

日本非政府組織與政府在國際教育與 環境援助的互動關係（1990～2010）*

林淑馨

國立台北大學公共行政暨政策學系特聘教授

摘要

隨著國際社會議題的多樣與複雜，解決各種國際議題不再單靠各國政府，加上民間團體的行爲者崛起，政府如何與其互動與合作，共同解決受援國長期發展的結構性問題，則顯得越來越重要。理論上，NGO與政府之間若能有清楚分工及相互接受其角色，應可以建立一種相互增強的關係。但實際觀察卻發現，由於NGO的理想性高，加上若經費自主，就容易與政府保持距離並保持警戒，故雙方在國際援助議題上未必形成協力關係，甚至可能產生對立。

研究發現，以日本爲例，影響該國NGO與政府協力或對立的因素乃是雙方著眼於公共性角度的差異。當NGO與政府透過補充或互補來維持合作關係時，提供服務與政策建言爲主要功能；但當NGO與政府處於對立關係時，蒐集資訊、監督、建言與建立價值規範則爲主要功能。不過，隨著日本政府援助目的與ODA政策的修正，NGO與政府或許因組織規

* 本文爲科技部計畫「非政府組織（NGOs）與政府開發援助（ODA）政策：日本援外經驗對我國新南向政策之啓示」（MOST-108-2410-H-305-047-MY2）的部分研究成果。作者衷心感謝匿名審查人與編委會所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

模、資源不同，對受援國的援助方法仍有所差異，但雙方的目標上已較為趨近，故對立關係漸轉換成以互補或補充為主的協力關係。

關鍵詞：日本非政府組織、日本援外政策、日本國際援助、國際教育、環境援助

* * *

壹、前言

冷戰結束後，國際社會變化無常，例如新興國家國內衝突增加，或是民族、宗教紛爭頻傳，從而引發環保、人權等全球性公共議題受到矚目（林淑馨 2010, 156）。另一方面，隨著全球化思維的發展，國際政經理論從早期強調以國家為主的現實主義，以及重視國際體制的新現實主義，轉以強調國際社會和地球社區等非國家行為者共同參與之治理模式（司徒宇 2018, 70）。如是的轉變不但衝擊著傳統國家中心思維，也促使各國政府開始關注非政府組織（Non-Governmental Organization，以下簡稱：NGO）的功能。¹

在此背景之下，NGO開始於各國迅速發展，尤其是1980年代以後在數量上更是快速的增加。根據國際協會聯盟（Union of International Associations）的統計資料指出：1968年時全球NGO有3,318個，到了1999年迅速擴增到43,958個，截至2021年，NGO的總數已達75,000個。²以上的數據顯示，NGO對社會和全球的影響力與重要性正不斷增強，特別是對於國際間政府無法處理和解決的事務。換言之，由於NGO的「非政府」特性，使其存在除了扮演彌補政府失靈與市場失靈的消極性補充角色之外，由於組織在民主推動、永續發

¹ 雖然國內對於非營利組織（Non Profit Organization，簡稱：NPO）和NGO的定義沒有嚴格的區分，但因日本多將NGO視為是「在開發中國家從事國際協力活動的專業團體」，強調其「國際性」，因此，在本文中所指稱的NGO都是具有此特質的組織，而與關注國內福利、環保或特定公益議題的NPO有所區隔。

² The Yearbook of International Organizations | Union of International Associations (uia.org)，檢閱日期2023/06/26。

展、醫療衛生、消滅貧窮等重要國際議題上有資訊、專業知識等優勢，還能填補國家在社會關懷上的斷層與缺陷，特別是偏遠地區的教育、醫療或環保，都有其特殊定位且能發揮積極性功能，重要性不容忽視。

相較於歐美，亞洲NGO的發展明顯遲緩許多且規模較小。以日本為例，該國NGO的發展雖然可以追溯至戰前，但受到戰敗和戰後重建的影響，在國際援助事務方面有近二十年的空窗期，直到1960年代後期才逐漸復甦，主要是協助亞洲國家的農業發展。到了1979年，由於印尼、柬埔寨出現大量難民潮，爲了協助解決該問題，日本NGO開始從事人道救援工作，但都僅止於暫時性、功能性的緊急援助，此種情況持續到1980年代，隨著日本經濟的發展，民衆開始有餘裕參與國際事務，NGO的活動領域和數量才逐漸擴展和增加（林淑馨 2010, 159-161）。然整體而言，日本NGO在發展時程或質量上都比不上歐美，主要都是小型組織，甚至有三分之一的組織收入未超過一千萬日圓，但經費以自籌居多，約占六成左右，多倚賴會費、捐款，政府的補助或委託僅占一成，故在營運或議題倡導上有較獨立、自主的空間。

由以上所述可知，隨著國際社會議題的多樣與複雜，政府不再是解決各種國際議題的主要行爲者，加上民間團體的行爲者崛起，政府如何與其互動與合作，則顯得越來越重要。以日本的國際援助爲例，政府雖能透過政府開發援助（Official Development Assistance，以下簡稱：ODA）以較充裕的經費來進行，但卻可能因爲自身的知識和經濟優勢，以及政治、經濟目的，無視受援國民衆的感受，導致援助國與被援助國雙方存在顯著的不對等（鈴木正敏 2012, 44）；或是不瞭解受援國的情況，而無法解決當地居民的問題並滿足真實需求。反觀NGO的數量與規模雖然有限，但由於具備許多國家政府與國際政府組織所欠缺的專業知識，使得這些國家和國際政府組織在解決許多問題時，必須求助NGO（姜家雄、蔡育岱 2007, 117）。再加上這些NGO長期深耕受援國，較能掌握當地民衆需求，取得受援國民衆的接納與信任。因此理論上，NGO與政府之間若能有清楚分工及相互接受其角色，應可以建立一種相互增強的關係，達成綜效的策略性目標。但實際觀察卻發現，由於NGO的理想性高，加上日本NGO的經費來源自主，多屬於謹慎型，也就是組織與政府多保持距離，並持高度警戒（大橋正明 2011, 66），故NGO與政府在國際援助議題

上未必形成合作的協力關係，甚至可能產生競爭與對立。那麼，究竟NGO與政府在何種情況下較容易形成協力或對立關係？其影響因素為何？雙方又是如何合作或化解此種衝突關係？在不同關係下，NGO所發揮的功能為何？又採用哪些手段來因應？此乃是本文所欲探究的課題。

基於上述關心，本文嘗試以民間團體發展背景與我國較為接近的日本為對象，觀察該國NGO與政府在國際援助議題的互動關係。由於日本NGO的活動領域以教育或環境為中心（山田陽一 2000, 148），但NGO與政府在這兩個議題進行國際援助時卻可能因為各自考量的基礎差異，而產生不同關係：前者因日本政府和民間都相當重視開發教育議題，雙方在目標相近的情況下可能協力關係；但後者卻可能涉及經濟或商業利益，雙方較容易發生對立或衝突關係，故本文選擇國際教育與環境保護作為觀察分析的對象。又，為能深入瞭解影響雙方協力或對立的因素，乃將研究時間設定於日本NGO與政府衝突情形較顯著的1990~2010年，其箇中原由容後詳述。唯須先說明的是，由於NGO與政府在國際議題的競合多是基於對某一政策認知的差異，故會結合有相同理念的NGO，彼此交換訊息、提供資源、相互聲援以擴大影響力、影響決策，而鮮少以單一組織形式來運作處理，因此較難採用個案研究，此乃是本文之限制。

為達成前述之研究目的，首先藉由文獻回顧整理NGO的治理功能、分類與特性，歸納NGO與政府的互動關係，釐清兩者在國際援助的差異，進而介紹日本NGO與政府的互動關係。其次，分別從國際教育和環境保護兩大議題來觀察1990年到2010年日本NGO與政府的合作與衝突關係。接著，分析影響NGO與政府協力或對立的因素，以及在不同關係下，NGO發揮的主要功能；最後探討日本NGO與政府在國際援助議題上角色的轉變，以作為本文之結語。

貳、文獻回顧：NGO與國際協力

一、NGO與國際援助的研究現況

檢閱我國相關研究發現，或許受限於組織數量、類型和關心議題的影

響，多數研究在探討組織與政府的協力或互動時，多以社福型NPO為對象，關注的焦點偏重在政府和NPO的委託關係之運作與面臨的問題，但對於從事倡議、社會變革，甚至是國際援助等NGO的探討則明顯缺乏，更遑論是國外NGO與該國政府的互動經驗之分析，較具代表性者僅有司徒宇（2015; 2018）以緬甸為主來觀察該國NGO與國際NGO在少數民族與難民議題的互動。而將NGO與國際援助結合的日本研究也不多，只有黃建超、郭子瑄（2006）的「NGO與國際發展合作：以日本對中國援外政策之研究分析為例」、林淑馨（2007）「日本的非政府組織（NGOs）與政府開發援助（ODA）」、林淑馨（2022）的「日本NGO與政府在ODA的互動與角色析探」三篇。其中，黃建超、郭子瑄（2006）的論文雖以NGO與國際發展合作為題，但內文中僅描述日本援外政策演變以及日本對中國的援助個案，對於NGO與政府的關係則限縮在ODA，雙方如何互動或協力則是未曾提及。林淑馨（2007; 2022）的兩篇論文也都是將NGO與政府的互動置於ODA框架中，前者傾向從制度面來觀察日本NGO和ODA發展，在互動關係的描述多著重於政府對NGO所採取的制度支援手段；後者乃著眼於日本NGO與政府在ODA議題互動的觀察，發現日本NGO與政府在ODA議題上呈現補充關係，且僅能扮演中介者角色，但有關日本NGO與政府在一般國際援助議題的互動關係的探討則相對較少，也未觸及影響因素的分析。

在日本，由於該國長期活躍於國際社會，因此NGO的發展或是相關研究，都較我國成熟豐富許多。NGO的研究涵蓋環境/社會開發、教育、人權保障、民主化支援、倡議、貧困、社會/文化復興、救災等多元議題，也有以東南亞國家為對象，進行援助討論的，如佐野孝治（2008）探討日本NGO在越南所從事的國際援助活動的歷程與活動特徵；小鳥居伸介（2004）、羽谷紗織（2006）、小西洋子（2007）、稻田十一（2013）則是以柬埔寨為對象，分別探討NGO在該國所從事的教育、環境開發援助、文化復興等活動的現況與問題。然而，上述這些研究也僅能視為是對日本NGO在東南亞國家所進行活動的個別性探討，鮮少提及NGO與本國政府之間的互動關係。在極少數提及雙方互動關係的研究中，則是將論述焦點置於政府開發援助與NGO的關係，如五月女光弘（2003）〈日本のODAに占めるNGO/NPOの役割〉和長

坂寿久（2004）之〈ODA（政府開發援助）與NGO〉兩篇論文，就是觀察在ODA中NGO可以扮演那些角色，或在內文中簡略提到ODA與NGO間的關係。換言之，即使在日本，對於NGO與政府在國際援助議題的互動觀察仍有相當的發展空間。

