシュ独立の悲劇、読売出版社
- Center for Not-for-Profit Law. <http://www.icnl.org/research/monitor/bangladesh.html>

Micro Credit Authority、22年6月、Microfinance in Bangladesh  
(Annual Statistics)

**【筆者が行ったインタビューの記録】**

ジャマル (Mr. Jamal Hossain)、22年09月29日、ASS本部にて  
モヒウディン (Mohiuddin)、22年09月09日、ダッカのSel  
Nibash Innにて  
モティウル (Mr. Motiur Rahman Bhuiyan)、22年10月01日、  
ASKSの本部にて

ハッサン・カレド (PKSFのSenior GMのHassan Khaled) 他、  
22年10月04日、PKSF本部にて  
バセド (Abu Based、PAPRI専務理事) 他、22年09月28日～  
22年10月03日の4回、ノルシンディのPAPRI本部にて  
ムスリマとデルワール (Muslima Jahanと義息Delwar Hossain)、  
22年10月02日、JMKS本部にて  
シャージャハン (Mr. Shahjahan Mia)、22年09月28日と10月  
01日、PAPRI本部とVDS本部にて

## Challenges raised from the Change of Bangladeshi NGOs' Main Strategy ~A Case Study of local NGOs in Narsindi District~

OHASHI Masaaki

SHAPLA NEER = Citizens' Committee in Japan for Overseas Support  
Keisen University, University of the Sacred Heart

**Abstract** The main strategy of Bangladeshi NGOs for development has gradually changed from the so called "Shamity Approach", which was based on raising consciousness of the rural poor and their unity in 1980s, to the Micro Credit (MC) and/or the Micro Finance (MF), which provides small non-collateral credits to the rural poor, initiated by Grameen Bank in the 1990s. The author has critically looked at this change among NGOs as they have become mere loan sharks. This paper is examining how this change took place in Narsindi District, which is not so far from the capital, Dhaka. Among the 5 largest local NGOs in the District, 2 were established in the 80s, adopting the Shamity Approach, while the others were established in the 90s with MC/MF from the beginning. Recently they have gained some freedom to utilize the profit of MF for social development. More observation is needed in the future to witness the local NGOs in Bangladesh.

**Keywords:** Bangladeshi NGOs, Shamity, Shamity Approach, Micro Credit (MC), Micro Finance (MF), Case study of local NGOs in Narsindi District



## DAC 市民社会勧告の実施 パートナー国の市民社会の支援をめぐる南のCSOの主張

高柳 彰夫

フェリス女学院大学国際交流学部

### はじめに

2021年7月6日にOECD-DAC（経済協力開発機構の開発援助委員会）はDAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistanceを採択した（OECD 2021）。日本語に訳すとすれば、意識になるが「開発協力と人道援助における市民社会が活動しやすくする勧告」となるだろうか。本稿では、以下、DAC市民社会勧告と記す。この勧告は、DAC諸国や賛同した開発援助機関<sup>1)</sup>の市民社会や市民社会組織（CSOs）とのパートナーシップの共通基準をまとめた最初の文書として画期的である。

DACと世界のCSOとの政策対話は2018年から制度化され、そのCSOのネットワークはDAC-CSO Reference Group（以下、RG）である。RGでは策定プロセスでは市民社会勧告のドラフトに対する提言を行うタスクフォースを設置し、採択後はその実施に対する提言を行うワーキング・グループとして常設化された。<sup>2)</sup> RGは策定過程で2回の提言を行った（DAC-CSO Reference Group 2020: 2021a）。CSOの提言の特に重要なポイントは、

- ・ 独立した市民社会の支援と国際人権基準にもとづく開かれた市民社会スペースの支援
- ・ 独自のアクターとしての市民社会を重視した支援策
- ・ 開発援助機関の民間セクター支援においても人権の基本原則の尊重
- ・ パートナー国<sup>3)</sup>の市民社会のリーダーシップの促進・支援
- ・ DACメンバーが採択される勧告の基本原則・価値・方向性に従うこと

であった（DAC-CSO Reference Group 2021b）。DAC事務局が加盟メンバーから文章の簡素化を求める圧力を受ける中でも、CSOの提言の重要なポイントはすべて何らかの形で受け入れられた。

勧告を採択後、DACでは市民社会の実践に関する情報交換や議論の場であるCommunity of Practice（CoP） on Civil Society<sup>4)</sup>で勧告実施のためのツールキットづくりを進めているが、その第1弾はパートナー国の「ローカル市民社会」支援に関するものである。現在ドラフトが回覧され、当初は2022年12月12-14日のGlobal Partnership for Effective Development Co-operation（GPEDC）総会（ジュネーヴ）での発表をめざしていたが、遅れている（OECD forthcoming）。

DACメンバーのCSO支援の93%が自国のCSOや国際CSOを対象としたもので、パートナー国のCSOに直接行くものは7%に過ぎず、その拡大が課題となっている（OECD 2020）。

ツールキットで強調されることは支援の「現地化」（localisation）である。DAC市民社会勧告の文脈で、「現地化」とは開発協力や人道援助における資金を含む資源と政策決定のパワーを支援者から現地のアクター、すなわち南の市民社会に移していくことである。

ツールキットづくりのプロセスで南の市民社会から強い主張が出ている点は、南のCSOへの直接支援の少なさだけではない。南のCSOのより強いリーダーシップを求める主張が出されている。さらにBlack Lives Matter（BLM）とも重なる形で進んでいた“decolonising aid”（援助<sup>5)</sup>の「脱植民地化」の主張も見られてきている。「脱植民地化」の意味は後ほど紹介するが、この主張を通じて、ODA機関のみならず北（先進国）のCSOや国際CSOが南のCSOのアジェンダ設定や運営を支配するある種の植民地主義があるのではないかと、その背景には北優位の人種主義があるのではないかとといった問題が提起されてきた。

パートナーシップといいつつも北が強いパワーを持つ非対称的なものだという批判、南北対等なパートナーシップへの転換は、南のCSOが台頭してきた1980年代ころから言われてきた（たとえば、Drabek 1987; Elliot

1987)。今、2020年代の文脈で、特にDAC市民社会勧告のツールキットづくりと並行して出てきた南のCSOのより強力なリーダーシップを求める主張は、援助は植民地主義的なものでありそれからの解放を唱えるという特徴を持つが、どのような背景で出て、具体的にはどのような現実の変革を求めるものなのだろうか。本稿では、DAC市民社会勧告ツールキットづくりの中で出てきた南のCSOの主張の内容を検討するとともに、日本を含む北に本拠を置く、あるいは北に起源を持つ国際CSO／国際NGO (INGOs)、さらにはODAへの示唆を考えたい。

INGOsについて若干説明しておこう。これまで多くの場合、国際CSOまたはINGOsとは、World Vision、Plan、Save the Children、Oxfam、ActionAid、Medicine sans frontieresなど、多くは北に起源を持ちつつ、国際事務局を中心に、世界各国に系列団体・支部・現地事務所などを持ち、年間予算数百億円規模で活動する団体をさすことが多かった。本稿でとりあげるレポートでは、組織の大小に関係なく、また日本も含め北の1国または限られた国に拠点を持つCSOも含めてINGOsと表記されているため、大規模で多国籍な団体に限らない形でこの後はINGOsを用いる。

まずDAC市民社会勧告を概観する。次いでツールキットづくりのプロセスと、その中で提起された「援助の脱植民地化」について、DAC市民社会勧告採択前後に出された2つのレポートをもとに紹介する。最後にDAC市民社会勧告と「援助の脱植民地化」議論の日本や他の北の諸国のINGOs、ODA（政府開発援助）機関によるCSO支援に対する示唆を考える。

## 1. DAC市民社会勧告とツールキット

### 1. DAC市民社会勧告とは何か

DAC市民社会勧告については、筆者はすでに論稿を発表している（高柳 2022a; 2022b）、この後のツールキットづくりを理解する上での最小限のことを述べたい。

DAC市民社会勧告は3つの柱からなり、合計で28の条項がある。28の条項やその前の前文を見ると、①開発援助のパートナー、独自の開発アクター（independent development actor in their own right）の両方の側面を認めつつ、より後者を強める、②パートナー諸国の市民社会の強化を強調、③市民社会スペースの問題に注目。人権も強調といった特徴がある。主要な条項を簡単に紹介しよう。

第1の柱：市民社会スペースを尊重・保護・促進する

- ・インクルーシブで独立した市民社会の価値と、平和的集会、結社、表現の自由に沿った市民社会スペースの尊重・保護・促進に関する政策の策定（条項1）
- ・インクルーシブで独立した市民社会、市民社会の参加、市民社会スペースの尊重・保護・促進についてパートナー国政府との対話、社会の啓発（2）
- ・援助国間・国際機関と市民社会スペースについての情報共有や支援・関与（3, 5）
- ・市民社会スペースへのdo no harm（4）
- 第2の柱：市民社会を支援し、関与する
- ・市民社会と共同でパートナー国と援助国双方で市民社会政策の策定（1）
- ・政策対話を通じて、特にパートナー国における開発協力政策・実施への市民社会アクターの参加（2）
- ・広範な市民社会アクターへの支援。実施パートナーとしてのみならず独自の開発アクターとしての支援。柔軟で予測可能な、コア<sup>6)</sup>・プログラム支援を増加。（3）
- ・パートナー諸国の市民社会の支援。コア・プログラム支援など柔軟で予測可能な形で。（4）
- ・新しいタイプの市民社会アクター（社会運動など）への支援（5）
- ・手続きの簡素化（6）
- ・開発教育・地球市民教育、2030アジェンダ実施への参加促進への支援（8）
- 第3の柱：CSOの効果・透明性・アカウンタビリティのインセンティブを与える
- ・CSO自身が定めた基準、グッド・プラクティスの支援（1）
- ・CSO内部での人権基準の適用、参加型・人権ベース・アプローチの促進（2, 5）
- ・CSOの能力強化への支援（特にパートナー国）（3）
- ・援助国のCSO／国際CSOとパートナー国のCSOとの対等なパートナーシップの支援（4）

DAC市民社会勧告は以下の特徴を含んでいる。第一に市民社会アクターは独立した独自のアクター、開発協力・人道支援の実施のパートナーの両方の側面を持つとしつつも、独立した独自のアクターとして強調していることである。第二にパートナー国の市民社会の支援やパートナー国の市民社会との政策対話を強調している。これはパートナー国における人権・民主主義を強化することをめざす。第三に独立した独自のアクターとして市民社会の前提として、集会・結社・表現の自由を伴った市民社会スペースの問題を強調している。本稿でとりあげるツールキットとそれをめぐる南のCSOの主張は第二の特徴にかかわる。

## 2. パートナー諸国の「現地市民社会」支援に関するツールキット

DAC市民社会勧告の最後には、実施のためのツールの作成と5年以内に進捗報告書を出すことを明記している。最初のツールキットとして、現在DACのCoP on Civil SocietyとOECD事務局により作成が進められているのがパートナー諸国の現地市民社会（local civil society）の支援に関するものである。これはDAC市民社会勧告の特に第2の柱・4条項の「パートナー諸国の市民社会の支援。コア・プログラム支援など柔軟で予測可能な形で」、また第3の柱4条項の「援助国のCSO／国際CSOとパートナー国のCSOとの対等なパートナーシップの支援」とも関連する。本稿執筆段階で回覧されているのは2022年6月の「ゼロ・ドラフト」である。<sup>7)</sup>

なぜ最初のツールキットのテーマとしてパートナー国の市民社会に対する支援が選ばれたのかについて、OECD-DACは今のところ明文化していないが、パートナー国における市民社会の強化や南北のCSOの非対称的な力関係の是正はOECD-DACとCSO双方の側で強い関心があるテーマであったといえる。

OECDは2010年代初めにもCSOとのパートナーシップに関する調査レポートを出していた。2011年出版のCSOとのパートナーシップに関するレポートでは、パートナー国のCSOに対する直接支援の当時の状況をまとめている（OECD 2011: 25）。2012年にはDACのピア・レビューをもとにCSOとのパートナーシップに関する12の教訓をまとめているが、その2つ目の教訓が「途上国の市民社会を強化する」で、その中でパートナーのCSOに対する直接支援にも触れている（OECD 2012: 13-16）。OECD-DACのパートナー国の市民社会強化とCSO支援は以前からの関心である。

一方、CSOの側では、2010-11年に採択された「CSOの開発効果のためのイスタンブール原則」の原則6が「平等なパートナーシップと連帯を追求する」であり、南北のCSOの平等・相互主義的なパートナーシップの重要性を唱えている（Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 13-15）。イスタンブール原則の議論のプロセスで特に南のCSOからは南北のCSO間の不平等で資金を提供する側の北のCSO優位の関係についての不満が出された（高柳 2014: 5章）。

DAC市民社会勧告の策定プロセスにおいても、RGは前述のようにパートナー国の市民社会のリーダーシップの促進・支援を提言での重要なポイントの1つにした。第2の柱の条項4でのパートナー諸国の市民社会へのコア・プログラム支援への言及はドラフトにはなかったが、RGの提言も受け、最終段階でつけ加えられた。<sup>8)</sup>

## II. パートナー国のCSOの声を集約した2つのレポート

南の市民社会から、北優位で力関係が不平等なCSOの南北パートナーシップへの批判や、パートナー国の市民社会への直接支援の拡大はたびたび提唱されてきたことである。本稿ではツールキットづくりのプロセスに影響を与えた2つのレポートに注目して、パートナー国の市民社会の声の特徴を検討したい。

1つはRGワーキング・グループによるものである。ワーキング・グループでは、ツールキット案への提言の一環として、北のODA機関やINGOsとの経験が深い南のCSO活動家8人の意見を集めた。Anabel Cruz（ウルグアイのCommunication and Development Institute）を中心に、チャットム・ハウス・ルール<sup>9)</sup>で意見交換会を行い、レポートにまとめた（DAC-CSO Reference Group 2022）。参加者は、アフリカ3名（ウガンダ、ケニア、ガーナ）、アジア2名（フィリピン、スリランカ）、中南米2名（コロンビアとウルグアイのCruz）、太平洋1名（フィジー）と地域バランスにも配慮したメンバーになった。RGワーキング・グループのリーダーのBrian Tomlinson（Aid Watch Canada）と、世界の市民社会法制度の専門国際CSOのInternational Centre for Not-for-Profit Law（ICNL）からNikhil Duttaがオブザーバー参加した。このレポートは、以下本稿ではRGレポートと記す。

もう1つはロンドンに本部を置き、ワシントンにも活動拠点があるCSOのPeace Direct（特に紛争地域のCSOを支援する団体）が南のCSOとともに発行した*Time to Decolonise Aid*（Peace Direct 2021）である。このレポート（以下、PDレポート）については、2022年3月にCoP on Civil Societyのワークショップ（オンライン開催。CSO関係者も参加可能で、筆者も参加）で関係者が登壇し、ゼロ・ドラフトでも引用されている。PDレポートは2021年のオンラインでのコンサルテーション（テキストとビデオ会議）をもとにまとめられた。コンサルテーションには150名以上が参加している。ビデオ会議ではチャットム・ハウス・ルールが用いられている（Ibid.: 8-9）。Peace DirectのCEOのDylan Mathewsとこのレポート執筆の中心となった担当者のShannon Paigeは、それぞれ黒人のイギリス人・アメリカ人で、欧米社会のCSOにおける白人の優越についても述べている。

ここで黒人ということばを用いたことを説明しておきたい。後述するように、PDレポートではCSOにおける白人支配の差別性を問題にしている、Black、Brown、Indigenous、WhiteとIndigenousを除けば大文字で肌の色をもとにした人種にかかわることばが出てくる。Brown

とは黒人以外の有色人種を表している。本稿ではこうしたことばが使われていることを尊重し、近年では避けられがちな肌の色にもとづいた表記をあえて用いる。

2つのレポートであるが、目的や出された経緯の違いは理解しておく必要がある。RGレポートは、ツールキットの議論へのCSOの提言のために出されたものである。PDレポートはDAC市民社会勧告採択前にまとめられ、「援助の脱植民地化」提唱を目的に、勧告採択後のツールキットづくりのプロセスで注目されたものである。本稿では2つのレポートの共通点を述べ、相違にも触れることになるが、目的や経緯が異なる以上2つのレポートを比較することは本稿の目的ではない。

### III. CSOの開発協力における植民地主義

2つのレポートに共通する点は、CSOの開発協力における植民地主義的関係を指摘していることである。植民地主義 (colonialism) とは「外国によるある領土の人々の政治的コントロール・支配」(Bernstein 2000: 42) であるし、あるいはそれを進めようとするというイデオロギーを含めて考えることもできる。1990年代以来「国際植民地主義撤廃の10年」(International Decade for the Eradication of Colonialism) が国連総会決議で宣言され、2020年代は第4次であり、「植民地と人民に独立を付与する宣言」(1960年国連総会決議) が現在も適用される17の地域の独立推進が唱えられている。

しかし2つのレポートが問題にしている植民地主義は、政治的支配終了 (= 独立) 後も続く力の不均衡や政策や価値・思想であり、2つのレポートでも少数ながら使われている表現だが、新植民地主義 (neo-colonialism) 的な関係を表す。また特にPDレポートは西洋的な開発志向を問う点でポスト・コロニアリズム (postcolonialism)、すなわち植民地化された側の視点から西洋的前提の思考や社会・経済・政治・文化のプロセスの見直し (Willies 2021: 30-32) の指向も見られる。ただ、2つのレポートでneo-colonialやpostcolonialといった表現は見られるものの、その定義は示されていない。

#### 1. RGレポートが指摘する開発協力における植民地主義的メンタリティ

RGレポートは「根本的な問題は、開発協力における植民地的メンタリティのまん延に由来する信頼と敬意の欠如である」(DAC CSO Reference Group 2022: 2) と述べる。南のCSOはいろいろな面で不十分 (deficient) であり、ドナー<sup>10)</sup> の求める結果を出すためにはドナー側のマイクロ・マネージメント (些細なことまでも

含めて管理すること) が必要であるという認識が、「押しつけられた『成功』の枠組み」を含むプログラムの開発・運営・評価の全段階の関係を支配する。こうした関係こそがパートナー国のCSOを外部で事前に決められたプログラムの実行者に成り下がらせ、力を奪う (disempower) ものである (Ibid.)。

#### 2. PDレポートの「脱植民地化」論

より強く開発協力における植民地主義を批判するのはPDレポートである。PDレポートのタイトルTime to Decolonise Aidが表すように、レポートのテーマは「援助の脱植民地化」である。「援助の脱植民地化の運動」はPDレポートでは「援助システムの中で簡単に見えることの裏に隠された人種主義的で差別的な構造と規範をとりあげて除去する運動」(Peace Direct 2021: 4)、「脱植民地化」(decolonisation) については、コンサルテーション参加者の多様な意見を集約して「西洋の思想とアプローチの優位性と特権に関する植民地主義的イデオロギーを脱構築 (deconstruct) すること」(Ibid.: 13) と定義している。

そして援助の実践や規範・考え方には「白人救世主」(White saviour) のイデオロギーがある。さらに「白人目線」(White gaze)、すなわち社会が白人中心主義で人々や社会が見られることも問題視される (Ibid.: 16-18; 42)。INGOsの組織構造と白人援助ワーカーの態度に植民地時代の関係が再生産されている。あるいは北に政策決定権が集中することもかつての植民地支配者と被支配者の関係を反映したものであると論じる (Ibid.: 4)。コンサルテーションを通じて、

- ・現代の援助はあたかも過去の植民地支配時代とは関係ないことと見られているが、植民地支配に対する賠償であるべき
- ・専門性 (professionalism) は、非政治化・中立化であり、構造的要因を軽視することになるのではないか
- ・開発がヨーロッパ中心、「近代的」将来を志向し、あるいは非白人が援助を欲するという固定的理解があるのではないか

といった声が出された (Ibid.: 20-24)。

#### 3. PDレポートが指摘する「構造的な人種主義」

PDレポートの核心は援助の内在する「構造的な人種主義」(structural racism) の指摘である。「構造的な人種主義」は以下のように定義されている。

「構造的な人種主義」は、日常的に白人に有利に働き、世界の有色人種には慢性的に悪い結果をもたら

す歴史的・文化的・制度的および人間関係にかかわる一連のダイナミズムの標準化・正当化である。白人のヨーロッパ人・西洋人を上に置く人種的ハイアラーキーの創設は植民地化プロセスの一部であったことはよく理解されている。この特権のハイアラーキーが今日まで継続し、非白人・非西洋人の特に男性でない者に損失をもたらしている（Peace Direct 2021: 12）。

PDレポートは「構造的人種主義」は植民地主義の原因と結果の両方であるとの見解に立っている（Ibid.: 13）。また、INGOsは過去の植民地主義の歴史への認識をどこまで持っているのかも疑問視される（Ibid.: 24）。

PDの「脱植民地化」論は、これから述べていくように「現地化」では援助の変革が不十分になる危険性を説くものである。Peace Directが2022年に出したディスカッション・ペーパーによれば、「現地化」は「構造的人種主義」に目をつぶり、不均等や資金不足の問題を論じるにすぎないと述べている（Peace Direct 2022）。

#### IV. CSOの実践に現れる北のCSO優位の関係

RGレポートの植民地主義的メンタリティやPDレポートの「構造的人種主義」が援助、特にCSOの開発協力にどのような影響を持つのか、2つのレポートの指摘を整理してみよう。

##### 1. 南のCSOから見たドナーの実践：RGレポート

RGレポートによれば、南のCSOはドナーに定められた、変化も多い優先順位に対する整合が求められ、それが現場における南のCSOのローカルな現実に対する役割を弱めている。ドナーが優先順位を変えたときに、南のCSOはプロジェクトの中止までも含め様々な対応をしなければならない。ドナーのアジェンダの押しつけは現場の問題への対応能力を弱める（DAC-CSO Reference Group 2022: 2）。

アカウントビリティ<sup>11)</sup>が南の側から北への一方通行であることもRGレポートは指摘する。南のCSOはドナーに対して厳しくアカウントビリティを要求されるのに対して、ドナーの南のCSOや社会に対するアカウントビリティは弱い（Ibid.: 3）。

RGレポートは北のODA機関の金額的に限られた南のCSOに対する資金供与のモダリティの問題点としてあげていることは以下を含む。

- ・公募制が少額の資金への南のCSO間の過当競争をもたらす

- ・1年など短期のプロジェクト・サイクルのため効果的な計画づくりができない。その背景に南のCSOへの信頼の欠如がある。
- ・ODA機関の革新的な資金供与策の中に、南のCSOの自己資金などに関して無理な要求を求めるものがある。
- ・南主導のキャパシティ・ビルディングへの支援が行われるようになったのは最近のことではない。

##### 2. 「構造的人種主義」は実践にどのように現れるか：PDレポート

「構造的人種主義」は実務にどう反映されているのか。PDレポートは「構造的障壁」（structural barriers）と手続的障壁（procedural barriers）にわけて説明する（Peace Direct 2021: 24-32）。

「構造的障壁」では植民地支配時代の関係が残されているとする。具体的には

- ・歴史の不認識
- ・現地スタッフの「国際規範」への従順の要求
- ・雇用とアカウントビリティにおける「無意識のバイアス」（unconscious bias）
- ・援助システムにおける規範や言語（英語を流ちょうに扱える人の優位）
- ・現地スタッフは能力を欠くという偏見
- ・国際スタッフの「テクニカルな専門知識」の重視などである。

この文脈でINGOsの現地事務所のある方も批判される。現地事務所は北にある本部の支配下にあり、本部から送られる資金をもとに現地に対するコントロールを維持、拡大しようとする。本部の優先順位や財政状況次第で開設や閉鎖が行われる。最悪の場合白人外部者により、現地CSOとの競合または排除を通じて活動を支配するが、こうした運営は新植民地主義的である。近年では「現地化」が言われるが、本部の支配をそのままにスタッフの現地人化を進めている。

手続的障壁には

- ・プログラムの設計と資金供与における北の研究者・実践家によりつくられたアプローチの重視とドナーのテンプレートによる実施
  - ・ドナーのアカウントビリティの押しつけ
  - ・調査研究における北の研究者の支配
- が含まれる。

PDレポートは図1のように「構造的人種主義」がどのように現れるのかもまとめている。

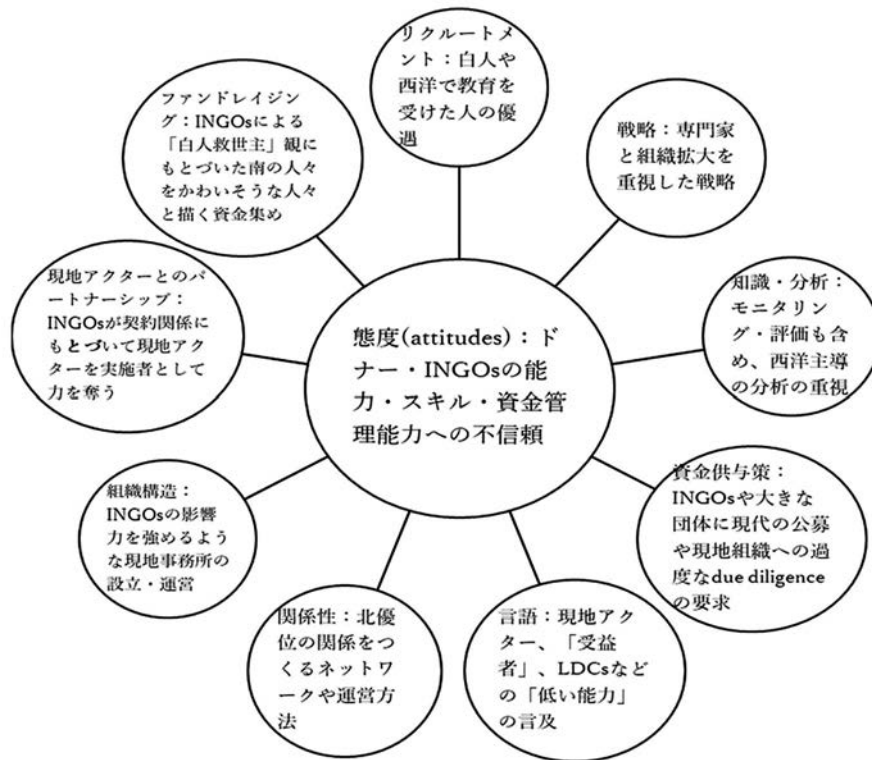


図1: 「構造的な人種主義」の現れ方  
(出典) Peace Direct (2021: 33) を筆者改変

## V. INGOsやODA 機関に求めること

では2つのレポートは、北のNGOを含むINGOsやODA機関のどのような変革を求めているのだろうか。2つのレポートの提言は多岐にわたる。それぞれのレポートの項目と、各項目で提唱されている主要な施策や特記すべき点をまとめよう。

### 1. RGレポート

RGレポートは「南のCSOは長いこと、ドナーの政策と実践を現在のトップダウンで新植民地的なものから、南の市民社会への真のパワーシフトを求めてきた」(DAC-CSO Reference Group 2022: 5) と述べた上で、以下の提案を行っている (Ibid.: 5-7)。

- ① ドナーの政策と実践をパートナー国のCSOのリーダーシップと持続可能性を高めるよう変革する。
  - ・ 価値 (連帯・オーナーシップ) などを重視し、南のCSOの「道具化」(instrumentalisation) を避けた資金支援策
  - ・ フェミニスト原則<sup>12)</sup> の適用
  - ・ 現地のCSOとの対話・コンサルテーションの制度化
  - ・ ドナーの優先順位の現地の市民社会との共同開発
  - ・ 透明性、失敗に関する公開性
  - ・ 南の特定のCSOへの多年度コア支援

・ 現地のCSOネットワークの評価基準の採用

- ② ドナーはパートナー国のネットワークにインセンティブを与え、連携し、そのスキル、コミュニティへの到達力、知、ドナーと連携する上でのキャパシティを最大化すべきである。
  - ・ パートナー諸国におけるドナー、北のCSOの役割の再検討
  - ・ パートナー国の現地主導のCSOネットワークの支援策の設計
  - ・ ドナーの共同基金
  - ・ 南のCSO主導のドナーのネットワーク
- ③ ドナーの南のCSO強化のための資金供与策でアドボカシー支援を重要部分にする。
  - ・ ドナーの戦略をパートナー国の開発戦略に整合させるにあたってのインクルーシブなオーナーシップの保障
  - ・ 現地のCSOのアドボカシーの役割を重視した独立した資金支援策の保障

RGレポートは以上の提言のあと、南のCSOの3つの問いかけで結ばれている (Ibid.: 7)。

- ① 私たち (南のCSO) はドナーの南のコミュニティのビジョンに対する発言権があるだろうか。ドナーの前提条件でなく対話を通じて共通の目標にたどり着けるだろうか。

- ② 私たちはプログラムがいかに設計、実行されているのかについての真の政策決定に働きかけられるのだろうか。
- ③ 私たちはプログラムだけでなく事務管理費といったことも含め資金配分について発言力と共有された政策決定権を持っているのだろうか。

## 2. PDレポート

PDの提言は、ドナー・INGOs・政策決定者に対するものと、特にINGOsに対するもの、CSOにかかわる個人に対するものにわかれている（Peace Direct 2021: 5-6; 37-41）。

- ① ドナー・INGOs・政策決定者に対するもの
  - ・「構造的人種主義」の存在と問題に取り組む集団的責任を認知する。
  - ・INGOsと現地パートナー間の資金を出す側ともらう側の力関係についての話し合いを奨励する。
  - ・特に周縁化された人々が現行システムを問う変革のスペースをつくる。
  - ・ことばに気をつける。「受益者」(beneficiaries)、キャパシティ・ビルディングのような不適切なことばをやめ、新しい表し方についてコミュニティと話し合う。
  - ・批判（ジェンダー・人種などを背景としたものも含め）に対してオープンな組織カルチャーをつくる。
  - ・寛容に信頼し、積極的に資金供与を行う。：具体的には共同ファンド、直接支援、現地CSOに対する使途不特定の資金供与の割合に関するターゲット設定など。
  - ・雇用慣行を変える。海外で外部者の雇用を再検討し、北でもスタッフのダイバシティを図る。
  - ・内発的な知への投資と認知。
- ② 特にINGOsに対するもの
  - ・「白人目線」にもとづく資金集めをやめ、「ダイバシティ・平等・インクルージョン」レンズを導入する。
  - ・現地組織への権力移譲のマイルストーンを明確にした戦略を採用する。
  - ・「現地化」を現状肯定や組織の特定の立場の擁護に使わない。
  - ・現地組織とのパートナーシップをより平等で、相互にアカウントビリティを持ち、現地のリーダーシップと持続可能性を重視したものにする。
- ③ CSOにかかわる個人に対するもの
  - ・自分のアイデンティティやCSOで活動する動機を問い、「白人目線」に支配されていないのかを検証する。

