

2021 年度
NGO スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2022 年 3 月 22 日	
氏名	岩附由香	
所属団体(正式名称)	特定非営利活動法人 ACE	
派遣タイプ	研修受講型（オンライン型）	
研修国	米国	
受入機関名	HARVARD Kennedy School	
研修期間	2022 年 1 月 24 日～3 年 8 日	
研修テーマ	政策提言能力強化のための公共政策に関する基礎理解向上	

1. 導入

1997年にACEを立ち上げる背景となったのは「児童労働に反対するグローバルマーチ」という世界的なムーブメントであり、壮大なアドボカシーキャンペーンであった。その成果として、ILO（国際労働機関）で新しい児童労働に関する条約が審議され、1999年に発効すると、主に途上国政府の児童労働に関する態度が変わり、国際協力のアクター側にも共通の概念が生まれたことで、一種のパラダイムシフトが起きた。それ以降、ACEの活動の中で政策提言は常に活動の中に位置づけられてきた。たとえ我々が日本の小さなNGOであっても、政府に対する政策提言を行い、成功すれば、より大きなインパクトを児童労働問題の解決にもたらされるのではないかという前提がそこにはある。

ACEとしては、事務局を務める児童労働ネットワークとして署名活動や児童労働に関する政策提言を行い、児童労働に関する取り組み強化を要請してきた。政府の作成するSDGsアクションプランの中にも児童労働が位置づけられるなど、前進はあるものの、署名活動を通じて行ってきた要請はまだ実現していないものも多い。

また個人的には2008年G8サミットNGOフォーラムの活動、2019年C20サミットの活動を通じて幅広いイシューの政策提言活動の一端を担ってきた経験がある。それらの活動を通じ、政府側との対話などを行う中で、課題意識が生まれてきた。

政府への提言とはつまり公共政策についての提言になる。特にG20サミットに関する活動では、これまでかかわりの深かった国際開発や教育だけでなく、労働問題全般、税制度、市民社会スペース、デジタルの問題など幅広いイシューについて各国の、また世界レベル（G8やG20）の公共政策について触れる機会を得た。各分野に専門的に取り組むNGOの提言をすべて網羅して理解することは大変難しかった。その中で、そもそも自身に公共政策の基礎的な理解がないことを実感した。公共政策をどのように形作り、公平性を担保しながら個別の状況に合わせた効果・効率の高い政策を実現できるのか、その基礎を学ぶことで、政府の政策に関する理解、またNGOとしての提言をより实际的・効果的にできるのではないかと考え、本研修のテーマとした。

2. 本文

2-1 研修概要

HARVARD Kennedy Schoolが提供するThe Public Leadership Credentialはオンラインで3科目6つのコースを提供している。コミュニティレベルから国レベルまで、公共のリーダーとして、解決したい複雑な問題を理解し、最適な意思決定、データ活用、効果検証を行い、世界を変えるために必要なスキルを身につけることができる。今回はそのうち2つの科目のAコースを学んだ。

意思決定のエビデンス（Evidence for Decisions）：

分析手法と経験的証拠を用いて多面的な問題を説明し、影響力を示すために知見を特定・評価し、政策やプログラムが世界に与える影響について慎重かつ体系的に考える方法を学ぶ。

https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/PLC/2021%20Outlines/20211104_EVDA_Outline.pdf

政策設計と展開（Policy Design and Delivery）：

公共政策の課題を分析し、困難な問題に対する解決策を生み出し、解決策を拡大する方法をデザインし、システムの中でイノベーションを起こすための戦略を学ぶ。

https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/PLC/2021%20Outlines/20211104_POLA_Outline.pdf

2-2 研修実施方法

各コースとも、火曜日から始まる1週間のサイクルで、Canvasというオンラインシステムを活用してモジュールが提供され、ひとつひとつクリアしてき、課題を提出する。モジュールは動画視聴（3分～30分

など幅広い) や、リーディング、セルフチェック (成績評価対象ではないが、理解を確認するための質問に対し回答すると答えが表示され、理解があっているか確認できる)、理解を確認するミニテスト等から構成され、個人とグループそれぞれの提出課題が毎週ある。また週に1回グループワークを1時間行うことも必須で、コース開始時に決まった時間にサインアップし、同じチームメンバーで6週間議論を交わし、そのグループワークを元にグループ課題を提出する。私は日本時間日曜日の早朝の時間帯を選び、毎週4人のクラスメイトとZoomで話し合い、交代でグループワークのまとめや課題提出を行った。1コース毎週12時間程度の学習時間が必要とのことであったが、ほぼそれ以下で済んだものの、それ以上かかった週もあった。