有鑑於此，為彌補參考文獻對於日本NGO與政府在國際援助議題研究的不足，尤其是影響雙方互動因素，以及在不同互動關係下NGO如何發揮功能以展現在不同議題範疇中的治理能力等討論相當欠缺。故在本文中除了系統性整理NGO的功能特性、與政府的互動關係以及在國際協力的差異外，還從國際教育和環境保護兩個領域來觀察影響日本NGO與政府互動的因素，以及在不同互動關係下NGO所扮演的角色功能和採取的因應措施。

二、NGO的治理功能

治理（governance）意指引導、控制或操縱，是擴大參與的過程，在公共政策所形成及執行的過程中，提供機會讓各種不同團體的利害關係人主動參與、共同加入（巨克毅、司徒宇 2010, 52）。然而，治理的概念並非僅止於是指國家內部的治理，更重要的是，如何將此概念擴展到國際社會，進而在國與國之間建立共同治理。冷戰結束以後，西方援助國將注意力轉到受援國的長期發展結構問題，如民主化與永續發展（日本國際協力機構編，李明峻譯 2004）。也因此，援助從政治、外交獨立，回歸以人道為本的援助模式，重視受援國的差異與多樣性，以及民間自我治理與公民社會的建構，須對文化面和民族性內在因素進行差異性分析和整體評估，進而反映在援助計畫的整體規劃設計上。在此轉變的過程中，國家受限於體制與專業，已經不是唯一的行為者，其他如NGO、跨國企業等非國家行為者所能發揮的功能和影響力開始受到重視。而NGO由於具有專業、多元、彈性與效率，被當作是社會教育的場域、理念宣傳的推動者，甚至是向政府施壓的團體（臼井久和 1997, 12），故在處理特定國際議題時，被視為是能夠改變國際社會的行為者，甚至能扮演比政府更合適的角色。功刀達朗就以聯合國世界人權會議為例，說明NGO在這類國際會議中扮演國家以外的當事者，反映利害關係人的想法，是不可或缺的參與者。J. Metzl（1996, 406）同樣以國際人權組織為例，指出NGO具有

資訊的蒐集者（collectors）、過濾者（filterers）、翻譯者（translators）、提案者（presenters）的功能。因此，NGO不是反對政府組織，是非政府組織，主要在協助政府代表達成目的。政府對NGO的態度不該是「防備」而是「對話」，NGO對政府也不是採取「攻擊」之姿而是「提案」（臼井久和 1997, 16-17）。

毛利聰子（2011, 42）的研究更指出，為了解決國際機構或國家政府的封閉性思維問題，就需要強化決策過程的資訊公開與透明性，因此，有必要將NGO納入政策制定過程，並使其制度化。如此一來，藉由NGO的參與，會對於政府相關人士或政策制定者產生壓力，從而促使其對所制訂政策或採取的行動負責。根據毛利的分析，NGO具有下列五項治理功能：

（一）直接提供服務功能。NGO可以對於國家無法提供充分服務者給予必要的援助，例如對於開發事業或人權擁護、環境保護等第一線活動提供支援活動。

（二）蒐集資訊、發布訊息的功能。NGO可以聽見政府機關所忽略民衆的聲音，而將其需求傳遞給政策制定者。另一方面，NGO也會將參與政府部門之間會議所獲得之訊息，傳達給一般民衆。

（三）監督的功能。NGO會確認政府或國際機關是否盡到履行公約的責任，提升這些機關的說明責任，故具有重要的監督功能。

（四）政策建言的功能。伴隨開發中國家NGO實力的增強，先進國家的NGO不再只是提供直接援助，還被賦予需要發揮改變先進國家和開發中國家社會經濟結構作用的功能。NGO基於特殊的資訊蒐集能力或專業性，可以提出具體的替代方案，而得以參與政策決策過程。

（五）建立價值規範的功能。由於價值規範並非固定、一層不變，而是經由行為者間相互作用而形成，為社會所共有。³當某一特定團體對於某項議題抱持強烈信念，因有感於既存規範的不適切性，而欲改變既有規範並嘗試提出新的規範者，稱之為「規範企業家」（norm entrepreneurs）。⁴規範企業家改

³ 有關價值規範論請參考毛利聰子（2011, 131）和遠藤貢（2011, 249-250）。

⁴ 詳細請參閱政所大輔（2009）的論文。

變國際規範的步驟可分成三個階段：⁵首先，該行為者挑動與其他行為者的一項（或更多）互動關係；其次，透過此一互動關係的改變產生對既有規範的重新詮釋；最後，促使其他行為者內化重新詮釋後的規範，帶來行為的改變。所以NGO可以經由動員民衆，喚起媒體、輿論的關注，以及政府、企業或其他行為者的參與，使特定問題成爲社會注目的焦點，並經由規範的「發起」、「擴散」（norm cascade）和「內部化、制度化」三階段來發揮影響力，從而協助建立價值觀與規範。例如在永續發展、愛滋病防治、消滅貧窮及解決文盲等議題上，NGO已經透過建立共同行動綱領，做出具體貢獻，而這些綱領的確立，有助於引導未來政策的產生。

三、NGO的分類與特性

金敬默（2008, 33-35）根據「功能」將NGO分成領域/運作型NGO（field/operational type）和倡議型（advocacy type）NGO兩種。若以人道救援的緊急援助和復興支援活動爲例，運作型NGO首先會派遣人員到現場，進行實際調查，接著決定活動的目標，協調、分送救援物資，也會在紛爭過後進行開發調查研究或民主化援助的預備活動。另一方面，在紛爭過後的建構和平階段，開始正式的開發計畫，同時對於民主化支援展開草根性強化或監視活動。不同於國與國之間由於具有複雜的利害關係，無法有效因應環境的變化，此種類型的NGO雖然規模遠小於國際機關組織或國家機關，但卻能迅速抵達現場，而且比國家機關更能基於中立、公平的立場。廣爲世人所知的無國界醫師團或Oxfam（樂施會）都是此類NGO的典型代表，總是能在紛爭或災害發生時，迅速展開緊急救援活動。

另一種是倡議型NGO。一般而言，多數人道救援行為者由於具有當地的活動經驗，故會在當地展開倡議活動。但針對獨裁國家的人權等問題，由於要在受援國境內舉辦活動有其困難，因此會在外部援助國或國際社會場域展開倡議活動。這類型NGO的活動內容從議題設定到遊說、政策建言、

⁵ 李俊毅（2022），<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1903&pid=2895>；檢閱日期：2023/03/08。

資源動員、調查研究到喚起輿論注意等。例如「國際特赦組織」（Amnesty International）、「人權觀察」（Human Right Watch）等人權NGO是透過將受援國的人權現況傳達給國際社會等宣傳活動，來達到要求受援國改善現況之目的。

另外，Gulbrandsen and Andresen（2004, 56-60）的分類雖與金默敬相似，但由於是依組織所採行的策略、目標、依賴資源來區分，將其分為諮詢型（advisory）和行動型（activist），能更細緻掌握NGO的特性。茲分述說明如下：

首先從策略層面來看，NGO採取三種策略：分別是（一）局內人策略（insider strategy），NGO與政府決策者、談判代表者建立緊密的工作關係，並試圖改變政策；（二）局外人策略（outsider strategy）：NGO會以示威遊行、抗議、抵制等社會運動方式來表達其訴求，目的在於獲得社會大眾的支持，藉以向政府施壓；（三）雙向策略（dual strategy）：是指部分大型NGO會交互運用上述兩種策略。其次，若從目標來看，是指NGO所欲發揮影響力的活動場域與對象，可分別從下列四種途徑來觀察：（一）從國際談判和進程：部分NGO已經取得相關國際組織中觀察員身分，使NGO有發揮的空間。此外，NGO也可以成為政府的智庫，甚至擔任政府代表進行談判。對於行動型NGO而言，在談判過程中，場外也是其發揮影響力的重要場域，可以用和緩，甚或激進方式集會，向在場內談判的代表施加壓力；（二）國內政策與批准：此一領域被多數NGO視為是重要的，諮詢型NGO可以成為政府制定政策時的重要成員，提供專業知識，而行動型NGO則透過廣大成員基礎，形成輿論，藉以向政府官員、決策者施壓，以接受國際公約規範；（三）特定產業的政策與作為（industry's policy and behavior）：針對部分產業所衍生的特定議題，NGO會將該產業視為是目標團體（target group）。NGO在經由科學評估與調查後，該產業就成為NGO鎖定的目標，如以氣候變化議題，石油、天然氣公司、運輸產業以及生產過程中會排放溫室氣體等相關工業皆是NGO的目標團體；（四）輿論（public opinion）：NGO會試圖藉由影響輿論以提高社會大眾對該議題的認識，從而對政府和目標團體產生壓力。對於以會員為基礎的NGO來說，這是一項重要管道，不但可以發揮實際影響力，還能藉此吸引新

的會員。

至於NGO運作時所依賴的資源，主要有知識基礎（intellectual base）、會員基礎（membership base）、政治基礎（political base）、財政基礎（financial base）四個面向。其中知識基礎是指NGO對於特定議題擁有專業知識及其為決策者提供專家建議和分析的能力；而政治基礎乃是指NGO實現理念的關鍵，在於是否與政府決策者、政府官員建立溝通管道和良好政治關係。

表1 不同類型NGO的關鍵資源、目標與策略

	行動型NGO	諮詢型NGO
關鍵資源	會員基礎	知識基礎
目標	國際談判 國內政策 特定產業政策與作為 輿論	國際談判 國內政策
策略	雙重策略：局內和局外人策略	局內人策略

資料來源：Gulbrandsen and Andresen（2004, 60）。

四、NGO與政府的互動關係

NGO和政府的互動具有多元樣貌與關係型態，不但會受政府政策與當時政治環境的影響，同時也會因經費有無、手段異同和行為特質的差異，使雙方的互動關係產生差別（林淑馨 2022, 65）。林明仁（2012, 115）指出，政府與NGO的關係可區分為替代/補充（substitutes）、互補（collaborators）和對立（opponents）三種。替代關係多指政府無法充分滿足公共財的需求，例如政府減少社會服務供給，就由NGO代為提供的一種關係。此時，政府和NGO之間並未有明確的協力意識。互補關係乃是指NGO和政府形成夥伴，NGO接受政府的經費補助，協助提供公共財的協力關係。至於對立關係通常發生在NGO要求政府變更公共政策，促使政府負起保護社會責任時所產生的關係。在此情況下，若政府採取管理、壓制方式，就可能加深彼此的對立。在開發領