- ・力関係について真剣に考える。
- ・援助の「脱植民地化」の運動を支持する人々を組織化・ネットワーク化する。

## おわりに

本稿では、DAC市民社会勧告をもとに、南のCSO支援についてのツールキット作成にあたって議論されたCSO支援の「現地化」の問題についての南のCSOの視点を提供した2つのレポートを紹介した。2つのレポートはともに、今日のドナー（ODA機関とINGOs）と南のCSOの関係を植民地主義的だとし、ドナー主導あるいはドナーにパワーが集中した関係を批判し、南主導の関係への転換を求める。CSO間では、INGOsの優先順位変更などに左右されない南主導の支援策をつくるのが課題である。ODAによるCSO支援に関しては、南のCSOに対するコア支援やプログラム支援の強化、アドボカシーやネットワーク団体への支援も求め、非常に多くのものはプロジェクト単位で短期間になりがちな南のCSOへの資金供与策の改革も求めている。2つのレポートがODA機関はもちろん、INGOsへの厳しい批判を含んでいる。前述のようにDAC市民社会勧告は、パートナー国のCSOに対する支援をコア支援やプログラム支援の強化も含めて唱え（第2の柱4）、また南北CSO間のパートナーシップのあり方の改善に対するインセンティブを与えることも求める（第3の柱4）。

「援助の脱植民地化」を唱えるPDレポートはより強く現在のODA機関やINGOの植民地主義的な支援を批判するとともに、「構造的人種主義」という概念を用いつつ、背景にある援助に内在する「白人救世主」「白人目線」に対する批判、INGOsの現地事務所に対する批判、南の活動現場だけでなく北のCSOにおける人種主義をあえて肌の色の用語も用いつつ問題にしている。このレポートからは「現地化」を超えた「脱植民地化」が必要だという主張が読み取れる。なお、Peace DirectのCEOのDylan Mathewsは、コア・プログラム支援など柔軟で予測可能な形での南の市民社会への支援を含んだDAC市民社会勧告を歓迎することを明らかにしている（Mathews 2022）。

はじめに述べたように、パートナーシップといいつつも北が強いパワーを持つ非対称的なものだという批判、南北対等なパートナーシップへの転換は、南のCSOが台頭してきた1980年代ころから言われてきた。イスタンブール原則では原則の1つになった。しかし現実とは変わっていないことを強く指摘し、植民地主義と結びつけて不満を表したのが、本稿で取り上げた2つのレポート、

とりわけ「構造的人種主義」に言及したPDレポートであった。

RGレポートはより実践的な分析や提言が多いのに対し、PDレポートは価値観や理念にかかわる。これは前述した2つのレポートの目的や時期の違いに由来するものであろう。

INGOsの側でもこれに対応した動きは見られる。大規模多国間CSOが署名し、アメリカの国際開発協力CSOsのネットワークであるInterActionなどが賛同する形で<sup>13)</sup>、Pledge for Change (P4C) 2030として、2022年10月下旬に対等なパートナーシップ (equitable partnership)、「白人目線」にもとづかない情報の伝え方などを公約するペーパーを発表した (Pledge for Change 2030 2022)。

最後に日本への示唆を考えてみよう。PDレポートでは日本に関する言及はないが、レポートの用語では日本人はWhiteではなくBrownであろう。Whiteでないから日本の政府・CSOの援助は「構造的人種主義」、特に「白人救世主」「白人目線」と関係ないのだろうか。現場に入る日本人 (JICAにより派遣される専門家や青年海外協力隊員、CSOワーカー) も取り上げ方次第で「日本人救世主」にならないだろうか？日本の経験の強調の仕方次第で「日本人目線」と見られる危険性はないだろう

か？日本のCSOの現地事務所はPDレポートの批判に当てはまらないだろうか？日本も帝国主義列強の一員であった歴史を活動でどう踏まえるか？自問が必要なことである。

ODAによるCSO支援策としては、南のCSOに関しては在外公館を窓口とする草の根人間の安全保障無償協力がある。それ自体は評価されることであるが、単年度でセクターが限られるという限界がある。日本のNGOに対する主要なスキームであるNGO連携無償資金協力では、日本のCSOの主体的な企画・立案が求められ、南のパートナーCSO主導で日本のCSOが側面支援する事業は対象としないが、この点の再考も必要となってくるだろう。いかにDAC市民社会勧告が求めるようにODA機関から直接、あるいは日本のCSOを通じて、プロジェクト単位ではなくコア支援・プログラム支援を可能にする検討が求められる。

最新の2020年の統計では、DAC全体のODAのうち14.1%がCSOに対するものであるが、日本は1.3%に過ぎず、DAC諸国内で最下位から2番目である (OECD 2022)。南のCSO支援はCSOに対するODAの増加の中で行われるべきであることを付記しておきたい。

- 1) この勧告はDACメンバー以外にも、国際機関や新興ドナーが賛同できる。
- 2) 筆者はDAC-CSO Reference GroupとそのDAC市民社会勧告に関するタスクフォースとワーキング・グループに参加してきている。本稿はそうした経験にもとづく部分があるが、本稿の諸見解はRGやワーキング・グループの見解を代表するものでなく、筆者個人のものであることを明らかにしておきたい。
- 3) 近年、DACではODAの受け取り国の南の諸国 (途上国) をパートナー国 (partner countries) と表記している。本稿では注目する文書の表記を尊重して「パートナー国のCSO」と「南のCSO」の両方を用いるが、同意のものとして考えていただきたい。
- 4) DACのCommunity of Practiceはさまざまなテーマについてつくられ、各メンバーの本部レベルの専門家の実践に関する意見交換の場である。議事録は公開されていない。
- 5) 本稿でいう援助にはODA機関とともにCSOも含む。
- 6) コア支援とはプロジェクトやプログラム単位の支援ではなく、CSOの年間あるいは複数年間の活動計画 (事務管理コストを含む) への一定割合の支援である。
- 7) ゼロ・ドラフトはCSO関係者にも回覧されているが、OECDのホームページなどで公開されていないため、本稿では引用を控えることとした。
- 8) RG以外にDACメンバーなどから同様の提言があったのか

は不明である。

- 9) チャットム・ハウス・ルールとは、イギリスの王立国際問題研究所が最初用いたもので、参加者は発言内容を自由に使えるが、発言者やその身元を明かさず発言の匿名性を保証することで、自由で開放性のある議論を進めるもの。
- 10) 本稿では、ドナーとは二国間・多国間ODA機関、INGOsなどの援助機関を含む。
- 11) アカウンタビリティ (accountability) について、Edwards and Hulme (1995: 9) は「個人や組織が認知された権威に報告し、行動に関して責任を持つ手段として一般的に解釈される」と述べる。よく「説明責任」と訳されるが、筆者は行動に関する責任という要素が不十分であることから、アカウンタビリティと表記したい。
- 12) フェミニスト原則が出てくるのは、フェミニズムを強調する団体は南のCSOパートナーを尊重する傾向があるという経験にもとづく (DAC-CSO Reference Group 2021: 4)。RGレポートでフェミニスト原則について脚注で参照されているのは、カナダのCSOであるEquality Fundのフェミニスト原則である (Equality Fund 2020)。
- 13) 署名団体は、ActionAid、CARE International、Christian Aid、Humanitarian Aid International、Oxfam、Plan International、Save the Children Internationalで、InterAction。他いくつかの団体も賛同している。

\* 本稿は国際開発学会第33回全国大会 (2022年12月3-4日、

明治大学)における報告をベースにしたものである。ディスカッサントの山口健介先生(東京大学)をはじめ、コメントや質問をいただいた皆様にお礼申し上げます。

#### <参考文献>

- Bernstein, H (2000) "Colonialism, Capitalism, Development," T. Allen and A. Thomas eds., *Poverty and Development into the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford: The Open University Press.
- DAC-CSO Reference Group (2020) "CSO Reference Group comments to the draft DAC document on civil society enabling environment"
- DAC-CSO Reference Group (2021a) "CSO comments on the draft DAC Policy Instrument on Enabling Civil Society"
- DAC-CSO Reference Group (2021b) "Letter to the Chair and Members of the DAC with regard to Recommendation on Enabling Civil Society"
- DAC-CSO Reference Group (2022) "Strengthening Leadership of Civil Society in Partner Countries: Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society: Reflections and Proposals from a Southern CSO-Led Discussion"  
(以上4つのDAC-CSO Reference Groupの文書は<https://www.dac-csoreferencegroup.com/dac-recommendation-on-enabling-civil-society>で閲覧可能)
- Drabek, A. (1987) "Development Alternatives: The Challenge for NGOs—An Overview of the Issues," *World Development*, Vol. 15 Supplement.
- Edwards, M. and D. Hulme (1995) "NGO Performance and Accountability: Introduction and Overview," M. Edwards and D. Hulme eds., *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, London: Earthscan.
- Elliot, C. (1987) "Some Aspects of Relations between the North and South in the NGO Sector," *World Development*, Vol. 15 Supplement.
- Equality Fund (2020) "Principles for Feminist Funding" <https://canadianwomen.org/wp-content/uploads/2020/05/Feminist-Philanthropy.pdf> (2022年11月30日アクセス)
- Mathews, D. (2022) "Coming to a cinema near you: the OECD Recommendation on Enabling Civil Society," <https://www.bond.org.uk/news/2022/09/coming-to-a-cinema-near-you-the-oecd-recommendation-on-enabling-civil-society/> (2022年12月2日アクセス)
- OECD (2011) *How DAC members work with civil society organisations*, Paris.
- OECD (2012) *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Review*, Paris.
- OECD (2020) *Development Assistance Committee Members and Civil Society*, Paris.
- OECD (2021) DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. (OECD/LEGAL/5021)
- OECD (2022) *Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS) 2019-2020*, Paris.
- OECD (forthcoming) *Funding Civil Society in Partner Countries: Toolkit to Support Implementation of the DA Recommendation on Enabling Civil Society*, Paris.
- Open Forum for CSO Development Effectiveness (2011) *The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*.
- Peace Direct (2021) *Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation*, London. <https://www.peacedirect.org/publications/timetodecoloniseaid/> (2022年11月23日アクセス)
- Peace Direct (2022) "Discussion Paper: Localisation and Decolonisation: The Difference that Makes the Difference." <https://www.peacedirect.org/publications/localisation-and-decolonisation/> (2022年11月30日アクセス)
- Pledge for Change 2030 (2022) "Pledges for Change (P4C) 2030" <https://pledgeforchange2030.org/wp-content/uploads/2022/10/P4C-statements-2.pdf> (2022年10月28日アクセス)
- Willies, K. (2021) *Theories and Practices of International Development*, Third edition, London and New York: Routledge.
- 高柳彰夫 (2014) 『グローバル市民社会と援助効果—CSO/NGOのアドボカシーと規範づくり』法律文化社。
- 高柳彰夫 (2022a) 「DAC市民社会勧告の特徴と今後の課題」フェリス女学院大学国際交流学部『国際交流研究』24号。
- 高柳彰夫 (2022b) 「DAC市民社会勧告と日本の課題」THINK Lobbyインサイト <https://thinklobby.org/insight/dac-takayanagi/> (2022年10月29日アクセス)

## Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society: Southern CSOs Perspectives on Supporting Local Civil Society Organisations

TAKAYANAGI Akio

Ferris University, Faculty of Global and Intercultural Studies

**Abstract** On July 6, 2021, the OECD's Development Assistance Committee (DAC) adopted the DAC Recommendation on Enabling Civil Society on Development Co-operation and Humanitarian Assistance. The DAC's Community of Practice on Civil Society and the OECD Secretariat are currently working on toolkits to implement the Recommendation. The first toolkit is on supporting local civil society organisations (CSOs) in partner countries. While drafting this toolkit, CSOs called for the "localisation" of official aid agencies' support for CSOs and "decolonisation." This paper focuses on the discussions around the "localisation" and "decolonisation" of the aid system. This paper analyses two CSO publications that influenced the toolkit process; "Strengthening Leadership of Civil Society in Partner Countries" by the DAC-CSO Reference Group's Working Group on the DAC Recommendation (2022) and "Time to Decolonise Aid" by Peace Direct (2021). Both publications address the power imbalance between donors, including the international NGOs (INGOs) and the CSOs in the Global South. The Peace Direct report strongly addresses the "structural racism" in the current aid system. The recommendations in the two reports include changes in attitudes of the official donors and INGOs, transformation to the southern-led leadership in partnerships and establishment of funding mechanisms such as core and programme support for Southern CSOs. The paper concludes with the implications of the "localisation" and "decolonising" discussions for the Japanese CSO community.

**Keywords:** DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance, local civil society organisations, localisation, decolonising aid, structural racism

# NGOの構造的な課題への問いかけ

## — 『データブック2021』と国際開発学会RTの学びから—

楯 晃 次<sup>1)</sup>、長谷川 雅 子<sup>2)</sup>

1) 株式会社EMA

2) 一般財団法人CSOネットワーク

### I. NGOの歴史・現状・課題からの考察

#### はじめに

本稿は、国際協力NGOセンター（JANIC）が2022年2月に発行した『NGOデータブック2021』<sup>1)</sup>とそれに伴う調査・分析、及び2022年6月に行われた国際開発学会第23回春季大会のラウンドテーブル（RT）<sup>2)</sup>における議論を踏まえた論考である。国際開発学会RTの議論は、『NGOデータブック2021』に加えて、大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所が2022年3月に編集発行した『増補改訂版日本ボランティア・NPO・市民活動年表（以下『年表』）』の国際協力分野の増補改訂に伴う調査・分析にも依拠している。

日本では一般に、国際的な課題に取り組む非営利組織をNGOと呼び、国内や身近な課題に取り組むNPOと区別しているが、NGOに特化した登録制度や法人格が存在しないため、NGOの実態を把握するには個別の実態調査が必要とされる。そのためJANICでは、1994年にNGOの実態調査を開始し、『NGO data book：数字で見る日本のNGO』と題しその結果をまとめて発行し、その後も1996年、1998年、2006年と『NGOデータブック』を継続的に世に出しNGOの実態を発信してきた。2011年からは、調査を含むデータブックの発行が外務省の委託事業となり、前回2016年版を経て、本稿が依拠する『NGOデータブック2021』へと繋がってきている。

初代データブックから27年が経ち、7代目となる今回の『NGOデータブック2021』では、日本のNGOの成熟した姿とともに、社会課題に取り組むアクターの多様化の中、NGOがその存在意義に悩み方向性を模索している様子がうかがわれた。

『NGOデータブック』の目的は、外務省はじめ様々なセクターとの連携や協働、支援や参加を促進するための情報提供とされるが、それ以上にNGOで活動する私た

ち自身が、NGOの現在地を知り、NGOを取り巻く状況を見据え、これまでの歩みを踏まえて、今後のチャレンジを考え語り合うための共通基盤を提示することにあると思われる。国際開発学会RTでは、小規模ながらもそのような議論を、日頃よりNGOに支援・連携したりアドバイスする立場の方々を交えて深めることができた。

そこで本稿では、上記国際開発学会RTの議論を踏まえ、今後のNGOの方向性やチャレンジについて考え対話を深める際の一つの共通基盤の提供を目的に論考を行う。本章の進め方としては、次節でまず『NGOデータブック2021』と『年表』によって整理されたNGOのこれまでの歩みを紹介し、続く3節で、『NGOデータブック2021』から明らかになったNGOの活動の進化や成熟の側面を紹介する。4節では筆者の捉えたNGOを取り巻く社会状況の変化を提示し、終節において、NGOとして今後必要とされる取組みについて国際開発学会RTの議論を参考に論じてみたい。

#### 1. 日本の国際協力NGOの歩み

日本のNGOの多くは、高度経済成長の時代に入った1960年代以降に設立されている。『NGOデータブック2021』では、1960年代から現在に至る約60年の間に生まれたNGOを、設立年代に従って「第1世代」から「第6世代」までの6つに分類しその特徴とともに紹介している。

日本のNGOの60年余の歩みを概観すると、NGOがその時代の国際的な問題に応える形で生まれ、その後活動を進化させていく様子が浮かび上がってくる。

注目すべき傾向としては、NGOの新規設立数が、1990年代をピークに減少の一途をたどっていることである（図1参照）。この動向をどう評価するかは議論の分かれるところだが、減少の背景には、国際開発における重点課題の変化や、国際課題に取り組むアクターの広が

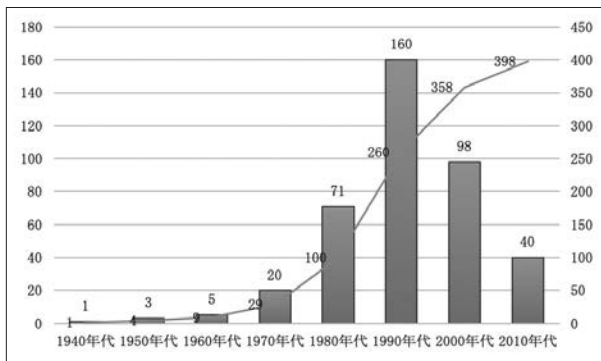


図1：年代別NGO設立数及び累積団体数

りなどNGOに関わる直接的な要因とともに、国際情勢の変化に代表されるNGOを取り巻く社会状況の変化など間接的な要因も考えられる。NGOを巡る社会状況については3節で詳述する。

それでは、6つの世代区分に沿って、国際問題とその時代のNGOの特徴について振り返ってみたい。

#### 「第1世代」(1960年代～70年代前半)

60年代前半、日本のNGOの草分けは、キリスト教など宗教関係団体の慈善活動の流れや国際組織の要請から設立され、彼ら彼女らは主としてアジアの途上国の貧困層に対する直接的支援に取り組んだ。「日本キリスト教海外医療協力会 (JOCS)」や「家族計画国際協力財団 (現JOICFP)」などである。

70年代に入り、バングラデシュの独立や国連人間環境会議が開催され、南北問題や環境問題への関心が高まる中設立されたのが「シャプラニール＝市民による海外協力の会」などである。

海外に本部を持つNGOの支部もこれ以降日本で活動を始めるようになり、「アムネスティ・インターナショナル日本」「世界自然保護基金 (WWF) ジャパン」などが設立された。

#### 「第2世代」(1980年前後)

1980年前後に大量のインドシナ難民が発生し国際問題化する中で多くのNGOが設立された。「難民を助ける会 (AARジャパン)」「日本国際ボランティアセンター (JVC)」「曹洞宗東南アジア難民救済会議 (JSRC) (シャプティ国際ボランティア会 (SVA) の前身)」などである。

1979年はNGOの勃興期であることを象徴して「NGO元年」とも呼ばれている。この時期のNGOは、当初の現地の緊急支援や物資の提供から、中長期的な現地ニーズに対応して現地コミュニティの支援を目的とする開発協力で活動の重点を移行させていった。

#### 「第3世代」(1980年代)

80年代は、アフリカの大規模干ばつに対する飢餓救援を契機に日本のNGOがアフリカに活動範囲を拡大した時期である。また、日本のNGOが増加する中で、「NGO活動支援センター (JANICの前身)」「関西国際協力協議会 (関西NGO協議会の前身)」など、NGOの支援やネットワークづくりを担う中間支援のNGOが設立されたのもこの頃である。

さらに、1989年には外務省NGO事業補助金がスタートし、NGO草創期の60年代から30年近くが経過しNGOの数も活動も充実してくる中で、公的な資金援助が開始された。

#### 「第4世代」(1990年代)

90年代は、ユーゴスラビア紛争やルワンダ虐殺など世界各地で民族紛争が起き、またフィリピンのピナツボ火山噴火など大規模な自然災害が起こる中、緊急人道支援を目的としたNGOの設立が数多く見られた。さらに、1992年に開催された地球サミットを機に地球環境問題をテーマとするNGOの設立も進んだ。

1995年には阪神淡路大震災が起こり、その際に正確な情報が得られなかった外国人に対する支援が、その後の多文化共生の活動に繋がっていく。阪神淡路大震災に全国から多くのボランティアが駆けつけたことを受け、1998年には「特定非営利活動促進法 (NPO法)」が成立・施行され、上記の国際情勢とも相まってこの時期にNGO設立数はピークを迎えることになった。

#### 「第5世代」(2000年代)

2000年に向けて沸き起こった最貧国の債務帳消しを求める世界的キャンペーン「ジュビリー2000」や地雷廃絶国際キャンペーン (ICBL) の流れを受け、グローバルイシューに関する提言やキャンペーン活動が活発化したのがこの時期である。サミットなどの国際会議に合わせてNGOが集まり社会に向けて声を上げていくことが以後常態化していく。

また、2000年代以降企業の社会的責任 (CSR) への要請が高まり、一方で「BOP (Base of the (economic) Pyramid)」に属する人々を市場とするビジネスが注目を集め、その流れの中から、ビジネス的な手法を用いて社会課題の解決に取り組むNGOが登場し脚光を浴びた。

#### 「第6世代」(2010年代)

2010年代は、2011年の東日本大震災を機に多くのNGOが国内の復興支援に携わるようになり、NGOとNPOの境界が曖昧になり始めた時期と言える。2000年

代に設立された団体の流れを継いで、この世代は、ビジネス手法の活用や企業との連携を得意とし、VR等新しい技術の活用にも積極的な特徴が見られる。

## 2. 日本の国際協力NGOの現状

以上、日本の国際協力NGOの60年余の歩みを振り返ったところで、次に、『NGOデータブック2021』のアンケート調査から明らかになった日本のNGOの活動の進化や成熟の側面を見ていきたい。浮かび上がってきたのは、支援ニーズに従って活動地域を広げ、パートナーシップにより現地化を進め、活動内容を深化させてきたNGOの姿であった。また、コロナ禍による負の影響は大きかったものの、その中でも、現地の緊急ニーズに 대응、セーフティネットとして奮闘する様子が伺えた。

### (1) 現地化の傾向

国際協力活動では、従来より、現地オーナーシップの尊重と、現地や関係団体とのパートナーシップの重要性が唱えられてきた。近年では「ブラック・ライブズ・マター (BLM)」運動やそこから遡った過去の植民地主義に対する見直しの広がりを背景に、「現地化 (localization)<sup>3)</sup>」の議論が欧州を中心に進んでいる。

「現地化」が求める取組みは幅広いが、『NGOデータブック2021』から読み取れる海外事業の実施主体に限って見ると、現地カウンターパート主体の事業あるいは現地カウンターパートと連携して実施される事業が、前回2016年調査に比べ約1.5倍増加しており、日本のNGOにも「現地化」の進展がうかがわれる。この傾向は、海外の事業内容に「人材育成」や「パートナーシップによるプロジェクト支援」が多いことからある程度支持されるものと思われる。

### (2) 活動地域：アジアの割合の減少とアフリカの増加

海外の活動地域としては、地理的な距離が近く社会・経済的にも繋がり強いアジアの国々が多いという傾向は変わっていないが、前回2016年の調査に比べると、アジア地域で活動している団体の割合が14ポイント減少し、逆にアフリカで活動する団体の割合が11ポイント増加した (図2参照)。

アフリカ日本協議会の「アフリカで活動する日本のNGOデータベース<sup>4)</sup>」に掲載されている123団体を一覧すると、これまでアジアなどで活動していた団体が活動をアフリカに広げている様子がうかがわれる。このことから、日本のNGOが、地理的に遠くこれまで比較的繋がりの薄かったアフリカに新たなニーズを見つけ、活動の範囲を広げている姿が浮かび上がってくる。1993年

に立ち上がった「アフリカ開発会議 (TICAD)」の開催やそれへのNGOの関わりの深化、日本・アフリカ間の社会・経済的な結びつきの拡大なども、アフリカ支援数増加の背景にあると考えられる。アフリカ自らによる「Agenda2063 = 私たちが求めるアフリカ<sup>5)</sup>」が示すような、持続的・内発的発展に寄り添った支援を期待したい。

### (3) 海外活動分野は「人権」が増加、SDGsの取組みでも格差是正の増加が目立つ

海外の活動分野では、「教育・職業訓練」「開発・貧困」「保健・医療」「飢餓・災害」の多い傾向は変わらないが、「環境」を挙げた団体の割合が10.5ポイント減り、「人権」に取組む団体の割合が4.7ポイント増加している点が注目される。(図3参照) また、国内外の活動がSDGsのどの目標に該当するかでも、ゴール1：貧困根絶 (11.2%)、ゴール4：質の高い教育の普及 (10.8%)、ゴール3：健康・福祉の促進・普及 (9.1%) の上位3つの目標に変化はないが、前回に比べ、ゴール10：不平等・格差の是正 (9%)、ゴール17：パートナーシップ (8%)、ゴール16：平和で公正な社会 (8%) が大きく回答を増やしたことが目を引く。グローバル化が進みナショナリズムの台頭や格差の拡大、社会の分断が進む中、多様性を尊重し様々なアクターとの連携によって、公正で持続可能な社会を目指し取組みを深化させているNGOの姿が現れているものと思われる。

### (4) コロナ禍の影響

最後に、2020年初頭に始まった新型コロナウイルス感染症のNGOに与えた影響を見ておきたい。アンケートからは、国際協力NGOの既存事業のほぼ全て (海外事業96.3%、国内事業96.9%) にネガティブな影響があり、調査時点 (2022年10月) では、約半数で状況は好転していなかった。また、全体の約56%が前年に比べて収入の減少に直面しており、持続化給付金、家賃給付金等政府の助成制度を活用した団体も59%にのぼった。

一方、そのような困難な状況下においても多くの団体が、NGO・NPOの活動継続支援や、国内外の感染症対策関連事業 (海外72、国内31) 感染症対策関連以外 (海外60、国内27) を新規に実施していた。具体的には、活動支援では、JANICによるコロナ対応のためのNGO・NPO向け情報発信など、感染症対策関連では、既存支援地域へのマスクや消毒用アルコール類の配給など、そして感染症対策関連以外では、ロックダウンや失業による物資不足や経済困窮に対する食料配布などが実施された。

組織運営では、コロナ禍をきっかけに、テレワークの

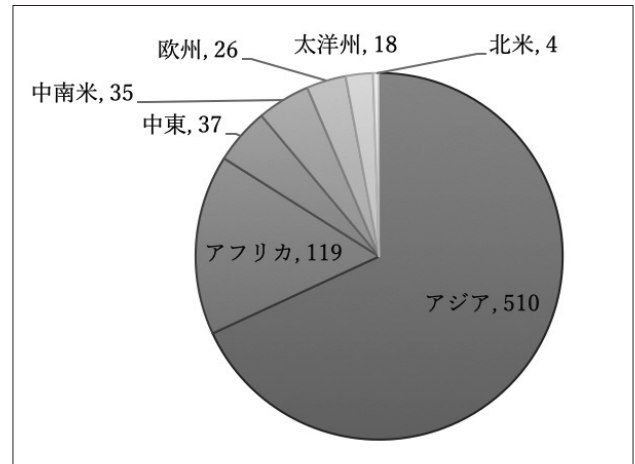
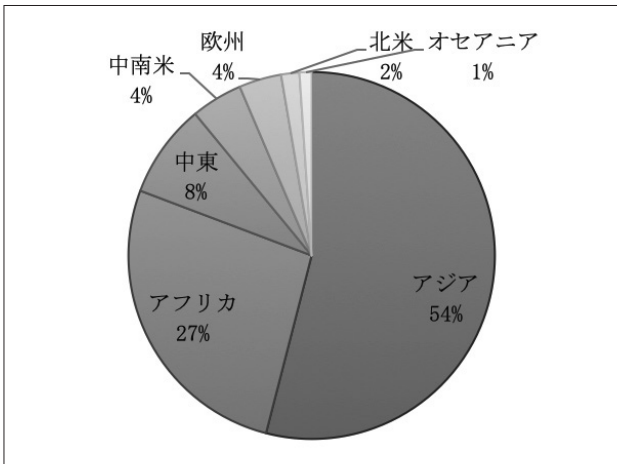


図2：NGOの活動地域（2021年・2016年）

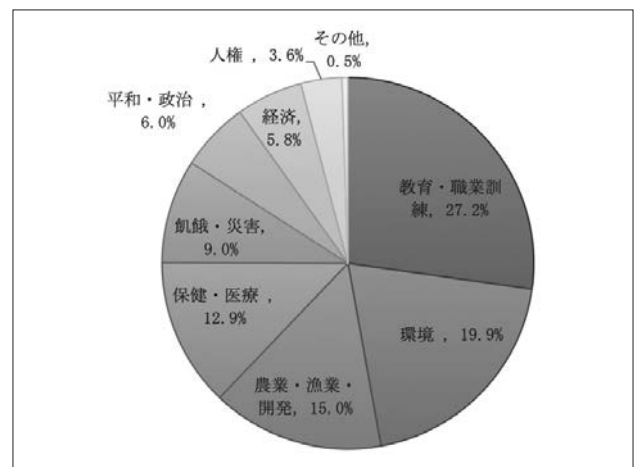
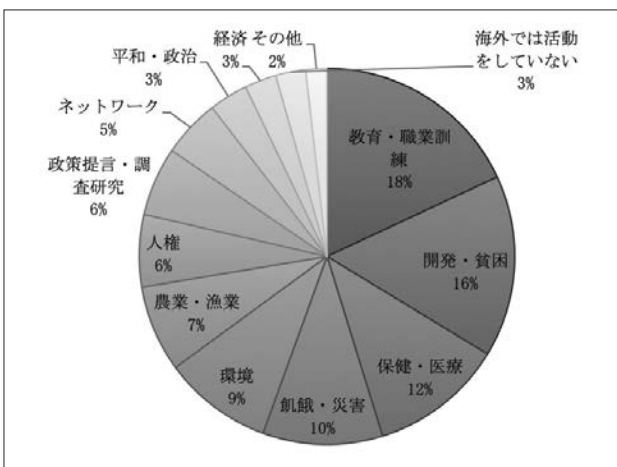


図3：NGOの海外活動分野（2021年・2016年）

導入（72%）、情報発信方法の工夫（60%）、内部承認・決済方法の変更（32%）等が進み、デジタル化・合理化が促進されたが、一方で情報セキュリティやガバナンスにおける新たな課題への対応が求められるようになってきている。

上記のように、日本のNGOは、草創期から60年間を経て成熟の時代を迎え、これまでの蓄積を踏まえながら新たなニーズを捉え、社会の意識の変化に応えながら地に足をつけて活動を深化させているように見受けられる。一方で『NGOデータブック2021』アンケートの自由記述欄には、NGOの存在意義を問うコメントや、マネージャー層の疲弊とともに世代交代の必要性を訴える声が複数寄せられた。次節では、NGOの存在意義に対する問いに応えるために、日本の国際協力NGOを取り巻く現在の国内外の社会状況について考えてみたい。

### 3. 日本の国際協力NGOを取り巻く社会状況

NGOを取り巻く社会状況の変化は、NGOに、国際問題の現場で人々に寄り添った支援を行うのみならず、自

らの役割を明確に自覚しより広い視点で活動することを求めるようになってきていると思われる。以下、社会状況の変化を挙げて考察してみたい。

#### (1) 開発の課題に取り組むアクターの多様化

従来は、国際機関や開発系政府機関、NGOなどに限られていた開発課題に取り組むアクターが、近年になって増加し多様化してきている。2000年代から注目を集めるようになったソーシャルビジネスは新しいアクターの代表格と言えるが、ソーシャルを謳っていない一般企業においても社会貢献活動を超え、本業で社会課題の解決を目指すケースが増えている。また、自治体においても、人材育成や地域間連携を目的とした国際協力事業に取り組んだり、大学や研究機関においても、技術協力や人材交流などが進められており、国際協力におけるNGOの存在感は相対的に薄まって見える状況となっている。

