慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	新自由主義時代のNGOと「グローバル市民社会」についての一考察
Sub Title	A study on NGOs and the "global civil society" in the age of neo-liberalism
Author	稲井, 由美(Inai, Yumi)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	2009
Jtitle	慶応義塾大学大学院社会学研究科紀要 : 社会学心理学教育学 : 人間と社会の探究 (Studies in sociology, psychology and education : inquiries into humans and societies). No.67 (2009.) ,p.99- 111
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000067-0099

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

新自由主義時代のNGOと「グローバル市民社会」についての一考察

A study on NGOs and the “global civil society” in the age of neo-liberalism

稲　井　由　美*
Yumi Inai

Non-governmental organizations operating over the national borders have drawn attention as significant actors of the “global civil society” with the advance of globalization. However, as the range of their activities expanded, activists and field researchers began to offer various critiques on them, namely NGOs have been conciliated by states and become a subcontract body of the government; NGOs appeared to take part of the aid-industry and continuance of their existence itself happened to be their goal; NGOs’ performance has been merely a developed countries’ movement and has not overcome the North-South problem; in the spread of neo-liberalism, they provide the temporal countermeasure against the social problems and thereby prevent the people’s movement. Can NGOs and the “global civil society” construct a counter public space independently from states and the market, and can NGOs take the initiative for the realization of social justice as the civil society theory idealized? This paper overviews the critiques on NGOs and the “global civil society”, examining the previous studies on NGOs and their theoretical background, to rethink the roles as well as the limits and possibilities of NGOs and the “global civil society” especially in the age of neo-liberalism.

1. はじめに

グローバリゼーションが進む中，国境を越えて活動する国際NGO[1]は，「グローバル市民社会」を代表するアクターだとして期待を集めている。その数は，欧米を中心に80年代から急増し，90年代には２万を超えた(Runyan 1999)。影響力の増大も顕著で，90年代にはNGOの国連会議への参加が一気に拡大し，国際政治の具体的流れを変えるまでになった[2]。

こうしたNGOの成長を支えてきた理論的背景には「市民社会」論がある。トクヴィルは，国家権力への対抗勢力となる「市民社会」の構成要素として，自発的結社などの中間組織の重要性を強調した（Whaites 2000:126）。その後，1968年以降の新しい社会運動の主役として「市民社会」は再発見される

*慶應義塾大学大学院社会学研究科博士課程単位取得（社会学）

が，この時期を近代の社会変容の画期としてとらえたハーバーマスは，今日の市民的社会の核心を構成するのは以前のマルクス主義的理解と異なり，自由な意志に基づく非国家的かつ非経済的な結合関係からなるアソシエーションであるとした（豊泉 2000: 176–86）。さらに，この市民社会がグローバリゼーションの中でとらえ返されるなか，国家，市場，国民性といった支配領域を超国家的な「グローバル市民社会」によって制御，調整することが構想され（Walzer 1992=1996: 174），国境を越えて活動するNGOは，その代表的アクターとして注目を集め，さらなる活性化と成熟が期待されるようになったのである。

しかし一方で近年，無批判な「グローバル市民社会」とNGO称揚論には，さまざまな疑義も投げかけられるようになってきた。とくに，新自由主義的な社会再編が世界的にすすむなかでの，国際NGOの活動とそれが果たす役割への評価を巡っては，活動現場に近い研究者や活動の実践者自身から多くの疑問の声があがり，その有り方が問い直されている。本稿では，そうした議論の論点を整理したうえで，先行研究における理論的検討を概観し，NGOとは何か，またそれが構成する「グローバル市民社会」とは何かという問い直しへの予備的考察としたい。

2.　NGOへの疑義

近年，とくにNGOの現場に関わるスタッフや研究者を中心として，国家，グローバリゼーション，市民社会，開発，社会運動などとの関連から，NGOが果たす役割への疑義や，その有り方を問い直す議論が盛んになっている[3)]。そのなかでは，本当にNGOが，市民社会論が描くように国家や市場から独立して公共圏を担えるのか，より公正な社会への変革の主体になれるのか，という根本的な疑義が投げかけられている。主な議論を以下に整理し見ていきたい。

(1)　NGOの脱「非政府性」―国家システムへの取り込まれ―

第1の批判は，NGOの「非政府性」の喪失についてである。NGOが成長し，承認され，政府や国際機関との連携を深めていくなか，本来もっていたはずの国家に対する独立性が損なわれ，国家システムへ取り込まれてしまっているという指摘がされている。

NGOは，様々なレベルでの意思決定の民主化において「参加」の重要性を強調し，その拡大をめざしてきたが，サラ・ホワイトは参加獲得＝権力配分ではないとし，「排除より取り込みが進む今，参加が運動を骨抜きにし政治的課題を技術問題にする危険がある」と，「参加の乱用 (abuse of participation)」の危険を警告する (White 2000: 142–3)。そして，本当の変革的参加は支配形態への挑戦を含むので摩擦が起きるはずであり，そうでなければ疑ってかかるべきだと訴える (White 2000: 155)。日本においてもNPO法成立[4)] などで「公的」認知がすすみ，政府発行の『ODA白書』でもNGOとの対話・連携強化が積極的に謳われるようになったが，こうした状況について岩井晋は，NGOの活動が安定化する一方，“Non”の意味が曖昧になったとし，その政治性の危機を訴える。下からの自発的組織であるNGOは本来，「非」権力性をもつはずであるが，それが参加の承認を得るなかでオルタナティブ性を失い，政府や国際機関の「下請け」化し，システムに回収されているとする（岩井 2001: 38–42）。