域中，先進國家的政府與NGO通常處於互補關係；例如ODA是經由NGO，在開發中國家進行政府部門無法推動的計畫或倡議活動。

另外，林德昌和王重陽（2007, 11, 16-17）指出，由於政治發展環境的差異，若從國家層面來看，政府與NGO的互動大概可以分為敵視、不重視、收編、利用與合作五種方式。其中，收編與利用的差別在於控制性的有無，前者係因政府希望爭取更多資源，以及渴望對組織加強控制，後者乃是政府希望透過NGO來追求本身的政策目標，而非試圖直接控制組織。換言之，在「利用」的關係下，NGO成為政府達成目的的一項工具或手段。另一方面，若從NGO來看，除了完全脫離政府，保持獨立自主運作空間外，還可以透過倡議或是與政府進行共同的實地參與合作計畫，與政府建立合作關係。第三世界的政府或領導階級由於擔心NGO要求民主化或社會改革會威脅到自身利益，因此對於本國的NGO多抱持警戒態度，同時也將援助國NGO的援助活動視為是干涉本國內政的一種作為，而出現不友善的態度（高柳彰夫 1992, 99）。此外，由於歷史發展的差異，亞洲地區政府與NGO的關係主要可以區分為依賴（dependent）、對抗（adversarial）、壓制（repressive）與合作（collaborative）等方式，但自1980年代以來，亞洲各國政府逐漸意識到與NGO合作的重要性，故對抗與壓制的情況在日本都不是很常見。事實上，Kuhnle and Selle（1992）的研究也指出，類似衝突、對抗這種互相對立的狀態並不是政府和NGO雙方實際互動的常態。

五、NGO與政府在國際援助的差異

相較於經費與資源豐富的政府，NGO在從事國際援助時，究竟與政府有何差異？五月女光弘（1997, 56）認為，以日本而言，政府的援助重點在於範圍廣泛，可以對不特定多數的開發中國家提供大規模經濟援助、社會基礎建設或醫療、教育設施的充實整備，至於NGO則不在乎援助規模大小，而是強調與受援國當地居民進行面對面的互動。換言之，在國際援助議題上，NGO扮演的是彌補政府ODA不足的補充性角色，有助於政府深入瞭解受援國真正的需求與問題。

高柳彰夫（1991, 68-70）指出兩者在以下三方面的差別，分別是：1. 追求

目的不同。政府的援助被視為是一種外交手段，是追求「國家利益」的一種方式。各國政府的援助主要追求政治與外交、經濟與商業、人道三項目的，但即便是人道目的，也是為了提高本國的聲望之非利他目的。反觀NGO追求的目的是一般公民的共有價值，解決世界貧困、飢餓等問題的利他目的。2. 致力於開發課題的方法不同。NGO以農村或都會貧窮階層作為開發援助的直接對象，以滿足人類基本需求（Basic Human Needs）為主，是以「民衆」為中心願景。但政府部門關心的卻是經濟發展，以GNP成長為主，也就是以「成長」為中心願景。3. 對外在環境因應不同。政府部門為官僚機關，有明確的規則與行政程序，面對新問題欠缺彈性的因應能力。相形之下，NGO由於是民衆基於共通的問題意識，自發集結而成的組織，規模雖小，卻不像政府部門容易受到形式、法規束縛，故能迅速因應新的問題。由此可知，NGO在從事國際援助時，會基於「利他」目的，從受援國民衆的社會基本需求出發，彈性因應外在環境變遷。

六、日本NGO與政府互動關係的演進

如欲瞭解日本NGO與政府的互動關係，可以ODA大綱的制定與修正作為觀察的基礎，茲說明如下：

（一）1992年ODA大綱制定以前：政府與NGO無太多交集

日本的ODA雖源於1954年，但事實上卻缺乏援助概念，援助之目的除刺激並恢復國內經濟外，較傾向直接經濟利益的重視。1977年，日本結束對東南亞國家的賠償，開始有較多的餘裕從事海外援助。因此，在有償資金協力中，日圓貸款逐漸成為援助的主流方式，而ODA的量也因受經常性獲利的支持，開始急速增加。然而，此時日本政府的援外政策重點都是透過援助改善或修補外交關係、確保資源與能源穩定供給。由於援助目的不明確，物資供給為主要手段，僅強調「相互依存」和「人道主義」等模糊概念，被批評為是缺乏理念的援助外交（星山隆 2006, 10；段家誠 2016, 49）。

另一方面，日本民間團體的發展較歐美晚，1960年代後期才開始有公民從事公益活動。當時日本社會主要的公益活動以公害防治、環境保護為主。直到1980年代，將政府無法提供的公共服務交由非營利性組織去執行，也就是

非營利組織的用語才逐漸導入日本社會（松原明 1999, 52-54）。由此可知，這段時期由於日本民間團體的發展尚處於起步階段，功能較不顯著，政府對NGO也不太重視，雙方並無太多交集。

（二）1992～2010年：制度、法規逐漸整備，NGO開始受到注意

1991年以後連續十年，日本成爲世界最大的援助國。隨著援助規模的擴大，爲提升品質，日本政府於1992年6月制定「ODA大綱」，明確揭示援助理念，但政府仍是援助的主體。然而，1995的阪神大地震，暴露了政府官僚體制的僵化與缺失，導致許多民間團體在地震後陸續成立，加速NGO的發展。另外，隨著1998年ODA預算被大幅刪減，以及同年「NPO法」的通過，迫使政府不得不開始正視NGO的功能。如是的结果也反應在2010年由民主黨政權所提出的ODA檢討案。相較其他ODA改革，此次改革相當重視強化與民間企業或NGO的關係，強調爲了建構公私合作的開發協力體制，與民間企業或NGO的協力是不可或缺。具體內容如應加強與NGO對話、參考深入瞭解當地狀況的NGO的意見、透過強化獨立財政基礎以擴充NGO的資金、協助NGO進行人才培育等。

由以上所述可知，日本NGO與政府的互動關係以1990～2010年最爲顯著。這段期間雖然相關法制陸續建置，但國際援助觀念尚在形成中，故政府與NGO之間容易出現嚴重的理念性差異而發生衝突。雖然1990年代以來，伴隨NGO支援制度（如事業補助金制度、無償資金協力事業、NGO協商員等）的建立，以及政府觀念的調整（如外務省陸續設置「NGO和外務省定期協議會」、「NGO駐外協議會」等，以作爲強化對話管道），但由於當時日本依然停留在大有爲政府的思維中，國家利益優先的觀念仍強，對NGO重要性的認識不足，所以這些機制或對話管道的運作乃流於形式，政府單方的業務報告多於雙方的溝通對話。2010年以後，隨著ODA改革案的提出以及新ODA大綱（2015年）的制定，日本政府的援助理念才逐漸跳脫以經濟利益考量作爲出發點，改從基於先進國家責任和國際作用觀點，致力於追求促進民主化、確保國際和平等長期利益之積極性援助理念，在援助理念上與NGO較爲接近。雖然雙方仍有可能在同一國際援助議題上因關注層面差異而採行不同手段，但已鮮少發生嚴重衝突或對立情形。基於上述，爲能深入觀察影響NGO與日本政

府協力或對立的因素，以及其所採用的策略和發揮的功能，以下乃將觀察時間限縮在1990～2010年之間。

參、日本NGO與政府在國際援助的關係(1990～2010)

一、日本NGO與政府在國際援助的合作

(一) 日本與國際教育援助

國際教育援助 (Education Aid) 是指在教育領域從事相關的援助活動，例如在開發中國家針對學前教育、初等、中等和高等教育、技術教育、職業訓練、成人教育、識字教育等各種教育領域，持續進行改善 (日比野正明 2011, 1)。

日本的國際教育援助始於1955年參加可倫坡計畫 (Colombo Plan) 所展開的國際協力，至今已有68年的歷史。從1950到1980年代中期，日本ODA體制逐漸完備，援助的量也不斷擴大。伴隨整體ODA的成長，開始擴展以職業技術教育、訓練 (Technical and Vocational Training and Education, 以下簡稱：TVET) 或高等教育領域為主的國際教育援助。雖然1980年代日本ODA的重點強調人才培育，但無論是技術協力或是有償無償資金協力，都鮮少著重在基礎教育，而是以TVET或高等教育為主 (萱島信子 2020, 2-4)。而促成此一現象改變的契機乃是1990年由聯合國教科文組織等國際機構於泰國中天 (Jomtien) 所召開的為全民教育 (Education for All, EFA) 世界教育會議 (World Conference on Education for All, 以下簡稱：WCEFA)。⁶由於會中強調教育是人類必須保障的基本人權，強烈訴求應提供給人類學習必要的知識或技術的基礎教育，同時揭櫫初等教育的普及化以及改善教育現場男女就學的差異，確保全世界人民都有接受初等教育機會、建構識字的環境等目標，帶給世界教育開發思潮很大衝擊與影響，幾乎所有先進國家、國際機構或開發中國家政府都開

⁶ 全民教育運動是一項為所有兒童、青年和成人提供優質基礎教育的全球承諾。該運動由聯合國教科文組織、聯合國開發計劃署、聯合國人口基金、聯合國兒童基金會和世界銀行於1990年所發起。

始重視基礎教育。在此之前，日本主張基礎教育涉及各國的文化與價值觀，認為從事國際援助不應該涉入此領域，因此教育領域的援助以產業或專門人才的養成爲目的。受到WCEFA的影響，儘管日本政府一開始對此觀點有些排斥，但1990年代以後該國在教育的援助重點就逐漸轉移到基礎教育（日比野正明 2011, 1-2；萱島信子 2020, 3-4）。只不過檢視日本國際教育援助比例發現，截至2013年爲止，教育援助對象仍是高等教育爲主，占整體的半數，基礎教育和中等教育則僅各占10%（萱島信子 2016, 124）。

整體而言，日本的國際教育援助是建立在ODA的基本架構下。該國ODA運作型態可分爲雙邊援助和多國援助兩種類型，前者多以「贈與」和「政府間借貸」模式來進行，無償資金援助和技術援助是最常採行的途徑；後者則是「有償資金援助」，通常透過日圓借款和海外投融資模式提供（林淑馨 2022, 61）。依此結構檢視日本國際教育援助的做法得知，共有技術協力、無償和有償資金協力三種模式，其中技術協力就占三分之二（吉田和浩 2009, 137）。技術協力是指透過雙邊合作的教育援助，例如提供學者專家、調查團隊、志願服務者到受援國提供援助服務，或是提供設備物資等。而贈與援助多以計畫、研究或硬體建設（如興建學校）、草根計畫或推廣文化活動等爲主。2000年以後，日本每年投注在此項目的援助金額約有130~180億日圓，其中基礎教育雖占超過半數，但多以興建學校爲主。至於雙邊的借貸則是採用和世界銀行、聯合國兒童基金會等國際組織相同的借貸方式，指定借貸資金需用於教育相關工作。

（二）日本NGO與政府在國際教育援助的合作

1. 背景

由於日本是OECD發展委員會的成員之一，因此是該國際組織對外教育援助的主要國家，而日本的國際援助機制是由政府的ODA和國際協力事業團（Japan International Cooperation Agency，以下簡稱：JICA）來執行。JICA是日本爲了貫徹本國的ODA政策所設立的執行機構，用以推動對開發中國家的協力工作，雖是政府與NGO之間的中介機構，但官方色彩濃厚，負責無償資金援助、技術協力（如公共或公益社會基礎事業、農林水產、人力資源等）和海外協力隊派遣。至於NGO由於規模小，經費有限，在國際教育援助議題上

