

# 援助における開発と環境規範の対立

## ——カンボジア農業援助問題を事例に——

金 敬 黙

キーワード：開発、環境、規範、利益、ODA、NGO、NGOネットワーク

### はじめに

先進諸国、国際機関、NGOは、20世紀の後半から開発や発展（development）というキー・ワードに着目しながら、独自のアプローチ、また時にはグローバル・ガバナンスの観点から援助（aid）に取り組んできた<sup>(1)</sup>。国家、国際機関、NGOなどが目論見る援助の不可欠性を本論で捉えなおす必要性はなからう。

しかし、近年になって、外部のアクターが主体となる援助がもたらす副作用や負の側面についての検証が増している<sup>(2)</sup>。たとえば、援助が受益国よりも供与国の利益を重視しているのではないかという批判や、援助が受益者側の紛争を助長してしまうという批判、そして、無闇な開発主義に伴う文化や環境の破壊問題などがそれである。

したがって、本論では、援助がもたらす諸問題に着目し、開発を推進するアクターと環境保全を重視するアクター間の対立様相を事例研究として扱いたい。事例検証を進める上で、以下のような問いを設け分析を試みたい。

NGOが国家（政府）と対立する際に、如何なる方法で自らの目的や規範を成し遂げようとするのか。

具体的なケースとして、日本の政府開発援助（ODA）によって、カンボジアで実施された農業援助に対する日本のNGOの反対運動を取りあげる。この事例は、日本のNGOによるODAに対する政策提言（アドボカシー）の草分け的なケースであるという点からでも意義がある。

1980年代のカンボジア問題から本格化した日本の国際協力NGOは、最初の10年間、非政治的なチャリティ・ボランティア団体として活動していた。と同時に、日本というナショナルな価値を暗黙に背負い、国益を支えるスタンスも有していた。国益の概念は、多義的かつ主観的にならざるを得ない。何をもって国益であるかを定義することすら難しい。したがって本稿では国益を、「国家主義、とりわけナショナリズムを前提にした国家の繁栄」である、とやや恣意的に定義しておこう。

カンボジアでの経験は、日本のNGOに規範の変容をもたらし、国益を超えるグローバルな規範、グローバルな公益を重視させるようになったのである。その具体的な行動の1つが、ODAによる農業援助に反対するキャンペーンであった。

### 1. カンボジア紛争における援助の仕組み

#### (1) 西側諸国の孤立政策とNGOのユニークな活動

1978年12月末、ベトナムはカンボジアに侵攻し、翌年1月にはヘン・サムリンを首相とする親ベトナムの政権を樹立した。これによって、集団虐殺を行なった波尔・ポト派のクメール・ルー

(1) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, 1995; Oran Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994; Thmas G. Weiss, and Leon Gordenker, *NGOs, the UN, and Global Governance*, Lynne Rienner, 1996.

(2) Mary Anderson, *Do No Harm: How aid can support or war*, Lynne Rienner Publishers, 1999.

ジュ政権に代わり、ヘン・サムリン政権がカンボジア領土のほとんどを支配するようになった。

一方、ポル・ポト派はタイ・カンボジア国境地帯の難民キャンプに逃れ、難民に紛れた形でゲリラ・反政府活動を展開した。タイ・カンボジア国境地帯の難民キャンプでは、ポル・ポト派以外にも、シハヌーク国王を中心とした王党派や共和派勢力であるソン・サン派も反政府・ゲリラ活動を展開していた。

こうしてカンボジアは、一方ではベトナム、ソ連の東側陣営が背後に立つヘン・サムリン政権、もう一方では中国、米国を中心とした西側諸国が背後に立つ国境地帯の反政府勢力（3派）の陣営に二分された。

西側諸国の政府は、1979年から81年の緊急救援期を除いて、カンボジア国内に対する援助を禁じていた。82年以降は、カンボジアに対する孤立政策を実施し、援助や通商貿易に規制を加えるのみならず、国連開発計画（UNDP）など国際機関の活動にも影響を及ぼしていた。国連における代表議席も、1982年に反政府3派勢力でつくられた「民主カンプチャ連合政府（CGDK）」側に与えられていた。

そのため、カンボジア国内の人々の暮らしは、東側陣営の援助を始め西側諸国政府の政策と一線を画したNGOの民間援助（voluntary aid）に頼っていた。

カンボジア紛争が勃発した直後から、OxfamなどのNGOはネットワークを形成しつつ、緊急救援活動に取り組んできた。しかし、1982年以降、西側諸国政府の孤立政策が実施されると、NGOは独自の活動を展開するに必要な資源調達が困難になってしまった<sup>(3)</sup>。NGO側は政策提言、ロビイング、キャンペーン活動などを中心としたアドボカシー活動に取り組んできたが、各NGOの個別活動が効果的な影響を生み出すには至らなかった<sup>(4)</sup>。

そのため、カンボジア国内で活動していた約

15のNGOは、カンボジアに対する西側諸国の孤立政策の解除を求めて、ネットワーク型の活動を組織するようになった。カンボジア国際NGOフォーラム（International NGO Forum on Cambodia）の活動（1986年9月から1992年12月まで）がそれである。

このカンボジア国際NGOフォーラムはOxfam、Novib、AFSC、WCCなど欧米NGOのリーダーシップによって形成されていた<sup>(5)</sup>。英語圏を中心とした欧米のNGOが中心となっていたが、アジア・太平洋のNGOも参加していた。日本国際ボランティアセンター（以下、JVC）も唯一日本のNGOとして、このNGOネットワークに参加し、先進NGOの規範や手法を学んでいた。

カンボジア国際NGOフォーラムは、情報交換をはじめ、アドボカシー活動や開発・復興の調査研究活動にまで取り組む複合的なネットワークであった。アドボカシー活動においては、孤立政策の中止と紛争解決に向けた諸国政府の外交努力を訴えるキャンペーンを積極的に展開した。開発・復興における調査研究は多くの場合、国際機関や国家が行なうが、孤立政策の結果、開発における基礎調査すらも成されていなかったため、NGOが代わりに調査研究活動にも取り組んでいた。これらの専門的かつ科学的な知識と経験を生かすユニークな活動により、和平の機運が高まるに伴い、NGOもグローバル・ガバナンスの枠組みに参加しやすくなった。

## （2）国際情勢の変化とグローバル・ガバナンスの取り組み

1980年代半ば以降、ゴルバチョフ書記長の登場やベトナムにおけるドイモイ政策などに伴う東側陣営の路線変革により、カンボジア問題にも解決の兆しが見えてきた。ソ連軍のカムラン湾撤退とベトナム軍のカンボジアからの撤兵は、外交と対話に基づく紛争解決の兆しとなっていた。87年になると、インドネシアのイニシアティブによって非公式会合ではあったが、紛争の

(3) Joel Charny and John Spragens, Jr., *Obstacles to Recovery in Vietnam and Kampuchea: US Embargo of Humanitarian Aid*, Oxfam America, 1984.

(4) David Bull, *The Poverty of Diplomacy: Kampuchea and the Outside world*, Oxfam, 1983.

(5) Peter van Tuijl, "IN NEED OF A FUTURE: A Review of the International NGO Forum on Cambodia," March 1994.

