

自治体レベルの CSO¹ アドボカシーの概念整理

松 井 真理子

1 はじめに

CSO の機能として、「サービス提供」や「コミュニティ形成」などと並び、「アドボカシー」があげられる。特に「アドボカシー」は、CSO ならではの極めて重要な機能であるとされてきた。

アドボカシーは「政策提言」と言い替えられることが多いが、その定義は論者によってさまざまであり、統一されたものがない。中には、アドボカシー活動を国際的分野の CSO に限定したり²、一定のレベルの活動を行っているものを「アドボカシー組織」などと特化している文献もある。このような立場からは、2017 年にノーベル平和賞を受賞した「ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons. 核兵器廃絶国際キャンペーン)」などは、その典型的な事例といえるだろう。

しかし、筆者は、CSO の草の根デモクラシー機能を重視する立場から、アドボカシーについても、自治体レベルの CSO に重点を置きたいと考えている。その理由は以下の 4 点である。第 1 に、ほとんどの NPO や地域コミュニティ組織の活動基盤は基礎自治体にあること、第 2 に、民主主義の学校と言われる自治体において、CSO は住民自治の実体化に非常に大きな役割を果たしており、彼らがアドボカシー機能を高めることは、日本の民主主義の強化にとってきわめて重要だと考えられること、第 3 に、人的・財政的な資源不足から自治体の CSO へのサービス提供の依存度が高まっており、これが CSO のアドボカシー機能発揮の可能性につながっているという指摘があること³、第 4 に、近年多くの自治体で「市民協働」政策が推進されており、CSO が参加しやすい「自治体協働型アドボカシー」という新しい手法が生まれる可能性があることである。

今後自治体レベルの CSO アドボカシーの研究を進めるにあたって、アドボカシーの概念整理を行うことが本稿の目的である。そもそもアドボカシーとは何かについて、通説的な理解があるわけではなく、さらに専門分野によってはアドボカシー概念はかなり異なる意味で使われている。これらを整理して、CSO のアドボカシー概念について統一的な理解をしておくことが必要である。また、筆者が対象とする自治体レベルの CSO は、全国レベルや国際レベルの CSO とは、アドボカシーのアプローチもかなり異なる。このため、今後の研究に先立ち、自治体レベルの独自の CSO アドボカシーの定義を行うことも本稿の目的である。

2 アドボカシーの概念整理

(1) アドボカシーの意味と歴史的経緯

オックスフォード英語辞書によると、アドボカシー (advocacy) は、中世後期にラテン語の「advocatia (ある人の援助のために召喚されるという意味)」からフランス語を経て英語になった語であり、①特定の主張または政策に対する擁護または支持、②法的な弁護の職業または任務 (advocate) という 2 つの意味があげられている。元来ローマ時代の法制度にルーツを持つとされ、「ある人の味方になって、その権利や利益を守るために闘う人」という意味で使われてきたとも言われている⁴。これらを踏まえると、以下の説明は大変わかりやすく説得力がある。

「アドボカシー活動は、北米において、社会的弱者あるいは少数者の意見を代弁すること、その権利を擁護することから始まった。その活動が重視され、そこにボランティアに弁護士や NPO が広く関わり始めた。やがてこの言葉は、さらに広く使われるようになり、市民的な要求を政策や法令として実現しようという動きに結びついた。政府や議会、そして裁判所との関係において、市民に代わって主張を行い、提案をすること、しかもそれは法的な効果や政治的社会的効果のある発言をすることになっていった。」⁵

(2) アドボカシーの 2 つの使われ方

日本で「アドボカシー」の語が使われる場合、大別すると 2 つの意味で使われている。第 1 に「権利擁護としてのアドボカシー」であり、第 2 に「政策提言としてのアドボカシー」である。両者は相互に関係はあるものの、実際にはかなり使い方が異なっていることに注意すべきである。

① 権利擁護としてのアドボカシー

社会的弱者の権利擁護を意味する語として、保護が必要な人を対象とする医療や福祉の分野で盛んに用いられている。

ここではさらに 2 つの型に分類することができる。第 1 に代弁型 (社会的弱者の代弁や弁護を行うこと)、第 2 にエンパワーメント型 (社会的弱者への支援を通じた当事者自身による権利行使支援) である。これらの代表例を以下にあげる。

