

## 第五章 「官」「民」協働を実現するための条件を探る

私は、地雷除去活動を行うNGO/NPO(非政府/非営利組織)(以下NGOで統一)でこの一年間ボランティア活動をする機会を得た。また、その折に“政府(=「官」)と民間(=「民」)との協働”のあり方を考える上でいろいろなヒントにも恵まれた。国家公務員としては非常に得難い経験をさせていただいたので、そこで学んだことは役所に戻ってから生かしていきたいと考えている。現行の公務員制度の中でボランティア活動が制度的には明確に確立されていない中で、私の願いを何とか実現していただいた役所の側の英断に感謝する次第である。

1980年代末から冷戦体制とソ連・東欧の共産主義が急速に瓦解していく過程で、私は第一次湾岸戦争の勃発時に省内に設立された中東タスク・フォースに参加し、その後国際平和協力法案の策定作業にも参画した。さらに、その後の勤務地ニューヨーク及び東京では「ポスト冷戦時代における国連の新たな役割」を再定義する作業を担当した。そこでキーワードは“わが国の国際協力”である。それは言い換えれば、新たな国際秩序の形成の中で、“(それまでに大きな力を蓄えてきた)わが国がその力に見合った役割を見出して、それに相応しい国際的な地位を確保する(その結果として、国際社会のシステムも一層強化され、安定したものになる)”ための、自身の国益追求そのものである。また、この間併行して進展、顕在化したグローバリゼーションの結果、所謂「地球規模問題」と呼ばれる、“世界的な規模での経済・社会的な諸問題”に対しても、世界各国共に本格的な取り組みの必要性に迫られた。そのため、国際社会は、従来の活動主体である国家(=政府)や国際機関以外に、新たに登場した諸力、その中でもNGOの持つ問題解決能力、及びそれとの協働の可能性に着目するようになった。

### NGOをめぐる三つの混乱、乃至は誤解

わが国にとって国際貢献を推進する上で、NGOの力を涵養することが“オール・ジャパンとしての国力”を充実する観点から重要であることは

極めて明白である。従って、前者との“協働”関係を築くことは外交当局にとっても大きな政策課題であるべきはずである。しかしながら、今回 NGO の側に“身を置いて”気がついたことは必ずしもそのような姿勢が政府組織全体からは覗えず、残念ながらこのことについて他の NGO 関係者からも同じような感想を耳にする。何故なのか（?）。外部から見ると、外交当局のなかに以下に言及する三つの混乱、乃至は誤解があるように思われる。

そのひとつは、NGO に対する所謂パーセプション（認識一般）をめぐる問題、或いは、ジャーナリスティックに云えば、“NGO は敵か、味方が（?）”という基本的な認識に関わる問題である。米国の社会学者レスター・サラモン（Lester Salamon）が、“20 世紀に国家（the Nation State）が果たした役割を、21 世紀においては NGO が担う”と予言してから十年近く経つが、彼の云う「連帯革命（Associational Revolution）」は世界的な規模で着実に進展している（注69）。また、これより先に、この問題についても深い洞察力をみせる、経営学の神様と呼ばれたピーター・ドラッカー（Peter Drucker）は、歴史的な趨勢として、近代国家が“福祉国家（the Welfare State）”、“軍事国家（the Cold War State）”、いずれも所謂“メガ・ステート（the Megastate）”に肥大化した後、「小さな政府」の役割に回帰することを見通している（注70）。今日、わが国をはじめ諸外国でみられる行政改革や政府の役割の再定義の中で、新たに生まれる複雑多岐な社会的な諸課題に応えるためのもうひとつの“公的”担い手として脚光を浴びるのが“シビル・ソサエティ（市民社会）”である。また、その中でも中心的な存在である NGO の持つ公益実現の能力が注目されている。

アメリカでは既に NGO 登録数が休眠のものを含めて150万件にのぼり、総雇用の7%、GDP換算で6%強の力を蓄えているとの統計がある。約十年ぶりにわが国に長期滞在をしながら日本研究を続けた高名なアメリカ人学者に拠れば、“後発”のわが国でも今日の NGO ブームは数少ない社会的な活力を生み出す現象の一つとして映る由である。わが国の NGO 支援の第一歩である所謂 NPO 法（特定非営利活動促進法）が公布されて五年が経つが現在同法人数は1万件を超え（注71）、活動の幅も広がって来てい

るといふ。同法が認定する17の公益活動の分野で国際的活動に従事しているNGOもかなりの数にのぼり(注72)、従ってこれらは外交活動上のパートナーたり得る発展性を秘めている。一例として挙げれば、英国政府は緊急人道支援のための現場での活動を既にNGOに委ねている由であるが、わが国でも政府が出来ることの限界を考えると、このような可能性を大事にしない手はなく、NGOとの「協働」を模索すべきである。わが国社会が期待する所謂“汗をかいた”、或いは“旗の見える”国際貢献に通ずるひとつの途にもなろう。

