

第6章 「アドボカシー型環境NGOの現状と問題点」

著者	寺尾 忠能
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	26
雑誌名	NGOの現在 国際協力活動の現状と課題
ページ	62-73
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009613

第6章 「アドボカシー型環境 NGOの現状と問題点」

はじめに

この章で取り上げる「環境NGO」は、他の章とは異なり、活動対象地域ではなく活動対象分野・領域によって分類されるものである。

「環境NGO」と見なされる団体の中にも、地域で具体的なプロジェクトを実行することを主としているものがあるが、そうした事例は地域別に整理したセクションでも取り上げられているので、この章では「環境NGO」と言われている団体の中でも特徴的な「アドボカシー型」のNGOから、その活動と問題点について報告していただいた。

「アドボカシーNGO」とは、地域における具体的なプロジェクトを持たずに、日本国内および国外でのアドボカシーを主とした活動としている団体と考えられる。そうしたNGOは、環境問題に限らず、国際社会における役割が近年高まりつつある。例えば、国際機関などが開催する国際会議においてNGOがオブザーバー参加を認められたり、意見表明の機会を与えられる場合が増えている。欧米に基盤を置くNGOと比較して、こうしたアドボカシーの分野で活発に活動している日本のNGOは多いとは言えないが、日本の「国際協力NGO」が今後活動を広げて行く余地がある分野のひとつとして、その現状と問題点を整理することは意味を持つと考えられる。

第1節から第4節までの内容は、日本に基盤を置いて国際的に活動するアドボカシー型の環境NGOの代表的な例である「市民フォーラム2001」（佐久間智子事務局長）からのヒアリングにもとづき書き起こしたものである。編集の責任は監修者にある。「まとめ」は、第1節から第4節までの内容に対する監修者によるコメントである。

第1節 環境NGOの形成の背景

(1) NIMBYから他地域、海外との連携へ

環境教育や特定地域の環境保全に取り組んでいるグループは別として、環境NGOという場合には、一般的にアドボカシー（政策提言）型の市民グループを指すことが多い。アドボカシーNGOが成立する経緯としては、二つの流れが考えられる。海外で緊急援助を行ってきたNGOがその地域に根を張って開発問題に取り組むようになり、その活動を点から線、そして面として展開するために、政策レベルに働きかけるようになったのがそのひとつである。また、国内の地元の反対運動が代替政策を提案するようになった場合がもうひとつである。

地元の反対運動は、古くは江戸時代や明治時代からの入会権を求める構想や米騒動などにさかのぼることができる。近年では、自分の家のすぐ近くにごみ処理場や原発施設のような迷惑施設はいらぬという運動があり、これらはNIMBY（‘Not In My Backyard’）といわれるタイプの運動である。このNIMBYという言葉は「地域エゴ」というような悪い意味で使われることが多いが、ここでは強い動機に基づいた地元密着型の運動という意味において肯定的に使用している。海外には日本国内の反対運動は強かったとの評価が存在する。

国内のNIMBY運動が実際に自分の地域でごみ処理場などの建設に反対して、その地域からの排除に成功した例もある。しかしその一方で、それに失敗した場合、どうして要求が通らなかったのかについて考えることになる。そこから、例えば発電所建設反対運動の場合には、なぜ大量のエネルギーが必要とされるのかといった根元的、構造的な問題に関心が広がる。こういう形で政策レベルや構造的な問題レベルにたどり着く。また、他の地域でも同様な取り組みを行っている市民を見つけ、彼らと関係をつくることになり、さらに海外の市民とつながっていく。こうしたプロセスと、前述したような開発問題から発生してきた運動が合流して、アドボカシーNGOが生まれたのである。

国内の地域問題がこのような経緯で途上国の開発問題と結びついたのとは別に、ローマ・クラブの報告書『成長の限界』と、それに続く1972年の「国連人

間環境会議」(ストックホルム)において、環境問題がグローバルな問題のひとつとして認識された。この地球環境問題の流れは、1970～80年代を通じて地域的あるいは国際的な環境保全に関する条約を数多く成立させ、地球環境保全の重要性について一定の社会的認知を生んだ。そしてまた、先進国における環境保全のための運動は、ネオリベラリズム(新自由主義)的な動きに対抗する、途上国における開発努力や反対運動と合流していくことになる。