ア) 代弁型

例えば、介護福祉士の国家資格試験対策では「権利擁護」「アドボカシー」は重要分野とされ、次のように説明されている。

「寝たきりの高齢者や認知症の高齢者、障害者は、自己の権利を行使できずに権利が侵害されているかもしれません。そのような状況において権利行使できるよう側面的に支援し代弁することを『権利擁護』といいます。介護福祉士には、当事者に代わってその権利を主張す

る、代弁するということが期待されています。アドボカシーとは、このように当事者の権利主張を介護福祉士など代理人が代弁するということを意味しています。」⁶

また、子どもの領域ではソーシャルワーカーや小児科医などが、課題を抱えた子どもの代弁者とされている。

イ) エンパワメント型（当事者自身による権利行使支援）

代弁型とは異なり、当事者自身が権利行使に向かうためのエンパワメント機能を重視するタイプである。この代表的なものが看護領域におけるアドボカシー概念であり、例えば次の定義などはこれにあたる。

「看護におけるアドボカシーは、患者／家族が自身の権利や利益を守るための自己決定が出来るように、看護師は、患者／家族を保護し、情報を伝え、支えることでエンパワメントすること、さらに医療従事者との仲裁を行い、医療者間の調整をすることである。」⁷

この型に該当するものとして、2002年に制度化された、イギリスの「子どもアドボカシー」制度がある。さまざまな問題が子どもに発生した時、これまでは大人が一方的に子どもの処遇を決めるのが一般的であったが、「子どもアドボカシー」制度により、子どもは保護に関する様々な会議に参加する権利が保障され、また自分を支援してくれる専門的な「アドボケイト（擁護者）」を依頼する権利が与えられる。この背景には、子どもの意見表明権を規定した子どもの権利条約があるだろう（イギリスは1991年に批准）。アドボケイト自体は代弁者であるが、その根底にあるのは、まさに子ども自身が権利を行使できるためのセルフアドボカシーであり、それへの支援を具体化したものと言える。

② 政策提言としてのアドボカシー

CSOの領域では、アドボカシーは「政策提言」と言い換えられることが多く、より政治的な意味合いが強まる。①で紹介した社会的弱者の権利擁護の要素を包含しつつ、それを個々の当事者の代弁やエンパワメントにとどめるのではなく、対外的に働きかけ、政策形成や社会づくりへと結びつける諸活動を重視するものである。

権利擁護としてのアドボカシーと異なるのは、政策へのアプローチという手法的な側面だけではなく、いわゆる「まちづくり」への市民参加など、厳密な意味での社会的弱者の権利擁護を超えていることである。さらに、政策形成のみならず、社会変革を目指していることも、このアドボカシーの特徴と言えるだろう。

CSOが行うアドボカシーは、実践に基づく論理的・科学的な代替案を示して提言する活動であり、最もCSOらしい活動とする専門家は多い。しかし、その内容は多様なものを含んでいるため、これについては次章で整理することにする。

3 自治体レベルの CSO アドボカシーの定義

CSO アドボカシーは「政策提言としてのアドボカシー」であるが、この定義は論者によって実に多岐にわたる。このように定義が曖昧であることが、多くの CSO がアドボカシーを難しいものと促え、取組みを消極的にさせている一因になっている。

このため、いくつかの文献の中から特徴的な政策提言アドボカシーの定義を拾い出し、アドボカシーの目的、対象、内容の 3 つの切り口から整理を試みる。併せて、自治体レベルの小規模かつサービス提供が中心の CSO を想定し、今後の自治体協働アドボカシー研究を前提に、独自のアドボカシーの定義を試みる。

(1) アドボカシーの目的

【定義例】

- ・ 具体的な政策目標を実現する（セーブ・ザ・チルドレン）⁸
- ・ 政策を変え、不公正な社会を変える（ワールド・ビジョン）⁹
- ・ 公共政策や世論、人々の意識や行動などに一定の影響を与える（坂本治也）¹⁰
- ・ 政策提言及び世論喚起（田中弥生）¹¹
- ・ 社会的課題の解決（今田忠¹²、NPO 法人市民活動センター神戸・アドボカシー研究会）
- ・ 市民の側からの社会変革（あどぼの学校）¹³

