

日本のNGO政策に関する一考察

斎 藤 元 一

目 次

はじめに

一、国際社会のパワー・シフト

二、日本のNGO

三、日本政府のNGO政策

四、存在感を強めるNGO

五、九州・沖縄サミットとNGO

おわりに

はじめに

NGO (Non-Governmental Organization) とは一般に「非政府組織」と定義されているが、本稿では「営利活動せず、国際協力に携わる市民組織」を指すこととする。

NGOは、国連憲章第七条の「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のあるNGOと協議するために、適当な取極を行うことができる」¹（一九四五年）という文章によって公認された形となった。

いまのNGOに相当する団体²の存在は、国連が公認する百年以上も前にアメリカで確認されている。フランスの思想家トクヴィルが『アメリカの民主政治』のなかで、アメリカ人は年齢、職業、気質に関係なく「絶えず団結している」²と指摘している。そして「新しい企画事業の首位には、フランスでは政府が、イギリスでは大領主が見出されるようなあらゆる場合に、アメリカ連邦では団体が見出されるとみてよい」³と述べている。トクヴィルはアメリカの知的ならびに道徳的な諸団体を高く評価し、「人々が文明人としてとどまり、または文明人となるためには、人々の間で地位の平等が増大するのに正比例して、団結の術が発展し、そして完成されることが必要である」⁴と言っている。

一八三〇年代、アメリカのNGOは国内で活動していたが、国際的に活躍するNGOも日本の鎖国時代に登場している。代表的な例としては「国際赤十字」（設立一八六三年）⁵があげられる。戦時の傷病者を救援するため作られたもので、創設者のスイス人アンリ・デュナンは、第一回ノーベル平和賞を受賞している。

二〇世紀に入り第一次、第二次の世界大戦が起こると人道的な救援活動が必要とされ、国際NGOは量的にも質的

にも充実していく。たとえば一九四〇年には約四〇〇を数えるに過ぎなかった国際NGOが、一九五〇年には倍近い約七五〇に増えている⁵⁾。

わが国では、国際的な人権NGOや環境NGOが日本支部を設立しはじめた一九七〇年代から、国際NGOの活動は本格化する。ヴェトナム戦争終結後のインドシナ難民の大量流出も、日本のNGO活動に拍車をかけることになった。

一、国際社会におけるパワー・シフト

国際社会におけるNGOの活動が、新しい社会運動として目立ってきたのは一九六〇年代からであるが、注目され始めたのは、一九七二年にスウェーデンの首都ストックホルムで開かれた国連人間環境会議からである。会議には一三カ国の政府代表のほか、欧米を中心とする約四〇〇のNGOから数百人がオブザーバーとして参加し、⁶⁾公開討論会を開いたりデモ行進をしたりして国連の議論に圧力をかけたのであった。

一九七七年に人権擁護NGOである「アムネスティ・インターナショナル」がノーベル平和賞を受賞したことは、NGOの影響力が国際的に認知されたことを意味した。アムネスティ・インターナショナル（一九六一年設立）は、創立十周年を記念して拷問廃止運動をはじめた。そして拷問廃止の国際協定をめざして一大キャンペーンを繰り広げる。具体的には史上初の世界「拷問報告書」を刊行したり、拷問に関する世界会議を開催したり、国連総会で「拷問等禁止宣言」を採択させたりして、最終的に国連総会で「拷問等禁止条約」を採択させるに至る（一九八四年）。ち

なみに日本支部は一九七〇年に設立され、会員数は約八千三百人、東京と大阪に事務所を置き、広範な活動をしている。⁷

わが国で知名度の高いNGOといえば、「グリーン・ピース」（一九七一年設立）があげられる。環境保護NGOであるグリーン・ピースは、設立当初フランスの核実験を阻止しようとした過激な直接行動で有名になったが、日本では、長崎県壱岐でイルカ三〇〇頭を逃がしたり（一九八〇年）、海上で反捕鯨活動をしたことがマスコミで大きく報道され（一九八一年）、その名が知られるようになった。そして日本政府のプルトニウム海上輸送に反対しての空からと海からの追跡行動（一九九二―一九九三年）で、その機動力と情報収集能力を世界に見せつけた。

このように日本人を悪者に仕立てあげ、自らは「正義の味方」よろしく行動するグリーン・ピースの印象は、少なくとも日本では好ましいとは言えなかった。この印象を一変させたのは、ロシア海軍の日本海への放射性廃棄物の投棄を、グリーン・ピースが追跡し、インマルサット（国際海事衛星機構）を通じて世界に映像を送った一件である（一九九三年）。それまでは厄介者あつかいしていたグリーン・ピースから外務省が情報をもらい、ロシア海軍の日本海への放射性廃棄物の投棄を中止させるに至ったことは、そのNGOに対する評価を大いに高めることになった。

国際社会においてNGOが脇役から主役の座に躍り出たのは、一九九〇年代にはいつてからのことである。米外交問題評議会の上席研究員ジェシカ・マシューズによれば、状況が一変したのは、一九九二年にリオデジャネイロで開かれた地球環境サミットにつながる世界気候条約をめぐる交渉のさいで、NGOは「政府が動き出すはるか前から温室効果気体管理合意を交渉課題として設定し、その枠組みと内容のほとんどを提案し、政府にロビー攻勢をかける」とともに、大衆の圧力を動員して、話し合いが始まった当初は彼ら以外のだれも実現不可能だとみていた合意を成功へ

と導いたのだ⁹という。こうして「NGO、多国間機構、国家というアクターたちの間での『パワー・シフト』、それもおそらくはNGOに一方的にバランスが傾斜した『パワー・シフト』が起きている¹⁰」とマシューズは指摘している。

