

開発 NGO と環境 NGO の連携のあり方に関する調査

北橋みどり

(特活) 国際協力 NGO センター

目次

第1章	受け入れ団体概要及び調査員略歴.....	2
第1節	受け入れ団体の概要.....	2
第2節	専門調査員の略歴.....	2
第2章	調査の目的と概要.....	2
第1節	実施期間.....	2
第2節	調査目的と問題意識.....	2
第3節	調査方法.....	3
第4節	用語の定義.....	3
第3章	調査の内容と結果.....	3
第1節	貧困・開発課題と環境課題の接点.....	3
第1項	開発 NGO と環境 NGO の歴史.....	3
第2項	貧困・開発課題と環境課題の接点.....	5
第2節	連携が必要な活動・事業形態.....	6
第1項	連携が必要な活動分野.....	6
第2項	連携が必要な事業形態.....	9
第3項	NGO の特徴・専門性.....	10
第3節	両NGOの相違点.....	10
第1項	組織の相違(内部要因).....	11
第2項	目標や対象の相違(内部要因).....	12
第3項	ネットワーク団体の相違(外部要因).....	13
第4項	連携しやすいステイクホルダーの相違(外的要因).....	15
第4節	連携事例.....	17
第1項	欧米の NGO の連携事例.....	17
第2項	日本の NGO の連携事例.....	18
第4章	考察・NGO への提言.....	19
第1項	「NGO 全体」としての連携の意義と課題.....	19
第2項	個々の NGO にとっての連携の意義と課題.....	20
第3項	ネットワーク NGO の役割.....	21

第1章 受け入れ団体概要及び調査員略歴

第1節 受け入れ団体の概要

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター（以下、JANIC）は、共に生きる地球市民社会をめざして、1987年10月に国際協力NGOのリーダーたちにより設立されたネットワーク型の市民団体である。国際協力を行うNGO活動の推進、理解者や支持者の拡大、NGO が活動しやすい社会基盤の強化を図ることを目的に活動している。主な活動内容は、知識・情報の普及と支持者の拡大（NGO市民情報センターの運営、NGO入門セミナーの開催等）、NGO間のネットワーク・協力の推進（NGO間の協働活動の推進、海外のネットワーク型NGOとの連携等）、NGOの活動能力を高めるための人材育成・組織強化（NGOの危機管理・安全管理研修、アカウンタビリティ基準の普及等）、調査研究・提言活動（NGO・外務省定期協議会、NGO・JICA協議会の開催等）、関係機関との交流・協力関係の促進（CSR推進NGOネットワークの運営、「市民国際プラザ」共同運営等）である。

第2節 専門調査員の略歴

2005 年同志社大学経済学部卒業。学生時代よりエコ・リーグ（全国青年環境連盟）等、複数の環境NGO で、環境教育や国際環境協力を行う。また 2007-8 年度は、2008 年 G8 サミット NGO フォーラムの環境ユニット事務局として、環境パートナーシップ会議で勤務。2009 年 5 月～2010 年 1 月まで、外務省 NGO 専門調査員として（特活）国際協力 NGO センター（JANIC）にて、開発 NGO・環境 NGO の連携促進に関する調査・促進事業を行う。

第2章 調査の目的と概要

第1節 実施期間

2009 年 5 月 1 日～2009 年 1 月 31 日の間に本調査を行った。

第2節 調査目的と問題意識

（現状）

近年、グローバルイシューの複雑化に伴い、開発分野、環境分野の NGO の双方が共に携わるべき課題は多い。例えば、気候変動や、生物多様性の問題においては貧困層ほど多大な被害を受けると予測されている。また途上国における気候変動の適応対策に関する資金提供は、政府開発援助（ODA）のあり方と併せて検討する必要がある。しかし、これまで日本では、両分野の NGO の連携が限定的で、分野別に活動をすることが多かった。

（調査の必要性）

これらの課題を解決するために環境NGO、開発NGOの両分野の連携が不可欠になるが、多くの中小規模のNGOにとっては、個別に連携を進めることは難しい。従って、ネットワークNGOが連携促進のための情報提供や基盤整備を行い、効率的に連携を促進することが必要と考えられる。しかし、日本国内においては、両分野のNGOの連携に関する包括的な調査や、具体的な実践法の研究が行われていなかった。また欧米のNGOの連携事例についても、日本国内では十分に認知されてこなかった。

（調査内容）

本研究では、環境NGO、開発NGOの両分野の連携を促進するため、以下の3つの観点から調査を行った。第一に、貧困・開発課題と環境問題の接点を提示し、両分野のNGOの連携が必要な領域を検討した。第二に、両分野のNGOの価値観および運営上の相違点を捉え、連携促進の阻害要因

を分析した。第三に、国内外の両分野の NGO の連携に関する事例をまとめた。

さらに、本調査の最終章では、上記の調査結果を踏まえた上での考察を述べ、連携の意義と課題に関する提言を行った。本調査が、両分野の NGO の効率的、かつ効果的な連携を促進する上での基礎的な資料となり、ひいては日本の環境 NGO、開発 NGO 双方の活動の広がりと質を向上に資することを望んでいる。

第3節 調査方法

1.「国際環境 NGO 実勢調査 2009」

環境 NGO の組織運営上の特徴を定量的に分析するために、国際的なネットワークを有する環境 NGO へのアンケート・統計調査を実施した(35 団体にアンケートを依頼、22 団体から回答を得た)。調査報告書は「国際環境 NGO 実勢調査 2009」としてまとめた(別紙添付資料)。環境 NGO へのアンケートは、統計的にデータを分析し、開発 NGO との比較分析を行った。開発 NGO のデータは、当センターが発行した「NGO データブック 2006」に基づいている。

なお、本調査で対象となった環境 NGO は、途上国で環境保全活動を行う NGO や、国際的なネットワークを有する NGO を対象としている。従って、国内のみで環境活動を行う環境 NGO は調査対象外とした。

2.文献調査とヒアリング調査

連携すべき分野、阻害要因を定性的に分析するために文献調査とヒアリング調査を行った。ヒアリング調査は日本の NGO、12 団体から 14 名のスタッフを対象に実施した。また、JANIC が 4 回開催し、両分野から約 50 の NGO に参加頂いた「開発 NGO と環境 NGO 連携フォーラム¹」の内容も参考にしている。

第4節 用語の定義

本報告書では、「開発 NGO」と「環境 NGO」という用語を使用している。NGO の中には貧困問題も環境問題も共に取り組んでおり、このような仕分けが馴染まない団体も存在する。しかしここでは、主に途上国の貧困問題を主要な課題として扱い JANIC のネットワークに参加する団体を「開発 NGO」と定義している。また、途上国で環境保全活動を行う NGO や、国際的なネットワークを有して環境問題に取り組み、環境パートナーシップオフィス(EPO)等との結びつきの深い団体を「環境 NGO」と便宜的に定義する。

第3章 調査の内容と結果

第1節 貧困・開発課題と環境課題の接点

今なぜ開発 NGO と環境 NGO の連携が必要なのだろうか。本章では、まず開発課題と環境課題の繋がりを確認し、続いてどのような分野で連携を行うべきかについて述べたい。

第1項 開発 NGO と環境 NGO の歴史

開発 NGO と環境 NGO のそれぞれが成立した経緯を俯瞰した場合、その発生過程には大きな違い

¹ 2009 年 9 月・2010 年 1 月に、(独) 環境再生保全機構 地球環境基金の助成を頂き開催。各回のテーマは、文末の参考ページに記載。

がある。しかしながら近年、気候変動や生物多様性など、両分野をクロスオーバーする課題がクローズアップされてきており、分野横断的な活動の必要性が増してきている。そこで本項では、両分野の NGO の歴史を振り返りたい。

①開発 NGO (*JANIC「NGO データブック 2006」を参考に筆者編)

日本における開発 NGO の歴史の始まりは、日中戦争での日本軍侵略によって生じた被害や難民に対する医療活動のために、キリスト教の医師や医学生が 1938 年に中国に派遣されたことと言われている。1960-1970 年代には、(社)日本キリスト教海外医療協力会、(財)オイスカ(設立当時の名称は、オイスカ・インターナショナル)や、(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会(設立当時の名称は、ヘルプ・バングラディシュ・コミティ)等の現在でも活動をしている団体が設立されはじめる。1973 年には、調査・提言型の(特活)アジア太平洋用資料センター(PARC)が発足されている。

1979 年-80 年代前半にかけて、カンボジアやインドシナ難民が大量に発生し、彼らを支援すべく現場に駆けつけた市民によって、その後多くの NGO が設立され NGO の数が急増する。1980 年に設立された(特活)日本国際ボランティアセンター(JVC)がその典型例である。それらの団体の多くは、現場での緊急支援、物資供給などが活動の中心であったが、その後の農村開発等、自立・自助努力への援助へと活動内容が拡大していった。また、復興支援から開発へと活動が展開する中でこれらの社会と自分達との関係、南北問題等についての理解を広げるために、開発教育、地球市民学習といった活動が急速に広まった。また、80年代後半には、JANIC 等の国際協力を行う NGO のネットワークができ、団体間の情報交換や政策提言活動などの母体となっていく。

