

NGOと国際社会

多賀 秀敏

早稲田大学社会科学部教授

はじめに

筆者が、4半世紀前に、NGOを国際社会の行為体のひとつと考えるエッセイを著した時には、「主権国家からなる国際社会」を金科玉条とする大多数の人びとからはあまり熱心に耳を傾けてもらえなかった。今や現実の政策実施面でも理論分析面でも国際社会におけるNGOの存在を無視する人はいないだろう。国際行為体としての認知はなされたといつてよい⁽¹⁾。本稿では、NGOと国際会議との関係、その意味、新しい活動分野について論ずる。

NGOと社会問題

試みに「NGO」と「国際会議」とをクロスさせて、Yahoo Japan で検索してみた。2,000近い頁が、結果として表示された。NGOとインターネットとはきわめて近い存在であるがそれにしても多い。もっともYahoo U.S. に接続して「NGO, World, Conference」でサーチすると7万件近くのページがでてくる。「participation」を加えても3万件以上が表示される。新聞紙面をNGOという3文字に注意してみると、ほとんどすべての社会問題にNGOがかかわっていることがわかる。主なものを挙げ

てみよう⁽²⁾。

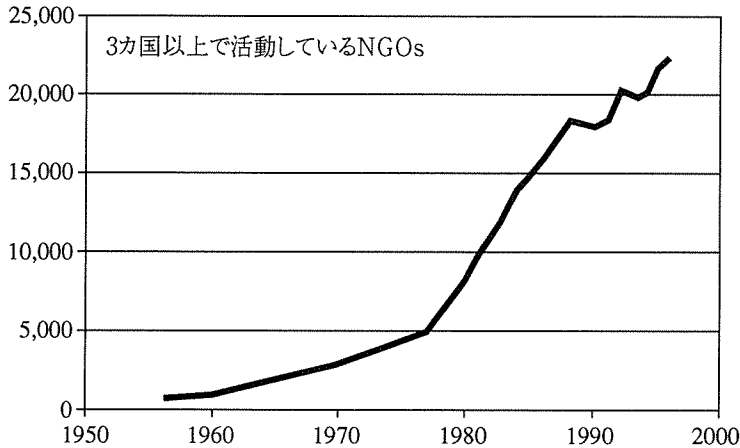
「エネルギー調査会組織：脱原発NGOを排除、業界関係者も；有識者中心で議論」（7月7日、13面）。通産相の諮問機関であるエネルギー政策の抜本的見直しを検討している「総合エネルギー調査総合部会」の具体的な見直し案をつめる「エネルギー政策ワーキンググループ」から、脱原発を主張するNGOと絶対推進をかかげる電力業界との委員とともに「どちらの主張も説得力に乏しく、建設的な議論に結びつかない」という理由で、「感情的な応酬」になる場面もあり、両者を外すという記事である。

「小型武器規制実現難航続く」（7月7日、8面）。来夏開催される国連主催の国際会議に向けた動きの紹介で、3本の関連記事が掲載されている。ひとつは、カンボジアのNGO「カンボジアの武器削減作業部会」（WGWR）などについて、もうひとつは国際的な武器規制NGO「インターナショナル・アラート」事務局長の「日本のリードに期待」とした囲み記事、最後は「武器回収支援NGOに注目」と題する外務省堂之脇参与のコメントや「銃を鋏に」という武器回収事業を行っているNGO「第3世界ショップ」についてである。広告を除く紙面の約3分の2がこれに費やされている。

「IT革命と地球環境問題：地球の『健康診断書』作成、ネット使いNGOと共有」（7月8日、17面）。ITを駆使していかに地球生態系を守るか、対人地雷条約実現の背景にあったNGOとの連携にならった試みのインタビュー記事である。

「米国追従から脱却へ、NGOとの協調カギ」

図1 国際NGOの数(1956年～1996年)



出典：Lester R. Brown et al eds., *Vital Signs 1999* (1999, W.W. Norton & Co.) p144.