NGOの連合体である「地雷禁止国際キャンペーン」(ICBL)が、各国政府を説得してオスロでの政府間会議の開催にこぎつけ、対人地雷全面禁止条約を採択させたのは、まさに国際社会におけるパワー・シフトを実感させるものであった。

対人地雷は、世界各地に一億一千万個以上、埋設されていると言われ、毎年二万五千人もの死傷者を出してきた。こうした地雷の使用を禁止したり制限したりする協議は、国連のジュネーヴ軍縮会議で行われていたが、一国でも反対すれば何も決定できないという国々がある限り、ジュネーヴ会議で何らかの結論を出すことは不可能であった¹¹。

これに対し一九九二年に旗揚げした約千のNGOの連合組織である地雷禁止国際キャンペーンは、対人地雷の禁止に難色を示す国々には参加を求めず、賛成の国々だけで全面禁止条約を作ることを提案した。このアイデアを引き取ったのがカナダ政府で、その首都オタワで一九九六年十月から始まった一連の会議はオタワ・プロセスと呼ばれた。そしてカナダのほかベルギー、オーストリア、北欧諸国といった中小の国々が中核となる一方、NGOは条約の草案づくりや世論の喚起を担当し、官民一体となって地雷禁止キャンペーンを繰り広げた。イギリスの故ダイアナ皇太子妃が、生前アンゴラやボスニア・ヘルツェゴビナの地雷原に立ち、地雷廃絶を訴えたことも、世界の関心を高めるのに役立った¹²。こうしてオタワ・プロセスは、最初の会議から一年たらずで対人地雷全面禁止条約の採択(一九九七年

九月）にこぎつけ、その三カ月後には一二一カ国が署名するという大きな成果を収めたのであった。¹³

この対人地雷全面禁止条約には、アメリカ、ロシア、中国といった地雷大国は参加しなかったが、日本は当初の対米追随外交をあらため、小渕恵三外相が署名式に出席した。これはアメリカの顔色をうかがう外務省に対し、小渕外相がリーダーシップを発揮したもので、現代の日本の外交において政治家が主導権をとった希有な事例として記憶されることになった。

地雷禁止国際キャンペーンとその世話人ジョディ・ウィリアムズさん（米国人女性）は、一九九七年のノーベル平和賞を受賞した。授賞式でウィリアムズさんは、「今や私たち（NGO）こそがスーパーパワー（超大国）なのです」¹⁴と述べ、国際社会においてパワー・シフトが起こったことを高らかに宣言したのであった。

一九九九年のノーベル平和賞が「国境なき医師団」に贈られたことも、あらためてNGOの活躍ぶりを世界に印象づけることとなった。国境なき医師団（設立一九七一年）は、戦争や天災などで医療が必要な地域にボランティアの医師や看護婦を派遣してきており、一九九八年には世界八〇カ国以上で約二千人が人道援助活動を行なった。¹⁵同様の活動をしてきた国際赤十字が、現地の政治にはいつさい関与しないという方針であるのに対し、国境なき医師団は、難民たちの聞き取り調査も行ない、「悲惨な事態の原因を明らかにすることで、暴力や権力の乱用に反対する世論の形成にも貢献した」¹⁶ことが授賞理由にあげられた。一九九二年に設立された日本支部には一六二人の医師、看護婦が登録しており、コソヴォ、ケニア、タイ、カンボジアなどで国際チームの一員として活躍してきた。¹⁷地雷禁止国際キャンペーンにつづく国境なき医師団のノーベル平和賞受賞は、国際社会におけるパワー・シフトが確実に進行していることを世に知らしめることとなった。

二、日本のNGOの現状

国際社会におけるにおけるNGOの華々しい活躍は、わが国のNGOが「他の先進工業諸国に比べて、いかにも貧弱で、立ち遅れている」ことを思い起こさせる。その理由としては、日本が「会社社会」の伝統をもち、市民の社会活動、対外活動の余地が少なかったためという見方がある。またパワー・シフトを指摘したジェシカ・マシューズは、その論文のなかで日本を中国や中東諸国などとともに「文化的制約や権威主義政権の存在によって市民社会の活動がひどく低調な地域」²⁰にあげている。さらに故馬場伸也は、日本人が「人類益」にかかわる世界問題に関心がうすい根本的要因は、「われわれ自身の閉鎖性と排他性、換言すれば『内なる国際化』の希薄性に由来する」と述べた。²¹

戦後ヨーロッパにおいてNGOが次々に設立され、人々の支持を得た理由は、「旧植民地に対する使命感、あるいは過去の植民地支配への深い反省があげられる」という。一方で、わが国では明治以来の「近代化」の歴史のなかで、「南に対する無関心や時には蔑視感すらあった」ことは否定できない。また伝統的に『官尊民卑』の風潮があり、市民が直接国際問題に関わる発想が弱かった²³ことも確かである。要するにボランティアに相当する日本語がないことから明らかかなように、わが国はNGOが育ちやすい社会とはいえない。阪神大震災のあった一九九五年に、ようやく「ボランティア元年」を迎えたと言われたのは記憶に新しい。

ネットワーク型NGOであるNGO活動推進センターがまとめた「NGOデータブック⁹⁸」²⁴によると、海外協力を活動主体とする日本のNGOが設立され始めたのは、一九六〇年代にはいつてからである。そして高度経済成長時代

を経て一九七〇年代に入ると、発展途上国の貧困問題や開発に協力しようと活動を始めるNGOが徐々に増え始める。国際的な人権・環境NGOが日本に拠点を設ける一方、わが国の主要なNGOが産声をあげる。