この変化に対し、国際協力NGOとしては危機感を感じる部分もあると思われるが、むしろ国際協力の裾野が広がる好機と捉え、多様なアクターとの連携を開拓し、

パートナーシップによる活動の中でNGOの存在感を高めていくことが重要ではないだろうか。そのためには、他のアクターの目的や強みを把握するとともに、NGOならではのミッションや、開発に関する専門性や現地の人々への理解を踏まえた事業ノウハウなどの強みを改めて確認し、国際協力活動におけるNGOの役割を明確にすることが必要だと思われる。

## (2) 国際開発の課題の多様化

国際開発に携わるアクターの多様化とともに、NGOが取り組む国際開発の課題も近年多様化してきている。2節(3)の海外活動分野にあったような、教育支援や農村コミュニティ開発などの従来からの支援分野に加え、グローバル化を背景とする国内の外国人労働者やサプライチェーン上の人権・労働問題、貧困や格差から生まれる少年兵の問題や、文化的要素の絡む児童婚や月経衛生対処なども含むジェンダーの問題など、開発課題が広範かつ複雑になってきている現状がある。また、外国人やサプライチェーンの問題に顕著のように、海外と国内で切り離すことのできない「社会課題のボーダーレス化<sup>6)</sup>」も進んでいる。

課題の多様化や複雑化は、もはやNGOだけでは解決のできない問題の増加を表しており、ここでも、様々なアクターとの連携の必要性が示されているように感じられる。NGOには、今後、開発のアクターをつなぐコーディネート力やアクターを束ねて活動を推進するマネジメント力が問われていくように思われる。

## (3) 市民社会スペースの縮小

国際協力NGOが国内外で自由に活動するためには、表現や結社の自由など市民の基本的権利の保障が前提となる。今世紀に入り権威主義が拡散する中で、民主主義の原則的な価値が脅かされ、NGOを含む市民社会組織の活動にも影響を及ぼしている。

世界の民主主義の状況を、世界中の研究者の協力の下、データと指標により測定している“V-Dem Institute”の『Democracy Report 2022』によれば、2021年は、過去最高の35カ国で表現の自由が著しく後退し、反対意見の尊重や話し合いの重視も32カ国以上で悪化するなど社会の分断の進む様子が示されている<sup>7)</sup>。

同種の指標に、市民社会組織の国際ネットワークCIVICUS<sup>8)</sup>が提供する「CIVICUS Monitor」の「市民社会スペース指標」がある。CIVICUSでは、市民社会スペースを「人々が自由に何の障害もなく互いに団結し参加しコミュニケーションし、そうすることで周囲の政治、経済、社会構造に影響を与えうる、普遍的に受け入

れられている一連のルール」とし、それは、「市民社会を保護する国家の義務に裏付けられた、集会、結社、表現の自由のための政策と実践の尊重である<sup>9)</sup>」と位置付けている。

CIVICUSの「市民社会スペース指標」は、市民社会の状況をOpenからClosedまでの5段階で評価しているが、最新の2021年11月時点では、世界の197カ国・地域のうちの117カ国、人口にすると世界の88.5%の人の住む国・地域が、深刻な状況とされる下位3段階にレイティングされている。この指標においても、上記V-dem同様市民社会を取り巻く環境は悪化しており、前回2020年の報告書以降13カ国で市民社会スペースが狭まり、その前の2019～20年間で11カ国の縮小が報告されている<sup>10)</sup>。

国際社会において民主主義が後退し、市民社会スペースが縮小しつつあることにNGOの活動も影響を受けざるを得ない。この状況に対してCIVICUSを始め多くの市民社会組織が提言を出しているが、日本のNGOも国内外のNGOや市民社会と連携し、声を上げていく必要があるだろう。国際的に認められた人権の尊重をベースに、公正な社会を目指す働きかけはNGOならではの役割であり、それは、脆弱な人々の人権を守ることの延長線上にある使命と捉えることができるのではないだろうか。

## 今後に向けて

ここまで、日本の国際協力NGOの約60年の歩みと現在の活動内容を概観し、NGOがその時代の国際社会のニーズに応じて誕生し社会の要請に合わせて活動を深化させてきた姿を描きだそうと試みた。その上で、NGOを取り巻く社会状況の変化を挙げ、成熟期に入り活動を充実させつつも、自らの存在意義への自問を抱えるNGOの今後の方向性を模索した。

国際開発学会RTでは、OECD-DAC（経済協力開発機構 開発援助委員会）による「開発協力と人道支援における市民社会の実現に関する勧告（以下、同勧告<sup>11)</sup>」への言及があった。同勧告は、DAC諸国等が出した「市民社会組織とのパートナーシップに関する初めての国際基準」として画期的とされている<sup>12)</sup>。同勧告では、市民社会組織を「SDGsの重要な貢献者」と呼び、「特に、SDG16の平和で包摂的で透明性の高い制度を持つ社会と民主主義を守り強化するための中心的な存在」であると<sup>13)</sup>位置付けた上で、市民社会スペースの縮小に対し、DAC諸国や国際機関として取組み、市民社会を支援し対話し、市民社会の援助効果と透明性や説明責任を強化することを掲げて<sup>14)</sup>、その取組みをメンバー諸国に呼びかけている。同勧告のNGOに対する大きな期待に

応えるためには、支援や活動の質の向上とともに、透明性や説明責任など組織としての社会的責任を向上させ、NGOを取り巻く社会に対してもっと働きかけていく必要があるだろう。

第3節でも触れたように、これからのNGOは、開発アクターや開発課題の多様化の中で、そのミッションを明確にするとともに専門性を向上させ<sup>15)</sup>、自らの目的や強みを明らかにした上で、多様なアクターとの連携において存在感を示し、脆弱な人々の視点や公益的な観点からのコーディネートやマネジメントを通したリーダーシップを発揮していくことが期待される。

また、市民社会スペースの縮小に対しては、国内に加え海外のNGOとの連携による情報発信、提言、アドボカシーが必要であろう。そしてそのような活動が市民に届くためには、日頃からの市民による理解や応援が重要であり、それを支える現場に根付き人々に寄り添うひたむきな活動と、わかりやすい発信が必要になると思われる<sup>16)</sup>。質の高い提言やアドボカシーを行っていくためには、NGOや市民社会の研究力の向上とその活用が不可欠であり、NGOや市民社会を対象として新たに設立されたシンクタンク「THINK Lobby」の今後の活躍が期待される。

次章では、『NGOデータブック2021』の調査から明らかになった日本の国際協力NGOの財務構造の特徴を論じ、NGO及びNGOに関わるステークホルダーに向けて、NGOの財務面からの組織運営の議論に対して客観的根拠を提示する。

## II. NGOの財務構造とその展望

### はじめに

本章では、日本の国際協力NGO（以下、NGO）の財務構造に焦点をあてる。NGO業界では、1983年から発行された『NGOダイレクトリー』や1994年から発行の

『NGOデータブック』を通して、調査年毎に業界規模がまとめられてきた。2022年3月に発行された『NGOデータブック2021』では、1992年からの業界規模推移を図4の通りまとめている。

図4の通り、業界規模は増加傾向にある。この増加背景には、NGO自身が社会へ積極的に寄付や会費、マンスリーサポーターの呼びかけ、フェアトレード商品の取り扱い、クラウドファンディングの活用などに加え、他セクターによる支援がある。例えば、政府・関係省庁による支援として、1989年に外務省が「NGO事業補助金」と「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を開始したのを皮切りに、91年には郵政省（当時）の「国際ボランティア貯金」、2002年には外務省「NGO連携無償資金協力（N連）」やジャパンプラットフォーム（JPF）の設立、JICAの「草の根技術協力」などがある。また地方自治体では、2008年からのふるさと納税を通じたNGO支援や佐賀県が代表例として挙げられる事務所誘致などがある。その他にも、宗教団体や助成財団等による支援、企業によるCSR活動、ESG投資、コレクティブアクションの文脈での連携や支援が挙げられる。

これらNGOへの支援の中で、図5の通り、助成・補助金が顕著に増加している。その要因には、上述のN連、JPF、草の根技術協力がある。2002年の支援実績を見ると、JPFを通じた支援が6.1億円、N連が5.9億円（草の根は実績なし）と12億円であったが、2009年には、65.8億円（JPF：28.4億円、N連：24.9億円、草の根：12.5億円）、2019年には131.1億円（JPF：55.4億円、N連：56.0億円、草の根：19.7億円）と、NGOの業界規模の拡大とそれに伴う活動の拡大に貢献している<sup>17)</sup>。

業界規模は継続した伸びがあり、その背景にはNGO自身の努力と多セクターによるNGOへの支援があることを述べてきたが、図6の通り、その実態は、上位10団体が全体の6割強を占める二極化構造にある。特に、その傾向は、2004年から鮮明になってきている。また寄付金の伸びも顕著であるが、これも最大規模のNGO1団

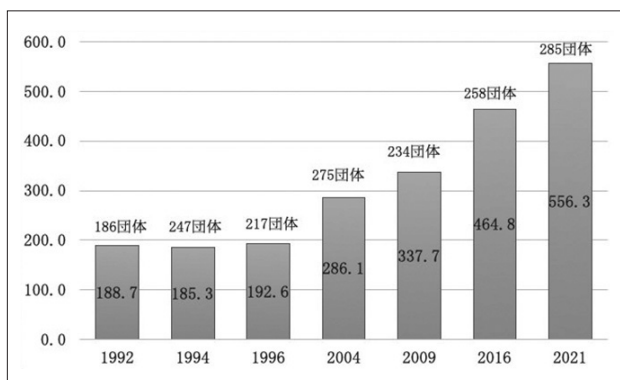


図4：NGO業界規模の経年推移（億円）

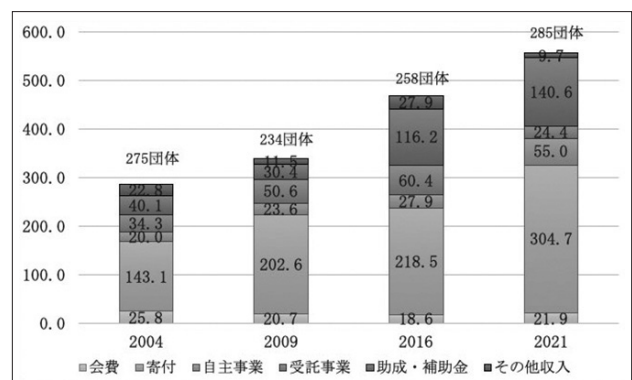


図5：業界推移の内訳（億円）

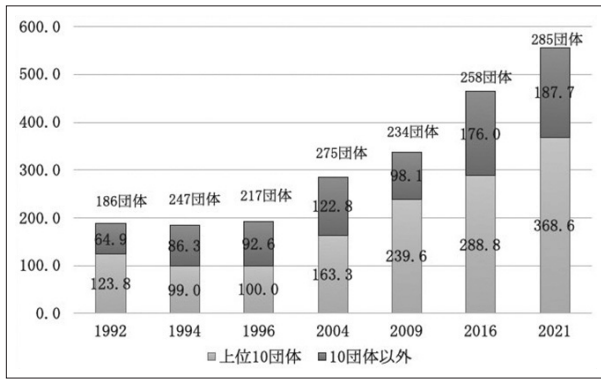


図6：二極化傾向にあるNGOの財務構造（億円）

体によるものが大きく、本業界規模の伸びは、上位10団体の成長が牽引している実態にある。

もちろんNGOは、収入規模の大小や成長によってのみ評価されるものではないが、NGOを経営するマネジメント層にとっては、自組織を取り巻く環境動向の把握や、収入規模毎の財務の特徴を知ること、自組織を経営する上で、捉えておきたい関心事の1つであろう。

本章では、『NGOデータブック2021』で使用された財務データを提供した、筆者が代表を務める(株)EMAが構築する最新の財務データベースを基に、NGO業界の財務構造や収入規模毎の特徴を明らかにする。

## 1. NGOの財務構造や成長に関する先行研究

日本のNGOの財務に関する調査は、上記の通り『NGOデータブック』で継続して行われてきた。一方で、日本のNGOの財務構造や成長に関する研究は少なく、筆者が2019年に収入規模上位15団体の成長戦略を博士論文としてまとめたものが最新となる。ただし、日本のNPO法人を対象とした財務構造や財務の成長、安定に関する研究は、2007年に山内らが日本全国のNPO法人の財務情報をデータベース化（Website）<sup>18)</sup>したことをきっかけに、活発に進められてきた<sup>19)</sup>。上記データベースを用いた財務構造に関する研究は、まず石田（2007・2008）が、財源の多様性と団体の自律性について分析し、田中・栗田・粉川（2008）はNPO法人のキャッシュフローを基に組織の持続性について分析を行った。また馬場・石田・奥山（2010）は、収入戦略と財務持続性について分析を行い、馬場・山内（2011）も、NPO法人の収入構造と成長パターンについて分析を行っている。ただし、いずれも単年度データの分析に留まる為、成長プロセスに関する検証が十分に行われていないといった課題がある。次に、複数年度のパネルデータを活用した分析では、愛知県県民生活部（2007）が、愛知県内のNPO法人の1999年度から2004年度までの6年間の財務データベースを構築し、その構造を分析した。また中

島・馬場（2012）は、愛知県県民生活部（2007）が使用したデータベースに2007年までの3年間の財務データを追加し、分析を行っている。そして田中・馬場・渋井（2010）及び田中・奥山（2011）は、東京都所管のNPO法人を抽出し、複数年度のデータベースを構築・分析をした。

これら単年度及び複数年度のデータベース共に、「保健・医療・福祉」分野の占める割合が大きい<sup>20)</sup>。同分野は、介護保険制度による事業収入が総収入に占める割合が大きく、結果、組織規模の拡大は、事業収入による貢献が大きく、寄付や会費、補助金の獲得が組織規模の拡大にあまり貢献しないとの結果が示されている。ただし、田中（2008）らは、分野毎に主な収入源も異なる為、分野別の分析を進めることを今後の課題に挙げている。

この課題に対応し分析を行ったのが、馬場（2009）及び馬場・山内（2011）である。分野を「保健・医療・福祉」「国際協力」「その他」の3つに分け比較研究を行っている。ここで「国際協力」が比較対象となった理由として、山内ら（2007）のデータベースにおける「国際協力」分野の収入が、会費・寄付・補助金の3つの収入源で総収入の約7割を占めており、他分野と大きく財務構造が異なる点を挙げている。

## 2. 2020年度現在のNGOの財務構造

### (1) 対象団体と使用データ

NGOの財務構造とその特徴を明らかにしていく上で、まず本章が対象とするNGOの範囲は『NGOデータブック2021』の対象団体424団体である。前節で挙げた単年度及び複数年度のデータベースを活用した先行研究では、特定非営利活動促進法（通称：NPO法）施行以降にNPO法人格を取得した団体のみを対象としているが、本章のNGOは、NPO法人以外の法人格や法人格を持たない任意団体も含まれる。尚、提供された2020年度の財務データベースは、424団体の内、任意団体や一般法人のため財務情報を入手できなかった団体を除く224団体である<sup>21)</sup>。本章では、この224団体の財務データを使用し、分析を進める。

最後に、使用するデータベースの構築方法とデータの限界について触れる。まずNGOの財務データベースは、活動計算書または正味財産増減計算書と貸借対照表（以下会計書類）<sup>22)</sup>に記載されている財務情報を基に構築されている。データベースの構築は、(株)EMAが運営する「Social map」<sup>23)</sup>で使用するために、2011年度からの会計書類を収集している。会計書類の収集方法は、内閣府が運営する「NPO法人ポータルサイト」及び所轄庁である各都道府県のホームページに公開されている会計書

類（電子媒体）を収集した。また所轄庁は、過去3年度分の会計書類のみWeb上で公開している場合が多く、それ以前のは、所轄庁に公開請求を行い会計書類の収集を行った。公益法人では、内閣府及び都道府県公式の総合情報サイトである「公益法人Information（Website）」を用いて会計書類を取得した。任意団体と一般法人では、各団体が運営するウェブサイトにて会計書類が公開されている団体のみ、収集・反映している。山内ら（2007・2008）が、データベースを構築した際に指摘した、貸借対照表と収支計算書（現：活動計算書または正味財産増減計算書）が整合しないケースの存在は、現在も少数ではあるが確認される。こうした限界のあるデータベースを基に、分析を行っていることを予め指摘しておく。

(2) データベースからみるNGOの財務構造

対象とする224団体の収入合計は、596.8億円で、平均

値は2億6,644万円、中央値 が3,514万円である。この数値は、内閣府（2021）が行う全国のNPO法人7,307団体を対象とした調査結果の平均値（認証NPO法人2,198万円、認定・特例認定法人9,599万円）と中央値（認証NPO法人348.9万円、認定・特例認定法人2,354万円）を比較しても高い値である。また図7では、収入規模別の団体数を示したが、500万円未満から5千万円の団体で全体の60%を占め、1億円未満では73%を占める。特徴は、5千万未満で1つのボリュームゾーンを形成する点と1億円台で団体が再増加している点である。田中ら（2008、2010）は、収入規模に「2千万円の壁」の存在を指摘したが、NGOでは「5千万円」と「1億円」にも壁が存在する可能性がある。

次に、収入規模別に収入合計をまとめたのが図8である。前述した1つのボリュームゾーンを形成する5千万円未満の134団体は、全団体の60%を占めるが、収入合

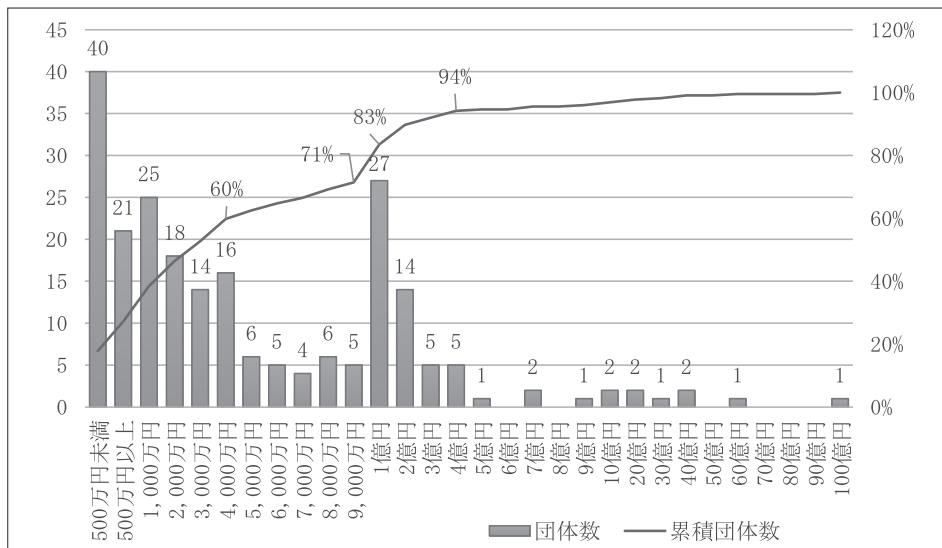


図7：収入規模別団体数

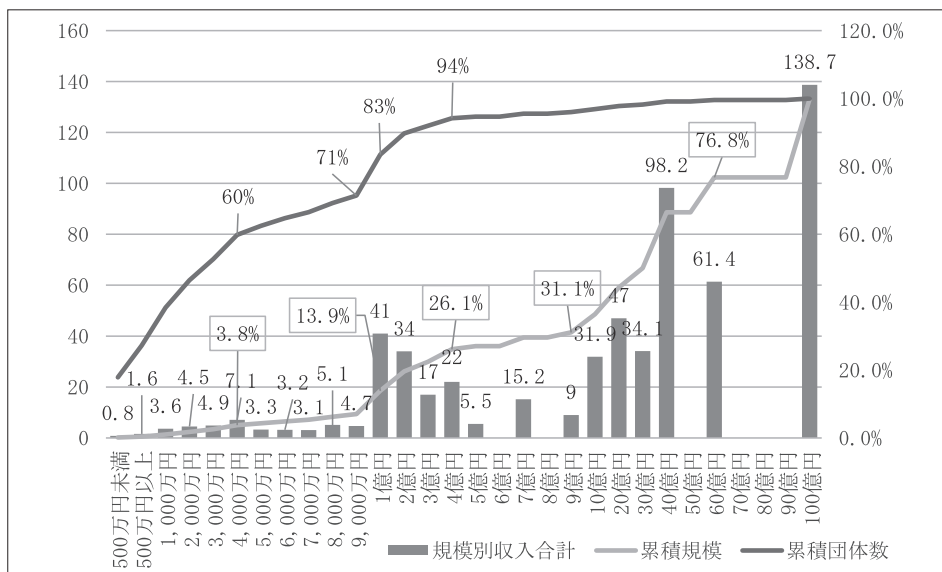


図8：規模別収入合計と累積団体数

計では、22.5億円と全体収入の3.8%しか占めない。また1億円未満の160団体（71%）で41.9億円（7.0%）、5億円未満の212団体（94%）で161.4億円（26.1%）である。5億円以上60億円以下の11団体で全収入の50.7%、100億円台の1団体で全体の23.2%を占め、この上位12団体で全体の4分の3に近い73.9%を占めるのが、NGOの財務構造の実態である。

図9は、収入規模別に収入に占める収入源の割合を表したものである。ここで収入規模を500万円未満、500万円以上2千万円未満、2千万円以上4千万円未満、4千万円以上1億円未満、1億円以上5億円未満、5億円以上の6つの区分を設定した。この区分は、先行研究の田中ら（2008）を参考にしつつ、先行研究では1億円以上として一括りにされていたものを、本章では1億円以上5億円未満と5億円以上に分けた。これは前述の1億円台に団体が再増加する点に、何かしらのシグナルが発生していると考えたからである。

図9から読み取れる特徴は、まず500万円未満と2千万円未満の2つのクラスでは、会費・寄付で全体収入の50%を占めるが、2千万円を超えてから、会費・寄付に

よる収入割合が下がり、代わりに事業収入の割合が高くなる。これは田中ら（2011）も指摘するように、2千万円未満の団体では、いわゆる身内による支援が多く、規模の拡大に向け、他の収入源を求めた結果、会費・寄付の割合が相対的に下がったと考えられる。また先行研究で示された事業収入による規模の拡大の関連性をNGOでも示唆しているが、介護保険制度関連の事業収入ではなく、スタディツアーや講演会、フェアトレード商品等によるものであろう。その後、4千万円以上から5億円未満では、助成・補助金の占める割合が高くなる。これはNGOへの支援で挙げたN連等へリーチした結果と推察できることから、NGOの収入規模の拡大は、必ずしも事業収入によるものではないと考えるのが妥当である。これは、山内ら（2007）が国際協力分野の収入源は、寄付・会費・補助金で総収入の約7割を占めると述べた通り、図9でも、全区分で同様な傾向が見られることから言える。

最後に、図10では、NPO会計に沿って4つの経常支出区分を基に、収入規模別の支出内訳をまとめた。2千万円未満では、事業費と管理費の人件費合計の割合が

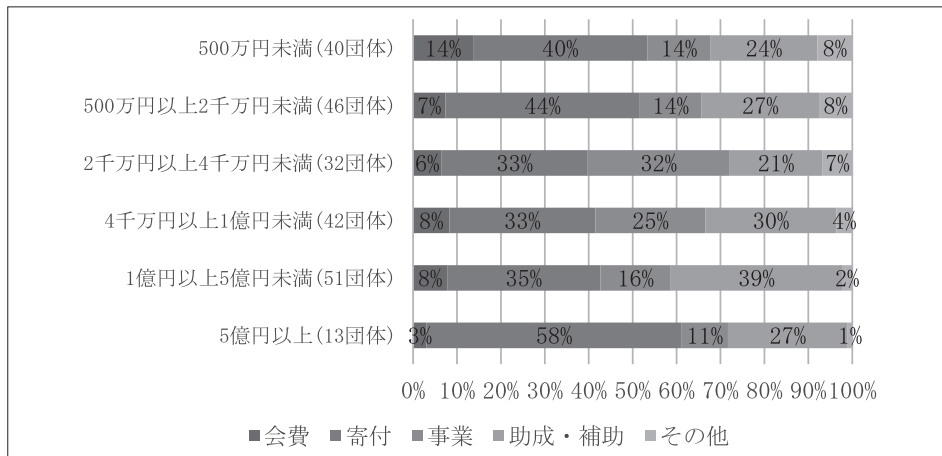


図9：収入規模別収入源割合

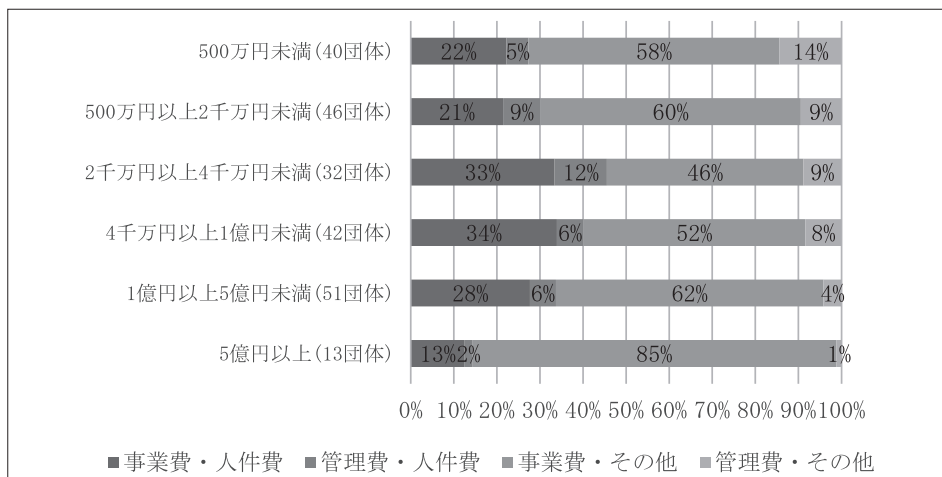


図10：収入規模別の支出内訳

30%以下であるが、これは正規・非正規職員数名が雇用できるギリギリのラインである。その後2千万円から1億円未満で人件費割合は40%前後と増加する。2千万円を超えた辺りが、職員数の増加や待遇改善といった組織体制を整備するタイミングにある可能性が高いと推察できる。尚、5億円を超えるまでの各クラスの人件費割合が、約30%から45%の間で推移することを明確に示したのは、本稿独自の成果である。

(3) 財務指標から見るNGOの財務構造の特徴

NGOを含む非営利組織全体で、利益を求めてはならないという誤った認識もまだ存在するが、組織として継続的に活動を行うには、収益を出し、将来のリスクに対応するための資金の蓄積が不可欠である。NGOの収益状況に関して、6つの収入区分毎に収益率を計算し、まとめたのが図11である。いずれの区分も、3・4割の団体はマイナスにある状態だが、逆の見方をすれば、6・7割の団体は収益を出し、資金を蓄積できている状況にある。特徴的なのは、収入規模が上がるにつれ、収益率

20%以上の割合が減少している点である。

上記の収益率では、将来発生しうるリスクへの対応や投資の資金源となる資金を、単年度でどれほど生み出し、蓄積できているかを確認した。図12では、仮にリスクが発生した際に、保有している資金で、何ヶ月分の支払手段があるかを示している。支払可能期間が1ヶ月未満しかない場合、翌月の支払いの対応もままならない可能性もある、ということである。図12の通り、支払可能期間が1ヶ月未満の団体は、500万円未満で11%、5億円以上では、15%であったが、それ以外の区分では0~5%未満である。各区分の9割近い団体は、1ヶ月以上は支払いが可能ということを示す。また図内の点線は6ヶ月以上の支払可能期間を持つ団体の割合の境界線である。5億円以上の団体の内23%の団体のみが、6ヶ月以上の支払可能な資金を保有し、その他の区分では、7、8割近くの団体が有する結果であった。馬場（2009）は、現実的に考えれば、数ヶ月の余裕を持つことが望ましいと述べていたが、NGOの多くは6ヶ月以上の支払可能期間を有していることから、これまで長年の活動の中

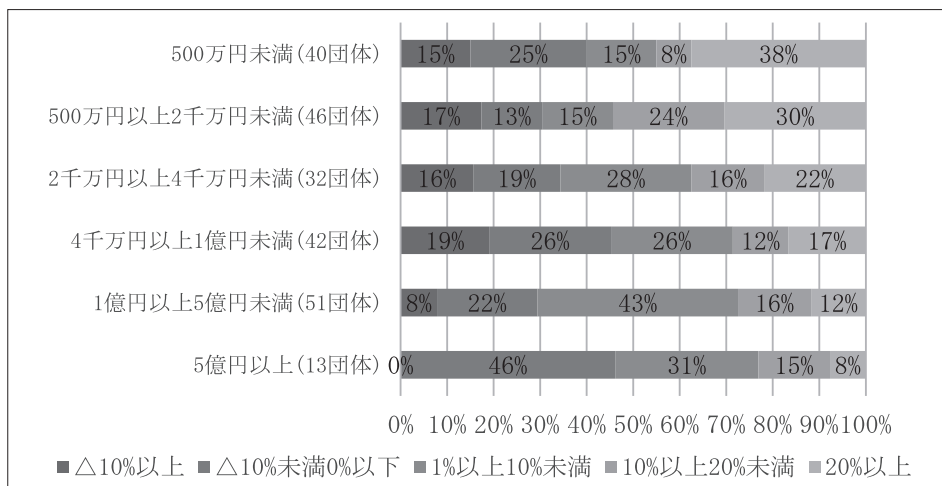


図11：収益率（經常収支／総収入）

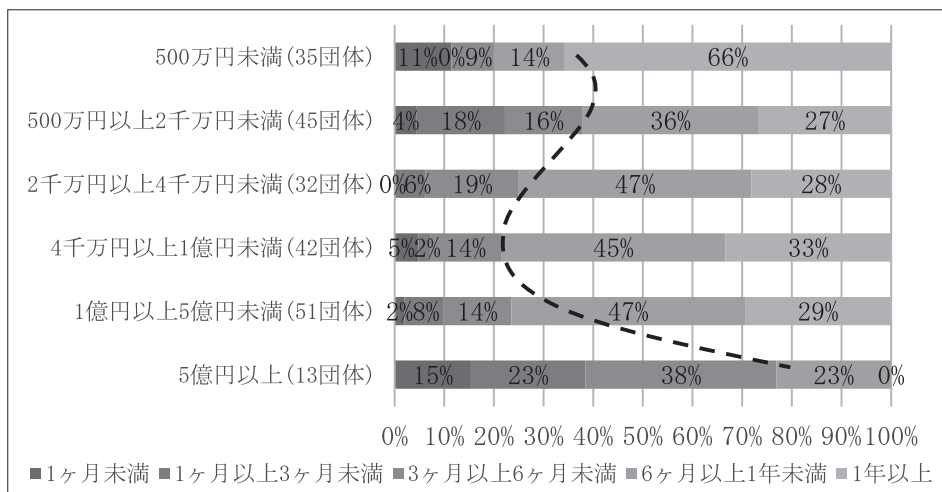


図12：支払可能期間（流動資産／（総支出／12ヶ月））

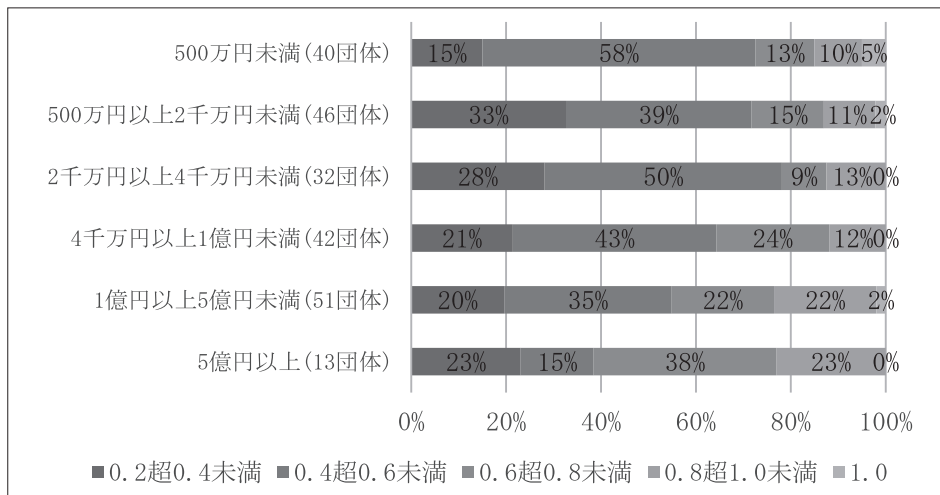


図13：収入多様性指標 (Σ(r<sub>i</sub>/R)<sup>2</sup>)

