

Raymond L. Bryant,

Nongovernmental Organizations in Environmental Struggles: Politics and the Making of Moral Capital in the Philippines.

New Haven and London: Yale University Press,
2005, xiv + 270pp.

ほり よし え
堀 芳 枝

本書の問題意識と構成

NGO (Non-Governmental Organization) の社会における役割と存在意義は、マイノリティ、貧困層、女性、子どもといった社会的弱者を支援することにある。フィリピンにおいても二月革命(1986年)で民主化の一翼を担った NGO は、飛躍的にその数を増加させ、行政と対立・協調を繰り返しながら政策に影響を与えている。しかし、NGO が社会的弱者のためにいわゆる「良いこと」をしているといっても、その形態や活動内容・方法はさまざまである。また、自らの意志や行動がすべて思い通りに実現するわけではない。NGO も社会の一組織である以上、他のさまざまな組織や人間と互いに影響しあいながら、活動目標を設定し、実践していかざるをえない。そして、NGO にとっては資金調達や組織の維持も重要な課題である。こうしてみると、NGO も組織のアイデンティティを確立させ、活動し、組織を維持していくためには、さまざまな行政や他の NGO、そしてドナーなど社会の複数のアクター(行為体)と相互作用しながら、合理的かつ戦略的に意思決定していく必要があることがわかる。

本書の目的は、以上のような NGO を取り巻く環境を前提として、NGO のいくつかの戦略 どのよう

に組織として信頼・評価を獲得して活動を正当化させて実践し、組織を安定化させるのか を明らかにすることにある。本書では NGO が信頼・評価を得ることを道徳資本(モラル・キャピタル)と表現し、この道徳資本を蓄積させるための NGO の戦略行動を、政治、資金調達、活動領域の設定、という3つの観点から、ハリボン(Haribon Foundation and the Philippine Association)と PAFID(Philippine Association for Intercultural Development) というフィリピンの環境 NGO を例に考察した。

本書において NGO の戦略を理解するためのキー概念は道徳資本である。経済概念では括れないはずの「道徳」を「資本」として考え、それを追求する NGO を企業家としてとらえているところが本書の特色である。道徳資本とは、たとえば「A という NGO は自然環境保護、動植物保護、マイノリティの権利保障など、社会・道徳的に良いことをしている」という人々の信頼や評判と言い換えるとわかりやすいだろう。この道徳資本が蓄積されれば、政府への影響力も増し、社会や一般の人々からの支持・協力や資金調達も比較的容易になる。すなわち、道徳資本の蓄積は NGO の活動の基礎といっても過言ではない。

NGO はこの道徳資本を求めて行政や援助対象地域、ドナーなどを相手にさまざまな戦略を繰り返す。時に NGO はドナーからの財政支援を拒否したり、行政を批判し正面から対立したり、紛争地域において身を挺して活動を続けるといった非合理的な行動をするのも、この道徳資本の蓄積の一環であると考えると納得することができるだろう。ただし、この道徳資本を求める行動が NGO の組織強化に必ずつながるとは限らない。「良いことをしている」というイメージを高めることは重要であるけれども、何が良いとされるかはその時代によって異なるし、道徳資本を追求しすぎると、組織の資金・運営にマイナスに作用することもあるからだ。

本書の結論は次のようになる。道徳資本は NGO の政治戦略、資金調達、活動領域の設定において大きな影響を及ぼす。また、道徳資本は NGO の組織強化においても重要な役割を果たしている。

本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 金儲けの才能
- 第2章 道德資本を追求すること
- 第3章 フィリピンで「良いこと」を実践すること
- 第4章 政治戦略
- 第5章 資金調達戦略
- 第6章 活動の領域の設定
- 第7章 結論 道德の役割

各章の内容

以下、各章ごとに内容を紹介します。序章では先に述べた本書の問題意識、目的などが述べられている。

第1章はNGOについての先行研究と本書の位置づけが中心となる。まず、本書においてNGOは「公共の福祉のために法律に則って特定の分野において活動する民間非営利団体」と定義される。これまでのNGO研究を大雑把に括ると、NGO肯定派と懐疑派に分類できるであろう。NGO肯定派の代表といえるのは、デーヴィッド・コーテン(David Korten)である。彼はNGOを社会的弱者救済、社会正義を実現させる、人々(ピープル)に根ざした発展を促す媒体ととらえる立場に立って、NGOの変遷について世代ごとにまとめ、その活動内容を分析した[Korten 1990]。本書で取り上げているNGO懐疑派はイアン・スマイリー(Ian Smillie)である。彼は組織の利益やファンド獲得を優先させて政治家や財界のエリートたちと癒着し、NGO本来の目的を見失う点を指摘して、NGOも一組織に過ぎない点を強調した[Smillie 1995]。