これらから導き出されるポイントは次の通りである。

- ① 論者によって異なるものの、政策提言としてのアドボカシーの目的には「具体的な政策目標の実現」と「世論や人々の意識や行動への影響」の 2 種類が含まれると考えられること
- ② 政策目標の実現については、政策を「変える」「実現する」というものから、「一定の影響を与える」というものまで幅があること
- ③ 世論や人々の意識や行動の影響についても、「世論喚起」から「一定の影響を与える」まで幅があること
- ④ 全体を包含する「社会的課題の解決」や「社会変革」などスローガンの目的もあること

これらを総合的に勘案し、自治体レベルの CSO の「政策提言としてのアドボカシー」の目的は、さまざまな活動を含みうる幅広いものであること、CSO の活動に即してある程度アドボカシー活動の具体的なイメージができること、小規模な団体にとって違和感や負担感を感じさせないものであることが望ましい。これらのことから、坂本説を基本にし、かつ自治体バージョンに修正した「自治体政策や地域の人々の意識や行動などに一定の影響を与える」がふさわしいと考える。

(2) アドボカシーの働きかけの対象

【定義例】

- ・政策決定者及び同決定プロセスに影響力を持つ個人、組織
(セーブ・ザ・チルドレン、社会福祉法人大阪ボランティア協会)
- ・制度的エリート* (エリザベス・J・レイド)¹⁴
*立法関係者、政府官僚、民間企業や NPO の政策決定者
- ・社会 (今田忠、NPO 法人市民活動センター神戸・アドボカシー研究会)
- ・政府や社会 (坂本治也)
- ・為政者、市民 (田中弥生)

これらから導き出されるポイントは次の通りである。

- ①アドボカシーの働きかけを行う対象として、政府セクターに限定するものと、広く社会（政府セクター以外）も含むものと 2 種類ある。
- ②社会に対しては、広く一般の人々を対象とするものと、企業や NPO の幹部など政策決定権限を持つエリートを対象とするものがある。

これらを総合的に勘案し、(1) で検討した目的と照合すると、自治体レベルの CSO の「政策提言としてのアドボカシー」の対象は、さまざまな活動を含みうる幅広いもの～公共政策の決定に影響力を持つ政府セクターの関係者から草の根の市民まで～であることが望ましい。このことから坂本説を基本に、自治体バージョンに修正した「自治体や地域社会」が適切だと考える。

(3) アドボカシーの内容

【定義例】

- ・具体的な政策目標を実現するための働きかけ (セーブ・ザ・チルドレン)
- ・一人ひとりが問題について知り、その原因について声をあげ、解決のためにできることを訴えていくこと (ワールド・ビジョン)
- ・政策形成過程への参加も含めて、NPO がなにがしかの発言をしていくこと (新川達郎)¹⁵
- ・主体的な働きかけ (坂本治也)
- ・地域や世界の課題を解決するための政策だけでなく、社会の制度・組織・プロセスまでも大胆に『公正・透明・対話型』に作り変える提案 (あどぼの学校)
- ・公共利益に限定した利益表出 (坂本治也・辻中豊)¹⁶

これらから導き出されるポイントは次の通りである。

- ①大別すると「働きかけ」と「発言」と「提案」に分類される。

これらを総合的に勘案し、(1) (2) で検討した目的、対象と照合すると、自治体レベルの CSO の「政策提言としてのアドボカシー」の内容は、あまり複雑なものではなく、さまざまな活動を含みうる幅広いものが望ましい。さまざまなアドボカシー活動の中には、「発言」「提案」は行われない場合もありうることから、最もゆるやかな坂本説の「働きかけ」がふさわしいと考える。なお、坂本は「主体的な働きかけ」としているが、「働きかけ」は本来主体性を含んだ言葉であること、たとえ主体性が弱い場合であっても、小規模な CSO にとって何らかの働きかけを行うこと自体に価値があることから、「働きかけ」で十分であると判断する。

以上、(1) ～ (3) を合わせると、自治体レベルの CSO アドボカシーの定義は、「自治体政策や地域の人々の意識や行動などに一定の影響を与えるため、CSO が自治体や地域社会に対して行う働きかけ」ということになる。