通常被視為是發揮政府補充性角色的功能，可以運用NGO的機動、柔軟與中立的特質來彌補政府援助的不足，共同為困難的教育課題提供新的解決方法。

2. 類型與運作

劉琦（2019）的研究指出，日本從事國際教育援助的NGO可以分成「實踐型」與「理論型」兩種，前者主要提供直接性服務，又可再細分為「物資型」和「綜合型」兩類。物資型NGO單純以提供獎學金、設備（如圖書、學校設備）、師資等基本物資為主，例如HERO乃是為世界各國基於經濟、政治、社會等因素，無法上學的孩童興建學校的NGO，希望經由提供教育機會帶給孩童希望；而綜合型NGO則是除了提供物資之外，還在過程中融合自身的援助理念，將援助活動予以系統化，例如日本財團透過教師培訓、英語教育援助、學校興建等計畫對柬埔寨進行教育援助。理論型NGO則較少提供直接的服務，主要是在日本國內進行理念宣傳，或是透過調查研究，對政府提供建言、啟發公民意識、建構資訊交換平台等作為活動重點，例如JNNE（Japan NGO Network for Education）不但是一個專門提供教育協力資訊的平台，同時開設提升教育協力NGO能力的相關課程，針對教育領域相關議題向政府機關、國際組織進行政策倡議。至於物資型NGO的成立多以突發事件為契機，從而引發慈善事業的推動。因此，這類NGO雖然慈善性強，但通常以規模小、資金少、系統整備性不足、計畫性弱的組織居多。相形之下，綜合型NGO的創立則非基於偶然，不但是有計畫性的，而且重視活動的參與性和持續可能性，系統整備較強，教育援助活動不只侷限於單一領域，而是從多樣領域來進行，援助系統較為複雜。這類組織非僅單純提供物資援助，還著眼於技術、觀念和持續發展可能事務，故組織規模大、資金充裕，系統化和組織程度都較高，例如日本聯合國教科文協會聯盟（ユネスコ協會聯盟）為了實現聯合國教科文（UNESCO）憲章，於教育、科學、文化等領域從事活動，其最具代表性的國際援助教育計畫－「世界寺子屋運動」不只是傳授知識，還希望結合基礎知識和職業訓練，提升民衆的知識水準，進而提高與當地實際情況相符的生活水平。理論型NGO則多採用間接性援助或參與方式，透過對於日本國內的政府部門提供建言、建構協力網絡、建立援助經驗交流場域、啟發教育援助意識等方式，以對開發中國家從事教育援助。

3. 關係

雖然日本政府與NGO在國際教育援助議題的大方向上並沒有太多的歧異，但在援助的做法上卻有顯著差別：由於日本政府的教育援助是建立在促進國家建設或經濟成長的基礎上，國家利益為考量重點，即使後來目標有所修正，但仍然偏向在高等教育和技術、職業教育，需與本國的經濟發展有連結，類似硬體設施興建等投資性項目才是政府所重視者。至於NGO因受限於經費，傾向以強化軟體為主的社會性援助，如教師不足、提升教師品質、課程與家庭等基本問題的解決。換言之，由於NGO具有柔軟性且多深耕受援國的特質，較能瞭解當地民衆的真實需求，能彌補政府無意或無法接觸的領域，以協力者的立場從事援助活動，與政府容易形成互補的合作關係。

二、日本NGO與政府在國際環境援助的衝突

（一）NGO與環境保護

國際上將環境議題納入國際援助項目可追溯自1970年代。1972年聯合國在斯德哥爾摩召開「人類環境會議」（United Nations Conference on Human Environment），會後提出人類宣言，強調各國在不違反國際法和聯合國憲章的前提下，對其國內的資源有開發利用的權利，但也有義務保證開發活動不會破壞他國的環境。不過，環境議題以專案或計畫方式被正式納入國際援助的議程中卻是在1987年的「布倫特蘭報告」（李志宏 2007, 485, 491）。儘管環境保護和永續發展為國際社會熱門議題，然因國際社會缺乏一套具有上下隸屬關係的中央威權機制，所以即便國際條約、規章、協定等都來自於國與國之間談判、妥協的結果，真正要產生共識、決議卻極為不易（王振軒 2003, 200-201）。

另一方面，開發中國家在接受外來貸款援助時，常因自身財力薄弱，面臨須以犧牲本國現有生態環境的自然資源來還債（為獲得外來貸款，無法兼顧環境保護）的困境，而這也是開發中國家在追求經濟發展過程中普遍遇到的兩難問題。因此，環境可說是第三世界債務危機中最不受重視的犧牲品，但其所帶來的影響，可能導致最後所有人類都必須為債務給生態系統帶來的損害付出代價（李志宏 2007, 492）。基於此，NGO的「非政府」特性與建立價值規範

等功能，促使組織在環境保護和建立永續發展議題上扮演重要的角色，組織並不是單純處理一些問題或徵兆，而是要處理問題的根源，所以是全球環保工作重要的參與者、實踐者，對國際事務的「隱性」政策議題（如環境、性別、貧窮）⁷有相當程度的影響力，甚至還扮演監督者、中介者、潤滑者等多樣角色，其所倡導的議題與維護的價值由於代表廣大人民的利益，與人民福祉息息相關。

（二）柬埔寨的農藥援助

1. 背景

日本NGO和政府就環境議題在國際援助發生衝突對立的著名案例之一，乃是對柬埔寨的農藥援助，而造成衝突的背景則來自糧食增產援助。日本是糧食援助公約（Food Aid Convention）的會員國，自1968年開始對缺糧國家進行糧食援助；也就是以糧食為手段，幫助開發中國家在糧農方面實現自給自足目標，除了向受援國提供食物並協助改進耕種方法外，還協助受援國人民建立資源、資產，進而改善生活環境與增進當地居民營養。依據《國際小麥協定》中的《糧食援助公約》，日本有義務每年提供柬埔寨30萬噸小麥的糧食援助。但受限於日本沒有如此充裕的糧食輸出，改以提供農藥、肥料等農業物資、農業機具等設備來代替應履行之義務，藉以提高受援國的糧食生產，此乃是1992年糧食增產援助的背景（日本国際ボランティアセンター 2014, 25）。

2. 經過

日本自1980年代就對柬埔寨進行國際援助，但正式對該國展開ODA，則是1991年參與「巴黎和平協議」以後，主要以無償資金協力為主，占將近八成，其他是技術協力，約占兩成，而對柬埔寨的農藥援助被視為是ODA的項目，屬於技術協力的一環。換言之，日本政府以協助柬埔寨增加糧食生產為由，向柬埔寨政府提供了大量農藥、化肥、農業機具等可以提升糧食產量的現代化技術與器具。

另一方面，日本NGO由於受到生態平衡理論（ecological balance theory）中環境規範的深刻影響，主張基於持續性農村開發的價值觀，對於環境只能給

⁷ 請參閱馮瑞麒譯（2007, 96）。

予最低限度的衝擊，所以不應僅是依賴科學的控制方法，而應該將生物學方式或耕種法等各種保護手段都予以納入，進行綜合性考量，反對只重視提高產量的現代農耕法之價值觀，認為這樣的援助不但無效，還存在農藥對環境造成的污染和危害人體的擔憂。基於此理念，NGO對政府的農藥援助提出五項質疑，包含「柬埔寨農業的機械化程度與日本不同，該國農民不但直接進入水田從事農耕，同時也食用水田中的青蛙、魚等生物，一旦水田遭受到農藥污染將危害民衆的健康」、「柬埔寨每平方公頃的收穫量只要有2公噸就能出口，因此無需像日本那樣將收穫量增加到每平方公頃6公噸」之訴求，希望政府能重新思考援助計畫的必要性（金敬默 2004, 32）。

不僅如此，1992年日本NGO還向外務省提出停止農藥援助的要求，同時進行大規模的反對農藥援助抗議運動。實際上，1980年代末期，在柬埔寨的日本NGO就曾對農藥援助所可能引發的危險性提出警告，認為應該強化ODA監督機制，但未受重視（谷山博史 1993, 37-39）。另一方面，NGO藉由成立非定期的網絡平台，集結具有相同問題意識的NGO或公民團體，彼此交換資訊、意見，相互討論，展開反對農藥援助運動，而日本國際志願中心（Japan International Volunteer Center，以下簡稱：JVC）就是當時唯一參與反對柬埔寨農藥援助運動的實踐型NGO，扮演日本NGO和柬埔寨政府，以及柬埔寨國際NGO平台之間的橋樑。

3. 策略

爲了迫使政府停止對柬埔寨提供農藥援助之目的，日本NGO運用的多元策略可以歸納如下：

（1）善用跨國倡議網絡，以科學知識爲基礎，喚起政府與社會大眾的注意。20世紀後期跨國連結普遍興起，包含非國家行爲者彼此間的互動，以及其與國家、國際組織的交流合作，藉以突破困境，而此種關係稱之爲「跨國倡議網絡」（司徒宇 2015, 48）。NGO發揮影響力的重要資本乃是知識基礎（knowledge basic）（Gulbrandsen and Andresen 2004, 58），其中又以知識社群最爲重要（Peter Haas 1992, 3），可透過直接與決策者進行協商，或是提出學術研究報告，來喚起社會大眾、媒體、政府官員對該議題的重視。基於此，包括JVC、地球之友日本分部（Friends of the Earth Japan）、農藥行動監視網

絡（Pesticide Action Network）等關心環境議題的國際NGO，邀請聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations，以下簡稱：FAO）、國際稻作研究所（International Rice Research Institute，以下簡稱：RRI）的農業專家到柬埔寨進行實地調查，透過專家的科學知識和提供的資訊來證實農藥援助的有害性，同時批評政府爲了達成目的不惜竄改資料之作法。另外，還結合Oxfam等NGO成立「柬埔寨開發夥伴網絡」，邀集學者專家針對此議題進行對談，並將「農藥使用的惡性循環會影響收穫量」的結論提供給柬埔寨農業部作爲參考。此調查報告書的專門性見解乃爲NGO進行反對柬埔寨農藥援助活動提供了正當性。

（2）訴諸媒體輿論，向政府施壓。NGO巧妙運用國內外媒體，⁸使其對日本政府的農藥援助採取批判立場。⁹例如儘管NHK、民間業者、新聞報紙對反對農藥援助議題的立場有些微差異，但整體而言，多數媒體都是從支持NGO的觀點，冷靜客觀報導相關訊息，同時評論政府的農藥援助政策，甚至連海外媒體也批評日本的農藥援助政策。此外，日本NGO還藉由投書國際媒體來引發全球對此事件的關注，從而造成政府的壓力。

（3）以政治資源爲基礎，尋求有力連結。NGO採用透過議員或議會舉辦公開辯論使農藥援助事件成爲議題之策略。例如結合社會黨等在野黨參議員，使其在議會或預算委員會中對外務省的農藥援助問題進行質詢，以提高社會大眾對此議題的關心。