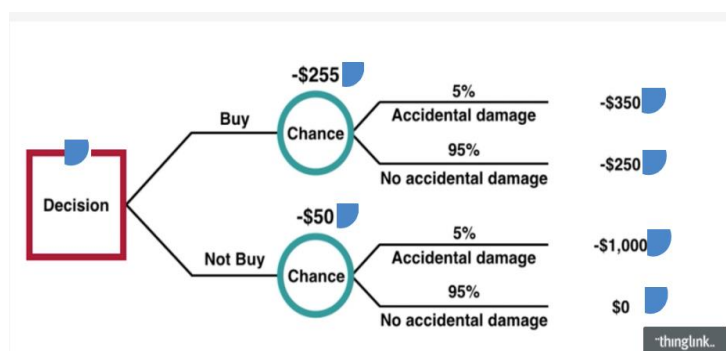
2-3 研修内容

2-3-1 意思決定のエビデンス

1週目はデータの読み取りや統計に関する基礎知識とよくある間違いについて学んだ。例えば相関関係があることが必ずしも「原因と結果」ではないこと、データ標本の偏り等を通じ、データを読み取り、比較する際の注意点を学んだ。2週目のテーマは希少性と決断について、トレードオフのコンセプト、経済モデルの在り方を学んだ。3週目のテーマはトレードオフ。メキシコの年金制度を例に、政策のターゲティング、漏出(leakage: 政策が本来対象と意図しない人も対象に含まれてしまうこと)とアンダーカバレッジ (undercoverage: 政策が本来対象とすべき人なのに漏れてしまうこと) の概念を学び、メキシコの年金制度の対象者の抽出条件について漏出、アンダーカバレッジを計算、どの抽出条件が最適かをグループでディスカッションし課題を提出した。4週目は個人の意思決定がテーマで、不確実性の中で意思決定する方法として、意思決定分析の手法と決定木 (Decision Tree) (図1参照) の作成方法、確率の計算方法、情報の非対称性について学んだ。5週目は政策の意思決定としてオレゴン州の健康保険に関する抽選の実施について Decision Tree を作成し提出する課題と、これまで学習した内容を確認する Cumulative test があった。6週目は費用対効果分析について学んだ。

図1 Decision Tree の例

(出典: Harvard Kennedy School, Public Leadership Credential, Evidence and Decision Course Canvas サイトより)



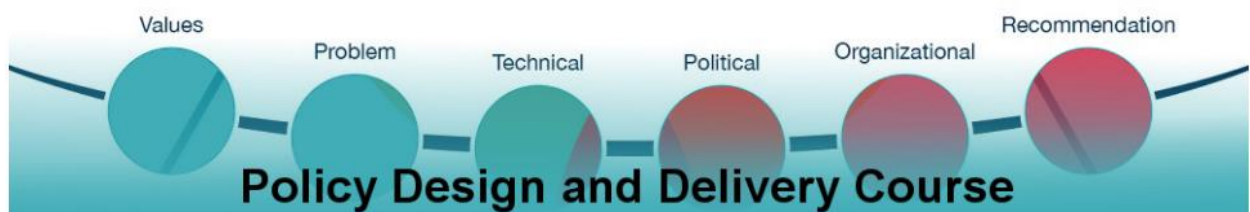
2-3-2 政策設計と展開

政策設計と展開のコースはマイケル・ウォルトン教授による、Policy Arc (図2) と呼ばれる一連の政策設計プロセスを学び、それを実際に自身のケースに当てはめて政策提言を行うことがゴールであった。毎週の課題はその週のケーススタディーに加え自身のケースについての分析を行うことを同時並行で行った。

1週目は自身の価値観の言語化、政策アクター、政策実現にあたっての戦略三角形 (Strategic Triangle) について学んだ。ここでいう政策とは、政府またはそれ以外のコレクティブなアクターによる行動で、我々が住みたいと思う世界を創出または維持するためにデザインされたもの、を指す。またアクターとは、主に市場 (Market) 政府、市民社会、を指す。ここでいう市民社会は、家族外で政府