1990 年代は団体設立の動きが最も盛んになった時期である。湾岸戦争やフィリピン・ピナツボ火山等による被災民の一般の関心を引くような世界的な事件が相次いだことや、阪神淡路大震災等の NGO・ボランティアへの関心の高まりが背景にあった。また、1990 年代-2000 年代は、開発・貧困が環境等の他の地球規模課題と共に包括的に捉えられた時期となる。1992 年には「環境と開発に関する国際連合会議(地球サミット、リオ・サミット)」の開催、1994 年に国連開発計画(UNDP)が「人間の安全保障」を発表、2000 年には「国連ミレニアム・サミット」で「国連ミレニアム宣言」が採択され、翌年には「ミレニアム開発目標(MDGs)」が発表された。国内においては、2003 年に国際協力銀行(JBIC)が「環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン」を施行し、2004 年に国際協力機構(JICA)が「環境社会配慮ガイドライン」を定めるが、その過程において環境 NGO と共同で提言活動が行われた。2008 年の G8 洞爺湖サミットに向けては、2008 年 G8 サミット NGO フォーラムが結成され、開発・環境・平和・人権分野の NGO 計 141 団体が連携して政策提言活動を行った。

②環境 NGO(詳細は、「国際環境 NGO 実勢調査」を参照いただきたい)

日本における環境問題への取り組みは、古くは明治時代に足尾銅山鉱毒事件に代表されるような公害に関する活動から始まっている。本格的に環境団体が設立されるのは戦後、高度経済成長に入ってからである。1950 年-1960 年代は、国内で土地開発や大気汚染等の産業公害に対して地域での反対運動が盛んになる。その後、ごみ、地球温暖化等、生活型公害が問題化し、住民の意識啓発、まちづくり等の団体が多くなる。

1970 年-1980 年代にかけては、砂漠化、熱帯雨林の破壊等、地球環境問題が深刻化し、様々な会議が開催され、関連機関が設立された時期である。1971 年には環境庁が発足した。1972 年にローマクラブの「成長の限界」が発表され、同年、「国連人間環境会議(ストックホルム会議)」が開催される。1987 年には「開発と環境に関する世界委員会(ブルントラント委員会)」で「持続可能な開発」の理念が

提唱された。また「環境正義²」と言った概念もでてきた。それまで、先進国のみの課題であった環境問題が発展途上国も含めた課題となり、また開発と環境はトレードオフ³であるという考え方から、発展には両方が不可分であるという認識が次第に浸透していく。

地球規模課題への日本のNGOの個別の活動は、これより少し遅れ80年代後半から90年代にかけて活動が活発化した。熱帯雨林の問題に関しては87年に熱帯林行動ネットワーク(JATAN)が設立される等、日本の企業や消費者が熱帯雨林破壊を行う実態の調査や、市民への啓発などが行われた。砂漠化に関しては、1990年代前半に中国の砂漠緑化を行うNGOが相次いで設立されている。その後は、経済のグローバル化に伴う弊害にも社会の関心が高まった。例えばエビやバナナに象徴される、途上国における環境破壊と南北格差の問題に関する啓発活動や、不公正な貿易や農業補助金等に関する世界貿易機関(WTO)への提言等にも活動が広がった。

1990年-2000年代は、地球規模の環境課題に対し、一層関心が高まった。1992年には「リオ・サミット」、2002年「持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルグ・サミット)」が行われ、多数の日本のNGOが参加した。国内でも、京都で1997年には「国連気候変動枠組条約第3回締約国会議(UNFCCC COP3、京都会議)」が開催され、全国から多くの市民が参加した。また、この頃から(国際)環境協力の関心も一層高まった。環境省でも開発途上地域に対する環境協力に力を入れ始め、1991年に「第1回アジア太平洋環境会議(エコアジア)」等の国際会議が途上国で開催された。また、環境NGOの活動分野にも広がりを見せるようになり国内のみで活動していたNGOが途上国のNGOと連携し、調査や環境教育等を始める事例が増加した。また、近年更に関心が高まっている気候変動分野でも「Climate Justice(気候正義)」という概念が生まれ、生物多様性の分野でも「生態系サービス」という概念が使われ始められるなど、開発途上国における環境被害の防止や環境保全の大切さが再認識されるようになった。

第2項 貧困・開発課題と環境課題の接点

本項では、貧困・開発課題と環境課題の接点について述べ、開発NGOと環境NGOの対話と協働の必要性について提案する。

貧困問題は、これまで発展途上国国家で経済発展政策に取り残された人々の救済、また国家の中で発生する深刻な人権侵害への対応を、国際社会が乗り出すことによって始まった。貧困問題への取り組みは、常に「人間的な社会のあり方」といったところにあった。しかし、グローバリゼーションの広がりの中で、貧困問題は国家内だけに留まらず、国家間の複雑な因果関係によって生み出され、包括的に考える必要が生まれている。また第2次大戦後行なわれてきた援助も、支援を行う国家の都合が優先される欠点があり、十分な効果を挙げられずにいる。

これまで貧困問題に対応するNGOは、人間社会の動きに注目し、目に見える人間行動や反応に対応すればよかった。また住民のコミュニティのサイズから問題を理解しがちであった。しかし、可視化しにくいグローバルな環境問題を念頭においた対応が迫られており、これを従来の活動の中に組み込んで対応を進めていくことが重要である。

一方環境問題は、これまで資源の独占、局所的な自然破壊や公害といった問題であったものが、経済の国際的広がりとともに、複雑に要因が絡み合う「複合的」かつ「トランスナショナル」な環境問題が

² 1980年代頃に米国で使われ始める。貧困層など社会的弱者が環境破壊の被害者となりやすいことを指摘したもの(EIC ネット参照)。

³ 貧困削減を行えば環境が悪化する、またその逆の二律背反の状態

深刻化し、また国を超えて共通した問題が発生している。その典型例が「気候変動」であり、「生物多様性」であり、「砂漠化」の課題でもある。そのため、国内で発生する課題であっても、NGO は国際的な視点をもった活動形成が必至である。

これまでグローバルな環境問題にかかわる NGO は、経済活動等に起因する環境破壊や汚染を防ぐための監視、告発、関連する会議などのロビー活動を通して、影響力を行使してきた。国内の公害問題、ゴミ問題においてそれらの活動は非常に有効であったが、国際的な環境問題では実際に課題が発生している場合は開発途上国現場のコミュニティであることが多い。そのためその対応方法は現地住民が理解し、行動できるものでなくてはならない。しかし環境問題にかかわる NGO はそうした能力を充分兼ね備えていない。

グローバル経済とグローバルな環境問題が世界各地に大きな影響を与える現在、人類が予想困難な社会変化を次々と生み出している。例えば、ダルフール紛争は気候変動に伴う深刻な干ばつと食糧不足が大きな要因であると言われている。このような急激な気候変動は、環境難民を生み出すと警告している。その変化に迅速に対応できるのは、潜在的な経済力、政治力をもった少数の人々であって、そうした社会基盤、能力を持たない開発途上国の住民は、年々環境の変化を強く受け、社会的・経済的な格差が広がっている。

開発途上国に現れている課題は、多様なグローバル課題が「複合化」して現れており、「貧困」「環境」を分けて考えることそのものが難しい状況である。「住民の視点」と「グローバルな視点」を組み合わせた「複合アプローチ」の開発が NGO にも必須である。そのためにも、開発 NGO、環境 NGO の対話と協働が、未来地球社会の課題をとく鍵となるのである。

第2節 連携が望まれる活動分野と事業形態

第1項 連携が望まれる活動分野

本項では、どのような分野において、開発 NGO と環境 NGO の連携が望まれるのかについて提案したい。以下では、開発 NGO 及び環境 NGO、あるいはいずれか一方の NGO の専門性と知見が高く、かつヒアリング調査等で将来的な連携の可能性が高いと指摘された 5 つの分野を提示している。

なお、本項で使用する定量的なデータは、両 NGO のアンケート調査⁴に基づいている。また、両分野の NGO の活動内容に関しては「国際協力 NGO ダイレクトリー⁵」を参照している。

①農業・農村開発

開発 NGO の 29%が農村開発の事業、19%が農業を行っている。農業技術研修や、住民参加での有機農業の普及を行っている。環境 NGO は 9%が農村開発、14%が農業の活動を行っており、日本の経験を踏まえ途上国で有機農業など、持続可能な農業等を現地の NGO と連携し普及等を実施している。また、ヒアリングより両分野の NGO とも地域に伝わる伝統や知恵を活用した方法を重視する傾向があることがわかった。