（4）對抗政府和利益團體。由於NGO的反對運動會衝擊到日本政府的ODA政策和利益團體的既得利益，而引發這些利害關係人的反彈，使雙方關係趨於對立、緊張。即便NGO主張日本的農藥援助政策是違反世界潮流，要求公開相關調查資料，並透過和外務省會談要求更改現行的農藥援助策略，但外務省卻以「援助是爲了改善柬埔寨國內糧食自給率爲目的，已和柬埔寨當地NGO對話，希望兼具開發與環境」來搪塞，不斷強調所使用的農藥都是日本

⁸ 例如JVC就向柬埔寨的日本大使館提出立即停止農藥援助的要求，而成爲當時的新聞（金敬默 2004, 35）。

⁹ 關於此點，多數的日本環保型NGO會在初期階段聯合國外NGO，以動員施壓方式企圖改變政府決策（阪口功 2011, 28）。

國內註冊且保證安全的化學藥品。對於NGO提出的暫時停止農藥援助，先進行調查之要求卻不予回應。另一方面，反對運動會影響到日本農藥工業協會（以農用化學公司等業者所組成）的利益，被認為是非理性抗爭。該協會認為，NGO之所以反對是基於對經濟發展而產生的偏見，無論如何解釋，都很難使其相信農藥援助的適當性（日本農業工業會 1997, 4-5）。

4. 成效

整體而言，1990年代日本NGO的發展尚未成熟，只是由幾個對該議題具有共同理念的組織自發性聚集，交換意見與資訊，彼此間並沒有明確的做法或行動規範，也未建構出完整的NGO網絡。因此，NGO主導的反對農藥援助運動最後雖然迫使日本政府在1993年中止透過ODA對柬埔寨進行農藥援助，但事實上，ODA之所以會停止對柬埔寨進行農藥援助，並不是NGO成功說服日本政府或企業、利益團體，而是政府受到媒體輿論、在野黨等議員壓力才做成的「不得不」的決定。不過，卻也因為這次的反對運動和倡議，將民衆的意見透過NGO的活動傳達給執政者而反映在政策上，大幅提高NGO在日本社會的能見度與影響力（日本國際ボランティアセンター 2014, 25）。因此，日本外務省於2002年接受NGO的建言，重新派遣調查小組進行調查，並自2005年開始，基於農藥正確使用與環境保護的考量，從ODA的糧食增產援助計畫中將農藥援助項目予以刪除，¹⁰NGO與政府在農藥援助議題的衝突與對立總算告一段落。

肆、分析與討論：影響對立與協力的因素

由前述可知，NGO與政府雖然都是從事國際援助工作，但因本質與目的之差異，前者多基於利他觀點，著眼於國際利益，強調長遠、永續，但後者則傾向從本國利益出發，重視短期、效率，故在部分議題的處理上容易產生衝突或對立。究竟影響NGO與政府對立或協力的因素為何？當雙方處於對立關係時，NGO又會採取哪些措施以作為因應？以下乃分析之。

¹⁰ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/ODA2005/html/siryo2/sl1110210.htm；檢閱日期：2023/02/28。

一、著眼於公共性角度的不同是影響NGO與政府協力或對立的主要因素

政府和NPO/NGO會因所強調的利益不同，而影響雙方的互動關係。若觀察NPO和本國政府的關係得知，由於NPO多基於服務對象，也就是案主利益來考量，強調的是微觀公共性；但政府以追求全民利益為使命，重視的是國家整體利益，著眼於宏觀公共性。若從全球觀點來檢視NGO與本國政府之間的關係卻發現，表面上NGO雖以受援國人民的福祉為考量基礎（如農藥援助會影響當地居民健康與生態環境，教育援助在於提升受援國教學品質和師資養成），但卻是利基於保障或建構整體環境之永續思維，強調的是宏觀公共性。反觀日本政府，雖口口聲聲要援助受援國，改善居民生活，然其背後卻是以發展本國經濟，增加本國企業利益為目的，故採用的是短暫性援助手法，重點不在於解決受援國的根本問題，著眼的僅是微觀公共性。

基於上述，在教育或社會福利等議題上，當NGO與政府的目標一致時，可能因為執行方式不同，政府有賴NGO的專業知識來協助擬定政策或彌補政府功能不足時，雙方就容易形成互補或補充的協力關係。然而，在環保或人權等議題上，由於NGO與政府重視的公共性角度有所差異，導致影響執行方式而呈現衝突與對立時，NGO就會透過各種手段施壓與監督政府，要求政府正視問題，以達成其使命。

二、NGO與政府透過補充或互補來維持合作關係，提供服務、政策建言為主要功能

NGO與政府的互動關係多元，當政府無法充分滿足公共財需求，由NGO代替提供，或是NGO接受政府的經費補助，協助政府提供公共財，因而雙方會形成補充或互補關係。隨著日本援助規模的擴大與ODA政策的制定、修正，拓展NGO參與的空間，不但使NGO在受援國深耕的在地性與組織性受到重視，還能藉由其與政府合作提高ODA的正當性與透明度，從而取得民衆的信任與支持。

以國際教育援助為例，傳統日本政府的做法是透過ODA對受援國進行教

育援助，興建學校、圖書館等經濟基礎建設，以及派遣學者專家、調查團隊、志願服務者到受援國提供服務，也就是技術協力是最常見作法。至於人才養成則傾向於重視直接的經濟利益，在符合本國產業需求考量下，偏重於職業技術教育、訓練和高等教育。另一方面，NGO則強調社會基礎建設，也就是能力建構支援，除了提供獎學金、圖書設備等物資外，會考量當地居民或社會文化需求，從長期培力的角度出發，藉由教師養成、理念宣傳、向政府建言等系統化方式從事教育援助，同時透過組織計畫及技術能力，提高當地居民的教育水準，用以彌補政府的不足。例如Japan Asian Association & Asian Friendship Society（亞洲協會亞洲之友會）在菲律賓、柬埔寨、越南、泰國等九個東南亞國家為弱勢兒童提供教育環境整備的支援服務，以確保孩童的就學不會受阻。¹¹又如Foundation for International Development Relief（國際開發救援財團）長年在柬埔寨進行教育相關援助活動，1996～2013年一方面著手興建學校，另一方面也從事基礎教育支援（2000～2006年），2013～2019年則是提供營養午餐服務。¹²

整體而言，若根據前述Gulbrandsen and Andresen（2004）的分類將NGO細分為行動型和諮詢型發現，當NGO與政府處於補充或互補關係時，行動型NGO基於對受援國社會、經濟文化的了解，會以直接參與方式，代替或協助政府提供不足之服務，甚至教育民衆，成為受援國居民與援助國之間重要的溝通橋樑。諮詢型NGO則以知識為基礎，透過向政府部門提供政策建言、建構協力網絡等間接性方式發揮其影響力。換言之，NGO基於能力建構的長期觀點，藉由與政府的合作，在相互接受其角色的前提下，建立相互增強的關係，以回應受援國的全面需求，從而幫助受援國克服及解決所面臨的問題。

三、NGO與政府處於對立關係時，蒐集資訊、監督、建言與建立價值規範為主要功能

從現實主義的觀點來看，NGO和政府之所以會產生衝突，往往是因無法

¹¹ <https://jafs.or.jp/activities/education.html#kyoiku>；檢閱日期：2023/02/24。

¹² http://www.fidr.or.jp/activity/cooperation_cambodia.html；檢閱日期：2023/02/24。

改變既有制度或政策的形成（足立幾研 2008, 7）。由柬埔寨農藥援助案例可知，即使NGO和日本政府在國際援助的大方向是一致，但卻會因對環境議題認知的不同，從而產生執行手段的爭議與對立。

如以高柳彰夫（1991）的論述來檢視本案例，有兩項符合其說法：第一是追求目的不同。日本政府將對柬埔寨的農藥援助視為是ODA的一環，以追求政治、經濟與商業為目的，除了強調可以提高受援國的稻米生產量之外，還能藉此輸出本國的農業機具和化學藥品。但對主張生態平衡和環境永續，以及追求利他的NGO而言，日本政府對於柬埔寨進行國際援助的行為，表面是遵循國際規範—糧食援助公約，協助該國提升糧食產量，然對該國提供農藥、農業機具等物資與現代化農耕設備的作為，並未實際考量柬埔寨的整體社會文化與農業需求，反而破壞其自然生態環境，著眼的僅是援助國的利益而非受援國。第二是致力於開發援助的方法不同。由前所述得知，日本政府對柬埔寨的糧食增產援助，背後的動機是希望減輕自身的糧食援助負擔，關心的是「成長」，從而對該國進行農業開發援助與指導，卻未考量受援國農村社會的結構與日本有很大差異，民衆需求也有不同，僅是將先進國家的農業知識與技術原封不動地移植到開發中國家，容易造成日本知識和經驗不適合受援國的窘境。反觀NGO，由於長期深耕於受援國，以農村居民為直接援助對象，關心的是「民衆」需求，即使當地居民因知識不足未能察覺援助可能為環境和生態帶來的傷害，依然會扮演提醒、監督的角色，呼籲援助國應選擇對當地居民最合適的援助策略。

另一方面，當NGO面對具有公權力且資源豐沛的龐大官僚體系時，組織善用其本身的資源與特質，發揮下列幾項主要功能：

（一）蒐集與公開資訊，建立知識基礎。資訊不足與低可信度是造成環境議題產生緊張的主要因素之一（江明修、許世雨、劉祥孚 2000, 302）。NGO深知本身的規模、條件皆不如政府部門，必須以專業知識為基礎，如邀請FAO、RRI的國際專家進行實地調查，提出科學的調查報告，向媒體公開所蒐集的資訊，以凸顯出政府資訊的不可信，才能引發國內外媒體的注意與報導，喚起社會大眾的關注並帶動輿論，藉此向本國政府和利益團體施壓，進而掌握與政府談判的籌碼，為組織的反對行為提供正當性。

（二）監督與倡議、建言。相較於人權、經濟改革等「顯性」議題，NGO對於環境、貧窮等「隱性」議題更能發揮影響力（馮瑞麒譯，David Lewis著 2007, 96）。尤其是二次大戰後的國際政治舞台，大國習慣提供各項援助來換取中小型國家支持以貫徹自身國家的利益。以日本而言，初期ODA是以對東南亞國家進行基礎生活、基礎建設的整備為援助重點，2003年修正後的ODA大綱中則因融入「保障本國利益與安全」的國家利益觀點（林淑馨 2007, 444, 447），容易透過ODA的移轉過程，追求或貫徹自身的國家利益。再加上ODA原本就是以國家為主體而建構的國際開發機制，援助國由於具有知識和經濟的優勢，與受援國之間原本就存在不對等關係，而會產生責任不明確等問題（鈴木正敏 2012, 44）。此時，NGO就扮演重要的角色，尤其是具有領導力的組織。以本文為例，JVC是當時唯一在柬埔寨設據點、提供服務的日本NGO，由於與當地居民頻繁互動，開始對本國ODA的實際作為提出批判。之後在農藥援助議題中還結合Oxfam、PAN（Pesticide Action Network）、¹³地球之友日本分部（Friends of the Earth Japan）等國際NGO進行倡議，甚至成為柬埔寨政府與日本NGO的溝通媒介，在NGO網絡中發揮領導的功能。