また，とくに90年代以降，NGOは成長とともに，批判や抗議から対話と政策提言へと活動スタイルを移行させてきたが，これに対する疑問や反作用を指摘する声も上がっている。アメリカのNGOで政策分析をしてきたポール・ネルソンは，政策提言を行う際に，NGO自身が相手の影響下にさらされ，

その議論の枠組みに縛られてしまう危険性を指摘している。たとえば，世銀に政策変更を働きかける場合，NGOは政治的環境下で状況を判断し，目標を実現可能なものに変化させる。また，相手との対話が頻繁になるにつれ，その考え方の枠組み内で議論する傾向が生まれ，枠組み自体を疑問に付すことが難しくなる (Nelson 2001: 284–5)。日本でも90年代からNGOと政府間の協議の定期化・制度化が進んできた。だが，立法や制度改変を行う国会を迂回して行政府とのパイプを強める方法では，改善はできたとしても制度変革には至らない。加えて，国家側が定めるアジェンダ（問題の枠組み設定）は，NGO自身の思考の枠組みを規定し，NGOはそのなかで何らかの成果を得ようしてしまう（藤岡 2005: 144–6; 2003b: 51）。

さらに，NGOが国家へ接近する一方で，民衆からは乖離しているという批判も起きている。「NGOはエリート主義でお高く留まっており，組織的には行政機構に似ているという点から，社会運動家から嫌われている」(Koy Thompson)。「多様な人々からなる社会運動側からは，NGOは白人中産階級の文化に支配されており，高慢だと見られている」(Barry Coates)。——これらは，英国の開発NGOのネットワーク組織である BOND (British Overseas NGOs for Development) が2002年に開催したシンポジウムにおける問題提起である (BOND 2002)。NGOが中産階級のエリートによる活動だという点は，多くの論者が指摘するところとなった（たとえば，Rooy; Lister; Manji）。藤岡美恵子は，これらの傾向とNGOの活動スタイルの変化を関連付けて分析し，NGOの活動が「批判，抗議，要求」から「政策提言」型に変化するなかで高度に専門化し，草の根の民衆運動から遠ざかることになったと指摘する。国際会議に政策提言するための専門知識の蓄積と人材育成は，草の根活動に求められるそれとは異なる。そして政策提言へのNGOの関与が深まるほど議論は専門的，抽象的になり，当事者グループが議論に加わることが困難になる（藤岡 2003a: 96）。NGOは，その専門性ゆえに政府や国際機関から承認され連携を求められるようになったが，国家に近づくのと引き換えに，繋がるべき人々との紐帯を細くしてしまっていると言える。

(2)　開発のビジネス化—市場原理への巻き込まれ—

第2の批判は，NGOと市場の関係性についてである。「開発」がビジネス化し産業へと大きく発展するなか，NGOはそのアクターとして市場原理に巻き込まれ，本来の，市場から独立して活動できるという特質を失っているという懸念がされている。

ここ20年，開発分野でのNGOの成長は目覚しく，いまやNGOを通じて流れる開発援助総額は，一国の途上国経済をはるかに凌ぐ規模になっている。OECDのデータによれば，先進国NGOは，ODA（政府資金）からおよそ10億ドル，その他からおよそ60億ドルを資金調達している (Rooy 1998: 34)。こうしたなか，人々の幸福増大という本来の目的より，金のために開発し，雇用確保のためにNGO組織を維持するという開発の産業化，自己目的化が起きている。アリソン・ローイは，NGOは今や職業的カテゴリーとなり産業にまで成長したが，そのなかで雇用確保を目的にするなど保身的になってしまったと分析している (Rooy 2001: 21–2, 39)。中南米を中心にNGO活動に関わるジノ・ロフレッドは，開発がビジネス化した実態を次のようにえがく。「途上国の貧困や人々の不幸がビジネスの種になり，それを改善する計画が商品化され，先進国のドナー[5]に売られる。それをパッケージ化し実行する仲介者がNGOで，テーマは「WID」や「持続的発展」など，その時々のドナー側の流行に合わせて選ばれ，資金の出やすい分野で事業が作られる。そして近年の競争激化のなか，NGOが自己存続のために問題を

強調したり演出したりする例も存在するのである」(Lofredo 2000: 64–9)。

また，アン・ハドックは，NGOが外部環境に資源を求めるなかで，自らをそのコントロール下に置くことになるとし，NGOを規定する外部的要因の大きさを指摘する。つまり，投資するドナーからNGOは自律的ではありえないということである。本来，現地の市民社会の発展は，地域住民が自分たちのニーズを政府に求めることにより進展するが，ドナーの意向に左右されざるを得ないNGOを通じた現行の資源入手の方法は，そのような住民の自力の向上に寄与しないと分析する (Hudock 1999=2002: 14)。資金提供者への従属は，サラ・リスターによると近年さらに強まる傾向がある。資金調達環境が変化し，北の国際NGOに流れる資金が減少する一方，とくに人道支援分野ではドナーの戦略を遂行する大きな委託事業への資金が増加している。激しい競争の中で資金が打ち切られるのを恐れるなか，NGOが資金源であるドナーや政府に依存し取り込まれる危険はより高まっている (Lister 2004: 13–4)。

