

# 自治体における NPO のアドボカシー戦略

松 井 真理子<sup>1</sup>

## 1 はじめに

「社会変革」は、NPO の中核的な役割とされる。朝日新聞で 2018 年 6 月 20 日から 8 回にわたって連載された「教えて！ NPO で社会を変える」という記事では、身近な問題に直面した時、「政治や行政に頼らず、非営利組織（NPO）を立ち上げてこうした課題を解決しよう、いわば社会を変えようとする人もめずらしくありません」<sup>1)</sup>とする。そして、NPO は現代の社会課題に取り組んでいるだけでなく、「将来大きな問題になる可能性を秘めた社会課題の芽」に取り組んでおり、「未来の社会課題を先取りしている」とも言及している。

このような「社会変革」機能を重視する立場の一つとして、近年「社会的インパクト評価」<sup>2)</sup>や「ロジックモデル」<sup>3)</sup>などの議論や実践が進められている。これらは、NPO が行う個々のサービス提供の「成果」を見える化しようとするもので<sup>4)</sup>、背景には、資金提供者（行政、財団など）がよりシビアに「成果」を求めるようになったことや、人口減少・高齢化が進展する中、NPO によるサービス提供の重要性が高まっていることなどがあげられる<sup>5)</sup>。

一般に NPO の 2 大機能として、「サービス提供」と「アドボカシー」があげられ、「社会変革」はその両方の機能から派生する。しかし、「社会変革」機能は本来「アドボカシー」の領分にあると筆者は考えており、未来の社会課題の先取りとなる社会的なインパクトの強い事業を「社会変革」の視点からアドボカシーに含める新しいアドボカシーの定義を、自治体レベルに限定した上で行ったところである<sup>6)</sup>。ただ、このようにアドボカシーを定義しても、これをどう実体化し、NPO がどのように社会変革に取り組んでいけばいいのか、NPO セクターとしてのアドボカシー戦略が描けていないという重要な課題は依然として取り残されたままである。

以上の問題意識から、本稿では、近年アメリカの研究組織「評価改革センター（Center for Evaluation Innovation）」が発表した、「アドボカシー戦略の枠組み－アドボカシーの変化の理論を明確化するツール（The Advocacy Strategy Framework－A tool for articulating an advocacy theory of change）」（Julia Coffman & Tanya Beer、2015 年）を紹介する。そしてこれをベースに、日本の自治体レベルの NPO<sup>7)</sup>独自の「アドボカシー戦略の枠組み」の作成を試みる。

---

1 四日市大学総合政策学部

## 2 「アドボカシー戦略の枠組み」の内容

### (1) 「アドボカシー戦略の枠組み」とは

アドボカシーを行う場合、それによって「何らかの変化が起こること」が重要である。従って、アドボカシーについて、「どうすれば変化が起こるのか」を把握する、「変化の理論」の研究に取り組みられてきているが、これを、わかりやすく図式化したものが「アドボカシー戦略の枠組み（以下「枠組み」と称する）」である（図 1）。

