

国際制度形成過程における政府－NGO関係

— 共鳴・協働・競合 —

足 立 研 幾

はじめに

国境を超えたヒトやモノの交流が密接になるに従って、そうした関係を規律する国際制度¹⁾に対する需要が生まれてきた。通信や移動手段の発達は、国際制度への需要を高めると同時に、制度インフラの供給コストも低減させた。冷戦が終焉し、グローバル化が進む中、国際関係の制度化への関心が高まってきた²⁾。また、国際関係の制度化への関心を高める要因となったインターネットなど通信技術の発達は、組織基盤の小さなNGO³⁾であっても国際的活動に従事することを可能とした。国際的に活動するNGOの数が飛躍的に増加し、予算規模や構成員数など組織基盤のしっかりとしたものや、高い専門知識を有するものも増えてきた。国境を超える問題が頻発するようになる中で、各国や国際機関などにおいてもNGOを積極的に活用しようとする考え方も広まってきた⁴⁾。

国際社会におけるNGOの存在感が質量ともに大幅に向上した結果、国際制度形成に対してNGOが影響を与えることもしばしば観察されるようになった。無論、NGOが国際制度形成に対して何がしかの影響を与えることは近年にはじまった現象というわけではない。古くは、1864年のジュネーブ条約締結以降整備されて行った戦争犠牲者の保護に関する国際制度の形成に際して、赤十字国際委員会が大きな役割を果たしている⁵⁾。その後も例えば1984年に採択された拷問禁止条約の形成に際してアムネスティ・インターナショナルが重要な貢献をするなど⁶⁾、とりわけ人道分野において、NGOはしばしば国際制度形成に影響を与えてきた。また、1990年代には「知識共同体 (epistemic community) 論」が提示され、環境分野などにおいて科学知識を有している専門家集団が国際制度形成に影響を与えていることが指摘された⁷⁾。

こうした現象は、NGOが助言や説得を通して国際制度形成に影響を与えうることを示唆し

ている。しかしながら、NGOの主張が国家の政策決定者の中でスムーズに共鳴を得ることは容易ではない。知識共同体が大きな役割を果たすのは、「知識の一致度」、及び「官僚組織への埋め込みの程度」が高いときであるとされる。とはいえ、そもそも不確実性の高い問題において知識共同体の間で知識が一致することはそれほど多くない。実際に、NGOが国際制度形成に影響を与えることは容易なことではなく、それゆえ、国際制度は、国家間のパワーの配分を基礎として形成されるという見方や、国家間の共通利益の存在によって形成されるという見方も依然根強い。

しかし、近年NGOが質量ともにその存在感を増しつつある中で、国際制度形成過程におけるNGOの役割も従来とは異なるものが見うけられるように思われる。NGOの情報収集能力が向上し、専門知識の蓄積が進み、情報発信能力も大幅に高まった。そうした中、NGOの中には助言者や説得者の役割にとどまらず、より政治的活動を活発化させるものが出現してきた。こうしたNGOは、科学的知識について知識共同体間で一致が見られない場合や、あるいは自らが主張する新しい規範が多くの国の共鳴を得られない場合であっても、国際制度形成に向けた戦略的活動を盛んにとるようになった。そして、時にはアメリカなどの主要国政府が反対している場合であっても、こうしたNGOの活動の結果、国際制度が形成されることが散見されるようになった。対人地雷禁止条約の形成はまさにこうした事例である⁸⁾。一方、政策担当者の中でNGOの活動に関する学習も進んでいる。NGOが国際制度形成に動き出した際には、NGOの唱える規範に共鳴しない政府が戦略的に対応することも見られるようになってきた。グローバル化が深化し国際制度への需要が高まり、NGOの存在感が上昇する中で、国際制度形成過程における政府とNGOの関係も多様に、そして複雑になりつつある。本稿では、こうして多様化し複雑化しつつある国際制度形成過程における政府とNGOの関係を整理し、その含意について検討したい。