ハーバーマスは「公共性の構造転換」の 1990 年新版への序言で、CSO が非国家的・非政治的な立場から、「(a) 公共的コミュニケーションに直接参加したり、あるいは、たとえば (b) 現状に対案を提起するプロジェクトのように、活動を計画し実例を示すことによって暗黙のうちに公共的な討論に寄与する」ことを特徴づけており、公共的な討論への直接・間接の参加を評価している。これをアドボカシーと位置づければ、上記の定義にほぼ重なり合う。すなわち、(a) は伝統的な政策提言としてのアドボカシーの範疇といえるし、(b) はこれまではアドボカシーには含まれてこなかったイノベティブなサービスの提供も含まれることになる。確かにこのようなサービスの提供も「暗黙のうちに公共的な討論に寄与」していると考えられる。

これは自治体レベルの CSO アドボカシーにとっては好ましいことである。議員や行政職員との政策対話や政策提言はしていなくても、行政が提供していない革新的なプロジェクトは、多くの団体がこれまで経験してきているからである。

4 政策提言としてのアドボカシーの手法と分類

(1) 伝統的な政策提言型アドボカシーの手法と分類

手法にはさまざまなものがあるため、その整理が必要である。ここではレイド（前掲）の手法の分類を用いて、自治体に関係が深いもののみを紹介する。

手 法	内 容
立法プロセスにおけるアドボカシー（直接アドボカシー）	国会議員、地方議会議員と関係を築き、ロビー活動を行う。請願・陳情なども含む。
行政に対するアドボカシー（直接アドボカシー）	首長、担当者など行政に対するロビー活動。審議会、公聴会に参加。パブリックコメントへの意見提出
*自治体協働型アドボカシー（筆者が今後研究を行う手法）	政策対話、事業企画、評価等を CSO と協働で実施 協働事業提案制度など
草の根アドボカシー（間接アドボカシー）	世論を形成し、一般大衆の決断に影響を与える試み。電話、議員への手紙、デモ、署名活動など。

アドボカシーとしての啓発教育	シンポジウムやセミナーの開催、関係データなどの公表、書籍出版など。
メディアに対するアドボカシー	マスメディアへの情報提供、記者会見など。 Web サイトや SNS 上でのアピール
企業に対するアドボカシー	企業の政策方針決定に影響を与える活動。 企業との対話など。
他団体とのネットワーク形成	政策決定に影響力を及ぼすために、CSO 相互が政策ネットワークを組むこと。継続的、短期的などさまざま。

これらの手法をさらに充実させてリストアップすることで、CSO アドボカシーはかなり具体化する。なお、下記の表はアメリカの CSO の手法であり、かなり詳細に紹介されている。前述の分類にも関係するため、参考として掲げておく。

【参考】「The Advocacy Strategy Framework」¹⁷で紹介されているアドボカシー手法

手 法	定 義
Advocacy Capacity Building アドボカシー能力開発	資金サポート、研修、コーチング、メンター等により、団体のアドボカシー戦略を推進する力量を増進させること
Champion Development 第一人者の開発	アドボカシーの内容に応じた高度なスキルを持つ専門家を採用すること
Stronger Coalitions 強化された連合	特定のテーマや目的に賛同する個人、グループ、団体を束ね、アドボカシーとして意見をまとめること
Communications and Messaging コミュニケーションと伝達	アドボカシーの対象者に対して、あるテーマがいかに伝わり、議論され、受け止められているかの情報伝達を行うこと
Community Mobilization コミュニティ動員	あるテーマや立場を支持する地域からの盛り上がりをつくること
Community Organizing コミュニティ組織化	地域の人々の声を代弁する力を開発するため、地域において人々と共に活動すること
Demonstration Programs プログラムの試行	政策提言を小規模に試行し、いかにそれが機能するかを見せること
Influencer Education 影響力ある人への教育	影響力を持つ人々に対し、あるテーマや立場について、幅広い熱烈な支持が必要であることを伝えること
Leadership Development リーダーシップ開発	研修、コーチング、メンター等を通じて、他者があるテーマや立場について賛同する行動をとるよう導く力をつけさせること
Litigation 訴訟	政策を動かすために、訴訟の提起、民事訴訟、その他の法的制度を使うこと
Media Advocacy メディアアドボカシー	特定のテーマとその関係者を目立たせるため、印刷・放送・電子メディアを使うこと
Model Legislation モデル的な立法措置	主張されている問題やテーマについて、モデル的な政策的解決を行うこと
Policy Analysis and Research 政策分析と調査	特定のテーマや課題をより明確にし、解決の可能性を探るためのシステマティックな調査
Policymaker Education 政策作成者への教育	政策作成者やその候補者に対して、テーマや立場について、幅広い熱烈な支持が必要であることを伝えること
Political Will Campaign 政策作成者賛同キャンペーン	政策作成者が課題や政策提言に対して賛同するよう、多様なコミュニケーション（対個人、メディア、SNS 等）を図ること
Public Awareness Campaign 公衆の気付きキャンペーン	人々が課題の存在に気づくように、また政策提言に関心を持つようにコミュニケーションを図ること