(7月8日、13面)。これは「サミットを問う」シリーズの内橋克人氏へのインタビューである。氏は、今回のサミットがテーマとして掲げる諸問題のすべてに、非政府組織(NGO)が関係しているのに「日本政府は長らくNGOを排除し」、「これまでNGOと対立し、排除、無視してきたから、日本の政策形成のあり方が、国際社会の中で1歩も2歩も遅れてしまった」と厳しい。これに関連しては「ナイジェリア大統領NGO会議に参加へ：サミット前、沖縄で」(7月12日、6面)がある。これは、最貧国の債務帳消しを訴えるNGOの連合体「ジュビリー2000」が、サミット直前の19日に那覇市で国際会議を開催するのに、開発途上133か国でつくる「G77」の議長国であるナイジェリアの大統領が参加するという記事である。

ここに挙げた例がほんの一部であり、しかも、たった2日間の新聞1紙からランダムに拾い上げていることに注目してほしい。ここからもわかるように、まるでNGO関連記事の氾濫である。したがって新聞に載らない活動は、想像もつかないほど多いに違いない。今やあらゆる社会問題にNGOは、ひとつひとつの問題に対する専門集団として関与しており、逆にNGOを抜きにしては社会問題の推移は語れないといっても過言ではない。

● NGOと国際会議

近年、国際NGOの数の増加は著しい(図1)。そのような中で、NGOの存在と国際会議との関連が注目を集めている。記憶に新しいのはリオの環境会議であろう。数万人規模の会議となり、国際会議それ自体の開催・推進にNGOが力があった。NGOと国際会議との関係は戦後国連との関係に絞ってみてもすでに第三世代に入ったのではなかろうか。国連憲章71条の経済社会理事会との関係で国連に登録したNGOの時代。すでに中小国家並の組織を備えた「フォーマルな国際民間組織」の時代である。次に国連のアドホックの世界会議の時代。そして、現在のより広範な時代である。

国連主催の国際会議とNGOとの関係がもっとも深いのは、憲章上規定された経済社会理事会が招集する会議である。憲章62条4項は「理事会は、国際連合の定める規則にしたがって、その権限に属する事項について国際会議を招集することができる」とある。経済的、社会的、文化的、教育的、保健的国際事項や、人権、基本的自由に関わる事項

である。周知のように、国連憲章には、民間団体という言葉で、NGOについての規定がある。経済社会理事会と特別な取り決めを結んで登録する。詳細は省略するが、通常国連が主催する会議に招かれるのは、これに登録した協議的地位を有するNGOである⁽³⁾。

しかし、70年代頃から、ようすが異なってきた。国際会議の招集が経済社会理事会ではなく、もっぱら総会によって行われるようになった点と、必ずしも、経済社会理事会に登録したメンバーではないNGOの参加への布石が打たれていった点とである⁽⁴⁾。この端緒になったのが、国連人間環境会議（1972年、ストックホルム）であることは疑いを容れない。スウェーデンなどの北欧諸国は、国内の政治・社会問題の解決にNGOを利用する伝統がある。この会議では、開催国スウェーデンと会議事務局長のモーリス・ストロングとがNGOを高く評価していたことが250以上ものNGOが公式にオブザーバーとして登録することになった原動力であった。招請国スウェーデンの国連協会などの民間団体は政府間の会議と平行してNGOフォーラムを開くパターンをこのときに築き上げた。こののちアドホックの国連主催の世界会議は、人口、人権、女性、水、食糧、社会開発、砂漠化等々の問題について、毎年のように開催されているが、このパターンは引き継がれている。さらに、1995年の第4回世界女性会議では、可能な限り政府代表団にNGOの代表を含めるよう要請された⁽⁵⁾。かねてから北欧諸国などはこの方式をとっていた。1992年の国連環境開発会議（リオ地球サミット）と1995年の世界社会開発サミット（コペンハーゲン）は、さらに新しい要素を世界会議にもたらした。各国首脳に参加と、政府以外の産学労民さらには議員団など、参加者の規模と多様性の増大である。リオ地球サミット以降は協議的地位をもたないNGOへの参加の道が開かれている。