当事者間の対話（「ジャカルタ非公式会合」）が開始され、カンボジア紛争は解決の方向へと向かっていった。

紛争の「前線国家」であったタイでは、1988年にチャチャイ政権が発足した。チャチャイ新首相は、国会での演説で「インドシナを戦場から市場へ」というスローガンを掲げた。このアプローチは、カンボジア市場を狙うオーストラリア、日本、ASEAN諸国などの積極的な関与を導くことになっていった。

1989年になると「パリ国際会議」が始まり、2年間の交渉の末、91年10月23日に歴史的な「パリ和平協定」が調印された。これに基づき「国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）」を中心とする「複合的なガバナンス」が展開された。

復興と開発に関しては、「パリ和平協定」の第4文書「復旧および復興に関する宣言」に基づき、「カンボジアの復興・開発に関する閣僚会議（MCRRC）」や「カンボジア復興国際委員会（ICORC）」、そして1996年以降の「支援国会合（CG）」などが日本やフランスの主導権のもとで進んでいった。

この時期になると、国際機関の活動をはじめ、諸国政府の二国間援助、多国間援助、そしてNGOの民間援助活動が活発になり、ある意味では、カンボジアは援助ビジネスの天国と化していった。

## 2. 日本外交と政府開発援助（ODA）

### （1）「国際協力構想」の提唱とカンボジア紛争

政府開発援助（ODA）は、経済大国日本が国際社会におけるプレゼンスを高めるもっとも有効な外交上のカードの1つであった。そして、日本外交の積極性は1989年、「竹下三原則」といわれる「国際協力構想」として具体化されていた。

「国際協力構想」は日本の東南アジア、ASEAN諸国との関係強化をねらったもので、もちろんカンボジア問題も日本とASEAN諸国にとって重要な懸案事項であった。

竹下内閣の「国際協力構想」は「世界に貢献する日本」の実現を緊急課題として取り上げ、安全確保のための努力、世界経済の健全な発展への貢献という基礎のもと、日本がなし得る国際的貢献の具体的施策として、以下の3つの原則を提示していた。

第1の原則は、「平和のための協力」である。日本の国力の伸張に伴い、日本に対する国際社会の期待は国際平和の維持と確保などの政治分野においても高まっている、と日本政府は判断していた<sup>(6)</sup>。そのために、日本政府としても世界の平和と安定を構築し、維持していくために精力的に参画していくことが求められていると捉えていた。

具体的な活動は、平和基盤をつくるための外交努力の実施、国際テロ防止のための国際協力の強化、平和維持活動への資金拠出などの協力の多様化と拡充、国連その他の国際的な枠組みを通じる平和維持活動に対する要員派遣、難民援助の強化、紛争終了後の復興援助等に積極的に取り組むことであった<sup>(7)</sup>。

第2の原則は「政府開発援助（ODA）の拡充」である。日本政府は、「相互依存」と「人道的考慮」という基本理念に基づき、援助を実施する中で、「援助大国」日本に対する世界の期待と関心を意識していた。そして、軍事・政治面での貢献に制約が存在する分、経済面で、その役割を補おうという姿勢もうかがえた。日本政府のODAに対する姿勢は、『外交青書』でも以下のように明記されている<sup>(8)</sup>。

このような「経済大国」日本に寄せられる国際社会の期待は大きい。同時に、それに伴う責任、その責任を果たしていく上での課題も多い。わが国が、その巨大なODAをどのように使い、それによって何を達成しようとしているのか注目され始めている。また、量の拡大に伴い、その効率的・効果の実施に対する国民の関心も高まっている。このような期待や関心にどのように応え、課題にどう取り組んでいくか、まさに試練にみちた時期にさしかかっているといえよう。これは、「世界に貢献する日本」

(6) 外務省『外交青書－わが外交の近況』1989年版（第33号）、17頁。

(7) 同書、同頁。

(8) 同書、18－19頁。

の真価が問われていく重要な場面にほかならない。全力挙げ、英知を傾けて取り組むにふさわしい問題であり、これを正面から受けとめ、あらゆる努力と工夫が払われなければならない。

第3の原則は、「国際文化交流の強化」であった。国際文化交流は、体制や価値観の相違を超えて、相互理解を促進する基礎づくりを目指すものであった。国際文化交流が大きく取り上げられた背景には、経済大国日本に対する反日感情や摩擦があったと言えよう。そのために日本政府は、日本を広く世界に知らせ、日本に対する正しい認識と理解を培うとともに、開かれた国際社会を築く努力に参加することが重要であると唱えていた<sup>(9)</sup>。

この「国際協力構想」には、国際社会においてリーダーシップの発揮を試みる日本政府の期待が込められていたが、東南アジア、中でもASEAN諸国との関係を重視するものでもあった。特に、政治的解決の兆しが見えていたカンボジア情勢において、日本とASEAN諸国の協力に基づく外交的イニシアティブを発揮しようとする日本の意欲が、当時の竹下首相の政策演説「ともに考え共に歩む - 日本とASEAN」（1989年5月5日、インドネシア・ジャカルタ）に現われている<sup>(10)</sup>。

（前略）しかも、ASEAN諸国は、東南アジア全体の平和と安定が重要であるとの認識に基づき、カンボディア問題の政治的解決に向けて力強いイニシアティブを発揮してまいりました。特に、私は、貴

国インドネシアが2回にわたるジャカルタ非公式会合及び今回のシハヌーク・フンセン会談の開催などを含む粘り強い和平努力を続けてこられたことに、改めて深い敬意を表したいと存じます。（中略）

私は、総理就任以来、我が国の最大目標として、「世界に貢献する日本」の建設を掲げてまいりました。国際社会の主要な一員たる我が国にとって、世界の平和と繁栄を確保するため、その増大した国力にふさわしい役割を果たすことは当然の責務であると信ずるからであります。

この演説では、カンボジア問題の解決に向けた日本の積極的な姿勢が表明されている。このように、日本にとって当時のカンボジアは「国際協力構想」を試す舞台として位置付けられていた。

## （2）ODAの一環としての対カンボジア農業援助

### ①対カンボジアODAの実績

日本の対カンボジア援助は、「国際協力構想」そして、チャチャイ首相のイニシアティブによって、1980年代後半にその基盤を整えた。とはいえ、やはり政府開発援助（ODA）が本格的に開始されるようになるのは、91年10月の「パリ和平協定」以降である。

日本政府は、1989年以来、「パリ和平会議」へ参加し、90年6月には「カンボジアに関する東京会議」を開催するなどして、政治解決に向けて積極的に関与してきた。その後92年6月には、「国連平和維持活動等に対する協力に関する法律」が成立し、UNTACへの人的貢献を始め、選

表1 日本の対カンボジアODAの実績（1989年～1993年）

（支出純額、単位：百万ドル）

暦 年	贈 与			政 府 貸 与		合 計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出純額	
1989	1.81 (92)	0.16 (8)	1.97 (100)	—	— (—)	1.97 (100)
1990	— (—)	0.15 (100)	0.15 (100)	—	— (—)	0.15 (100)
1991	— (—)	0.48 (100)	0.48 (100)	—	— (—)	0.48 (100)
1992	0.65 (14)	4.06 (86)	4.71 (100)	—	— (—)	4.71 (100)
1993	52.00 (85)	9.19 (15)	61.19 (100)	0.15	0.15 (0)	61.34 (100)
累計	88.15 (79)	19.31 (17)	107.46 (97)	3.84	3.84 (3)	111.30 (100)