開発協力NGOである「ヘルプ・バン格拉デシュ・コミッティ」（HBC＝現シャプラニール市民による海外協力の会）は、独立して間もないバン格拉デシュの復興に協力しようと設立された（一九七二年）。大量の飢餓難民があふれていたバン格拉デシュには、海外から多数のNGOが「競争のように」やってきて救援活動にあたっていたが、いわば単なる応急手当にすぎなかった。それらはバン格拉デシュの開発・発展にはつながらなかった。そこでHBCは「貧困を生みだしているバン格拉デシュの農村で、貧しい村人が自分たちの経済的・社会的地位を自力で向上させていけるような協力」²⁵の方法はないものかと模索したという。そしてベンガル語でグループを意味する「シヨミティ」と呼ばれる相互扶助組織の結成を働きかけ、これを基本に農民の生活向上を図ってきた。シャプラニールは、創立二〇周年を機に新たにネパールを活動拠点に加え、現地のNGOと組んで共同で活動している。²⁶

「難民を助ける会」（設立一九七九年）は、前述した地雷禁止国際キャンペーンに参加している。その名称の通り、当初はインドシナに大量に発生した難民を救済することが主な活動であったが、対人地雷の撤去を求めるキャンペーンでは、「サニールのおねがい、地雷ではなく花をください」²⁷と題する絵本を刊行（一九九六年）している。すべてボランティアによって出版され、一冊（千五百円）売れると六〇〇円がイギリスの地雷撤去が専門のNGOに送られる。カンボジアなら一〇平方メートルの土地が安全な土地に生まれ変わるといふ。この本は発売から五ヵ月ほどで二万部を超えるベストセラーとなり、絵本としては異例の売れ行きを示して注目された。²⁸

昨年六月、NATO（北大西洋条約機構）によるユーゴスラヴィア空爆の終了直後、コンヴォオ自治州では各国から

集まった一〇〇を超すNGOが緊急支援を展開した。日本の七つのNGOも事務所を構え、住居づくりや医療支援の一翼を担った。²⁹ピースウィンズ・ジャパン、日本医療救援機構、日本緊急救援NGOグループなどの日本のNGOは、兵庫県から寄贈された仮設住宅五〇〇戸の輸送と設置、医療品・機材の提供、巡回医療などのプロジェクトを立ち上げた。³⁰このコンヴォ緊急援助において日本は前例のない「政・官・NGOの連携プレー」を実現し、外務省がNGOに対して直接、総額三億五千五十万円の資金援助を行なう決定を下している。³¹

全般的に日本のNGOは歴史が浅く、その設立は一九七〇年代に三三、八〇年代に一三二、九〇年代に一九〇と増えているものの、総数は三六八にすぎない。³²世界に目を転じると、国際的に活動するNGOの数は九〇年代に急増し、九九年には三万八千団体を数えている。³³また世界の全てのNGOの数は「二〇〇万団体とも言われるが、実際には見当がつかない」³⁴（外務省）という。わが国のNGOは実数が少ないうえに会員総数も約三〇万人で頭打ちの状態になっている。会員数が多いNGOでさえ、欧米諸国のNGOと比べるとケタ違いの少なさである。ちなみに会員数が多い日本のNGOは一位、日本フォスター・プラン協会五万七千人、二位、世界自然保護基金日本委員会五万四千人、三位、ワールド・ビジョン・ジャパン一万四千人、四位、日本民衆交流センター一万三千人、五位、日本国際飢餓対策機構一万二千人となっている。³⁵このうち一、三、四位の各団体は里親制度をとっている。わが国のNGOの会員数が伸び悩んでいるのは、ボランティア活動や国際協力となると尻込みする日本人が少なくないためと思われる。

このようにNGOの支持基盤が脆弱であることから、「多くのNGOは恒常的な資金不足の中で援助活動に取り組まざるをえない状況」³⁶にある。NGOデータブック⁹⁸によると、財政規模別では年収三〇〇万円未満から三九億円までとばらつきが大きいが、五千万円未満のNGOが全体の約三分の二を占めている。年収の上位を見てみると、一位、

日本フォスター・プラン協会三九億円、二位、オイスカ一二億五千万円、三位、家族計画国際協力財団九億三千万円、四位、ワールド・ビジョン・ジャパン八億九千万円、五位、曹洞宗国際ボランティア会七億二千万円となっている。

次に収入源を見ると、個人や法人などからの寄付が四三・九パーセントを占めて最も多く、次いで会員からの会費一七・四パーセント、バザーやコンサートなどの事業収入七・六パーセントの順になっており、一九九六年度のNGOの収入は、二一七団体で合計一九二億六千万円になっている。一方、支出の内訳は、事業費が七八・四パーセント（海外向け六〇・八パーセント、国内向け一六・二パーセント）、事務管理費一五・二パーセント（人件費一三パーセント、事務所費二・二パーセント）、繰越金その他六・四パーセントとなっている。人件費については、全体の約三〇パーセントにあたる六二団体でゼロ、つまり無償のボランティアによって運営されている。また人件費を支出している団体でも、標準的には四〇〇万円前後のようである。

これまで見てきたように日本のNGOは、会員数や財政規模、それに影響力において、東になっても欧米の巨大なNGOには敵わないというのが現状である。だが、二一世紀には一段とパワー・シフトが進み、国家に代わってNGOが世界的問題の主役に躍り出るものと多くの識者たちは予測している。このため各国政府は、外交的イニシアティブを取るには軍事力や経済力だけではなく、確かな実績を持つNGOが必要であると考えるようになってきた。何事にも立ち遅れが指摘される日本政府だが、NGO政策に関しても然りで、ようやく本格的に力を入れ始めたのは十年ほど前のことに過ぎない。