さて，NGOが市場でのアクターとして機能するためには，その組織形態も市場原理への適合が求められる。NGOが大きな事業を受託し実施する主体になるにつれ，事業評価や会計の透明性（情報公開），説明責任といったものが求められるようになってきた。日本では，1999年以降，政府のNGO支援は組織強化に比重を移し，人材育成や管理運営能力強化のため，「相談員制度」や「調査員制度」が全国に置かれた。こうした政策は新たな組織の創出を助ける一方，一つの基準で組織を育成し，NGOの規格化・画一化を促すという側面も否定できない。政府事業の民間委託が進むなか，国にとって安心して任せられる組織の育成が求められており，そこで参照されるのは企業会計や事業評価，組織運営などの企業的モデルである。こうして育成された「健全な」NGOの提示する透明性や説明責任は，日本の納税者ら国内社会に向けての責任である点に注意が必要だ。NGO活動のビジネス化が進行するなか，投資者に向けた説明をクリアするために，統一的な事業評価基準の開発やNGO組織の規格化がすすめられている。だが，それがどれだけ援助を受ける側のコミュニティへのアカウンタビリティに役立つかは疑問だ (Thekaekara 2001: 400) との批判は免れない。

(3)　NGOの南北問題―構造的関係の内在化―

3つ目の批判は，NGO活動の舞台において先進国と途上国の格差があるという，NGOの南北問題である。参加機会の不平等だけでなく，「北」のNGOの意識のなかにも依然として父権主義的傾向が指摘され，NGO自身が世界システムにおける構造的関係を内在化しているという批判がされている。

国連との協議資格を持つ「国連NGO」の数は1300を超えるが，分布は先進国に偏在しており，圧倒的に欧米が多く，アフリカ，太平洋州は少ないという不均衡がある（三上 2000: 261–6）。参加自体が不均衡な構造の中では，既存の格差が拡大再生産される。英国のNGO『Action Aid』のコイ・トンプソンは，「NGO間の重要な政策討議はいつも英語で，かつ北に都合の良い開催地でなされる。南の代表が来られたとしても，ほとんどの場合，北からの援助を受けた人たちだ」と実態を分析し，「北」が場所を占拠する問題を指摘している。また「声を上げるための空間が作られると，普段声を届けられない人々に参加を促すかわりに，NGO自身がそこに突進して空間を埋め尽くす傾向がある」(Thompson 2002) とし，本当にNGOは国際社会に途上国の民衆の声を反映させようとしているかと問う。

南北問題はNGOの意識にも潜んでいる。アフリカと英国でNGO活動に関わるフィロゼ・マンジは，1995年に行われた英国NGOへの意識調査を取り上げ，根強く残るパターナリズムを指摘する。近年

「南」のNGOにドナーが直接投資する傾向が出てきているが，同調査では，英国NGOの80%が「南」のNGOへの直接投資に反対だとの結果が出た。理由は，「南」のNGOは能力，経験，責任がなく，ドナーの影響を受け，政府の穴埋めに終始するから信用ならないというものである。マンジは，これらは過去からひきずる父権主義的傾向と偏見の表れだとし，恵み・恵まれる関係を変えなければ，先進国市民がよそへ出かけてやる自己満足のチャリティを超えられないと警告している (Manji 2000: 75–9)。

また，従来の活動の中身や手法に疑問を付す声も多い。「問題解決アプローチ」は過程より結果を重視し，問題の本質を見抜く力を育てなかった (Pearce 2000: 32) という指摘や，技術訓練に終始しがちな「キャパシティ・ビルディング」でなく，複雑な現実を読み解く世界観など目に見えにくいものこそ真のエンパワメントには必要だ (Kaplan 2001: 325–8) という指摘がされている。また，ジェニー・ピアースは，援助すれども貧困が増大し格差が広がるという現実のなか，より根本的に「開発」概念そのものに無理があると疑ってみるべきだとし，NGOの正当性を回復するためには，世界秩序への理論的批判と開発概念の問い直しが必要だと主張する (Pearce 2000: 17)。

さらに近年，NGO増大の一方で，先進国社会ではテレビ映りが悪い長期の活動には資金が集まらなくなり，NGOがその事業範囲をより「無難」なものへ制限する動きがでているという。アリソン・ローイは，こうした先進国内の弱さは，「根のない熱」の不可避の限界であり，南の問題と北の問題のつながりの欠如，つまり「北」のNGOが自国の貧困などの国内課題にほとんど関わっていないことと関係する (Rooy 2002: 35–38) と分析する。「南」の抱える低開発の問題が世界構造的なもので，「北」の政策と深く繋がったものであるという点は，従属理論の立場から議論されてきたが，NGOはそれを具体的に活動のなかに位置づけて展開せず，切り離してきた。だが，自国の民主化に関知せず外国のプロジェクトに関わってきたNGOは，自国を含めた利害が絡む国際関係に関する問いに答えられない。「先進国のNGOは，世界の裏側のことに集中しフォーラムで声高に意見を言っている間に，自分の裏庭が火事（たとえばル・ペンの勝利）になっているのに気づいていない。さらに，それらを結びつけて捉えられていない」(Wilks 2002) のである。

(4)　新自由主義普及への関与－世界システム強化の手先に－

上に見てきたことに加え，近年，新自由主義秩序への世界的潮流が進むなか，NGOがこれを効率よく普及させる手先になっているという批判がある。

カナダのNGO活動家であるブライアン・マーフィーは，「世銀の構造調整下で小さな政府化，福祉の切捨てと民営化，市場自由化が進められ，世界各国で貧困の増大と格差拡大が起きているが，NGOはこうした事象の一時しのぎを新しい『現実主義』のもとに請け負うことで，問題の本質を見えなくし，抵抗や改革を抑える働きをしている」と警告する (Murphy 2001: 82)。類似の指摘は多い。「新自由主義のなかで国際NGOも生き残り競争に駆られ，思想と資金の両面で対外依存を強めた。方向性は揺らぎ，オルタナティブな開発の重要性を認識しつつも，実践は新自由主義のロジックで進めるという分裂が起きている」(Joseph 2001: 147–9)。そして，「効率，競争，短期成果のわなに落ち，安上がりな行政の穴埋めを買って出て国家の尻拭いをさせられ，排除構造の隠蔽に加担してしまう危険がせまっている」(Grzybowski 2001: 218) のである。サラ・リスターは，こうした流れに対し，「富の再分配に基礎をおいた開発戦略を練り直すべきだ」と訴える (Lister 2004: 5)。リスターは，ペトラス／ベルトメイヤーの言葉をひき，NGOはそもそも，搾取された階級の政治的反応をミクロなものへと誘導し，新自由主義を