（注）（ ）内は、ODA合計に占める各形態の割合（％）。

出典：外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助：ODA白書』下巻、1994年9月、67頁。

(9) 上掲『外交青書 - わが外交の近況』1989年版（第33号）、19 - 20頁。

(10) 同書、308 - 317頁。



挙監視要員をカンボジアへ派遣した<sup>(11)</sup>。

1992年になると「カンボジア復興閣僚会議 (MCRRC)」を主催し、復旧・復興支援において3年間で1・5億ドルから2億ドルの援助を表明した<sup>(12)</sup>。さらに、カンボジアに対する中長期的な復

興メカニズムを議論する「カンボジア復興国際委員会 (ICORC)」の議長をフランスと交代で務めており、二国間援助と多国間援助にも意欲的に取り組んでいた。

表2 対カンボジアODAの年度別・形態別実績

(単位:億円)

年 度	有償資金協力	無償資金協力	技術協力
1988年度 までの累計	15.17億円 ブレイク・ノット開発計画 (68年度、15.17)	26.37億円 ブレイク・ノット川電力開発灌漑の実施工事のための 贈与に関する協定に基づく援助(69年度、15.17) 河川用フェリー・ボート2隻(70年度、1.00) 食糧援助(70年度、1.08) 食糧援助(72年度、2.46) ブノンベン市の公共輸送用バス(72年度、0.57) 難民住宅建設資材(72年度、2.23) 食糧援助(73年度、3.86)	16.63億円 研修員受入 443人 専門家派遣 195人 調査団派遣 98人 協力隊派遣 16人 機材供与 473.8百万円 プロジェクト技術 5件 開発調査 7件
89年度	なし	なし	0.25億円 研修員受入 9人
90年度	なし	なし	0.18億円 研修員受入 9人
91年度	なし	0.39億円 災害緊急援助(国内避難民救済)(日赤経由)(1.29) 小規模無償(2件)(0.10)	0.97億円 研修員受入 21人 専門家派遣 9人 調査団派遣 18人 機材供与 16.3百万円
92年度	なし	61.20億円 チュルイ・チョンバー橋修復計画(1/2期)(27.94) ブノンベン市医療機材整備計画(5.17) 食糧増産援助(5.00) 小規模無償(2件) 食糧援助(タイ米)(WFP経由)(23.00)	7.51億円 研修員受入 54人 専門家派遣 11人 調査団派遣 206人 協力隊派遣 6人 機材供与 37.7百万円 開発調査 3件
93年度	なし	84.27億円 チュルイ・チョンバー橋修復計画(2/2期)(1.95) ブノンベン市電力供給施設改善計画(1/2期)(22.28) 食糧援助(タイ米)(WFP経由)(5.00) ノン・プロジェクト援助(20.00) ブノンベン市上水道整備計画(1/2期)(9.80) 道路建設センター改善計画(1/2期)(5.90) 国道6A号線修復計画(1/2期)(14.18) 食糧増産援助(5.00) 小規模無償(3件)(0.16)	10.13億円 研修員受入 85人 専門家派遣 10人 調査団派遣 67人 協力隊派遣 17人 機材供与 153.2百万円 開発調査 5件
93年度ま での累計	15.17億円	173.23億円 (注3)	35.67億円 研修員受入 621人 専門家派遣 225人 調査団派遣 389人 協力隊派遣 39人 機材供与 681.0百万円 プロジェクト技術 5件 開発調査 12件

(注) 1. 「年度」の区分は、有償資金協力は交換公文締結日、無償資金協力及び技術協力は予算年度による。

2. 「金額」は、有償資金協力及び無償資金協力は交換公文ベース、技術協力はJICA経費実績ベースによる。

3. そのほかに我が国は、72年度、73年度及び74年度に為替安定基金(ESF)に対し、総額5,852百万円の拠出を行なった実績がある。  
出典：外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助：ODA白書』下巻、1994年9月、68～69頁。

(11) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助：ODA白書』下巻、1994年9月、65頁。

(12) 上掲『我が国の政府開発援助：ODA白書』下巻、65頁。

1989年から93年まで、日本政府が行った対カンボジアODAの実績を年度別・形態別にまとめると以下の通りになる。

上の2つの表で明らかなように、カンボジアに対する日本の二国間援助は、内戦が勃発した1970年代に中止され、91年に再開された。その援助の一部として本稿のケースで扱う農業援助が5億円ほど含まれていたのである。

以下ではODAにおける食糧増産援助（2KR）の仕組みを説明しよう。

## ②食糧増産援助（2KR）

1964年のGATT・ケネディ・ラウンドで、「国際穀物協定」（1949年に成立）の枠内で、小麦による食糧援助計画が設けられるようになった。これにより、貿易に悪影響を及ぼさない援助を国際協調のシステム下で実施しつつ、援助の供与国も自国の穀物において援助に必要な穀物量を計画的に組み入れる交渉が始まり、67年に合意に達した<sup>(13)</sup>。

同年開催された「世界食糧会議」では、「開発途上国に対し、年間1千万トンの穀物援助を目標とする」ことを定めた「食糧援助規約」が策定され、同時に「農業資機材援助の重要性」も確認された。同年の「国際穀物協定」においても、「小麦貿易規約」と同時に「食糧援助規約」が新たに設けられ、1968年に発行した。これによって、「KR食糧援助」の体制が整えられたことになる。

日本政府は、その趣旨と必要性は認めたものの、援助国の責務を義務付けた項目に関して、「日本政府はコメの形態で、または受益国が要請する場合には農業物資の形態で援助を供与することにより義務を履行する権利を留保する」旨文書で表明し、留保を付して署名した<sup>(14)</sup>。

1974年11月の第28回国連総会におけるヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）米國務長官の提案に基づいて、「世界食糧会議」がイタリアのローマで開催され、世界113カ国が参加した。この会議では、20項目に及ぶ「危害及び栄

養不良撲滅に関する世界宣言」が採択され、日本政府もこの宣言に賛同した。

3年後の1977年、農業、農機具、肥料などの農業物資の供与に特化した予算建てとして、食糧増産援助（2KR）が立てられ、60億円の予算措置が講じられた。それによって、それまで食糧援助の一環として小規模に供与されていた農業物資が、新しい枠組みで供与できるようになった。また、食糧増産援助（2KR）は一般無償援助の範囲内で実施される各種農業プロジェクト援助であると同時に、農業開発に重点をおいている開発途上国に対する日本独自の援助策ともなったのである<sup>(15)</sup>。

食糧増産援助（2KR）は、1968年度から始まった食糧援助（KR）に継ぐものとして、77年度から開始された。それまで食糧増産に必要な手段としての農業物資は、食糧援助の枠内で行なわれていた。要するに、77年からは食糧援助とは別の形で、独立した予算を計上して食糧増産援助（2KR）が始められるようになったのである<sup>(16)</sup>。

食糧増産援助（2KR）の対象国は、一般に自国努力を行なう開発途上国である。初年度（1977年）の予算規模は60億円と大きい額ではなかったが、翌年には約3倍増の160億円と伸びた。その後、79年から82年までは200億円台、83年から88年までは300億円台にまで増大した。90年以降、所管省庁も大蔵省から外務省に移され、無償資金協力が一元化された。