で、資金の蓄積がされてきたと考えられる。

ただし、2千万円未満の団体には、一定の収入がある一方で、支出が少なく活動がどれほど積極的に行われているかわからない団体が存在する。このような団体は、図11の収益率、図12の支払可能期間ともに良好に見える場合があるため、あくまで傾向である点に留意する必要がある。加えて、本来給与を含む待遇の向上に向けた支出をせず、蓄積に回わしている可能性も否めない点を付け加える。

最後に、団体収入が、1つの財源に集中するのか、それとも多様な財源から得ているのか、収入多様性指標を基に確認する。本章では、会費・寄付・事業収入・助成／補助金・その他の5つの収入区分を使用しており、これら5つの収入源の内、1つの収入源からのみ収入を得ている場合は、最大値の1.0を示し、5つの収入から均等に得ている場合は最低値である0.2を示す。つまり、収入源が1つに集中しているほど、値が1.0に近く、多様な収入源から収入を得ているほど、0.2に近い値となる。6つの規模区分の結果は、図13の通りである。特徴的なのは、収入規模が4千万円未満までは、収入規模の拡大に伴い、多様性が向上するが、4千万円以上では、収入規模が拡大するにつれ、1つの収入源に集中していく傾向にある点である。この背景には、図9の収入規模別収入源割合で、収入規模が拡大するほど、NGOへの支援として挙げたN連やJPF、草の根技術協力といった助成・補助金が占める割合が高まる。また、これらの1件あたりの受託金額が大きいため、このような傾向になったと推察できる。

おわりに

本章では、2020年度の財務データベースを基に、NGOの財務構造とその特徴を確認した。上位12団体で全体の約4分の3を占める二極化構造にある点やNGOの業界規模の拡大は、NGO自身の努力だけでなく多くのステークホルダーの支援を受け、その中でも助成・補助金の貢献が大きい点を、収入規模別団体数や収入内訳など詳細に数値化し概観してきた。

また収入規模を6つの区分に分け、収入規模毎の特徴を、財務指標を交え分析した結果、先行研究で述べられてきた事業収入による収入規模の拡大ではなく、NGOは、寄付や助成・補助金による規模の拡大が示された。ただし、本章はあくまでも財務構造と収入規模毎の特徴からの推察の域にとどまる。

そこで、最後に、今後の課題を挙げる。まず本章では、単年度データを基に、財務構造とその特徴を見てきたが、相関関係、因果関係などの分析を行うことが必要である。2点目に、より詳細に特徴を捉えるためにも、複数年のパネルデータを用いた分析が必要である。3点目に、先行研究とは異なった特徴の1つに、5千万円と1億円に収入の壁が存在する可能性が確認された点である。これについての分析も必要である。今後、財務データベースは(株)EMAと(特活)JANICの協働により定期的にアップデートされる環境が整いつつある。上記の課題を含め継続した調査・研究を行っていききたい。

1) 調査対象は、これまでのデータブックがそうだったように、日本のNGOの基本情報が掲載されている「NGOダイ

レクトリー」を踏まえつつ、複数のプロセスを経た上で244団体に限定し、その中から約56%にあたる236団体か

- ら回答をいただいた。有効回答は前回2016年の2倍近くにはのぼる216団体(約51%)であった。調査内容は、前回との継続性にも配慮しながら、この5年間で変化が著しいと想定される 1) SDGsの普及による他セクターとの連携拡大、2) 組織運営におけるデジタル化の現状、及び 3) コロナ禍の影響の項目を追加した。膨大な調査項目にも関わらず、多くのNGOの皆さまが忙しい時間を割いて回答してくださったことに心から感謝申し上げたい。
- 2) 2022年6月18日(土)に福岡県立大学を開催校としてオンライン (Zoom) で開催された国際開発学会第23回春季大会のC1.ラウンドテーブル。「日本の国際協力NGOの過去、現在、そして挑戦NGOデータブック2021と市民活動年表(国際協力分野)の調査・執筆から見えてきたこと」をタイトルに据え、企画責任者・司会に大橋正明氏(聖心女子大学)、発表者に長谷川雅子(CSOネットワーク)と楯晃次(株EMA)、討論者として重田康博氏(宇都宮大学)、日浅(平井)美和氏(JICA国内事業部市民参加推進課)、高杉真奈氏(国際開発センター社会開発部次長)、高柳彰夫氏(フェリス女子大学)が登場した。
  - 3) 現地化は、現地組織、現地アクター主導の人道支援対応/活動へ転換していく過程を意味する。2016年の世界人道サミットで採択された「グランドバーゲン」の中でその推進が打ち出された。
  - 4) アフリカ日本協議会ウェブサイト「アフリカで活動する日本のNGOデータベース(50音順)」
  - 5) アフリカ連合(AU)の前進であるOAU(アフリカ統一機構)の結成50周年にあたる2013年に決定され、2015年のAU首脳会合で採択されたアフリカ大陸全体の長期計画。50年先のアフリカに関する7つの「大志(aspiration)」を掲げている。
  - 6) 若林・大橋(2021)265-266頁。
  - 7) V-Dem Institute(2022)p.6.
  - 8) 1993年設立の世界の市民社会組織と活動家のアライアンス。175カ国以上、9,000人以上の会員を擁する。本部はヨハネスブルグ。<https://www.civicus.org/>
  - 9) 「CIVICUS Monitor」ウェブサイト。
  - 10) 2020年12月に発行された「攻撃されるピープルパワー 2020 People Power Under Attack 2020」以降、14カ国で市民社会スペースの評価が変わり、13カ国で悪化、1カ国のみで改善している。また、2019年12月から2020年の間では、11カ国が悪化、2カ国のみが改善した。
  - 11) 2021年7月にOECDで採択された“DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance”。
  - 12) 高柳(2022)129頁。
  - 13) OECD(2021)P.3.
  - 14) OECD(2021)P.4.
  - 15) 国際開発学会RTにおける、重田康博氏(宇都宮大学)のコメントから。
  - 16) 国際開発学会RTにおける、高杉真奈氏(国際開発センター社会開発部次長)のコメントから。
  - 17) これらの数字と図5を見る上で次の点に注意いただきたい。本来JICAの草の根技術協力事業は、会計上、受託事業として計上すべきだが、補助金に計上する団体がある。またN連では、補助金に計上する団体もあれば、受託事業に計上する団体もあるなど、統一されておらず、受託事業額が増減している。尚、会計区分が統一されていないことが今後の課題の1つである。
  - 18) 全国のNPO法人12,504団体(2003年度)をデータベース化。同データベースの詳細は山内ら(2007・2008)を参照。
  - 19) 財務指標を用いた研究は主に米国で進められている。その背景には、「ガイドスター(Website)」など、非営利組織の財務情報がデータベース化され、広く研究に活用されている。
  - 20) 山内ら(2007)では、全体の38.9%、東京都のデータは、53.2%、愛知県のデータは未記載であった。
  - 21) 『NGOデータブック2021』で使用した財務データは、2021年8月時点で公開済みの財務データを対象としており、会計年度が2019年度と2020年度が混在する。
  - 22) 2012年4月1日より施行された改正特定非営利活動促進法によって、NPO法人が作成すべき計算書類の内、「収支計算書」が「活動計算書」に変更されたが、一部団体においては、未だ「収支計算書」を提出している。
  - 23) 「Social map」(<https://socialmap.jp>)は、(株)EMAが運営する日本最大のNGOデータベースである。現在国際協力NGOセンター(JANIC)の公式ウェブサイトでも公開している。

#### 参考文献

- アフリカ日本協議会ウェブサイト「アフリカで活動する日本のNGOデータベース(50音順)」<https://ajf.gr.jp/database-ngo/>(2022年12月6日)。
- 大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所監修(2022)『日本ボランティア・NPO・市民活動年表』。
- 大橋正明・利根川佳子編著(2021)『NPO・NGOの世界』一般財団法人放送大学教育振興会、若林秀樹・大橋正明「市民社会の現状と展望」265-266頁。
- 外務省(2022)『NGOデータブック2021数字で見る日本のNGO』。
- 外務省(2022)『令和3年度NGO研究会:国際協力における「現地化(ローカリゼーション)」の世界的動向調査・分析および日本の国際協力NGOにおける同テーマ推進のための課題と可能性の検討』。
- 外務省(2016)『NGOデータブック2016数字で見る』。
- 外務省(特定非営利活動法人アフリカ日本協議会編集)(2016)『ハンドブックNGOとアフリカ開発=現場から政策にどうかかわるか=』29-31頁
- 高柳彰夫(2022)「DAC市民社会勧告と特徴と今後の課題」『国際交流研究』24号、129頁。
- 田中弥生・奥山直子(2011)「パネルデータにみる規模別NPOの収入 戦略の比較研究」『大阪大学経済学』vol.60 no.4、65-83頁馬場英郎(2009)「非営利組織の財務評価 - NPO法人の財務指標分析及び組織評価の観点から-」『非営利法人

- 研究学会誌』第11編、145-162頁。
- 内閣府（2021）「令和2年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」[https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/R2\\_houjin\\_report.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/R2_houjin_report.pdf)（2022年10月26日）。
- 中島貴子・馬場英郎（2012）「非営利組織の成長性と安定性に関する実証分析」『非営利法人研究学会』vol.14、69-79頁。
- 馬場英郎・石田祐・奥山尚子（2010）「非営利組織の収入戦略と財務持続性－事業化か、多様化か？－」『ノンプロフィット・レビュー』vol.10 no.2、101-110頁。
- 馬場英郎・山内直人（2011）「NPO法人の収入構造と成長パターン：全国データベースによる財務指標分析から」『大阪大学経済学』第60巻第4号、52-64頁。
- CIVICUSウェブサイト、CIVICUS Monitorウェブページ <https://monitor.civicus.org/quickfacts/>（2022年12月7日）。
- OECD（2021）DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021#mainText>（2022年12月8日）pp.3-4.
- V-Dem Institute（2022）*Democracy Report 2022*, [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)（2022年12月6日）p. 6.

Inquiry into the Structural Challenges of NGOs  
~Through the study of “NGO Data book 2021” and  
RT at Japan Society for International Development’s Conference~

TATE Akitsugu<sup>1)</sup>, HASEGAWA Masako<sup>2)</sup>

1) EMA Co., Ltd.

2) CSO Network Japan

**Abstract** This research note explores possible measures to address structural challenges facing Japan's international cooperation NGOs, based on a survey conducted for the “NGO Data Book 2021” and discussion at a Round Table at the 23rd Spring Conference of the Japan Society for International Development. In Chapter 1, looking back on the history of NGOs over the past 60 years and reviewing their current activities, we attempt to identify the future direction of NGOs that have entered a period of maturity and are enhancing their activities, while facing self-questioning about their own *raison d'etre*. In Chapter 2, we analyze the financial structure of NGOs, pointing out that the top 12 NGOs account for about three-quarters of the total amount of incomes, and that the expansion of NGOs' financial scale depends largely on grants and subsidies in addition to NGOs' own efforts.

This paper was co-authored, with Chapter 1 written by Hasegawa and Chapter 2 by Tate.

**Keywords:** NGOs for International Cooperation, “NGO Data book”, Civic Space, Financial Structure

## 市民社会スペースに関する知見の現在地

林 明 仁

上智大学アジア文化研究所

### はじめに

非政府組織（NGO）や市民社会組織（CSO）を巡っては、市民社会スペースの縮小が近年大きな議論となってきた。特に2010年代に入ってから、研究者や実務家がこの問題に言及したり、研究対象として取り上げたりという機会が多くなっている。この問題が研究者や実務家の世界で注目される背景には、市民社会スペースが無視できない程に縮小しているというだけでなく、問題の原因や現象が複雑なため、さまざまな理解や認識が可能ということもあるだろう。

本稿は、近年の市民社会スペースに関する研究者による論文や実務家の報告を参照しながら、この問題に関する現在の理解の到達点を提示することを目的とする。そうすることで、この問題に対する知見が蓄積されつつも、問題解決に至る道筋が依然として不透明であることが明らかとなる。本稿ではまず、市民社会スペースの定義を取り上げる。当初、市民社会スペースについては、個別の問題が取り上げられることが多く、包括的に理解するという視点が欠けていた。しかし、近年公的ドナーがこの問題に取り組むことが多くなる中で、市民社会スペースというものについて一定の共通認識が生まれつつある。次に、市民社会スペースの問題が顕在化してきた頃の初期の議論を振り返る。当時、市民社会スペースを縮小する動機は、欧米、特にアメリカへの反発であった。その後の議論の変遷を明確にする上でも、ここでは初期の議論を概観する。最後に、研究者や実務家による近年の研究や報告で提示されている論点を整理する。現在の研究や報告は、初期の研究の指摘を越え、市民社会スペースについてさまざまな視角や理解の枠組みを提供している。これらの研究や報告を取り上げることで、現在蓄積されつつある市民社会スペースの知見の現在地を確認する。

### 1. 市民社会スペースの定義

市民社会スペースの定義を巡っては、これまでにさまざまな定義付けが試みられてきた。市民社会スペースの縮小の問題は、さまざまな個別的な課題の束と捉えることができる。異なる多くの課題が市民社会スペースの問題に含まれることが、この問題の理解や定義付けをより複雑にしてきた。そのような中、統一された共通の定義は依然として存在しないものの、大きく2つの方向に議論の収斂が進んできている。

まず、市民社会スペースを比較的厳格に定義付けるのが、市民社会スペースの問題に市民社会の立場から警鐘を鳴らし続けてきたCIVICUSである。CIVICUSは、市民活動に影響を与える要因として資金の流れや政府との対話の質、CSOへの市民の信頼などの重要性を指摘しつつ、市民社会スペースについては、結社の自由、集会の自由、表現の自由を市民がどの程度行使できているかという点に限定して問題を捉えている<sup>1)</sup>。

他方で、OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development、経済協力開発機構）や国連は比較的広く市民社会スペースを定義付ける。OECDは市民社会スペースを非政府主体が情報にアクセスし、表現し、結社し、集会を開き、公的な領域に参加できる法的、政策的、制度的、実質的な条件としている<sup>2)</sup>。また、ICNL（International Center for Not-for-Profit Law）とUNDP（United Nations Development Programme、国際連合開発計画）は、市民社会スペースとは社会の構成員が市民活動に従事する程度を決めるさまざまな要因（法的、政策的、手続き的、経済的、文化的、慣習的要因）を指し、換言すると活気ある市民社会を形成するための条件である、としている<sup>3)</sup>。同様の定義付けは、他の国連の文書でも確認できる<sup>4)</sup>。

このように見ると、CIVICUSのように市民社会に生きる人々が自由を享受し権利を行使できているかという行動主体の側から見る見方と、国際機関のように市民社

会を取り巻く環境や条件から判断する見方があることがわかる。OECDや国連などドナーの属性を持つ機関は、市民社会スペースを環境や条件という視点から定義付ける一方で、市民社会に属するCIVICUSは権利行使の実態的側面に焦点を当てているといえる。

## II. 市民社会スペースに関する初期の研究

本節では、市民社会スペースの縮小の問題が指摘され始めた初期の議論を振り返る。市民社会スペースの問題は2000年代中盤から指摘され始めた。現在の議論の到達点を理解するために、ここでは初期の議論を振り返る。

市民社会スペースの縮小は、民主主義の後退の一部に位置付けられることが多い<sup>5)</sup>。ダイヤモンドによれば、世界は2006年前後から緩やかな民主主義の後退を経験している<sup>6)</sup>。世界の自由度を数値化しているフリーダム・ハウスによると、2006年以降多くの国や地域で自由度は低下し、向上している国は少ない<sup>7)</sup>。この世界的な民主主義の後退の背景には権威主義の深化があるとされる。2000年代前半から競争的権威主義体制（Competitive Authoritarianism）下の国では、政党や社会運動、メディア、選挙監視者、NGOに対する国際的な資金の流れを違法化する法律が作られる現象が顕著になった。このことが市民社会スペース縮小の議論として研究者や実務家に指摘され始めたのが2000年代半ばである。

市民社会スペースの縮小を指摘した初期の論文としてカロザーズによるものと、ガーシュマン、アレンによるものがある。カロザーズは2006年の論文の中で、アメリカが長らく民主化支援プログラムを実施してきた国でNGOに対する取り締まりが強化されている事実を指摘した<sup>8)</sup>。まずはこの論文の内容を振り返りたい。

アメリカは長くにわたり中東欧、中東、アフリカ、中南米で民主化支援プログラムを展開してきた。その際に、民主党国際研究所（National Democratic Institute、NBI）や共和党国際研究所（the International Republican Institute、IRI）、フリーダム・ハウス（Freedom House）、オープンソサエティ（Open Society Institute）、アメリカ民主主義基金（National Endowment for Democracy、NED）といったアメリカの民間団体がプログラムを展開する中で重要な役割を果たしたとされる。

民主化支援に取り組むこれらの団体は、1980年代後半から1990年代前半にかけて旧ソ連、バルカン、アフリカ、中東などの競争的権威主義体制の国に入っていた。競争的権威主義体制とは、レヴィツキーとメイが概念化を試みた体制であり、これらの国では政府が信用と

正当性を得るために社会のアクターに一定程度の政治的自由が認められる<sup>9)</sup>。例えば、少数の野党、独立した市民社会組織・メディアに対して、政権への脅威とならない範囲で一定の政治的自由を認める統治の形をとる。アメリカの団体は、このような体制下の国で活動を重ねることで経験を蓄積し、民主化を実現する効果的なアプローチを確立していったと言われる。特に活動の中で重視したのが選挙であった。与党に対抗するために選挙を通じて野党やCSOに技術的、財政的な支援を展開した。支援の表向きは、自由で公正な選挙プロセスの維持であったが、実際には独裁者の失脚を狙っている場合も多くあったとされる。

民主化支援の団体の動きが大きな影響を与えた例がクロアチアやセルビアである。セルビアでは野党やCSOの選挙キャンペーンを支援するために6千万ドルから1億ドルの資金が欧米の団体から提供されたといわれる。最終的にこれらの国では政権が交代することとなった。その後もアゼルバイジャン、ベラルーシ、ジョージア、キルギス、ウクライナなどの国で同様のアプローチがとられた。

このような西側の民主化支援に対する抵抗はプーチン政権下のロシアを中心とした旧ソ連圏で主に始まった。アメリカの介入により政治秩序が破壊されることを強く懸念していたロシアを始め、ウズベキスタン、ベラルーシでNGOに対して圧力がかけられ始めた。この動きは地理的に拡大し、ジンバブエ、エチオピア、エリトリアでも欧米のNGOを追い出したり、海外からの資金を受け取る現地NGOに圧力がかけられた。南米も例外ではなく、ベネズエラのチャベス大統領が「NEDやIRIが野党を支援している」と批判するなどアメリカを意識した動きが世界的に活発になった。

特にプッシュ（子）政権になって以降、民主化支援を外交の中心に据えたことが世界で反発を生んだとされる。プッシュ大統領が民主化を掲げてイラクに軍事的に介入したことは、民主化支援が政権交代と密接に関連している印象を関係国に与えた。さらに、抑圧的な政権であるにも関わらずアメリカの友好国であれば民主化支援の対象にならないケースがあることは、アメリカの政策が恣意的であることを示していた。そのため、権威主義国のリーダーらは、アメリカの民主化支援を介入主義として批判した。欧米の民主化支援に反発する国の中には、民主主義への抵抗というだけでなく、欧米からの介入というものに反発している国がある点は重要である。

2006年に論文を発表したガーシュマンとアレンも市民社会スペースの縮小のきっかけはアメリカによる民主化支援への反発であることを指摘する<sup>10)</sup>。民主化に抵抗

する動きは、民主主義の第3の波の後、競争的権威主義の国でみられるようになった。しかし、2004年のウクライナでのオレンジ革命は、ロシアやベラルーシ、さらには中国、旧ソ連諸国、南米の一部の国に衝撃を与えたとされる。国外からの民主化支援によって力を得た国内の勢力によって権力を追われる現実性が増してきたことは、競争的権威主義国のリーダーらにとっては脅威であった。そのため、民主化を求める団体を抑圧し、国際的な支援の流れを遮断する動きがこれらの国で始まったとされる。

これらの国のNGOに対する基本的な戦略は、政府が管理できるNGOに対して政治的空間へのアクセスを与え、政権に批判的な主張を展開するNGOの弱体化を図るものである。特に資金の流れを制限することは団体の活動の規模や質に直結するため、NGOへの資金を規制する政策の導入が積極的に模索された。比較的早い時期にNGOへの資金管理を強めた国がロシアやエジプトなどである。

### III. 市民社会スペース縮小の現状

市民社会スペースの縮小が指摘され始めて以降、さまざまな研究や実務者からの報告が蓄積されてきた。本節では、2010年代後半から現在までの比較的最近の研究や調査を参照しながら、市民社会スペース縮小についてこれまで明らかにされていることを整理する。この作業を通して、欧米による民主化支援への反発から始まったNGOへの単純な圧力が、空間や分野を越えて市民社会の再編にも繋がりをうる状況が明らかとなる。

#### 1. 市民社会スペースの縮小の地理的広がり

当初、ロシアや中東で始まった市民社会スペース縮小の動きは、その後世界規模に拡散していった。まず、アフリカ、中南米などの権威主義的傾向を有する国で同様の動きが広まった。これらの地域の状況については、フリーダム・ハウスやCIVICUSが報告書を発表している<sup>11)</sup>。

さらに、民主主義が比較的定着しているとされる国でも市民社会スペース縮小の動きが強まっているとする研究が近年発表されている。スウィーニーは、民主主義が定着している59カ国のNGOに関連する法律を網羅的に検討するとともに、事例としてアメリカやオーストラリア、イタリア、オーストリアでNGOを制限する法律がどの程度制定されているかを詳細に分析した<sup>12)</sup>。具体的には、1) NGOを管理するための法律、2) 集会に関する法律、3) 資金獲得に関する法律、4) テロリズムに関

する法律に焦点を当て、分析を行った。その結果、強い民主主義体制を持つと考えられる国においてもNGOを制限する法律が成立しており、市民社会スペースの縮小は世界的な傾向であることを指摘している。

さらに、民主主義国家において、市民社会スペースの縮小が実際にどのような過程を経て進んでいったかについて、シムサはオーストリアを事例に詳細に検討している<sup>13)</sup>。シムサによると2010年代中盤からNGOに対する批判的な言説が目立ち始め、政府とNGOの対話の機会が減少していった。その後、一部のNGOへの資金が削減され、集会の自由など市民権の制限へと制約が強化されていく。この論文では、市民社会スペースの縮小は、突発的に発生するものではなく段階を経て進んでいくことが明らかにされている。

市民社会スペースの縮小は、権威主義的な国家であるか民主主義的な国家であるかを問わず世界的に進んでいる。この流れが弱まるきっかけは見えていない。

#### 2. 市民社会スペース縮小の要因

市民社会スペースが縮小している要因については、異なる視点からの指摘がある。前述のダイヤモンドは2015年の論文において、市民社会スペースの縮小が進んだ要因として、アメリカにおける民主主義の機能不全と外交政策としての民主化支援の後退があることを指摘した<sup>14)</sup>。アメリカでは社会の分断が進み、民主主義が機能不全に陥っている。そのことが、一部の権威主義の国にとって民主主義を批判する根拠となっていると論じている。また、1990年代には、アメリカの民主主義には健全さがあり、世界的な民主化支援をアメリカが牽引していた。しかし、近年、アメリカの外交政策上、民主化支援は優先事項ではなくなっている。その結果、民主化を促す推進力は世界的に見て弱体化していると主張している。この視点は、アメリカの内政や外交政策から世界の市民社会スペースの縮小を説明しようとしている。

他方で、競争的権威主義国同士の繋がりに着目する研究もある。2000年代中盤に指摘されていたように、カラー革命の後、これらの国々は、アメリカの民主化支援団体が現地のNGOに与える影響力を認識し、国内のNGOを締め付ける動きを始めた。ギルバートとモーセニは、この動きの背景として競争的権威主義国同士の繋がりに焦点を当てる<sup>15)</sup>。この論文では1995年から2013年の間にNGOを規制する法律を導入した40の競争的権威主義の国とロシア、中国との関係を分析した。その結果、ロシアや中国と貿易や安全保障分野において強い関係を持つ国でNGOを規制する法律が導入されやすいとの結論に至った。権威主義的傾向を持つ国が互いに学び

あうことで市民社会スペースが縮小しているとの論文は指摘する。

ブルムレイ、ショファー、ロングホファーらも同様の指摘をしている<sup>16)</sup>。彼らは論文の中で、1994年から2015年にNGOを規制する法律を導入した60の国について分析を行った。その結果、上海協力機構(Shanghai Cooperation Organization)や独立国家共同体(Commonwealth of Independent States)、イスラム協力機構(Organization of Islamic Cooperation)、米州ポリバル同盟(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)などの非自由主義的な属性を持つ国際機構と関係のある国ほど、NGOを規制する法律を導入する傾向が強いという結果を得た。その上で、この結果の背景には、自由民主主義に対する反発があると指摘する。そして、NGOは自由民主主義世界の一部を代表しているとみなされるため、NGOに対する制約は権威主義的な国で続いていくと論じている。

国際社会の対立という視点をポッペとウォルフの論文も強調する。この論文は、市民社会スペースの縮小の背景には、自由民主主義国と競争的権威主義国の間で規範の衝突があると指摘する<sup>17)</sup>。民主化支援を展開する自由民主主義を標榜する国々は自由で民主的な政治体制に現代的な政治の規範を見出している。他方で、権威主義的傾向を有する国々は主権と自決という現代国際社会の重要な規範の視点から、欧米の民主化支援を干渉と捉えている。ポッペとウォルフは、国連人権理事会の議論を事例とすることで、この規範の衝突を論じた。規範のせめぎ合いが顕在化しているということは欧米を中心に形成されてきた国際社会の構造が深刻な挑戦を受けていると考えることもできる。

上記の研究は、国際社会の対立という視点からNGOの規制を検討しているのに対し、周辺国同士の作用によりNGO法の採用が増加していると主張するのがグラシウス、シャルク、ランゲの論文である<sup>18)</sup>。この論文は、1992年から2016年の間に96カ国で施行されたNGOを管理する法律の文言を精査することで、後から制定された法律の文言が先行していた法律の文言に酷似していること、地域的に隣接している国同士が相互にNGO法について学び合っていることを指摘した。そして、国内のNGOに脅威を感じる国がNGO法を制定する主要な理由ではなく、他国の事例を模倣してNGO法を制定する傾向が強いと論じている。

ギルバートは、さらにこの議論を進める。競争的権威主義国が他国から学ぶ点は肯定しつつも、それだけでは説明できない事例があることを指摘する<sup>19)</sup>。この論文では、ベラルーシ、ロシア、アルメニアの事例から、競

争的権威主義国の間でもNGOを規制する法律を導入する国(ベラルーシ、ロシア)と導入しなかった国(アルメニア)の状況を分析した。その結果、アルメニアではNGOが政治的であると認識されておらず、アメリカの民主化支援の動きも強くなかったことが確認された。必ずしも競争的権威主義な政府が一律にNGOを規制するわけではないことを指摘している。

また、人権条約との関連から市民社会スペースの縮小の要因を探ろうとした研究もある。バツケ、ミッチェル、スミッドは、市民社会スペースへの制約と人権条約に加盟している国との関係を分析した<sup>20)</sup>。1994年から2014年の間にNGOを規制する法律を制定した149カ国を対象に分析したところ、人権関連条約に加盟している国は、その国が深刻な人権侵害をしている場合、人権状況を改善させつつ、人権団体や活動家に制約を加える傾向が強いと結論付けた。通常、NGOは国家が条約を履行しているかどうか監視し、遵守していない場合は国際社会などに対して現状を訴えるが、国家は実態が明らかにされることを嫌う。そのため、当該国の政府は条約の公約を守るために行動を改善しつつ、並行してNGOにも制限を課すことで、国内の人権状況が改善していることを印象付けることを狙っているとする。

さらに、DACを中心とする公的ドナーの姿勢が途上国政府における市民社会スペースの縮小を促しているとする指摘もある。ウッドは、ケニアでの聞き取り調査を基に、欧米ドナーによるNGO支援がケニア政府による取り締まりの強化に繋がっていると主張する<sup>21)</sup>。その原因としていくつかの要因を指摘する。まず、1990年代からの欧米ドナーの民主化支援の成功がケニア政府によるNGOに対する敵意を生み、結果的に市民社会スペースを縮小させるモチベーションになっているとする。2点目は、対テロ政策の強化である。欧米諸国にとってケニア政府は対テロ政策を進める重要なパートナーと位置付けられるため、欧米諸国側でケニアでの市民社会スペースの縮小の問題への関心が薄れている。そして、3点目は民間セクターの台頭である。欧米諸国が貿易や投資など民間セクターとの協力を重視しているため、民主主義や権利の問題に焦点が当たらなくなっている。最後に、欧米ドナーのNGO支援の枠組みが、短期的、プロジェクトベース、数的成果を重視するため、長期的な活動が求められる民主主義を促進するような取り組みを効果的に支援できていないことを指摘する。民主化支援の弱体化を主張するこの論文は、民主化分野におけるアメリカの外交政策の衰退を指摘したダイヤモンドの主張と重なる。