葬り去れるようなマクロ経済的戦略を持ち得ないという。そして，「NGOは第三の道を語り，市民社会の前衛を自負するが，『市民社会』のような言葉を階級の分裂や搾取をあいまいにするのに使っている」と批判する (Lister 2004: 2)。

「市民社会」は，この新自由主義普及の流れのなかで，かつてなく持てはやされるようになったが，その評価をめぐっても多くの論者から議論が投げかけられている。アラン・ウェイツによると，構造調整を進める世銀やIMFなどの国際機関は，効率的投資の前提条件として「よき統治」を担う市民社会が必須だとし，その形成への投資を増やしてきた。そして，草の根に強いNGOにはその形成を仲介する役割が期待されている。だが，こうした「市民社会」の無批判で単純な普及は，国家役割と責任を縮減させ，社会格差などの矛盾を拡大する危険をはらんでいると批判する (Whaites 2000: 126–7, 132)。ウェイツはさらに，その概念自体がもつ問題を挙げ，「市民社会が国家の対抗力となるという市民社会論は近代国家の成熟を経た西洋の理論であり，国家が弱く市民社会が強い途上国の現実にはあてはまらない」とし，開発における市民社会観について再考を促している (Whaites 2000: 130–1)。また，アリソン・ローイは，途上国の市民社会概念が多様で，ドナー側が描く市民社会像と異なることを調査データで示し，一つの市民社会像がどこでも善だとする考えがいかに非合理かを訴えている (Rooy 1998: 198)。

さらに，デボラ・エードは，新自由主義下で起こっている「よき統治（グッド・ガバナンス）」を外部から途上国へ導入するという作業は，「プロセスのハイジャック」であると喝破し，その実践がNGOを代表格とする「北」の市民社会の手に委ねられていることの恐さを指摘する。また，「市民社会に関する新ロマン主義が広がり，自己規制し自立するコミュニティ像が描かれるようになった」と，市民社会喧伝の裏にある新自由主義による小さな政府化の意図を指摘したうえで，「それでも結局，実際に集団間の主張を調整し，全員の権利保障ができるのは国家である」として，本来の国家機能の見直しを提起する (Eade 2000: 11–2)。

加えて近年，新自由主義は，それが招いた構造的不均衡の結果とも言える紛争地での新たな連携をNGOに提案してきている。テロとの戦争が訴えられるなか「開発・人道支援」が「安全保障策」に取り込まれ，その武器として使われる危険が迫っているとし，NGOはいっそう政治的洞察力を高めるべきだとの警告がされるようになった (Lister 2004: 7–8)。アフガニスタン，イラクの復興支援においては，米軍を中心とした「軍隊による人道支援」が増え，民間と軍隊間の協力 (CIMIC: Civil-Military Co-operation) が進められた。こうした状況に対し高橋清和は，「紛争に関わる国際協力は，きわめて政治的色合いが強い環境下で実施されるものとなるだけに，支援内容自体が何らかの政治的効果を持ってしまう」とし，抽象的な「平和構築」の掛け声の下で軍・NGOの連携が進むことの問題性を指摘している（高橋 2004: 274–6）。

以上，現場からのNGOへの疑義をまとめてみると，(1) NGOが認知され参加が増すにつれ，国家と協調体制を取るようになりシステムへ取り込まれてしまっている。(2) 自身が産業に発展し，市場原理に巻き込まれている。(3) 南北関係でパターナリズムから脱せられず，かつ民衆から乖離したエリートの活動になっている。(4) さらに近年の新自由主義の広がりの下，その秩序普及の先鋒になっている。という批判がされていることがわかる。

3.　理論的再考

さて，市民社会論においては，市民社会は国家や市場から自立した公共圏を作り，グローバル市民社

会はグローバルな民主化を担うとされ，NGOはその代表的なアクターであると評価されてきた。だがこうした期待と注目の一方，前章に見てきたように，実践の場からはNGOのあり方をめぐって様々な疑義が出され，安易な肯定的評価に疑問が付せられている。これをどのように捉えればよいのだろうか。

大畑裕嗣は，グローバル市民社会には，グローバル化の問題点を克服する「オルタナティブなグローバル化」としてのユートピア風のイメージが付与されたが，同時にそれは従来から曖昧だった「市民社会」「社会運動」の概念をさらに錯綜させたとし，改めて，グローバル化のなかでの国家，市民社会，社会運動の関係の再考が必要になっているとする（大畑 2005: 401）。

そこで再び，NGOとは何か，またそれが代表するとされるグローバル市民社会とは一体何なのか，それらは現代社会において国家や社会運動とどのような関係にあるのかを問い直してみたい。これにあたり，まず先行研究でそれらがどのように論じられているかをみていく。

(1)　反システム運動論のなかでの扱い

グローバルに展開する社会運動を分析する枠組の一つとして，資本主義世界システムへの抵抗を反システム運動として捉える，ウォーラーステインらによる反システム運動論がある。それによると，旧来の階級闘争としての「社会運動」や国民国家形成をめざす「民族運動」などは体制化し力を失ったが (Wallerstein 2003=2004: 362–8)，1968年を契機に起こった新たな反システム運動は，国家の管理強化への異議と旧左翼への抗議も含む根本的な反抗，反秩序運動であり，これ以降「市民社会は全体として，1968年よりも国家権力の掌握者の命令に対してずっと従順でなくなっている」(Arrighi, et al. 1989=1992: 112–6) として，市民社会が国家のくびきから脱して自立する可能性が見えているとした。