## 3. カンボジア農業援助反対キャンペーンの展開

### （1）キャンペーンの動機と目的

ODAの一環である食糧増産援助（2KR）は、1992年度のカンボジアに対する二国間援助で取り組まれるようになった。これに対し、カンボジアで活動している日本と海外のNGO、国際機関は、農業援助の問題を以下の5点に集約し、援

(13) 斎藤あや「食糧増産援助とは：『国際開発ジャーナル』1990年12月号記事要約メモ」1993年3月6日。

(14) 同メモ、同頁。

(15) 同メモ、2-3頁。

(16) 同メモ、同頁。

助の見直しを求めた<sup>(17)</sup>。

①国連食糧農業機関（FAO）、国際稲研究所（IRRI）のカンボジア農業事情調査において、農業は必ずしも必要ではないという報告が出されている。

②今回供与される農薬（スミチオン、スミサイジン、ダイアジノン他）が熱帯の水系における害虫防除に適切ではない。

③カンボジアでは、農作業全般が機械化されている日本と異なり、農民が直接水田に入って農作業を行なう上、そこに住む生物（魚、蛙、げんごろうなど）を食用としているため、水田が農薬によって汚染されることは非常に危険である。

④収穫量、2、3 t/haで輸出までできるカンボジアでは、日本のように6 t/haもの収穫量を上げる必要が無い。

⑤今回の農薬供与にあたり、環境に対するアセスメントが一切行なわれていない。

NGOが反対運動を取り組んだ背景には、生産性向上を重視した近代的農法に対する批判的な価値観があった。特に、日本のNGOには、エコロジカル・バランス論の環境規範が強く浸透していた。これは、環境へのインパクトを最小化するために、科学的防除法だけに頼らず、生物学的な手段や耕種法的手段など、種々の保護手段を総合的に組み合わせる、という考え方である。

そして、有害な生物の密度を、生産におけるダメージが生じない範囲に抑制するという総合的病虫害防除（IPM）の手法を推進する傾向が強かった。

国連食糧農業機関（FAO）では、IPMを「周辺の環境と有害生物の動態を考慮に入れた上で、あらゆる適切な防除手段をできる限り相互に矛盾しない形で使用し、有害生物を経済的許容水準以下に抑制するための有害生物管理システム」と、定義している<sup>(18)</sup>。

1990年になるとFAOは、発展途上国における

農薬の安全な使用を推進するために、「農薬の流通及び使用に関する国際行動基準（International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides）」を採択し、PIC（Prior Informed Consent）などの各種ガイドラインを制定した<sup>(19)</sup>。PICは、「当該農薬が自国に登録がないかFAOが特に指定したものについては、予め相手国政府の承認を必要とする」というもので、安全性に問題のある農薬が途上国へ流入するのを未然に防ぐのが目的である。

1992年11月、日本のNGOから外務省に農薬援助停止を申し入れたことにより、NGOの農薬援助反対運動は大きく進展した。しかし実は、カンボジアで活動していた日本のNGOは、80年代の末からすでにODAに対する監視体制を強めており、農薬援助がもたらす危険性も警告していた。以下にその具体的内容がある。

熊岡：農業でいうと、いまカンボジアでは化学肥料とか農薬はほとんど普及してなくて、コメは1ヘクタールあたり1トンという非常に低い生産量ですが、農薬とか化学肥料を使わないために、田の畦にカエルとかトカゲなどがいて、そういう小動物などが周辺の人々の大事な蛋白源になっているわけです。水も汚染されていませんから、生活用水に使える。これがもし援助という形で、中間で企業が潤いながら、相当量の化学肥料とか農薬が持ち込まれた場合、いま言った本来のカンボジアの農村がもっている生態系が完全に壊れてしまう可能性がある。（後略）<sup>(20)</sup>。

このように現場で活動していたNGOは、開発援助に伴う弊害をウォッチしつつ、持続的農村開発を推進するという価値観を持っていた<sup>(21)</sup>。

## （2）実働型NGOのリーダーシップ

カンボジア農薬援助反対キャンペーンは、緩やかな非定形のNGOネットワークによって展開された。そこには明確なルールや行動規範が存

(17) 清水俊弘「混乱するカンボジアに農業の影－ゆがんだ食糧増産援助」『誰のための援助なのか：日本の農薬援助とカンボジア問題を考える－資料集』1993年

(18) 日本農薬工業会、「カンボジア農薬援助反対運動の概要」平成9年5月、6-9頁。

(19) 同報告書、8頁。

(20) 「カンボジア援助-何をしてはならないか。座談会 栗野鳳、松井やより、熊岡路矢」『世界』第533号、1989年10月、87-88頁。

(21) 谷山博史「カンボジアの農村と持続的農村開発」日本国際ボランティアセンター『ストップ！危険な農薬援助-カンボジア社会に、今、何が必要か-増補版』1993年11月、37-39頁。

在していたわけではない。そのかわり、問題意識を共有する幾つかのNGOや市民グループが自発的に集まり、情報・意見を交換し、討議に基づくキャンペーン型の集団活動に取り組んでいた。

緩やかな組織編成にもかかわらず、アクター間の葛藤や分裂が生じなかったのは、カンボジアの現場で活動していたJVCなどのNGOが自発的にリーダーシップを発揮したからであった。と同時に、リーダーシップを取ったJVCも、農業や環境問題に関する専門的知識を持つNGOおよび市民グループの意見を尊重していた。

JVCは、農業援助反対キャンペーンに参加したNGOの中で唯一カンボジアの現場で活動していた実働型NGOであった。1979年のカンボジア紛争勃発を契機に、80年2月にタイのバンコクで設立された日本人ボランティアセンター（Japanese Volunteer Center）が中心となったNGOであった。

当初のJVCは「自発的意志の集合体」、「地球市民の一人として自覚する」というスローガンを掲げており、欧米諸国政府の対応に遅れる日本政府への不満を噴出させていた。つまり、日本国家の代行者的な側面もあった。言い換えると、NGOの行動が日本の国益にとってもプラスになるという発想が、参加者の中にはあったのである。要するに、発足当時は、日本人によるボランティア活動が日本の国益に貢献するという意識がある程度は存在していた<sup>(22)</sup>。

しかし、カンボジアでの現地の人々や海外NGOとの協力経験は、やがてJVCの活動理念に変化をもたらすようになった。国益を背負う形として出発したJVCの活動は、ODAを実証的に批判する形へと変容したのであった<sup>(23)</sup>。JVCは前述したカンボジア国際NGOフォーラム（International NGO Forum on Cambodia）に発足当初から参加しており、NGOがネットワークを活用しながらアドボカシー活動を展開する経緯

を特に学んできた。

当初は、国際NGOが一同に会したカンボジア国際NGOフォーラムにおいて、JVCはそれほど大きな役割を果たすことはなかった。しかし、農業援助反対キャンペーンにおいては、現場を持つ実働型NGOの強みを生かして、カンボジア国際NGOフォーラムやカンボジア政府、そして、日本のNGOを仲介しつつ、見事にNGOネットワークの中で、リーダーシップを発揮した。

### （３）専門家集団の科学的知識と情報の活用

社会運動の一形態であるNGOネットワークは、その目的を達成するために、様々な戦略を活用する。NGOネットワークを活用する背景として、資源の動員、行為に対する正統性の確保、価値・規範の普及などがあげられる。以下では、専門家集団の科学的知識と資料が、正統性の確保や資源動員に如何なる効用をもたらしたのかという視点から説明したい。