1992年の「国連環境開発会議」(UNCED:いわゆる「地球サミット」)は、こうした様々な環境問題と開発問題が合流した会議となった。ここで採択された行動計画「アジェンダ21」では個別の環境問題だけでなく、分野横断的(クロスセクトラル)イシューとして貧困や国際協力、貿易、生産・消費パターンなどの問題が環境問題との関連性から取り上げられ、統合的アプローチの必要性が認識された。地球サミットのもう一つの成果は、市民・NGOをはじめとする様々な社会セクターが、政策決定から実施に至る全ての過程において主な担い手として参加することの重要性が認識されたことである。

(2) 個別の課題から分野横断的課題へ

地域のNIMBY運動が同じ問題を抱えている国内の他地域、あるいは海外の運動とつながり、それと同時にそれぞれの問題を相互関連性から捉え直す必要が認識されるようになったことにより、運動は地域的な連帯の広がりとなり、取り扱う問題領域の拡大を経て、経済問題にたどり着いた。今、環境問題も開発問題も、究極的には経済のあり方という問題に集約できるのではないかと、多くのNGOは理解している。

経済問題に関心が及ぶと、環境NGOあるいは開発NGOといった区別はもはや重要ではなく、市民社会がいかにして自分たちで社会経済のあり方を定義していくかという問題に集約される。逆に、経済問題に対する立場の違いが重要となり、どの環境を守りたいかとか、どの開発問題に重点を置くかという議論は必ずしも重要ではなくなる。

また、新たな問題の例として、地球環境保全のための多国間環境協定(MEAs)の一部が、国際貿易ルール違反ではないかと議論されていることがある。「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規則に関するバーゼル条約」や「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」など20ほどの

MEAs は、条約実効性を高めるために貿易制限的措置を設けている。こうした措置は、条約の締約国が非締約国に対して差別的に運用できるため、差別的措置を禁止している WTO（世界貿易機関）ルールと矛盾する。しかし、こうした差別的措置は、非締約国が条約を受け入れるための誘因として働くことから MEAs の重要な要素であり、WTO ルールによって無効化させられるのを傍観できないと考える NGO が出てきた。

それと同時に、地球サミットでいくら環境や開発の問題を話し合っても、政府開発援助（ODA）の問題が解決していなかったり、現実の政治経済は WTO ルールや OECD（経済協力開発機構）で交渉されている MAI（多国間投資協定）、あるいは APEC（アジア太平洋経済協力会議）、NAFTA（北米自由貿易協定）、EU（欧州連合）などの地域的な貿易レジームに規定されていくという事実がある。そのために NGO はこうした援助・貿易・投資などに関する国際・地域フォーラムの動きもフォローせざるを得なくなっている。

第2節 アドボカシー NGO が抱える問題

現在の NGO 活動は非常に深刻な問題を抱えている。「地球サミット」が行われた1992年当時には NGO 活動は非常に盛り上がっていたが、今は大きな曲がり角に来ており、実体が伴っていないにもかかわらず、名前がひとり歩きし始めている。

例えば貿易関係の国際フォーラムに参加する NGO について見ても、この NGO コミュニティーが大きいとは決して言えない。実体がない中でそれを規定する動きだけが先行している。このような状況を背景として、以下ではアドボカシー NGO が直面している問題点を4つ指摘する。

(1) NGO の正当性の問題

ある地域を国境や選挙区で区切って、そこに居住する選挙民が議員を選び、議員が行政に執行を命令するという間接民主主義制度の中で、NGO は何を代弁しているのか。それは当該地域に居住しない人々の利益であったり、その地域に現在居住する人々の利益ではなく将来世代の利益であることが多い。当然、それに対応する選挙民はいない。このような事態を民主主義の枠組みの中