しかし、ヒアリング調査では、この分野で活動する団体の問題点や懸念も示された。例えば、一部の NGO や民間企業が現地の気候や文化に適さない農業技術を現地で広めようとしている事例である。こういったケースではプロジェクトへの住民参加を重視しておらず、結果として現地での普及に繋がっ

⁴ 開発 NGO に関しては JANIC「NGO データブック 2006」、環境 NGO に関しては「国際環境 NGO 実勢調査 2009」を用いた。

⁵ <http://www.janic.org/directory>

ていないという場合も多い。従って、農業・農村開発分野で NGO が活動するにあたっては、現地の環境や文化、住民による既存のコミュニティを尊重し、適性技術とは何かについて検討する必要がある。

この分野は、開発 NGO が貧困削減・コミュニティの発展の観点から、環境 NGO が生態系保全の観点から活動を行っている傾向があるが、両分野の NGO による活動形態の大きな違いは見られず、連携の行いやすい分野と考える。

②植林と森林保全

多くの開発 NGO と環境 NGO が取り組んでいるのが植林と森林保全である。開発 NGO は 23%、環境 NGO は 50%の団体が行っている。開発 NGO は現地の人々の食料や薪炭源を確保し、収入向上や生活水準の改善を主な目的として森林の確保や、アグロフォレストリーを行っている。一方で、環境 NGO は生態系保全、野生生物の保護、温暖化防止や砂漠化防止を主な目的として活動している。今ある森林や生態系を含めた形で、その森林とそこから得られる生態系サービスを活用する方法を考えるので、開発 NGO よりも広範囲の地域を対象と捉える傾向がある。このように、主たる目的の違いはあるものの、森林保全、資源管理といった事業形態は似通っている。ヒアリングでは、それぞれが別の分野の NGO と連携し、両分野の視点から少し事業に工夫を加えることで、貧困削減・環境保護に貢献する win-win の事例が多く生み出されるのではないかと指摘があった。

また開発 NGO、環境 NGO の双方に、現地支援だけではなく、政策提言活動や市民の意識啓発を行う団体も存在する。例えば、大規模プランテーションや違法な木材伐採による環境破壊と住民への影響の実態の調査と政府や企業への提言活動や、市民の消費行動の転換を促す意識啓発などである。

また、近年、カーボンオフセットや、国際会議等で森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減 (REDD) の議論が活発になり、途上国において植林を行う企業や NGO が増加している。一方で、企業や NGO による植林と森林保全のあり方に関する懸念の声も出てきている。例えば、植林のために天然林を伐採する例や、植林後の管理が適切に行われていない例があるという指摘をヒアリングの中で聞いた。このような課題を解決する手段としては、植林及び森林保全の分野において、環境 NGO と開発 NGO が連携することにより、貧困削減と環境保全の双方に資する事業であるかについて、厳しく注視することは有益ではないだろうか。両分野の NGO が連携して活動を行うことにより、途上国におけるより効果的な事業展開が可能になると考えられる。

③水

開発 NGO の 16%が給水・水資源の確保に関する事業を行っている。具体的には、井戸づくり、安全な飲料水の確保、灌漑用水路の整備等である。一方で、同事業領域の事業を海外で行っている環境 NGO の数は 14%と少ない。しかし、環境教育を行っていると答えた団体の中にも水資源の確保、日本の公害による水質汚染の経験や水資源の大切さ、市民による河川浄化の方法を伝える等の活動が行っている団体が存在するなど、同分野で活動する環境 NGO も少なくないと推察する。

今後は気候変動の影響に伴う水不足や、途上国における産業型・生活型の公害の深刻化も予測されるため、水の分野に関する支援ニーズは高くなると思われる。しかしながら、安全な水を提供するには、専門的な技術が必要である。そこで、専門的な知識とノウハウを持つ環境 NGO の役割が、今後はますます期待されるのではないだろうか。

④代替エネルギーと温暖化対策

開発 NGO のうち、途上国において代替エネルギーに取り組む NGO は 4%、温暖化対策に取り組む NGO は 3%に留まっており、非常に少ない。具体的には温暖化の適応対策、改良かまどの支援などが行われている。一方で、環境 NGO の 32%が温暖化対策に取り組んでおり、特に途上国の都市部や新興国と省エネに関する経験交流を行っている。この分野については、開発途上国と新興国の支援を分けて考える必要がある。開発途上国においては、気候変動への適応能力の支援、及びエネルギーアクセスの支援が求められている。一方で、新興国においては省エネルギー、及び代替エネルギー導入の支援が求められている。

開発途上国における多くのコミュニティにおいては、気候変動への適応能力が制限されているため、気候変化の影響に対して特に脆弱である⁶。例えば気候変動の影響が深刻化すると、途上国の貧困層への食糧が益々不足することが予想されている。例えばサハラ以南のアフリカで 2060 年までに 26%の収入減少の恐れがあり、また、2080 年までに水不足に直面する人は 18 億人を超える恐れがあるとされている⁷。既に多くの NGO が、気候変動が原因だと考えている⁸、貧困層への影響を懸念しており、例えば、南アジア地域では洪水や暴風の発生頻度が増えており、被災する人々が増加している。アフリカ各地では、異常気象で農作物の収穫の減少等が見られている。そのため気候変動に対する適応策の導入の支援が早急に求められおり、開発 NGO のコミュニティ支援の経験が有効だと考えられる。また、途上国の農村部におけるエネルギーアクセスの支援については、環境 NGO が持つ代替エネルギー導入に関するノウハウが有効だと考えられる。

一方、新興国では今後、温室効果ガスの排出が爆発的に増加すると予想されており、緩和対策をとらなければ 2020 年には途上国が先進国の排出量を上回ると予測されている⁹。新興国がいかにエネルギー消費を押さえながら発展できるか、またその持続可能な発展を先進国がどう支援するのかが課題となっている。しかし省エネルギー・代替エネルギー導入支援を国内で展開している環境 NGO は海外での活動ノウハウを十分に有していないことも多く、対象国での活動経験のある NGO との連携が求められている。ただし、次項で見るように開発 NGO は、新興国で活動を行う団体は少なく、開発 NGO との連携は行いにくい実態がある。

また、気候変動をテーマとした第 4 回連携フォーラムでは、今後増加すると見込まれる適応資金等の途上国支援資金について、そのメカニズムが世界全体の温室効果ガス削減と、貧困削減の両方に資するのか、両 NGO から注視し提言を行う必要性が指摘された。

⑤有害物質・リサイクル

環境 NGO の 18%が海外でリサイクル・廃棄物問題に取り組んでおり、9%が海外における有害物質の問題に取り組んでいる。公害問題やごみ問題の意識啓発に取り組んでいる団体がある。開発 NGO では農薬・ヒ素問題等に取り組んでいる団体も若干存在する¹⁰。両分野の NGO とも有害物質等の環境リスクを途上国の市民と共に考え、改善を行う取り組みである。

しかしながら、リサイクルに関する問題意識については、両分野の NGO では相違がある。環境 NGO の中には、日本で排出された廃家電・電子機器等が途上国で資源回収される際に、環境汚染や健康

⁶ 気候変動に関する政府間パネル (IPCC) 第 4 次評価報告書 (AR4)

⁷ UNDP 人間開発報告書 2007

⁸ 温暖化により、異常気象が起りやすくなる指摘はされているものの、それぞれの事象が全て温暖化が原因と証明されている訳ではない

⁹ IPCC AR4

¹⁰ NGO データブックには有害物質・リサイクルの活動分野は設けられていない

被害が発生していることを問題視している団体もある。そのため国内資源循環の必要性を訴えている。一方、ヒアリング調査では、開発 NGO は途上国の発展・貧困層の収入確保のために中古品貿易の有効性を指摘する意見もあった。

両分野の NGO での連携も有効だと考える分野でもあるが、問題意識の相違も存在する。そのため、まずは両分野の NGO が連携し、途上国における雇用確保の視点と、環境保全と健康への配慮の両面を考慮した事業の展開や政策提言を行うためには、共通の課題認識の醸成と、具体的な活動内容の検討が必要となるだろう。

第2項 連携が望まれる事業形態

本項では、開発 NGO と環境 NGO の連携の方法を事業形態別に考察する。本項の定量的なデータについては、「NGO データブック」、「国際環境 NGO 実勢調査」を用いる。

① 途上国の現場での活動

前項で見たように、両分野の NGO は途上国における活動分野がいくつか重なっている。また、途上国の活動地域において、貧困削減と環境課題の解決の両方に資する事業を行うためには、双方の分野の NGO が有する専門的な知見が欠かせない。両分野の NGO が、今後新たな事業展開をするにあたっては、両分野の NGO が持つ人的ネットワークを相互に共有し、活用していくことが有効な手段であると考えられる。

② 地球市民教育・市民の理解促進

開発 NGO の 61%、環境 NGO の 55% は地球市民教育を実施している。開発 NGO は現地報告会やセミナー、ワークショップの開催等を行っている。一方、環境 NGO もセミナー、ワークショップ、学校教育等の意識啓発や環境教育を行い、市民に地球規模課題の現状を伝え、それに対する人々の行動を促している。