第二に、NGOとの間の実際的な対応、乃至は対話の拙さが挙げられる。NGOの側からする外交当局に対する不平、不満の具体例には事欠かないが、その共通する原因は、然るべきレベル、乃至は責任者による“さばき＝適切な対応”が欠落していることに帰することが多いようである。この点に関しては、当局の方にも言い分はあろうし、確かに、NGOの側の中には、思いだけが先行し、粗を捜せばいろいろな意味で問題を抱えていて、「官」の側からすればその対応が厄介な場合が少なくないかもしれない。

ただ一点、「官」の側の対応として不注意なのがNGOの側の「横」と「縦」への情報の伝達能力の凄さと決して無視し得ない世論形成能力に対する理解不足から来るそれである。NGOからの要請、乃至は陳情に対して、それを受けたら重荷になると考える必要は更更なく、寧ろ前述の通り、新しい時代の中で「官」「民」協働を模索するためのよい契機であると考えて、適正、公平に対応、検討することでよく、さらに、大所高所に立った基準を提示できれば一層丁寧である。このことは「行政」の側全般に対してNGOの側から望まれていることのようなのであるが、特に外交当局としてももう少し積極的、且つ“適切な対応”が出来る仕組みを立ち上げたら、パブリック・リレーションズ(広報活動)の問題としてNGOとの関係は大いに改善しよう。

最後に、NGO支援のための現行の制度、枠組みに内在する問題である。“未知数が伴う”NGOの育成、支援には潜在的に“失敗のリスク”が常に付きまとう。そのために、他方で納税者に対する説明責任を義務付けられることから、当局は勢い慎重な対応を余儀なくされ、その結果、ジレン

マに立たされるのは理解できるところである。しかしながら、私も実際に経験、目撃しているが、NGOにとって“よい意味での失敗”はその成長に欠かせない要素であり、また、広く共有されることによってNGO全体の発展に資する教材を作り出すことにもなる。従って、問題は国の予算を預かる「官」の側が納税者に対する説明責任を如何に軽減出来るか、その方途の有無に懸かっている。そのためには、説明責任（アカウンタビリティ）の共有化、情報の開示（トランスペアランス）等、国民の理解を得るための努力を尽くしてみる価値があるように思われる。

### NGO強化のための三つの提言

わが国の国際貢献のトータルな力を高めるために資すると思われる具体的なNGO支援策として、以下の三点を提案したい。

ひとつは、ボランティア活動の奨めである。「官」と「民」との協働を妨げる最大の要因のひとつに、「現場」感覚を共有できないことから来る両者の認識のズレが挙げられる。そのギャップを埋める解決策のひとつは、官が“デスクワーク”の現場から抜け出して、“生”の現場に足を踏み入れてみることである。冒頭に述べた通り、「現場」を知るという意味で、私はよい体験、勉強をする機会を得たと感謝している次第である。現在見直し中の公務員制度改革のなかで、公務員のボランティア休暇制度の導入が検討中と仄聞している(注73)が、実現の暁には是非とも積極的な運用を期待したい。特に、今日の国際関係の中では、パワーを背景にした国家間関係の利害調整をする伝統的なハイ・ポリティックスに加えて、国際社会の共通課題に対して諸力を組み合わせて対処するロー・ポリティックスの必要性が格段と増してきている。このことから“現場に出て”力を養うことはそれ自体外交を志す者にとって有用であるのみならず、NGOとの信頼醸成にも資することになる。

第二に、優良なNGOを育てるための「官」による選別的な優遇策の実施である。わが国の“NGO元年”は1995年に起きた阪神淡路大震災の時に湧き上がった個人のボランティア活動にはじまるといわれる。爾來、NGOの中には個人ベースの“ボランティア活動型”から組織重視の“プ

ロフェッショナルリズム型”への移行、発展が窺える。ということは、NGO育成のカギは、個人の「高い志」とそれに依拠した「自己犠牲」だけを当てにするのではなく、彼らも持つ“プロフェッショナルとしての能力”を適正に評価する仕組みを作ることである。また、NGOも新規ビジネスの起業と同様に、組織立ち上げの段階が最も大変だとするNGOの現場からの尤もな指摘もある。そのことから、将来発展の見込みがあり、わが国の国際貢献の推進にも資するNGOに対しては、応募資格の基準を明確にし、また、事業の第三者評価を義務付ける等して、国益の観点から優遇支援をすることは、政策論として一考に値しよう。勿論、NGO全体に対する税制上の優遇措置の拡大はそれとして是非とも進めていただく必要がある。

第三に、NGO強化のためのコンサルタント制度の設立を提案したい。全体的にまだ脆弱なわが国のNGOを育成、強化するための課題は、①組織運営、②フィールド・オペレーション、③予算経理、④広報啓発、さらには、⑤資金調達等々、多方面に及ぶ。私がボランティア活動に従事したNGOでは地雷除去分野での経験が豊富な外国人専門家を招聘してフィールドでの活動能力を強化する上で効果を挙げたが、このことは示唆的である。というのは、NGOも「学習」することで組織、活動が強化され、向上するわけであり、その方向での政府の支援が期待される所以にもなっている。幸か不幸か、わが国では今日企業のリストラが進む中で、現役時代に自らが培った知識、技術、経験、さらには人脈を再度生かしたいと願っている中高年の有資格者は、若年ボランティア同様にその数は極めて多く、彼らをNGO育成コンサルタントとして、「官」の補助によって期間契約で派遣したら如何であろうか。