1. 国際制度形成過程における政府とNGO (1) ー共鳴

NGOの主張に各国の政策担当者が共鳴して国際制度形成が目指されることは、特に新しい現象なわけではない。先に挙げた戦争犠牲者の保護や拷問禁止などにおいては、NGOは「戦争犠牲者を保護すべき」「拷問を禁止すべき」といった新たな規範を提示し、こうした規範の道義正当性を各国の政策決定者に説得する規範起業家の役割を果たした。多くの国の政策決定者がこうした説得に共鳴するようになると、NGOが主張する新たな規範に沿った国際制度形成が模索される⁹⁾。

環境問題などの不確実性の高いイシューにおいては、政策決定者は専門家に助言を求める。知識共同体はそうした助言を通して、政策決定者の利益認識を変容させ、国際制度形成に影響

を与える。クロロフルオロカーボン（CFC）排出によってオゾン層が破壊されるという一致した科学的予測の提示が、その排出規制を定めるモントリオール議定書採択につながった事例などはこうした典型とされる¹⁰⁾。

しかし、知識共同体によって提示される一致した知識によって、共通利益が明らかになることばかりではなく、利害の対立状況が明らかになることもある¹¹⁾。また、一致した知識が提示され、官僚制度への埋め込みがなされていたとしても、必ずしも政策決定者の態度に影響を与えとは限らない¹²⁾。そもそも、科学的知識自体も中立的なものとは限らないし、知識共同体はその定義からして政治的集団である。それゆえ、科学的知識が即政策決定者に影響を与え、国際制度形成を促すというよりも、むしろ科学的知識は政策決定者を説得するための一つの手段なのかもしれない¹³⁾。

討議において、知識共同体や規範起業家は、自らの請求の適切性を主張して各国政策担当者の説得を試みる。そこでは立論の妥当性が問われるが、知識共同体は科学的知識を背景に、規範起業家は道義的正当性を背景に、その立論の妥当性を主張する¹⁴⁾。こうした討議を通じて、各国の政策担当者が知識共同体や規範起業家の主張に共鳴するようになれば、彼らの主張に沿った国際制度形成が目指される。

新しい科学的知識が知識共同体の間での一致した見解になった場合、知識共同体の主張が国際社会に比較的スムーズに広がる事はある。しかし多くの場合、規範起業家や知識共同体の主張に共鳴するアクターが広く国際社会全体に拡散するには長い時間を要する。例えば、奴隷禁止制度について言えば、17世紀からクウェーカーは奴隷反対を唱えていた。18世紀を通して徐々に奴隷反対の主張が広まり、19世紀には奴隷制反対協会が規範起業家として精力的な活動を行った。こうした活動の結果、1814-15年のパリ平和条約、1841年のロンドン条約、1862年のワシントン条約、1890年のブルッセル議定書などを通して、徐々に奴隷貿易禁止の制度化が進み、1926年に奴隷貿易及び奴隷制度を禁止する奴隷条約が締結された¹⁵⁾。

一方で、こうして形成される制度の安定性は比較的高い。知識共同体の提示する科学的知識に基づいて利益認識が変容して、国際制度が形成される場合、形成される国際制度は科学的知識のさらなる発見や環境の変化によって、利益認識が再び変化しない限り安定的なことが多い。規範起業家の主張が広く国際社会の共鳴を得て国際制度が形成された場合は、その国際制度を守ることは道義的に当然の事と考えられるようになり、より一層安定的となろう。

表 1：共鳴による国際制度形成

| | 知識共同体 | 規範起業家 |
|---------|------------------------------|------------------------|
| 制度形成要因 | NGOの提示する科学的知識による政策決定者の利益認識変容 | NGOの主張の道義的正当性に政策決定者が共鳴 |
| 形成速度 | 時に速い（新知識の発見） | 遅い |
| 遵守メカニズム | 利得計算 | 討議 |
| 安定性 | 高い | 高い |
| NGOの関与 | 助言 | 説得 |