これに対し、本書はこれらNGOの肯定派・懐疑派の両方の側面を併せ持つという前提に立ちながら、先行研究では問題視されてこなかった、社会・道德的に「良いこと」をしていると認知されること(道德資本)がNGOにとってどのような意味を持つのか、を分析の主眼に置いている。そして、NGOが「良いこと」をしていると社会的に信頼・評価されることは、社会的弱者のためだけでなく、NGOそのものの組織強化になりうるととらえる。また、NGOが信頼・評価されることは、NGOが他者に説得や交渉を行う

こと(著者はこれも権力の一形態であると説明している)を正当化させることにもつながる。したがって、本書はNGOが、自分の活動と目標を追求するために「道德資本を追求する企業家」とであると分析する。もちろん、先述したとおり、何が道德的に良いこととされるのかは時代によって変化するし、価値中立的なものではないので、NGOへの信頼・評判にはつねに不確実性がつきまとう。したがって、道德資本を蓄積したNGOが磐石であるとはいえない。それでも、道德資本を追求することはNGOの存続にとって必要不可欠なのである。

第2章は、冒頭で述べた道德資本の概念の説明とその有効性について述べられている。道德資本についての説明は先述したとおりである。道德資本の概念の有効性は次の4点である。第1に、道德という文化用語と資本という経済用語を結びつけることで、NGOが組み込まれている政治経済構造と文化がどのように関連しているのかを理解することができる。第2に、資本の概念を用いることで権力の所在が明らかになる。第3に、どこで資本が蓄積されて、どこに影響力を持つかが分析できる。第4に、資本を蓄積するための戦略とは何かが明確になる。しかし、道德という文化概念を資本と結びつけることにより、概念的な混乱が生じる可能性も示唆している。

また、本書でNGOに戦略行為という考え方を用いる理由を次のように述べている。まず、グローバリゼーションが進行し、経済が優先される現代において、人間の行動規範は戦略行為が中心となってきている。そして、戦略理論の特徴はある行為の選択は他者との関係において決定されるということであるから、これに従えば、NGOがなぜ政府と批判的協調という関係が結べるのか、時に抵抗したり、服従したりといったような複雑で非合理的な選択をするのが容易に理解できるからである。

第3章はフィリピンのNGOの歴史の変遷と、ケース・スタディで取り上げるPAFIDとハリボンを紹介している。

<NGO創設期：1946～72年>当時フィリピンは冷戦という枠組みのなかでアメリカ主導の近代化を目指していた。近代化に成功すれば貧困は解決すると

考えられており、環境問題は特に注目されていなかった。ビジネス業界、教会、政府の支援を受けて専門家たちが地方で貧困撲滅のために活動し、マニラに市民団体が創設された。

<マルコス戒厳令期：1972～86年>マルコス独裁下での貧困の原因はクローニー・キャピタリズムにあると考えられていた。この時期のNGOはマルコス政権の人権侵害を告発・追及した。政府とNGOは対立関係にあり、多くの活動家たちが抑留され拷問を受け苦しめられたが、NGOのこうした働きは広く社会に受け入れられていった。そして、1986年の二月革命時において民主化の旗手としてその立場を確立させていった。

<アキノ政権期：1986～92年>この時期は民主政権が復活し、人々が農地改革を始めとして政府による社会変革を期待した時期であった。環境問題についての関心も高まっていった。しかし、アキノ大統領自身や議会を構成する議員のほとんどが地主階級であったこともあり、農地改革を中心とする根本的な改革は骨抜きにされた。一方で、政府とNGOの関係は対立から批判的協調へと変化していった。1987年憲法のなかで開発や地方行政におけるNGOの参加が促されたことにより、NGOが政策や開発プロジェクトに参加する正当性が付与された。また、NGO出身者が閣僚に入閣した。海外からNGOへのファンドが増加したことを受けて、政治家などがファンド獲得の隠れ蓐としてNGO（ミュタントNGO）を設立するなど、NGOの数も一気に増加していった。これに対し、本来のNGOはネットワークを形成して（CODE-NGOなど）、NGOの規律や行動規範を確認しあった。