三、日本政府のNGO政策

「NGO排除」を原則としてきた日本政府が、「NGOとの連携を強化する」（閣議決定）方針を打ち出したのは一九八八年六月のことであった。そして翌一九八九年度予算で、「NGO事業補助金制度」（正式名称、国際開発協力関係民間公益団体補助金）が創設された。この制度は、日本のNGOが開発途上国で行なう一定の分野での開発協力活動に対し、建設費、専門家の人件費や渡航費など定められた経費について一定の割合を補助するものである。予算額は、この制度が始まった一九八九年度の約一億一千万円から年々増加し、一九九七年度には約一二億円に達したが、その後は政府の補助金削減の方針により低減傾向にある。³⁷ちなみに二〇〇〇年度の予算は、六億八千四百万円である。

補助金の交付実績（一九九八年度）を見てみると、診療所建設や医師・看護婦等の派遣などから成る医療事業が二八・六パーセントを占めて最も多く、次いで地域総合振興事業一六・九パーセント、農漁村開発事業一一・一パーセント、人材育成事業一〇・六パーセント、女性自立支援事業七・九パーセントの順になっている。また地域別には、カンボジア、フィリピン、ネパール、ヴェトナムなどのアジア地域が六五・二パーセントを占め、次いでケニア、ザンビア、ジブティなどのアフリカ地域一四・二パーセントとなっている。³⁸

政府がNGO支援を予算化した一九八九年度には、「草の根無償資金協力」（当初の名称、小規模無償資金協力）も発足した。これは開発途上国で活動するNGO、地方公共団体、病院、学校などが実施する経済・社会開発プロジェクトに対し、在外公館が中心となって資金協力を行なう制度である。当初三億円で始まった草の根無償資金協力は、

一九九五年度には三〇億円、二〇〇〇年度には八五億円に増加している。資金協力の対象団体としてはNGOが最も多く（九八年度の金額ベースで約五五パーセント）、特に現地NGOに多くの資金が供与されている（同四三パーセント）。また途上国の地方公共団体（二二パーセント）、教育・研究機関（一五パーセント）となっており、日本のNGOに対する資金協力は約四パーセントである。³⁹

一九九一年度に始まった郵政省の「国際ボランティア貯金の寄付金配分制度」は、ユニークなNGO支援策である。この制度は、郵便局の郵便貯金や貯蓄貯金の利子の一部または全部を寄付してもらい、開発途上地域の住民の福祉の向上に寄与するNGOに配分するものである。当初は利子の二〇パーセントの寄付を求めたが、その後は二〇から一〇〇パーセントの間で、一〇パーセント単位で自由に選べるように変更された。

国際ボランティア貯金の加入者数は、年々順調に増えてつづけ、昨年十月末現在で二、五八六万件を数えている。また配分金額も、制度がスタートした翌一九九二年度には二五億円を超え、一九九五年度には二八億円を突破した。しかし、超低金利時代に入ると配分金額は半分以上に減り、一九九九年度は一一億八千万円であった。これを配分されたのは五〇カ国の二〇二のNGOで、二三七の事業に対して与えられた。⁴⁰

援助分野別に見てみると、医療・衛生が三三・九パーセントを占めて最も多く、次いで教育二四・五パーセント、農業指導等農村開発一四パーセント、生活改善一般一一・八パーセントなどとなっている。また援助対象者別に見てみると、住民一般が三三・二パーセント、次いで子供二九・九パーセント、農民の自立のため一六・八パーセント、難民一〇・九パーセントの順になっている。さらに地域別では、アジアへの配分が七〇パーセント近くを占め、次いでアフリカが二〇パーセント近くとなっている。⁴¹

日本のNGOの収入に占める国際ボランティア貯金の割合は、一九九二年度が六・四パーセント、一九九四年度は八・六パーセントになったが、一九九六年度は四・八パーセントに減っている。配分金を受けたNGOは、調査の対象になった二一七団体の半数近くの一〇七団体にのぼり、金額的には一千万円前後、収入に占める比率では二〇パーセント台というのが平均的だという。⁴²一九九九年度の配分金額が多かったNGOは、一位、日本国際ボランティアセンター二千九百万円、二位、難民を助ける会二千九百万円、三位、オイスカ二千八百万円、四位、シャンティ国際ボランティア会二千八百万円、五位、ペシャワール会二千八百万円となっている。⁴³

このほか環境庁が、一九九三年度から「地球環境基金」を発足させ、NGOが国内外で行なう環境保全活動に対し、資金や人材育成の面で支援をしている。地球環境基金は、政府出資金、公営競技、企業などの民間寄付金から成っており、今年三月末現在で一〇五億円が積み立てられている。今年度の政府の予算額を見ると、補助金八億一千四百万円、政府出資金五億円となっている。⁴⁴

発足以来の助成件数は一、二一七件、助成金額は四五億五千万円（一九九九年度まで）に達している。昨年度の助成例を見てみると、オイスカのスリランカ南部緑化事業、地球緑化センターの中国長江上流環境緑化整備事業、マンガローブ植林大作戦連絡協議会のタイ・ナコンシタマラート地区（緑のジュータン作戦）などがある。⁴⁵

ところで、NGOとの連携を強化する方針を閣議決定し、予算措置を講じて、日本政府がNGOとの連携に本腰を入れているとは国際社会では見なされなかった。一九九二年にブラジルのリオデジャネイロで開かれた地球環境サミットで、日本政府はNGO代表抜きで会議に臨み、国際的批判を浴びている。そのさい世界各国から集まったNGOが開いたフォーラムで、日本政府はゴールデンベビー賞を贈られた。その理由は参加国のなかでも最大規模クラス