しかし，ウォーラーステインは，この1968年以降の反システム運動のうち国際NGOによって担われる人権組織については，国家の政策に影響を与えるのに成功した代償として国家に従属し補助機関のようになり，もはや反システム的とはいえなくなってしまったとしている (Wallerstein 2003=2004: 373)。ところが一方，それとは矛盾するかのように，今日，国際NGOがその中核を担うグローバル市民社会の運動を反グローバル運動[6] と同一視して捉え，それを現代の反システム運動の隆盛のあらわれだとして積極評価している (2003=2004: 373–5)。これについて大畑裕嗣は，「グローバル市民社会」という用語はそもそも政治的に使われる運動言説としての側面が強いこと，またウォーラーステインが現在を世界的な左翼の衰退期と位置づけ暫定的な中期目標を強調していることを踏まえ，反システム論においては「グローバル市民社会」の矛盾をわざと曖昧にしたまま，それが戦略的に使用されていると指摘する。「グローバル市民社会というフレーミングは，困難な退却戦を闘う左翼によって『戦略的・政治的な計算』に基づいて利用されているのである」（大畑 2005: 404）。

(2)　ボランティア批判論とその再考

反システム論者の間で「グローバル市民社会」があいまいなままで置かれているのに対し，参加型市民社会論の隆盛を，ネオリベラリズムとの共犯関係に陥っているとして真っ向から批判する論も存在する。たとえば，中野敏夫は，NGO等を担う主体であるボランティアについて，ボランティアは国家システムにとって機能上の有用性があるからこそ促進されているとし，それが「巧妙なひとつの動員のかたち」だと指摘する。中野によると，ボランティアの抽象的な自発性は，公益性と称される支配的言説

により選別され方向を水路付けられる。そのボランティアの自発性を称揚する市民社会論は「進行するシステム動員の重大な隠蔽に寄与しかねない」のである（中野 2001: 257–9, 278–81）。また，渋谷望は，新自由主義下において福祉国家から福祉社会への転換が果たされつつあり，ポスト福祉国家的現在に必要とされる態度として，ボランティアを典型とした積極的な「社会参加」が称揚されていると指摘し，市民の＜参加＞への封じ込めとしてのNPO振興が図られていると警告する（渋谷 2003: 35–6）。

こうした市民社会批判論は現在の社会についての次のような見方を基礎にしている。つまり，福祉国家の失敗を経て，資本主義システム内では「ネオリベラリズム」が高まり，資本移動の規制排除や公的領域の「市場モデル」による再編が進んでいる。そこでは，個人や集団の「自立」と「自己統治」を最大限に利用するネオリベラリズム的統治技法が採用されるようになり，市民が自ら結社を作って公共領域を積極的に担う「市民社会」が鼓舞され都合よく利用されている，というものである（仁平 2004: 485–8）。

仁平典宏は，これらの指摘を重要だとしながらも，ボランティアである限りそこから逃れられないという宿命論には異議を唱え，ボランティアが新自由主義との共振を避ける方向を探れるはずだと再考を提起する。仁平はまず，ボランティアが構造的矛盾の解決に逆機能に働くという点に関して，活動が〈社会〉[7] 的諸制度の維持・強化につながる形で行われることが必要だとする。そして，それが既存の規範内の対案主義的活動に縮減されないためには，共感の外部に置かれ，連帯の対象として表象されない〈他者〉[8] との関係性の再定義が不可欠だとする。つまり，〈他者〉の要求の敵対性やラディカルな政治性を封殺せずに連帯の方向を模索できるか，また，ボランティアが自らのポジションを越えて参加できない人々の声を媒介できるかが問われている。その鍵はマジョリティ側のボランティアがそのアイデンティティを，外部に排除した〈他者〉の声に向けて開けるかということに掛かっており，そのためには〈社会〉的因果関係の中に自己と〈他者〉を置きなおし，問題を〈社会〉的に解決する方向を想定する中で〈他者〉を共感・連帯可能な他者へと改鋳していくことが求められるのだという（仁平 2005: 493-4）。ただし，ここで仁平は，「〈他者〉に向けて開く」なかに可能性があると結論付けながらも，実は，理論的な解以上に実際にどうするかが困難だ，と問いを実践へと開いている。

(3)　社会変革の二つの主体，国際NGOと共同体

さらにもう一つ，今後のネットワーク化したグローバル社会においては，変革の主体は市民社会以外のものに移行するという議論も存在する。樋口直人／稲葉奈々子 (2004) は，カステルの「ネットワーク社会論」[9] をとりあげ，それが今後の世界での抵抗の拠点として描く「共同体組織」に注目している。そして，この「共同体組織」と，従来の市民社会論や資源動員論で注目されてきた「グローバル市民社会」を今後のグローバルな社会運動の二つの主体として捉えた上で，それらの関係性について考察している。その議論を以下に見ていきたい。

カステルによると，今日の社会ではコスモポリタンなエリートが「フローの空間」[10] を支配し，そこから排除された民衆はローカルな場に置かれている。そこで民衆は，グローバルなネットワーク社会から排除されているがゆえに，それに準拠することなく，特定の場所に根ざした歴史的記憶や文化を元手にアイデンティティと意味を構築する。そして，この「共同体的集団」こそが，フローの空間に対する抵抗の拠点になるという。ハーバーマスやトゥーレーヌ等の新しい社会運動論が，管理国家の介入に対する市民社会の防衛とその民主化を目指したのに対し，カステルのそれは，市民社会よりミクロな

