

# 私的NGO論・

## ラムサール会議から

山本 牧

まきと・まき  
れ。卒業生  
ま井市生  
ま福井部  
やま農学  
1955年農  
北大農学  
北大農学  
OB  
現在、記者  
会部自然  
道部自員  
会道員、  
昼寝を好む。

「NGO」— Non Government Organization.

九三年六月に釧路で開かれたラムサール条約国会議では、この言葉が主役の一つだった。一国の代表団と同じように重んじられ、発言する国際NGO。何とも新鮮に見えた。彼らの姿をただ羨ましがらるだけではなく、どう自分たちの行動に反映させるか。私たちの感覚なら「民間団体」「市民団体」とも言うところを、わざわざ「非政府組織」と呼ぶ、その「政府」との距離感、「組織」と言えるだけの力量にこそ、NGOの特質があるように思える。ナマで見た彼らの姿は、湿原保護とはまた別の、もう一つのラムサールの収穫かも知れない。

### ◇場外から議場内へ

「最初は会議場の外でいろいろアピールしようと思っていたんだ。それが本番になってみたら、NGOが会議そのものを動かしているんだもんねえ」——地元自然保護団体メンバーがこんな感想を漏らした。「国際会議はしよせん政府間の話し合い。地元環境団体としては、集まった会議参加者に何を訴えるかが勝負どころ」。そんな、『場外からの働きかけ』に重きをおく発想が、初めは道内のだれにも強

かった。

ところが、準備を進めるうち、スイスにあるラムサール条約事務局の反応は違っていた。会議のプログラムを煮詰めるうえで、NGOの意見や発表への配慮がとて強い。「国際会議を平穩に、スムーズに」と、環境庁や地元自治体が秩序ある運営を目指し、大幅なNGOの参入を迷惑がる傾向にあったのに対し、当の国内団体以上に、ラムサール事務局がNGOの参画を強く求める場面が何度もあった。NGOフォーラムの幹事役を務めた小野有五さん（道自然保護協会理事）は、「会議にぶつけるように独自にいろんな催しをやる構想だったのが、これは違う、会議自体を一緒にやってやるんだ、とわかってきた。そのためにNGOフォーラムの日程を大幅に組み替え、本会議の中のジャパン・デーにもNGOの発表が多く盛り込まれた」と振り返る。

会議の議事運営や意見書文案についても、NGOが各国代表と同じように見解を主張、大きな影響を与えた。分科会の合間にグリーンピース・ジャパンやWWFJ、道自然保護協会などの代表が海外NGOを交え、対応を話し合う姿がいつも見られた。ラムサール会議の運営主体とNGOは、対立あるいは

並立的な関係と思われていたのが、「合作」のような意味をもっていた。

### ◇外庄利用の限界

NGOサイドの思いどおりに会議が運んだわけではない。会議の中で議長が「それは国内問題だ」として、討論を切り上げさせたことがある。千歳川放水路建設の影響をめぐり、ウトナイ湖を「危険な状態」とするモントルー・レコードに登録するかどうかで、国内NGOと日本政府代表がやり合った時だ。道内自然保護団体の長老は「どうして議論させてくれないんだ」と大いに不満そうだった。

この辺に、よくも悪くも、道内団体と海外NGOの感覚の差が見える。日本では、問題のある建設構想への反対論はあらゆる機会をとらえてアピールされ、理解と同調が求められる。「NO」と大書した帆は、世論の追い風を受けるべく高々と掲げられ、まして国際会議の場では、より強い「外庄」を活用するため、一段と目立たせなければならない。地声の論争より、観客受けする「攻め」と「得点」が作戦の中心となる。

もちろんこうした外庄利用は逆の立場（建設推進

派)でも同じであり、また、そういう「戦術」がすべて否定される訳ではない。「だが、それにしても」と思ってしまう。かつてのような原始環境での観光開発なら、「自然破壊」のレッテルを張ることで、中止に追い込めた。しかし現在問題となっていて、構想は、たいいてい「地域活性化」「公共の安全」という効用を前面に掲げ、あるいは大自然ならぬ「中自然」を舞台にする。

失われる自然の強調だけではなく、メリット・デメリットの冷静な比較、判断材料の提供が強く求められる。総論としての「環境への配慮」が当たり前になっている今、保護の理念をきちんとした技術論や現場情報で裏打ちしていくことが大切だ。

だれのため、何のための開発計画か。「反対」するのはなぜか。構想の問題点を指摘すると同時に、開発政策が情報公開も市民参加もなしに「関係筋への根回し」のみで決定されてしまう、その社会システムの根本的な欠陥に目を向ける必要がある。

#### ◇意志決定に参加する道筋を

道内の自然保護団体は、多くが道路建設や開発への危機感をきっかけに生まれた。大切に思い、見慣れた自然を傷つける計画が明らかになったとき、意志決定に加われなかった住民は「賛否」だけしか表明できない。建設推進派とは別な価値観を持つ人たちにとっては、いつも緊急避難的な「まずは阻止」しか手段はないのだ。