既に、(特活)開発教育協会(DEAR)や(特活)「持続可能な開発のための教育の十年」推進委員会(ESD-J)等が中心となり両分野の NGO が意見交換をする場が設けられている。また、これまでも両分野に関わる教材開発などをいくつかの NGO が行ってきた¹¹。しかし、連携の余地はまだ多くある。連携フォーラムでなされた具体的な提案としては、温暖化の問題を動植物の絶滅の視点から語るのではなく、途上国の被害者の視点から伝える等により、市民の理解がより一層深まるのではないという意見があった。

また NGO は多くの市民にボランティアや寄付などで支えられており、NGO の活動に対する市民の理解が不可欠である。しかしながら、植林やチャイルドスポンサーなど短期的に目に見えやすい活動には市民から多くの支持がある一方で、政策提言、安定した組織運営等には市民の関心が低いという課題がある。従って、ヒアリング調査では、両分野の NGO が協力し、NGO への理解の促進や、支持基盤の拡大に取り組む必要があるのではないかという指摘があった。

③ 政策提言

開発 NGO の 26%、環境 NGO の 59%¹² が政策提言の事業を行っている。

¹¹ 例えば、「貿易ゲーム」や、(財)公害地域再生センターの「フードマイレージ買い物ゲーム」等

¹² 国内のみで活動を行う団体も含めた、「環境 NGO 総覧」の活動形態の調査では、15%となっている。

グローバル化が進み、貧困、環境、人権、平和などの地球規模課題がますます複雑に絡み合い、両分野の NGO が共通して取り組むべき課題が多い。しかしながら、分野横断的な課題については、どちらの分野の NGO も他分野を学ばなければ政策提言活動を行いにくいという課題がある。そのため、ヒアリング調査では、どちらの分野の NGO も政策提言に取り組まずに狭間に置かれてしまう傾向があるという指摘があった。本来は両 NGO が協力して提言活動を行う必要があるのではないだろうか。例えば、途上国に関する気候変動の適応策と緩和策のための資金援助、クリーン開発メカニズム (CDM)、ODA 等の分野において協働の必要性が高い。

また、ヒアリングでは、他分野の NGO の政策提言に関する手法を学び合いたいという意見が出された。例えば、開発 NGO が長年行ってきた、「NGO・外務省定期協議会」の方法や、NGO の環境整備事業の制度改善に関する提言活動、環境 NGO が行っている政治記者や議員向け勉強会の手法や、人的ネットワーク構築などである。

日本において両分野の NGO の政策提言活動における連携事例は、徐々に増えてきているが、現在のところは時限的な連携が中心である。将来的には、第 4 章で見るとように欧米 NGO で行われているような、継続的な連携を目指すことが望ましい。

第3項 両分野の NGO の特徴と専門性

両 NGO の活動分野やその内容について前 2 項で記載し、次節でも両 NGO の相違について述べるが、本項では、ヒアリングや連携フォーラムで出された意見も踏まえ、各分野の NGO の特徴と専門性を簡単に整理したい。

	開発 NGO の特徴と専門性	環境 NGO の特徴と専門性
途上国の現場	・途上国の現場に強い繋がり ・現地駐在員の派遣や現地職員の雇用 ・住民参加、住民の主體的な活動支援の豊富な経験	・環境影響評価、環境ガイドライン等の知見 ・公害問題の克服をした日本での経験共有
国内での意識啓発	・地球市民教育、開発教育 ・市民による資金的な支援	・環境教育 ・市民の環境への高い関心
政策提言	・政府との公式な対話の場の設定 ・NGO 間の民主的な合意形成 ・NGO の組織基盤の整備に関する提言	・政策提言・形成の豊富な経験 ・国際会議等への市民参加、政府代表団としての参加

図 1 開発 NGO と環境 NGO の専門性・特徴

第3節 両 NGO の相違点

第 2 節で見たように、開発 NGO と環境 NGO のより一層の連携が望まれる。しかし、これまで日本においては両分野の NGO の連携は十分とは言えない状況がある。例えば、開発 NGO と環境 NGO が協働して政策提言を行った 2008 年 G8 サミット NGO フォーラムでも、開発・貧困、環境など、分野ごとのユニットに分かれて活動していた。また、ユニットごとに運営方針が異なったため、各活動の調整に多くの時間を費やすこととなってしまった。そのため、政策提言内容を両分野の NGO の視点で吟味し、共同で作成するなど、内容面における協働に充分時間を割くことができなかった。両分野の NGO が協働することが難しかった背景には、両分野の NGO の相違点があるからだと考えられる。

そこで、本章では、意図的に両分野の NGO の相違点を浮かび上がらせ、連携の阻害要因を分析する。内部要因として組織、目標や対象の 2 点から、外部要因としてネットワーク、ステイクホルダーの 2 点、計 4 つの観点から見てみる。

第1項 組織の相違(内部要因)

第3章第2節で見たように、開発 NGO と環境 NGO の活動分野、活動形態の傾向は大きく異なっている。また、組織構造と運営形態の傾向も異なる。本項の定量的なデータはすべて、「NGO データブック」、「国際環境協力 NGO 実勢調査」を用いる。また詳細な分析は、別紙の「国際環境 NGO 実勢調査 2009」に記載している。ただし、各 NGO によって活動分野、事業形態、組織構造、運営形態は異なるので、あくまでも両分野の NGO の傾向であることに留意する必要がある。

	開発 NGO	環境 NGO
活動分野 (海外事業)	教育(58%)、保健医療(39%)、職業訓練(29%)、農村開発(28%)	環境教育(59%)、植林・森林の保全、生物多様性、温暖化対策(全て 32%)
事業形態 (国外事業)	・資金支援(56%)、人材派遣(46%)、物資供給(34%)、緊急支援(32%)、調査研究(27%) ・海外事業中心(事業費の 70%が海外事業費)	・調査研究(45%)、実践活動(41%)、人材派遣、情報提供(共に 18%) ・国内事業中心(事業費の 91%が国内事業費)
事業形態 (国内・外を問わない事業)	・NGO 間ネットワーク(42%)、政策提言(26%)、フェアトレード(25%)	・NGO 間ネットワーク(68%)、政策提言(59%)、助成(18%) ¹³
スタッフ配置	・国内(62%)、海外邦人(11%)、海外現地住民(26%)	・国内(95%)、海外邦人(1%)、現地住民(3%)
財源	・寄付金収入(41%)、助成金収入(11%)、受託事業収入(10%)	・受託事業収入(37%)、自主事業収入(11%)、助成金収入(10%)

図 2 組織の相違

①活動分野の違い

組織の目的が違うので当然ではあるが、両 NGO の主要な活動は開発 NGO が教育・保健、環境 NGO が環境教育、森林保全となっている。両分野の NGO が最も多く多くの共通して取り組んでいる分野は植林・森林保全である。

②事業形態

両分野の NGO での国内での活動形態は、開発 NGO が現地への資金提供、人材派遣、環境 NGO は調査研究、実践活動が多くなっている。また、国内外を問わない活動は環境 NGO のほうが、より NGO 間ネットワーク、政策提言を行っている。このように活動形態の傾向も異なる。

③スタッフ配置

開発 NGO はスタッフの大半が国内での勤務であるが、環境 NGO と比較すると途上国駐在や現地住民の割合が高いことが判る。このことと活動分野・事業形態と合わせて考えると、開発 NGO は支援をする国や村を限定して現地に密着して住民参加の活動を行う傾向がある。一方で、環境 NGO はある程度広範囲の地域において現地の NGO と調査や経験交流といった形で連携しつつ、環境保全活動を行う傾向があることが読み取れる。

¹³ 国内のみで活動を行う環境 NGO を含めた、「環境 NGO 総覧」の調査（(独)環境再生保全機構 地球環境基金「平成 20 年度環境 NGO 総覧」の統計情報）では、実践活動（80%）、普及・啓発（68%）、政策提言（15%）、ネットワーク（12%）となっており、国際環境 NGO とは大きく違った傾向が見られる。

④財源

開発 NGO の最大の収入は寄付金、環境 NGO の最大の収入は受託事業収入となっており、市民や他セクター等のステイクホルダーとの関わりにおいても傾向が異なることが分かる。また、財政規模に関しては、開発 NGO、環境 NGO とも収入規模は広く分布しているが、環境 NGO 全体(国内でのみ活動を行っている団体を含める)は 50%以上が収入規模 100 万円未満の団体となっており¹⁴、開発 NGO と比較すると組織規模の小さな団体が多い。

このような NGO の組織・運営形態の違いは、組織運営における優先順位や、活動方針の違いにも結びつく。これまでこのような統計的な調査や比較はなく、両分野の相互理解不足や意見の齟齬に繋がる一因になっているのではないかと考えられる。

第2項 目標や対象の相違(内部要因)