でいかにして正当化するのか。NGOの主張の正当性をどこで担保できるかが、根源的な問題としてある。将来世代の意見を聞くことは不可能である。海外の人ならば、システムには組み込まれなくても、事例を示すか、あるいは数値に示して挙げることは可能であるが、正当性は結局は曖昧なままである。

(2) 代替的提案のためのキャパシティーの問題

NGO自体は非常に小さなコミュニティである上に、行うべき課題に対して活動を支える会員が圧倒的に少ないために財源がない。したがって人材も動員できない。政府は税金を使って調査活動ができるが、NGOとしてそういうシステムにいかにして対抗できるのか。政府と協力関係をつくることも必要であるが、力量の面で対等な関係がない限り、パートナーシップを維持することは難しい。独自の調査研究を行うためには圧倒的に資金が足りない。

さらに、キャパシティーを備えた政府や企業は、次から次と様々な国際交渉のためのフォーラムを立ち上げる。例えば、WTOの下での自由化が停滞しているため、上述のMAIという、OECDの下での協定を結ぼうという試みが行われている。MAIはすべての分野において投資を自由化する試みであり、WTOによる自由化よりも大きなインパクトが生じると考えられる。この例では、交渉の場を移すことによって、あまり注目を集めない内に結論を出すという手段がとられようとしていると考えられる。

MAI以前にも、国連レベルでUNCTAD（国連貿易開発会議）がなし崩しにされ、WTOの成立と共に交渉の場がそちらに移された。NGOはそうした動きになかなかついて行けない。

(3) 南北のNGO間の意見対立

ひとつの問題を解決すると他の問題に悪い影響を与えてしまう例がある。例えば、環境ルールを定めると、北の先進諸国は高い基準を採用できるが、南の発展途上国ではそれをできない。発展途上国の中小企業が製造した製品を先進国で売ることができなくなるという意味では、保護主義になりかねない。これは南北問題とか格差という点から見ても、環境問題を開発の問題から切り離して考えることはできないというよい事例である。

極論すれば、先進国のNGOは、環境を改善するためには、多国間環境協定

をつくり、そこに貿易制裁措置を盛り込み、エコラベルをつくって、環境に関する国際的な基準を底上げ式にすべて高くしたいと考えていると言える。例えば、ヨーロッパの NGO には発展途上国の製品を自国に入れたくないと考えているものがある。彼らは、途上国の製品が生産過程で環境を汚染していることと、最終製品自体の危険性を問題視して「なぜ私たちがそんな製品を使わなければならないのか、私たちはもっと優れた技術を持っている」と主張する。それに対して、発展途上国の NGO は先進国市場にアクセスする権利を主張する。その背景には累積債務の問題がある。さらには、市場規模が大きいこと、資金力を持つこと自体が国際的ルールを規定する力であるため、ルールを一方的に規定されてきた発展途上国の側としては、ルールを規定する能力、権力の源である資金が必要という考えを持たざるを得ない。

例えば、EU は環境保全に積極的な措置を行っているため、EU と先進国の NGO の立場は非常に近い。一方、途上国の NGO と政府は、根本的には対立しているにもかかわらず、国際社会で実際に主張していること自体は非常に似てきている。そうした状況下で、南と北の NGO が、市民社会全体として連帯できる状況ではなくなりつつある。

さらに、南北の NGO 間の対立の背景には、価値観あるいは文化の問題がある。例えば、先進国の NGO は数値化を好む傾向がある。それは具体的にはコスト・ベネフィット・アプローチや経済的手法の重視という形で現れる。例えば、先進国の NGO は、数値化を徹底してあらゆる費用を内部化できるなら自由貿易が最適であると結論づけてしまう。精神的なもの、宗教的な意味の深いもの、あるいは土壌の費用とは何を意味するのか、といった根本的な問題を、先進国の NGO の多くは取り上げようとしない。発展途上国の、特に自然資源に強く依存して生活している人々と先進国の NGO の多くは意見が根本的に対立する。あらゆるものの数量化が可能であるという欧米の文化的な信念に対して、無言の反発が途上国の NGO から出されており、南と北の NGO の対立の背景になっている。