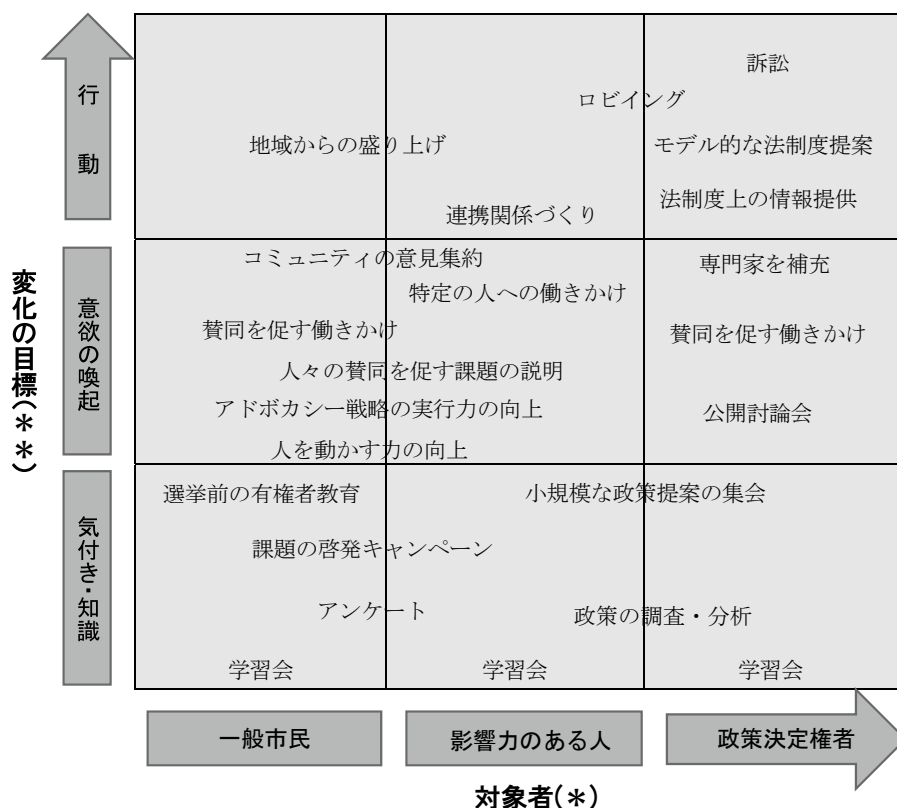


図 1 アドボカシー戦略の枠組み（\*\*\*）

（\*）対象者

市民全般：一般的な市民個人やグループ  
 影響力のある人：メディア、地域リーダー、事業者団体、労働組合など  
 政策決定権者：国会議員、地方議会議員、行政管理職、教育委員など

（\*\*）変化の目標

「枠組み」は、政策上の目標の実現を最終目標とし、それに向けた各段階での変化について、アドボカシーの目標を設定している。

気付き・知識：対象者が社会課題の存在や解決方法に気付くこと

意欲の喚起：対象者が課題解決に向けて行動する意欲を喚起すること

行動：対象者が課題解決に向けて実際に行動を起こすこと

（\*\*\*）この「枠組み」は、地方レベルから全国レベルまで、また立法・行政・司法等、幅広い政策目標に対応させることができる。

アドボカシーを行う対象者を横軸、アドボカシーによって起きる変化のプロセスごとの目標を縦軸とした2次元のマトリックス図となっており、これにさまざまなアドボカシーの手法を落とし込んである（個々の手法は例示的なものとされている）。

## （2）日本から見た「枠組み」の特徴～「誰の何を変えるのか」という視点

先述したように、「枠組み」はアドボカシーによって「変化を起こす」ことに主眼が置かれる。「枠組み」では、政策的な変化がアドボカシーの最終目標とされているが、その実現は決して容易ではない。従って、変化を起こすために、「誰の何を変えるのか」、具体性と戦略性が求められていることが特徴である。日本の自治体レベルでは、NPOがアドボカシーを行うこと自体が一般的ではないことと比較すると、きわめて先進的であるといえよう。

### ① 対象者～特に「影響力ある人」

従来の日本における通説的な理解では、「アドボカシー＝政策提言」とされ、ロビイングなどをはじめとする政策決定権者（行政・議会）に向けられた活動しか意識されてこなかった。しかし「枠組み」では、市民一般や「影響力のある人」にも体系的に目を向けられていることが注目される。

特に「影響力のある人」というカテゴリーは、日本のNPOでは、メディアへの働きかけを除き、ほとんど意識されていない（一部のNPOでは取組まれているが、意識的・体系的に位置付けられたものはきわめて少ない）。メディア、地域リーダー、事業者団体、労働組合など、政策決定権者への影響力のある人を、政策課題ごとに具体的に見定める作業は、新鮮であるとともに非常に重要であることに気付かされる。