Public Education 公衆の教育	人々（または人々の一部）にそのテーマや立場について、幅広い熱烈な支持が必要であることを伝えること
Public Forums 公衆のフォーラム	広く開かれたグループ討議を行い、テーマについてのアドボカシー形成を促進すること
Public Polling 公衆の投票	電話やインターネット等を使って人々の意見を調べ、アドボカシーの資料とすること
Public Will Campaign 公衆賛同キャンペーン	アドボカシーの対象者（政策作成者ではない人々）がその課題や政策提言に賛同するようコミュニケーションを図ること
Regulatory Feedback 規制のフィードバック	政策作成者やそれを改正する権限を有する人々に、既存の政策ルールや規制に関する情報提供を行うこと
Voter Outreach 有権者へのアウトリーチ	選挙前に、特定の有権者に対してそのテーマや立場について情報を伝えること

(2) CSO のサービス提供に由来する新しいアドボカシー手法

前章で述べたように、新たなアドボカシーの定義（「自治体政策や地域の人々の意識や行動などに一定の影響を与えるため、CSO が自治体や地域社会に対して行う働きかけ」）では、いわゆる政策に関連する諸活動のほか、CSO のイノベティブなサービス提供もアドボカシーに含まれる可能性がある。

地域ニーズがあるにもかかわらず、政府や企業が提供していない、新しいアイデアや仕組みのサービスを CSO が生み出すこと。それが地域から評価され、メディアに取り上げられたりすることによって自治体が事業化すること、場合によってはその後国が制度化するといった事例はめずらしいことではない。また、自治体で事業化されなくても、CSO が率先して取り組むことによって、地域課題を表面化させ、政策的な議論の俎上に乗せることが可能になる。このような観点から、CSO のサービス提供機能からもアドボカシー概念を把握し直す必要がある。

5 まとめ～自治体レベルの CSO アドボカシーの今後の研究の方向性

自治体レベルの CSO を対象としたアドボカシーの概念整理を行ってきたが、これによって新たに見えてきたことをまとめるとともに、今後の研究の方向性について述べることでまとめに替えたい。

(1) 違うタイプのアドボカシー概念の相互の関係性

アドボカシー概念について、「権利擁護としてのアドボカシー」と「政策提言としてのアドボカシー」の2つに大別され、前者については、代弁型とエンパワメント型の2つの使われ方があることを整理した。政策提言と権利擁護とは密接な関係があり、両者は重なる部分が多いものの、権利擁護とは直接には結びつかない政策提言もあり、双方の独自の存在意義について認識しておく必要がある。

特に今回の研究で、エンパワメント型のアドボカシーの重要性について再認識させられ

た。「政策提言のアドボカシー」は課題について対外的に発信することが基本であるが、エンパワーメント型の場合は、アドボカシーは課題を抱える当事者自身に向けられる。いわば正反対のベクトルであるわけで、両方がアドボカシーということの意味を考える必要がある。

結局、アドボカシーは誰のためにするのかということに行き着く。課題を主張する主体は、本来は課題を持つ当事者自身であるべきであるにもかかわらず、「自分ではできない」という他者の判断で、当事者不在の代弁や政策提言が行われていることは考えられる。CSO の政策提言において、発信者は当事者グループの場合もあるが、現実には必ずしも当事者自身ではないことが多いことに改めて気付かされた。政策提言を行う場合、当事者の参加や発言の場が確保されているか、当事者を中心にした取組みになっているかという視点は重要である。