昨年11月30日から12月3日までシアトルでくりひろげられたWTO会議でのありさまは違う関心

をよんだ。この会議は、WTOの閣僚会議で次期WTO交渉の枠組みを決定する予定であった。ここに世界各地から5万人以上のNGOグループが集まり⁽⁶⁾、多くの会議・集会を開催し、閣僚会議を批判する街頭行動を繰り返して現地の警察と衝突した。これが注目されたのは、NGOが主権国家からなる「国際社会」の決定過程に大規模な「力で」プロテストしたからに他ならない。これまでの国際会議に対する抗議は、おおむねナショナリズムの別の発露であった。ここにトランスナショナリズムとインターナショナリズムの対抗の構図が目に見える形で出現したといっても過言ではあるまい。元来は、ともに脱国家行為体である多国籍企業とNGOとの対立であるのに、前者の利益を守って後者に対して国家権力が対峙しなければならないという矛盾が露呈された。

これを旧枠組と新枠組との対立の構図としてとらえる方法もある。NGOが政治分野にまでその活動や役割を拡大することに対する批判は往々にして保守派からなされてきた。保守派は、こうした活動を取り込むことによって、NGOを政策実現や実施のための「下請け組織」として活用できればこれを取り込むし、そうでなければ批判する⁽⁷⁾。かつての社会運動は、体制か反体制かという色分けが容易であった。しかし、こんにちの国際NGOを中心とする世界会議に集約的に現れる社会運動は、一国内に留まる運動ではなく、一国から見れば非体制的で「世界」全体から見れば「反体制的」色彩が濃い。ここにもNGOと国際会議との関係のあり方の特徴がある。

そこで新しい社会運動と従来の社会運動との色分けが必要になる。日本でも、多くの社会運動が旧来の組合運動を基礎にしていた。反公害運動などが組織された時、市民運動の台頭といわれたがよってたつところは地域の組合であるケースが多くみられた。しかし、現在のNGO活動を見ているとまさに、様変わりといつてよい。新しい社会運動と名付けてよいだろう。社会運動には、transforma-

表1 社会運動の大まかな特徴

年代	1650-1850	1850-1980	1980-2000+
範囲	地方的	国家的	脱国家的
組織基盤	篤志家後援型	自治独立型	連帯型
主張の表現	食糧暴動	ストライキ	Band Aid コンサート
主張の具体的展開	料金所の破壊	選挙運動	テレソン
主張の場	職場機械破壊活動	公開非公開の要求集会	地球・女性/サミット
目的実現の手段	直接物資強奪型	権力志向型	参加+カンパニア型
政治権力との関係	必要な物資の獲得 権力には及ばない	権力を奪って 全体を変える	価値実現を直接行動 で展開し権力には当面 無関心

Robinn Cohen & Shirin M. Rai eds., *Global Social Movements*, (2000, The Athlone press), p.15をもとに修正。

tive (全面変革)、reformative (部分改革)、redemptive (内面変革)、alternative (代替選択) の4種類が存在する⁽⁸⁾。それぞれ純然と存在するのではなく、複合的に存在する。68年から70年にかけての新左翼運動がほぼ分岐点で古い社会運動と新しい社会運動に分かれる。新左翼運動が、参加型民主主義、コミュニティ、文化刷新、共同消費、自然の回復などの争点を耕したあとに70年代から、現代的エコロジー、平和、都市抵抗運動へと受け継がれた。労働問題、民族自決、市民権などの闘争は、ひとつの政体の中に閉じこめられた運動であった。それにたいして新しい社会運動は市民社会全体で機能する。古い運動は、救済不能なほど支配的な政治体系に結びついているが新しい運動は社会的価値やライフスタイルそのものを変更しようとしている。労働運動は政治的動員を重視するが新しい社会運動は直接行動や文化的革新を試みる。古い運動は一主権国家の中で呼びかけを行うが新しい社会運動は国境を越えてその主張が到達する。より長いタイムスパンで整理すると上のようになる(表1)。