### ② 変化の目標～特に「意欲の喚起」

変化の目標は3段階に区分されているが、このうち最もユニークな区分は「意欲の喚起（対象者が課題解決に向けて行動する意欲を喚起すること）」であろう。「枠組み」では、「意欲の喚起」について、『気づき』と『行動』の中間にある、ミステリアスな中間領域」と位置付け、「研究結果によると、課題への気付きや知識が増えても、それが期待すべき行動につながることはまれである。『意欲の喚起』は、『気づき』が行動の緊急性や妥当性への認識に移行することを意味し、実際の行動を起こす前触れとなる。」としている<sup>8)</sup>。

さらに、「意欲の喚起」の具体的な内容として、以下のものをあげている。

- ・対象者が課題に対する価値判断のスタンスを持つこと  
（課題の知識があっても、それに対する自分の意見は全くない場合が多い）
- ・対象者が自分の意見を強化すること
- ・対象者がそれがいかに重要で妥当なものであるかを認識すること
- ・必要な行動を起こすためのノウハウ、スキル、自信などを持つこと
- ・行動に移す場合に起こるリスクをいわず取り組むことの意志表明

### (3) 効果的にアドボカシーを行うための「6つの問いかけ」

「枠組み」は、アドボカシーの変化の理論に基づく効果的な実践とするため、アドボカシー戦略に関する「6つの問いかけ」を示している。これらはいずれも重要なので、それぞれの要点を紹介する。

#### ① 取組むアドボカシーは「枠組み」のどこに位置づけられるか？

アドボカシーに取組む場合、2つの軸で構成された「枠組み」のどこに位置づけられるのかを明らかにすることが必要である。すなわち、「誰をどのように変えようとするのか」が明確になっている必要があるということである。

図2の楕円の影の部分は、「行動」を中心とするアドボカシー戦略のマッピング例である。これは、一般市民と影響力のある人々とが共同で行動を起こすことによって、政策決定権者に影響を与え、彼らの行動を促そうとするものである。

注意すべきは、どのようなアドボカシー手法を採用するかからスタートするのではなく、当該アドボカシー戦略は、この「枠組み」のどこに位置づけられるのかから始めなければならないとされる。私たちはアドボカシーの手法に気を取られがちであるが、「誰をどのように変