<ラモス政権期：1992～98年>ラモス大統領は2000年までに新興工業国家の仲間入りを果たすという目標を掲げ、GNP成長率を上げていった。政府は持続可能な発展をも視野に入れると発表したが、NGOからは実態がかけ離れているとして反発の声が上がった。この時期の政府とNGOも批判的協調の関係にあったといえる。たとえば、NGOは地域レベルの開発プロジェクトに対しては政府に協力したが、1998年に木材輸出を解禁したことについては反対の

キャンペーンを展開している。また、アキノ民主化政権復活以来、NGOへのファンドが増加したことを背景に、この頃になるとNGOのなかには組織が肥大して機能不全に陥るものも出現した。さらに、NGOの数が増加して（1984年2万3800 95年7万200）ファンド獲得競争も激化した。こうしたなかでNGOは道徳資本を獲得するために、他のNGOとの差異化を図り、アイデンティティをどのように維持していくのかと、持続可能な開発といったNGOのビジョンをどう具体的実現していくのかが問われるようになっていった。

次にPAFIDとハリボンについて簡単に説明する。PAFIDは1967年に設立され、フィリピンの先住民の土地や資源の権利を守ることと、彼らの知恵や文化を重んじることを活動の目標としている。1990年代頃から全国的に知れ渡っていったが、そこにいたるまでの経緯は平坦ではなかった。設立当初は、開発の弊害に脅かされているコミュニティを助けるという目標を掲げたが、それ自体漠然として具体的な対象が定まらずに活動休止となった。1975年からは北部ルソンのチョコ川ダム建設反対運動の中心的なNGOとして活躍したが、その是非をめぐって組織内部に亀裂が生じ、結果として組織の弱体化を招いた。しかし、環境天然資源省から先住民のためにコミュニティを基盤とする森林管理協定（Communal Forest Leases）を獲得することを活動の柱とし、フォード財団などから資金提供を受け、アキノ政権になるとこの活動が認められて海外からの資金援助を通して組織の立て直しを図った。活動方針も先住民の生活全体を支えるための持続可能な発展へと広がり、活動地域も北部ルソンにパラワン、ミンドロが加わった。この時期は先住民に対する社会の関心も高まった時期であったので、PAFIDは全国的に注目されていった。また、環境天然資源省との対話や交渉を通じて1992年9月までに7866家族に対して6万6525ヘクタールの土地権利裁定証書を発行することができた。組織としても1993年までにはフルタイムスタッフが3人から50人近くまで増加した。しかし、1993年にはミンドロのプロジェクトを引き上げ、スタッフを解雇、組織規模も縮小した。一方で、

議会で先住民の権利法（IPRA）を可決させるための大規模なキャンペーンを実施して1997年10月に可決させた。このようにPAFIDはその活動範囲を先住民の土地取得から先住民権利全体や環境問題へと発展させていくなかで道徳資本を蓄積していった。

1972年にバードウォッチングの目的で設立されたハリボン、環境NGOのパイオニアとしてその名を馳せていった。1970年代後半には絶滅の危機に瀕しているフィリピン鷹の保護を手始めに、環境保護のための調査を通して政府にロビイングを行ってきた。これに対し世界自然保護基金（WWF）などが活動資金を援助した。アキノ政権になると、ハリボンは調査中心の活動から「持続可能な開発」というビジョンのもとに不法伐採反対運動ほか、さまざまな実践活動を展開していった。閣僚に当時の代表マキシモ・カラウ（Maximo Kalaw）が入閣した。その一方で、1989年から開始されたパラワンでの不法伐採反対運動では政治家からの圧力や軍のハラズメントに煩わされ、91年には14人のスタッフが逮捕された。こうした活動の拡大によって、ハリボンは一層注目を浴びていった。

また、政府とは批判的協調路線を取りながら、環境天然資源省や世界自然保護基金（WWF）とともに債務自然保護スワップ実施の主導権を握った。しかし、このプログラムが終了するとともに、ドナーからの資金の規模も縮小し、80人いたスタッフを30人解雇した。そして、ハリボンはリュックやTシャツを販売するなど、資金調達ルートの多様化を模索していった。

第4章から第6章は、PAFIDとハリボンが活動目標を達成させるために、政治、資金調達、活動領域の設定において、どのように戦略を立てるのかに注目する。本書にとって分析の中核となる部分である。ここから浮かび上がるのは「企業家としてのNGO」という姿である。以下、簡単に各章を要約しておく。

第4章の政治的戦略は、NGOが政府とどのような関係を形成するのかに注目する。まず、NGOは政府に対して（特にアキノ政権以降）「批判的協調」というスタンスを取った。これは、政府と距離を置きな