の代表団を派遣しながら日本は、「サミット期間中、会議ではほとんど後方に座って発言しないなど、無責任な立場に終始した」⁴⁶というのである。ゴールデンベビーとは、最も幼稚だったとの皮肉であった。その二年後にエジプトのカイロで開かれた「国際人口・開発会議」で日本政府は、ようやく代表団のなかにNGO代表三人を初めて参加させたのである。

一方、外務省ではODA（政府開発援助）を実施するにあたり、NGOとの連携とNGO支援に取り組む必要があり、そのためにはNGOとの対話を重視するという方針を打ち出した。具体的には、民間の援助活動を専門に扱う機関として経済協力局内に「民間援助支援室」（一九九四年度）を設置したり、「外務省・NGO定期協議会」（一九九六年度）を年四回実施したり、「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブに関するNGOとの懇談会」（一九九四年度）を開催したりしている。こうして従来の「政府対NGO」という対決的な図式から「政府とNGO」という協調の図式へと転換をはかっている。⁴⁷

さらに一九九九年度から新たなNGO支援策が導入された。まず「相談員制度」は、NGO活動に関する様々な相談に応じられるよう全国各地のNGOのなかに相談員を置くものである。相談員は、NGOの組織づくりや管理運営のノウハウ、援助対象国の情報提供、補助金申請の仕方など、NGO活動に関する広範囲な問題について相談に応じることが期待されている。また「調査員制度」は、将来国際協力活動への参加を目指す若い世代を対象に、実際にNGO事業や運営に参加してもらい、NGOの抱える問題や課題を調査したうえで将来のNGOのあり方を示唆する提言を出してもらうものである。⁴⁸

このように日本政府がNGOに接近し、肩入れすればするほど、金も出すが口も出すということになりかねない。い

わば官製NGOになる恐れがあり、そうするとNGOの自主性が損なわれかねない。NGOが育ちにくい社会であることは前述した通りだが、促成栽培に走ることなく、長い目で見てNGOを育成するような施策が望まれる。

四、存在感を強めるNGO

昨年一月、アメリカ西海岸シアトルで開かれた世界貿易機関（WTO）の閣僚会議には、環境保護などを訴える七三七のNGOの代表や全米の労働組合の代表ら五万人が集結した。米政府は、開会前日を「NGOデー」に指定し、WTO主催の初の「NGOシンポジウム」も開かれた。その日に大規模なデモを組織したNGOは、初日も「人間の鎖」で会場周辺を取り囲んで会議出席者の入場を阻止したり、市中心部では商店の窓ガラスを割ったりして抗議行動を繰り広げた。NGO関係者は、「世界の注目を集め、企業寄りのWTOの姿勢を改善させるきっかけにしたかった。思い通りになった」⁴⁹と語った。

一方、警官隊は催涙弾を発射するなどしてデモ隊の排除につとめたが、五万人という大規模なデモ隊を鎮圧することではできず、シアトル市当局が非常事態宣言をして州兵の出動を求める騒ぎとなった。こうした混乱のためWTO閣僚会議は、開会が五時間半も遅れた。そして二日目も三日目も抗議行動がつづけられ最終日を迎えたが、会議は決裂という結末を見ることになった。このシアトルでのNGOの活動は、「暴走」⁵⁰という批判も浴びたが、クリントン大統領がNGOの「提起する多くの問題には本当に共感する」と語ったこともあって、その存在感をいちだんと強めることになった。

「NGO後進国」⁵¹の日本でも、政府が刊行する白書や青書でNGOの役割を重視する記述が目立つようになってきた。たとえば「外交青書二〇〇〇」は、一九九九年の国際社会における三つの動きの一つとして「人間個人に着目した対応の重要性の高まり」を取り上げ、「人間が個人として尊重され、個人の可能性が発揮でき、社会の構成員として責任を果たし得る社会を構築するためには、市民の自発的な取組が不可欠であることから、国際社会の諸課題への取組において非政府組織（NGO）等に代表される市民社会（シビル・ソサイエティー）の果たす役割がますます重要になってきている」⁵²と述べている。

青書はまた、ユーゴスラヴィア・コソヴォ、東チモールなどの地域紛争やトルコ、台湾における自然災害が多発したことに触れ、「これらに際して緊急かつ大規模な人道援助活動におけるNGOの役割の重要性が改めて認識された」と記している。そして政府としては「日本のNGOの行う緊急人道支援事業への支援を拡充しかつより迅速に実施できるようにする等の措置を迅速に行った」と述べている。

「通商白書二〇〇〇」も、経済のグローバル化を背景に国際的NGOの役割が重要視されているとして、初めてNGOにスポットを当て注目された。⁵⁴白書は、欧米を中心に貿易自由化への関心を高めている「市民社会の担い手」とNGOを位置づけ、「政府とは異なる視点やノウハウを有する各種のNGOは、多様な社会ニーズを抱えた国際社会において、政府の果たすべき機能を補い、あるいは政府の対応が及ばない分野を埋めてきた」⁵⁵と高く評価している。

また昨年末のシアトルでのWTO閣僚会議に影響したNGOの活動にも触れ、ウルグアイ・ラウンドにつづく新ラウンドの立ち上げに失敗した一因として、環境NGOや労組などの大規模なデモにより「市内が混乱したあおりを受けて時間的制約がより一層厳しくなり、事務レベル、閣僚レベルで十分に論議が尽くせなかったこと」⁵⁶をあげている。