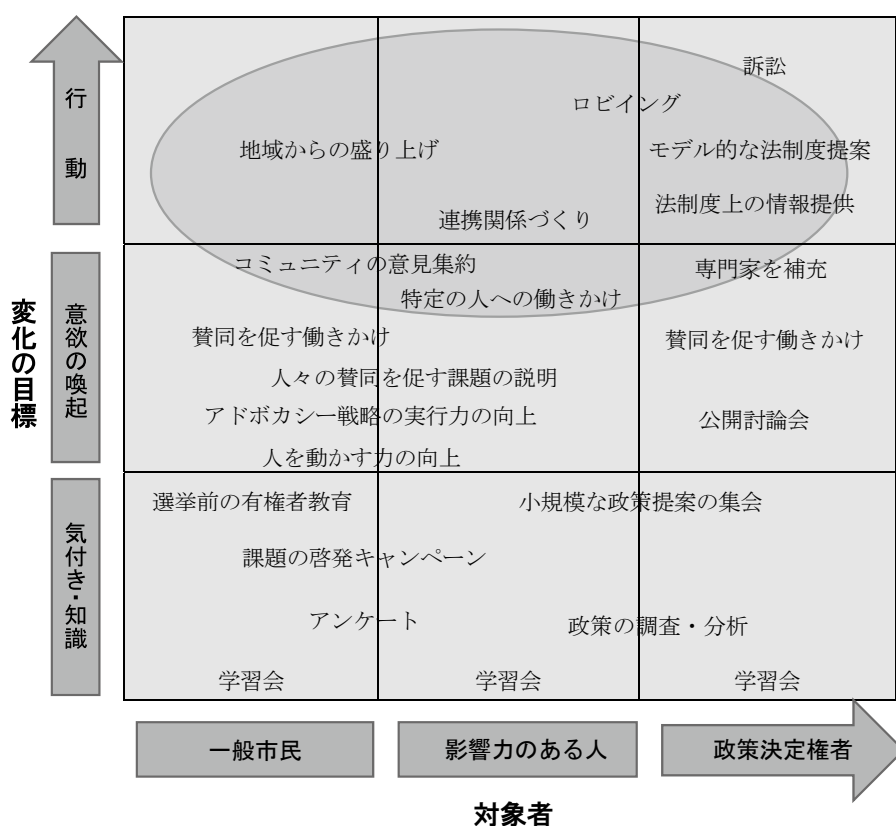


図2 アドボカシー戦略のマッピング例

えようとするのか」という戦略がまずあって、それにふさわしい手法を選択することになる。

図2の影の部分の例の場合、既に対象者の変化が高レベルに達している事例なので、「気付き・知識」レベルの変化はアドボカシー戦略の対象とはされていない。その代わり、人々の「行動」レベルの意欲を高めることに重点が置かれている。

## ② 誰に対してどのように影響を及ぼそうとするのか？

対象者との効果的なコミュニケーションは変化を起こすための核心ともいえるため、アドボカシーを行う際は、対象者を以下の例のように、より細分化することが必要になる。

- ・一般市民：子育て中の親、高齢者、特定の年代層、支持政党別など
- ・影響力のある人：業界関係者、労働組合、高所得者、教員、地域リーダーなど
- ・政策決定権者：国会議員、地方議会議員、行政関係者、教育委員など

注意すべきは、「枠組み」は、一般市民が果たす役割は重要だと考えられていることである。市民には政策決定権限はないが、政策を実際に履行する場合や、政策を継続的にサポートする上の担い手は市民だからである。

## ③ アドボカシーによって起こる変化をどのように予測するか？

アドボカシーを政策的目標に向かっていかに展開するか、社会科学的な研究に基づく理論<sup>9)</sup>や、アドボカシーを行う者の価値観や経験に基づいて予測される。

しかし、アドボカシーを複数の主体が連携して行う場合、意見が異なることもあり、対立や摩擦の原因になることも多い。従って、相互にすり合わせを行うことは重要である。また、このプロセスにおいて、アドボカシーの対象者や手法について新たな考えが浮かぶこともあり、その場合は①②の問いかけに戻って再検討するとよいとされる。

## ④ 同じ課題について他にアドボカシーを取組んでいる主体があるか？またどのように行われているか？

アドボカシーは、同じテーマでも複数の意見が存在する場合も多い。それは同じ立場もあれば、反対の立場もある。「枠組み」は、このような複数のアドボカシー戦略を同じ枠の中でマッピングすることもできる。

これによって、相互にどのような補完関係が築けるか、同じアドボカシーを二重に行うことになっていないか、反対の立場のアドボカシーにどのように対応すべきか（特にメディア戦略が行われる場合など、どのように反対メッセージを届けるか）など、検討することができる。このように、「枠組み」は、賛成・反対を含め、アドボカシーの全体像を把握できる点においても有益である。

## ⑤ どのくらいの期間の取組みが必要なのか？

アドボカシーは実現まで概して時間がかかる。従って成功させるには、状況の変化（議員

の改選、世論の変化、予期せぬ反対勢力の登場、関連する立法など）に応じて戦略の変更が必要なことも多い。使う手法も変化させながら、柔軟に対応していくことは重要である。

アドボカシーは 3～5 年継続するものと考えるのが一般であるが、その場合、政治的・経済的・社会的な観点から戦略のポジショニングをどうシフトさせるか、どのように対象者とコミュニケーションをとるかなど、考慮しながら進めていくことが求められる。

#### ⑥ アドボカシー戦略が機能しているか把握するための中間成果指標は何か？

アドボカシーの取組みが、かなり長期間にわたることから、最終的に政策上の目標を達成することのほかに、アドボカシー戦略がうまく機能しているかどうかを中間的に把握できる指標があることは重要である。これによって、アドボカシーに取り組む者は、成功している戦略や、修正が必要な戦略などを検証することができる。