### 3. NGOへの資金の流れ

NGOへの資金の流れを規制する方法は、市民社会スペースに制約を加えたい政府が導入する方法としても一般的なものの1つである。ダイヤモンドは論文の中で、西側諸国以外の98カ国中51カ国で市民社会に対する外国からの資金提供が禁止または制限されており、その傾向が強まっていることを指摘している。CIVICUSやシオルティーノによるラテンアメリカや東南アジアにおけるNGOの資金獲得状況についての報告書からも、世界各国でNGOへの資金の流れが厳しくなっていることが確認できる<sup>22)</sup>。

それでは、NGOへの資金の流れを制約する法律はいつ導入されているのだろうか。デュプイ、ロイ、プラカシュは、選挙とNGOへの資金の流れの規制に関係があると指摘する<sup>23)</sup>。この論文では、1993年から2012年までの中低所得国153カ国でのNGOの資金関連の法律について分析した。その結果、法律を導入する政府は、海外からのNGOへの資金が野党に流れることで政権の脅威になると認識するため、選挙の前でNGOの資金調達を制限する政策を導入している。論文は、このような政策の導入は国際的な批判を引き起こすが、政府は政権維持のためにリスクをとってでも政策を導入していると指摘している。

資金の流れの変化は、受け取り国側の事情だけで起きているわけではない。一般的に資金獲得に制約がかかるのは政権に批判的なアドボカシーNGOであり、サービスを提供するNGOへの制約は少ないと言われている。そのため、アドボカシーNGOが資金難に陥る理由は当該国の政府に求められがちだが、ジニオグルによると、ドナーからの資金も非政治的な団体に流れる傾向が強まっている<sup>24)</sup>。この論文では、EU（European Union）からトルコのNGOに流れる資金を事例としている。EUは市民社会支援やアドボカシー団体への支援を重視すると考えられてきた。しかし、近年、EUの資金が短期的、活動ベース、測定可能、目に見える形での成果などを求めるようになってきていることを論文は指摘している。政治的な課題に取り組むアドボカシー活動は成果が見えにくく、長期的な活動が求められることから、求められる成果の質が変化することでトルコではアドボカシー団体による資金の獲得が難しくなっているとされる。資金獲得に制約を課す主体は必ずしも当該政府だけではなく、ドナー側に起因することもある点で重要な指摘である。

### 4. 市民社会スペースと開発の関係

市民社会スペースの問題は人権や権利に焦点が当てら

れがちであり、貧困や開発の視点で議論されることが少ない。しかし、実際には貧困や開発にもこの問題は大きな影響を与えている。ホサインとオーストロムは市民社会スペースの縮小が続くと、最初に影響を受けるのは社会から周縁化された人々であると主張する<sup>25)</sup>。NGOが貧困や開発の問題に影響を与えるには2つのプロセスがある。1つは開発や貧困に関する政策過程に影響を与えること、もう1つは疎外された人々にサービスを提供することである。この論文では、ブラジル、エチオピア、パキスタン、ジンバブエの調査から、どちらのプロセスにも制約がかかっていることを明らかにし、市民社会スペースの縮小によって周縁化された人々がかつとも影響を受けていることを示した。

デュプイとプラカシュは、NGOへの資金の流れが制限されることで、開発や貧困削減の主な資金となる二国間援助がどの程度減少するかを分析した<sup>26)</sup>。134カ国の援助受入国について1993年から2012年の間に受け入れた二国間援助の額とNGO法の関係を分析したところ、NGOへの資金の流れを制限する法律が導入された国では、二国間援助が32%減少したことが明らかになった。減少した理由は、援助を受け入れるNGOをドナーが見つけれないためである。多くのNGOが開発や貧困削減の現場で資金の多くを使っていることを踏まえると、資金が減少した影響をもっとも受けているのは支援の対象となっていた人々である。

### 5. 権力に取り込まれる市民社会、保守化する市民社会

市民社会は、国家と市場の間でバランスを取りながら活動する組織で構成される領域であり、それらの組織が自発的に社会に関与することで民主的価値を推進する機能を果たすことが期待されてきた。例えば、ツサレムは市民社会が第三の波の民主主義を安定化させ、崩壊から守るとしている<sup>27)</sup>。しかし、バングラデシュ、タイ、フィリピンを事例に研究を行ったロッチは、これらの3カ国では市民社会の動員により権威主義が崩壊したが、その後一部の団体は権力に取り込まれ抵抗勢力として機能しなくなったと論じている<sup>28)</sup>。市民社会スペースの縮小を論じる際には、市民社会組織自体が縮小に対抗する主体として見られがちであるが、この論文は変質する市民社会組織という新たな視点を提示している。

これに似た論点として、保守的な団体の存在も顕著になっている。ヨングスは、市民社会の中で保守的傾向を示す団体が各国で勢力を強めているとし、ブラジル、インド、タイ、ウクライナ、トルコ、ジョージア、ポーランド、ウガンダ、アメリカといった世界各国の事例を分析した<sup>29)</sup>。その結果、各国でリベラルな規範に不寛容な

姿勢を持つ組織の勢力の拡大がみられるとしている。ただ、保守的とはいえ組織が持つ属性はさまざま、例えば宗教的価値や国家的アイデンティティに寄りどころを持つ組織や、排他的な民族アイデンティティ、地域の伝統に基づいたアイデンティティを持つ組織などがある。政党システムと密な関係を築く団体もあれば、完全に独立している団体もある。民主主義規範を強化する団体もいれば、疑問視する団体もある。さまざまな属性を持つ団体が存在するが、これらの団体の多くは自らが社会的に深いルーツを持っていると考えている。この背景には、リベラル的な規範を持つ外部団体の「介入」に対するローカルの団体の懸念の表明があると考えられる。

このような保守的団体の台頭には、国家の政策的な裏付けが強く影響していることもある。ロッジバンドとクリズサンは、クロアチア、ハンガリー、ポーランドを事例に、政府が特定の団体を選択的に排除したり支援したりしていることを指摘した<sup>30)</sup>。この論文では、事例を通して、女性の権利を守る団体の活動領域が狭められると同時に、反ジェンダーの団体が政治的な場へのアクセスを増やし、資金調達を強めている状況が明らかにされている。特にハンガリーとポーランドでは政府が反ジェンダー的な政策を推し進める中で保守的な団体への支援が強化されている。このことは、市民社会スペースが単に縮小しているということではなく、国家によって恣意的に市民的空間の再編成が行われていることを示している。

自由民主主義国家では保守的な団体の台頭を含めて組織間の競合が激化していることを指摘するのが、ストラチェウィッツとトプラーである<sup>31)</sup>。ストラチェウィッツとトプラーは、ドイツ、オーストリア、イスラエル、ギリシアを事例に、市民社会の政治化という現象を指摘している。多くの分野で異なる価値観を持つ団体が台頭してくることで、政策決定の政治過程の中で市民社会組織の間で権力を巡る争いが起こっている。例えば、右翼的なポピュリズムの興隆を背景に、難民、移民、気候変動、リプロダクティブ・ライツなどの分野ではこれまで政治過程と一定の距離を置いてきた団体も政治的な争いに巻き込まれているとされる。また、保守的な団体に加えて、新しい市民運動も興隆している。例えば、「未来のための金曜日」は、問題を官僚的に管理しようとする既存の体制を批判することで、気候変動の問題を高度な政治判断が必要な争点に押し上げることに成功している。

市民社会の保守化とそれにとまなう市民社会の断絶は、市民社会スペースが縮小する時代において特徴的な現象である。保守的な団体の存在が必然的に民主的価値の後退を促すことにはならないものの、市民社会の中で

組織間の競合が激しくなる状況下では市民社会スペースの縮小に計画的に対応することは難しくならざるをえない。

## 6. コロナパンデミック下での市民社会

2020年に世界大に拡大した新型コロナウイルス感染症は、市民社会スペースにも大きな影響を与えた。ICNLなどのNGOによると世界各国でさまざまな制約がNGOに対して課された<sup>32)</sup>。制約は大きく分けて、集会や言論の自由に関係するものと移動の自由に関係するものである。多くの国で、政府への批判を抑えるために市民が発言したり集会を開いたりということが難しくなり、取り締まるための監視も強化された。政府の持つ情報へのアクセスが制限され、政策決定過程への関与も難しくなった。さらに、報道が制限され、オンライン上でも取り締まりが進んだ。全体として、新型コロナウイルス感染症を封じ込めるために権威主義を正当化するなど、民主主義規範の希薄化が進んでいるといえる。

もう1つは移動の自由に関連するものである。感染対策を理由に自由な移動が制限された結果、支援を必要とする人々への支援が難しくなった。社会経済的な対応の多くが政府の管理下に置かれるようになったため、結果として権力の集中が起こっていると言われている。これらの制約に加えてNGOを苦しめているのは資金難である。デジタルツールを駆使して新たな資金獲得の取り組みを始めた団体はあるが、多くの団体は既存の活動形態を維持しており、その結果資金難に苦しむ団体が増えている。

ただし、一部の報告書や研究は、新型コロナウイルス感染症の拡大が市民社会スペースに与えた影響はマイナスばかりではないと指摘する。EUの報告書は、新型コロナウイルス感染症の拡大にもっとも迅速に対応したのが市民社会の団体であり、組織や分野を超えて連帯することで効果的な対応を実現しようとしたと評価した<sup>33)</sup>。また、アンダーソンらは、モザンビーク、ナイジェリア、パキスタンを事例に新型コロナウイルス感染症の拡大によって市民社会が受けた影響やその対応について包括的な調査報告書をまとめた<sup>34)</sup>。報告書によると新型コロナウイルス感染症の拡大は市民社会に対して「分断と機会」をもたらしたと指摘する。まず、パンデミックは社会の分断をいっそう進めた。中央と地方、民族、宗教などの違いがさらなる分断を生んだほか、特定のグループを敵視したり隔離したりといったことが各地で見られた。ドナーの資金の流れにも変化が起きた。モザンビークとパキスタンではドナーが福祉や人道分野など非政治性の高い分野で活動する団体への支援を好む傾向が現れた。また、パンデミックに関連した

課題へ資金が流れた結果、パンデミック発生以前の「古い」課題に対応する団体間の資金獲得の競争が激化したことも指摘されている。他方で、「新常态」ともいえる新しい動きをする市民社会も出現している。特にオンライン上で新しい団体や連合が現れ、新しい抗議行動のレパートリーが出現した。報告書では、このような可能性を「機会」と捉えている。

その上で報告書は、今後市民と国家の関係がより対立的に再構成される可能性を指摘する。パンデミック下では、公衆衛生と市民的自由に安全保障化の波が訪れた。安全保障化とは、安全の保障を名目に国家が介入を強めることである。市民社会は、公衆衛生と市民的自由を安全保障化から守るために、国家とさらなる対立的関係に陥る可能性がある。その結果、双方に対する信頼が低下し、二極化が進む可能性が高いと報告書は指摘している。また、市民社会の中でも断片化と競争の激化が予想される。市民社会の中には、課される制約を乗り越える団体、回避する団体、積極的に抵抗する団体に細分化される。それにともない、市民社会を支援する国際的な援助関係者は、支援対象を選ぶ際に政治的な判断を迫られる機会が増えることを報告書は指摘する。

市民社会にとっての機会に特に着目した研究もいくつか出されている。ローチとソンバットポーンシリは、コロナパンデミック下の東南アジア（フィリピン、インドネシア、ミャンマー、タイ、マレーシア）で調査を行った<sup>35)</sup>。パンデミック以前の東南アジアでは、市民社会に対する制約が強化されており、政権に批判的な団体は公共の敵として扱われることもしばしば見られた。しかし、コロナパンデミックの拡大によって失業率の上昇、食糧不安、教育の機会の減少、移民労働者の問題などが発生すると、政府の対応が不十分だったため市民社会がサービスを提供する余地が生まれた。その結果、市民空間が活発化し、市民が社会サービスを提供する流れが進んだ。また、政府の対応に対する抗議活動が各地で活発化し、政策に対するアドボカシー活動が拡大したとされる。このことは、かつて非政治的だった市民社会空間の政治化を意味する。主に福祉分野において政府は、市民へのアウトリーチをNGOなどの団体に頼らなければならないこと、対応を誤ると市民社会から強い抗議行動が発生することも理解した。その結果、一部の国ではパンデミックの問題に対して政府・民間セクター・NGOが協働して社会全体でアプローチするという動きも進んでいるとされる。

市民社会の活性化は、ピンクニーとリバースも指摘している。この論文では、27カ国50人を超える活動家からパンデミック下における社会運動の状況について聞き

取りを実施した<sup>36)</sup>。その結果、回答者の多くは、物理空間での抗議活動は縮小したが、デジタルツールを使って効果的に抗議ができていると考えている。また、社会的な課題に対する一般的な関心も高まっていると多くの活動家は感じており、社会変革を実現するための長期的な活動の活発化が期待できるとしている。

ヨングスもパンデミックがきっかけとなって市民社会が活性化していると論じている<sup>37)</sup>。この報告書では、パンデミックによる市民社会への影響と対応の可能性について、世界各国の事例を検証している。そこから、世界各地で市民活動に対する需要が高まり、さまざまな組織が多面的に役割を果たすための新しい空間が開かれたと結論付けている。そして、特に以下の3つのレベルで新しい市民活動が見られたとする。まず1点目が、政府が対応できないギャップを埋めるために緊急救援の役割を果たしたことである。社会経済的なサービスの提供に政府が失敗し、それに現地の団体が対応することで、市民活動が正統性を獲得することに繋がったとしている。2点目は、国の監視役としての役割である。政府の対応に不満を持つ市民の存在を背景に、対立的な形で市民社会が力を持ち、政府の動きが不十分な場合には強い批判を展開することもあったとされる。3点目は、既存の社会・経済・政治的なモデルの変革である。パンデミックの拡大によって既存のモデルが機能しないことが明らかとなったため、市民社会はモデルに対する長期的な変革を試みるべく動員を始めているとする。

これらの論文や報告書は、パンデミックによる市民社会への影響を指摘しつつも、環境の変化が新しい可能性をもたらしているとする。しかし、世界各地で多様な主体が市民社会の中で台頭しつつある今、市民社会はこれまで以上に一枚岩ではない。そのような中、市民社会スペースの縮小の問題に取り組むには、団体間の多様な価値観を調整しつつ共通の目標を設定する求心力が必要である。

#### IV. 市民社会の今後の可能性

今後市民社会が状況を打開するために取りうる戦略を考えたときに、示唆に富む研究がいくつかある。ここでは、それらの研究について簡潔に触れたい。

市民社会スペースの縮小に対抗する1つの処方箋は、社会運動との協力である。現在、さまざまな新しい形の社会運動が世界的に広がっている。新自由主義的政策を批判した「ウォール街を占拠せよ」やジェンダー分野で大規模に発展した「#metoo運動」、気候変動に焦点を当てた「未来のための金曜日」などグローバルに広がる

社会運動が立ち上がっている。このような社会運動とNGOの連携は今後市民社会スペースを回復していく上で模索が進んでいくと考えられる。

例えば、ジニオグルは、トルコの都市再生計画で発生したデモに、社会運動とNGOの協働の可能性を見る<sup>38)</sup>。当初、都市計画に反対する活動家の座り込みが暴力的に排除された。それを受けて自然発生的にさまざまなフォーラムができ、計画への反対運動が広がっていった。フォーラムが持つ水平的、平等な関係は、既存の社会システムから排除されたと感じる若者の受け皿となり、フォーラムが持つ柔軟な組織構造は、問題への迅速な反応や運動の可視性の向上、運動の正当性の獲得を可能にしていったとされる。このような動きに対して、伝統的な市民社会の団体も協働した。彼らは、キャンペーンを維持し、法的闘争に関与し、公的機関との関係を維持することで、新しい運動に欠けている機能を補完した。このように、組織や運動が協働し機能を補完することで高次の成果にたどり着く可能性が見えている。

NGOセクターの中でもより深い連携が求められている。市民社会スペースが縮小することによる影響をもっとも受けるのはアドボカシーNGOであるため、この問題に敏感に対抗するのもアドボカシーNGOである。しかし、それはサービス提供型の団体が市民社会スペースの問題解決に貢献していないことを示しているわけではない。プラスは、ケニアにおいて500人の市民を調査した結果として、サービス提供型のNGOとなんらかの接点があった市民は、そうではない市民に比べて選挙や市民活動などの政治過程への参加が活発な傾向にあることを明らかにした<sup>39)</sup>。このことは、サービス提供型の団体の活動が市民社会スペースを守る機能を果たしていることを示している。

変化の多い時代において、変化に強く持続可能性が高い組織形態を模索することも重要である。グリーンは、市民社会スペースの縮小のような外的な要因の変化に強い組織モデルを探る作業をした<sup>40)</sup>。その結果、支援依存型(Grant-dependent)の組織が変化にもっとも脆弱性が高く、メンバーシップ型(Membership-based)やコミュニティ型(Community-funded)の団体の持続可能性が高いとした。また、近年増えつつある社会起業家のような市場主導型(Market-driven)は、新たな収入源を開拓するという意味で注目すべき存在としている。縮小する市民社会スペースの問題に対応するために、組織論的な視点から変化する環境への脆弱性を下げ、持続可能性を高める方策を模索していくことは今後より重要性を増して

くるだろう。

市民社会スペースの問題は、NGOなど市民社会で活動する組織の話だけではなく、国や国際機関など幅広い関係者が関わる話である。そのような中で、NGO<sup>41)</sup>の組織強化、NGOセクター内での横の連携の強化、市民社会セクター内での協力の推進など、NGOやその周辺の主体のみで完結する取り組みも残されている。外部への働きかけと並行して検討していくべき課題といえる。

## おわりに

市民社会スペースに関する研究や調査は、2010年代後半以降特に厚みが増してきた。しかしながら、議論が収斂しつつある論点と依然として多様な議論が存在する論点がある。例えば、市民社会スペースの縮小が深刻化している点について疑問が呈されることはない。また、市民社会内の分断が進んでいることも多くの研究や調査が指摘するところである。市民社会の中に多様なアクターが存在することは以前から指摘されてきたが、現在進行形の問題は市民社会で活動する組織同士が直接的に対峙する場合が増加しているという点でこれまでと異なる側面を示している。

他方で、市民社会スペース縮小の原因や背景に関しては、依然として多様な議論があり、今後のさらなる研究や調査が望まれる。ドナー各国や国際機関、NGOは縮小する市民社会スペースに対してさまざまな形に対応してきた。その際に、問題の原因や背景の理解が異なることが、対応の違いを生んできたと考えられる。現在、国際機関を中心に市民社会のアクターとも協力しながら市民社会スペースの問題に統一的に対応しようとする動きが見られる。このような動きを確実なものとしていくためには、問題の原因に対する理解の深化が不可欠である。

また、市民社会スペースの縮小に対してNGOやドナーが効果的に対応した事例の研究を重ねていくことも今後必要となる。すでに発表されている研究もあり<sup>42)</sup>、このような研究を積み重ねていくことで、市民社会スペースの縮小に共通する背景や対応策が明らかになる。

市民社会スペースに関する研究や調査は厚みが増してきたとはいえ、広がりはまだ大きくない。一方で、民主主義の後退など民主主義を扱う研究には豊かな蓄積がある。市民社会スペースの問題は民主主義と密接な繋がりがあることを考えると、これらの研究との関係を強めることで新たな知見の発見が期待される。

- 1) <https://monitor.civicus.org/whatis-civicspace/> (2022年12月20日)
- 2) OECD (2022), p.16.
- 3) ICNL and UNDP (2021), pp.1-2.
- 4) United Nations (2020), p.3.
- 5) 本稿の焦点ではないが、現在の現象を民主主義の後退と捉えない主張もある。レヴェッキとウェイは冷戦崩壊後に権威主義が一時弱体化したものの、2000年代になって立て直しが図られた結果が現在の状況につながっていると主張する。Levitsky and Way (2015).
- 6) Diamond (2015).
- 7) Freedom House (2021), p.2.
- 8) Carothers (2006).
- 9) Levitsky and Way (2002).
- 10) Gershman and Allen (2006).
- 11) Musila (2019); Pousadela (2016).
- 12) Swiney (2019).
- 13) Simsa (2019).
- 14) Diamond, op. cit.
- 15) Gilbert and Mohseni (2018).
- 16) Bromley, Schofer, and Longhofer (2020).
- 17) Poppe and Wolff (2017).
- 18) Glasius, Schalk and Lange (2020).
- 19) Gilbert (2020).
- 20) Bakke (2020).
- 21) Wood (2016).
- 22) CIVICUS (2019); Sciortino (2018).
- 23) Dupuy, Ron and Prakash (2016).
- 24) Zihnioglu (2019).
- 25) Hossain and Oosterom (2021).
- 26) Dupuy and Prakash (2017).
- 27) Tusalem (2007).
- 28) Lorch (2021).
- 29) Youngs (2018).
- 30) Roggeband and Krizsan (2021).
- 31) Strachwitz and Toepler (2022).
- 32) Christian AID (2021); ICNL (2020); The Asian Foundation (2020).
- 33) European Economic and Social Committee (2022).
- 34) Anderson, Colin, Rosie McGee, Niranjan J. Nampoothiri, John Gaventa, Salvador Forquilha, Victoria Ibezim-Ohaeri, Zikora Ibeh, Asiya Jawed, Ayesha Khan, Crescêncio Pereira and Alex Shankland (2021).
- 35) Lorch and Sombatpoonsiri (2022).
- 36) Pinckney and Rivers (2020).
- 37) Youngs (2020).
- 38) Zihnioglu (2019).
- 39) Brass (2022).
- 40) Green (2017).
- 41) Lorch (2021).
- 42) Berger-Kern, Hetz, Wagner and Wolff (2021).

#### 参考文献

- Anderson, Colin, Rosie McGee, Niranjan J. Nampoothiri, John Gaventa, Salvador Forquilha, Victoria Ibezim-Ohaeri, Zikora Ibeh, Asiya Jawed, Ayesha Khan, Crescêncio Pereira and Alex Shankland (2021), *Navigating Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report*, Institute of Development Studies.
- Asian Foundation (2020), *Civil Society in Southeast Asia during COVID-19*, Asian Foundation.
- Berger-Kern, Nora, Fabian Hetz, Rebecca Wagner and Jonas Wolff (2021), "Defending Civic Space: Successful Resistance Against NGO Laws in Kenya and Kyrgyzstan", *Global Policy*, Volume 12, Supplement 5, pp.84-94.
- Bakke, Kristin M., Neil J. Mitchell and Hannah M. Smidt (2020), "When States Crack Down on Human Rights Defenders," *International Studies Quarterly*, Volume 64, pp.85-96.
- Brass, Jennifer N (2022), "Do Service Provision NGOs Perform Civil Society Functions? Evidence of NGOs' Relationship with Democratic Participation", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 51, Issue 1, pp.148-169.
- Brechenmacher, Saskia and Thomas Carothers (2019), *Defending Civic Space: Is the International Community Stuck?*, The Carnegie Endowment for International Peace.
- Bromley, Patricia, Evan Schofer and Wesley Longhofer (2020), "Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs 1994-2015," *Social Force*, Volume 99, Issue 1, pp.281-304.
- Carothers, Thomas (2006), "The Backlash Against Democracy Promotion," *Foreign Affairs*, Volume 85, Issue 2, p55-68.
- Christian AID (2021), *How Covid-19 Shrank Civic Space*, Christian Aid.
- CIVICUS and innpactia (2019), "Access to resources for civil society organizations in Latin America," CIVICUS and innpactia.
- Diamond, Larry (2015), "Facing Up to the Democratic recession", *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, pp.141-155.
- Doane, Deborah (2017), *Go big or...? Trends in closing space grant-making*, Funders' Initiative for Civil Society.
- Dupuy, Kendra and Aseem Prakash (2018), "Do Donors Reduce Bilateral Aid to Countries With Restrictive NGO Laws? A Panel Study, 1993-2012," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Volume 47, Issue 1, pp.89-106.
- Dupuy, Kendra, James Ron and Aseem Prakash (2016), "Hands Off My Regime! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries," *World Development*, Volume 84, pp.299-311.
- European Economic and Social Committee (2022), *The implication of the COVID-10 pandemic on fundamental rights and civic space*, European Economic and Social Committee.
- Freedom House (2021), *Freedom in the world 2020*, London: Rowman & Littlefield.
- Gershman, Carl and Michael Allen (2006), "The assault on democracy assistance," *Journal of Democracy*, Volume 17,

- Number 2, pp.36-51.
- Gilbert, Leah (2020), "Regulating Society after the color Revolutions: a comparative analysis of NGO laws in Belarus, Russia, and Armenia," *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Volume 28, Issue 2, pp.305-332.
- Gilbert, Leah and Payam Mohseni (2018), "Disabling dissent: the colour revolutions, autocratic linkages, and civil society regulations in hybrid regimes," *Contemporary Politics*, Volume 24, Issue 3, pp 454-480.
- Glasius, Marlies, Jelmer Schalk and Meta De Lange (2020), "Illiberal Norm Diffusion: How Do Governments Learn to Restrict Nongovernmental Organizations?," *International Studies Quarterly*, Volume 64, pp.453-468.
- Hossain, Naomi and Marjoke Oosterom (2021), "The Implications of Closing Civic Space for Hunger and Poverty in the Global South," *Global Policy*, Volume, 12. Supplement 5, pp59-69.
- ICNL (2020), *COVID-19 and CIVIC Space*, ICNL.
- ICNL and UNDP (2021), *Legal Framework for Civic Space – A Primer*, UNDP.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way (2002), "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 1, pp. 51-66.
- Levitsky, Steven and Lucan Way (2015), "The Myth of Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, pp.45-58.
- Lorch, Jasmin (2021), "Elite capture, civil society and democratic backsliding in Bangladesh, Thailand and the Philippines," *Democratization*, Volume 28, Number 1, pp.81-102.
- Lorch, Jasmin and Janjira Sombatpoonsiri (2022), "COVID-19 and Civil Society in Southeast Asia: Beyond Shrinking Civic Space," *Voluntas*.
- Musila, Godfrey M. (2019), *Freedoms Under Threat: The Spread of Anti-NGO Measures in Africa-A Freedom House Special Report*, Freedom House.
- OECD (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing.
- Özge Zihnioglu (2019), "European Union civil society support and the depoliticisation of Turkish civil society," *Third World Quarterly*, Volume 40, Issue 3, pp.503-520.
- Pinckney, Jonathan and Miranda Rivers (2020), "Sickness or silence: Social movement adaptation to COVID-19," *Journal of International Affairs*, Volume 73, Number 2, pp.23-42.
- Poppe, Annika Elena and Jonas Wolff (2017), "The contested spaces of civil society in a plural world: norm contestation in the debate about restrictions on international civil society support," *Contemporary Politics*, Volume 23, Issue 4, pp.469-488.
- Pousadela, Inés M. (2016), *Threats to Civic Space in Latin America and the Caribbean*, CIVICUS.
- Roggeband, Conny and Andrea Krizsan (2021), "The Selective Closure of Civic Space," *Global Policy*, Volume 12, Supplement 5, pp.23-33.
- Sciortino, Rosalia (2018), "Wielding the purse strings of Southeast Asian civil society," New Mandala.
- Shannon N. Green (2017), *Civil Society at a Crossroads: Exploring Sustainable Operating Models - A report of the CSIS Human Rights Initiative*, Center for Strategic & International Studies.
- Simsa, Ruth (2019), "Civil Society Capture by Early Stage Autocrats in Well-Developed Democracies," *Nonprofit Policy Forum*, Volume 10, Issue 3, pp.1-10
- Swiney, Chrystie F. (2019), "The counter-associational revolution: The rise, spread, and contagion of restrictive civil society laws in the world's strongest democratic states," *Fordham International Law Journal*, Volume 43, Issue 2, pp.399-440.
- Strachwitz, Rupert Graf and Stefan Toepler (2022), "Contested Civic Spaces in Liberal Democracies," *Nonprofit Policy Forum*, Volume 13, Issue 3, pp.179-193.
- Tusalem, Rollin F. (2007), "A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies," *International Political Science Review*, Volume 28, Number 3, pp.361-386.
- United Nations (2020), *United Nations Guidance Note – Protection and Promotion of Civic Space*, United Nations.
- Wood, Jacqueline (2016), "Unintended consequences: DAC governments and shrinking civil society space in Kenya," *Development in Practice*, Volume 26, Number 5, pp.532-543.
- Youngs, Richard, eds. (2018), *The Mobilization of Conservative Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Youngs, Richard, eds. (2020), *Global Civil Society in the Shadow of Coronavirus*, The Carnegie Endowment for International Peace.
- Zihnioglu, Özge (2019), "The Prospects of Civic Alliance: New Civic Activists Acting Together with Civil Society Organizations", *Voluntas*, Volume 30, pp.289-299.

## Present Knowledge on Civic Space

HAYASHI Akihito

The Sophia University Institute of Asian, African, and Middle Eastern Studies

**Abstract** This report summarizes the present knowledge about the current status of civil space. In the past few years, a number of studies and surveys on the shrinking civic space have been published. Accordingly, more knowledge about civic space has been accumulated, and the discussions have been enriched during the period. First, this report briefly reviews the early discussions on civic space and, second, picks up key academic articles and research papers on several different topics. It includes the following topics: 1) the geographical spread of shrinking civic space, 2) factors contributing to the shrinking civic space, 3) funding flow to NGOs, 4) the relationship between civic space and development, 5) conservatization of civil society, and 6) civil society under the COVID pandemic. Lastly, this report points out that there is still no unanimous view on the background and causes of the shrinking civic space, while there are areas where a certain degree of consensus is emerging amidst the many studies and reports issued. In order to effectively respond to the shrinking civic space, it is necessary to clarify the background and causes. This remains an issue that researchers and practitioners need to tackle.