(4) グローバリゼーションと市民社会、コミュニティ

市民社会はグローバリゼーションの落とし子である、あるいは逆に、市民社会がグローバリゼーションをつくりあげている、という主張がある。

市民と庶民の違いが論じられることがあるが、庶民はグローバル化していない。一方、市民はグローバル化していて、地球益や将来世代のために、最先端の情報技術を駆使して国際的な政府間フォーラムで意見を述べなければならない。この構図は、自由化を否定せずにその枠組みの中でいかにして環境保全をするかという議論と似ている。コミュニティはある意味で閉鎖性をその特徴としていわれる。市民は国際的な活動を行う中で、その閉鎖的なコミュニティを守ろうとしながら、同時にグローバル化の枠組みに乗って意見を述べなければならない。国際社会で活動するアドボカシー NGO はそうした矛盾を根源的に抱えていると考えられる。

第3節 NGO ネットワークの問題点

次に、リージョナル、グローバルな NGO ネットワークの現状と、ネットワークとしての NGO 活動の問題点について述べる。

(1) 現場との距離

リージョナルなネットワーク、グローバルなネットワークを問わず、対応する必要があるフォーラムが増えたことによって、その対応に追われるという問題を抱えている。理念的な問題も含めて、NGO 間で自分たちのネットワークとしての戦略を話し合う時間がなくなっている。

同時に、会議に追われて世界中を転々としなければならないため、現場との関係が切れてしまう。現場や自分自身の問題意識に立ち返ることができなくなったときに、自らの提言がいかに危険なものになり得るかを認識するべきであろう。NGO ネットワークの参加者の間には「政府とポリティカリー・コレクトな対話を楽しむ」ような雰囲気さえあるかもしれない。

(2) NGO の著しい「多様化」

支持層、財源が必ずしも市民ベース、草の根ベースでない「クアング」(Quasi-NGO: 擬似 NGO) や「ゴンゴ」(GONGO: 政府がつくった NGO) と呼ばれているものと NGO をいかにして区別するのか。例えば、経団連も NGO である。誰の利害に依拠して発言しているのか、どこの支持母体に向か

っているのか必ずしも明らかでない、あるいは利益団体に依っている NGO も多く、また、NGO 間の意見の隔たりもあまりにも広がっている。これは NGO ネットワークにとって困難な状況であるが、逆に政府の立場から見ても困った状況と考えられる。あるいは政府にとっては市民社会が分裂してくれた方が都合がよいのかもしれない。

(3) 「現場の実践」への回帰

現場で開発協力を行っていた人々が、政策のレベルでも課題に取り組まなければ「点」が「線」に広がらないと考えてアドボカシーを始めたのである。しかし、最近では彼らの多くはアドボカシー NGO、ネットワーク NGO に対して心理的な距離を感じているか、あるいは有効でないと感じており、フェア・トレードの実践、あるいは組合の結成など、やはり自分たち自身の現場での活動を強化しなければならない、という考えに戻りつつある。

実際、ガット＝ウルグアイ・ラウンド交渉の頃と比較すると NGO のアドボカシー活動は沈滞している。国連の UNCED（環境と開発に関する国連会議）フォローアップのためのフォーラムである CSD（持続可能な開発委員会）の沈滞が最も著しいが、WTO レベルにおいても、他のフォーラムでも、NGO の活動は専門化しつつも絶対的には盛り下っている感がある。その結果が、自分たち自身で実践できる範囲、実感できる範囲で、草の根から運動を強化する方針に回帰する現象となって表れてきていると思われる。もちろん、その両方のアプローチがそれぞれに重要であることは言うまでもない。