このような目的で、「枠組み」に対応した中間成果指標が作成されている（図 3）。全てを網羅するものではないとされるが、多様な取組みに共通の指標とされている。

### 3 日本の自治体における NPO の「アドボカシー戦略の枠組み」

#### (1) 日本の自治体における NPO のアドボカシーの課題

アメリカの「枠組み」を基に、日本の自治体における NPO のアドボカシーの現状をみると、以下のような課題があげられる。

##### ① アドボカシーの取組みが量的に少ない

自治体レベルの NPO の活動や関心は「サービス提供」が中心であり、「アドボカシー」の取組みが量的にきわめて少ない。これは中間支援組織においても同じ傾向がみられる<sup>10)</sup>。

アドボカシー活動を比較的活発に行う NPO は、障害者団体のように法制度が対象者の生活基盤や NPO の活動基盤と密接に結び付いている場合や、NGO または NGO の経験を持つ団体、地域コミュニティ団体をはじめ行政と特に密接な関係を持つ団体など、特別な事情や経験を背景に持つ場合が多い。

##### ② アドボカシーの相手方は政策決定権者がほとんど

アドボカシー＝政策提言と考えられていることから、アドボカシーを行う場合、その意識や実際の相手方は政策決定権者（行政、議会／議員）に限定されていることが多い。従って、その手法もロビイングや公式・非公式の対話や折衝など、行政や議会／議員に直接交渉するものがほとんどである<sup>11)</sup>。