在本文中，日本政府對柬埔寨提供農藥援助時，不斷主張生產業者的合格與化學藥品的安全，來強調其正當性。NGO乃憑藉其知識、政治基礎，除了蒐集相關資訊證據以推翻政府和業者的說法外，會結合相同理念的國內外NGO，同時串聯在野黨國會議員，使該議題得以在國會中被討論與監督，並透過影響議員等關鍵性人物來進行遊說、倡議，促使政府改變或停止該政策。

（三）建立價值規範。東南亞國家社會結構與文化和日本有很大的差異，糧食需求與耕作方式也不同。日本的農業講求效率、重視生產量，機械化程度高，耕作會使用精密農耕器具與化學肥料，但東南亞國家的農村屬於結構鬆散的社會系統（Loosely Structured Social System），社會結構溫和，農業依賴自然雨水而不採人工灌溉，農業技術尚未完備（秋保さやか 2009, 36）。對此，

¹³ PAN乃是專門針對環境問題、農藥用藥問題進行監督的國際NGO。該組織在世界90多國設立600多個據點，主要提供關於農藥的資訊、對於以化學物品進行植物保護或害蟲管理的方式提供替代方案或政策建言（スーザン ハフマンズ 2012）。

NGO認為，開發中國家有其傳統文化和社會模式，若這些國家沒有需求也不覺得困擾，先進國家不應將自身的價值觀強行移植到開發中國家，應尊重這些國家的發展。就像柬埔寨每平方公里的稻米收穫量並不需要提高到和日本相同就能自給自足，因而化學藥品和農業機具對該國來說，需求程度很低。基於上述強烈的信念，NGO經由發起生態平衡與持續性農村之環境規範，透過媒體擴散至民衆和國際社會，進而對政府產生壓力，最後終於促使政府將農藥援助從ODA項目中刪除，建立環境保護與永續生產的價值規範，並使該規範制度化。

伍、結論：從對立到協力—日本NGO在國際援助角色的轉變

本文的研究目的有二：一是探討NGO與政府在何種情況下容易產生合作或對立？影響協力或對立的因素為何？二是面對此種衝突或對立關係，NGO會採取哪些因應策略？整體而言，日本NGO多屬於國際組織，在國際治理上強調重視援助國的文化差異與多樣性，扮演理念宣傳者、提案者、監督者等積極的角色；一方面在其援助國家的大城市設立辦公室，以傳遞資訊，並以跨國網絡（Transnational Networks）形式，在自願、互利、橫向合作的基礎上，和關注共同議題的國際組織進行資訊和援助內容的交流，以發揮影響力，同時也在鄉村設立據點，關心區域問題，和當地居民頻繁互動，建立良好關係與信任。由於組織對受援國的文化、社會環境有深層的認識，加上有豐富的在地經驗，較容易成為受援國居民對外的溝通管道。另一方面，NGO在日本國內設有辦公室，除了持續向國民發布受援國的相關訊息，以爭取民衆的參與支持外，同時還會結合相同理念的NGO，根據所關心的議題向本國政府進行倡議、遊說，以期ODA內容不單只強調援助國本身的利益，還能符合受援國居民的真正需求。

由以上所述可知，日本NGO參與國際援助由於在「打破傳統國際援助以國家為主，彌補政府部門所隱含的複雜政治動機，以致無法兼顧受援國的真實

需求，未能處理問題根源」方面建構出「積極的夥伴關係」，¹⁴發揮相當程度的影響力，而有其意義。研究結果發現，雖然NGO與政府都是基於公益的出發點從事國際援助事務，但由於NGO大多具有強烈的目標導向（如協助偏鄉教育、環境保護等），與政府著眼的公共性有相當的差異，當NGO要求政府變更其公共政策或執行手段，促使政府負起保護受援國民眾責任時，就容易引發對立與衝突的關係。此時，蒐集資訊、監督、建言與建立價值規範為NGO主要功能。以柬埔寨的農藥援助為例，行動型NGO會採取局外人和局內人的雙重策略，透過示威遊行、抗爭等活動來表達其訴求，並獲得輿論關注和民衆支持，藉以爭取和決策者談判的權力與優勢，來改變政策。而諮詢型NGO則善用知識資源，除蒐集資訊、發布相關訊息外，還會經由科學調查和學者專家背書來強化其正當性，藉以獲得國內外媒體報導機會，甚至經由調查特定產業，從而對政府和產業施壓。在本文中，JVC由於深耕柬埔寨多年，屬於行動型NGO，除了能掌握當地民衆需求外，還與柬埔寨政府、國際NGO建立關係，並成為國際NGO和日本NGO的媒介。因此，NGO不只是在當地倡議，還可以成為大型國際連線的一環，從而發揮其領導力與影響力。

另一方面，日本NGO與政府的協力較容易建立在關心的議題為ODA的項目上，且雙方具有共同目標的前提下，所形成的補充關係。此時NGO主要功能為提供服務、政策建言。以國際教育援助而言，由於國際教育援助是日本ODA的重要項目，政府考量本國經濟發展等實質利益，在從事國際教育援助時著重在產業或專門人才養成，以及學校、圖書館等硬體設施的興建。反觀NGO則因可以彌補政府無法深入接觸受援國民眾真實需求的不足，而突顯其重要性；諮詢型NGO以知識基礎，透過間接方式，對於政府、民衆進行理念宣傳或對政府提供建言，使其瞭解援助的意義與價值，而行動型NGO則傾向協助受援國解決師資缺乏、提升教育品質與進行能力建構等根本性問題。換言之，針對某一議題，若NGO與政府之間能清楚分工與相互接受其角色，較容

¹⁴ 根據David Lewis的說法，所謂積極的夥伴關係是以不斷的協調、辯論、偶爾衝突，及從錯誤和嘗試中學習建立來的，必須要承擔風險，即便雙方的角色和目標都清楚，也可能隨著環境及需求而改變。而依賴的夥伴關係則通常與金援有關，較不容易永續發展（轉引自馮瑞麒譯 2007, 97-98）。

易建立相互增強的關係，達成綜效。

總結前述，相較於以往NGO在部分議題的國際援助（如環境保護）上，容易因著眼公共性角度的差異，與政府產生對立的衝突關係，所發揮的功能以蒐集資訊、監督、建言與建立價值規範為主。隨著日本政府國際援助目的與ODA政策的修正，以及對於消除貧窮、人權保障等隱性政策議題的重視，雙方在目標上已較為趨近，對立關係逐漸轉換成以互補或補充為主的協力關係，提供服務與政策建言乃成為目前NGO主要的功能。值得注意的是，NGO與政府在組織規模和資源掌握，以及對受援國的援助方法依然有所不同，仍可能因公共性認知的差異而引發衝突。由於國際援助講求效果，強調與受援國進行直接交流與參與互動，以強化援助的正當性，並提升援助活動的對等性，NGO如何善用自身的彈性、專業化、特殊性等優勢，來彌補政府功能的不足與缺失，則是攸關未來國際援助成效的重要課題。

（收件：112年7月3日，接受：113年3月14日）

Interaction on International Education and Environmental Aid between Japanese NGO and Government (1990～2010)

Shu-hsin Lin

Distinguished Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

Abstract

With the diversity and complexity of international issues, resolving international issues no longer rely on individual government entity. As civil society raises, how government cooperates with the civil society to resolve long-term constructive international problems has become more and more important. Theoretically, should non-governmental organizations (NGO) and the government have clear work scope and accept their roles, a mutual enhanced relationship can be built. However, NGOs are ideal in reality. And with self-sustained budget, NGOs may maintain an alerted distance with the government. Therefore, they may not form a cooperative relationship on international aid issues, and may even be confrontative.

Study found that the main factor affecting cooperation or confrontation between NGOs and the government is the different public opinion. When the relationship is cooperative, it provides services and policy recommendations; if it is confrontative, the main purpose would be collecting information, supervision, advise, and forming values. Nevertheless, as Japan's purpose of foreign aid and ODA policy have been revised, the objective of NGOs and the government on aid approaches has become similar, despite the differences on organization scale and resources. Therefore, the confrontative relationship has

transformed to a complementarily cooperative one.

Keywords: Japanese Non-governmental Organization, Japan Foreign Aid Policy, Japan International Aid, International Education, Environmental Aid

參考文獻

- 王振軒，2003，〈非政府組織概論〉，臺中：必中。Wang, Chen-shiuen. 2003. *Feizhengfuzuzhi gailun [Introduction to NGOs]*. Taichung: Bizhong Publishing.
- 司徒宇，2015，〈非政府組織與緬甸難民援助：以跨國倡議網絡分析為例〉，《國會月刊》，43（1）：47-66。Si, Tu-yu. 2015. “Feizhengfuzuzhi yu miandian nanmin yuanzhu: yi kuaguo changyi wangluo fenxi weili” [NGOs and Myanmar Refugee Aid: A Case Study of Transnational Initiative Network Analysis]. *Congress Monthly*, 43 (1): 47-66.
- 司徒宇，2018，〈緬甸在地非政府組織對少數民族的援助：以克欽族為例〉，《問題與研究》，57（4）：65-92。Si, Tu-yu. 2018. “Miandian zaidi fei zhengfu zuzhi dui shaoshu min zu de yuanzhu: yi keqinzu weili” [Aid to Ethnic Minorities by Local Non-governmental Organizations in Myanmar: Taking the Kachin as an Example]. *Wenti Yu Yanjiu*, 57 (4): 65-92.
- 巨克毅、司徒宇，2010，〈國際環保非政府組織在全球環境治理中的角色：以跨國倡議網絡的迴飛鏢模式分析〉，《國會季刊》，38（12）：48-65。Chu, Ker-yi and Si, Tu-yu. 2010. “Guoji huanbao feizhengfuzuzhi zai quanqiu huanjing zhili zhong de jue-se: yi kuaguo changyi wangluo de huifeibiao moshi fenxi” [The Role of International Environmental NGOs in Global Environmental Governance: A Boomerang Model Analysis of Transnational Advocacy Networks]. *Congress Quarterly*, 38 (12): 48-65.
- 江明修、許世雨、劉祥孚，2000，〈環保類非營利組織之策略聯盟〉，江明修主編，《第三部門經營策略與社會參與》：215-270，臺北：智勝。Jiang, Ming-xiu, Hsu, Shih-yu, and Liou, Siang-fu. 2000. “Huanbaolei feiyingli zuzhi zhi celue lianmeng” [Strategic Alliance of Environmental Nonprofit Organizations] In Jiang, Ming-xiu ed., “*Disanbumen jingying celue yu shehui canyu*” [Strategic Alliance of Environmental Nonprofit Organizations], pp. 215-270. Taipei: Zhisheng Publishing.
- 李志宏，2007，〈環境〉，財團法人國際合作發展基金會主編，《國際