**Keywords:** NGO, Civil Society Organization, Shrinking Civic Space



## 公正な社会に向けた企業の役割とは コーポレート・ソーシャル・ジャスティス (CSJ) プロジェクト報告

山口 悠佳

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター、THINK Lobby

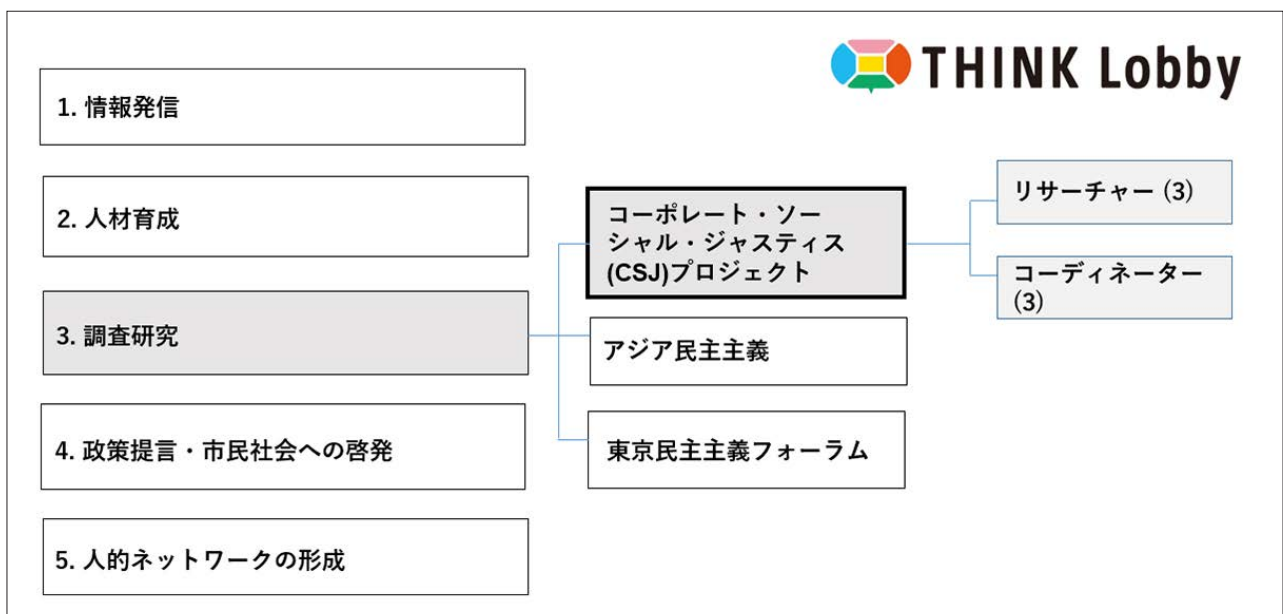
THINK Lobby内に発足したコーポレート・ソーシャル・ジャスティス (CSJ) プロジェクトは、当初コーポレート・ソーシャル・ジャスティス・ベンチマーク (CSJB) プロジェクトという名前で始まった。THINK Lobbyの中で中心となるプロジェクトのひとつであり、活動のテーマは「ビジネスと社会正義」だ。

国際人権基準などの「国際規範」を推進するためには、市民が市民社会スペースの中で意思決定に参加できる公正な社会を構築することが非常に重要であり、CSJプロジェクトは、市民社会を含むステークホルダーとの協働

に積極的な企業とのつながりを重視し、協働を発展させていく。

企業との協働をテーマに掲げたのは、企業が公正な社会を実現するために重要な役割を担うからであり、同時に企業にとっても、公正な社会は、安定した事業活動の基盤になるからである。

本プロジェクトは、THINK Lobbyの調査研究部門の一部であり、外部のリサーチャー3名、コーディネーター3名からなるプロジェクトチームにより推進している。



本プロジェクトの出発点は、ロシアによるウクライナ侵攻、中国による香港民主化運動の阻止、ミャンマーでの軍事クーデターなど、世界各地で民主主義が危機にさらされている中、企業が、ビジネスと人権という視点での取り組みを通じてどのように民主主義を守り、発展させることができるのかという問題意識に起因するものであった。アジア各地に進出する日本企業の活動が、日本のみならず、アジア諸国における人権状況に対しどのよ

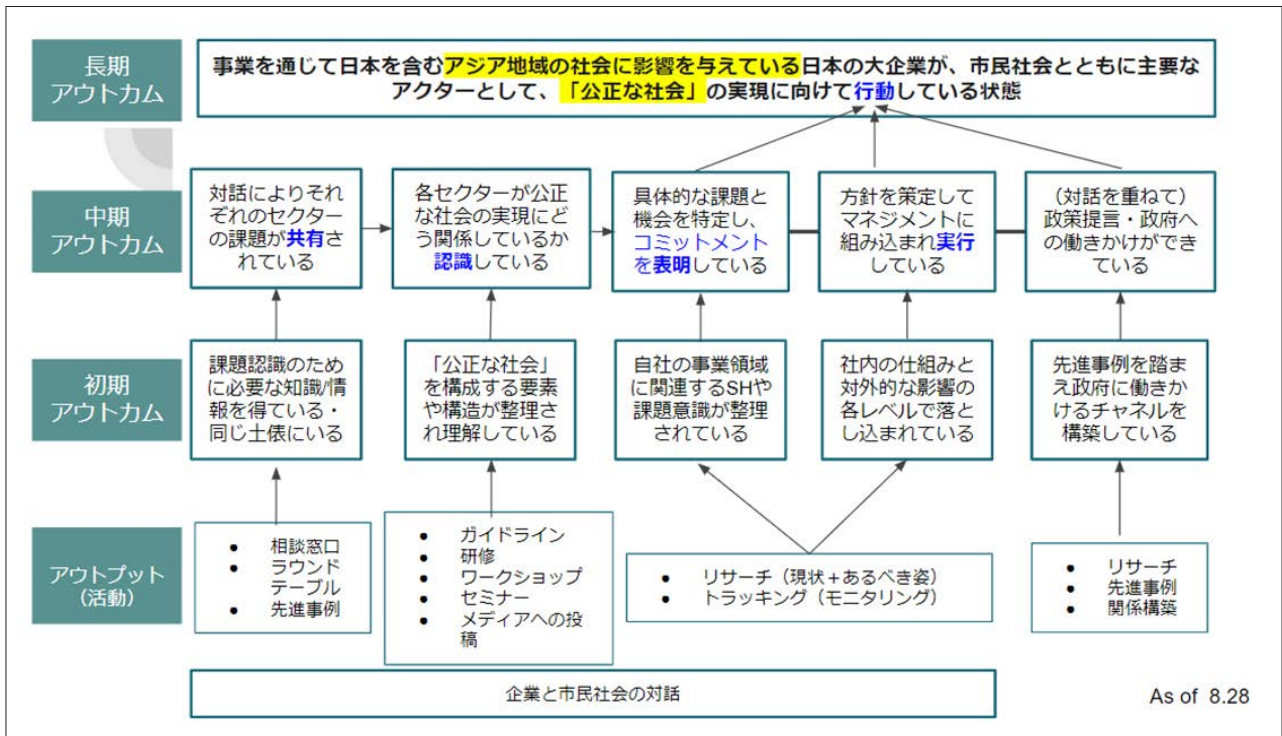
うな影響を及ぼすのかについて調査を行い、ネガティブな影響をもたらすのであれば、その是正を望む声を上げる。調査内容としては、ビジネスと人権に関する状況調査、ビジネスと人権ベンチマークの作成と分析、アジア諸国の人権状況の調査、そして、企業が民主主義にどのように貢献しているのかを独自の指標を用いて評価することを計画した。

プロジェクトを開始するにあたりチームは、企業、市

民社会組織、学者等の有識者に対して方向性や取り組みについてのヒアリングを実施した。このヒアリングを通じて、政府だけではなく、企業が公正な社会において果たすべき責任とその行動の重要性、またプロジェクトが目指す「公正な社会」とは何か、をチームがきちんとイメージし、言語化する必要があることが分かった。また、企業も対話の重要性は理解していながらも、市民社

会との「触媒」のような存在を必要としていることも知ることができた。

この気付きを得て2022年8月にはプロジェクトメンバーで合宿を行い、プロジェクトのロジックモデル（施策の論理的な構造）を策定した。下記の表が現在の短期・中期・長期目標と望ましいアウトプットを示している。



この協議結果と企業との対話の重要性を鑑みたところ、チームとしては、本プロジェクトが一方向的に評価を下すベンチマーキングより、企業が自発的に取り組むべき領域があることに気付いた。そこで、市民社会との対話を通じて企業と協働してアジアの民主化を深めていくことを目指し、SDGsのゴール16+<sup>1)</sup>(SDGsターゲットのうち平和・公正・インクルージョンの実現に関わるもの)に関する評価ツールを用いる戦略を練っている。

「ビジネスと人権」には昨今企業の関心の高まりを感じることができるが、チームとしては、より広範な構成要素を含む「公正な社会」の実現のためになぜ企業が人権課題に取り組むべきなのかというメッセージを伝え、より深い理解と実現のための自発的な行動を促したい。そこで、当初計画していたベンチマーキングではなくセルフチェックリストという手法を使用することにして、プロジェクトの名称も「コーポレート・ソーシャル・ジャスティス・ベンチマークプロジェクト」から「コーポレート・ソーシャル・ジャスティス・プロジェクト」に変更した。また、長期的な目標として、「事業を通じて、日本を含むアジア地域の社会に影響を与えている日

本の大企業が、市民社会とともに主要なアクターとして、『公正な社会』の実現に向けて行動している状態」を掲げた。

CSJPプロジェクトは以下の点を含む観点を中心にセルフチェックのための指標を作成している。

1. 平和・公正・人権のためのコミットメント
2. 平和・公正・人権のための仕組み・ルールづくり
3. 責任ある企業行動の実現と実践
4. 企業文化の醸成
5. ステークホルダーとの対話の実践(従業員・取引先・政府・地域社会・消費者/顧客等)

また、この指標案と共にアジア諸国の人権状況や「公正な社会」の実現に向けての企業行動の調査を進行中である。今後はこの指標の草案を基に、再び企業やビジネスと人権の専門家に対してヒアリングを行い、実装性について議論を深めていく予定だ。セルフチェックの指標が完成したら、実際に企業に試してもらい、フィードバックに基づきより汎用性が高く、多くの企業に向けて

公開ができるようにしていきたい。

2022年12月16日には、本プロジェクトのキックオフイベントとして、「公正な社会の実現に向けて企業ができること」を開催した。セミナーでは現在開発中の指標に含まれる「企業の責任ある行動の領域」を提案し、今後企業がどのように関わることができるのか、市民社会

組織と企業はどのように連携できるかなどを議論した。その概要は、THINK Lobbyのホームページに掲載されている。

こうしたイベントや広報を通して、プロジェクトの位置づけや目的、そして企業に対して公正な社会の重要性を伝えることが、今後の課題となっている。

- 
- 1) PATHFINDERS. The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive societies, <<https://www.sdg16.plus/roadmap>>



## 第7回国際会議：アジアにおける表現の自由に参加して

重田 康博

宇都宮大学国際学部

「第7回国際会議：アジアにおける表現の自由」(7th International Conference: Freedom of Expression in Asia)がアジアセンター (Asia Centre) などにより、対面でも2022年8月24日から8月26日の3日間タイ・バンコクのラディソン・プラザホテルで開催された。筆者はJANICの依頼により報告者として参加した。

本会議は、市民社会による行動を通してアジアにおける表現の自由に関する理解を強化し、ASEAN各国政府に対する政策提言を行うことを目的としている。会議には会場に約80名、オンラインで20名の参加者があり、アジアの表現の自由に関する活発な議論が行われ、参加者から各国の具体的な事例が紹介された。

最初に、会議の全体的な印象を3点挙げたい。第1に本会議が、アジアセンターをはじめ16のパートナーによって開催されたことだ。16のパートナーは、フリードリッヒ・ナウマン財団、バングラデシュ図書館芸術大学、カナダの国際開発研究センター (IDRC)、在タイのスイス大使館、日本のJANIC、大阪大学、九州大学、民間企業のグーグルなどである。このように多くの民間団体、NGO、教育研究機関が参加したことは、グローバル市民社会が連携してアジアの民主主義と表現の自由を守ろうという意思を示している。

第2は、アジア各国の参加者から、16の事例が報告されたことだ。多くの国々で民主主義の自由が脅かされて

いる中で、表現の自由の権利を擁護する市民社会の活動・課題・対応を知ることができた。例えば「タイの女性の人権擁護者たち」「タイの表現の自由」「バングラデシュの表現の自由」「インドネシアのデジタルリテラシー、偽情報、ジェンダー情報」「カンボジアのメディアの学術調査に対する自由」「日本と韓国の表現の自由」など、国別・分野別の多様な研究・活動報告があった。この他、情報のアクセスと表現の自由、メディアの自由、プラットフォームガバナンス、ヘイトスピーチ、法的枠組みの検討などが報告され、アジアセンターなどの報告書“Internet Freedom in Thailand”では、タイにおけるインターネットの自由に影響を与える法律をレビューし、コンピューター犯罪法、サイバーセキュリティ法、などの規定を分析したことが報告された。

第3に、日本の事例が紹介されたことも興味深い。JANIC、九州大学、大阪大学は主催団体として登録され、九州大学の賀賀哲氏は韓国の研究機関と共に「日本と韓国の表現の自由」のパネル報告を行い、大阪大学の望月太郎氏はパネル「表現の自由の哲学的考察」において、「ジョーク、皮肉と表現の自由」という題目で、沖縄の玉城知事の発言と朝日新聞の川柳の事例を報告した。法政大学の坂本旬氏はパネル「表現の自由の制約」において、「日本のメディアリテラシーの傾向と偽情報の問題」という題目で、最近の日本の事例を紹介し、メディアリテラシーと偽情報に対抗するプラットフォームなど新しいリテラシーの動きについて報告した。

次に、筆者が参加したJANICのパネル5の報告を紹介する。8月25日午後パネル5「変化した文脈における表現の自由を推進する市民社会組織 (CSOs) の役割」では、ネパールのGopal Krishna Siwakoti氏 (INHURED International) の進行で、筆者を含め3人が報告した。

まず、タイのLaddawan Tantivitayapitak氏 (Union for Civil Liberty Association) の「表現の自由」についての報告では、「表現の自由は公正と友愛なしには成立しない」とし、表現の自由に対する戦いの5つの障壁として①規範、価値、②経済、③グローバリゼーションの支配、④デジタル世界、⑤政治的論争を挙げた。特に⑤政治的



写真1：Asia Centreのジェイムズ・ゴメズ地域ディレクターによる冒頭挨拶



写真2：国際会議参加者全体の様子

論争では、タイの政治を事例に、緊急事態宣言、NPO法案、コンピューター犯罪法、タイの強制犯罪法112条と116条による告発の事例が紹介された。

続く筆者の「日本の現状と政策提言」報告においては、近年日本政府により、民主主義や表現の自由を危うくする秘密保護法や共謀罪法が制定されたことに対して、国際協力分野のネットワークNGOで構成するネットワーク組織NANCiS（市民社会スペースNGOアクションネットワーク）などが設立された動きを紹介した。また、政策提言としてJANICが翻訳した「市民憲章」の表現の自由に関する市民権利や、JANICが新しく設立したシンクタンクTHINK Lobbyによる「東京民主主義フォーラム2022」の行動のための10の宣言についても報告した。

3番目のGopal Krishna Siwakoti氏による「選挙におけ

る表現の自由」についての報告では、民主的政府における選挙の基準、自由に関する国際的基準、公正と反差別、自己決定の権利、選挙の自由のための人権の基準など、選挙における表現の自由と選択の自由のための重要なポイントが指摘された。

今回は筆者にとって2年半ぶりの海外出張、3年ぶりのタイ・バンコク訪問であった。対面で国際会議を行う意義、アジアの表現の自由、特に、デジタルリテラシーを協議する重要性を再認識した。さらに、来年2023年8月23日から25日までアジアセンターとチェンマイ大学などの主催により「第8回国際会議：アジアの民主主義と選挙」がバンコクで開催される予定であることを付け加えておく。

## 2023年G7広島サミットに向けた市民社会の取り組み

堀内 葵

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター、THINK Lobby

2023年5月に広島で開催されるG7サミット（主要国首脳会議）は、フランス、アメリカ、イギリス、ドイツ、日本、イタリア、カナダの7か国に加え、欧州連合（EU）が参加する年次の国際会議である。自由、民主主義、人権などの基本的価値を共有するG7首脳が、世界経済、地域情勢、気候変動、国際保健などさまざまな地球規模の課題について、意見交換を行い、首脳宣言を採択する。日本での開催は2016年のG7伊勢志摩サミット以来7年ぶり、7回目となる。

サミットに際してステークホルダーと対話し、その意見を反映させることは、過去のG7議長国が取り組んできた「伝統」だと言える。2022年にドイツ政府が議長国を務めた際には、ビジネス・コミュニティ（Business7）、市民社会（Civil7）、労働組合（Labour7）、科学（Science7）、シンクタンク（Think7）、女性（Women7）、若者（Youth7）という7つのエンゲージメント・グループが設置された。エンゲージメント・グループは自律的かつ独立的に組織されており、議長国の非政府代表によって担われる。通常、それぞれのエンゲージメント・グループの代表者は、G7議長国によって任命される。エンゲージメント・グループは、独自のプロセスを経て、G7の主要課題に関するポジションペーパーや政策提言書を作成し、首脳会合開催前にG7議長に提出する。

市民社会によるエンゲージメント・グループであるCivil7（以下、C7）は、2022年5月4日と5日にベルリンで開催されたC7サミットにおいて、気候・環境の正義、経済正義と変革、国際保健、人道支援と紛争、開かれた社会の諸課題に関する政策提言書をまとめた「C7コミュニケ」を、ドイツG7議長であるオラフ・ショルツ首相に手渡した。ショルツ首相は、これに対し以下のように述べた。「G7は、自由民主主義の価値観と目標に基づいた強力なグローバル・アライアンスであり、民主主義には活気ある市民社会が必要です。あなた方が必要なのです。特に今は。市民社会の専門知識、助言、経験がこれまで以上に必要とされているのです。特に、ロシアだけでなく世界中で、市民社会の関与の範囲がいかに制限されているかを目の当たりにしているからです。特に権威

主義的な国家においては、『市民社会スペースが縮小している』という話を耳にします。ドイツは、G7議長国として、これに反対する明確なシグナルを送りたいのです。そのため、私たちは人権擁護者、学者、ジャーナリスト、芸術家の保護プログラムを強化しています。また、市民社会の関与は、個人間、社会グループ間、そして国境を越えた垣根を取り払うことができます。私たちは、世界の主要な課題に取り組むために、市民社会からの支援を必要としています。現在進行中の新型コロナウイルス感染症のパンデミック、人為的な気候変動、食料およびエネルギーの安全保障、そして経済移行がその一例です。」

C7としても、ドイツから日本への引き継ぎが行われた。日本のC7は、2022年5月に設立された「G7市民社会コアリション2023」（以下、コアリション）が担当する。コアリションは、日本で開催されるG7サミット首脳会議および関連閣僚会議に、市民社会の声が反映され、2030アジェンダが掲げる「誰ひとり取り残さない社会」の実現に貢献できるよう、日本政府を含むG7各国政府に働きかけることを目的とし、2023年2月現在、113の団体会員、70名の個人会員が参加して活動している。国際協力NGOセンターは、コアリションの幹事団体（計14団体）を務め、また、SDGs市民社会ネットワークとともに共同事務局を担当している。

C7はグローバルな市民社会による政策提言の場であり、G7各国以外からも幅広い市民社会が関わっている。こうしたグローバルな動きに、開催国である日本の市民社会の関与を促し、円滑な情報共有や能力強化の機会を提供することもコアリションの役割である。G7広島サミットに向けて、以下の6つの活動を実施している。

- 1) 日本国内外の市民社会と協力したG7関連会合に対する政策提言
- 2) 日本政府との面会およびサミット関連の情報収集
- 3) 他のエンゲージメント・グループとの連携構築
- 4) グローバルな市民社会が開催する「C7サミット」への協力

- 5) 首脳会合開催地の市民社会との連携および「市民社会サミット」の開催  
 6) 市民社会による活動の広報や啓発キャンペーン

2023年1月以降、日本のC7プロセスが本格化し、運営委員会や分野別ワーキンググループの設置、キックオフイベントの開催、分野別ワーキンググループへの参加

登録呼びかけ、国内・国際コーディネーターを中心とした政策提言書作りに向けた議論、G7シェルパとの対話、C7サミットの開催、首脳会合の開催地である広島での市民社会と連携した「市民社会サミット」の開催、国際メディアセンターにおける記者会見やG7首脳宣言の評価、そして2024年の議長国であるイタリアの市民社会への引き継ぎなどの活動を予定している。

#### 活動一覧（2022年1月～12月）

時期	活動内容
1月20日	・日本各地のネットワークNGOを招いた準備会合開催（オンライン、12名参加）
3月16日	・日本の市民社会に対する活動への呼びかけ説明会開催（オンライン、79名参加）
5月10日	・「G7市民社会コアリション2023」設立総会開催（オンライン、団体会員72団体・個人会員17名参加）
5月18日	・「G7市民社会コアリション2023」第1回幹事会開催（オンライン、16名参加）
6月1日	・鈴木浩 G7シェルパ（外務省外務審議官）、中村和彦 G7サブシェルパ（外務省経済局審議官）と面会（外務省、8名参加）
6月24日	・「G7市民社会コアリション2023」第2回幹事会開催（オンライン、13名参加）
7月8日	・G7市民社会コアリション2023設立記念イベント「G7広島サミットに向けて：変革の時代における市民社会の提言」開催（オンライン、129名参加）
7月23日	・中国新聞「今を読む」に「G7市民社会コアリション2023」共同代表の松原裕樹（ひろしまNPOセンター事務局長）が寄稿
7月25日	・「G7市民社会コアリション2023」第3回幹事会開催（オンライン、16名参加）
7月28日	・「第39回民間NPO支援センター将来を展望する会」にて活動報告（大阪府堺市、54名参加）
7月31日	・「あどほのプラットフォーム会議2022」にて活動報告（北海道札幌市、30名参加）
8月10日	・「SDGsネットワークおかやま定例会」にて活動報告（オンライン、21名参加）
8月24日	・「G7市民社会コアリション2023」第4回幹事会開催（オンライン、16名参加）
9月12日	・「G7広島サミット公式ロゴマーク選定についての要望」をG7広島サミットロゴマーク審査委員長、外務大臣、G7広島サミット事務局長宛に提出
9月22日	・小野啓一 G7シェルパ（外務省外務審議官）と面会（外務省、7名参加）
9月30日	・「G7市民社会コアリション2023」第5回幹事会開催（オンライン、20名参加）
10月11日	・インド市民社会と面会（オンライン、7名参加）
10月12日	・ドイツT7を担った「The Global Solutions Initiative」と面会（オンライン、2名参加）
10月24日	・ドイツC7「開かれた社会」ワーキンググループ関係者と面会（オンライン、8名参加）
10月27日	・「G7市民社会コアリション2023」第6回幹事会開催（オンライン、17名参加） ・ドイツC7からの引き継ぎ勉強会開催（オンライン、93名参加）
10月31日	・「C20 Asia Forum 2022」にて活動報告（オンライン、64名参加）
11月1日	・C7ドイツ主催「世界規模での市民社会スペースの強化と保護：G7の役割と機会」にて活動報告（オンライン、46名参加）
11月2日	・コアリション会員を対象とし日本C7で設置すべきワーキンググループに関するアンケートを実施（11月15日締め切り、18件の回答）
11月11日	・日本W7関係者と面会（オンライン、4名参加）
11月14日	・日本T7を担うアジア開発銀行研究所（ADB I）と面会（オンライン、4名参加） ・人道支援ワーキンググループに関する勉強会開催（オンライン、26名参加）
11月15日	・G7閣僚会合開催地の市民社会情報交換会（第1回）開催（オンライン、23名参加）
11月16日	・ピースボート主催勉強会「【世界を学ぼう】G7へ市民社会の声を届ける」にて活動報告（オンライン、20名参加） ・人道支援ワーキンググループに関する打ち合わせ開催（オンライン、12名参加）
11月17日	・強制労働撤廃に向けた政策提言を行うNGOとの会合にて活動報告（オンライン、12名参加）

時期	活動内容
11月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツC7代表者3名が来日、引き継ぎに関する打ち合わせを実施（東京都新宿区、6名参加）</li> <li>・SDGs市民社会ネットワーク開発ユニットと面会（オンライン、15名参加）</li> <li>・外務省国際協力局民間援助連携室と面会（外務省、8名参加）</li> </ul>
11月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツC7から日本C7への公式引継ぎ式開催（世界銀行東京事務所、対面24名、オンライン61名参加）</li> <li>・世界銀行駐日特別代表と面会（世界銀行東京事務所、9名参加）</li> <li>・経済ワーキンググループに関する打ち合わせ開催（東京都千代田区、8名参加）</li> <li>・山田美樹環境副大臣と面会（環境省、6名参加）</li> </ul>
11月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「G7市民社会コアリション2023」第7回幹事会開催（東京都中野区、18名参加）</li> <li>・JICA国内事業部市民参加推進課と面会（JICA本部、5名参加）</li> </ul>
11月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・インド市民社会と面会（オンライン、3名参加）</li> </ul>
11月29日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フランクフルト平和研究所からのインタビュー実施（オンライン、2名参加）</li> <li>・ドイツG7食料安全保障作業部会へのオブザーバー出席（オンライン、1名参加）</li> </ul>
11月30日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・インドC20事務局関係者と面会（オンライン、8名参加）</li> </ul>
12月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本T7を担うアジア開発銀行研究所（ADB）と面会（オンライン、10名参加）</li> </ul>
12月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広島で活動する市民社会メンバーと面会（広島県広島市、19名参加）</li> <li>・広島サミット県民会議担当者との面会（広島県広島市、7名参加）</li> <li>・広島市役所にて記者会見実施（NHK、中国新聞、読売新聞、毎日新聞に掲載）</li> </ul>
12月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「G7 Global Advocacy Taskforce」にて活動報告（オンライン、66名参加）</li> </ul>
12月16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ICVA事務局長との会合にて活動報告（東京都千代田区、11名参加）</li> </ul>
12月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・G7閣僚会合開催地の市民社会情報交換会（第2回）開催（オンライン、19名参加）</li> </ul>
12月22日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「Monthly Webinar on Advocacy Calendar on Asia」にて活動報告（オンライン、46名参加）</li> </ul>
12月23日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中村和彦G7サブシェルパと面会（外務省、11名参加）</li> <li>・「G7市民社会コアリション2023」第8回幹事会開催（東京都渋谷区、17名参加）</li> </ul>



## アジアにおいて民主主義と市民社会スペースを守る

堀内 葵

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター、THINK Lobby

### I. 背景

香港における国家安全維持法の施行、ミャンマーでの軍事クーデター、アフガニスタンでのタリバンの政権掌握、ロヒンギャ危機、政府や警察によるCOVID-19ロックダウン時の残忍な弾圧や暴力、言論・結社・集会の自由への継続的な制限など、近年、アジアの民主主義は脅威にさらされている。

市民社会組織（CSOs）は、この傾向を反転させるべく、アジア開発連盟（Asia Development Alliance / ADA）が主導する「SDG16+に関するアジアフォーラム宣言」、TAP Networkが主導する「SDG16+に関するローマ市民社会宣言」、C7とC20による開かれた社会と市民社会スペースに関する政策提言、東京民主主義フォーラム2022の登壇者による「10の行動勧告」などの形式で、具体的な政策提言を行なっている。

国際協力NGOセンターは、市民社会スペースの課題に取り組むため、2019年から「東京民主主義フォーラム（Tokyo Democracy Forum / TDF）」を開催し、アジア各地の市民社会による調査研究や政策提言書を発表する機会を提供している。第1回は2019年に東京で開催されたC20サミットの一環として、第2回は2021年に、第3回は2022年にそれぞれオンライン会議「HAPIC」の一環として実施し、同時期に開催されてきた釜山民主主義フォーラム（Busan Democracy Forum / BuDF）、ウランバートル民主主義フォーラム（Ulaanbaatar Democracy

Forum / UDF）、カトマンズ民主主義フォーラム（Kathmandu Democracy Forum / KMDF）や、アジア民主主義ネットワーク（Asia Democracy Network / ADN）と民主主義共同体（Community of Democracies / CoD）によるアジア・アフリカ民主主義フォーラム（Asia-Africa Democracy Forum / AADF）などの取り組みと歩調を合わせてきた。

### II. DDCSAプログラム概要

2022年度、国際協力NGOセンターは、「アジアにおいて民主主義と市民社会スペースを守る（Defending Democracy and Civic Space in Asia）」（以下、DDCSA）と題し、現場の人々、CSOs、政策立案者、政府、学術機関、企業との国際的なパートナーシップのもと、アジアにおける市民社会スペースに関する調査研究や活動、成果報告会の開催などを実施している。

#### 1. 主要な実施パートナーによるプロジェクト

国際協力NGOセンターと連携するアジアの市民社会組織や研究者に対して、DDCSAの「主要な実施パートナー」として参加することを呼びかけたところ、6団体からの応募があった。主要な実施パートナーは、定期的に会合を開き、戦略や優良事例を議論し、互いに学び合うとともに、東京民主主義フォーラム2023を含む複数の機会で、その成果を公に発表することが期待されている。

#### 活動一覧（2022年5月～12月）

時期	活動内容
4月27日	東京民主主義フォーラム2022登壇者に対し、DDCSAへの参加呼びかけを発信
5月5日	DDCSAに関するオンライン説明会を開催
6月4日	6団体からの応募を受理
6月30日	第1回DDCSAセミナーを開催（オンライン、18名参加）
7月22日	第2回DDCSAセミナーを開催（オンライン、30名参加）
8月24-26日	「アジアにおける表現の自由国際会議」にて研究報告（タイ・バンコク、80名参加）
9月14日	主要な実施パートナーとの進捗確認会議（第1回）開催（オンライン、6名参加）
12月13日	主要な実施パートナーとの進捗確認会議（第2回）開催（オンライン、4名参加）
12月20日	主要な実施パートナーとの進捗確認会議（第3回）開催（オンライン、2名参加）

主要な実施パートナーおよびプロジェクト内容は以下の通りである。これらはすべて、アジアにおける民主主義と市民社会スペースの状況を具体的に改善し、民主的

価値、人権、人間の尊厳を守り、SDG16+の達成を促進するための市民の力の強化を目的としている。

団体名	プロジェクト内容
Voluntary Action Network India (VANI), India	<p>「持続可能な開発報告書2021」によると、インドは165カ国中120位（総合スコアは、世界平均65.7に対して60.1）であり、SDG16に関して、「世界最大の民主主義国」であるインドは「停滞」の категорияに分類されている。VANIは、政府、企業、CSOs、学術機関、シンクタンク、メディアなど様々なステークホルダーと協力し、インドのCSOsのための環境を促進することを目的として活動している。</p> <p>これまでVANIは、SDG16を推進するために、VNRプロセスに市民社会の参加を求め、三角協力とSDGsのローカリゼーションを推進し、重要な役割を担ってきた。また、VANIは、様々なフォーラムやプラットフォーム（例：C20）における市民社会の参加や、グローバルサウスのCSOsへのパワーシフトを要求する、世界レベルでの取り組みや行動において非常に積極的である。</p> <p>ここ10年ほど、インドのCSOsは、人道的危機に対応する能力の低下により、存続の危機に直面している。これは、規制の枠組みが制限されていることと、資金が枯渇していることが原因である。</p> <p>本プロジェクトは、リーダーシップを強化するだけでなく、協力の重要性を認識することを目的とし、SDG16の達成に向けた取り組みに注力するよう呼びかける。主な目的は、1) インドのCSOs、特に草の根レベルで活動するCSOsの間でSDG16に関する認識を高めること、2) 協働のストーリーを認識し、一般化すること、3) インドの市民社会リーダーを集め、パートナーシップの強化とSDG16の達成に向けた集中的な努力を促すこと、4) CSOsの役割を強化する方法を共同で確認すること、5) 地域レベルで行動を開始すること、である。</p> <p>これらの目的を達成するため、ソーシャルメディア・キャンペーンの実施、オンラインリーダーシップ・ミーティングの開催、SDG16に関する情報リーフレットの作成などを行う。</p>
Centre for Human Rights and Development (CHRD), Mongolia	<p>モンゴルにおける市民社会スペースに関する調査は、2021年10月から11月にかけて、国や地方レベルで活動する120のCSOsを対象に実施された。調査の結果、COVID-19の流行期間中に市民社会スペースが悪化し、表現の自由や結社の自由の機会が狭まっていることが明らかになった。</p> <p>この傾向は、モンゴルの地方レベルでより顕著に見られる。本プロジェクトの目的は、SDGs16+のキャンペーンを通じて、市民社会スペースと民主主義を守るために、モンゴル全国のCSOsの結束を支援することである。</p> <p>このために、1) 「モンゴルにおける市民社会スペース」調査結果および報告書のモンゴル語への翻訳、2) モンゴルの市民社会スペースに関する調査結果をオンラインプラットフォームにて発信、3) 市民社会スペースと民主主義を守るための戦略策定に関するオンラインおよび対面でのトレーニング・ワークショップの実施、4) 7～10回の戦略ワークショップ／ロードマップの結果を学び、議論する全体フォーラムの開催、5) 戦略ワークショップの結果公表の各活動を実施する。</p> <p>市民社会スペースに関する調査結果は、オンラインプラットフォームを通じて一般に普及され、対象となるCSOsや地域に根ざした団体（CBO）に対しては、対面およびオンラインミーティングやコンサルテーションを行う。本プロジェクトは、10以上の県とソム（県と村の間に位置するモンゴルの行政区分）で連合を組んで活動している1,000人以上の構成員を持つ団体を対象としている。</p> <p>これらの団体は、2004年からCHRDのコミュニティベースの開発プログラムを通じて設立され、支援されてきた。少なくとも100のCSOsと200の団体が参加する予定である。</p>