##### ③ 「影響力のある人」へのアドボカシーという視点が弱い

②で述べたように、アドボカシーの相手方は政策決定権者という認識にとどまり、具体的

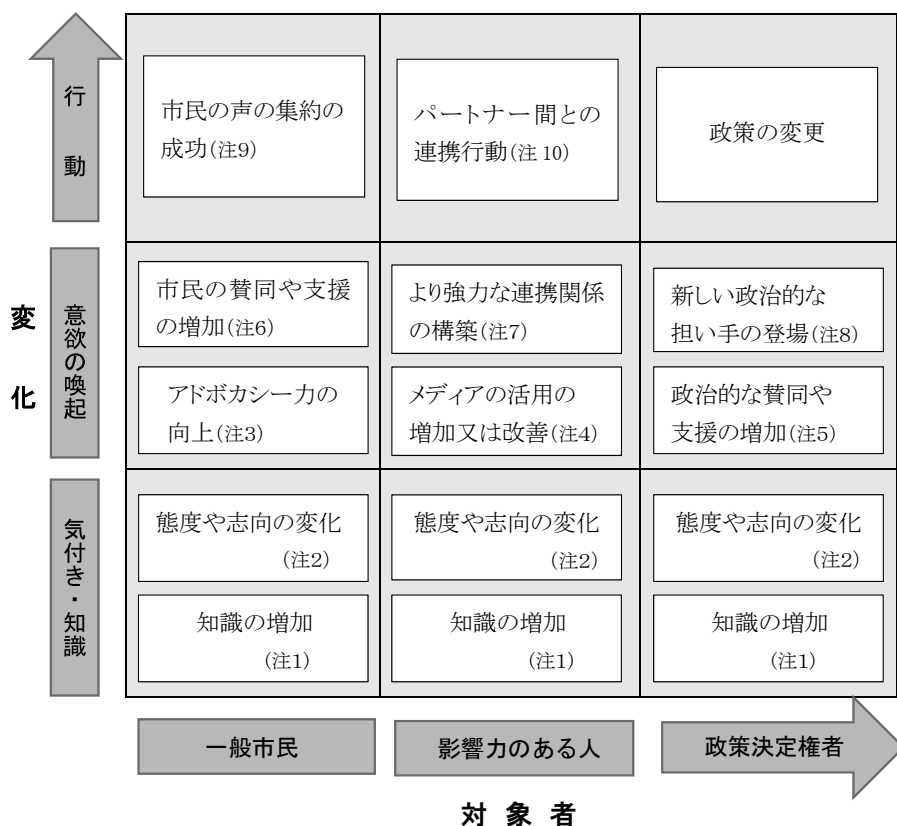


図3 アドボカシー戦略の中間成果指標

- (注1) 対象者が問題の存在に気付き、または政策提言を知る。  
 (注2) 主たる対象者が問題や政策提言についての共感を抱く。  
 (注3) アドボカシー戦略を実行する能力の向上  
 (注4) 多様なメディアの対応範囲の増大・改善  
 (注5) 政策決定権者がテーマや政策提言に前向きになる。  
 (注6) 非政策決定権者がテーマや政策提言に前向きになる。  
 (注7) アドボカシー戦略に賛同する他団体や個人との連携関係が築ける。  
 (注8) アドボカシーについて専門性の高い人を採用している。  
 (注9) テーマについてのアドボカシー行動に賛同する人の数が増加している。  
 (注10) 活動のパートナー（個人やグループ）間の連携活動が行われている。

に誰が政策決定に影響力を持つのかという分析はあまり行われていない。知事、市長、部長など、権限のあるクラスを交渉の相手方にすることが一般的に効果的と考えられているが、必ずしもそれだけでない場合もある。

また、政策決定権者以外で、「政策決定権者への影響力のある人」という視点もこれまでほとんどなかったように思われる。経済界をはじめ、このような主体に目を向けることは今後必要であることは確かである。メディアに関しては従来から働きかけは行われているが、こ

れについても誰に対してどのような働きかけを行うのが効果的なのか、十分な検証が行われているとは言えない。

#### ④ アドボカシーが単独の NPO で行われる

アドボカシーを行う場合、当該 NPO が単独で行うことが多く、他団体と共同行動をとることが少ない<sup>12)</sup>。政策を変えようとする場合、単独の NPO ではアピール力が弱いことは言うまでもなく、政策決定権者の立場からも、単独で申し入れてくる NPO に対応することは公平性の観点から望ましくない。

NPO が政策決定権者に対して単独で働きかけを行う背景には、他団体と共同で働きかけを行うという発想がない、成果を独占したい、アドボカシーに対する中間支援団体の力量が低いなどの理由が考えられる。いずれも今後解決すべき課題である。

#### ⑤ アドボカシーによる「変化」への視点が薄弱

アドボカシーによってどのように相手方を変化させることができたかという視点は、これまで日本ではほとんどなかった。これに対して、「枠組み」はアドボカシーによる「変化」についての研究の蓄積を土台に作成されており、これまでの日本での取り組みの不十分さを痛感させられる。

アドボカシーは「社会変革」の中心的なツールであるはずだが、現在の日本では NPO の個々の「事業」のアウトカムや社会的インパクト評価に関心が集まる傾向がみられる。このような「事業」を通じた社会変革も重要ではあるが、「枠組み」を使ったアドボカシーによる「変化の見える化」こそ重要である。

#### ⑥ アドボカシーの手法についてよく理解されていない

アドボカシーの質量とも貧弱であることもあり、そもそもアドボカシーにはどのような手法があるのか、多くの NPO にはよく理解されていないのが現状である。従って、まずはどんな手法があるのかを呈示することは必要であろう。

しかし、「枠組み」の「6つの問いかけ」の①では、どんな手法を採用するかからスタートするのではなく、この「枠組み」のどこに位置づけられるのかの検討から始めなければならないとされている。アドボカシーの「対象者」と「変化」のマトリックスの中で、「誰をどのように変えようとするのか」という戦略がまずあり、それにふさわしい手法を選択（適当な手法がない場合は創造）することが重要である。

### (2) 日本版「アドボカシー戦略の枠組み」の試み

(1) で述べた諸課題に対応するため、「枠組み」をベースに、日本版「枠組み」の作成を試みた(図4)。日本版作成にあたってのアメリカ版との変更点は以下の通りである(中間成果指標については、当面はアメリカ版を援用する)。