2. 国際制度形成過程における政府とNGO（2）—協働

（1）NGOと大国政府の協働

NGOは、科学的知識や道義的正当性を背景に、政策決定者を説得しようとする。しかし、一国の政策決定者の共鳴を得ただけでは国際制度は形成されない。国際制度が形成されるには、NGOの主張が国際的に広まる必要がある。規範起業家について論じたネーデルマンは、規範起業家の主張が広まるには、その主張が、その時代の国際社会における支配的国家的利益や価値観、あるいは法制度と適合的であることも重要であると指摘している¹⁶⁾。国際的にNGOの主張に対する共鳴が広がる過程においては、力の要素も密接に絡み合う。

実際、奴隷制度禁止にしても、討議のみによって国際的に広まっていったわけではない。奴隷制度反対協会などNGOが奴隷制度の非道徳性を訴え、討議によってイギリスをはじめとしてフランスやアメリカ、ブラジルなどの政策決定者や世論に対する説得を行っていた。しかし、それと並行してイギリス政府が他国政府に圧力を掛け、経済制裁を実施してまで奴隷制度禁止を迫ったり、あるいは軍艦を用いて奴隷貿易を阻止しようとしたりした。奴隷制度禁止が国際的に広まって行く過程においては、イギリス政府による圧力も重要であった。

NGOも、新たな国際制度を形成する上では大国政府の支持を得る事が重要であることは良く理解しており、大国の政策担当者を説得の標的にすることも少なくない。例えば、捕鯨禁止を訴えるNGOは、まずはアメリカ国内で1960年代後半から盛んにキャンペーンを行った。こうしたキャンペーンを受けて、1971年にアメリカが商業捕鯨を禁止し、翌年アメリカはその国際的影響力を利用して、国連人間環境会議で「商業捕鯨の10年モラトリアム」決議を採択させている。また、1982年、国際捕鯨委員会（International Whaling Commission: IWC）において商業捕鯨モラトリアム提案が採択された際にも、アメリカによる経済制裁の脅しが大いに影響を与えたという¹⁷⁾。同様に大型ダム建設に反対するNGOは、ダム建設国ではなく、しばし

ば融資を行う世界銀行の理事国、とりわけアメリカの連邦議会や財務省を標的としてキャンペーンを行った。こうした結果、例えば、ブラジルのポロノロエステ計画は、環境への影響を理由に世界銀行が貸付を中止した¹⁸⁾。

NGOによる説得と大国政府による圧力が組み合わされて国際制度形成が目指される場合、NGOの主張が広まる速度は大幅に速くなる。一方で、制度に従う政府の中には、その制度が体現する規範を内面化していないものも存在しうる。大国政府の制裁などを恐れて国際制度に従っているだけの政府は、制裁の可能性が低下したり、大国政府のパワーが低下したりすれば制度には従わなくなる可能性がある。

ただし、リッセらは、たとえ最初は戦略的に制度に従っているに過ぎなくとも、いったん公式に制度を受け入れると、表面的に受け入れていた制度は徐々に内面化されて行くという「螺旋モデル」を主張している¹⁹⁾。一方、パワーを背景に強引に制度形成を目指した結果、かえって強要される国の中で強い反発を引き起こし制度が機能不全になる事もありうる。先述の捕鯨問題においては、アメリカのパワーを背景に強引な制度変更が試みられた。その際、日本、ノルウェー、アイスランドなどの国内では、NGOが捕鯨禁止規範を政策決定者や市民に対して地道に説得することはなかった。そのため、これらの政府は強引な制度変更にかえって態度を硬化させ、捕鯨頭数を増加させて行く事となった²⁰⁾。

（2）NGOと中小国政府の協働—「新外交」

NGOの能力が向上する中で、たとえ主要な大国政府がNGOの主張に共鳴しない場合であっても、NGOがその主張に共鳴する中小国政府と協働して国際制度形成を目指す「新外交」と呼ばれる制度形成方式が見られるようになってきた²¹⁾。アメリカやロシアをはじめ5大国政府すべてが反対していたにもかかわらず、NGOと中小国政府が主導する中、わずか一年余りで形成された対人地雷禁止条約の形成過程はこうした典型である。対人地雷禁止をめぐる国際交渉が開始されたものの、国防上必要な合法兵器であるとの立場の政府が多数で、対人地雷の使用規制強化を行うにとどまった。NGOによる対人地雷全廃の訴えが支持を拡大する中、カナダをはじめとする地雷全廃派の中小国政府とNGOは、1996年10月、対人地雷全廃条約形成交渉、いわゆるオタワプロセスを開始した。