開発 NGO と環境 NGO は、長期的には「持続可能な社会の実現」という同じ方向を目指している。しかしながら短期的な目標や活動方針には若干の違いや優先順位の異なりがあり、それが時には、両 NGO の間で非常に強い感情的な壁をつくる場合もある。本項では、両分野の NGO の連携を阻害する内部要因を3つに分類して提示する。目標や優先順位は各 NGO や各スタッフによって見解が違いため、必ずしも開発 NGO、環境 NGO 全体の傾向として捉えることはできないことに留意する必要がある。

①「持続可能な開発」の矛盾・目標スパンの違い

ヒアリングの中で開発 NGO から環境 NGO に対して出された意見として「環境 NGO は理想論。理想を目指しすぎて、目の前の課題を見ていない」、「環境活動も必要だが、途上国の貧困層にとっては、今日の食べ物を確保することがより重要では」というものがあつた。この議論は特に廃家電や電子機器の国内循環の推進¹⁵や、食物の地産地消¹⁶といった環境 NGO の活動に対して出されたものであつた。

両分野の NGO は「持続可能な発展」という概念は共通しており、また長期的に見れば、環境問題を解決することで貧困削減にも役立つことは明白である。しかしながら、短期的には環境コストが貧困層にとって逆進的¹⁷である場合や、貧困と環境のトレードオフになる場合も存在し、NGO を環境と開発のジレンマに陥らせている実態があることが分かった。また、両分野の NGO の活動の優先順位の決め方が異なることも、両分野で温度差が現れる一因になっている。開発 NGO は途上国の農村部や都市部において、日々の生活に困っている住民の意見や視点に基づいて目標や事業の優先順位を決める傾向がある。一方で、環境 NGO は国際的な議論や課題対応の必要性から、活動内容の優先順位を決める傾向にある。上記のような、両分野の NGO の目標のタイム・スパンや活動の優先順位の違いが、時に両分野の NGO 同士の激しい意見の対立となって現れてしまうのだろう。

¹⁴ (独)環境再生保全機構 地球環境基金「平成 20 年度環境 NGO 総覧」の統計情報

¹⁵ 国内で不要となったテレビ等の廃家電やパソコンなどの廃電子機器は E-waste と呼ばれるが、その約 50%程度が、海外で再資源化や再利用されていると見られている。環境 NGO の中には、その再資源の過程で不適切な処理や、不要となった部品の野積などによって特に農村部や貧困層に健康被害を発生させていることへの懸念から、国内での再利用や再資源化を求めている団体もある。一方、開発 NGO の中には、途上国の住民が海外の不用品を再利用・販売することによる収入向上を支援している団体もあり、意見の相違が見られる。

¹⁶ 地域で生産された食物を地域で消費する運動のことで、それにより食物を運ぶための環境負荷の低減や、食物の生産過程での環境問題や労働問題に市民の関心の高まりを目的としている。環境 NGO の多くがその取り組みを支持する、一方開発 NGO の中にはそのことによる途上国の輸出を減少させ農村の住民の収入低減につながることへの懸念を持つ団体もあり、意見の相違が見られる。

¹⁷ 貧困層により費用負担が大きい

②支援対象者の違い

ヒアリングや連携フォーラムの中で、環境 NGO から開発 NGO に出された意見に「開発 NGO は、ODA の増額を訴えている。しかし ODA は途上国の自然や、住民の生活を破壊しており、まずは ODA の被害を減らすことが重要である」というものがあつた。ODA 等の途上国への資金援助の増額や総額ブリッジを訴えるいくつかの開発 NGO に対する疑問である。しかしながら、開発 NGO と環境 NGO は根本的に ODA に対する意見が対立しているのではなく、実際は双方の NGO がより質の高い援助を目指しており、共に途上国の住民の視点に立った政策提言を行っている。ただし、環境 NGO は既に ODA の「被害を受けている住民」に視点を向ける傾向があるのに対し、開発 NGO は「支援が行き届いていない住民」に視点を向ける傾向にある。その結果両分野の ODA に対する提言内容が異なって見えるのである。

また、ヒアリング及び連携フォーラムでは、両分野の NGO が政策提言を行う際、途上国の「誰の」声を届けているかについても相違点が指摘された。例えば気候変動の政策提言を行う場合に両 NGO とも途上国からの意見を重視する。しかし、開発 NGO は途上国の農村等で実際に水不足などの被害を受けている貧困層¹⁸の声を届けようとする傾向がある。一方で、環境 NGO は途上国の都市部で国際 NGO に勤めるなどの比較的エリート層や知識人との関係が深い。そのため、環境 NGO は実際の被害者の声というよりも、国際的な議論に基づいた声を届ける傾向にあるのではないかと指摘であった。このような違いが、両分野の NGO の温度差を生んでいるのではないかと考えられる。

また、別の例では、途上国で起こる「環境問題」を大別すると、「貧困層が直面している環境問題¹⁹」と、「都市化に伴って起こる環境問題²⁰」があるが、開発 NGO は前者の課題に取り組む傾向にある。一方で、環境 NGO は後者の課題を新興国の都市部で取り組む傾向がある。このように、対象者の違いから連携が進みにくい実態がある。

③言葉の違い

ヒアリング調査では、同じ言葉でも、両分野の NGO が異なる意味合いで使っているのではないかと指摘もあつた。例えば「開発」は、開発 NGO は「内発的發展」のような意味合いで使用するが多いが、環境 NGO は「大規模インフラ整備による環境破壊」など、マイナスの意味合いを含めて使用することが多い。言葉の意味していることが両分野で違うにも関わらず、気づかず議論を進めて齟齬がでてくる場合もあるようだ。また、両分野の NGO が普段当たり前として使っている(専門)用語²¹も、その分野の NGO でしか使われておらず、意思疎通に時間がかかる一因となっている。

第3項 ネットワーク団体の相違(外部要因)

もう一つの主要な外部要因は、開発 NGO と環境 NGO は普段所属するネットワークが異なっていることである。両分野のネットワークに所属する団体や、どちらにも所属しない団体もあるが、以下、両分野の NGO の代表的なネットワークとその特徴について述べたい。

¹⁸ しかし、気候変動と実際の被害との科学的因果関係を証明するのは難しい。

¹⁹ 例：最貧困層が直面する環境問題で、薪炭用に過度な森林伐採が行われる等

²⁰ 例：新興国やある程度発展した途上国の都市の住民が直面する、電気製品・車等の使用が増え消費エネルギー増加するの等

²¹ 例：開発 NGO にとって、「N 連」は「外務省 NGO 連携無償資金協力」であるが、環境 NGO の多くはその枠組みを利用しておらず何を指しているか分からない。環境 NGO では「COP15」は現在(2010年)「UNFCCC COP15」を指すが、環境に詳しくない人にとっては「CBD COP10」との混乱を招きやすい。

用語の解説でも述べているように、本来国際協力 NGO は開発分野と環境分野に明確に分類はできない。しかしながら、本項では、両分野の NGO が所属するネットワークが明確に分かれる傾向にあることを指摘したい。

① 全国ネットワーク

開発 NGO は、JANIC、環境 NGO は EPO²²が主要なネットワーク母体となっている。またその運営方法も大きく異なっており、JANIC は NGO を正会員とする強固なネットワークで、市民発意の組織である。一方で EPO は会員制度をとらない緩やかなネットワークで、NGO と環境省とのパートナーシップにより運営されている。また、JANIC が NGO の共同による政策提言や、政府やドナー等他セクターとの交渉窓口となる役割を果たす等、NGO の声を「束ねる」ことに注力しているのに対し、EPO は NGO 同士や NGO と行政や他のステイクホルダーとのパートナーシップの「場を提供する」姿勢をとっている。開発 NGO では、JANIC と地域別ネットワーク NGO、及び課題別ネットワークが連携し、開発 NGO 全体としての連携を重視する傾向にある。一方で、環境 NGO は個別の NGO や課題別のネットワークにその役割が求められている。

② 地域別のネットワーク

	開発 NGO	環境 NGO
北海道	(財)北海道国際交流センター 北海道 NGO ネットワーク協議会	北海道 EPO ((財)北海道環境財団)
東北	にいがた NGO ネットワーク	東北 EPO ((特活)水環境ネット東北)
関東	(JANIC が兼ねる) 横浜 NGO 連絡会	EPO が兼ねる
中部	(特活)名古屋 NGO センター	中部 EPO ((特活)中部リサイクル運動市民の会)
関西	(特活)関西 NGO 協議会 (特活)関西国際交流団体協議会	きんき環境館((特活)大阪府民環境会議)
四国	四国 NGO ネットワーク(愛媛グローバルネットワーク内)	四国 EPO(愛媛グローバルネットワーク)
中国		中国 EPO((特活)ちゅうごく環境ネット)
九州	NGO 福岡ネットワーク (特活)沖縄 NGO センター	九州 EPO((特活)コミネット)

図 3 地域ネットワークの相違 (環境 NGO の()内は、環境省と共同運営をしている NGO)