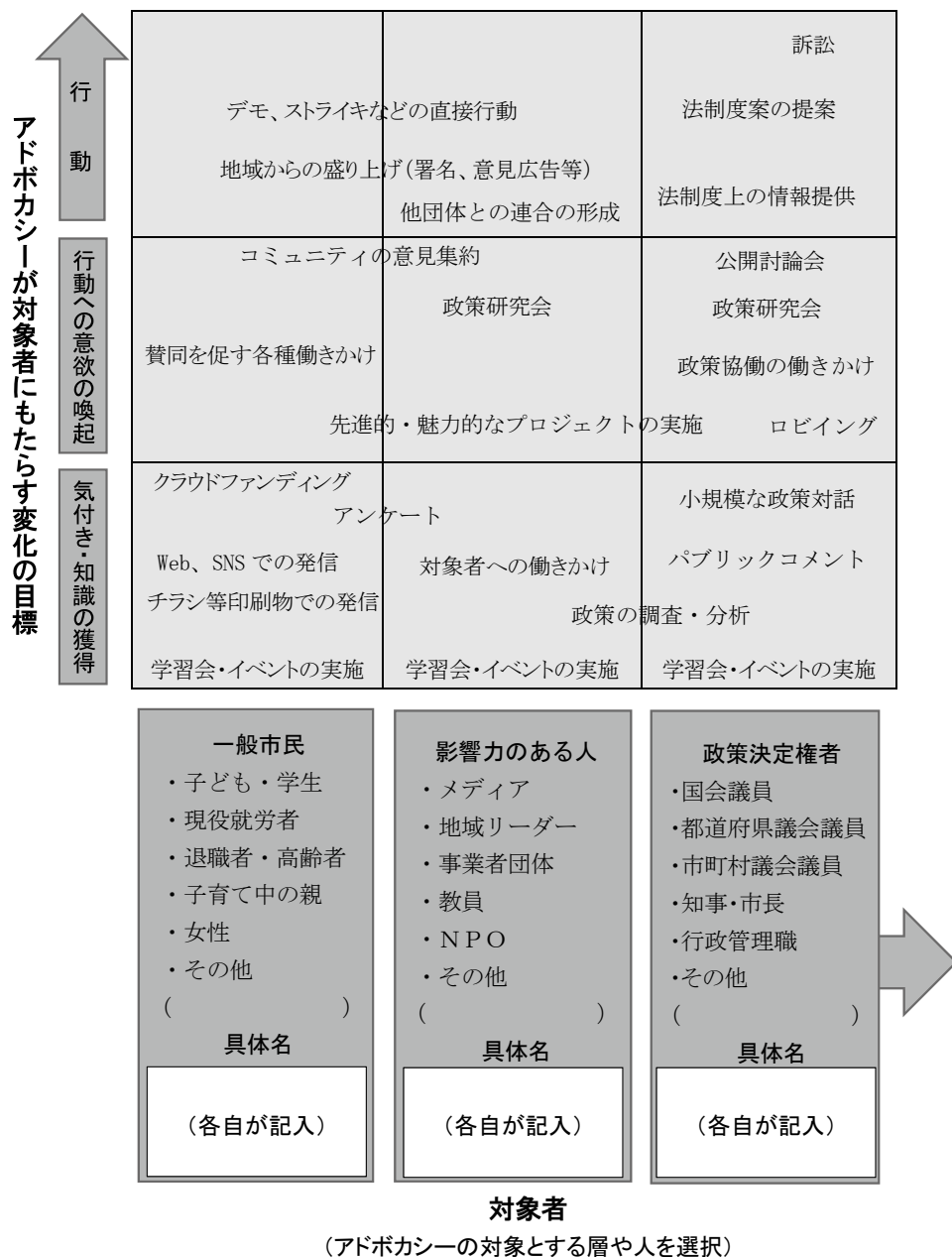


図4 自治体におけるNPOのアドボカシー戦略の枠組み

- ・一見して明らかになるよう、縦軸・横軸をより具体的にした。対象者はアドボカシー戦略の作成者自らの検討を促すため、選択肢の形態とした。
- ・アドボカシーの手法は、日本で比較的身近なものを例示した。