「共同体」と国家よりマクロな「フロー空間」の対決に焦点をあてているのが特徴だ。そこでは中間にある市民社会や国家は意味を低下させ，市民社会は解体に向かい，国家も集団の結節点でしかなくなると描く。また，運動の担い手に関して，新しい社会運動論では新中間層や労働市場から排除された層に注目したが，カステルは，さらに中心から遠く切り離されてきた「共同体」にそれを見る（樋口／稲葉 2004: 206–8）。樋口／稲葉は，こうしたカステルの視点は，これまでの新しい社会運動論の限界，つまりそれが国民国家内の，それも脱産業化した「北」の国の中の集合行為に限定されていたことによる行き詰まりを打開する可能性を持つという（樋口／稲葉 2004: 200–5）。

一方で，樋口／稲葉は，これ以外に，従来の市民社会論を基礎に新しく展開してきたグローバル市民社会論についても検討を加えている。グローバル市民社会論では，国際NGOなど国境を越えて活躍する市民社会のアクターが，機能不全に陥った国家に代わって，グローバル化する世界の民主化を進める牽引車になるという主張が展開されている。その構造を説明する資源動員論，および政治機会構造論によると，グローバル化のなかで一国の社会運動が国連などの機会を利用したり，国際NGOの支援を得て資源と影響力を補ったりするなど，「機会」構造と「動員」構造の双方がトランスナショナル化している。これにより，先住民の人権運動など，とくに国内の政治的機会構造が閉鎖されている場合，それを迂回して影響力を発揮することができ有効である。さらに，単線的なトランスナショナル化だけでなく，複数の国際NGOがネットワークをつくり国際機関に働きかけるグローバルな社会運動も近年活発化し，国際政治に影響力を与えている（樋口／稲葉 2004: 209–18）。以上を見たうえで樋口／稲葉は，ネットワーク社会論での「共同体組織」に対し，資源動員論や政治的機会構造論の文脈で論じられてきた国際NGOを担い手とする「グローバル市民社会」を，グローバル化を民主的に制御していくための，もう一つの歴史主体として抽出できるとする。とはいえ，国際NGOをになう個人は途上国のNGO組織においても認知能力が高い新中間層であり，こうした層が担う組織が，はたしてフローから排除され阻害された人々の抗議の回路となりうるのかについては疑問を示し，「『グローバル市民社会』はあくまでエリートのコスモポリタニズムを相対的に民主化するにすぎない」と慎重な見方を示している（樋口／稲葉 2004: 220）。

また，両者のこれまでの関係については，グローバルな社会運動の形成過程で「南」の運動は「北」が好む形に鋳直されてきたとし，「複雑な背景を持った幾多の問題を，国際NGOの活動領域に回収し，その好みの色に染め上げたのが『グローバル市民社会』である，と見ることも可能だ」と批判している（樋口／稲葉 2004: 221）。そして，そのような関係を変えうるとすれば次のような過程であると提起する。すなわち，「共同体」との対話により西洋中心主義的な「グローバル市民社会」の方を鋳直し，その多様化をはかろうという提案である。

> 「オルタナティブなグローバル化の実現には，共同体の側ではなくグローバル市民社会の側を鋳直す作業が不可欠である。すなわち，グローバル市民社会の側から個々の共同体に近づき，それを変形も排除もせずに対話可能なものとすることが，単純なグローバル市民社会論の次の課題とならねばならない。」（樋口／稲葉 2004: 222）

樋口／稲葉の議論において，「グローバル市民社会」とその構成員であるNGOは，従来の市民社会論が描くような希望の星ではなく，それに対する評価は限定的である。また，期待される役割を担うため

には，共同体との関係の中で自ら変わっていかねばならないことが指摘されている。

4. NGOは変革の主体になれるのか

NGOとそれが構成する「グローバル市民社会」は，市民社会論が描くように，より公正な社会への変革の主体になり，国家や市場から独立した公共圏を担えるのだろうか。現場からの疑義やこれまでの議論を踏まえると，それは非常に心もとない。今後，よりオルタナティブなNGOに変わっていけるのだとすれば，それはどのような条件だろうか。仁平は「〈他者〉に向けて開く」なかにボランティアの可能性を見，樋口／稲葉は共同体を「対話可能なもの」とし自身の側を鋳直すなかにNGOへの希望を残す。だが両者とも現実にどうするのかは課題であるとし，問いを実践に投げかけている。

仁平は，ボランティアが新自由主義と共振することを避けるため，アイデンティティを「〈他者〉に開く」ことの大切さを提起しているが，これは〈他者〉の社会的背景を認識し，そこにつながる地平に自らを置くことで，連帯できる〈他者〉を広げるという過程の大切さである。NGO活動の多くは，〈他者〉の排除よりむしろ〈他者〉社会にかかわろうとする動機と目的を持つものではあるが，そこにおいても，〈他者〉が何者であるか，その背景に何があり，自分とどう繋がるかを見ない活動では，結局は〈他者〉を理解不可能なものとして排除したまま「恵む」という関係に陥る危険をまぬがれない。それを避けるには，やはり相手のありのままを知り，彼らと自身の関係性を自覚しつつ連帯の道筋を探ることを第一歩としなければならないだろう。しかし，ありのままの相手は決して快いものとは限らない。また相手の貧困の背景をたどると己の豊かさに行き着き，自身の社会の変革を迫られるという構造的問題は先進国NGOの活動には常についてまわる。自身と利害が反する〈他者〉に，いかにして共感し連帯するのか。仁平の議論では，自己と〈他者〉が位置づく〈社会〉的平面を暫定的に仮構することで，〈他者〉を共感可能な他者へと捉えなおす（仁平 2005: 493）とするのだが，それは，自身の生きる社会を含めた現行システムの変革を構想する思想を持った，高度な政治的運動でないと不可能であり，そのような質を持つNGOはごく一部に限られるのではないだろうか。