がらも、政府のプロジェクトにNGOや住民組織が参加したり、スタッフ交流や定期的会合などを頻繁に行うことである。たとえば、ハリボンは1989年からイサログ山国立公園の自然保護プロジェクトの調査に協力した。また、環境天然資源省とハリボン、住民組織で自然保護や不法伐採についての定期的会合をもうけ、地域の住民組織が主体的に不法伐採対策にかかわることができるようになった。PAFIDは、先住民族の資源管理を尊重するための先祖伝来の地認定証の法制化のプロセスにおいて、政府に対して影響力を及ぼすことができた。

著者はNGOの「批判的協調」という立場をNGOの戦略、道徳資本を獲得する手段のひとつと位置づける。NGOはプロジェクトの参加と成功を通して、政府の政策に対する影響力を高めることにより、組織としての信頼・評価を獲得することができるからだ。もっとも、他のNGOも政策に影響力を及ぼそうとするし、決定は多様なルートを通して行われるという限界はある。また、NGOはこれまでのように政府の政策をモニタリングし、批判することでも道徳資本を蓄積することができるとする。

第5章は、資金調達の方法と道徳資本の関連に注目する。そもそも多くのNGOは非営利であるがゆえに財政状況が不安定である。NGOのなかには運営を安定させることを優先させて政府、海外の財団などへの依存を深めすぎてしまい、組織の目的やビジョンを見失ってしまうこともある。その反対に、組織の自律を優先させて、ドナーからの資金を拒否することが道徳資本の蓄積につながる場合もある。たとえば、1990年からアジア開発銀行と環境天然資源省が約4000万ドルの資金をつぎ込んでミンドロの山地民の貧困対策プロジェクトを開始した。このプロジェクトは山地民のセイフティネットの確立と森林保護を目的としていた。PAFIDはこれに参加したが、山地民の生活改善を進めたいPAFIDと、それよりも森林管理に重点を置こうとする環境天然資源省との間の溝が埋まらなかった。また、環境天然資源省に対する住民組織の不信感が拭えなかったことから、PAFIDは3年後にプロジェクトの参加を中止することで、山地民との信頼関係をより深めて

いった。

また、資金調達ルートの選別や多様化も NGO が自律していくうえで重要であるとしている。たとえば、ハリボンは、企業からの寄付の受け取りを、環境保護や NGO 活動に理解を示す企業に限定する一方で、学生や市民から会費や寄付を募り、ハリボンのロゴが入った商品販売、ロックコンサートや映画の催しなどを通して資金を調達している。

第 6 章では、NGO がどこで活動し、どのような評価を得ていくか戦略を立てることも道德資本の蓄積にとって重要であることを指摘している。たとえば、PAFID は先住民族の権利を保護することが活動の目的であるから、必然的に山岳地帯が活動領域となる。その結果、PAFID は特にミンドロで地域に根ざした活動をする NGO として評価を得ていった。一方、ハリボンはパラワンでの自然保護プロジェクトに学生を動員したこと、森林伐採反対運動で軍や政治家のハラスメントを受けたことがマスコミに取り上げられて、一躍脚光を浴びた。両組織にとって活動領域の設定は組織のアイデンティティを確立し、社会にも評価されるうえでたいへん重要であった。実際 PAFID にとってミンドロ地域の活動は経費がかかるにもかかわらず継続していたのは、こうした理由からである。また、NGO が数多く存在すると、必然的に NGO の活動領域とファン드를めぐっての競争が激化する。たとえば、環境問題への関心の高まりを受けて、1990年代にはフィリピン農村再建運動 (PRRM) のような開発 NGO も「環境と開発」を活動方針として掲げ、資金調達や活動領域の面でハリボンと対立した。

終章でのポイントは次の 2 点となる。第 1 は、道德資本を蓄積するということは、道徳的・慈善的な行動を通して組織の信頼や評価を高めるという点である。これにより、NGO は政府や市民社会への影響力を高め、積極的に活動することができるだけでなく、組織の運営や経営も安定させることができる。また、NGO はこの道德資本を蓄積させるために政治戦略を練り、資金調達を行い、活動領域を設定することから、NGO を企業家としてとらえる視点が有効であると考えられる。しかし、NGO の信頼・評価は政治