団体名	プロジェクト内容
NGO Federation of Nepal (NFN), Nepal	<p>2015年以降、ネパールは新憲法に基づく連邦制の導入の途上にある。これには、連邦、州、地方レベルでのCSOsに関連する政策改革が必要である。新憲法の公布と連邦制の採用後、NGOやCSOsのガバナンスに関連して法律上の曖昧さが散見される。</p> <p>新法に置き換えられるべき団体登録法は、連邦法としていまだ有効である。地方政府運営法2074の第11条は、地方自治体が組織の登録と更新を行うことを認めている。団体登録法および国家指導法の下で登録された組織は、いかなる利益を生み出すことも制限されている。したがって、その財源は、寄付金、海外からの援助、会費に限られる。</p> <p>しかし、現在の政策では、CSOsがその資源を活用し、利益を共有するためではなく、社会的な目的のために投資する道を開いていない。CSOsがソーシャル・ワークのために政府と協力しようとする場合、CSOsは付加価値税（VAT）に登録するよう強制される。調達規則2064の第19規則は、政府機関に対し、2万ルピー以上の物品とサービスをVAT登録団体からのみ購入することを義務付けている。政府の調達政策により、CSOsの中にはVATに登録された団体もある。</p> <p>また、税金を収入とみなしてプロジェクトのバランス資金に計上する監査慣行も見直しが必要である。このような状況はCSOsにとって大きな課題となっており、何十もの団体が税務関連のケースに直面している。</p> <p>こうした背景から、本プロジェクトは、1) ネパールのCSOsに対して税制に関する主要な規則、規制、課題、今後の方向性について理解を深めること、2) 市民社会セクターを強化し、人々に対してより敏感で透明性があり説明責任を果たせるようにするための集団行動の分野を模索すること、3) ネパールのCSOsが円滑に活動できる環境を作ることを目的とし、オンラインでのアンケートやフォーカスグループディスカッション、核となる情報提供者に対する面談による聞き取りなどを行う。</p>
Awaz Foundation Pakistan - Centre for Development Services, Pakistan	<p>パキスタンのCSOsは、厳しい法的環境、財政能力、公的イメージなどの制約により、自らの存続も含め、厳しい課題に直面し、開発の成果を徐々に失いつつある。一方、サービス提供に携わる組織は、権利擁護を行うCSOsよりも活動環境が良好である。</p> <p>パキスタンの市民社会組織はいくつもの政府関連部署とやりとりをして活動許可書を得るための複雑な手続きのために、円滑に活動することが不可能になってしまった。海外から寄付を受けるすべての国際NGOと国内NGOは、事実上、内務省と財務省の経済部に再登録する必要がある。これは複雑で長く、費用がかかり、非効率で説明のつかない、人を寄せ付けない手続きである。</p> <p>CSOs職員は、安全保障部門の機関からの度重なる訪問によって嫌がらせを受けている。CSOsは、金融活動作業部会（FATF）の制限をきっかけに、不当な扱いを受けている。</p> <p>中国政府による一帯一路構想の下での中国・パキスタン経済回廊の開始によって、パキスタンの民主的な言説と市民・人権の状況がさらに悪化している。</p> <p>パキスタンは、女性差別撤廃条約（CEDAW）、障害者権利条約（CRPD）、子どもの権利条約（CRC）、市民的および政治的権利に関する国際規約（ICCPR）など、ほぼすべての主要な国際条約に署名しており、2015年9月にはSDGsを含む2030アジェンダも採択している。しかし、これらの国際条約の国レベルでの採択・実施に向けた進捗は、極めて遅い状況である。若者の保守主義、過激主義、非民主主義的な文化、女性や少女、宗教的少数派、社会的に排除された集団に対する女性差別的な考え方などの問題は、さらに悪化している。シアールコートとカネワールで最近発生した暴徒リンチ事件は、過激派の台頭と違反行為に対する国家機関の無力と無能を物語っている。</p> <p>PDA（パキスタン開発連盟）が2022年1月に行った市民社会スペース、民主主義、人権に関する最新の調査では、全国のCSOsの85%が、「政府が不必要な法律や政策の枠組みを通過させて国内の市民社会スペースや人権の声を制限している」と感じていることが明らかになった。権利に基づく課題に取り組むCSOs、NGO、コミュニティに根ざした団体（CBO）は日に日に減少している。</p> <p>調査結果についてCSOsを啓発し、「パキスタンの市民社会スペースのためのCSO憲章（CSO Charter for Civic Space in Pakistan）」を作成することが切実に必要である。このプロジェクトは、CSOsの関与を強化し、パキスタンの市民権、民主主義、人権を確保するための提言を収集するものである。</p>

団体名	プロジェクト内容
Asia Centre	<p>2021年にAsia Centreが執筆した『東南アジアにおける外国干渉法』報告書により、この地域のいくつかの国々が、同様の法律を導入したり、外国からの干渉に対応する意向を表明したりしていることが明らかになった。このような法律が地域内外に出現するにつれ、民主主義体制と非民主主義体制とでは、外国からの干渉法がどのように展開されるかに核心的な違いが生じてきている。</p> <p>この地域では、シンガポールが2021年に初めてこのような法律を成立させた結果、市民社会、国際NGO、野党の間で、「外国のエージェントあるいはその代理として働いている」というレッテルを貼られるのを恐れて、自己検閲がさらに強まることになった。</p> <p>2022年3月、提案された規定の制限的な性質に関する国内外の批判にもかかわらず、タイ政府はNGO法の草案に合意した。これは、アジア地域のより大きな動きを反映している。</p> <p>中国は2022年3月、反外国影響法を更新する計画を発表し、香港は米国の介入を非難するために「外患誘致」という言葉を採用した。同様に、財務報告を怠ったとして、インドの外国貢献規制法（FCRA）によって、国内にある6,000以上の外国資金によるNGOの運営が停止された。</p> <p>このことからわかるのは、外国からの干渉を非難することによって市民社会スペースの支配を強化するために、地域全体の権威主義的あるいは複合型の政権によって外国からの干渉法が使われるというパターンが存在するという点である。</p> <p>このプロジェクトを通して、Asia Centreは、この地域における外国干渉法の発展を、国境を越えた協力に対する権威主義的な措置として概念化し、最初の評価の改定版を提供する。机上調査から得られた情報、そして可能であれば東南アジアのCSOsのメンバーへのインタビューも用いて、最初の報告書を更新する。その後、報告書からの提言は、CSOsが外国干渉法を押し返す戦略を開発するための政策概要の作成に用いられる。</p> <p>本プロジェクトでは、この地域のCSOsに対する外国からの干渉法の影響についての認識を高めるために、メディア、ソーシャルメディア、講演活動を通してのアドボカシー・キャンペーンを実施する。その目的は、1) 新たな法的発展を踏まえて、最初の報告書である『東南アジアにおける外国干渉法』を更新すること、2) CSOsが外国干渉法を阻止するための戦略を練るために、更新された報告書に基づき、政策概要を作成すること、3) 成果物の主要な知見を、CSOsの活動および市民社会スペースの脅威に注意を向けるためのコミュニケーション戦略を実行するために活用すること、である。</p>
INHURED International	<p>地域人権機構は、各国政府が人権義務を遵守しているかどうかを監視する上で重要な役割を担っている。ヨーロッパ、南北アメリカ、アフリカには、それぞれ活発な地域人権制度が存在する。それぞれの制度は国連の人権制度と多くの共通点があり、地域システムは人権に関する解釈や人権侵害への対応において、しばしば互いに、そして、国連の担当部署に指針を求めている。</p> <p>しかしながら、地域システムはそれぞれ独自のメカニズムや手続きを持っている。本プロジェクトは、アジア、中東、アフリカ、南北アメリカ、ヨーロッパに存在する主要な条約によって保護される権利に関する基礎的かつ比較可能な情報を提供し、地域的な監視メカニズムについての一般的な紹介を行う。また、国内レベルで権利が侵害された場合の救済方法と、国際システムの管轄権について解明し、国際システムによる保護について研究し、これらの地域の人権システムの共通点と相違点を、民主主義のベンチマークとともに調査する。互いに比較し、執行メカニズムの構成と運用方法、そして、人権保護と民主主義の文化に影響を与える手続きに焦点を当て、概略を説明する。</p> <p>本プロジェクトの主な目的は、主要な地域的人権文書とその様々な実施形態について、国内人権機構を含む人権コミュニティや実務家に周知させることである。さらに、これらの地域プラットフォームが、人権擁護者や法律家にとって、主に国内レベルで、監視機関への苦情提出のためにどのように利用されるかについての基本的理解を提供することを目的としている。そのために、情報の収集、主要ステークホルダーのマッピング、情報の検証・妥当性確認、専門家・ステークホルダー・推進者によるラウンドテーブルの開催、調査報告書に対するフィードバックコメントの取り込みなどを行う。</p>

## 2. アジア開発連盟（ADA）に対する支援

国際協力NGOセンターは、6団体によるプロジェクトとは別に、アジアの市民社会組織に対して政策提言能力の向上を目的とした研修を実施するためのパートナーとして、「アジア開発連盟（Asia Development Alliance、以下、ADA）」に対する資金援助も行なっている。ADAは、効果的な社会変革のために市民社会に力を与える革新的な地域ネットワークとして、南アジア、東南アジア、北東アジアおよび中央アジアから約33のナショナルCSOプラットフォームが集まり、全体で12,000以上の組織を代表している。ADAの長期的な目標は、民主主義や人権に対する侵害に対して、アジア社会が警戒を強め、集団的な努力を奨励することである。

ADAによるプロジェクトでは、アジア全域のコミュニティレベルの活動家、ADAのナショナルCSOプラットフォームのメンバーからの参加を得て、国連総会を数週間後に控えた9月にカンボジアにおいて、3日間の

SDG16+フォーラムを開催する。フォーラム中は、パネルディスカッション、アートショー、ストーリーテリングを実施し、ストーリーテラーが招待され、コミュニティレベルの環境保護者やフェミニスト、国や社会におけるSDG16+の重要性と関連性を説明するアートワークに基づいて選ばれた学校の子どもたちと「変化のための仕事」を共有し、「SDGs16+アジア宣言」を作成する。また、異なるレベル、異なる政策分野やセクターにまたがる政策間の一貫性を伴う、持続可能な開発を達成するための政策アプローチを提案する「持続可能な開発と気候正義のための政策一貫性に関するグローバルな視点」に関する報告書を作成する。このような持続可能な開発のための政策一貫性には、垂直的一貫性（地方、国、地域、国際の間）と水平的一貫性（環境、経済、社会政策分野とセクター間、およびガバナンス機構間）の両方が含まれている。



## 開発協力大綱の改定について

若林 秀樹

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター、THINK Lobby

## はじめに

2022年9月9日、外務省は、日本の開発協力政策の基本方針を示す「開発協力大綱」について改定することを発表した。これを受け林芳正外務大臣が設置した「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」がこれまで4回の会合を行ったうえ、12月9日にその成果物として、同懇談会の報告書が林大臣に提出された。今後は、外務省より改定案の骨子、又は大綱改定案が示され、それに対してパブリック・コメント、および各地での意見交換会の開催を経て、2023年の6月末までに改定される見通しである。有識者懇談会は学識者3名、経済界3名、市民社会・国際機関関係者各1名の計8名の委員で構成され、市民社会から稲場雅紀氏（NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定 NGO 代表委員）が参加した。若林（筆者）はJANICを代表し、稲場氏に対する「開発協力大綱」改定市民社会アドバイザー・グループの6人のアドバイザーの一人として関わった。本稿では、改定をめぐるこれまでの経緯と問題点について報告する。

## 1. 有識者懇談会のメンバー構成および協議プロセスにおける問題点

本来は、様々なステークホルダーの声を聞き、それらがきちんと反映されるべきであろう。しかし、今回のプロセスにはいくつもの問題点があった。まず、有識者懇談会の構成人数の少なさと偏りである。わずか8人、しかもそのうち経済界は3人であるのに対し、市民社会からの参加者は1人のみだ（表1：有識者懇談会メンバー）。これでは多様な市民社会の声を反映させることは難しいと言えよう。また、我が国による開発協力の影響を受けている、被援助国の政府や受益者の声も聞くべきであったが、それに関する調査分析もなかった。さらに、わずか4回の懇談会、計6.5時間の協議で結論を出すことも拙速である（表2：協議スケジュール）。そのうえ、有識者懇談会の報告書と言えども、執筆者は外務省であり、外務省が座長等と調整し、外務省の意向を反映したものになっていると思われる。

表1：有識者懇談会メンバー

代表業界	氏名（敬称略）	所属・肩書
学識者（3名）	中西 寛（座長）	京都大学大学院法学研究科教授（国際政治）
	神保 謙	慶應義塾大学総合政策学部教授（国際政治）
	峯 陽一	同志社大学グローバル・スタディーズ研究科教授（人間の安全保障）
経済界（3名）	安永 竜夫	（一社）日本経済団体連合会経団連開発協力推進委員会委員長、三井物産(株)代表取締役会長
	吉高 まり	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)フェロー（ESG投資、気候）
	原 ゆかり	(株)SKYAH（スカイヤー）CEO、ガーナ NGO 法人 MY DREAM.org 共同代表
市民社会（1名）	稲場 雅紀	NGO・外務省定期協議会 開発協力大綱改定 NGO 代表委員
国際機関（1名）	弓削 昭子	法政大学法学部国際政治学科教授、元国連開発計画（UNDP）駐日代表・総裁特別顧問

表2：協議スケジュール

(注：本稿執筆現在、2022年9月～12月までの出来事は実態ベース、2023年1月以降の予定は、筆者の推測による)

年月日	出来事	協議時間
2022年9月9日	外務省が「開発協力大綱」改定の意向発表	
同9月19日	第1回有識者懇談会（総論：開発協力の目的など）	1.5時間
同9月30日	第2回有識者懇談会（各論：戦略性強化など）	2時間
同10月21日	第3回有識者懇談会（原則・実施：非軍事原則など）	1.5時間
同11月21日	第4回有識者懇談会（報告書案の検討）	1.5時間
同12月9日	有識者懇談会より林外務大臣へ報告書提出。 同日、市民社会は日本記者クラブにおいて記者会見を開催。	
2023年1月	開発協力大綱案の骨子発表	
同2月～4月	パブリック・コメント、意見交換会の実施	
同6月頃まで	新たな「開発協力大綱」確定	

## 2. 有識者懇談会での議論と報告書における問題点

この間に、市民社会側は関係者間で数多くの会議を重ね、外部一般向けの5回にわたる報告と意見交換の場（円卓会議）、1回のセミナーを開催した。稲場氏は、これらの場で出た意見等を踏まえ、資料の作成と意見発表を行い、さらに個別に外務省と折衝の機会を持って交渉した。以下、稲場氏による資料等も参考に、問題点を整理する。

### (1) 国益、外交力の強化と安全保障を全面に出した報告書

外務省で、今回の協議において唯一公表した文書「開発協力大綱の改定について（改定の方向性）」では、前回策定（2015年）以降の情勢の変化について触れている。ウクライナ侵攻など、グローバル化の負の側面を強調し、普遍的な価値に基づく国際秩序「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の理念の具現化が重要になっているとした。しかしFOIPの具現化が何故、開発協力にも必要であり、地域の開発や安定につながるのか、説明した文書は示されていない。

「人間の安全保障」や「地球規模課題」について触れた箇所では、我が国の「外交力」の更なる強化や安全保障、日本企業の海外展開支援など、国益を全面的に出し、ODAを外交の最も重要なツールの一つとして更なる活用を図る必要があるとしている。しかし本来、開発協力の第一義的な目的は、相手国の持続可能な開発、人間開発、人権の保障に資するべきであり、「人間の安全保障」を名実ともに日本の開発協力の指導理念として据える必要がある。まずこの第一義的な目的を果たし、結果として地域の安定、ひいては我が国の経済、国益の増進に寄与するものであり、厳に短期的な外交目的の達成のためのツールとして扱うことは慎まなければならない。

### (2) 非軍事原則の形骸化の懸念

現行の大綱では、非軍事原則（軍事的用途および国際紛争助長への使用の回避）は維持されていたものの、実質的な軍事支援が民生目的・災害援助などの名目で軍関係者へ供与されてきた。人権侵害の著しい国では、警察当局への支援は、結果的に市民を弾圧する能力強化につながっている可能性も否定できない。

改定の議論においても、非軍事原則を維持すべきといいつつ、その上で、軍および軍関係者による人道支援や災害救助に対する支援、平和と安定に資する法執行機関の活動への支援の選択肢は排除されるべきではないとした。支援の実施に当たっては、適正利用の確保が、相手国と取り交わす文書等で適切に担保されている必要があるが、そもそも国家の機密保持を担う軍や警察関係者に対し、他国である日本がモニタリングを行うこと自体に限界がある。

### (3) 開発協力には、人権保障のための「人権デューデリジェンス（人権DD）」を含めるべき

報告書は、企業の社会的価値の創出を目指す取組強化の観点から、ESG（Environment・Social・Governance）投資にも言及している。しかし、外務省が2020年に打ち出した「行動計画」において企業に求めている、サプライチェーン上での人権DD（人権侵害に対する積極的な事前予防と対処を含む継続的プロセス）には触れていない。稲場委員がその必要性について述べ、資料でも提起したにも関わらず、最終報告書には結局反映されなかった。そもそも途上国を含めたサプライチェーン上での、人権に対するデュープロセスを政府が企業に対して求めるなら、政府自ら率先してその姿勢を示すべきである。人権DDへの言及を意図的に避けることは、すなわち人権への対応が自らの問題として降りかかってくるこ

とを避けたい政府の消極姿勢の表れと思わざるをえない。

**(4) NGOは、すでに政府の「重要なパートナー」であり、NGOを通じた支援を増やすべき**

報告書には、「日本の開発協力を進めるに当たり、日本のNGOを戦略的パートナーと位置付け、連携と協力を更に強化することを提言する」とある。しかしこれは今に始まったことではなく、外務省とNGOは1990年代から定期協議を行っており、「日本NGO連携無償資金協力」は既に開始から20年を迎えている。にもかかわらず、外務省がことあるごとに「NGOは政府にとって最も重要なパートナーである」と繰り返し言及するのは、裏を返せば、実際のところNGOがそこまで重要な戦略的なパートナーとなっていない証左であろうか。

また稲場委員からは、NGOを通じた国際協力について、現在のODA総額の2%程度からOECD-DAC（開発援助委員会）の平均である10%程度に引き上げることを提起したが、残念ながら、報告書には記載されなかつ

た。一方で評価できる点もあった。ODAの量を対国民総所得（GNI）比で0.7%とする国際目標に対し、現在、日本は0.34%（円安になり、2022年実績は0.2%代に下がる可能性あり）という低い水準に留まっているが、報告書においては、「今後10年でGNI比0.7%を達成する」として達成年限が中間目標とともに、具体的に示されたことだ。

## おわりに

今回の報告書には、稲場委員を通じて市民社会側から指摘した主要な論点は反映されなかったものの、細部の指摘については、多々取り入れられた。最終的にどのような「新大綱」に改定されていくのか不透明だが、報告書がベースとなることは間違いない。より望ましい内容にするために、パブリック・コメントの提出、各地での意見交換会での意見出し、立法府やメディアへの働きかけなど、市民社会ができることはまだ色々ある。（2022年12月26日執筆）



**大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所 監修**  
**石田易司/岡本仁宏/永岡正己/早瀬 昇/牧口 明/目加田説子/山岡義典 編**  
**『増補改訂版 日本ボランティア・NPO・市民活動年表』(2022)**

重 田 康 博  
 宇都宮大学国際学部

### はじめに

本年表(増補改訂版)を最初に手に取った時、驚いた。1,104頁もある総合大年表ではないか。本年表は、「ボランティア・NPO・市民活動」(以下、「市民活動」と記す)の歴史がわかる巻頭写真、16分野・約1万3,800項目、164本のコラムなどで構成されている。監修は、社会福祉法人大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所である。本年表によると、同協会は1965年設立の、現存する中では日本で一番古い民設民営のボランティア中間支援団体である。主な活動は、ボランティアへの学習・活動支援、コーディネーション、情報提供、研究・出版活動など、ボランティア・センターのモデル化を追求し、今日ではボランティアだけでなく、NPO活動や企業の社会貢献活動への支援も積極的に実施している。同研究所は2009年10月に協会内に設立された、ボランティアベースの研究所である(同書2頁、1,098頁 2021年)。

評者は、国際協力NGOの研究者として過去に『NGOの発展の軌跡』(明石書店、2005年)、『激動するグローバル市民社会』(明石書店、2017年)などを出版してきたが、本年表を見てもっと参考にさせてもらえば良かったと後悔もしている。それは、本年表が日本の市民活動の熱い苦闘の歴史を分かりやすく紹介しているからである。

本稿では、本年表の書評として最初に目次を紹介し、次に筆者なりのコメントを述べ、最後に今後の課題に関する考えを述べていく。

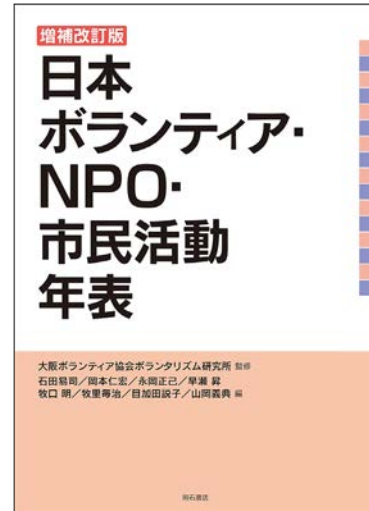
#### 本年表の目次

増補改訂版の刊行にあたって

初版刊行にあたって

概観(増補改訂版)

概観(初版)



写真提供：明石書店

#### 増補改訂版の構成

- 1 人権(分野責任者：加藤昌彦)
  - 2 社会福祉(分野責任者：永岡正己)
  - 3 医療・保健・衛生(分野責任者：黒田研二)
  - 4 教育・健全育成(分野責任者：佐藤一子)
  - 5 文化(分野責任者：伊木稔)
  - 6 スポーツ・レクリエーション(分野責任者：石田易司)
  - 7 ジェンダー・フェミニズム(分野責任者：岡野八代)
  - 8 まちづくり・地域づくり(分野責任者：小林郁雄)
  - 9 防災・災害救援・復興支援(分野責任者：室崎益輝)
  - 10 国際協力・国際交流・多文化共生  
(分野責任者：大橋正明)
  - 11 反戦・平和(分野責任者：目加田説子)
  - 12 環境・自然保護(分野責任者：星野智子)
  - 13 消費者保護(分野責任者：小林真一郎)
  - 14 支援組織(分野責任者：吉田忠彦)
  - 15 支援行政(分野責任者：山岡義典)
  - 16 企業の社会貢献(分野責任者：山岡義典)
- 市民活動史年表作成のための資料

索引

コラム はじまりのミッション (128コラム)

コラム 視点 テーマで学ぶ (36コラム)

## 1. 本年表へのコメント

次に、本年表にコメントについて考えてみたい。

第1に、本年表は、16分野の生きた市民活動年表であることである。本年表は、2014年の初版の14分野を、上記の各分野の責任者と、充実した執筆陣により、16分野に拡大している。初版14分野「8 まちづくり・災害復興支援」と「13 支援組織・支援行政」は、本年表では16分野「8 まちづくり・地域づくり」、「14 支援組織」および「15 支援行政」に分かれた。また、表や概要が充実し、項目は1万3,773項目に増え、コラム数も164にのぼるなど興味が尽きない。特にコラムは、多くの研究者・専門家が執筆しており十分な価値がある。

年表は明治維新前後から2020年までの活動の歴史を創生期、成長期、発展期に分けて記録している。また、2011年以降の3.11東日本大震災から新型コロナ感染拡大の最新情報がアップデートされている。東日本大震災は津波被害、原発事故や最近の新型コロナ感染禍などにおける多くの市民支援活動の実態がはっきりと記録されており、その活動と記録が将来の世代に引き継がれていくことが肝心だと改めて思わせる。

第2に、本年表が、日本の市民活動の歴史書であることである。

明治時代初期の市民活動は、明治政府の意向で恩賜財団など一部の限られた団体しかできなかった。昭和初期、戦時国家体制の「臣民」の時代は、国家権力に従わなければ弾圧や規制を受けた。本年表には、数多くの困難を乗り越え、権利を獲得してきた人々や団体の苦闘の歴史が描かれている。それは、日本に市民社会が根付いてきた事実を明らかにしている「証し」でもある。特に、巻頭の「写真で見るボランティア・NPO・市民活動の歴史」は、その写真一枚一枚に市民活動の情熱と息遣いが聞こえてくるようだ。その意味では、本年表は単なる年表ではなく、日本の市民活動の「歴史書」としても読むことができる。「はじまりのミッション」を大切に確認しつつ、「最後まであきらめない」「粘り強く行くこと」の大切さを教えてくれる。本年表の16分野は、どの分野も市民活動に関心のある人は一読する価値がある。

第3に、本年表は、日本の「市民社会スペース」の手引書になるということである。

本年表は、JANIC/THINK Lobbyの活動の柱の一つ

でもある縮小している日本の「市民社会スペース」を考える上での「手引き書」になる。これらの記録から、過去に日本の市民活動や市民団体の先人たちがどのように活動し、権利を獲得してきたのか、団体の活動を行ってきたかを確認することができる。特に、「はじまりのミッション」と題したコラムでは、現代に通じる活動や団体の創設、転機などを書いており、それぞれの時代において、市民社会と政府や企業との位置関係がどのようになっていたのか、どのように市民活動が自分たちの空間としての市民社会スペースを確保・維持してきたか、その一端を把握することができる。「市民活動(ボランティア)は市民社会の成熟と関係しており、自由で、自立的な市民の存在を抜きにして活発化しえない」と述べ、「独裁権力が絶対的な支配力を行使している社会においては市民(ボランティア)活動やNPOの活動は窒息してしまう」(本書、21頁)と指摘する。日本において権威主義的な体制を作らないためにも、「市民社会スペース」の維持が必要であると認識させられる。

第4に、本年表は、国際協力NGO関係者に有益な市民活動の記録を提供している。

国際協力NGO(以下にNGOという)関係者は、「10国際協力・国際交流・多文化共生」に関心があるのではないだろうか。この分野は他の分野に比べ新しいが、他の分野にも関心を広げることで、明治時代以後、先人たちが様々な困難を乗り越えて市民活動を継続してきたことを知ることができるだろう。また国際協力活動に関しては、1990年以後に動き出した、国際協力活動における政府のNGO支援や両者のパートナーシップの歩みは、まだ歴史が浅いとはいえ、その流れと事実を改めて確認しておく必要がある。その背景には、1980年代の10年間、国際的にはインドシナ難民支援活動を契機とする国際協力活動が盛り上がったにも関わらず、日本のNGOは、なかなか政府からの支援を受けられなかったという記憶がある。同じDAC加盟国である欧米諸国はNGOを手厚く支援していたが、当時ODA大国であった日本政府は、NGO支援をほとんど実施していなかったという事実がある。現在でも、日本政府によるNGO支援はODA総額の約2%であり、DAC諸国平均の約10%に比べて高いとはいえない。日本のODA大綱が、経済安全保障重視へと変質していく中で、日本のNGOは、人間の安全保障や国連の持続可能な開発目標(以下SDGsという)を基本とするNGO支援の量的・質的な充実を日本政府に対し、求めていくべきである。

## II. 今後の課題

日本という社会では、市民活動は常に主流ではなかった。日本では、政治家・官僚・企業の力が強く、ボランティア・NPO・市民活動に対する一般市民の関心も特に強いわけではない。しかし本年表を読むと、市民活動が明治、昭和、平成、令和の時代をしぶとく生き抜いてきたことがわかる。今後、市民活動はどのように未来に向けて持続的な活動を行い、どのようにそのミッションを果たしていけばよいのだろうか。市民活動を継続するための今後の課題として、以下に気づいたことを挙げておく。

第1に、SDGsについてどのように取り上げるかである。この原稿を執筆している現在（2023年1月）、政府、企業、マスコミは社会貢献活動の掛け声としてSDGsに光を当てており、NPO・NGOの活動が時々、埋没してしまいそうに思うことがある。しかし、SDGsが国連で採択された2015年からまだ8年ほどしか経過していない中で、最新の活動を詳細に記載することは難しい。

国連が2001年に掲げたミレニアム開発目標（MDGs）は、2001年から2015年までの14年間、発展途上国を対象とした開発目標であり、日本国内を対象としていかなかったのが日本国内では盛り上がらなかったといわれる。それでも、2005年の「ほっとけない世界まずしさキャンペーン（ホワイトバンドキャンペーン）」では、日本全国で約400万本のホワイトバンドが販売されており、関心の高さを示した。地球的な課題を扱うMDGsやSDGsの広がり、国連や各国政府だけでなく、NGOによる開発教育、キャンペーン、政策提言の延長上に存在していると私は確信している。

本書では「10 国際協力・国際交流・多文化共生」、「12 環境・自然保護」などの分野を中心にSDGsに関する記録が掲載されているが、SDGs関連のコラムは教育分野の「持続可能な社会づくりの担い手を育てる—ESDとSDGs」だけなのはさびしく、もう少しあってもよかったのではないかと考える。今後SDGsが一時の流行で終わってしまうのか、2030年以後のポストSDGsに続いていくのか、後世でどのように語られるのか分からないが、「SDGsウオッシュ」といわれる、見せかけのSDGs活動を行う企業も出てくる中で、長い苦闘の歴史を歩んできた市民活動は、「SDGsを実現する本物の活動」の主体である、と改めて理解できる。

第2に、新型コロナウイルス感染症（COVID-19、以下コロナ感染症）の拡大に関する記録について、である。2020年からのコロナ感染症の拡大の中で、日本を含む世界は未曾有の危機に陥った。今回のコロナ感染症は、