#### ①IRRIの報告書

カンボジア農業援助反対キャンペーンに正統性を付与した資料の1つに、1989年10月10日から11月28日に国際稲研究所（IRRI）が実施したカンボジア現地調査の報告がある。H.R. ラブサス博士、J.B. バンドン博士、K.L. ヒョン博士によって作成された報告書では、以下のように結論付けられている。

カンボジアは総合的病虫害防除（IPM: Integrated Pest Management）の実施地として理想的である。稲の生態系があまり破壊されていないため、害虫の数を抑える生物の効用を実証する機会を提供している<sup>(24)</sup>。

IRRIの専門的調査研究以外にも、IPMを推進するFAOやIRRIの専門家たちは、農業援助の危険性を危惧し、1992年以降、カンボジア政府に要請を行っていた。

(22) 日本国際ボランティアセンター編『NGOの挑戦 上』めこん、1990年；日本国際ボランティアセンター編『NGOの挑戦 下』めこん、1990年。

(23) 岩崎駿介「NGOの挑戦 日本国際ボランティアセンター（JVC）の十年」『世界』1989年10月、岩波書店、58-73頁。

(24) H.R.ラブサス、J.B.バンドン、K.L.ヒョン（著）JVC（訳）『国際稲研究所（IRRI）の1989年リポート』1989年、3頁。



## ②FAO専門家の要請

同じ頃、FAOの地域プログラム調整官であったP.E.ケンモール博士（Dr. P.E. Kenmore）もIRRIの専門家たちとの話し合いを行ない、農薬使用の悪循環が高収穫を脅かすという結論に達していた。この話し合いに基づき、IPMを推進する専門家たちがカンボジアへの農薬援助中止を1992年5月以降、積極的にカンボジア農業省などに要請していた。

要請は以下のような見解に基づいて構成されていた。

FAOのアジアにおけるIPMの15年間の経験が示すように、農薬は数量を上げるために必要でないばかりか、生産そのものを脅かすかねません。（中略）

カンボジアの食糧増産援助で重要なことは持続性です。IPMは持続的生産の主要な部分をなしています。（中略）

私たちは最近の国内IPMプログラム（特にできればメコン川地域）のフィールド経験を持つIPM実践者を政府関係者、NGOスタッフ、農民と共にカンボジアのフィールドに送り、持続可能な生産を重視する観点から、プロジェクトを最終判断するように勧告します<sup>(25)</sup>。

このように、農業の専門家集団によって実施された科学的調査とそれに基づく報告書の専門的見解は、NGO関係者がカンボジア農薬援助反対キャンペーンを進める上で、正統性を与える役割を果たしていたと言える。

## ③US. A.I.D.の環境アセスメント基準

さらに、日本のNGOは、海外の援助機関が作成した環境アセスメントを、環境基準の根拠として取り上げ、ODAのずさんさを批判する資料として活用した。日本のNGOはアメリカでもIPMが確立されたものであることを積極的に取り上げ、日本政府の「IPMは確立されていない」という主張に真っ向から反論したのであった。

1978年以降、米国の開発庁（US. A.I.D.）が実施するプロジェクトで農薬を使用する場合、農薬の使用に関する「環境アセスメント」が義務

付けられていた。その目的は、US. A.I.D.の職員及びプロジェクト受入国の政策決定者に、農薬の使用による潜在的リスクを警告すると同時に、目的にそぐわない農薬の使用を回避することだ<sup>(26)</sup>。

さらにUS. A.I.D.では、農薬環境アセスメントを実施するための補助手段として『A.I.D.プロジェクトにおける農薬使用に関する環境アセスメント調査報告作成方法』と題されたガイドブックを作成していた。この中では、アセスメントの実施にあたり、何が必要とされるのか、また、如何に実施されるべきなのかが示されており、アセスメントに要する時間を短縮すると同時に調査の間違いなどを防止するようになっていた<sup>(27)</sup>。

このような科学的かつ専門的な知識と行動基準が海外では定着していることを指摘することによって、NGO側は、日本政府のずさんな農薬援助のあり方を批判し、改善をもとめたのであった。

## (4) 社会運動としての資源動員構造

科学的知識と情報は正統性を確保する上で重要である。しかし、キャンペーン活動やロビイングを効果的に行なうためには、反対運動を支えるメンバーの参画、そして、その運動をサポートする協力者も必要とされる。市民の関心と支持、そして、世論喚起に影響を与えるメディアの論調、政党や政治家、議会の対応も重要な要因である。

### ①NGO・社会運動体の動員と参画

リーダーシップを取ったJVCが現場に根ざす実働型NGOであったのに対し、カンボジア農薬援助反対キャンペーンを支えた日本のNGOや社会運動体の多くは、アドボカシー活動を行なう団体だった。

例えば、アジア太平洋資料センター（PARC）は、1973年に設立され、アジアと日本社会の変革を1つのものとして捉え、運動の媒介者として活動してきたNGOである。日本のアドボカシー

(25) P.E.ケンモール「カンボジアへの農薬緊急援助について（2）」FAOのファックス・メッセージ、1992年6月26日付。

(26) 日本国際ボランティアセンター『ストップ！危険な農薬援助-カンボジア社会に、今、何が必要か-増補版』1993年、24-26頁。

(27) 同書、同頁。

NGOの元祖とも言われる団体である<sup>(28)</sup>。

また、地球の友日本支部(FoE Japan)や農薬行動監視ネットワーク(PAN: Pesticide Action Network)は、環境問題、農薬問題に特化した国際NGOのネットワークであった。PANの場合、世界的に90カ国以上の国で、600以上のNGOが活動している。PANの世界ネットワークは、北米(米国)、欧州(英国)、アジア・太平洋(マレーシア)、ラテン・アメリカ(ペルー)、アフリカ(セネガル)の5つのフォーカル・ポイントに分かれて活動している。PANアジア・太平洋は、持続的な農業を通して、人々や女性にやさしい開発(people-centered, pro-women development)を目指すことを活動ビジョンとしている。

そして、ODA調査研究会、日本消費者連盟、熱帯林行動ネットワーク(JATAN)も、日本社会の暮らしの見直しや世界とのつながりに関する問題意識から発足した自発的な市民グループである<sup>(29)</sup>。すべてのグループは、個々人の寄付や会費によって運営される小規模のNGOであり、ネットワーク型の活動を通して、調査研究や政策提言をおこなっていた。

海外に拠点をおく実働型NGOではなかったが、農薬援助反対キャンペーンにおいては、各組織やグループのネットワークを活用し、カンボジア問題にも積極的に関与した。特に、外務省への農薬援助中止に関する申し入れ等の活動に積極的に協力した。

その他にも、キャンペーンはカンボジアで活動する国際NGOをはじめ、農薬問題や農業分野を専門的に扱うNGOなどによっても支えられていた。例えば、1992年12月18日には農業関連NGOおよび国際団体が、今川幸雄特命全権大使および農業省のチア・ソン副大臣に嘆願の書簡を送り、アドボカシー活動に一助した。また92年12月30日には、OxfamファミリーやNovibが中心