そしてNGOの果たす役割は今後とも重要であるとして、「政策形成過程に市民社会の関心を具体的に伝え、また、特定の分野の専門知識・専門技能を活かし、当該分野において政府を補完する役割の重要性は注目される」⁵⁷と記している。

これまでは核を保有する五カ国が牛耳っていた感のある核不拡散条約（NPT）会議だったが、今年四月から始まった再検討会議では、NGOの人々が各国政府代表を前に初めて意見を述べた。「私たちの参加が軍縮を進めるうえで重要な一歩になる」というNGO代表たち一五人の発言は三時間にわたったが、その一番手として登場したのはヒロシマ、ナガサキを代表した長崎市の伊藤一長市長であった。「過去の憎しみや恨みから核兵器の廃絶を訴えているのではない。核兵器が国際法に違反する非人道的な兵器であることを五十五年前のあの悲惨な体験で知ったからだ」⁵⁸と述べた伊藤市長は、今なお多くの人々が後遺症に苦しんでいる現状を訴え、核抑止政策に固執しているアメリカなど核保有国を痛烈に批判した。NGO側には「対人地雷全面禁止条約を実現させたパワーを再現したい」との思いがあったようである。

五、九州・沖縄サミットとNGO

七月の九州・沖縄サミット（主要国首脳会議）で、G8との対話を求めるNGOにどう対応するかは、議長国である日本政府・外務省にとって大きな懸案事項の一つであった。昨年末のシアトルでのWTO閣僚会議に五万人が集結したあともNGOは、今年四月の国際通貨基金（IMF）・世界銀行の合同会議に二万人、アジア開発銀行（ADB）

の総会に三千人が集まり、先進国主導の政策決定に反対して大規模なデモや集会を開き氣勢をあげた。このため外務省は当初、九州・沖縄サミットから「NGOは穏やかに排除する」方針であった。⁵⁹二年前の「NGOとの連携を強化する」という閣議決定を忘れたような外務省の姿勢は、いまだに官尊民卑的な思考が根強いことを露呈するものであった。

この方針が大きく変わったのは、五月に森首相がG8各国を歴訪してからのことで、何人もの首脳から「NGOの主張は重視すべきだ」と助言されたためだという。そしてサミット準備チームのNGO担当を務めた側嶋秀展・国際エネルギー課長が、「サミットの成功には、NGOとの意思疎通が不可欠」と言うように、外務省はNGOとの対話を重視する姿勢を打ち出す。そして地元NGOの要望を受け入れて初めて臨時のNGOセンターを、サミット会場となつた名護市内に設けるというサービスもした。このNGOセンターは国内外四四団体の現地事務局となり、三日間で計二七回の記者会見が行われたが、プレスセンターから徒歩一五分という近さにも拘わらず、記者たちの集まりは悪かつたという。⁶²

日本政府とNGOとの対話は、九州・沖縄サミットを決定した故小渕前首相が三月に、途上国の債務帳消しを訴えるNGO連合体「ジュビリー二〇〇〇」のメンバーと会談したのをはじめ、四月には外務省の飯村豊・経済協力局長が、沖縄におけるジュビリーの受け入れ先である連合沖縄を訪れ、政府の貧困国救済策を説明したり、五月にはサミット蔵相会議が予定されていた福岡市で開かれた大蔵省と地元NGOとの対話集会に、同省の国際部門のトップである黒田東彦財務官が出席したりしている。⁶⁴

九州・沖縄サミットに向けて様々なNGOが開いたシンポジウムや集会は、六月からサミット直前までに二〇近く

にのぼったという。⁶⁵ 主なものとしては国際女性サミット、民衆の安全保障・沖縄国際フォーラム、ジュビリー二〇〇〇沖縄国際会議が開かれた。このうち国際キャンペーンであるジュビリー二〇〇〇は、昨年のケルン・サミットで首脳会議の会場を約三万五千人の「人間の鎖」で包囲し、千七百万人分の署名を議長国ドイツのシュレーダー首相に届けた。⁶⁶ 今年四月にジュビリー二〇〇〇のメンバーら約一〇〇人が、東京・霞ヶ関の大蔵省前で「人間の鎖」を作り、議長国の日本がサミットで途上国の債務帳消しに積極的に取り組むよう求めた。⁶⁷

NGOとの対話を重視する姿勢を打ち出した日本政府にとって、NGO代表と首相との会談はその目玉となるはずだった。だが、名護市内の首相の宿舎のホテルで行われた会談に出席を認められたのは、ジュビリー二〇〇〇、もう一つの経済サミット(TOES)、国境なき医師団、沖縄環境ネットワーク、NGOセンター連絡会の五団体だけで、しかも会談の時間は約三五分間にすぎなかった。森首相は会談で「貴重な意見をありがとう。首脳会議でも十分反映していきたい」と語ったが、NGOにとっては対話の中身もサミットの結果も、満足を得るものではなかったようである。⁶⁸

今回のサミットでは途上国の債務帳消しがNGOにとって大きな関心の一つであったが、ロシアを除くG7の首脳は、「軍事的衝突により影響を受けている国に対しては債務帳消しをしない」という声明を出した。これに対しジュビリー二〇〇〇は、「途上国の紛争で使用されている武器を輸出しているのは、まさにこの声明を発している国々であるという事実一言も触れられていない」と強い憤りをあらわにした。そしてジュビリー二〇〇〇のアン・ペティフォア英国代表は、「ケルン会議で合意された七〇〇億ドルという帳消し金額を一五〇億ドルに減らし、実施時期も遅らせようとしている今回のサミットは、貧しい人に背を向けた無駄な会議」⁶⁹であると評した。