20世紀初頭のスペイン風邪流行と並ぶ世界的なパンデミックであり、21世紀に入ってから最大規模のグローバル感染症だといえる。本原稿を書いている2023年1月現在でも、コロナ感染症は一向に収まる気配はない。もちろん、本年表においても、対コロナ感染症に対する支援・提言活動が記録されている。2020年に感染拡大が始まったコロナ感染症なので、本年表に記載される内容は少なく、今後の年表に記載されることになるだろう。だがこのグローバル感染症に対する市民活動に関しては、後世の記録に残す必要があり、本年表においてもコラムなどでもっと取り上げて良かったのではないかと考える。

第3に、市民活動は、デジタル・情報技術（IT）時代にどう向き合い、対応していくかについて、である。本年表では、「展開期となる現在は、情報・通信革命が本格的な社会変容をもたらしつつある時期と重なっている」（同書、20頁、2021年）と指摘し、「13 消費者保護」の中でも、消費者庁によるデジタル化への対応が記録されている。しかし今後、日本が、デジタル・IT・人工知能（AI）社会とどう向き合うのか、IT・AIをどう活用するのか、人間の労働の喪失と分配や、管理・監視社会とどのように向き合っていくのか、その中で市民活動はどのような提言や支援を行っていくのか、といったテーマを、どこかでもっと取り上げて良かったのではないかと考える。

## おわりに

本稿では、『日本ボランティア・NPO・市民活動年表』の書評として、最初に本年表の目次を紹介し、次にコメントを行い、さらに今後の課題について触れた。

最初にも述べたが、本年表は全部で1,104頁と実に重たい大著である。このような大年表をまとめた、編者、分野責任者、執筆者の方々のご苦勞に改めて敬意を表したい。多くは実際に市民活動に関わり、市民活動に対して深い理解と情熱を持たれているの方々であると確信する。そうでなければ、とても本年表は完成できなかっただろう。

また、国際協力NGOに関心ある方は、本年表「10 国際協力・国際交流・多文化共生」の分野の市民活動とJANICの『NGOデータブック2021』（外務省／国際協力NGOセンター、外務省、2022年）を見比べて調べることをお勧めしたい。そうすれば、読者は国際協力NGOの歩みを一層深く理解できるだろう。

日本政府は2022年度末、防衛・原発・ODAの政策を、十分な議論なく大きく転換しようとした。このような社

会の大きな分岐点において、本年表が取り上げた16分野の課題を解決するために、市民活動が果たす役割は益々重要になってくる。私たち日本人は、このような市

民活動の歩みを理解し、深い情熱を注いで守り育てなければならない。そのためにも、本年表のような、事実に基づく記録を残していくことが求められる。

---

**参考文献：**

外務省／国際協力NGOセンター（2022）『NGOデータブック 2021—数字で見る日本のNGO』。

重田康博（2005）『NGOの発展の軌跡』明石書店。

重田康博（2017）『激動するグローバル市民社会—慈善から公正への発展と展開』明石書店。

## THINK Lobbyジャーナル原稿募集



# THINK Lobby

みんなでつくる市民社会シンクタンク

THINK Lobbyは、私たち市民が、社会の課題を解決するための政策のあり方について、的確な情報とデータを得て検証・分析し、多様なステークホルダーの声を盛り込み、政府や社会に提案する力を育むことを目指しています。

機関誌『THINK Lobbyジャーナル』は、若手を含む「グローバル市民としての意識」を持つ幅広い世代の研究能力を高め、「平和で公正で持続可能な世界の実現」に貢献することを目的に創刊されました。

年1回の発行ですが、締め切りは設けずに随時投稿を受け付けております<sup>1)</sup>ので、皆さまからの積極的なご投稿をお願いいたします。

皆さまの研究成果の交流の場として、本誌をご活用いただけますと幸いです。

※ 投稿規定／執筆要領、査読体制については次頁以降をご参照ください。

---

1) 発行は毎年3月です。当該年度の発刊号に掲載を希望する場合は、9月末までに原稿を送付ください。

## THINK Lobbyジャーナル 投稿規定／執筆要領

### 1. 投稿資格

投稿者は、(特活)国際協力NGOセンターまたはTHINK Lobbyと何らかの接点を持つNGO関係者、専門家、また(2)に定めるテーマに関連する学術関係者・実務従事者等とする。但し、編集委員会から特に依頼する原稿については、この限りではない。

### 2. 本誌が扱うテーマ

平和で公正で持続可能な世界の実現に向け、グローバルな視点で、「経済」「社会」「環境」「人権」「政治」分野に焦点をあてたもの。

例：

- 経済課題（経済、税制、雇用、インフラなど）
- 社会課題（教育、保健、ジェンダー平等、水・衛生、食料・農業、防災・減災、多文化共生など）
- 環境課題（環境、生物多様性、気候変動、エネルギー、廃棄物処理など）
- 人権課題（持続可能な開発と人権、当事者にとっての人権、環境・社会と人権、市民社会スペース、など）
- 政治課題（民主主義、政府の透明性、報道の自由など）

### 3. 投稿原稿の内容、種類

論文の投稿は、他雑誌（和文、外国語を問わず）に発表された論文、あるいは発表予定の論文の投稿ではないこと。また、他言語からの再掲載も対象としない。投稿にあたっては、原稿が以下に提示するどの種別に当てはまるかを明記する。但し、カテゴリーの最終判断は、編集委員会で行う。

原稿の種別は以下の通りとする：

#### A) 論文：

特定の学問上の課題について問題設定を行い、先行研究や十分な事実に基づく方法で分析し、独創性のある主張や仮説を論証・実証し、結論を導き出すもの。

#### B) 研究ノート

新しく独自性のある学問上の課題について問題提起や研究方法を提起し、論文ほど完成度は高くないが、研究誌に掲載することが有意義と認められるもの。

#### C) 調査報告

各自の専門領域における成果や動向、実態、課題をまとめたもの。学術的形式によらない実務的な内容も含む。

#### D) 書評

NGO関係者からの投稿もしくは編集委員会から依頼により、執筆した書籍についての紹介を行うもの。

### 4. 投稿と査読

- ・原稿は内容を十分検討してから提出すること。校正は、誤字・誤植の修正にとどめ、文の挿入、原文の書き換え等は避けること。
- ・投稿は随時受け付ける。当該年度の発刊誌に掲載を希望する場合は、9月末日までに投稿すること。但し、掲載号については編集委員会がこれを決定する。
- ・論文の採択は別途「査読体制」に定める手順に則り、編集委員会の査読を経て決定される。

## 5. 掲載原稿の取り扱い

- ・原稿の原稿料は支払わない。但し、依頼原稿についてはこの限りではない。
- ・掲載原稿の執筆者には、掲載誌5部を無料で進呈する。これ以上の部数を希望する場合は出版社既定の部数および価格で購入可能とする。
- ・掲載原稿の印刷に要する費用は、原則として(特活)国際協力NGOセンターの負担とする。但し、制限を超える長さの原稿や特殊な活字、図版の作成等により特別な費用がかかる際は、その費用は投稿者の負担とする。
- ・掲載された論文等に関する国内外の著作権は、原則として(特活)国際協力NGOセンターに帰属する。(特活)国際協力NGOセンターは掲載原稿を電子化または複製の形態などで公開、配布する権利を有するものとする。

## 6. 投稿原稿の言語

- ・使用言語は、日本語または英語とする。
- ・英文原稿については、ネイティブ・スピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿する。

## 7. 投稿原稿の書式、分量等

- ・投稿原稿は、Windows形式のMicrosoft \*Word A4サイズで作成し、WordファイルおよびPDFに出力したファイルを事務局宛てに提出する。図表は本文に挿入するとともに、素材ごとのファイルを用意し、1つのフォルダにまとめて提出する。
- ・投稿原稿の分量は、本文のほか表題、著者名、所属、英文要約、参考文献、注、表図等を含め、誌面上最大14ページとし、これを超える場合、その印刷にかかる追加経費は著者負担とする。

(7-1) 和文原稿については以下、1から5までに記された通り作成すること。

- 1 本文、要約ともに、「明朝」の10ポイントを使用し、算用数字とアルファベットは全て半角を用いる。句読点は「、」「。」とする。
- 2 原稿はMicrosoft Word A4版で作成し、文字配列は横書きで1ページ40字×40行×1段組とする。また、各ページ下部中央に番号をふる。
- 3 原稿は図表、注、参考文献込みで20,000字程度を限度とし、論文、研究ノート、調査報告には、これとは別途300ワード程度の英文要約を添付する。<sup>1)</sup>
- 4 第1ページには、表題（および副題）、原稿の種類とJ-stage掲載用の学術分野（以下のリストより選択）、著者名（和文と英文）、所属（和文と英文）、E-mail（複数著者の場合は代表者のもの）、その他の連絡先を明記する。
- 5 フォントの指定はそれぞれ以下の通り：
  - ・表題：「明朝」、太字、18ポイント
  - ・副題：「明朝」、太字、14ポイント
  - ・著者名以下：「明朝」、12ポイント

### 【J-stage掲載用・学術分野選択肢一覧】

- (1) 地球科学・天文学
- (2) 生物学・生命科学・基礎医学
- (3) 農学・食品科学
- (4) 一般医学・社会医学・看護学
- (5) 建築学・土木工学
- (6) 情報学
- (7) 環境学
- (8) 学際科学
- (9) 哲学・宗教
- (10) 文学・言語学・芸術学
- (11) 人類学・史学・地理学
- (12) 法学・政治学

- (13) 経済学・経営学
- (14) 社会学
- (15) 心理学・教育学

6 論文、研究ノート、および調査報告の場合、第2ページには、英文表題、英文要約、英文キーワード3～5語を記す。

(7-2) 英文原稿については以下、1から5までに記された通り作成すること。

- 1 欧文アルファベットは本文、要約ともに「Times New Roman」の10ポイントを使用し、算用数字は全て半角を用いる。
- 2 原稿はMicrosoft Word A4版で作成し、文字配列は横書きで1ページ40字×45行×1段組みとする。
- 3 英語原稿は図表、注、参考文献込みで7,000ワード程度を限度とし、各ページに番号をふる。<sup>2)</sup> 論文および研究ノートにはこれとは別途、300ワード程度の要約およびキーワード3～5語を記す。
- 4 第1ページには、表題（および副題）、原稿の種類とJ-stage掲載用の学術分野（以下のリストより選択）、著者名、所属、E-mail（複数著者の場合は代表者のもの）、その他の連絡先を明記する。
- 5 フォントの指定はそれぞれ以下の通り：
  - ・表題：「Times New Roman」の太字、18ポイント
  - ・副題：「Times New Roman」の太字、14ポイント
  - ・著者名以下：「Times New Roman」、12ポイント

【J-stage掲載用・学術分野選択肢一覧】

- (1) 地球科学・天文学
- (2) 生物学・生命科学・基礎医学
- (3) 農学・食品科学
- (4) 一般医学・社会医学・看護学
- (5) 建築学・土木工学
- (6) 情報学
- (7) 環境学
- (8) 学際科学
- (9) 哲学・宗教
- (10) 文学・言語学・芸術学
- (11) 人類学・史学・地理学
- (12) 法学・政治学
- (13) 経済学・経営学
- (14) 社会学
- (15) 心理学・教育学

6 論文、研究ノート、および調査報告の場合、第2ページには、要旨およびキーワード3～5語を記す。

## 8. 図表

- ・表はMicrosoft Excel、図はPower PointまたはMicrosoft Excelで作成し、標準的なフォント（MS明朝、MSゴシック等）を使用すること。他ソフトから貼り付ける際、リンク機能は用いない。
- ・写真および図の解像度は原則として、300もしくは350dpiとし、JPEG、TIFF、PNG等の汎用性のあるファイル形式とする。提出はカラーでも受理するが、紙面の印刷は白黒となる。提出ファイルが白黒の場合はモノクロ2値またはグレースケールとすること。
- ・図表の番号は全体で通し番号とし、図1、図2、もしくは表1、表2、とする。
- ・図のタイトルは下側、表のタイトルは上側に付け、本文の希望箇所に挿入する。また、本文に挿入した図表は別途オリジナルのファイルを提出すること。但しワード上で作成した図表についてはこの限りではない。
- ・他者に著作権がある図表を用いようとする場合には、著者の責任において著作権の問題を事前に解決しておくこと。

## 9. 編別

- ・編別は、節、項、小項の順とする。項や小項目を立てる必要は必ずしもない。節、項、小項それぞれにあてる数字は以下のように統一する（いずれも半角）。

節 I・II・III… 項 1・2・3… 小項 (1)・(2)・(3) …

- ・序論（「序説」、「はじめに」など）と結論（「結語」、「おわりに」など）には節番号を振らない。
- ・フォントについては以下の通りとする。

- ・和文の場合

節は、フォント「明朝」、太字、12ポイントとする。

項および小項目は、「明朝」、太字、10.5ポイントとする。

- ・英文の場合

節は、フォント「Times New Roman」、太字、12ポイントとする。

項および小項目は、「Times New Roman」、太字、10.5ポイントとする。

- ・節と節の間は、1行あける。

## 10. 注表記一般

- ・フォントは本文規定に準じ、引用注と説明注の別なく、すべて文末注として文末に一括して掲げる。
- ・注番号には算用数字1)、2)、3)…を用い、本文中に句読点があればその直前に置く。
- ・注番号は通し番号とし、節ごとに番号を独立させない。
- ・参考文献リストに記載することを前提に、初出から文献情報は略記する。

例) 丸山 (1964)、152頁。

Kaldor (1999), p.152.

## 11. 参考文献リストと表記

- ・文末注の後に参考文献リストを付ける。
- ・著者（翻訳者）、発行年、書名、発行所を示すことを原則とする。
- ・和文文献と欧文献に分け、和文はあいうえお順、欧文はアルファベット順とする。
- ・日本語、中国語、韓国・朝鮮語の文献は、単行本名、雑誌名、新聞名を『 』で示し、論文名等を「 」で示す。

例1) 単行本

丸山眞男 (1964) 『現代政治の思想と行動』 未来社。

ダグ・ハマーショルド (鵜飼信成訳) (1967) 『道しるべ』 みすず書房。

例2) 所収論文

藤原帰一 (1998) 「世界戦争と世界秩序 —20世紀国際政治への接近—」 東京大学社会科学研究所編 『20世紀システム1 —構想と形成—』 東京大学出版会、26-60頁。

例3) 雑誌論文

最上敏樹 (2002) 「正義と人道の法構造 —何が法的な正しさを決めるか—」 『法律時報』 74巻6号、5-10頁。

- ・欧文その他の言語の文献は、単行本名、雑誌名、新聞名をイタリックにし、論文名等を“ ”で示す。

例1) 単行本

Evans, Gareth (2008) *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington, D. C.: Brookings Institution Books.

例2) 所収論文

Sharma, Serena K. (2008) “Reconsidering the Jus Ad Bellum/Jus In Bello Distinction,” in Carsten Stahn and Jann K. Kleffner, *Jus Post Bellum: Towards a Law of Transition From Conflict to Peace*, Hague: TMC Asser Press, pp.123-138.

例3) 雑誌論文

Stahn, Carsten (2007) “Responsibility to protect: political rhetoric or emerging legal norm? in *American Journal of International Law*, vol.101, pp.99-120.

- ・インターネットにより取得した資料は、取得したホームページのアドレスおよび必要な範囲で取得日を明記する。書式は以下の通りとする。

<http://www.fis.utsunomiya-u.ac.jp/fis/indexj.html> (2008年9月3日)。

## 12. 校正

- ・著者校正は原則1回とする。
- ・校正の際には、編集委員会からの加筆・修正依頼によらない著者による大幅な加筆・修正は原則として認めない。

### 原稿投稿先：

(特活)国際協力NGOセンター

THINK Lobbyジャーナル編集委員会

E-mail : [admi@thinklobby.org](mailto:admi@thinklobby.org)

- 
- 1) 製本時点での誌面1ページは22字×46行×2段(2,024字)であり、20,000字程度の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて、冒頭の題目、著者名等に必要なスペースを含め、合計12ページとなる。図表は誌面の半ページ大で約1,000字、4分の1ページ大で約500字相当となるが、誌面構成によって増減することもある。
  - 2) 図表は、製本された誌面の半ページ大で約300ワード、4分の1ページ大で約150ワード相当となるが、誌面構成によって増減することもある。

## THINK Lobbyジャーナル 査読体制

### (1) 総則

THINK Lobbyジャーナル（以下、「ジャーナル」と呼称する）の掲載論文等の受付、査読、編集及び発行は、THINK Lobbyのジャーナル編集委員会（以下、「編集委員会」と呼称する）がこれを所掌する。

### (2) 編集委員会

編集委員会は特定非営利活動法人 国際協力NGOセンターの関係者から、1名の編集長及び数名の編集委員をおく。編集長は編集委員会の合意をもとに選出する。また、編集長は、編集委員長を補佐する副編集長を任命することができる。

ジャーナルは原則として年1回の発刊とし（毎年3月発行）、編集委員会は投稿のエントリー、投稿受付から査読を経て発行までの日程を事前に公表する。投稿の種別や手続き等に関しては別途「投稿要領／執筆要領」にて定める。

### (3) 投稿要件の確認

編集委員会は、投稿論文が投稿規程に定められた要件を満たしているかどうか確認する。投稿論文が要件を満たしている場合には受理し、満たしていない場合には受理しない。

### (4) 査読者の選出

査読は原則として編集委員会の責任において行う。編集委員会は投稿論文のテーマに応じて、委員内で1原稿毎、2名の査読者を選定する。編集委員内で適切な査読者がいないと判断される場合には、委員の責任において投稿論文の査読者に相応しい者（査読候補者）を選任する。投稿者の氏名は査読者に開示しない。また、査読者の氏名は公表しない。

### (5) 審査の開始とプロセス

査読者は査読報告書を作成し、編集委員会に提出する。編集委員会はこれを基に掲載の可否を決定する。査読及び審議の結果は投稿者に通知される、その際、投稿者に原稿内容の修正、追加・削除を求めることがある。投稿者は期日までに指摘の事項に関して回答し、加筆修正後の原稿を再提出しなければならない。

査読・審議又は再提出後の審議の後、定められた期日までに、編集委員会から投稿者に対し掲載可否の通知を行う。掲載可となった場合は、投稿者は指定する期日までに、最終的な修正を施した掲載用原稿を提出する。この際の修正は、誤字・脱字等の軽微な修正に限られ、データの修正・追加や論旨の変更、新たな説明や記述の追加・変更は認められない。掲載用原稿の提出以降は、原稿の加筆・修正等の変更は受け付けない。

投稿者は、二重投稿や剽窃等、論文投稿に係る不正行為について十分に注意し、不正行為がないようにしなければならない。不正行為が発覚した場合には、投稿論文の受理の取り消し、審査の拒否、掲載取り消し等の処分を行うことがある。

以上

## 市民によるシンクタンクはなぜ必要なのか？

THINK Lobby編集長  
重田 康博

2023年3月、記念すべきTHINK Lobbyジャーナル創刊号が発行された。THINK Lobbyの目的は、市民が多様なステークホルダーと社会の課題を共に学び、考え、行動するロビー（場）をつくり、市民の「政策起業力」を育むことで、様々な課題への個々の解決策を、政策変更や社会の行動変容に繋げ、社会をより良くすることである。そのため本誌は、市民の政策起業に資する研究として、グローバルな視点で、「経済」「社会」「環境」「人権」「政治」分野を中心に焦点をあてている。創刊号である本号では、「市民社会シンクタンクの挑戦」として、「市民社会研究はなぜ必要か」を考えることを目指した。

2022年は、2月のロシアのウクライナ侵攻に始まり、COVID-19（新型コロナウイルス感染症）拡大の継続による人の移動の制限、北朝鮮の弾道ミサイル発射、中国共産党習近平体制続投と台湾・香港・東シナ海への圧力、ミャンマー国軍の民主化運動弾圧、物価上昇とエネルギー危機、気候温暖化危機など混迷や不安定な情勢が続いた。1972年に気象学者エドワード・ローレンツは、蝶がはばたく程度の非常に小さな攪乱でも遠くの場所の気象に影響を与えることを、「バタフライ効果：Butterfly Effect」と表現したが、ロシアの軍事侵攻や新型コロナウイルスの出現は、世界中の人々の生活を一変させた。現代世界は「VUCA（ブーカ）」、つまり変動性（Volatility）、不確実性（Uncertainty）、複雑性（Complexity）、曖昧性（Ambiguity）に直面している。このような未来の予測が難しい状況下における国家のかじ取りは大きな挑戦であるが、そのなかで権威主義的政権が力を増したり、民主国家が権威主義的になることが増え、相対的に市民社会の自由な言論・活動のための社会空間、すなわち「市民社会スペース」が世界的に縮小している。

今、「平和」「自由」「民主主義」の重要性が改めて意味を増している。これらの実現のためには、社会にとって重要な問題の解決や課題に取り組むために、市民社会アクターが社会において占める場所、市民社会が機能する環境や枠組が必要である。また市民社会アクター、国家、民間セクターおよび一般市民の間の相互関係も重要だ。そういった「市民社会スペース」の維持・拡大が切実に求められている。

本号の榎・長谷川の調査研究でも指摘されている通り、日本の国際協力NGO（以下NGO）誕生から今日までの約60年間の活躍は目覚ましい。その活動の成果と実績は、世界や日本社会にも大きなインパクトを残し、国連「持続可能な開発目標（SDGs）」の成立と普及にも大きく貢献して、大変意義深いものであることは間違いない。その一方で、課題もある。NGOは人道支援や開発支援などの活動は行うが、相対的に、アドボカシー、調査研究、普及啓発、開発教育などの活動については優先度が下がり、資金的余力にも乏しい。さらに既存のNGOの高齢化や新規NGO設立の減少、社会起業の台頭に伴う若者のNGO離れという傾向も見られる。

そこであらためて、市民社会は「なぜ」必要なのか、その「役割」は何かという問いをもち、社会課題を分析し、権力から距離を置いた市民社会ならではの立場から政策提言をしていくことの重要性を提起したい。THINK Lobbyではそれを市民の「政策起業」と言っているが、それには、市民の調査研究能力を高め、知見を蓄積し、国内外に広く共有していくことが必要である。個々の市民やNGOが単独では取り組みにくい調査研究も、THINK Lobbyを通じて市民社会が連携しながら、チームとして取り組むことができる。本誌は、そのような政策起業の場と機会を与えるツールの1つとして大いに活用されることを期待している。

ここで本号の内容を改めて俯瞰したい。

若林所長による巻頭言では、シンクタンクの役割として、それぞれの分野について研究成果を蓄積するという学術的な場所であると共に、その成果を、社会を変えるためにどう活用できるのかというつなぎ役を担うことであるとし、そこに市民一人ひとりがどのように関わられるかがこのTHINK Lobbyのチャレンジであると述べている。

続く座談会記事では、若林所長、堂目運営委員長、プロジェクトリサーチャーの葉山氏、JANICの水澤事務局長の4人が、市民社会におけるシンクタンクの役割について語っている。NGOをはじめとする市民社会組織だけでなく、民間企業や大学をどのように巻き込んで市民の政策起業力を高めていくのか、そのためにTHINK Lobbyがどのような役

割を果たすべきなのか、「共感を起こし合える場づくり」について、それぞれの立場から意見が交わされた。

大橋による研究ノートは、長年バングラデシュで活動を行ってきた著者によるノルシンディ県のPAPRIなどNGOを事例に開発NGOのショミティ方式からマイクロファイナンスへの変化と課題を述べている、NGOが、政府から独立して貧困や社会開発にどれだけ独自に取り組めるか、バングラデシュで社会開発を行うローカルNGOの苦闘の現場報告が描かれている。

高柳の研究ノートは、CSOとのパートナーシップの共通の価値基準をまとめた最初の文書であるDAC市民社会勧告のためのツールキットづくりの中で提起された「援助の脱植民地化」について、DAC-CSO Reference Group (RG) とPeace Direct (PD) の2つのレポートを紹介している。CSOの開発協力における植民地主義的関係を指摘していることは、非常に意義深いことであるが、日本の現状を思い浮かべると、この問題にかかる道のりはまだまだ途上と言わざるを得ない。

楯、長谷川による研究ノートは、『NGOデータブック2021』における調査と国際開発学会第23回春季大会のラウンドテーブルでの議論の学びから、NGOの構造的な課題を踏まえて、今後の取組みを論考したものである。成熟期に入った日本の国際協力NGO60年の歩みについて、各時代の国際的なニーズに応じて誕生し、活動を深化させてきたことを評価する一方、急激に変化する世界の中でNGO自らの存在意義を問い、多様なセクターとの連携の中でリーダーシップを発揮していくことを求めている。また、市民社会スペースの縮小の問題に対して、提言やアドボカシーを行っていくためには、NGOや市民社会の研究力とその活用が不可欠としており、この指摘は重要である。

林の調査報告は、近年の市民社会スペースに関する論文や報告を整理し、その視角や理解の枠組みを提示して、到達点としての知見の現在地を提示している。市民社会スペースの定義、初期の研究の議論、縮小の現状と要因、資金の流れ、権力に取り込まれる市民社会と保守化する市民社会、コロナ・パンデミック下での市民社会を紹介していることは、市民社会スペースの研究を行う手がかりとなるだろう。特に、市民社会スペースの事例研究を重ねていくことの必要性を述べている点は共感できる。今後のさらなる研究を期待したい。

重田の書評では、『増補改訂版 日本ボランティア・NPO・市民活動年表』(2022)を紹介し、コメントとともに、今後の課題を指摘している。本年表は16分野の生きた市民活動年表であること、日本の市民活動の歴史書であること、日本の「市民社会スペース」の手引書になることから、NPO・NGOだけでなく市民活動に関心のある方々にも有益な活動記録を提供する資料といえる。市民社会研究はなぜ必要かを考える際には市民社会の意義と役割を明らかにしていくことが求められるが、本年表の記録と時代背景を分析することがその一助となろう。

最後に、本誌は、所属問わず「グローバル市民としての意識」を持ち、市民感覚 (Citizenship) をもって主体的に議論の場に参加する人々を対象にしている。NGO関係者のみならず、政府、企業、労組、大学、財団など様々なセクターで活動する市民一人ひとりが、ともに学び、考え、行動するうえで、互いの知見を交換出来るプラットフォームとなれば幸いである。本誌への論文投稿などを通じて、多くの皆さんにご参加いただきたい。

なお、今回本誌の研究ノート、調査報告、書評は、大橋正明、高柳彰夫、林明仁、重田康博が執筆し、全体の編集作業は、芳賀朝子、木村文、杉本香菜子が行ったことを付記しておく。

◇◇◇◇—— THINK Lobby ジャーナル編集委員会 ——◇◇◇◇

重田 康博 (編集長)、大橋 正明、高柳 彰夫、林 明仁

◇◇◇◇—— THINK Lobby ジャーナル制作チーム ——◇◇◇◇

若林 秀樹、芳賀 朝子、堀内 葵、木村 文、杉本 香菜子

◇◇◇◇—— 執筆者／協力者一覧 (掲載順) ——◇◇◇◇

- 若林 秀樹 : (特活)国際協力 NGO センター 理事、THINK Lobby 所長  
堂目 卓生 : 大阪大学大学院 経済学研究科 教授／総長補佐  
社会ソリューションイニシアティブ長  
葉山 木綿 : (株)IHI 人事部  
水澤 恵 : (特活)国際協力 NGO センター 事務局長  
オードリー タン : 台湾デジタル担当政務委員 (イベント開催当時)  
阿古 智子 : 東京大学大学院 総合文化研究科 教授  
大橋 正明 : (特活)シャプラニール=市民による海外協力の会 シニア・アドバイザー  
恵泉女学園大学 名誉教授  
聖心女子大学 グローバル共生研究所 客員研究員  
高柳 彰夫 : フェリス女学院大学国際交流学部 教授  
楯 晃次 : (株)EMA 代表取締役  
長谷川 雅子 : (一財)CSO ネットワーク 事務局長、理事  
林 明仁 : 上智大学アジア文化研究所 客員所員  
山口 悠佳 : (特活)国際協力 NGO センター、THINK Lobby アドボカシーオフィサー  
重田 康博 : 宇都宮大学国際学部 客員教授  
堀内 葵 : (特活)国際協力 NGO センター シニアアドボカシーオフィサー  
THINK Lobby 副所長

## THINK Lobby ジャーナル Vol.1 2023

- 発行日 2023年3月22日  
編集・発行 特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)  
〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 2 丁目 3-18  
アバコビル 5F  
TEL 03-5292-2911  
発行所 出雲出版  
〒693-0046 島根県出雲市下横町 350  
電話 0853-28-2408  
(有限会社 ナガサコ印刷)  
印刷・製本 有限会社 ナガサコ印刷

ISBN978-4-99124-071-3

### 著作権について

本誌に掲載されたすべての論文の著作権は、特定非営利活動法人 国際協力 NGO センターに所属します。図表等の転記は許可を受けてください。



# THINK Lobby Journal

## Director's Greeting

Challenges of a Citizen-Driven Think Tank

Towards a Lobby Open to Everyone for Free Discussion ... WAKABAYASHI Hideki ... 01

## Round-Table Talk

Expectations for THINK Lobby as an "Intermediary Organization"

Between Citizens and Government

... WAKABAYASHI Hideki, DOME Takuo, HAYAMA Yu, MIZUSAWA Megumi ... 03

## Event Report

Social Change by "Our" Hands: The Citizens' Think Tank Initiative

Dialogue Between Dr. Audrey Tang and Dr. Tomoko Ako,

From the Online Launch Event of THINK Lobby in July, 2022

..... Audrey TANG, AKO Tomoko ... 11

## Research Note

Challenges raised from the Change of Bangladeshi NGOs' Main Strategy

-A Case Study of local NGOs in Narsindi District- ..... OHASHI Masaaki ... 15

Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society:

Southern CSOs Perspectives on Supporting Local Civil Society Organisations

..... TAKAYANAGI Akio ... 31

Inquiry into the Structural Challenges of NGOs

-Through the study of "NGO Data book 2021" and RT at Japan Society for

International Development's Conference- ... TATE Akitsugu, HASEGAWA Masako ... 41

## Research Report

Present Knowledge on Civic Space ..... HAYASHI Akihito ... 55

## Report

The Role of Corporations for a Just Society

- Corporate Social Justice (CSJ) Project Report ..... YAMAGUCHI Yuka ... 67

Report of the 7th International Conference: Freedom of Expression in Asia

..... SHIGETA Yasuhiro ... 71

## Activity Report

Civil Society Engagement with G7 Hiroshima Summit 2023 ..... HORIUCHI Aoi ... 73

Defending Democracy and Civic Space in Asia ..... HORIUCHI Aoi ... 77

Revision of Japan's Official Development Assistance Charter ... WAKABAYASHI Hideki ... 83

## Book Review

Book Review: "Revised and Updated Edition: A History and Chronology of Volunteer,

Nonprofit Organization and Citizen Activities in Japan" ..... SHIGETA Yasuhiro ... 87

Editor's Note ..... SHIGETA Yasuhiro ... 98