### カブール、カンダハルでの確信

昨年（2002）暮れ、アフガニスタンの地雷除去活動の現場を視察する目的で、この分野の権威であるジャーナリストと一緒に、カブールとカンダハルを訪れた時のことである。同国に滞在中、たまたま季節柄、現地に展開していた国連関係者のクリスマス・パーティに参加する機会を得たが、そこでひとりの日本人ボランティアの男性から挨拶を受けた。私に対して「新聞でみました。大変勇気づけられました」とのメッセージが彼の口か

ら出てきたのを聞いた時に、「官」「民」協働の可能性に対する確かな手ごたえを得た思いがした。併せて、彼の地において、多くの欧米人に囲まれた中で、平和構築に関するわが国の力を高める必要性を痛感させられた。

————— \* ————— \* —————

このような形で、その後の進展振りを補足しているが、実はこのテーマに明るい二人の識者からそれぞれ厳しいご意見を頂いた。ひとりには官僚OBで、退官後にNGO活動にも積極的に従事して来た経験があり（以下、便宜的にAと命名）、もうひとは、シビル・ソサエティ（市民社会）活動が今日的なレベルで認知される以前より「民」の立場で長期間にわたりその重要性を唱導してきた中の一人（以下、B）である。

Aの見立てに拠れば、この間の進展が特に著しいのはどうもわが国国内での、私の言う「官」「民」協働関係であるとのことである。A曰く、「官（但し、政府関係機関）」「民」協働は既に“パートナーの関係”に移行している由であり、その一例として、JBIC（日本国際協力銀行）の「環境社会配慮ガイドライン」の策定過程へのNGOの当初段階からの参画を挙げている。

これに対して、Bからは、「官」（政府及び政府関係機関）の側において、対外的な切り口のある分野においては確かに「民」、即ちNGOの存在は無視し得ないとの認識が根付いてはきているが、“パートナー”と見做すところにまでは未だその認識が到達しているようにはみえないとのことである。さらに、分野によっては差異があることを前提にした上での話であるが、各所で始まった「官」「民」対話も、両者が対等の立場から何かを一緒に作り上げるといような“協働”の精神で取り進められている実態には未だないとの指摘があった。問題の根底にあるのは、NGOという存在に対する基本的認識であり、「官」の側に、国民の税金を使わせてあげるのと抜き難い意識がある限りは“協働”の方向に進展する可能性に懐疑的であるとする点、「官」として心して耳を傾けるべきと思われる。

さらに、Bからの意見で私自身がもっとも意見修正を迫られたのが、

“オール・ジャパン”としての国力充実を目的とする「官」「民」協働のあり方についてである。Bの指摘する通り、“官民一体”で取り組むというのではなく、「民」の多様な力の発揮を促し、その結果として“複合的なジャパン”の姿、力を示すことの重要性に注視すべきであるとする指摘は、現場での経験を踏まえても十分に支持できるところである。

このような鋭い観察の眼と実践的な経験に立脚した意見を頂きながら、今回は残念ながら、現状を的確に踏まえた自分なりの分析をする準備ができていないので、この点は、また折を見て取り組むことと致したい。また、「官」「民」協働に向けた私の現場での実践の足跡については、第六章、第七章を参照願いたい。

— 注 —

69. Lester Salamon, “The Rise of Nonprofit Sector,” *Foreign Affairs*, July/August 1994
70. Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business
71. 現在NPO法人の数は3万件近くに達している。
72. JANIC（国際協力NGOセンター）の調べに抛れば、その数は約400。それ以外のNGOは、国際的な動きには関心は有していても、個別の国内問題にそれぞれが特化している状況にあるのが実情であるようである。
73. わが国のボランティア元年は1995年の阪神・淡路大震災の時にみられた自然発生的なボランティアによる被災者の救済活動にはじまるといわれる。それを契機に、1996年には人事院より国家公務員に対して、年間5日間の災害時ボランティア休暇の制度化が勧告され、翌1997年に限定的な形で国家公務員制度に導入された。その後、2003年8月に閣議決定された「政府開発援助大綱」の中に、人的国際貢献の促進が定められたことを考慮して、職員の海外でのボランティア活動への支援が盛り込まれた。2006年8月、人事院は、国際貢献活動への参加を希望する国家公務員に対して、身分を保証しつ

つ休業を認める制度を創設することが必要だとする意見書「一般職職員の自己啓発等休業に関する法律の制定についての意見」を両院議長と内閣総理大臣に対して提出した。その後、自己啓発等休業法案は本年（2007）2月13日の閣議決定を経て本通常国会に提出された。