全廃派の政府とNGOは緊密に協力し、対人地雷の引き起こす非人道的被害を具体的な映像等を用いて示しつつ「対人地雷は非人道兵器であり全廃すべき」と訴えた。こうした訴えに対する世論の支持は各国内で高まり、オタワプロセス参加を各国政府に促す圧力となった。プロセスに明確な期限があったことも各国政府の早期の決断を促した。対人地雷全廃を訴えていたダイアナ妃の死去などもありオタワプロセス参加国が増加する中、1997年12月、例外留保条件

のない厳格な対人地雷禁止条約が採択された。

オタワプロセスでは、各国政府に対してNGOが討議を通じた説得を試みると同時に、対人地雷全廃に賛成する政府とNGOのみで条約形成交渉を開始した。対人地雷禁止に反対する政府を排除し非難し、プロセス参加国政府を礼賛することで（社会的影響²²⁾、制度参加国を増やそうと試みた。実際、オタワプロセス参加国が増加するにつれて、こうした社会的影響は強く作用しはじめた。また最初から交渉期限を設定していたためこうした社会的影響はさらに大きくなり、いわゆるノームカスケードが発生し²³⁾、一気に多数の国が参加する制度が形成されることとなった。こうして形成された制度への参加国は増え続け、対人地雷禁止条約の非締約国にもその影響が及ぶようになっている。米露中は、いずれも無期限の対人地雷輸出モラトリアムを宣言し、中印も地雷の究極的撤廃の支持を表明している。これらはもちろん修辭上のものに過ぎないかもしれないが、そうした宣言自体に各国政府の行動が一定程度拘束されることも確かである。

NGOと中小国政府による国際制度形成方式は、国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）設立においても成果を上げ、注目を集めている²⁴⁾。このような形成プロセスは、拒否国政府を排除して交渉を進める事で、社会的影響を強め一気に制度を形成しようとする。それゆえ、制度形成速度が極めて速く、問題に対する時宜を得た対応が可能となる。通常長い交渉時間がかかる軍縮問題において、わずか1年足らずで厳格な対人地雷禁止条約を形成しえたゆえんである。一方で、交渉スピードと理想的な内容の条約形成を重視し、拒否国政府を排除し理想的な制度を形成したとしても、そのような制度が機能するかどうかは別問題である。少々内容は妥協してでも幅広い国が参加する制度の方が、理想的ではあっても参加国が少ない制度よりも効果的となる可能性もある。また、拒否国政府を排除することによって早期交渉妥結に向けた大きなモメンタムが生まれる一方で、バランスの取れた冷静な議論が妨げられる恐れがある。こうした特徴はNGOが交渉に深く関与することで増幅されがちである。実際、「新外交」方式の交渉においては、時として感情的な議論に交渉が支配されることがある²⁵⁾。

また、社会的影響によって国際制度を受け入れるようになった政府は、あくまで合理的計算（社会的な費用便益計算）に基づいて制度を受容しているに過ぎない。それゆえ、制度に従うことによってこうむる不利益が大きくなると、制度から離脱するものが増えるかもしれない。例えば、ICC非締約国のアメリカが、ICCの訴追からアメリカ国民を守ることを約した2国間協定を、援助停止の脅しをかけつつ中央アジア、アフリカ諸国と次々に締結し、ICCを弱めようとする動きをとっている。また、社会的影響が弱まる、すなわち社会的な関心が弱まったり制度から離脱する政府が増加したりすると制度が不安定になる可能性もある。「新外交」方式は、戦略的に迅速な制度形成を目指す巧みなメカニズムである。しかし、一度制度の求心力が弱まると「新外交」によって形成された国際制度は、一気に崩壊する恐れもある。このような