それでもなお、こんにち、日本では地域に戻った時に組合で「鍛えられた」人びとの活動がひと味違うことは認めざるをえない。大袈裟にいえば社会正義の実現に向けた「無償の」取り組みへの

入り方がスムーズである。過渡期における組合型市民の登場と称してもよいだろう⁽⁹⁾。日本では、NGOの活動についてもその核を、こうした組合型市民や昭和40年代のリターンマッチ組が占めているケースが多い。

● 紛争とNGO：未来型分野

これまで国際会議の舞台に登場してきたのは、おおむね環境、軍縮、人権など主にアドヴォカシーのNGOや、難民支援、貧困救済などの開発型NGOといわれる団体である。ここでは、異なる視点からこれに照射してみよう。紛争の防止や解決である。未来型の展望にほかならない。

紛争が物理的暴力の敷居を越えたとおもうようにして非難の対象となる。このところ頻発している国家内部の民族紛争はその典型例である。それでは紛争はすべて「悪」だろうか。そうではない。個人間であれ、個人内部であれ、社会内であれ、社会間であれ、潜在的紛争要因が顕在化するのが紛争である。それが顕在化しなければ、社会であれ、個人であれ、その紛争要因を抱え続けることになる。紛争をうまく解決できれば紛争以前よりも

社会はよいものになっているはずである。したがって、問題は、紛争の発現とそのプロセス、解決の結果であろう。紛争が物理的暴力を伴って出現したり、その解決の過程で暴力を伴ったり、結果が「臭いものに蓋」しかも暴力を用いて蓋をただけで最悪の結果を生む。ちょうど、紛争要因を何も解決せずに、武力で押し切ったコンボのように⁽¹⁰⁾。

ところが、紛争は、人間一人一人が異なるのと同様に、ひとつひとつその背景も原因もプロセスも異なる。それを非暴力的に解決するには、ひとつひとつに対する細かい対応が必要になる。「世界の警察官」が、あらゆる紛争に介入してあらゆるところで空爆を行って、紛争が解決するとは考えられないのである。

これまでいわゆる暴力の敷居を越えた国際紛争の解決は、おもに二つの視点から考察されてきた。ひとつは軍事的枠組でもうひとつは政治的枠組である。近年この2本柱ではたちゆかないという認識がとみに増してきた。とりわけ、安全保障の概念が「人間の安全保障」まで拡大され、その地平が広がって以来、安全保障よりも平和構築の方が、相応しいアプローチとして歓迎されつつある。その結果、紛争への対応は、軍事的枠組と政治的枠組のみならず、「開発と紛争」という予防的視点や、紛争が生起してしまったとしても、復興支援を通じた暴力的紛争再発防止への取り組みが重視されつつある。

ここでさらにNGOが無視しえない、むしろ、主役の一端をになう存在として注目されるようになった。すなわち、第一に、主権国家であっては、紛争防止であれ、復興支援であれ、へたをすると、内政干渉の謗りをうけかねない。NGOなら一般的に国益にとらわれずに中立性を保てる。第二に、主権国家は、機動力においておとる。ましてや、紛争解決・緊急支援には瞬発力がある。わが国のPKO法に基づく出動は、たとえば難民などの事態発生から2カ月を想定している。第三に、NGOのこの分野での活躍は、人間の哲学からいってもよ

い。国益から人益への転換である⁽¹¹⁾。

通常の地球問題群の解決に向けたアドホックの国連主催世界会議は準備に3、4年を費やす。紛争予防、紛争解決、紛争後復興、難民被災民保護には、そのような時間的余裕はない。今後、これまでの地球的問題群の分野ばかりでなく、NGOがこの分野で専門家集団の一角を担って役割を果たすことが予想される。