でも市場でもなく、個人とコレクティブな行動からなる、共通の利益を前進させる組織や機関、を指す。

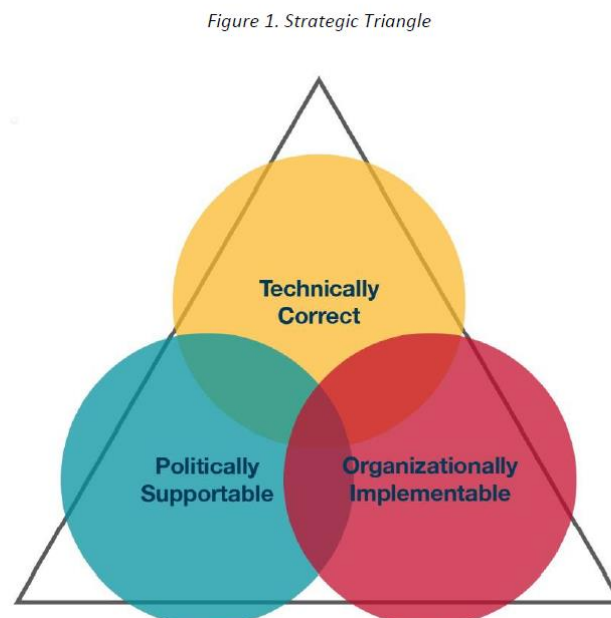
図2 Policy Arc (出典: Harvard Kennedy School, Public Leadership Credential, Policy Design and Delivery Course Canvas サイトより)



この市場、政府、市民社会それぞれ強みと失敗がある。市民社会組織は政府または市場を通じた政策が欠如またはニーズを満たすのに不十分であったときに公共政策問題を解決するために組織化できること、また政府へ政策変更のプレッシャーをかけられることが強みである。一方市民社会の失敗は、1) コーディネーションの失敗 2) 組織のトランスフォーメーションと価値（規模拡大につれて行政的コストが増え、草の根的な市民社会組織の価値観の伝達が難しくなり、強みが失われる） 3) 占領（リーダーによる独占） 4) 「悪い」主張への動員 があげられていた。

戦略三角形（図3）とは、成功する政策は1) 技術的正確性 2) 政治的支持 3) 組織的実行性の3つが成り立つものを指すという。この3つのフレームワークをそれぞれ3週目以降焦点をあてて学んだ。

図3 Strategic Triangle (出典: Harvard Kennedy School Policy Design and Delivery Course Canvas サイトより)



2週目は問題分析の手法を学び、インドの農村の貧困を事例にケース比較、問題分析をIshikawa diagramという手法を用いた。3週目はセオリー・オブ・チェンジ（TOC）について学び、問題分析の中からレバレッジポイントを見つけ、自分のケースに当てはめてTOCを作成した。4週目は主に政治的支持についてケーススタディーを通じ学びそれを自身のケースに当てはめステークホルダ

一ごとに分析をした。5週目は組織的実行性について、ケニアの教育をテーマにケース分析し、自身のケースの分析も行った。6週目は政策分析マトリックス（Policy Analysis Matrix）を使い、1）技術的正確性 2）政治的支持 3）組織的実行性の3つについて、政策オプションをそれぞれ評価するという手法を学んだ。そのフレームワークを自身のケースで課題として取り組んだ上で、政策ブリーフ（Policy Brief）を作成するという課題もあった。

3. 考察・提言

3-1 結論

意思決定のエビデンスコースの内容については学際的な学習も含まれ、政策決定を行う過程においてエビデンスをどのように集め解釈するか、また、決定をする際に考慮すべき点について学ぶことができた。これは、途上国の貧困対策でいえば貧困解消プログラムの対象者をどのようなクライテリアで選出するのか、また予算が限られる中でどのような線引きをするのか等の決定の際に、役立つ手法と考えられる。特に、そうしたターゲットに対し、本来対象とされるべき人が対象外となってしまう（undercoverage）確率や、対象ではない人に便益をもたらしてしまう（leakage）確率については、そのような概念自体を政策決定時に持ち合わせることで、政策の評価の基準がもたらせることは有用と考える。しかし、実際の途上国の国際協力の文脈で考えると、そもそもその対象者にリーチすること自体が困難という場合や、必要な予算額に対して絶対的に予算が足りず、例えば貧困対策のキャッシュトランスファープログラムであれば、対象者を幅広くすれば1人あたりの支給額が減るというトレードオフにどう折り合いをつけるのか、といったことが課題になると考えられる。