脆弱性を克服する上で、制度の普遍化が重要であり、それ以上に制度の体現する規範を内面化しないまま制度に参加している国の政府、そして国民の間での規範内面化が重要となろう。

いずれにせよ、政府とNGOが協働して国際制度形成が図られる場合には、討議の要素に加えて、大国政府の影響力か、社会的影響が活用されている。NGOの側から見れば、政府の影響力を利用している側面がある。一方で、各国政府の側にしていてもNGOを味方につける事で自らの行動やあるいは形成を目指す制度の正当性を高めようとしている側面もある²⁶⁾。

表 2：協働による国際制度形成

| | パワーとの協働 | 新外交 |
|---------|-----------------------------|----------------------------------|
| 制度形成要因 | NGOによる政策担当者の説得 大国政府による圧力 | NGOによる政策担当者の説得 拒否国政府の排除と社会的影響 |
| 形成速度 | 速い | 速い |
| 遵守メカニズム | 討議 + 利得計算 | 討議 + 社会的費用便益計算 |
| 安定性 | 大国政府のパワーに依存 | 普遍化、内面化の程度に依存 |
| NGOの関与 | 大国政府の説得 | 説得 参加／不参加政府の礼賛／非難 |

3. 国際制度形成過程における政府とNGO (3) —競合

NGOの求める国際制度と既存の国際制度、あるいは主要国政府が形成しようとする国際制度が競合することもしばしばある。そのような場合、リアリズムの観点からすればNGOが国際制度の変更や形成に影響を与える事はあまり期待できない。しかし、NGOの戦略的活動が活発化する中で、こうした場合であっても、NGOが少なからず制度形成に影響を与える事例も見受けられるようになってきた²⁷⁾。

(1) 政府による対応—弱い制度形成

既存の国際制度や、あるいは形成されようとしている国際制度の内容が、NGOにとって望ましいものとは思われないとき、NGOは、討議を通して制度内容の変更を目指す。とはいえ、各国の政策決定者と直接議論を行う機会が得られないことも少なくない。そうした場合、NGOはしばしば大々的なキャンペーン活動を行って世論を喚起する。成熟した民主主義国では世論の動向を完全に無視することは困難な事も多く、世論がNGOの主張に共鳴するようになってくると、各国政策決定者もNGOの主張に敏感にならざるを得なくなる。

実際、対人地雷禁止条約は、多くの国防関係者が強く反対していたにもかかわらず成立した。従来国家の安全保障に関わる問題において、NGO等の主張が重視されることは多くなかった。まして、国防関係者が国家安全保障上の有効性を唱える兵器を全面的に禁止することは考えにくいことであった。しかし、一度人道問題として議論され、対人地雷禁止規範への世論の支持が高まると、たとえ国防上有効な兵器であっても、その禁止に反対することが困難となってしまった。対人地雷使用継続を主張するためには、対人地雷の軍事的効用が対人地雷の引き起こす人道的コストを上回ることを立証する責任を負うようになったからである。こうした立証が十分にできない場合、各国政府は対人地雷使用継続を再考せざるを得なくなった。オタワプロセスでのこうした経験を踏まえ、各国政府が積極的にNGOの主張を一部取り入れたり、時には先取りしたりすることで、NGOの主張が制御不能になる前に対処することが試みられるようになった²⁸⁾。