海外NGOは言う。「なぜ、日本のNGOはルーとすら固まっていけない放水路を恐れ、政府を敵視するのか。環境への影響は、計画が出された段階で指摘し、変更なり撤回させればいいのか」と。日本では計画が発表された時点で、役所的には決

まったも同然。その後から根本的な見直しをするには、大変な労力があるし、不可能なことも多い」という説明は、なかなか理解してもらえない。

非民主的ともいえるこうした状況に、第一に責任を負うべきは閉鎖的かつ独善的な態度をとる行政であることは当然だ。だが、その枠組みをいつまでも崩せていない、日本の、道内の自然保護団体も、「意志決定への参加」を本気で追及する時期に来ている。そうしないと、開発論へのもぐらたたきが永久に続く。

「Anti」(反対)や、「Co」(協力的)ではなく、よりクールな「Non」(非)という立場をとるNGO。それは「独立」した「市民」であることを当然として、そのうえで(国や地方の)政府に対し、責任と緊張感のある交渉を行う団体と考えられる。

ふとアメリカの行政制度のことを思う。大統領や知事が選挙で交代すると、政策スタッフまでがらりと入れ替わる。それでも行政は動く。二大政党制というのは、ルンペンストームみたいに、いつも片方がNGOとして外部にいる状況を背景に持っているのかも知れない。私たちの社会システムに、こうした「交代可能性」はあるだろうか。ないとすれば、これからそれを体験しながら育てるのがNGOの方向ではないだろうか。

#### ◇データと技術を持つ強み

ラムサール条約会議で、NGOが運営の主体となる状況が生まれたのは、単に事務局がものわかりがよかったためではない。NGOの発言力の強さの秘密は、データと技術を持っていることが大きい。IWRB(国際水禽湿地調査局)やAWB(アジア湿

地局)のような国際NGOは、専任スタッフが調査・研究を行い、しっかりした事務局がサポートしている。一国の代表団の中にまでNGOの出身者が入っているのは、それだけの専門家を育てている証でもある。国内でも現状把握という点では、干潟や湿原の地元観察グループが一番よく知っている。

皮肉な見方をすれば、湿地という分野だからNGOは相対的に強い、とも言える。湿原は大きな産業の対象とならず、このため巨大企業や強力な政府機関が湿地に関してあまり存在しない。もしこれが、「森林」とか「海洋」対象の会議ならば、こんなにやすやすと環境NGOが発言力を持てることはないだろう。

「河川直線化は湿原のワイズユース」という開発局OBや、「CO<sub>2</sub>が発生しない原子力発電は地球に優しい」と主張する電気事業連合会(電力九社の集まり)も、環境NGOとして発言している。価値観を共有する人だけが集まり、自然を楽しみあうサークルは、地域の草の根として重要な存在ではあるが、NGOとしての論争にはそのままでは耐えない。自然に対する価値観の違う人々たちへの説得力をどう持つかが問われる。そこを突破し、対話を可能にするのは科学的なデータ、そしてそれを支える資金や人材面で強力な事務局機能だろう。道内の各地域にそんな組織があったら、と思う。

#### ◇対等協議に官僚の抵抗

ラムサール条約会議の重要な決定事項に、環境庁に事務局をおく「国内湿地委員会」の設置がある。全国の湿地の維持管理に関し、政府とNGOが一つのテーブルについて協議するという機関だ。ところが、役人側にすれば、対等の立場でものを決め

るなんてとんでもない、祭り上げて意見を承る審議会でももつたない、せいぜい言いたいことをしゃべらせるガス抜き装置ぐらいにしておきたいらしい。権益のあまり絡みそうにない湿地にして、これだけの官僚の抵抗がある。「行政意志決定への市民参加」というのが、どれほど難しいことか。まして、環境とか治水だけでなく、つぎ込んだカネを分配することに意味があるような巨大公共投資ともなれば、「意志決定」はますます縁の遠いものになる。そこには単なる自然保護問題という視点を超えて、地域の社会経済システムへの疑問と提案が必要になる。

#### ◇身近な馴れ合いに潜む危険

こうした論議の際、「観光大資本がああスキー場とこのゴルフ場をこの道路でつなぐんだ」とか、「あの政治家とこの国家機関との話はもうついている」といった類いの認知り顔の解説は危険だ。いかにも情報に通じた大所高所ふうの物言いが、地域が内部に抱える問題への率直な批判の目を曇らせる。時代遅れの大計画が、批判を浴びながら見直しもされずに進んで行くのはなぜか。そのエネルギー源をきちんと見分ける必要がある。資本や政治の力への警戒は当然だが、なんでも黒幕のせいにするあまり、身近な馴れ合いを見逃してはならない。行政が「決まったことだから」と判断停止のまま事業を進める小役人的な自己継続性。少数意見を少数だからという理由で地域から排除しがちな、おかしいものを、おかしいと言えない非民主性。