ターゲット選定とクライテリアを決める際には、根底にながれる価値観が大きく影響するということもグループディスカッションの議論で感じた。米国の医療保険の提供範囲を定めるケースワークにおいては、使用頻度やコストを計算すると、告知を行い広く希望者を募ったほうが医療保険の予算内で折り合いがつかうが、告知を行わなければ、最も医療サービスをしている慢性疾患がある人たちの割合が高くなり、結果的に予算を越えてしまう恐れがあるといったケースを扱った。この結論を導くにあたり、公平性とは何か（医療を必要とする人が受けられることが公平なのか、どんな人にも間口を広くしておくことが公平なのか）といった疑問も投げかけられた。

政策設計と展開コースについては、政策を1）技術的正確性 2）政治的支持 3）組織的実行性の3つの観点から検証する手法が、大いに役立った。1）の技術的正確性については、国際協力のPCM研修等で用いられるProblem Treeではなく、魚の骨のような形のIshikawa diagramを用い問題分析を行い、レバレッジポイントを見出し、そこからTOCを展開するという手法であったが、これについては私自身がProblem Treeに感じてきたことと同じ違和感を覚えざるをえなかった。つまり、問題を枝葉に分けて分析し、その枝葉のひとつを選んでプロジェクトを立ち上げる際に、その選択した枝葉と、それ以外の枝葉の関係性についての考察がないことである。予算上やキャパシティの制約から、介入ポイントを選びそこを改善するという手法な論理的には理解できるが、実際の問題としては、ほかの枝葉の問題にもポジティブな変化をもたらされるのかどうかも根本的課題解決に関わってくる。そのような相互作用を見極めた上での政策決定には、システム思考を問題分析に取り入れ、関係者が共通のシステム図を描くことが重要だと考える。この点については、実際に国際援助の枠組みにおける活用例を探したが具体例を見つけられなかったため、今後も事例を探してみたい。

2)の政治的支持についても、グループディスカッションを通じての気づきがあった。コースの参加者はアメリカ、インドネシアなど異なる国からの参加者がおり、各国の政治システムが異なるため、前提としている政治システムや、経験（一党支配が長く続くのか、2大政党が存在し政権が変わることが大きな方針変更をもたらすのか）が異なる。それによって、政治的支持の解釈や範囲が異なることが興味深かった。大統領、政治家だけでなく、一般市民も含めた支持が得られるかどうかというのがこの政治的支持には含まれるが、その中でそれを醸成する市民社会組織の役割についてもケースワークの中で触れられていた。気候変動への対応を州政府がする際に、政策を発表する前に市民団体と対話し、市民団体の支持をとりつ

けたうえで広報を行うというようなストーリーであったが、見方によっては、市民社会組織を政権がうまく利用し、自身の政策の広報を担わせるというような取り方もできる。市民社会組織としては、自身が歓迎する良い政策であればそのような広報の一端を担うことはやぶさかではないが、市民社会組織の立ち位置の難しさも感じた。また、日本の場合には政策決定過程に市民社会組織が意見を徴収される機会が徐々に増えていると感じられるものの、まだまだ少ないと感じることから、政府と対話できる関係性は日本においては政府および市民社会が相互に築いていく必要があると感じた。例えば、児童労働に関するアメリカの NGO コアリション団体には、政府関係者が折をみて参加し、報告を行うなどをしている。日頃からのコミュニケーションがあるかどうか、こうした対話の場を持てるかにも関係していると感じた。

3) の組織的実行性については、特に途上国の政策の中で最も課題となる部分ではないかと思われる。今回新しいコンセプトとしてプリンシパル＝エージェント問題（Principal-agent problem）を学んだ。ここでいうプリンシパルとは政府内の政策の意思決定者（政治家や省庁）をいい、エージェントとはその政策の実行の責任を負うもの（一連の官僚組織）をいう。プリンシパルとエージェントのインセンティブが同一ではなく、モチベーションが別のところにある場合に生じる問題で、これは実際の政策の実行を困難にする。それを防ぐためには、実行をする部隊のインセンティブ設計や、モチベーションを高めること、支持をえることが必要と考える。また、国際援助においてこのプリンシパル＝エージェント問題は、ドナーと途上国政府との間にも起きる可能性があり、政策検討を行っていく上でこの点については注意を払う必要を感じた。