上記のように、地域毎にそれぞれの NGO のネットワーク母体が環境 NGO、開発 NGO の分野別に異なっている。同じ地域内での両分野のネットワーク NGO の交流や協力はあるが、個々の NGO の多くはどちらか一方の分野のネットワークにしか所属しない傾向にある。特に NGO が集中している首都圏では、ネットワークの違う団体の名前や活動内容は把握しづらい実態がある。

③ テーマ別のネットワーク他

²² 環境省と(社)環境パートナーシップ会議の共同で運営されている。

テ ー マ 別	・「動く→動かす」(GCAP JAPAN)(貧困削減) ・教育協力 NGO ネットワーク(JNNE) ・農業農村開発 NGO 協議会(JANARD) ・GII/IDI²³ に関する外務省/NGO 懇談会・NGO 連絡会(保健) ・(特活)開発教育協会(DEAR) ・ODA 改革ネットワーク ・ジャパン・プラット・フォーム(JPF)(緊急救援)	・Climate Action Network(CAN)－Japan(気候変動) ・Make the Rule キャンペーン(気候変動) ・生物多様性条約市民ネットワーク(CBD 市民ネット) ・(特活)持続可能な開発のための教育の10年推進会議(ESD-J)
若者	・Youth, Development and Peace Japan Network(YDP)	・エコ・リーグ(全国青年環境連盟)
国際	・Global Call Against Poverty(GCAP)(「動く→動かす」が日本事務局) ・CIVICUS(南及び北の NGO のネットワーク。JANIC も加盟。) ・National NGO Platform(ネットワーク NGO の連合体。JANIC も加盟。)	・Climate Action Network(CAN)(CAN－Japan が日本事務局)

図 4 課題別・領域別ネットワーク

上記のように課題別・領域別に様々なネットワークが構築されている。各ネットワークが取り組む課題は、開発・環境が不可分である。しかしながら、多くの NGO は主となる課題や領域のネットワークのみに所属することが多い。そのため、例えば保健や教育の分野の NGO が気候変動の分野のネットワークに所属するなど、他分野のネットワークにも所属するケースは極めて少ない。また開発 NGO は恒常的で民主性を重んじるネットワークを形成する傾向があるのに対し、環境 NGO は時限的で機動力のあるネットワークを作る傾向があるようだ。

このような両分野のネットワークの違いは、分野間の情報共有の少なさ、両分野の NGO が知り合う機会の少なさ、言葉の違い等を生み出し、連携を阻害する一因となっていると考える。

第4項 連携が活発なステイクホルダーの相違(外的要因)

それぞれの分野の NGO は、行政や企業など連携が活発なステイクホルダーは異なり、他セクターとの関係の築き方は、両分野の NGO の事業にも影響を及ぼしていると考えられる。以下、連携しやすいステイクホルダーの特徴的な違いを3つの観点から述べる。

	開発 NGO	環境 NGO
関連省庁	・外務省、JICA、財務省との関係が深い ・現地駐在員は現地大使館	・環境省、経済産業省、外務省、農林水産省、林野庁との関係が深い
官庁との意見交換の持ち方	・NGO・外務省定期協議会(主催: NGO・外務省)	・「みんなで作る環境政策」(主催: 環境パートナーシッププラザ・環境省)
公的資金	・日本 NGO 連携無償資金協力、NGO 活動基盤整備支援事業²⁴	・行政委託金²⁵ ・地球環境基金²⁶

²³ 人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ、沖縄感染症対策イニシアティブ(GII/IDI)

²⁴ 金額ベースで、開発 NGO の10%(NGO データブック)が外務省からの助成を受けている。一方、環境 NGO で助成を受けている団体はなかった(国際環境 NGO 実勢調査)。

²⁵ 環境 NGO の収入で37%と最も大きな割合を占めるのが受託事業収入で、そのうち政府委託金が73%となっている(国際環境 NGO 実勢調査)。

	・JICA 草の根技術協力	
民間企業	・CSR 分野での連携 ・BOP ビジネス・CRM での連携の関心の高まり	・CSR、環境ビジネス・本業での連携 ・企業の監視役・第三者評価
その他	・宗教団体 ²⁷ ・労働組合 ²⁸	

図 5 ステイクホルダーの相違

①官庁との関係

開発 NGO は外務省、環境 NGO は環境省との繋がりが強い。また、両分野の NGO で、行政との関係の築き方も異なっている。外務省は国際外交のための組織であり、国際協力・貧困削減を目的とする開発 NGO とは立ち位置が異なる。そのため、開発 NGO は外務省の監視役として一定の緊張関係を築いている。環境 NGO と環境省も一定の緊張関係にはあるが、環境 NGO と環境省は環境保全という同じ目的に向かっている。そのため、開発 NGO と比較すると、行政を「提言の対象」として捉えるよりは、「パートナー」として捉え、共同で事業を行う傾向があるようだ。政策提言の場の持ち方も特徴がある。開発 NGO と外務省による「NGO・外務省定期協議」は行政職員・NGO 約 30-50 名が円卓で議論を行い逐語の議事録を公開している。一方で、環境 NGO と環境省による「みんなで作る環境政策」では、行政職員、NGO、市民が少人数のワークショップ形式で意見交換をしており、NGO と行政の距離の近さが伺える。また、環境 NGO は環境問題全般に対する提言活動は少なく、課題別のネットワークによる提言活動を重視する傾向があるようだ。

② 公的財源

公的財源としては、開発 NGO は外務省管轄の NGO 連携無償資金協力や、JICA 草の根技術協力を主な資金源とし、環境 NGO は行政の委託や地球環境基金の割合が高い。

調査の中では、ドナー（公的、民間財団共に）の多くに、複数の領域にわたった課題解決への理解不足が連携の阻害要因の一因であるとの指摘もあった。補助金・助成金では、特定の開発もしくは環境問題の領域に関する活動のみが対象となることも多く、そのため NGO は特定の課題解決に焦点をあてて事業を申請せざるを得ない傾向にある。また、プロジェクト実施期間も最長 3 年としていることも多い。そのため、NGO に長期的な視野に基づいた活動が育ちにくい要因になっているという意見もあった。さらには、これらの助成金は複数の団体の共同によるプロジェクトが対象となっていないことも等も、NGO 間の連携を進める意欲を低下させているという意見もあった。

③ 民間企業との関係

両分野の NGO は企業の CSR 事業、社員教育、本業での協力や委託、また助成・寄付などの関係を築いている。しかし、産業公害や、東南アジアでの企業の違法森林伐採等の知見が豊かな環境 NGO は、開発 NGO と比較すると、企業の監視役としての自らの役割を認識し、企業との距離のとり方に注

²⁶ 助成額ベースで、開発 NGO は 5%（NGO データブック）、環境 NGO は 30%（国際環境 NGO 実勢調査）が本基金の助成を受けている。

²⁷ 「NGO データブック」の調査では、開発 NGO の 3%の団体が宗教団体が設立母体だとしている。また、それ以外にキリスト教や仏教系の財団などから助成を受けている団体も存在する。一方、環境 NGO には宗教団体との連携はあまり見られない。

²⁸ JANIC と日本労働組合総連合会総合国際局は、国際協力分野での連携を目指し、「NGO 労組フォーラム」を開催している。

意する傾向があるようだ。ただし近年では企業との協働を積極的に実施する環境 NGO も現れつつある。

第4節 連携事例

前節では、連携の難しさに焦点を当てたが、どのように連携を進めたらいいのか。欧米の NGO では、既に多くの NGO が連携を行っている。また日本でも、事例は少ないものの分野を超えた NGO 連携がある。事例をみてみよう。

第1項 欧米の NGO の連携事例

欧米の開発ネットワーク NGO や、世界各国に支部を持つ開発 NGO がどのように環境 NGO との連携や環境問題への取り組みを行っているのか。文献調査とヒアリングにより、その中で取り組みが進んでいると思われる4つのネットワーク NGO に焦点をあて²⁹、連携の経緯、連携を始めるに当たっての工夫、主な取り組み、連携の具体的な成果等の項目を中心に紹介したい。

①British Overseas NGOs for Development(BOND)(イギリス)：

英国最大の国際開発 NGO のネットワークで約 330 団体が加盟。NGO 同士が環境と貧困問題に他関して情報交換を行う場を提供し、政府や関連機関の分析や、政策提言の調整を行うため「開発と環境グループ(The Development and Environment Group (DEG))」を設置し、年に約 4 回の定期会合を持っている。準備に1年をかけて、両分野のキーパーソンから丁寧にヒアリングを行い、ニーズの把握や参加意欲を確認した上で開始に至った。サブグループとして環境改善基金、カーボンフットプリントに取り組む。イギリス政府、英国国際開発省(DFID)、英国環境・食糧・農村省(DEFRA)、外務英連邦省(FCO)、その他 EU や関連機関と可能な限り定期的に会合を持つようにしている。

②Coordination SUD (フランス)