となったNGOネットワーク「カンボジア開発パートナーシップ(PADEK)」が、カンボジア外務省のホー・ナムホン(Hor Nam Hong)外相に日本の農薬援助問題に関する書簡を送り、問題の深刻性を警告した<sup>(30)</sup>。加えて、カンボジアで活動するNGOの調整役であった「カンボジア協力委員会(CCC)」も、今川幸雄特命全権大使およびカンボジア農業省副大臣に書簡を送り、援助の供与と受け入れの再考を促した<sup>(31)</sup>。

タイの環境NGO「生態系回復のためのプロジェクト(Project for Ecological Recovery)」も、1993年1月18日に渡辺美智雄外務大臣に書簡を送り、農薬援助の問題点を指摘し、援助の延期及び話し合いと情報公開を求めた<sup>(32)</sup>。

## ②メディア戦略・世論喚起戦略

NGOが展開したカンボジア農薬援助反対キャンペーンは、内外のメディアを巧みに活用し、世論を喚起する戦略を用いた。

日本のNHKや民放、そして新聞各社は、NGOによるカンボジア農薬援助反対キャンペーンを擁護する視点から報道した。報道のニュアンスには微妙な温度差があったが、いずれもNGOの農薬援助反対を後押しするものであった。その発端は1992年12月の、日本国際ボランティアセンター(JVC)による在カンボジア日本大使館への農薬援助の即時中止要請だった。新聞やテレビの報道には、やや短絡的なものもあった。例えば、93年2月24日、TBSの「ニュースの森」は、九州農業試験場の寒川一成氏の「天敵で99%防除可能である」というセンセーショナルな発言を放映し、環境規範を唱えたNGO側の肩を一方的に持った<sup>(33)</sup>。しかし、全体的には、より客観的かつ冷静な分析を中心に、日本政府の農薬援助に対する批判的な立場を詳しく紹介していた<sup>(34)</sup>。

(28) 詳しくは、<http://www.parc-jp.org> を参照されたい。

(29) 日本消費者連盟 <http://www.jca.apc.org/nishoren>

熱帯林行動ネットワーク(JATAN) <http://www.jca.apc.org/jatan>

(30) PADEK, "A letter to Minister of Foreign Affairs on Re. Importation of pesticide into Cambodia," 30 December 1992.

(31) 日本国際ボランティアセンター『ストップ! 危険な農薬援助-カンボジア社会に、今、何が必要か-増補版』1993年、22頁。

(32) 同書、23-24頁。

(33) 日本農薬工業会、前掲報告書、3頁。

(34) その一例として、以下の記事を参照されたい。石川清「農業を壊す? カンボジアへの国際貢献-政治的混乱の影で食糧増産援助の矛盾」『世界』1993年3月、151-158頁。

海外のメディアでも、日本の農業援助は批判的に扱われた。例えば、1993年1月15日から28日の間、カンボジアの「プノンペン・ポスト (the Phnom Penh Post)」には日本からの農業援助は害虫以外も駆除する可能性がある、という批判的な記事が連載された<sup>(35)</sup>。加えて、農業援助に反対していた『グローバル農業キャンペーン (Global Pesticide Campaign)』にも、日本のNGO活動家の投稿記事が掲載され、国際的なアドボカシー活動として注目されるようになった<sup>(36)</sup>。

### ③議員・議会を活用した公論化・議題化戦略

農業援助反対キャンペーンはメンバー間の便宜提供のみならず、議員や政党をはじめとする政治社会の外部協力者を取り込むことにより、その戦略性を高めていった。

その結果、1992年11月中旬、社会党の堂本暁子参議院議員らは外務省に農業援助問題の経緯について問い合わせを行なった。その後、93年2月15日に開催された参議院予算委員会では、同じく社会党の松浦利尚議員がカンボジア食糧増産援助をめぐる質問を行なった<sup>(37)</sup>。

1993年3月22日に開かれた予算委員会でも、堂本暁子議員はカンボジアに対する農業援助のあり方について質問を行なうと同時に、資料の提示を求めた<sup>(38)</sup>。この質問は、カンボジア農業援助反対キャンペーンを推進していたJVCのカンボジア事業担当・清水俊弘の要請に応じた結果であった。清水俊弘は以下のような書簡を堂本暁子議員に送付していた<sup>(39)</sup>。

参議院議員  
堂本暁子様

日本国際ボランティアセンター  
カンボジア事業担当 清水俊弘

前略、いつも大変お世話になってます。お忙しい中、恐縮ですが、かねてから問題になっております。

1993年3月11日

カンボジアへの「食糧増産援助」について私どももシンポジウムを開催したり、再三にわたり外務省へ申し入れをするなどして参りましたが、いっこうにらちがあかない状況です。そこで今回もしお時間をいただければ以下のポイントで質問していただきたく、ご連絡させていただきました。(中略)

以上のような状況ですが、これがうやむやにされる前に是非、外務省から以下のような点をはっきりさせてもらいたいと思っています。

①今回の案件に関して、NGOらが問題視していることをどう受けとめ、またどう対応しようと思っているか。特に次年度以降の見合わせについて、3月6日の朝日新聞にあることは事実か？

②今回の援助の決定過程について、とりわけこれだけ問題視されるほどの薬品に特定された理由と過程を明らかにしてほしい。

以上 ご検討宜しく願います。

NGO側の働きかけについて、野党の議員は積極的にNGOの要請を受け入れた。これによって、カンボジア農業援助の問題が国会でも論議されるようになったのである。

### (5) 政府と利益集団の対抗

一方、反対運動を展開するNGOと利害が対立するアクターの行動にも注目する必要がある。当事者である日本政府をはじめ、農業援助を通じて利益を得る企業や利益集団は、NGOの反対運動に対抗的な措置を取っていた。

#### ①日本政府の情報非公開主義

NGOが中心となって展開した農業援助反対キャンペーンに対する日本政府の対応は、情報非公開の原則を守ることであった。NGO側は、1992年12月22日を皮切りに、その後も数回にわたり、外務省との面談を通して農業援助の見直しを求めている。外務省側の窓口は、食糧増産援助を担当する経済協力局無償資金協力課だった。

NGO側は、日本政府の農業援助は世界的な流

(35) The Phnom Penh Post, 15-28 Jan 1993.

(36) Yoichi Kuroda, "Challenging Japan's Pesticide Aide," in *Global Pesticide Campaign*, Volume 3, Number 2, May 1993, pp. 11-13.