的、偶発的かつ相対的なものである。また、どの NGO もこの道德資本を追求する結果、ジレンマが生じて NGO の行動が非合理的になることがある。

第 2 は、道德資本の概念は PAFID とハリボンだけでなく他の大小の NGO にも当てはまる点である。さらに、本書は政治家が支援を引き出し、支配の正当性を高めるプロセスや、フェアトレードや有機農業などのビジネスを分析する際にも道德資本の概念は有効であると締めくくっている。

若干のコメント

以下、2 点に絞って簡単にコメントをしたい。

第 1 に、本書は NGO の道徳の役割に注目し、道德資本を蓄積するという規範に則って行動する「企業」であると明快に指摘したことで、NGO に対する新しい見方を提供したと評価できる。道德資本という考え方に従えば、NGO が政府を批判しながらも、プロジェクトやイシューによっては協調したり、ドナーからの資金提供を拒否するなど、一見すると矛盾する行動の背景を簡単に理解することができるだけでなく、他の NGO についても普遍化することができる。

たとえば、個人的な反省であるが、評者はフィリピンの農地改革を求める NGO や住民組織について論文を執筆した際に、ケース・スタディとして取り上げた NGO が農地改革省に対して批判的協調という路線を取ることは、政策への影響力を高めてプロジェクトの成功につながるとして評価した。しかし、なぜ NGO がそのような行動を取るかという分析には至らなかった。そのため、批判的協調は単なる国家の下請化ではないのか、という指摘に対して十分に回答できなかった。また、評者が取り上げた NGO の資金源のひとつがフィリピン政府であったことについての解釈も不十分であるとの指摘を受けたことがあった [堀 2005]。しかし、道德資本の蓄積という観点からこうした問題を考えれば、NGO は社会や人々に「良いことをしている」と信頼・評価されると判断した範囲において (失敗する可能性もあるが)、批判的協調路線を取り、政府からも資金提供

を受けていると解釈することができる。

また、現在日本の NGO 業界では、その行動様式のあり方や存在意義が問われ始めているが、これについても道德資本という考え方は有効であるように思われる。たとえば、2004年4月から日本の NGO スタッフによって「連続共同討議：NGO 運動はどこへ向かうのか？」と題された勉強会が開かれた。これは NGO 内部から、NGO は政府や国際機関の下請け機関化しているのではないだろうか、NGO は専門性を売りにしたことで、その声を代表とすると主張する草の根の人々、共同体、社会運動から遊離したのではないか、そもそも NGO は何をもってその存在を正当化するのか、といった疑問を出発点としている [藤岡 2005, 140]。その根底には、NGO のそもそもの道徳的役割は国家を相対化し、既存の権力構造を変える新しいアクターであるはず（あるべき）なのに、道徳よりも NGO 組織自体の安定化を優先させる NGO が出現するなど、道徳資本を蓄積しようとする際の優先順位が揺らいでいる組織の存在が背景にあると思われる。こうした問いの答えとして、反国際差別運動（IMADR）の藤岡美恵子は「NGO がまず手をつけるべきなのは、自らの組織のあり方を決めている価値観、思想を再度問い直し、それが自分たちの実現したいこととどう関係するのかをきちんと考え、オープンに討論することだろう」と記している [藤岡 2005, 147]。この自らの組織のあり方を決めている価値観、思想を再度問い直すことは、NGO の道徳的役割と、道徳資本を蓄積する方法（戦略）の再検討を意味しているように思われる。

しかし、その一方で、NGO の行動を理解するため

には、道徳的資本という概念だけが有効であるのかは定かでない。したがって、この道徳資本の概念の有効性、普遍性の再検討を第2点目のコメントとして挙げておきたい。

いずれにせよ、NGO に対しては悲観せず、楽観せずという視点が必要であろう。今後は NGO の活動内容や市民社会での役割、政策への影響といった実践面を分析するだけでなく、NGO の組織のあり方を決定する価値・思想も踏まえた議論が本格化するだろう。そのうえでも、本書はフィリピンの NGO や「もうひとつの NGO 論」に関心を持つ者にとっては重要な先行研究となるであろう。

文献リスト

<日本語文献>

藤岡美恵子 2005. 「NGO は社会変革に役立つのか？」

NGO と社会運動をめぐって 』『インパクション』145号（2月号）.

堀芳枝 2005. 『内発的民主主義への一考察 フィリピンの農地改革における政府、NGO 住民組織 』国際書院 .

<英語文献>

Korten, David 1990. *Getting to the 21st Century*. West Hartford: Kumarian Press.

Smillie, Ian 1995. *The Alms Bazar*. London: Intermediate Technology.

（恵泉女学園大学人間社会学部助教授）