3-2 本研修成果の自団体、NGO セクターの組織強化や活動の発展への活用方針・方法

今回の研修のうち政策設計と展開コースについては、自身の問題設定を行い、問題分析、TOC 策定、政策分析、ポリシーブリーフの作成を行った。現在 ACE が JICA のプロジェクト委託を受けガーナ政府と実施している児童労働フリーゾーンについて、この一連のフレームワークを当てはめ考察を行った。この考察を通じ、現在進めている児童労働フリーゾーンで起きうるプリンシパル＝エージェント問題や、各アクターの政治的支持の強弱を分析できたことで、現在行っている児童労働フリーゾーンのガイドラインを元に行うパイロット活動の経験と合わせて、今後の提案や改善点、検討すべき点が自身の中で明らかになった。そのような気づきや手法は、今後組織内の児童労働フリーゾーンに取り組むチームに共有し、今後のプロジェクトで活かしていきたい。

NGO セクターの組織強化としては、今後の NGO セクターの政策提言力を高める方法のひとつとして、今回のような研修が有用であることを共有しながら、学んだことを活かして政策提言活動を実践していくことで貢献したい。

3-3 テーマに関する日本の国際協力分野への提言

日本政府が行う国際協力事業は「要請主義」をとっているが、その「要請」とは基本的に相手国政府の省庁であり、省庁の意思決定はプリンシパル＝エージェント問題を含みやすく、また必ずしも市民の実感・実感を反映していない可能性もある。この文脈においては国別援助計画の策定等の際、当該国で活動している日本の NGO にもヒアリングを行う等、より市民に近い立場で活動している日本の NGO の知見を活かすことを提言したい。またそのような場に臨む NGO 側にも、実際の現場感覚を共有するだけでなく、政策の質を判断できるようなエビデンス収集力や考え方を備える必要があり、今回受けた研修はそのような目的に役立つ内容であると感じた。

プロジェクト実施の観点からは、日本の ODA プロジェクトの現行の問題分析手法がどのようなものが把握できていないが、いわゆる PCM 研修で行われるツリー型の問題分析に基づくプログラムデザインマトリックスというような線形上の手法だけでなく、実際の複雑なシステムに対応できるような、システム思考を取り入れた手法について、検討してはどうかと考えた。

国際協力は政府、NGO、企業等多くのアクターが参加している。それぞれのアクターの強みを生かし、連携してコレクティブなインパクトをもたらすこともできる。NGO はその中でファシリテーター的な役

割を果たしうるが、実際にそのような役割を担える、あるいは担ってきた団体は限られている。コレクティブな国際協力を行う上でのNGOの役割を俯瞰して見えるようになること、そのキャパシティをつけることで、日本の国際協力NGOの存在意義も高まると考える。

4. 団体としての今後の取り組み方針

政策提言活動はACE設立当初から実施してきた内容であり、NGOとして重要な活動のひとつと考えている。しかし、一般的な支援者には理解していただきづらい活動であり、またその資金（主に人件費）が団体の持ち出しとなることが多く、さらにその成果も、どれだけ投入しても結果としてあがらないといったこともありえる活動である。その不都合さを乗り越える必要性、メリットを感じられるようになるには、かなりの時間を要してきたが、今後も政策提言活動には重点を置いて取り組んでいきたい。

ACEはこれまで児童労働に関する提言活動だけでなく、G8やG20といった場において、代表の岩附が提言活動に従事させていただくことで、政策提言のダイナミズムを身近に感じてきた。この経験を活かし、団体内にこだわらず日本のNGO業界の中で政策提言活動に従事していく人材を増やしていくことに貢献していきたい。

また現在ガーナで実施している児童労働フリーゾーンのパイロット活動は、NGOとしてODA案件を担い政府をカウンターパートとして活動できる大変貴重な機会を得ている。児童労働フリーゾーンはまさに政府の政策であり、今後どのように実施していけるかの局面を迎えている。今回得た知見を踏まえて、今後ガーナ国内でこの児童労働フリーゾーンの活動を推進していけるよう、ガーナ政府関係者と協力して取り組んでいきたい。カカオ産業の児童労働は企業も関心が高く、また他のドナー（世界銀行やEU、米国など）も関心を高く持っている。このような国際的な関心の中で、政府、NGO、企業がコレクティブに取り組むモデルを作りたい。

日本国内においては、NGOや市民社会組織への関心が薄く、企業には対等なパートナーとして見てもられない状況もある。これまでの経験、知見を共有し、また国際的な認知も高めることで、そういった日本国内の関係者にもNGOがパートナーになりえることを示していきたい。