(37) 地球の友「参議院予算委員会・総括質問資料メモ」1993年2月19日付。

(38) 「参議院予算委員会会議録第6号」平成5年3月22日。

(39) 清水俊弘「堂本暁子議員宛ての書簡」1993年3月11日。

れに逆行すると主張し、日本政府の「十分な調査を行なった」という主張を裏付ける資料の公開を求めている<sup>(40)</sup>。

それに対する外務省側の回答は「カンボジア国内での食糧自給率向上を目的とした援助であり、現地NGOとの対話も行なっている。開発と環境を考慮したい」というものであった。しかし、現地NGOや政府に対する具体的な農薬の指導方法については、「日本国内で登録された、安全性が保証された薬品を使用し、融資後の現地指導も行なう」として、NGOの求める再調査が行なわれるまでの援助の一時停止については応じなかった。

また、外務省は、事後報告やモニタリングに関し「融資後の農薬流通経路、保管、使用、廃棄などの管理について随時調査し把握する」とは言ったものの、「調査は行なうが、実際に個々の農家でどう使われるかはチェックのしようがない」という不十分な答弁に過ぎなかった<sup>(41)</sup>。

NGO側は援助・融資の不透明性に言及し、カンボジア側からどのような形で要請が行なわれ、どういった審査があったのか、また、食糧増産援助において必ずなされる事後報告書が、カンボジア側では誰の手によって作成され、日本側では誰が評価するのかなどの基本的な情報の公開を求めた。

この要求に対して外務省は、「公開できるものは公開している」と答えたが、NGO側は、「公開される資料があまりにも少なく、今回は日本政府側から1枚の紙も出ていないのが現実である。また、特にプログラム援助の場合はほとんどない」と指摘し、外務省から対話に必要な具体的な資料がまったく提供されていないと強く反論した。

さらに、融資決定以前に行なわれるべき事前調査についても、プロジェクト形成調査および実施促進調査は行なわれているものの、まとまった報告書は作られていない。報告書もなしにどうやって審査するのかというNGOの追及に対

して、外務省側は、「書類が何も無いわけではない」という曖昧な解答と共に、何らかの報告書はあるが内部資料なので見せられないという情報非公開の姿勢を崩さなかった。

## ②日本農薬工業会の対抗運動

日本政府の情報非公開主義と並んで、農薬援助反対キャンペーンの推進の障害になったもう1つの動きは、農薬援助を推奨する農薬産業からなる利益集団の反発であった。対抗運動(counter movement)を引き起こした主役は農薬会社を中心として構成された日本農薬工業会であった。日本農薬工業会では、NGOが展開した農薬援助反対キャンペーンを以下のように捉えていた。

カンボジアでは、各国から約90のNGOが色々の分野で活動している。今回、農薬援助反対の中心となったのは、JVC（日本国際ボランティアセンター）というボランティア団体であり、かつては、外務省のお墨付きのNGOであった。多かれ少なかれ、こういうNGOは反農薬の性格を持っているが、たまたま、現地で、急進的なIPM（Integrated Pest Management）の推進者であるDr. Peter Kenmore(FAO所属で、IRRIを拠点に東南アジアで活動しており、インドネシアで水稻に農薬を使わせないように仕向けた人物。彼の無農薬IPM論は、FAOでも検討されたが、途上国側から、実態と違うとの反対があり、今は減農薬的IPMが主流となっている)に接触し、彼の持論である無農薬農業に共鳴したものと見られる。

1993年シーズン用を最後に、カンボジアへの第2KR援助が中止されたため、現在のところNGOの反対運動は鎮静化している。

しかし、カンボジアでのボランティア活動は続いているので、援助再開ということになれば、問題が再燃する恐れはある<sup>(42)</sup>。

上述したように、日本農薬工業会では、JVCを中心とするNGOには、農薬は危険なものであるという固定観念、環境保護論、企業は先進国で禁止になった危険な農薬の捌け口として途上国援助を悪用しているのではないかという企業への不信感などがもともとあったのに加え、

(40) 熱帯林行動ネットワーク/日本消費者連盟/地球の友「プレスリリース：対カンボジア農薬援助に対してNGOが申し入れ情報は一切非公開？」1992年12月22日。

(41) 同書、同頁。

(42) 日本農薬工業会「カンボジア農薬援助反対運動の概要」平成9年5月、4-5頁。



極端な無農薬IPM推進者であるFAOのケンモール博士とたまたま接触し、カンボジアは農地が豊かであって自然農法で十分な食糧が確保できると吹き込まれたのが発端のようである、と分析していた<sup>(43)</sup>。

農薬援助の問題が発生して以来、日本農薬工業会では、NGOの反対キャンペーンに対抗するため、以下のような活動をした<sup>(44)</sup>。

- + 在カンボジアのNGOの非科学的な反農薬活動への対応
- + 現地での農薬適性使用（科学的裏づけのあるIPM）への企業協力
- + 現地政府の農薬安全対策スキーム（登録制度や農薬取締法など）およびインフラ（流通、保管、普及体制など）作りへの協力
- + 現地農薬専門家の育成
- + 世界の農薬企業を代弁する立場の世界作物保護連盟（GCPF：Global Crop Protection Federation）とカンボジア政府との技術交流

日本農薬工業会では、NGOの人々の反対論は深層心理的な所から出発しており、いくら理を説いても、農薬援助の妥当性を納得させることは至難であると考えていた。その一方で、外務省の援助中止の理由は、NGOの言い分を容れた形のものではなく、「カンボジアは農薬取締法未制定、保管設備不備、農薬の普及体制不備等々の状況にあり、農薬援助は時期尚早」であると認識していた。

その結果、農薬企業（日本農薬工業会および世界作物保護連盟）としても、カンボジアの潜在的農薬市場（約150-200万ha、2-3毛作）の大きさ、農薬への強いニーズならびに粗悪農薬が近隣諸国から流入している事実を鑑み、カンボジア政府に協力しつつ、上質な農薬を輸出し、安全かつ適切な農薬使用法を普及させていく努力

が必要であると主張するようになった<sup>(45)</sup>。

#### 4. カンボジア農薬援助反対キャンペーンのインパクト

NGOが取り組んだ農薬援助反対キャンペーンは、如何なるインパクトをもたらしたのだろうか。

本論におけるNGOネットワークのインパクト（impacts）は2つの側面から成り立つ。その1つは、NGOネットワークが本来目的としていたゴールの達成に対して如何なる結果をもたらしたのかという側面（results）である。もう1つは、NGOの行為が結果の如何に関わらず、如何なる影響（influences）を内外のアクターおよび援助の枠組みに与えたのかという側面である。前者は行為に対する結果を重視するため、成敗要因として表すことができる。後者はたとえ結果は成功（または失敗）したとしても、行為が及ぼすポジティブな影響（またはネガティブな影響）を重視するために正負要因として表すことができる<sup>(46)</sup>。

##### （1）キャンペーン活動の結果要因：成功と失敗

何よりも、NGOが主導した農薬援助反対キャンペーンは、1993年を最後にODAによる対カンボジア農薬援助の中止をもたらした、という具体的な成果が挙げられる。NGOはしばしばキャンペーンなどを活用した反対運動に取り組むが、国家（政府）の政策に直接的な影響を与える事例はむしろまれである。その点、カンボジア農薬援助反対キャンペーンは、援助に関するアドボカシー活動の草分け的な事例であったにもかかわらず、見事に目的を達成したという点で評価に値する。

しかし、開発と環境をとりまく規範の対立から生じたこの反対運動が、日本政府と農薬関連

(43) 日本農薬工業会「カンボジア農薬援助反対運動の概要」平成9年5月、10頁。

(44) 同書、9頁。

(45) 前掲書、10頁。

(46) 援助が戦争と平和に如何なる影響を及ぼすのかという問題に関する先行研究としてM.アンダーソン(Mary Anderson 1999)やJ.ブレンダーガスト(John Prendergast 1996)の研究がある。NGOに限られた研究ではないが、2つの研究は援助のインパクトを分析する上では示唆に富むものである。詳しくは以下の研究を参照されたい。

Mary Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner Publishers, 1999; John Prendergast, *Front-Line Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Lynne Rienner Publishers, 1996.