フランスの開発協力 NGO のプラットフォームで、加盟団体は約 140 団体。アドボカシー活動の分野の一つが気候変動で、2007 年 7 月に「気候変動と開発グループ(Groupe climat et développement)」を設置した。Coordination SUD と Climate Action Network France がメンバーで、20 弱の団体で構成されている。これまで、途上国の温暖化対策のための資金・技術支援に関して等のテーマで首相に向けた、共同レターを提出する等している。その他、農業と食のグループもある。

③German NGO Forum on Environment and Development(ドイツ)

リオ・サミット後の 1992 年に設立。持続可能な開発に関するドイツの NGO の活動をコーディネートしており、加盟団体は約 73 団体。ドイツの開発 NGO のネットワーク「VENRO」や、環境保護団体「BUND」、「NABU」等もメンバーである。主要なワーキンググループは、生物多様性、砂漠化、女性、住居、貿易、気候とエネルギー、農業と食糧と食事、ローカルアジェンダ、森林、水等である。2008 年 CBDCOP9 がドイツで開催された際に、環境や開発 NGO を巻き込み、途上国の生物多様性保全に対する政府資金援助の増額を求めるキャンペーンを中心的に行うなど、両分野の NGO を巻き込み数々の政策提言を行った。

²⁹ 他には、Canadian Council for International Co-operation(CCIC)(カナダ)、VENRO(ドイツ)、Australian Council for International Development(ACFID)(オーストラリア)を文献調査した。

④ InterAction(アメリカ)

アメリカ最大の人道援助 NGO ネットワークで 180 の団体会員を持つ。12 あるワーキンググループの一つが気候変動で、近年では 2009 年 G8 サミット(ラクイラサミット)に対する気候変動の宣言や、「G20 と気候変動」の見解ペーパー、農業、食糧安全保障等の他のワーキンググループと連携して「効果的な適応プログラムの原則」を作成する等の提言活動を行った。

他に欧米の開発 NGO³⁰の文献調査の結果も合わせ、傾向を以下に記載する。

- ・団体により程度の違いはあるものの、多くのネットワーク NGO が 1990 年代に入ってから環境に関するワーキンググループ等を設置し、環境 NGO との連携や、特に途上国に影響のある環境問題へ提言等を始めている。
- ・環境問題の中でも、特に気候変動に関する取り組みが多く、途上国の適応対策、途上国への資金メカニズム、先進国政府への温室効果ガス削減の政策提言を行っている。
- ・Oxfam や Plan など国際的な主要な開発 NGO の多くが、気候変動等の提言活動や、途上国の現場での適応対策などに取り組んでいる。

しかしながら、上記のような環境問題にも取り組み提言活動を行っている国際 NGO においても、日本支部において独自に積極的に環境問題に取り組んでいる NGO は少ない。日本における活動は、インターナショナルで取り組んでいるキャンペーンの告知や、政策提言書の翻訳等のフォローに留まる団体が多い。

第2項 日本の NGO の連携事例

ヒアリング等を通し、連携事例を探って見たものの、残念ながら日本国内の開発 NGO と環境 NGO の連携は極めて少ないと言える。以下、途上国の現場、政策提言、市民啓発・キャンペーン、その他の 3 つの項目での連携事例を紹介する。

① 途上国の現場での取り組み

途上国の現場の NGO は、開発・環境を区別せず取り組んでいることが多い。途上国の NGO と日本の開発 NGO が連携・協力を行っている例は多くあるが、日本の開発 NGO と環境 NGO 同士で分野を超えて現地で取り組みを行っている例は非常に少なかった。ただし下記にそれが実現されている例を挙げる。

- ・日本ソーラーエネルギー教育協会は、(特活)幼い難民を考える会にソーラークッカー製作講習とソーラークッカーの寄付を行い、幼い難民を考える会ではカンボジアの住民へのソーラークッカーの提供、教育を行った。この 2 団体は、教員向けのイベントで知合った。

② 政策提言・キャンペーン

ここ数年、両分野の NGO の期間を区切ったプロジェクト単位での連携は増加傾向にある。

- ・2008 年 G8 サミット NGO フォーラム(2007 年 1 月-2008 年 12 月)は、2008 年 G8 洞爺湖サミットに向けた NGO ネットワークで環境、開発・貧困、人権・平和のユニットで構成され、分野横断的に 141 団体が運営団体・賛同団体となった。貧困・開発ユニットの事務局は JANIC、環境ユニットの事務局は(社)

³⁰ Actionaid、Global Call to Action against Poverty (GCAP)、Oxfam International、Plan International、World Vision の文献調査を行った。

環境パートナーシップ会議(EPC)が務めた。

・貧困問題解決を目指した Stand Up Take Action キャンペーン(2009 年 10 月)では、気候変動がテーマの一つとして掲げられ、気候変動の政策提言を行うキャンペーン Make the Rule と連携し、市民へのキャンペーンの参加呼びかけや、シンポジウムなどで協力を行った。

③ その他

・社会的責任向上のための NPO/NGO ネットワーク(2008 年 5 月発足)は、分野を超えた 31 団体³¹が会員団体となり、NGO の社会的責任に関する検討や情報発信などを行っている。

第4章 考察と NGO への提言

この章では、前章までの調査を通して判明した連携の必要性和課題を、「NGO 全体(ネットワーク)として」、「個々の NGO として」の2つの視点から考察し、今後のネットワーク NGO がこれらの連携に対してどのような役割を果たすべきかを提言する。

第1項 「NGO 全体」としての連携の意義と課題

貧困・開発問題と環境問題には強い繋がりがあり、両方の問題を解決しない限り、NGO が目指す「持続可能な社会」は実現しない。下記に、NGO 全体(市民社会)として、開発 NGO と環境 NGO が連携する意義と課題を列記する。

連携の意義と必要性について

・途上国の現場では、開発 NGO は貧困・開発課題、環境 NGO は環境問題の解決を主な目的として活動しており、それぞれの視点と基準に基づき活動を行っている。しかし、時には開発 NGO は貧困削減を重視するあまり、環境配慮を十分に行っていない場合があり、環境 NGO は環境保全を重視するあまり、途上国の貧困層の権利を保障するという視点が欠如している場合もある。例えば第3章に挙げた植林事業では、適切なプロジェクト・マネージメントが行われていない事例も指摘されており、環境配慮と貧困削減という両方の視点を入れて実施することが求められている。両 NGO の連携が進み、複眼的な視点で事業が実施されれば、貧困削減と環境保全の両方に資する質の高い支援が増えると考えられる。

・政策提言に関しても、両分野の NGO の連携事例は存在するものの、あまり活発に行われていない。しかしながら、特に貧困・開発と環境の両分野にクロスオーバーする課題に対する提言活動は協力して行うべきである。例えば、気候変動の援助資金については両分野の NGO の「狭間」に置かれており、どちらの NGO もほとんど提言活動を行っていないからだ。欧米の NGO の連携事例に見たように、両分野の NGO の専門性を活かして、協力して政策提言を行う必要があるのではないだろうか。NGO が分野の垣根を越えて連携することにより、行政も「外務省」や「環境省」という省庁という枠を超えて地球規模課題に対応する必要性が生まれ、「持続可能な社会」実現のためのより良い政策が生まれてくるのではないだろうか。

また、環境 NGO、開発 NGO がそれぞれ別のネットワーク NGO を通じて、一見すると反対の内容の提言を行っている場合もある。例えば、ODA に関しては、多くの開発 NGO が ODA 増額を求める一方で、環境 NGO は ODA 増額に反対している団体も多い。このような NGO 間の意見の相違は、一般市

³¹ 2009 年 7 月現在

民から見た場合、NGO の提言内容の分かり難さにつながっている。また、このような主張の違いは、NGO が共同で提言書を作成し、協力して対話の場を設定することを困難にするため、政府政策決定者等とのステイクホルダーへの影響力を弱める結果にも繋がる³²。環境 NGO と開発 NGO が協力して課題認識の醸成と、共同での活動内容の検討を行うことにより、NGO の代表制・正当性を高めていく必要があるだろう。

連携の課題について

- ・日本では規模の小さな NGO が多く、個々の NGO には連携に要する事務的な負担が大きい。また、連携を行うための母体ができたとしても、会合への参加や議論の参加も大きな負担となる可能性が高い。また次項でみるように、連携の意欲の低さも課題となる。
- ・ネットワーク NGO でも運営方法、ステイクホルダー関係等、相異点が多々あり、意見集約・協働にかなりの労力が必要である。
- ・両分野のステイクホルダーが異なっている場合が多く、特に提言活動においては分野毎・課題毎での提言に終始しやすい。