- 發展合作的概念與實務(第二版)》：481-498，臺北：智勝。Li, Jhih-hong. 2007. “Huanjing” [Environment] In International Cooperation and Development Foundation ed., “*Guoji fazhan hezuo de gainian yu shiwu (dier ban)*” [*The Concept and Practice of International Development Cooperation (Second Edition)*], pp. 481-498. Taipei: Zhisheng Publishing.
- 李明峻譯，日本國際協力機構著，亞東關係協會審定，2004，《援外的世界潮流》，臺北：國際合作發展基金會。Li, Ming-jun trans., Japan International Cooperation Agency. 2004. Approved by the Asia-East Relations Association. *Yuanwai de shijie chaoliu* [*The World Trend of Foreign Aid*]. Taipei: International Cooperation and Development Foundation.
- 李俊毅，2022，〈中國稱臺灣海峽非國際水域的法律戰威脅〉，《國防安全雙週報》，57：33-38。Li, Jun-yi. 2022. “Zhongguo cheng taiwan haixia fei guoji shui yu de faluzhan weixie” [China Threatens Legal War Saying Taiwan Strait is not International Waters]. *Defense and Security Biweekly Report*, 57: 33-38.
- 林淑馨，2007，〈日本非政府組織（NGOs）與政府開發援助（ODA）〉，丘昌泰主編，《非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新》：127-156，臺北：智勝。Lin, Shu-hsin. 2007. “Ribei feizhengfu zuzhi (NPO) yu zhengfu kaifa yuanzhu (ODA)” [Japanese Non-Governmental Organizations (NGOs) and Government Development Assistance (ODA)]. In Chang-Tay, Chiou, ed., “*Feiyingli bumen yanjiu: zhili bumen hudong yu shehui chuangxin*” [*NonProfit Sector: Governance, Sector Interaction and Social Innovation*], pp. 127-156. Taipei: Zhisheng Publishing.
- 林淑馨，2010，《日本型公私協力：理論與實務》，高雄：巨流。Lin, Shu-hsin. 2010. *Ri ben xing gong si xie li li lun yu shi wu* [*Japanese-style Public-private Partnership Theory and Practice*]. Taipei: Chuliu Publisher.
- 林淑馨，2022，〈日本NGO與政府在ODA的互動與角色析探〉，《問題與研究》，61（2）：51-90。Lin, Shu-hsin. 2022. “Ribei NGO yu zhengfu zai ODA de hudong yu jue se xitan” [The Study of Interaction and Role Between

- Japanese NGO and Government on ODA]. *Wenti Yu Yanjiu*, 61 (2): 51-90.
- 林德昌、王重陽，2007，〈非政府組織和公民社會的建構與發展：國際與國家層面的解析〉，《非政府組織學刊》，2：1-24。Lin, Teh-chang, and Wang, Chong-yang. 2007. “Feizhengfu zuzhi he gongmin shehui de jiangou yu fazhan: guoji yu guojia cengmian de jixi” [The Construction and Development of Non-governmental Organizations and Civil Society: Analysis at the International and National Levels]. *Journal of Non-Governmental Organizations*, 2: 1-24.
- 姜家雄、蔡育岱，2007，〈國際關係與非政府組織研究〉，《國際關係學報》，24：115-143。Jiang, Jia-xiong, and Tsai, Yu-dai. 2007. “Guoji guanxi yu feizhengfu zuzhi yanjiu” [International Relations and Non-Governmental Organization Studies]. *The Journal of International Relations*, 24: 115-143.
- 馮瑞麒譯，David Lewis著，2007，《非政府組織管理初探》，臺北：五南。Feng, Rui-qi, trans., David Lewis. 2007. *Fei zhengfu zuzhi guanli chutan* [A Preliminary Study on the Management of Non-Governmental Organizations]. Taipei: Wunan Books.
- 黃建超、郭子瑄，2006，〈NGO與國際發展合作：以日本對中國援外政策之研究分析為例〉，《東方學報》，27：109-119。Huang, Chien-chao, and Kuo, Tzu-hsuan. 2006. “NGO yu guoji fazhan hezuo: yi riben dui zhongguo yuanwaizhengce zhi yanjiu fensi weili” [NGO and International Development Cooperation: Taking Japan’s Research and Analysis of China’s Foreign Aid Policy as an Example]. *Oriental Journal*, 27: 109-119.
- スーザン・ハフマンズ，2012，〈新しいEUの農薬規制について〉，《NEWS LETTER》，78：2。Susan, Huffmans. 2012. “Atara siiEU no nouyaku kisei ni tui te” [About the new EU Pesticide Regulations]. *NEWS LETTER*, 78: 2.
- 阪口功，2011，〈日本の環境外交－ミドルパワー、NGO，地方自治体〉，《国際政治（日本国際政治学会編）》，166：26-41。Sakaguti Isao. 2011. “Nihon no kankyou gaikou- midoru pawa-、NGO, tihou zititai” [Japan’s

Environmental Diplomacy - Middle Powers, NGOs, Local Governments]. *International Politics* (edited by Japan Society of International Politics), 166: 26-41.

毛利聡子，2011，〈NGOから見る国際関係ーグローバル市民社会への視座ー〉，京都：法律文化社。Mouri, Satoko. 2011. *NGO kara miru kokusai kankei-guro-baru siminsyakai he no siza* [International Relations from the Viewpoint of NGOs-A Perspective on Global Civil Society-]. Kyoto: Houritubunkasya.

日本農業工業会，1997，〈カンボジア農薬援助反対運動の概要〉，東京：日本農業工業会。Japan Agricultural Industry Association. 1997. *Kanbozia nouyaku enzyo hantai undou no gaiyou* [Overview of the Movement against Cambodian Pesticide Aid]. Tokyo: Japan Agricultural Industry Association.

日本国際ボランティアセンター，2014，〈アジアでの持続可能な農村開発の経験から学ぶ〉，<https://www.toyotafound.or.jp/international/2014/publications/data/D12-N-0028.pdf>，査閲時間：2023/02/24。Japan International Volunteer Center. 2014. “Azia de no zizoku kanou na nouson kaihatu no keiken kara mana bu” [Learning from the Experience of Sustainable Rural Development in Asia]. (Accessed on February 24, 2023).

日比野正明，2011，〈日本の国際教育協力の現状と課題〉，〈環太平洋大学研究紀要〉，4：1-8。Hibino, Masaaki. 2011. “Nihon no kokusai kyouiku kyouryoku no genzyou to kadai” [Current Status and Issues of Japan’s International Education Cooperation]. *Research Notes of Pacific Rim University*, 4: 1-8.

大橋正明，2011，〈日本におけるNGO活動の実態と類型〉，美根慶樹編，〈グローバル化・変革主体・NGO世界におけるNGOの行動と理論〉：29-106，東京：新評論。Oohasi, Seimei. 2011. “Nihon ni okeru NGO katudou no zittai to ruikai” [Actual Conditions and Types of NGO Activities in Japan]. In Mine, Keiki, ed., “Guro-baru ka henkaku syutai NGO sekai ni okeru NGO no koudou to riron” [Globalization / Transformation Entity / NGO

- Behavior and Theory of NGOs in the World*], pp. 29-106. Tokyo: Sinhyouron.
- 稻田十一，2013，〈カンボジアの復興開発プロセスと日本の援助・投資〉，
《社会科学年報》，47：3-25。Juichi, Choda. 2013. “Kanbozia no hukkou
kaihatu purosesu to nihon no enzyo・tousi” [Cambodia’s Reconstruction
and Development Process and Japanese Aid and Investment]. *Social Science
Annual Report*, 47: 3-25.
- 段家誠，2016，〈転換期を迎えた日本の政府開発援助（ODA）－変わらぬ
本質と開発協力大綱の登場〉，《阪南論集 社会科学編》，51（2）：
45-62。Danke, Makoto. 2016. “Tenkanki wo mukae ta nihon no seihu kaihatu
enzyo (ODA)- kawara nu honsitu to kaihatu kyouryoku taikou no touzyou”
[Japan’s Official Development Assistance (ODA) at a Turning Point the
Unchanging Essence and the Emergence of the Development Cooperation
Charter]. *Bulletin of Hannan University the Hannan Ronshu. Social Science*,
51 (2): 45-62.
- 劉琦，2019，〈日本非政府組織（NGO）国際教育援助メカニズムに関する
分析〉，《早稲田大学大学院教育研究科紀要》，27（1）：135-
145。Liu, Qi. 2019. “Nihon hi seihu sosiki (NGO) kokusai kyouiku enzyo
mekanizumu ni kan suru bunseki” [Analysis of Japanese Non-Governmental
Organizations (NGOs) International Education Assistance Mechanisms].
Waseda University Graduate School of Education Bulletin, 27 (1): 135-145.
- 林明仁，2012，〈アジアのNGOと開発効果－南から北への関係性の問い
直し－〉，《国際政治》，169：112-125。Akihito, Hayashi. 2012. “Azia
no NGO to kaihatu kouka- minami kara kita he no kankeisei no to i nao si－”
[NGO’s and Development Effects in Asia - Re-examining the Relationship
from the South to the North -]. *International Politics*, 169: 112-125.
- 鈴木正敏，2012，〈国際開発援助の反省的見直しと開発教育の課題：貧
困・社会的排除問題と地球的環境問題の同時的解決のために〉，《開
発論集》，90：41-68。Masatoshi, Suzuki. 2012. “Kokusai kaihatu enzyo
no hansei teki minao si to kaihatu kyouiku no kadai: hinkon・syakaiteki

haizyo mondai to tikyuuuteki kankyou mondai no douziteki kaiketu no tame ni” [Reflective Review of International Development Assistance and Challenges of Development Education: For Simultaneous Solutions to Poverty/Social Exclusion Issues and Global Environmental Issues]. *Collection of Development Papers*, 90: 41-68.

高柳彰夫，1991，〈カナダの開発協力におけるNGOと政府機関の關係の考察（Ⅰ）〉，《一橋研究》，16（3）：67-90。Akio, Takayanagi. 1991. “Kanada no kaihatu kyouryoku ni okeru NGO to seihu kikan no kankei no kousatu(I)” [Consideration of the Relationship between NGOs and Government Agencies in Canada's Development Cooperation (I)]. *Hitotsubashi Research*, 16 (3): 67-90.

高柳彰夫，1992，〈カナダの開発協力におけるNGOと政府機関の關係の考察（Ⅱ）〉，《一橋研究》，17（2）：91-113。Akio, Takayanagi. 1992. “Kanada no kaihatu kyouryoku ni okeru NGO to seihu kikan no kankei no kousatu (Ⅱ)” [Consideration of the Relationship between NGOs and Government Agencies in Canada's Development Cooperation (Ⅱ)]. *Hitotsubashi Research*, 17 (2): 91-113.