サミット閉幕にあたり、沖縄に集まったNGO四四団体のうち、NGO活動推進センター、ネットワーク「地球村」、沖縄環境ネットワーク、ジュビリー二〇〇〇など一八団体が、次のような「NGO共同宣言」（要旨）を発表した。

沖縄サミット閉幕にあたり、われわれNGOは平和・環境・健康・福祉・人権を最優先すべきだとの視点に立つて以下のことを宣言する。

- ① 私たちは平和と安全を求める。国境・人種・宗教を越え、対話による紛争解決を求める。他国への新しい軍事基地建設に反対するとともに既存基地の早期撤退と汚染浄化を求める。
- ② 貧困を生む不公正な国際経済の構造変革に取り組むことを求める。
- ③ G7首脳に、貧しい人々の生命までも犠牲にしないで返済不可能な債務の帳消しを求める。
- ④ 遺伝子操作作物、残留性有機汚染物質や環境ホルモンについて安全性が証明されない限り徹底的な法規制を行うことを求める。

- ⑤ 環境と健康は経済活動に優先するという基本理念を打ち出すよう求める。

- ⑥ G8首脳とNGOが対等な立場で直接対話する機会を設けることを強く要望する。⁷⁰

サミット史上空前の八一四億という巨額の予算が投じられた九州・沖縄サミットは、七月二日から三日間の会議を終え、「G8首脳宣言」を発したが、その「前文」は次の通りであった。

一、新しい世紀への移行に際し、我々は新しい課題に真剣に取り組む。紛争と貧困の根本原因に取り組む。情報技術（IT）や生命科学分野の新技术によりつくられた機会を果敢につかまえないといけない。

一、我々は、開発途上国をはじめとする諸国や国際機関、民間セクター及び非政府組織（NGO）を含む市民社

会との新しいパートナーシップに取り組まなければならない。

一、我々は、効果的で効率的な国連を実現するための努力を続ける。安全保障理事会を含む国連の改革が不可欠だと確信している。⁷¹

NGO側が、G8首脳と対等な立場で対話する機会を求めたのに対し、首脳側も、NGOを含む市民社会との新しいパートナーシップに取り組む姿勢を打ち出し、九州・沖縄サミットはNGOにとって一歩前進した形となった。

おわりに

海外で紛争や災害が発生したとき、日本のNGOが直ちに緊急支援に出發できる新しいシステム「ジャパン・プラットフォーム」が発足することになった。民族紛争による難民や地震などの自然災害が発生したとき、資金力が弱い日本のNGOは出遅れることが多く、欧米のNGOの下請け的な仕事しか残っていないことが少なかつた。⁷²このため外務省が五億円程度の資金を用意し、企業は通信機材や車両や技術を提供し、NGOが迅速に現地入りして救援活動ができるよう、政府・経済界・NGOの三者協力体制が作られたのである。八月に行われた記者会見には、ピー・スウインズ・ジャパン、経団連、外務省の各担当者が出席し、具体的なプロジェクトとしては「緊急事態発生から二、三週間で二万人の難民を収容できるキャンプを目指す」ことを明らかにした。

「援助の顔が見えない」と言われることが多い外務省は、NGOを通じて援助競争で欧米に対抗したいと考えているようである。⁷⁴ ジャパン・プラットフォームが、NGO後進国の日本にとって歓迎すべき動きであることは言うまで

もない。だが、政府には資金を確保しただけで自己満足してもらっては困る。ボランティア活動の伝統が乏しく、NGOの活動の歴史も浅い日本は、いまNGO先進国の仲間入りができるような国づくりこそ必要とされているのだ。それにはNGOを社会全体で支えるための制度、なかでも寄付金に対する税制優遇措置の実現が望まれることは周知の通りである。

一九九五年一月の阪神大震災をきっかけに、NPO（営利を目的としない民間団体）が簡単に法人になれるようにと、一九九八年三月にNPO法（特定非営利活動促進法）が作られてから二年以上が経過した。国会は、NPO法の採決時に「税制を含めた制度の見直しを施行から二年以内に検討し、結論を得る」と決議したが、見直しの動きは鈍い。NPO法が改正されて、寄付金は納税のさい控除されることが実現したら、NGOへの寄付金の流れは大きく変わるものと期待されている。

国連は、二一世紀最初の年である来年を、「ボランティア国際年」とすることを決めた。国連の安保理の常任理事国入りを目指す日本としては、NGO後進国という汚名を一日も早く返上したいところである。二一世紀には、国際社会においてNGOの果たす役割が、ますます大きくなることは確実である。そして先進国とは、これまでの軍事大国や経済大国ではなく、世界で活躍するNGOを有することが、重要な判断基準の一つになりそうである。それだけに日本は、来年の国連のボランティア国際年を、「ボランティア日本年」にすることが強く望まれる。