## 4 まとめ

本稿で紹介したアメリカのアドボカシー戦略の枠組みは、アメリカの自治体レベルでの活用も予定されており、アドボカシーにおいて必要なことがよく研究され、重要なエッセンスが満載されている。翻って日本の NPO の現状を見るに、アドボカシーの取組みの貧弱さは目を覆うばかりである。本年は NPO 法制定／施行 20 周年であるが、この 20 年間 NPO は何をしてきたのかと思わざるを得ない。

今回取り組んだ「日本版アドボカシー戦略の枠組み」は、今後自治体の NPO が取り組むべきアドボカシーの方向性を示すものと考えている。この「枠組み」を使い、自治体の NPO のアドボカシーのあり方について、さらなる研究を進めていきたいと考えている。

## 註

- 1) 朝日新聞「教えて！NPO で社会を変える①」，2018 年 6 月 20 日
- 2) 短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的なアウトカムを定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加えること。（社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ「社会的インパクト評価の推進に向けて」内閣府，2016 年，p.2）
- 3) 事業や組織が最終的に目指す変化・効果の実現に向けた道筋を体系的に図示化したもの。アウトカム，アウトプット，活動，インプットを矢印でつなげたツリー型で表現される。（日本財団『ロジックモデル作成ガイド』2017 年，p.3）
- 4) 個々の事業ではなく、「社会変革」を目指す NPO の組織基盤改革の取組みもあるが、当該 NPO の組織改革の結果，より社会変革をもたらす「サービス提供」が行われることが想定されている。（例えば，「東海ろうきん『NPO 助成事業』2017 年度助成先募集要項」では，当該助成事業について，「ステークホルダーの意識や行動を変え（＝成果），地域や社会にもたらす価値（＝影響／波及効果）の創出を『本気で』志す市民公益活動団体（NPO）の組織基盤を強化する助成プログラムです。」としている。）
- 5) 社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ，前掲，p.2
- 6) 自治体レベルの NPO セクターのアドボカシーについて，次のような定義を行った。「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ため，市民社会組織（CSO）が自治体や地域社会に対して行う働きかけ」（松井真理子「自治体レベルの CSO アドボカシーの概念整理」，四日市大学論集第 30 巻第 2 号，2018 年，p.114）
- 7) その理由は以下の四点である。第一に，ほとんどの NPO の活動基盤は基礎自治体にあること，第二に，民主主義の学校と言われる自治体において，NPO 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きわめて重要だと考えられること，第三に，人的・財政的な資源不足から自治体の NPO へのサービス提供の依存度が高まっており，これが NPO 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，第四に，近年多くの自治体で「市民協働」政策が推進されており，NPO 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。（松井真理子，前掲書，p.109）
- 8) Julia Coffman & Tanya Beer, "The Advocacy Strategy Framework-A tool for articulating an

advocacy theory of change” Center for Evaluation Innovation, 2015, p.3

- 9) 例えば, Sarah Stachowiak, "Pathways for Change : 10 Theories to Inform Advocacy and Policy Change Efforts", Center for Evaluation Innovation, 2013
- 10) 松井真理子「市民社会のアドボカシーの論点整理」, 四日市大学論集第 30 巻第 1 号, 2017 年, p.128
- 11) 独立行政法人経済産業研究所「日本におけるサードセクターの経済実態に関する調査」(2014 年)では, 政治や行政に要求や主張する際にとっている手段や行動として 17 種類があげられ, 一般市民へのアピール等も含まれているが, このような実例は多くはない。
- 12) 例えば筆者は NPO が連携して行うアドボカシーの強化を目指し, 三重県の間支援組織をネットワークした「NPO 法人みえ NPO ネットワークセンター」, 四日市市の NPO をネットワークした「四日市 NPO セクター会議」やそれを改組した「NPO 法人四日市 NPO 協会」などの設立に関わってきたが, このような取組みは少ない。