また，樋口／稲葉によると，現代社会における根本的な変革の可能性のカギは「共同体の側」にあるのであり，オルタナティブなグローバル化のためには，対話の中で，共同体の側でなくグローバル市民社会の側を鋳直す必要性があると提起されている。そのためには，グローバル市民社会の申し子ともいえる北のNGOが無意識のうちに内包し，とらわれているはずの「グローバル市民社会の論理」を，活動現場の共同体とのやりとりの中で自ら崩していけるような柔軟性と，こちら側の社会を変えていくのだという発想の転換が要求されるであろう。しかし，ここで実践的問題として現れるのが，NGOが出自社会（主に先進国）のルールで結成され維持されている組織だという点である。組織体である以上，その目標を達成しなければならず，共同体との接点で葛藤に出会ったときに「こちらが変わる」ことの難しさは増える。たとえばNGO組織の場合，活動の結果得られた成果を，決められた期限に支援者に説明しなければならない。ここに，NGOが組織体であるからこそ資金調達や人材を確保できる強みを持つとともに，限界性ももつことが見えてくる。現実の側に身をあずけ，相手に合わせて自身の側を変革することは，確固とした目標達成を目指す組織には難しい。だが，自分が得た経験を他にも伝えるという個々人のゆるやかな繋がりのあり方を想定するのであれば，あるいは可能かもしれない。

これまで考察を進めるなかで，NGOとそれが構成する「グローバル市民社会」の前途には，大きな落とし穴や限界があることがみえてきた。とりわけ，新自由主義的社会再編が世界的に進む現在におい

ては，グローバル社会の構造と実態および自身の位置について，常に批判的視点を持って把握していくことが，NGOが本来の目的と役割をはたすためには必要不可欠な条件となるだろう。そしてそれは，NGO自身の問い直しや，また足元の先進国社会を問い直し変革していくという方向性[11]を含んだものへとならざるをえない。それは，遠い他人を助けることよりずっと困難な作業かもしれない。だが，NGOが異なる世界が接する「葛藤の現場」をもっていることは，その問い直しのきっかけと変革への力の源泉をもっていることだとも考えられる。参加した個々人は常にそこでギャップに直面し，悩み学び，自らを振り返り，さらには自身を生んだ「グローバル市民社会」に向き直って，こちら側を別の絵の具で一筆，書きかえる可能性がある。それは，自身が生きる現代社会をどのように把握し，いかに〈他者〉の声に応答していくのかという個々人に向けられた問いにつながるものであるとともに，ひいては先進国社会が植民地化以来「歴史的他者」を見てきた視線の問い返しへとつながるものである。

注

1) NGOとは (Non-Governmental Organization) の略で，もともと国連で使われていた用語が一般化したものであり，その要件としては①非政府性，②非営利性，③ボランタリズム，をもって国際協力を行うものであるとされる（NGO活動推進センター 1997: 5）。市民セクターを構成する主体の類似用語としては NPO（Non-Profit Organizationの略）があり，これはNGOの「非政府性」に対し，「非営利性」を明確にした言葉である。だが，実際の用法では，この二つが指す対象に大きな差はない。また，日本においては，NGOは主に海外で活動する組織を指し，NPOは国内で活動する組織を指すというように使い分けられているが，こうした区分は日本独自のものである。活動の場が国際的であるNGOを，国内で活動するものと区別するために，国際 NGO (INGO: International NGO) という用語が使われる場合もある。
2) 1995年の国連社会開発サミットでの下からのグローバリゼーションを唱える「オルタナティブ宣言」，1999年のシアトルWTO閣僚会議での公式決議の阻止などが代表的である。またIMFや世界銀行などの国際機関との関係も緊密化がすすみ，NGOは国際社会での存在感を増している。
3) とくに90年代後半以降，イギリスを中心にNGOや研究機関の主催でテーマ別研究会やフォーラムが開催され，議論の成果が出版されている。そこには研究者だけでなく活動実践者も広く参加し，理論と実践のキャッチボールや，分野横断的な研究が進められている。
4) NPO法は，その対象にNGOを含む。
5) ここでの「ドナー」，および本稿での同語は，NGOへの寄付等に応じる資金提供者の意味で使用。
6) 反グローバル運動については様々なレベルのものが存在するが，ウォーラーステインは反グローバル運動の代表例としてNGOによって担われた世界社会フォーラムへの流れをあげ，それを肯定的に評価している。
7) ここでの〈社会〉とは，諸個人・諸階級の利害闘争と相互依存の体系として規定される場であり，市民が結社を作って公共的活動を担う領域である「社会」と区別されている（仁平 2004: 488）。
8) ここで仁平の言う〈他者〉とは，「その困難が自己責任の結果と表象され，我々に対し象徴的・直接的に危害・損害を及ぼしうると認識される人々」と定義されている（仁平 2004: 496）。
9) メルッチも，「複合社会」という用語を使いネットワーク社会論を展開するが，そこでの社会運動の担い手は，情報技術を入手できる認知能力の高い新中間層が想起されている。これに対し，カステルの議論は，フロー空間とローカルに分極化した社会像を提示し，「北」における排除された集団や，途上国の事例も視野に入れている（樋口／稲葉 2004: 208）。
10) 情報技術革命により地理的空間の制約を超え，国家レベルを超えて生産され流通する情報の空間（樋口／稲葉 2004: 202）。
11) これに関し，むしろ逆に，自分の地域の問題に関わりきり掘り進んだ底からしか連帯の道は見えてこないとした'70年代の「地域エゴイズム」論を再評価せよという道場の指摘にも注目すべきである（道場 2006: 240–58）。

文　　献

Arrighi G., Hopkins R., Wallerstein I. (1989) *Antisystemic Movements*（大田仁樹訳，1992『反システム運動』大村書店）.