クラスター爆弾規制をめぐる動きはこうした典型であろう²⁹⁾。1999年のコソボ空爆を一つのきっかけとして、クラスター爆弾規制を求める声がNGOの間で上がり始めると、いち早く特定通常兵器使用禁止制限条約（Convention on Certain Conventional Weapons: CCW）の枠組みでこの問題が議題にされた。その際、CCWは特定通常兵器の使用に関するルールを定めるものであるにもかかわらず、クラスター爆弾という特定兵器に限定するのではなく不発弾、及び遺棄弾（Explosive Remnants of War: ERW）の問題として扱った³⁰⁾。そうすることでNGOに主導権を奪われて、クラスター爆弾禁止制度が形成されてしまうことを回避しようとした。実際、CCWでの交渉としては極めて迅速に、2003年11月CCW第5議定書が採択された³¹⁾。NGOネットワークが形成されたり、世論が盛り上がったたりする前に、この問題についてCCWで議論を進めたことで、クラスター爆弾に焦点を絞った新たな制度形成を目指すコストは大きいものとなった³²⁾。NGOが厳格な制度形成を目指したことで、NGOは弱い制度形成の触媒的な役割を果たしたと言えるのかもしれない。形成された弱い制度がある程度問題解決に機能すれば制度は安定すると思われる。しかし、十分に機能しない場合には、NGOは再びより厳格な制度形成を目指すことになる。実際、クラスター爆弾規制をめぐるのは、2007年2月、より厳格なクラスター爆弾規制を目指す、オタワプロセス同様の方式での交渉が開始され、2008年5月30日には条約案が採択された³³⁾。

（2）競合から止揚へ

ある特定の問題について、既存の制度の想定していない観点からNGOが制度の修正・変更を求める場合がある。企業の知的財産保護という観点から形成されていた特許制度に対して、NGOが人間の安全保障の観点から医薬品の特許保護の例外にするように求めたことはこうした例である³⁴⁾。エイズ等の感染症で毎日3万人以上の人々が亡くなり、その9割が途上国の人で

多くが薬を入手できないという現状が、マス・メディアを通して盛んにショッキングな映像とともに流された。医薬品アクセスの問題が人間の安全保障問題としてフレームされ、「医薬品価格が高いために、多くのさもなければ助かる命が奪われている」といった単純化され感情に訴えかける言説が繰り返し訴えられた。その結果、医薬品と特許保護の関係について冷静な議論を行うことは不可能となり、「医薬品は、特許保護の例外にすべき」というNGO等の訴えは支持を急速に拡大していった。

一方で、製薬業界においては他の業界以上に知的財産保護の重要性が高いこともあり、多くの製薬企業を抱える先進国政府にとって、医薬品を知的財産保護の例外にすることは受け入れられないことであった³⁵⁾。アメリカをはじめとする先進国政府は「知的財産保護はとりわけ新薬開発のために必要」「医薬品価格のみが問題なのではない」との主張を繰り返していた。両者の主張は真っ向から対立するもので、妥協点は見出しがたいように思われた。しかし、双方が討議を続けた結果、医薬品価格が高いために必要な医薬品を利用できない人が数多く存在する事、及び医薬品開発が出来ないとやはり人間の安全保障が脅かされる事について共通理解が形成されていった。病に対する薬が開発され、そしてその薬にアクセスが可能になってはじめて、公衆衛生が向上する。「知的財産保護」対「公衆衛生」という対立軸は、医薬品アクセス問題を国際問題化させる上では大きな効果があったが、問題の根本的解決にはつながらないものなのかもしれない。

それゆえ、この問題では両陣営が歩み寄り³⁶⁾、医薬品特許を適切に保護しつつ、医薬品アクセスを改善させる方策が模索されるようになってきた。その先駆けとなったのは、国際機関と製薬企業によって開始されたアクセス改善イニシアティブである³⁷⁾。また、2002年1月には、国連、先進国、途上国、NGO、民間企業など、幅広いステイクホルダーが参加し、エイズ・結核・マラリア対策世界基金（Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria）が設立されたり³⁸⁾、国境なき医師団が中心となって「顧みられない病気のための治療薬イニシアティブ（Drugs for Neglected Diseases Initiative）が開始されたりするなどした。既存の制度に対してNGOが異なる観点から批判を加えた結果、医薬品特許を適切に保護しつつ、医薬品アクセスを改善させる方向へと制度が修正されつつある。時間はかかるかもしれないが、こうした形で討議を通して対立が止揚されるならば、新たに形成される制度はより安定的なものとなることが期待される³⁹⁾。