企業や利益集団を説得し、それらのアクターの規範変化をもたらした訳ではなかった。日本政府によるODAの中止は、反対運動を展開したNGO、メディアと世論、野党を中心とした議員たちの圧力から「やむを得ず」下された決定であった。反対運動が沈静化した時や、反対運動を押し切っても援助が重要であるという判断がなされた際には、いつ再開されても不思議ではなかった。したがって、NGOが主張したエコロジカル・バランス論に基づく政策決定者側への規範の説得と浸透の観点から考察すると、本事例は成功例であるとはいいがたい<sup>(47)</sup>。

## (2) キャンペーンがもたらした影響要因：正と負の側面

次に、カンボジア農業援助反対キャンペーンの直接的動機や目的ではなかったが、この反対運動がもたらした影響について考えたい。

ポジティブな側面の影響としては、以下の三点があげられる。

最初の点は、政治的な影響力を持たないボランティア活動に限られていた日本のNGOが、ネットワークの重要性を自ら認識し、アドボカシーとロビイングを重要な活動として掲げるようになったことである。特にリーダーシップを取ったJVCの認識変化が興味深い。

JVCが達成しようとする課題でもJVC単独ではできないことを、目的を同じくする他団体や個人と連携して行なうことをネットワーク活動と呼んでいる。ネットワーク活動はJVCにとってはとても重要な活動である<sup>(48)</sup>。

次に、専門ネットワークの派生と特化があげられよう。日本のNGOや市民グループが中心となって結成されたカンボジア農業援助反対キャンペーンをきっかけに、2つのNGOネットワークが後に結成されるようになった。その1つが、カンボジア問題を専門的に扱うカンボジア市民フ

ォーラム (PEFOC, Japan: People's Forum on Cambodia, Japan) である<sup>(49)</sup>。もう1つは、食糧増産援助を問うネットワーク (略称：2KRネット) である。

1993年に発足したカンボジア市民フォーラムは、カンボジアへのさまざまな援助が計画・実施されようとしている時期に、日本市民が、カンボジアの人々はもとより、地元のNGO、各国のNGOの経験や専門家の知識に学びながら、世界の市民、市民団体と協力して、カンボジアの復興に向けての、問題点と情報を共有し、カンボジアの人々の立場を尊重した提言、提案することに意義を見いだしていた。また、この地域の復興に深くかかわることが、日本自身の諸問題、経済や農業、政府開発援助(ODA)などを考えるきっかけとなり、両国の問題を軸に、インドシナ・東南アジアを含む世界の問題に迫ることを目的に掲げていた。事務局を東京に設け、日本に在住する個人、NGOの参加を基本とし、開かれた形式のネットワークを構築している。

一方、食糧増産援助を問うネットワーク (2KRネット) は、2002年2月、南部アフリカのモザンビークを襲った大洪水の被災者を支援する市民ネットワーク「モザンビーク洪水被害者支援ネットワーク」を母体になっている。活動中に、日本政府がモザンビーク復興支援のために15億円の「食糧増産援助」を計画していることが明らかになった。その際、「モザンビーク洪水被害者支援ネットワーク」は、外務省に農業援助は不要であると申し入れを行なった。それを契機に生まれたのが2KRネットである。

2KRネットはモザンビークの洪水が直接的なきっかけであり、カンボジア農業反対援助キャンペーンとは関係がないように見える。しかし、2KRの共同代表である田坂興亜元国際基督教大学教授は、カンボジア農業反対援助キャンペー

(47) 規範の説得と浸透に関しては、以下の研究を参照されたい。

Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink(eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, 1999.

(48) JVC『NGOの時代：平和・共生・自立』2001年、めこん、299頁。

(49) 「カンボジア市民フォーラムNEWS」1994年5月、創刊 春/夏号；「カンボジア市民フォーラムNEWS」1994年8月、盛夏号；「カンボジア市民フォーラムNEWS」1994年11月、秋・冬号；「カンボジア市民フォーラムNEWS」1995年3月、春号。

ンに農薬監視行動ネットワーク（PAN）の一員として参加し、農薬の危険性を科学的に裏付けていた人物である。化学が専門分野である田坂教授の調査分析は、農薬反対援助キャンペーンがアドボカシーを展開する上でもっとも必要であった科学的根拠になった。また、もう1人の共同代表である今井高樹は、JVCの理事メンバーの一員である。このように、7年の空白はあったにせよ、2KRネットの発足は、カンボジア農薬援助反対キャンペーンから始まっているのである。2KRネットの設立趣意書にも、そのような内容が明記されている<sup>(50)</sup>。

1993年には対カンボジア2KRが「危険な農薬援助」として市民団体からの反対を受け、1994年には「食糧増産援助技術検討委員会」が国際協力事業団（JICA）への答申において、カンボジア2KRに農薬を含めたのは誤りであったとの認識を示しました。

第三の点は、NGO側の影響力の拡大に伴い、日本政府側の政策決定プロセスに変化が生じたことである。すなわち、政府の「情報非公開主義」は次第に、ODAをめぐる政府・NGO間の対話へと変化し、政策決定の段階からNGOの意見を部分的にはあるが取り入れるようになった。現在では、「NGO・外務省定期協議会」「食糧増産援助（2KR）に関するNGO等との意見交換会」が設けられている<sup>(51)</sup>。

## 5. 結びにかえて： 事例検証を通じた意義と課題

本稿は、NGOが抱く規範と国家（政府）の規範の間で対立が生じた際に、NGOは如何なるアプローチで行動するのか、という点を明らかにするものであった。以下では、カンボジア農薬援助反対キャンペーンの事例検証を通じて明らかになったことを簡略に整理したい。

まず、NGO側は、反対運動という一種の社会運動を展開するにあたって、ネットワーク型の組織形態を活用していることが明らかになった。緩やかな組織形態を特徴とするネットワークを

活用することにより、効率的に目的を達成していることが事例研究から検証された。その際の、ネットワーク・リーダーの役割が重要であることも事例研究の成果である。ネットワーク・リーダーは調整機能を果たす一方で、多様なアクターが参加しやすいように便宜をはからねばならず、他のアクターよりも労力を費やしていると言える。

次に、ネットワーク型の運動を展開する上で、資源動員の構造も明らかになった。専門家集団の科学的知識や資料の活用、メディアを通じた世論喚起と圧力の行使も重要な戦略の1つであることが検証された。さらに、政党や政治家を活用した問題提起（イシュー化）や公論化・議題化も興味深い。

これらの活動は、結果的に、国家（政府）アクターの政策決定に影響を及ぼすのみならず、NGO（ネットワーク）の専門化ならびに政府・NGO間の対話と協議の場を増やす影響をもたらした。

しかし、反対運動を推進する上で、課題も残されている。すなわち、エコロジカル・バランス論に基づく環境保全の規範は、いまだ開発を重視するアクターの規範変容に影響を及ぼしたとはいえないという点だ。

さらに、特定の規範だけを援助に適用しようとする場合、他の規範を「悪玉」として捉えてしまう危険性が残ることも指摘できよう。例えば、環境規範を重視するあまり、開発を推進する援助を「政治的道具」や「援助ビジネス」とレッテル貼りしてしまう傾向も否めない。援助がもたらすネガティブな側面を考慮する必要はあるが、仮に「援助不要論」や「ODAに対する条件反射的反対運動」があるとしたら、それはグローバル・ガバナンス推進の上でも、望ましくないネガティブな影響であろう。

(50) <http://www.paw.hi-ho.ne.jp/kr2-net>

(51) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>