第2項 個々の NGO にとっての連携の意義と課題

次に、個々の NGO の連携の意義と課題について、途上国の現場での連携、教育・キャンペーン・政策提言での連携の2つに分類し、意義と課題について述べる。

① 途上国の現場での連携

専門的な知見の共有が意義として挙げられる。特に現場で課題に直面した場合や、新たに事業ニーズがでてきた場合に、他分野の専門的な知見が簡単に得たいという意見があった。また、途上国にあまり現場を持たない環境 NGO は、開発 NGO との連携によって環境の啓発や環境保全の事業展開を行いたいという期待が強い傾向にある。また、環境 NGO の持つ科学的な知見や環境ガイドライン等を、開発 NGO にも積極的に利用して欲しいという意見も聞かれた。

しかし、第3章で見たように環境 NGO の多くは都市型・生活型の環境課題解決を得意としている一方、開発 NGO の最貧困層を対象としており、対象地域の住民からは環境対策のニーズが低く、環境事業に取り組むインセンティブは低い。また、例えば、自然の資源管理等の必要な事業は既に自ら行っているという理由からも連携への要望は低かった。

連携を行う際の課題としては、両 NGO から違う分野ではどのような NGO があるのか、どのような活動を行っているのかが分からず具体的に連携内容の想像ができないという意見や、助成・補助金も協同事業に適していないものが多い等の意見がヒアリングで多数聞かれた。また、他団体が立案した事業に途中から部分的に参加することは難しく、団体としてもメリットが少ないという理由から、案件形成の段階から協働を行う必要性も指摘された。更に、第3章で見た、両 NGO の事業分野、運営方法やステイクホルダーとの関係性相違も、阻害要因となる可能性が高い。

② キャンペーン・政策提言

キャンペーンや政策提言でも、分野横断的な部分に関しての専門知識を他団体から得たいという要望や、それぞれの人的ネットワークの活用や、市民やステイクホルダーからの支持の強化、共同による

³² しかし、多様な視点・意見を持つのが NGO の存在意義であり、意見を統一することで意見調整コスト増、ステイクホルダーからの管理が進むなど NGO の弱体化に繋がることもあるので、統一には注意も要する。

労力の低減などの期待が出された。

課題としては、人的ネットワークは個々の NGO の財産であるため共有しにくい、他団体から専門的なアドバイスを得ても、自らの専門でない（納得できない）分野では結局同意しにくいといった状況がある。また、これまでの連携の少なさから短期的には共同の提言を行うにも理解や、NGO 間の意見調整にかなりの労力を要するので連携に踏み切れないことや、労力が限られる中、必要性を感じつつもクロスオーバーする課題にまで労力を割く余裕がないという意見が聞かれた。

上記のように、現在のところ現場での連携は、それぞれが取り組みの意義を感じつつも、対象者・地域の違いにより、特に開発 NGO の連携意欲は低いと感じられた。教育・キャンペーン・政策提言の分野では、ニーズがありつつも組織運営方法の違いや、団体のキャパシティからなかなか連携が進まない現状があるようだ。ヒアリングの中で出された、「関係はあるが、興味のない押し売りのよう」という言葉は、連携の意義は感じつつも、自団体が積極的に連携に乗り出せない現状を的確に表しているように感じた。

このような状況の中での両分野の個別の NGO の連携のあり方は、短期的には両分野での団体間の情報交換や部分的な技術・専門的知識の提供等に留まると考える。しかし、長期的には欧米の事例に見たような継続的な連携や協力体制を築いていく必要があり、そのための環境づくりをネットワーク NGO が中心となっていくことが望ましいと考える。

第3項 ネットワーク NGO の役割

NGO 全体としては連携の必要性が高いものの、個々の NGO にとって連携を行う動機が低い現状を踏まえ、特に NGO 全体の動きを作る役割を担っているネットワーク NGO が今後どのように連携を促進すればいいのかを検討し、本報告書の結びに代えたい。

① 政策提言に関する共同のプラットフォームの機会の提供

日本では、これまで例えば「2008 年 G8 サミット NGO フォーラム」の活動を通し、NGO 同士の対内的関係構築に一定の成果がもたらされたことが指摘されている³³。今後もこのような共同の政策提言のプラットフォーム構築や、ワーキンググループを作るなどして、両分野の NGO の政策提言の機会を作ることが有効ではないかと考える。これは、欧米のネットワーク NGO でも最も多く取り組まれている方法である。

しかし、この方法は日本の NGO の人的リソースの乏しさや専門的知見・人的ネットワークの共有の難しさを考えると、恒常的で大きなネットワークではなく、まずは両 NGO の関心の高い特定の国際会議や課題に対して期間を区切り小規模なネットワークから行うのがよいのではないと思われる。気候変動の資金メカニズムの議論や、2010 年 10 月に開催される CBD COP10 に向けての政策提言は、その適切な機会と思われるので、是非積極的に取り組んでほしい。

② 両分野の NGO の接点の提供

前述のように、個々の NGO の連携が進まない背景には、対象者・地域の違い、他分野の活動状況の情報不足、人的リソース不足が挙げられる。それらに関しては短期的に現状を変えることは難しいが、長期的な視野で段階的に状況を変えていくことが、ひいては日本の NGO の個々の団体の能力強化

³³ JANIC 「2008 年 G8 サミットを巡る NGO ネットワーク調査報告書」 2008

にも繋がっていくと考えられる。

方法としては、両 NGO の関心の高いテーマ、win-win となるテーマを見つけ出し、両者のノウハウを共有する場を提供することが考えられる。それは、気候変動や生物多様性、住民参加方法等の課題ベースのセミナー等が望ましいと考える。しかし、両分野の NGO の関心の低い現状を考えると、まずは、そのような課題ベースのセミナーでなくてもよいと考える。例えば第 3 回連携フォーラムで開催した両 NGO の資金獲得のノウハウ共有は、両 NGO からの関心も高く、互いを知り・理解する場となった。また、同じ国・地域で活動をする NGO の情報交換や交流の場を望む声もあり、そういった場の提供等も有効だと考える。それ以外にも、共通のメーリングリストの作成、お互いのメーリングリストに参加し合うなど、日常の情報交換の場を作るような小さな工夫により、お互いの団体や活動、関心事項などを共有することが必要だと考える。

③ステイクホルダーへの提言

ヒアリングの中で多かった要望の一つが、助成基準の改善であった。行政や民間財団の補助金・助成金などが、分野横断型の課題解決や連携に適さないことの指摘である。特定の課題に絞った公的支援だけでなく、より広範・柔軟な課題解決への支援を期待したい。また、政策提言も行政の縦割りに合わせ、結局分野別で提言を行うしかない現状がある。ネットワーク NGO はこのような状況を改善する役割を担っていると考え。これも一朝一夕に実現できるものではなく、長期的なビジョンを持ち、ステイクホルダーとの対話を続けていく必要があると考える。例えば、現在主に開発 NGO が外務省と行っている定期協議会で、環境のテーマを取り上げ環境省等の関連する省庁にも出席を促すなど、両 NGO の対話の窓口を広げる機会になると考える。

以上、開発 NGO と環境 NGO の連携のあり方について、連携の必要性、阻害要因、連携事例を探り、今後の連携促進の方法を考察した。また、実勢調査とヒアリング等を行い、定量的・定性的な情報を集めるよう心がけた。調査数がどちらも限られているが、連携の障害や各 NGO の連携に対する考えなどの傾向を捉えることができたと考え。今後の NGO の連携、NGO・市民社会の発展の一助になればと願う。

最後に、忙しい中、実勢調査、ヒアリング調査に協力して頂いた関係者に厚く御礼申し上げたい。

【参考資料】

＜聞き取り調査協力関係団体・関係者(50 音順 敬称略)＞

アフリカ日本協議会 稲場雅紀

特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン 山田太雲

特定非営利活動法人 開発教育協会 中村絵乃

特定非営利活動法人 「環境・持続社会」研究センター 古沢広祐

一般社団法人 環境パートナーシップ会議 星野智子

コンサベーションインターナショナル・ジャパン 日比保史

特定非営利活動法人 持続可能な開発のための教育の 10 年推進委員会 野口扶弥子、村上千里

社団法人 日本環境教育フォーラム 田儀耕司

特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター 高橋清貴

財団法人 日本自然保護協会 道家哲平

日本ソーラーエネルギー教育協会 白石さと子

特定非営利活動法人 バードライフ・アジア 鈴江恵子、山ノ下麻木乃

＜開発 NGO と環境 NGO の連携フォーラム＞

2009 年 9 月 第 1 回 課題整理

2009 年 11 月 第 2 回 生物多様性 COP10 に向けて -国際協力 NGO の役割-

2010 年 1 月 第 3 回 ここが知りたい！資金獲得のコツ

2010 年 1 月 第 4 回 気候変動 COP15 の検証と今後の国際協力

＜参考文献一覧＞

(特活)国際協力 NGO センター『NGO データブック 2006-数字で見る日本の NGO』、2007

(特活)国際協力 NGO センター『国際環境 NGO 実勢調査 2009』、2010

ジェニファー・エリオット『持続可能な開発』古今書院、2003

United Nations Development Program, *Human Development Report 2007/2008*, New York, Palgrave Macmillan, 2007、国連開発計画『人間開発報告書 2007/2008』、2007