表 3：競合による国際制度形成

| | | |
|---------|------------|-----------|
| | 弱い制度形成 | 競合から止揚へ |
| 制度形成要因 | NGOの動きの先取り | 討議 |
| 形成速度 | 速い | 遅い |
| 遵守メカニズム | 利得計算 | 討議 |
| 安定性 | 中 | 高 |
| NGOの関与 | 触媒的役割 | アンチテーゼの提示 |

結びにかえて

NGOの活動能力が飛躍的に向上したことに伴って、国際制度をめぐる政府とNGOの関係は複雑さを増してきた。本稿で見てきたようにNGOの主張が反映される形で新たな国際制度が形成されたり、制度変容が促されたりする事例も現れてきた。従来国際制度の正当性は、制度のもたらす結果の実効性によってかなりの程度担保されてきた。しかしながら、制度の目的そのものや、制度の道義的正当性もNGOの批判にさらされるようになった。国際制度に対するNGOの直接的な異議申し立てに加え、各国世論に訴えかける形での異議申し立ても盛んに行われるようになってきた。このような国際制度形成をめぐる政府-NGO関係の複雑化は、いったいいかなるインプリケーションを有するのであろうか。

規範起業家は、道徳的正当性を背景に各国の政策担当者に特定の制度形成を求める事を通して国際制度形成に関与する。知識共同体は、科学的知識の助言を通してNGOが国家の政策担当者の利益認識を変容させ、国際制度形成に影響を与える。しかし、こうした形で国際制度が形成されるのは、NGOの主張が十分に多くの国の政策担当者間で共鳴が得られる場合、すなわち、各国政府間の利害対立を顕在化させない問題に限られるのかもしれない。知識共同体が一致した知識を提供したとしても、それが各国政府間の利害対立を顕在化させるならば、国際制度は容易には形成されない。

NGOの提示する主張や科学的知識が十分に多くの国の政府の共鳴を得られない場合、NGOとNGOの主張に共鳴する政府が協働して、国際制度形成に乗り出す。その際、討議に加えて、大国政府のパワーや社会的影響が活用される。これらが巧みに組み合わせられると、迅速に国際制度形成に至る事も多い。しかし、既に見てきたとおり、いずれの場合であっても、制度が最終的に安定するかどうかは制度が体現する規範への支持が普遍化に向かうかどうかにかかっている。強引に大国政府の圧力を背景に制度支持を迫っても、NGOの主張の説得力が弱い場合はかえって制度が不安定になる可能性もある。新外交についても、拒否国政府を排除して交

渉を進めた結果、かえって国際社会が分裂してしまう恐れがある。たとえ制度が形成されたとしても、制度が体现する規範を受け入れていない政府が存在する以上、制度が不安定化する危険性を常に内包している。

制度が体现する規範が緩やかであっても既に普遍的に承認されていなければ、政府とNGOが協働して制度を形成してもうまくいかないということなのであろうか。リッセらの分析は、国際社会で普遍的に承認されている中心的人権規範について、表面的に受け入れていたものが徐々に内面化されて行く主張するものにすぎない。普遍的な支持を獲得するに至っていない規範についても、大国政府の圧力下で表面的に受け入れると、徐々に内面化されていくのかは不明である⁴⁰。「新外交」の成功例とされる対人地雷禁止の事例は、「非人道兵器は使用すべきでない」という普遍的に受け入れられている規範と対人地雷問題が説得的に結び付けられたことが、迅速に多くの国が参加する国際制度を形成しえた大きな要因である。普遍的に承認されているとはいえない規範に基づく制度形成を、この「新外交」方式で行った場合に、果たして迅速に多くの国が参加する制度が形成されるのか。また、そうして形成された制度が機能するのか。もし、規範の「螺旋モデル」や「新外交」方式が、緩やかなりとも普遍的に承認された規範に基づく制度形成でしか機能し得ないのだとしたら、政府とNGOの協働による制度形成は、既に普遍的に承認された規範に基づく制度形成の速度を速める、という程度の意味しか持ち得ないであろう。