谷山博史，1993，〈カンボジアの農村と持続的農村開発〉，日本国際ボランティアセンター，《ストップ！危険な農業援助：カンボジア社会に、今、何か必要か—増補版》，東京：日本国際ボランティアセンター。Taniyama Hiroshi. 1993. “Kanbozia no nouson to zizokuteki nouson kaihatu” [Cambodian Rural Areas and Sustainable Rural Development]. In Japan International Volunteer Center, ed., “*Sutoppu! kiken na nouyaku enzyo: kanbozia syakai ni、ima、nani ka hituyou ka- zouho ban*” [Stop! Dangerous Pesticide Aid: Does Cambodian Society Need Something Now? Expanded Edition]. Tokyo: Japan International Volunteer Center.

吉田和浩，2009，〈新時代の国際教育協力と日本への期待—理念・理論・援助モダリティー〉，《広島大学教育開発国際協力研究センター 国際教育協力論集》，12（2）：129-142。Yosida Kazuhiro. 2009. “Sin zidai

- no kokusai kyouiku kyouiryoku to nihon he no kitai- rinen • riron • enzyo modarithi-” [Expectations for International Educational Cooperation and Japan in a New Era - Ideas, Theories, and Aid Modalities]. *Hiroshima University Educational Development International Cooperation Research Center Collection of International Educational Cooperation Studies*, 12 (2): 129-142.
- 臼井久和，1997，〈民際外交の理論と課題－国際交流から国際協力へ〉，臼井久和・高瀬幹雄編，《民際外交の研究》：3-28，東京：三嶺書房。Hisakazu Usui. 1997. “Tami giwa gaikou no riron to kadai－kokusai kouryuu kara kokusai kyouiryoku he” [Theory and Challenges of International Diplomacy-From International Exchange to International Cooperation]. In Hisakazu Usui and Takase Mikio, eds., “*Tami giwa gaikou no kenkyuu*” [Study of Civil Diplomacy], pp. 3-28. Tokyo: Miune syobou.
- 金敬默，2004，〈援助における開発と環境規範の立－カンボジア農 援助問題を事例に〉，《アジア太平洋レビュー》，1：26-40。Kin, Takasidama. 2004. “Enzyo ni okeru kaihatu to kankyou kihan no tairitukanbozia nougyou enzyo mondai wo zirei ni” [Conflict between Development and Environmental Norms in Aid- Cambodia Agricultural Aid Problem as an Example]. *Asia Pacific Review*, 2004: 26-40.
- 金敬默，2008，《越境するNGOネットワーク－紛争地域における人道支援・平和構築》，東京：明石書店。Kin, Takasidama. 2008. *Ekkyou suru NGO nettowa-ku- hunsou tiiki ni okeru zindou sien • heiwa koutiku* [Cross-border NGO Networks- Humanitarian Assistance and Peacebuilding in Conflict Areas]. Tokyo: Akasi syoten.
- 足立幾研，2008，〈国際制度形成過程における政府－NGO関係－共鳴・協働・競合－〉，《立命館国際研究》，21（1）：1-17。Adachi, Ikken. 2008. “Kokusai seido keisei katei ni okeru seihu－NGO kankei－kyoumei • kyoudou • kyougou－” [The Formation Process of the International System: Government- NGO Relations - Resonance, Collaboration, Competition and Cooperation -]. *Ritsumeikan International Studies*, 21 (1): 1-17.

- 秋保さやか，2009，〈カンボジア農村社会における農民組織形成－開発援助プロジェクトにおける行爲主体と組織形成プロセスに着目して－〉，*《Area Studies Tsukuba》*，30：31-54。Akiho Sayaka. 2009. “Kanbozia nouseon syakai ni okeru noumin sosiki keisei- kaihatu enzyo purozyekuto ni okeru kouji syutai to sosiki keisei purosese ni tyakumoku si te－” [Formation of Peasant Organizations in Cambodian Rural Society - Focusing on Actors and Organization Formation Processes in Development Aid Projects]. *Area Studies Tsukuba*, 30: 31-54.
- 小鳥居伸介，2004，〈社会・文化復興におけるNGOの役割－カンボジアの事例から－〉，*《長崎外大論集》*，8：49-57。Otorii, Sinsuke. 2004. “Shakai bunka hukkou ni okeru NGO no yakuwari－kanbozia no zirei kara－” [Role of NGOs in Social and Cultural Reconstruction- From the Case of Cambodia]. *The Journal of Nagasaki University of Foreign Studies*, 8: 49-57.
- 小西洋子，2007，〈カンボジアにおける援助協調と援助効果向上に係る取り組みと課題〉，*《国際協力研究》*，23（1）：14-47。Koyoshiko. 2007. “Kanbozia ni okeru enzyo kyoutyou to enzyo kouka kouzyou ni kaka ru to ri ku mi to kadai” [Efforts and Issues Related to Aid Coordination and Improvement of Aid Effectiveness in Cambodia]. *International Cooperation Research*, 23 (1): 14-47.
- 星山隆，2006，*《我が国政府開発援助（ODA）の位相－援助の多元性と国益－》*，東京：世界平和研究所。Hosiyama, Takasi. 2006. *Wagakuni seihu kaihatu enzyo (ODA) no isou－enzyo no tagensei to kokueki－* [Phase of Official Development Assistance (ODA) of Japan-Multiple Aid and National Interest-]. Tokyo: Institute for International Policy Studies.
- 萱島信子，2016，〈政府系機関による教育協力〉，小松太郎編，*《途上国世界の教育と開発－公正な世界を求めて》*：115-132，東京：上智大學。Kayasima Sinko. 2016. “Seihu kei kikan ni yoru kyouiku kyouryoku” [Educational Cooperation by Government Agencies]. In Komatu tarou, ed., “Tozyoukoku sekai no kyouiku to kaihatu- kousei na sekai wo moto me te”

[*Education and Development in the Developing World: In Search of a Just World*], pp. 115-135. Tokyo: Zyouti Daigaku.

- 萱島信子，2020，〈SDGs時代における日本の国際教育協力—理念・政策の歴史を踏まえて〉，《政策オピニオン》，167：1-5。Kayasima Sinko. 2020. “SDGs zidai ni okeru nihon no kokusai kyouiku kyouryoku- rinen・seisaku no rekisi wo hu mae te” [Japan's International Educational Cooperation in the Era of SDGs- Based on the History of Philosophy and Policies]. *Policy Opinion*, 167: 1-5.
- 長坂寿久，2004，〈ODA（政府開発援助）とNGO 第3のルートの意義〉，《季刊国際貿易と投資》，55：89-111。Toshihisa, Nagasaka. 2004. “ODA（seihu kaihatu enzyo） to NGO dai3 no ru-to no igi” [Significance of ODA (Official Development Assistance) and NGO Third Route]. *Quarterly International Trade and Investment*, 55: 89-111.
- 長所大輔，2009，〈保護する責任概念の形成：規範起業家の役割と規範的環境の作用〉，《国際公共政策研究》，14（1）：221-235。Daisuke, Mandokoro. 2009. “Hogo suru sekinin gainen no keisei: kihan kigyousha no yakuwari to kihan teki kankyou no sayou” [Formation of the Concept of Responsibility to Protect: The Role of Normative Entrepreneurs and the Effects of the Normative Environment]. *International Public Policy Research*, 14 (1): 221-235.
- 山田陽一，2000，《ODAとNGO—社会開発と労働組合》，東京：第一書林。Yamada, Youiti. 2000. *ODA to NGO- shakai kaihatu to roudou kumiai* [ODA and NGOs- Social Development and Trade Unions]. Tokyo: Daiichi shorin.
- 佐野孝治，2008，〈ベトナムにおける国際NGOの展開（I）：発展プロセスと全体像〉，《福島大学地域創造》，19（2）：3-28。Koji, Sano. 2008. “Betonamu ni okeru kokusaiNGO no tenkai (I): hatten purosesu to zentaizou” [Development of International NGOs in Vietnam (I): Development Process and Overall Picture]. *Fukushima University Regional Creation*, 19 (2):

3-28.

- 松原明，1999，〈「NPO法」至る背景と立法経過〉，中村陽一、日本NPOセンター編，《日本のNPO2000》：51-63，東京：日本評論社。
- Matsubara Akira. 1999. “‘NPO hou’ ita ru haikai to rippou keika” [Background and Legislative History Leading to the NPO Law]. In Nakamura Youiti, Japan NPO Center, eds., “*Nihon no NPO 2000*” [*Japanese NPO 2000*], pp. 51-63. Tokyo: Nipponhyouronsya.
- 五月女光弘，1997，〈日本の外交とNGO〉，臼井久和・高瀬幹雄編，《国際外交の研究》：49-74，東京：三嶺書房。
- Mitsuhiro, Satsuki. 1997. “Nihon no gaikou to NGO” [Japanese Diplomacy and NGOs]. In Hisakazu Usui and Takase Mikio, eds., “*Tami giwa gaikou no kenkyuu*” [*Study of Civil Diplomacy*], pp. 49-74. Tokyo: Miune syobou.
- 五月女光弘，2003，〈日本のODAに占めるNGO/NPOの役割〉，《国際問題》，517：63-77。
- Mitsuhiro, Satsuki. 2003. “Nihon no ODA ni si meru NGO/NPO no yakuwari” [The Role of NGOs/NPOs in Japan’s ODA]. *International Issue*, 517: 63-77.
- 羽谷紗織，2006，〈カンボジアにおける教育開発-プロジェクトをめぐる住み分けと援助協調のポリティクス〉，《教育論叢》，49：1-18。
- Hadani. 2006. “Kanbozia ni okeru kyouiku kaihatu- purozyekuto wo meguru su mi wa ke to enzyo kyoutyou no porithikusu” [Educational Development in Cambodia- Politics of Residential Segregation and Aid Coordination Surrounding Projects]. *Educational Essay Series*, 49: 1-18.
- 遠藤貢，2011，〈国際関係とNGO—現代国際社会の変容と課題〉，美根慶樹編，《グローバル化・変革主体・NGO世界におけるNGOの行動と理論》：241-290，東京：新評論。
- Endou Mitugi. 2011. “Kokusai kankei to NGO- gendai kokusai syakai no henyou to kadai” [International Relations and NGOs- Transformations and Challenges of Modern International Society]. In Mine, Keiki, ed., “*Guro-baru ka henkaku syutai NGO sekai ni okeru NGO no koudou to riron*” [*Globalization / Transformation Entity / NGO Behavior*

- and Theory of NGOs in the World*], pp. 241-290. Tokyo: Sinhyouron.
- Kuhnle, S. and P. Sell. 1992. "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective." In S. Kuhnle & P. Selle, eds., *Government and Voluntary Organization*. UK: Ashgate Publishing Limited Press.
- Gulbrandsen, Lars H. and Steinar Andresen. 2004. "NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks." *Global Environmental Politics*, 4: 54-75.
- Metzl, J. F. 1996. "Information Technology and Human Rights." *Hum. Rts. Q.*, 18: 705.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, 46 (1): 1-35.