● おわりに

「都市間連帯による平和のための世界市長会議」では、100か国458都市が核兵器全廃を支持した。「アボリション2000」では、2000年以内に核兵器廃絶の条約を成立させることに賛同する世界中の団体が意志表明して署名できる。2000年3月現在で242都市が署名し、7月現在93か国の2,030以上の団体が署名した。すべてNGOの仕事である。

昨秋、ノルウェーを訪れたとき、ノルウェーでは、NGOの平和、人権、開発など争点別アンブレラ組織のコーディネーターの給料を政府が支払っていることを知った。「それでは政府の政策を批判できないではないか」ときくと、「いいや、それはきちんと法によって保障されている」という。帰国後「アボリション2000」に署名したノルウェーの団体を調べてみた。30以上の団体が署名している。ノルウェーは人口約400万、日本はその30倍、しかも世界唯一の被爆国、反核運動の伝統もある。きっと一千近くもの団体が署名しているに違いないと期待した。わずかに46であった。日本とNGOとの関係を考えて、まずはノルウェーのように、国民一人ひとりの市民性を重視することこそが問われねばなるまい。要は公と官の区別の認識をいかに定着させるかである⁽¹²⁾。

(たが ひでとし)

註

- (1) 行為体については、多賀秀敏「国際社会における社会単位の深層」多賀秀敏編『国際社会の変容と行為体』（1999年、成文堂）所収、を参照されたい。
- (2) 以下の記事はすべて『朝日新聞』2000年7月（新潟版12版▲）から。
- (3) アメリカでは興味深い現象が生じている。「国連システムに登録してオブザーバーの地位を獲得したNGOは1500あるのに、合衆国政府の無償援助を受けるのに必要とされる手続きであるUSAIDへ登録しているのは400に過ぎない」。Andrew S. Natsios, “NGOs, the UN, and Humanitarian Emergencies,” in Paul F. Diel ed., The Politics of Global Governance, (1997, Rienner), pp.288-289.
- (4) この間の事情の分析については、馬橋憲男『国連とNGO』（1999年、有信堂）が詳しい。とりわけ、「第四章：世界会議とNGO」は参考になる。以下の記述も、これを参照した。
- (5) それでもなお、この会議には、さまざまな障壁が存在したとする議論がなされている。<http://www.igc.org/beijing/barriers.html>(2000.07.16)を是非参照されたい。
- (6) 「保守的なアメリカの新聞ですら抗議に集まった人々の数を4万人と書いた」。Robinn Cohen & Shirin M. Rai eds., Global Social Movements, (2000, The Athlone Press), p.16.
- (7) 河辺一郎「米国から見たNGO：旧体制からの批判」『軍縮問題資料』238号（2000年8月）、18～25頁。
- (8) Robinn Cohen & Shirin M. Rai eds., op.cit. p.2.
- (9) 「組合型市民とNGO」については、多賀秀敏編『国際協力における勤労者・労働組合の役割』（社団法人新潟県地域総合研究所、2000年3月）を参照されたい。
- (10) 高柳先男『戦争を知るための平和学入門』（2000年、筑摩書房）、30-32頁、参照。
- (11) 紛争との関係については、遠山清彦「東ティモールにおける和解問題とNGOの役割」『軍縮問題資料』238号（2000年8月）、12-17頁を参照されたい。
- (12) 公と官については、多賀秀敏「地方NGOの生成とその意味」『早稲田法学』第74巻第3号（1999年3月）、140-142頁を参照されたい。また、NGO後進国である日本では、あまり指摘されていないが、今後次のような問題もおきてくることが予想される。第一に、限りなく素人に近い分野で生計を立てている中小企業を駆逐する。社員1人、2人とか3人でやっている「便利屋」的サービス業に参入した場合、圧倒的な価格優位で、そうした企業を駆逐するだろう。第二に、企業のサービス部門の下請けをするNGOが生まれてくる。たとえば、インターネットの分野でも、これまで企業がサービスの一環としてやっていた無料講座などをNGOにまかせて、販売や工事につなげる。とりわけ情報弱者を対象にしたこうした展開が予想される。