行政の計画は、それが決まった瞬間から、「計画」ではなく守るべき「最終目的」に化ける。自由にものを言えぬ空気が、奇怪な一枚岩の「総意」「悲願」を生み出す。職務に忠実な公務員、周囲に気を使う

隣人―その「善意」の中に、あつれきを避け、結果としてもの言わぬ自然をじわじわと蝕む「罪」が潜む。発言権のない最大の弱者である自然がしわ寄せを受けるとき、その社会システムはどこか病んでいる。その解決には、「敵」をつくって戦う方法のほか

に、異なる価値観との対話、合意をさぐる試みが必要になる。「対話」は条件切り売りや切り崩しの相談ではない。ラムサール会議で国際NGOが見せた交渉ぶり、大胆な譲歩と強烈な主張は、道内NGOの今後の一つの可能性を示してくれる。

#### ◇社会経済システムの分配問題

公共事業を行う場合、それはすべて政策の反映であり、予算の分配を伴う。ある計画が自然保護論争となったとき、環境へのデメリット、経済的なメリットは主張されるが、コストは意外に軽視される。資金はどこからか湧いて来るものではなく、有限の財源から割り当てられる。どんな必然性があり、何に比べ優先されるのか。合理的判断が関係者の力関係によって極端にスポイルされてはいないか。これらを議論の対象とすることは確かに難しいが、この面への切り込みなくして、開発政策への意志形成にかかわることはできない。その決定過程が、地元合意という名の地域ボス談合や、専門家といわれる官僚組織の恣意に委ねられていることが、最大の問題なのだ。

例えば土幌高原道路の場合、論点の設定は「ナキウサギか道路か」でいいのだろうか。ルートがトンネルになれば、国立公園内の道路利用の問題がクリアされるとも言うのだろうか。地域活性化という、その効用をこそ、地元も道も自然保護団体も具体的

に検証すべきではないのか。それが公共事業を見直す第一歩だと思ふ。

千歳川放水路の場合、数千億円という費用が、どう捻出され、だれが負担し、どこに流れて行くのか。北海道全体がこのカネで潤うと同時に、他の地域は配分のしわ寄せを受ける。そう考えたとき、恵庭・苫小牧地方だけではない、全道にとっても身近な問題になりうる。人間はどこまで地球を改造できるのか、という基本命題と同時に、私たちの社会経済システムの運用の問題として考えられるべきだ。

#### ◇二人だけのNGOキナシベツ湿原賛歌

最後にラムサール会議で出会えた小さな湿原のことをお伝えしたい。音別町直別の太平洋に面したキナシベツ湿原。釧路のNGOルームに個人主催エクスカーションの案内があった。地元育ちの四三歳の農家、榊原源土さんが自費でバスをチャーターし、会議出席者に「わが湿原を見てくれ」と呼びかけていた。

湿原観察ボランティアとして飛び回る榊原さんをつかまえ、自宅裏のヤチボウズやタンチョウの写真を見せてもらい、早速音別に向かった。母・ふじ子さんに案内された河口湿原は霧に包まれ、名前は分からなくとも植物も鳥も種類豊富なことが感じられた。根室本線開通前の古い駅通や橋の跡も残る。海と川と丘陵に囲まれ、小さいながらもまとまりのいい、心安らく自然だった。

川の左岸の海沿い五ヶ所は榊原さんの所有で、彼はここを隣接する企業所有地と合わせ、自然公園にして保存したい、そのためには土地寄託も考えている、と熱っぽく語る。研究者を招いたりした結果、道の湿原リストに入り、環境庁の特定植物群落にも

指定された。だがいずれも有効な保護の網ではない。釣り人の踏み跡やタイヤ痕、ごみが目立ち、上流に草地改良計画が近づきつつあるという。

榊原さんは「町内では俺は変人だ」と言いながらも、隣の地権者の協力を取り付け、役場には湿原の価値を説き、無用の道路整備を控えるよう働きかけてきた。会議で知り合ったナショナルトラスト協会メンバーのおかげで、同協会との保全契約、さらには大切に残してきた牛舎を産業遺跡に指定する話も進んでいる。「広い敷地を活用して自然学校みたいなしたい」と夢は広がる。

彼のこの二〇年間の行動は、データを蓄積したうえで、行政や隣人と粘り強く話し合っただけで、本来のNGO的な手法だと思ふ。母と二人だけだが、その多彩な行動力は「組織的」と呼ぶにふさわしい。榊原さんの夢を実現するために何か手伝いたい、むしろ、学びたい、と思ふ。



写真A 根室・春国岱で行われたラムサール会議出席者のエクスカージョン



写真B 音別町直別のキナシベツ湿原と、案内してくれた榊原ふじ子さん



写真C 霧多布湿原センターを訪れたラムサール会議メンバー



写真D 霧多布湿原の木道を歩いたエクスカージョン