5. その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

コロナ禍にあってオンライン研修に本プログラムが活用できることは大変ありがたかった。実際にかなりの時間を割いたが、今回研修を受けられたことを感謝したい。また、より多くのNGOが職員の能力強化にこのプログラムを使ってもらえるよう、促していきたい。

5-2 写真類及び研修員が受入先機関に提出した報告書類等があれば、添付

個人課題として、またグループワークとして毎週2つ以上の文書を提出してきたが、ここではそのスクリーンショット一部と、オンラインサイトのトップ画面、コース終了後のEメール通知を紹介しておく。

図4 意思決定とエビデンスのコースで提出した課題

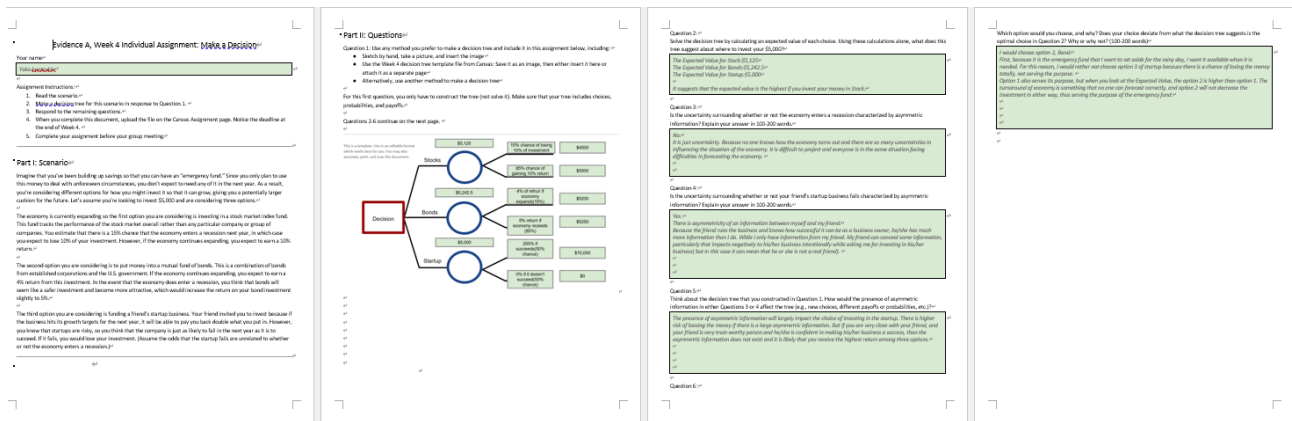


図5 政策設計と展開コースで提出した課題

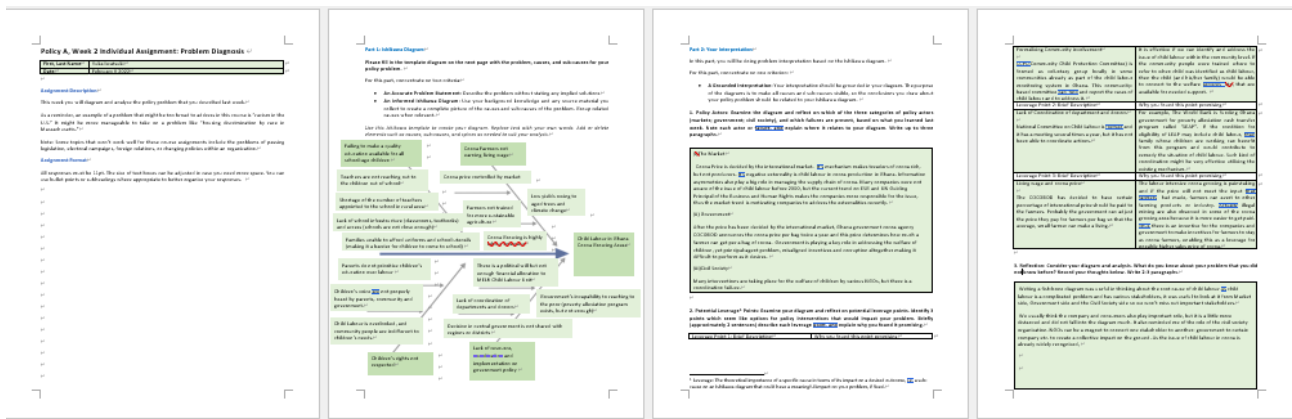


図6

政策設計と展開のコースの最後の課題で作成したポリシー・ブリーフ。読む相手を念頭におき、政策の概要、利点、実施方法などを書く。

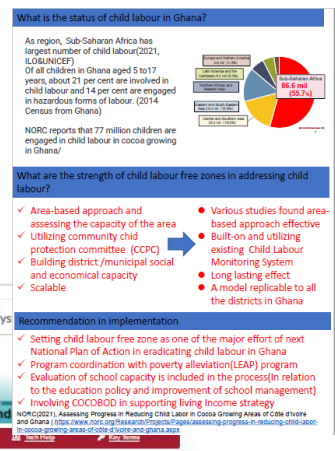
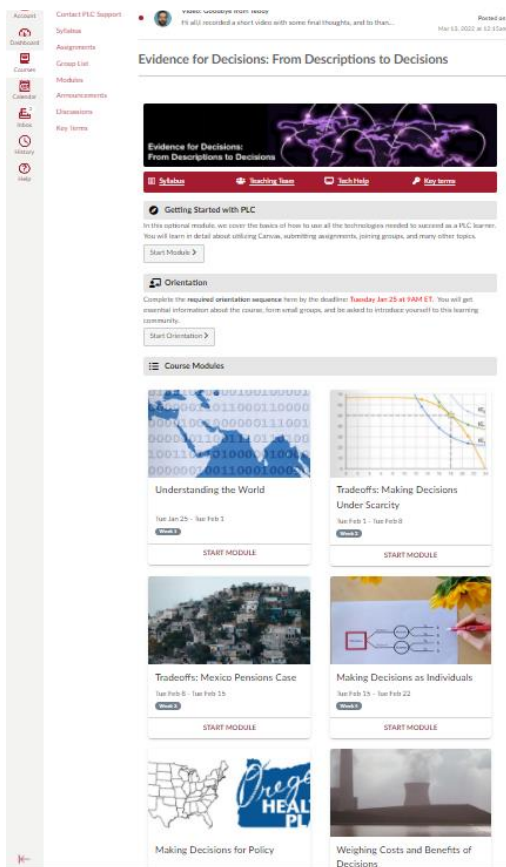
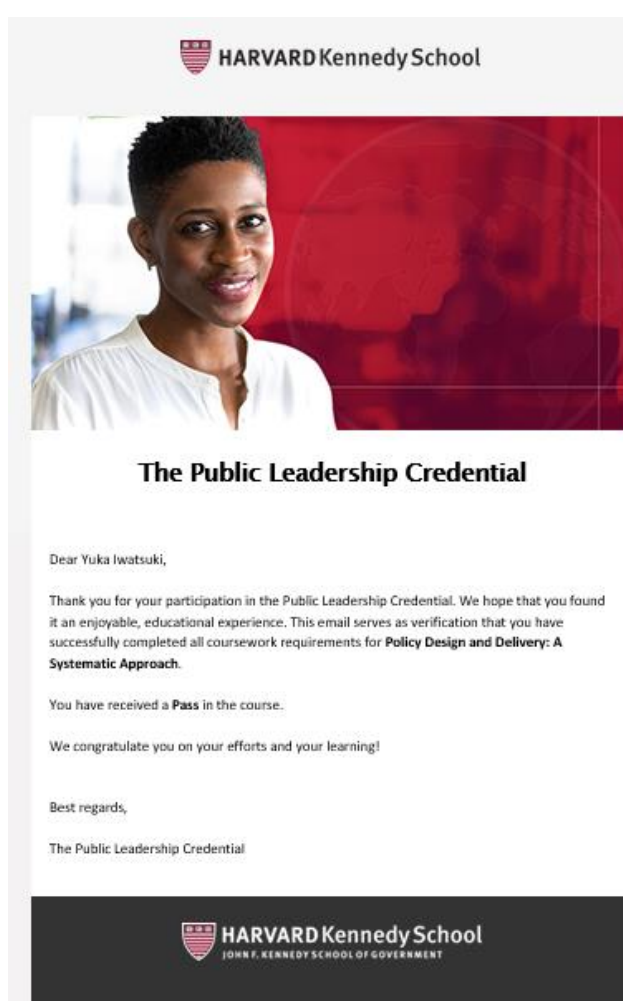


図7 各コースのCANVASトップページ

図8 各コースの修了後通知



以上