注

- 1 国際連合広報局「国際連合の基礎知識」世界の動き社、一九九九年、三七三頁。
- 2 A・トクヴィル「アメリカの民主政治」(下) 井伊玄太郎訳、講談社(学術文庫)、一九八七年、二〇〇頁。
- 3 同書、二〇一頁。
- 4 同書、二〇八頁。
- 5 入江昭「国際社会と非政府団体」(大畑篤四郎教授古稀記念「国際社会の変容と行為体」成文堂、一九九九年)二八一頁。
- 6 馬場伸也「国際社会のゆくえ」(馬場伸也編「講座政治学V、国際関係」三嶺書房、一九八八年)二七—三一頁。
- 7 杉下恒夫「NGOの世界」都市出版、二〇〇〇年、一五〇—一五五頁。
- 8 マイケル・ブラウン、ジョン・メイ「グリーンピース・ストーリー」中野治子訳、山と溪谷社、一九九五年、三二七—三二八頁。
- 9 ジェシカ・マシューズ「パワーシフト、グローバル市民社会の台頭」(中央公論、一九九七年二月号)三七四—三七五頁。同書、三六九頁。
- 10 田中英也「対人地雷全面禁止条約」(朝日年鑑一九九八、朝日新聞社、一九九八年)四六〇頁。
- 11 朝日新聞、一九九九年三月六日。
- 12 朝日新聞、一九九七年十二月四日。
- 13 NHK総合テレビ「NGO・超国家ネットワークの挑戦」(NHKスペシャル「世紀を越えて」第四集)一九九九年五月二三日。
- 14 毎日新聞、一九九九年十月十六日。
- 15 日本経済新聞、一九九九年十月十六日。
- 16 毎日新聞、一九九九年十月十七日。
- 17 馬場伸也「『人類益』の促進を市民の手で」(初瀬龍平編「内なる国際化」三嶺書房、一九八八年)一八五頁。
- 18 国際開発学会「NGOと開発」分科会の研究報告「NGOと政府の関係に関する提言」(早稲田政治経済学雑誌、第三二四号、一九九三年四月)一四七頁。

日本のNGO政策に関する一考察(斎藤)

- マシューズ、前掲書、三七三頁。
- 20 馬場、前掲書（注18）一八八頁。
- 21 大芝亮「国際組織の政治経済学」有斐閣、一九九四年、一八〇頁。
- 22 高柳彰夫「NGOと国際開発協力」（高田和夫編「国際関係論とは何か」法律文化社、一九九八年）二九七頁。
- 23 NGO活動推進センター編「NGOデータブック98」数字で見る日本のNGO」NGO活動推進センター、一九九八年、一頁。
- 24 馬場、前掲書（注6）、三三頁。
- 25 杉下、前掲書、一七六一八一頁。
- 26 絵・葉祥明、文・柳瀬房子「サニーのおねがい、地雷ではなく花をください」自由国民社、一九九六年。
- 27 毎日新聞、一九九七年三月一九日。
- 28 朝日新聞、一九九九年八月二九日。
- 29 外務省経済協力局編「我が国の政府開発援助、ODA白書、上巻」国際協力推進協会、二二頁。
- 30 竹田いさみ「政、官、NGOの連携実現、コンボ、日本の緊急援助」読売新聞夕刊、二〇〇〇年六月一五日。
- 31 前掲、「NGOデータブック98」三頁。
- 32 通商産業省編「通商白書二〇〇〇」大蔵省印刷局、二〇〇〇年、七四頁。
- 33 読売新聞、二〇〇〇年五月一八日。
- 34 前掲、「NGOデータブック98」三六頁。
- 35 五月女光弘「今こそ求められるオール・ジャパンの国際協力」（外交フォーラム、一九九九年三月号）三六頁。
- 36 前掲、「ODA白書、上巻」二二―二三頁。
- 37 外務省民間援助支援室編「応援します！国際ボランティア、わが国のNGO支援事業」外務省、一九九九年。
- 38 前掲、「ODA白書、上巻」二五―二六頁。
- 39 郵政省「国際ボランティア貯金99」郵政省ボランティア貯金推進室、二〇〇〇年、二七頁。
- 40 同書、四―五頁。
- 41

- 42 前掲、「NGOデータブック98」四九—五〇頁。
- 43 前掲、「国際ボランティア貯金99」一六—二五頁。
- 44 経済企画庁国民生活局編「平成十二年度、ボランティア等関係施策一覧表」経済企画庁、二〇〇〇年、一二頁。
- 45 環境事業団、地球環境基金部編「地球基金からお願い」環境事業団、二〇〇〇年。
- 46 日本経済新聞、一九九二年六月一九日。
- 47 五月女、前掲書、三八頁。
- 48 前掲、「ODA白書、上巻」一九頁。
- 49 朝日新聞、一九九九年十二月二日。
- 50 同紙。
- 51 読売新聞、二〇〇〇年一月五日。
- 52 外務省編「外交青書二〇〇〇」大蔵省印刷局、二〇〇〇年、五頁。
- 53 同書、一〇〇頁。
- 54 毎日新聞夕刊、朝日新聞夕刊、二〇〇〇年五月一六日。
- 55 前掲、「通商白書二〇〇〇」七四頁。
- 56 同書、七五頁。
- 57 同書、八八頁。
- 58 朝日新聞、二〇〇〇年五月五日。
- 59 読売新聞、二〇〇〇年七月二二日。
- 60 同紙。
- 61 毎日新聞、二〇〇〇年五月二四日。
- 62 朝日新聞、二〇〇〇年七月二四日。
- 63 毎日新聞夕刊、二〇〇〇年七月一七日。
- 64 朝日新聞、二〇〇〇年六月二八日。

- 65 朝日新聞、二〇〇〇年七月一九日。
- 66 朝日新聞、二〇〇〇年四月二六日。
- 67 毎日新聞夕刊、二〇〇〇年四月二一日。
- 68 前掲、読売新聞（注58）。
- 69 NGO活動推進センター（JANIC）「NGO通信『地球市民』No.79」JANIC、二〇〇〇年、二一—三頁。
- 70 同書、三頁。
- 71 毎日新聞、二〇〇〇年七月二四日。
- 72 朝日新聞夕刊、二〇〇〇年七月一九日。
- 73 前掲、「NGO通信『地球市民』No.79」六頁。
- 74 朝日新聞、二〇〇〇年九月四日。