BOND (British Overseas NGOs for Development) NGO Futures workshop paper (2002) "NGO and Social Protest Movements: Partner or Rivals?": BOND NGO Futures Programme.

Eade, Deborah ed. (2000) *Development, NGOs and Civil Society*, London: Oxfam GB.

藤岡美恵子 (2003a)「『地球市民社会』を問い直す―先住民族の権利実現のためのNGO運動論」IMADR-MJPグァテマラプロジェクトチーム編『マヤ先住民族 自治と自決をめざすプロジェクト』現代企画室：85–103.

――― (2003b)「NGOが希望の水脈に位置するために―グローバル化とNGO運動―」『神奈川大学評論』45: 45–52.

――― (2005)「NGOは社会変革に役立つのか？―NGOと社会運動をめぐって」『インパクション』145: 140–150.

Grzybowski, Cândido (2001) "We NGOs: a controversial way of being and acting" in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 209–221.

樋口直人／稲葉奈々子 (2004)「グローバル化と社会運動」曽良中清司ほか編『社会運動という公共空間』成文堂：190–229.

豊泉周治 (2000)『ハーバーマスの社会理論』世界思想社.

Hudock, Ann C. (1999) *NGOs and Civil Society-Democracy by proxy?*（中村文隆／土屋光芳監訳，1999『開発NGOと市民社会―代理人の民主政治か？』人間の科学社）.

岩井晋ほか編 (2001)『学び・未来・NGO―NGOに携わるとは何か』新評論.

Kaplan, Allan (2001) "Capacity building: shifting the paradigms of practice" in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 322–335.

Lister, Sarah (2004) "The Future of International NGOs—New Challenges in a Changing World Order", a paper for Bond NGO Futures Programme: <www.bond.org.uk/futures>

Lofredo, Gino (2000) "Help yourself by helping The Poor" in Eade, D. ed. *Development, NGOs and Civil Society*: 64–69.

Manji, Firoze（2000）"Collaboration with the South: agents of aid or solidarity?" in Eade, D. ed. *Development, NGOs and Civil Society*: 75–79.

三上貴教 (2000)「不均衡の国連NGO」『修道法学』広島修道大学法学会，22(1･2): 255–275.

道場親信 (2006) 1960-70年代「市民運動」「住民運動」の歴史的位置：中断された「公共性」論議と運動史的文脈をつなぎ直すために（〈特集〉社会運動の今日的可能性）『社会学評論』57(2): 240–258.

Murphy, Brian, K. (2001) "International NGOs and the challenge of modernity" in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 60-85.

中野敏男 (2001)『大塚久雄と丸山眞男　動員，主体，戦争責任』青土社.

Nelson, Paul (2001) "Heroism and ambiguity :NGO advocacy in international policy" in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 268–286.

NGO活動推進センター (1997)「NGOって何だ？」.

仁平典宏 (2005)「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56: 485-499.

大畑裕嗣 (2005)「グローバル化に対応する社会運動における国家と市民社会―東アジアからの視角―」『社会学評論』56: 400–416.

Pearce, Jenny (2000) "Development, NGOs, and civil society: the debate and its future" in Eade D. ed. *Development, NGOs and Civil Society*, London: Oxfam GB: 15–43.

Rooy, Alison, V. (1998) *Civil Society and the Aid Industry*, UK and USA: Earthscan Publications.

――― (2001) "Good news! You may be out of a job: reflections on the past and future 50 years for Northern NGOs" in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 19–43.

Runyan, Curtis (1999) "The Third Force: NGOs", *World Watch* 12(6): 12–22.

渋谷望 (2003)『魂の労働　ネオリベラリズムの権力論』青土社.

高橋清貴 (2004)「『平和構築』とは何か―市民が創る平和への一考察」三好亜矢子ほか編『平和・人権・NGO―すべ

ての人が安心して生きるために』新評論：253–276.

Thekaekara, Stan (2001) “Does Maston Matter? Assessing the impact of a UK neighbourhood project” in Eade and Ligteringen eds. *Debating Development*, London: Oxfam GB: 377–401.

Thompson, Koy (2002) ‘How do NGOs perceive social movement and the way they relate to them?’ in BOND NGO Futures workshop paper “NGOs and Social Protest Movements: Partners or Rivals?”: BOND NGO Futures Programme.

Wallerstein, I. (2003) *Decline of American Power*. The new Press（山下範久訳，2004）『脱商品化の時代―アメリカンパワーの衰退と来るべき世界』藤原書店.

Walzer, M. (1992) “The Civil Society Argument” in Mouffe, C ed, *Dimensions of Radical Democracy*, London and NY: Verso（高橋泰治訳，1996「市民社会論」『思想』9）.

Whaites, Alan (2000) “Let’s get civil society straight: NGOs, the state, and political theory” in Eade D. ed. *Development, NGOs and Civil Society*, London: Oxfam GB: 124–141.

White, Sarah, C.(2000) “Depoliticizing development: the uses and abuses of participation” in Eade, D. ed. *Development, NGOs and Civil Society*, London: Oxfam GB: 142–155.

Wilks, Alex (2002) ‘What are the differences and common grounds between development NGOs and the environmentalist movement?’ in BOND NGO Futures workshop paper “NGOs and Social Protest Movements: Partners or Rivals?”: BOND NGO Futures Programme.