(2) 政策提言としてのアドボカシーの手法

今回の研究では、政策提言としてのアドボカシーの手法を、既存の枠組みを利用して分類してみた。しかしここには2つの課題がある。第1に、既存の政策提言アドボカシーの手法を網羅しているわけではなく、手法についてはさらなる調査が必要である。第2に、イノベティブなサービス提供という新しい手法については、問題提起した段階にとどまっている。これをアドボカシーの手法とするには、より詳細な調査とそれに基づく検証が必要である。次の研究テーマの一つと言えよう。

(3) アドボカシーの影響力の検証

CSO の政策提言としてのアドボカシーは、地方レベルにおいては実施すること自体にも意味がないわけではないが、新しい定義にも掲げたように、「自治体政策や地域の人々の意識や行動などに一定の影響を与える」ことが求められる。このためには、アドボカシーの成果を検証する視点も重要である。

今回の研究では、アドボカシーの定義や手法を整理したにとどまっており、成果の検証は次の研究テーマの一つとなる。資料として紹介した「The Advocacy Strategy Framework」はこのテーマに取り組む研究であるから、この動向も注視していくことが必要だろう。

(4) 自治体レベルのCSOのアドボカシーの重要性と自治体協働型アドボカシー

従来アドボカシーは、一部の専門性の高いCSOによって担われてきたが、冒頭で述べたように、日本のデモクラシーの強化を図るには、CSOの大多数を占める自治体レベルのアドボカシー機能を高めることが極めて重要である。近年自治体では「市民協働」が重視されており、CSOが参加しやすい「自治体協働型」の新しいアドボカシー手法の可能性が高まっている。このため、従来の行政への市民参加も含めた「自治体協働型アドボカシー」について、自治体やCSOを対象に調査（アンケートとヒアリング）を実施し、実態と意識の全容を把握したい。その検証を踏まえ、「自治体協働型アドボカシー」の確立と制度化、及びこれを支える中間支援組織のあり方を検討し、市民社会が担うデモクラシーの可能性を展望したいと

考えている。

註

- 1 CSO は Civil Society Organizations（市民社会組織）の略で、NPO 法人、NGO、ボランティア団体、自治会等の地域コミュニティ組織など、市民活動団体の総称。
- 2 雨森孝悦「テキストブック NPO」2012 年、p.89 など。
- 3 坂本治也『政府への財政的依存と市民社会のアドボカシー —政府の自立性と逆 U 字型関係に着目した新しい理論的枠組み—』、p.24、日本 NPO 学会「ノンプロフィットレビュー」2017 年 6 月。
- 4 隅本邦彦「患者・家族が参加できる医療へ —『アドボケイト・ナース』が医療を変える日」、看護実践の科学、2006 年 10 月号。
- 5 新川達郎「NPO のアドボカシー機能」、川口・田尾・新川編『よくわかるボランティア・NPO』p.178、2005 年。
- 6 『『権利擁護』『アドボカシー』というワードは必ず押さえておこう！』資格試験講座オフィスアイラーニングシステム、<http://go.wo-up.com/?p=2068>
- 7 戸田由美子「看護における『アドボカシー』の概念分析」、高知大学看護学会誌、vol.3、No.1、2009 年。
- 8 子ども支援専門の NGO、http://www.savechildren.or.jp/sc_activity/crc/
- 9 子ども支援専門の NGO、<https://www.worldvision.jp/about/advocacy.html>
- 10 坂本治也編「市民社会論」p.12、2017 年。
- 11 田中弥生「NPO 新時代」p163。
- 12 （「概説市民社会論」p129、2014 年）
- 13 あどぼの学校ホームページ <http://adobono.strikingly.com/>
- 14 エリザベス・J・レイド「NPO・アドボカシーと政治参加」、E.T. ボリス／C.E. スターリ編著 上野真城子／山内直人訳『NPO と政治』p.264、2007 年。
- 15 新川達郎、同上。
- 16 坂本治也・辻中豊「NPO 政治の分析視覚」、辻中豊・坂本治也・山本英弘編著『現代日本の NPO 政治』p.27、2012 年。
- 17 Julia Coffman & Tanya Beet “The Advocacy Strategy Framework — A tool for articulating an advocacy theory of change”, 2015, Center for Evaluation Innovation