

## 問題意識

キヤノングローバル戦略研究所特別研究員  
早稲田大学アジア研究機構客員上級研究員・客員教授  
美根慶樹

近年、NGOの成長はまことに著しい。なぜそのように成長したか。また、そのことをどのように受け止めるべきか。

NGOについてまず思いつくことは「他人の利益のために」行動することである。一口にNGOと言っても千差万別であり、自己の利益のために活動しているものも少なくないが、ここで観察の対象としているのは「他人の利益のために」行動しているNGOである。

私は常々NGOの行動意欲に敬服している。これがあるから他人のために行動できるのであろう。官僚と比べてみると、他人のために行動するNGOにはいろいろ考えさせられる点がある。公務員は「よき公僕たれ」と言われることがあるが、これは論語のようなものでないか。現実にはあまり実行されていないが、重要なことを述べているという点においてであると言うのは言いすぎであろうか。

行動意欲の重要性はどのように強調してもすぎることはない。三島由紀夫が嘆いていたのは現代人に「衝動」が欠如していることではなかったか。幕末に京都で活躍した新撰組を見ても意欲をもって行動すること、自己の狭い利益のためでなく他人のため、あるいは自分をも含めて多数の人のために意欲を持って行動することの重要性がわかるであろう。官僚は「法律に従って行政を行う」というと行政法の試験ではまずまずの評価を受けるかもしれないが、「他人のために意欲を持って行動する」ことの重要性を官僚にも本当に認識してほしいものである。

NGOの行動を客観的に見つめることも必要である。NGOの行動といえどもよいこともよくないこともありうるであろう。しかし、NGOの行動は、行政のように権利・義務で測っても意味がない。NGOが意欲に燃え、行動していることが人によって求められ、歓迎されているということが重要なのであって、あえて評価基準を求めるとすれば、そのこと自体が評価基準であると考えべきであろう。

これは客観的な評価基準ではなく、主観的な性格が強いかもしれない。しかし、客観的であればよく、主観的であればよくないと割り切るべきでない。客観的と言っても主観がどうしても入ってくる。客観的な基準が変更されることもある。認定基準の変更などはときおり見かけられることである。客観的な基準はみかけから普遍的に妥当する印象があるだけに危険な面があるのではないか。客観性を備えているように見える基準を機械的に適用するのではなく、個別の場合についての特殊性も重視することが必要なのである。

総じて、NGOと政府とでは、行動を起こす理由・動機も、行動規範（継続性、統一性、公平性）も、また行動した結果の評価も異なっているが、国家の中ではそれぞれがあい異なる原理で機能していると思われるべきではないか。

政府とNGOを並列的に比較するだけでなく、両者の有機的な関連性を見ていくことも重

要である。民主主義の理論においては、民意は直接国民が表明するか（直接民主制）、あるいは代表を通じて表明される（間接民主制）。前者はスイスでさえ少なくなっており、現在はほとんどすべての国が後者であり、その上で特定の重大案件については国民投票で直接的に意見を聴取するという方式が採用されている。間接的民主制においては、民意を吸収するメカニズムとして政党、利益団体、マスコミなどがあげられるが、NGO という新参の主体が重要性を増していくのは伝統的理論で語られる民主政治が理論通りに機能しなくなっているからではないか。政府とは基本的に行動原理を異にする NGO の民主政治における役割の重要性は強調されてしかるべきである。

国際関係においても NGO と政府は二元論的に見ていかなければならない側面がある。政府と政府の関係においては、対立や協力も、駆け引きも、善や悪もすべてありうる。これらは歴史的には実際に存在したことであった。主権国家からなる世界とはそのようなものであり、その根本的な原因は利益が国家単位で定義されているからである。「国家利益」は最高の価値であると語られる。しかし、ある一国が国家利益を確保しても、多数の国が同時に国家利益を確保することは困難である。いわゆる弱肉強食の傾向が強い時代、例えば帝国主義的競争に各国が血眼になっていた時代には、一つの植民地を争う甲国の利益と乙国の利益が衝突するのは当たり前であった。このような場合、かりに甲国が国家利益を確保した場合、乙国は確保できなかったことになるであろう。国家利益の尊重を重視する考えはゼロサムの思考傾向から抜け出していないのではないだろうか。

これに比べ、NGO は政府とは異なり国際関係の形成においても協力することが容易である。対人地雷の禁止運動において NGO は、国家が他の国家の脅威に備えるため必要とする対人地雷が非人道的であり全面的に禁止すべきであることを訴え、各国政府を説得するのに、新しい国際的組織を作って協力体制を強化し、説得に成功した。こうして NGO は政府間関係の限界を打ち破ったのである。

国家利益の確保を至上命題としてきた各国の政府は、他国の政府との間で信頼関係を築くのに長い時間を要し、そのために苦勞もした。この点で、近年フランスとドイツのように信頼関係構築に成功した例もあるが、信頼関係に欠ける国家間関係は依然として少なくない。NGO には初めからそのような問題はないのみならず、政府が信頼関係を築くのを助けることもある。日本が戦後国際社会に復帰する際にも NGO の世話になった。

本来対立関係に立っていた国家が信頼関係を築くには、国家どうしで共同事業を行うのがよい手段であろう。対人地雷禁止の場合をみてもそうである。そのプロセスを NGO が助け、それを実現するための条件を作り出す。そのように政府と NGO は一定の状況の下で新しい国際関係を形成するのに協力し合う。

政府と NGO がそれぞれ異なる原理で行動するという基本は変わっていないだろうが、バラバラに行動しているだけでなく両者の行動が一定の大きな目標達成のために協力しあうこともある。そのこと自体珍しいことではないが、そのような場合にはこれまで大きく違っていた両者の行動原理が接近しあってきているのではないか。世界には、一部であるが、すでにそのようなプロセスが始まっているようである。