(4) 政府、企業に利用される NGO

アドボカシー活動に残った NGO の中には危険な動きも見られる。例えば、NAFTA をめぐってアメリカの NGO の意見が二つに分かれた。草の根 NGO は、カナダ、メキシコ、アメリカ合衆国で自由貿易地域をつくること自体の社会と環境への悪影響を重視したのに対して、大手のワシントン・ベースの NGO は、自由貿易の否定はポリティカリー・コレクトでなく全く意味がない、と主張し、自由貿易原則は受け入れつつ、環境については例外条項を入れることを求める活動を行った。そのことによって、大手の NGO と草の根 NGO は決定的に対立してしまった。

数としては少ない一部の大手の NGO は、草の根 NGO よりも政策レベルでのロビー活動には長けている。また、自由貿易ルール自体は簡単には覆せないものであったと考えられる。そして実際に、大手の NGO が主張した内容が NAFTA で採用された。その結果、例えば、どの3カ国の個人、市民でも環境問題について裁判を起こすことが可能なルールが取り入れられたり、汚染された地域を回復するためのプロジェクトが採用されたり、評価すべき部分も NAFTA に含まれるようになった。

しかし現実には、カナダやメキシコで農家の経済状態が悪化した。メキシコでは主食のコーン生産が落ち込んで輸入依存度が高まり、カナダでは農家の生活が悪化して山林を売ったために森林破壊が進んだ。環境条項を自由貿易ルールの上に乗せただけでは環境問題の発生を防ぐことはできなかった。発言力が強い一部の NGO が企業や政府に相乗りし、一部の環境だけを守ろうとしたが、ただ単に企業や政府に利用されるだけの結果に終わってしまったと見ることができる。

第4節 「市民フォーラム2001」について

(1) 設立の経緯

「市民フォーラム2001」について、NGOの問題が凝縮されたひとつの事例として報告したい。1992年の「地球サミット」の際には日本の市民が約350人、リオデジャネイロに行った。「地球サミット」終了後、日本から参加した市民の一部からナショナル・ウインドウが欲しいという要望があがった。ナショナル・ウインドウとは、具体的には、対国連および対海外の NGO とのコミュニケーションや情報収集・提供、あるいは日本政府に対する意見の表明のため、意見の取りまとめ兼窓口である。そうした要請を受けて、1993年11月に「市民フォーラム2001」が発足した。

「市民フォーラム2001」は市民の運動体のネットワークである。個人会員もいるが、彼らは機関誌の購読者という位置づけになっている。個人会員には総会の参加権、投票権はない。元来の組織形態としては、活動家の集合体であるので、理事、活動委員、運営委員が総会構成メンバーということになる。彼らがそれぞれ総会での1票を持っている。それ以外の個人会員は、購読者として

側面的に賛助する形になっている。

(2) 問題点

問題のひとつは、「地球サミット」で扱った問題があまりにも広範過ぎたことから派生した。「地球サミット」では、あまりに包括的に環境問題を扱ったため、問題の焦点がかえって不明瞭になった。同時に、環境問題を開発問題、経済問題と関連づける考え方は危険であると考えた勢力は、例えば、多国籍間行動基準を有名無実化した。そうした動きの中で「地球サミット」をフォローするための国連のCSD自体が弱体化されてしまった。

一方、そうした状況下にもかかわらず、サミットで取り上げられた多岐にわたる問題を扱わざるを得ないため、問題の焦点は一層不鮮明になり、二重にインパクトが弱まった。「市民フォーラム2001」以外にも、各国のナショナル・ウィンドウにおいて同様な影響があった。「市民フォーラム2001」がフォローしている国連機関の力が弱く、また扱っている問題は構造的過ぎ、かつ広範過ぎるために、多くの市民の理解を得ることは容易ではない。

第二に、自らの活動で手一杯の市民団体がさらに NGO ネットワークも支えることは困難であったという問題がある。「市民フォーラム2001」は個人会員も募っているが、ネットワークを構成する元来の単位は運動団体であり、それぞれの運動団体自身に専従スタッフがいないところがほとんどであった。それらの市民運動団体がさらにネットワークを担うことは難しい。結局、個々の市民運動団体からは「ネットワークとは、それぞれの運動団体を助けるものではなかったのか」という不満が出されてきて、当初の設立意図が理解されなくなった。

(3) 組織と活動内容の変化

以上のような形で、2年以上運動団体のネットワークとして活動してきたが、1996年4月から組織と活動の形を変えた。「市民フォーラム2001」はネットワークであったという自覚は現在もあり、今後も個々の市民運動団体に情報を流し続けようとしている。ただし、「市民フォーラム2001」が他の市民運動団体のアンブレラとしてそれらの団体に支えられるのではなく、「市民フォーラム2001」自体が独自に運動の方向をつくり、そのための財源も得ることを目

指し始めた。具体的には「気候変動問題」と「貿易と環境」というふたつの部門横断的問題に焦点を絞ることで、情報源として、および他の運動の理念的バックグラウンドを作り上げるという面において、多くのNGOに役に立つようにするということで、ネットワーク的役割を果たそうとしている。それと同時に、こうして焦点を絞ることによって、自分たちで独自の調査研究プロジェクトを持つことが可能となった。つまり、ネットワークNGOとして個々のNGO活動を情報面で側面的に支援するという当初の目的は持ち続けながら、ひとつの独立したNGOでもあるという形に変化してきたわけである。

こういうナショナル・ネットワークは、様々な展開の可能性があったと考えられるが、結局当初の考えでは十分に機能しなかったという現実がある。そうした状況に対するひとつの答えとして、「市民フォーラム2001」は以上のような選択肢を選んだ。このような組織と活動内容の変化から、様々な形でネットワークNGOの限界と今後の課題を見ることができるとも知れない。

まとめ—アドボカシー型環境NGOの課題—

以下では、第1節から第4節までで紹介した「市民フォーラム2001」から提示されたアドボカシーNGO、ネットワークNGOの問題点の整理を試みる。

国際機関を通じた地球環境問題に関する意思決定は、国家を媒介とした代議制による意思決定と考えられる。しかし、国際社会における意思決定の主体として国家が最適であるという保障はない。個々の国家は国際社会の中で、環境問題以外のあまりにも多くの利害関係のしがらみに縛られており、環境問題についてそれぞれの自国民の選好を適切に反映した意思表示を行ったり、地球環境や将来世代の利害を反映できるとは限らないであろう。国際社会におけるアドボカシーNGOが存在する基盤はその点にあると考えられる。

第2節で、アドボカシーNGOの問題点のひとつとして「NGOの正当性の問題」をあげているが、それは基本的には、NGOが代議制に基づく民主主義の欠点を補う役割を果たさざるを得ないことに起因する問題と考えられる。

そうした「NGOの正当性の問題」には、ほとんどのアドボカシーNGOが直面するはずであるが、強い正当性を持つと考えられている国家の集合と直接対峙せざるを得ない、国際社会を活動の場とするNGOにおいては、より一層

深刻な問題となるのであろう。

「南北の NGO 間の意見対立」は、NGO が地球規模の何らかの意思決定過程に参加していると考えたとすれば、興味深い問題である。将来世代や地球環境といった抽象的な利害を体現していると主張している一部の NGO は、本当にそうした抽象的利害を体現しうるのであろうか。NGO が一部の政府や企業に利用されている可能性について報告があったが、アドボカシー NGO がある種の独立性を保つことは、市民社会における情報提供者として信頼されるためには重要なこととであろう。これらの問題はいずれも「NGO の正当性」の問題の一部と考えることができるであろう。

また、NGO の課題は「市民社会がいかにして自分たちで経済社会のあり方を再定義していくかという問題に集約される」とあったが、この点には NGO が市民社会における意思決定過程で果たすべき役割について重要な示唆が含まれている。すなわち、アドボカシー NGO の役割は、確定した客観的な情報を提供して市民に対するプロパガンダを行うことでは必ずしもなく、環境資源を含んだ経済社会のあり方全体についての問題提起をして、市民がそうした複雑な問題を考えることを助けるように情報を提供し、問題を喚起しながら議論を通じて望ましい経済社会のあり方についての合意の形成を助けることにあると言えるであろう。