NGOの主張が触媒となって弱い制度が形成されたクラスター爆弾の事例も、やはり人道問題と結び付けられていた。クラスター爆弾の問題は、「非人道兵器は使用すべきではない」という規範と十分に説得的に結びついていると考えられるには至っていなかった。しかしながら、ある程度両者の間の関連性があると政策担当者が判断したからこそ、説得的に結び付けられてクラスター爆弾問題が人道問題化する前に、弱い制度形成を急いだと思われる。医薬品アクセスをめぐる問題も、やはり医薬品へのアクセスの問題が人道問題と説得的に結び付けられたからこそ、NGOの主張が影響力を持ちえた。それまで知的財産保護という観点からのみ考慮されていた医薬品特許をめぐる問題に、人道という新たな視点を付け加えたという意味で、NGOが大きな役割を果たしたことは確かである。しかし、政府とNGOの主張が競合する際にNGOが制度形成に影響を与えるのは、やはり緩やかではあっても普遍的に受け入れられている規範に基づく主張をNGOが行う場合に限られるのかもしれない。

NGOの能力が向上し、一見国際制度をめぐる政府とNGOの関係は複雑化しているように見える。実際のところ、その関係は本質的にどの程度変容したのであろうか。確かに、中小国政府とNGOが協働する「新外交」や、NGOが制度形成の触媒となる事例、NGOの主張が反映されて制度が変容したりする事例は、NGOの能力向上に伴い近年顕著に見られるようになった。しかし、いくらNGOの能力が向上したといっても、NGOが制度形成に影響を与えるのは、

NGOの主張が、各国政府間の利益対立を顕在化させないか、あるいは普遍的に受け入れられている規範との間に説得的な関連性を示すことができる場合に限られるのだとすれば、政府－NGO関係の変容はそれほど大きくないのかもしれない。

大国政府の圧力を活用したり、「新外交」によって制度形成速度を上げたりすることに成功したとしても、制度が安定化するかどうかは、その制度が体现する規範への支持が広まるか否かにかかっている。また、これまでの議論では明示的に触れていないが、政府とNGOの協働にせよ、競合にせよ、NGOの主張が国際制度に反映されたのは、一定数の政府がNGOの主張に共鳴した場合である。NGOの主張に共鳴する政府が存在しなければ、国際制度が形成されることは困難である⁴⁾。国際制度形成に向けた戦略的活動を活発化させているNGOではあるが、いくら活動能力が向上したといっても、その主張する制度や規範への支持を地道に国際社会に訴えるという活動がおろそかになっては、形成される国際制度は安定しない。国際制度形成過程においては、討議を通して制度への支持を政策担当者、および世論に訴えかけていく活動が、現在もNGOにとって最も重要な役割であるといえる。

グローバル化が進む中、国際制度に対する需要が高まり、またグローバルイシューの解決にとって各国政府以外のアクターが果たす役割の重要性が指摘されている。問題の実効的な解決を行うためにも、また制度の正当性を担保する上でも、各国政府とNGOを含む非国家主体との関係性のあり方は重要になろう。国際制度の形成過程、維持過程、実施過程いずれにおいても、政府－NGO間の関係は多様に、そして複雑になってきている。そうした関係性の複雑化が、国際制度に対していかなる含意を有するか。国際制度形成の側面についてはもちろんのこと、その維持過程、実効性についても、更なる検討を加えることが必要と思われる。

注

- 1) 本稿では、国際制度を「国際関係のある特定の問題領域において、行為主体の期待がそこに収斂するような、暗黙または明示的な原理や規範、ルール、決定手続き」という意味で用いたい。Stephan Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Stephan Krasner ed., *International Regimes*, Cornell University Press: Ithaca and London, p.2.
- 2) 例えば、日本国際政治学会編『国際政治』132号は、「国際関係の制度化」と題した特集を組んでいる。その序章において、田所昌幸は、国際関係において制度化が進む理由として、国家間交流の増大、制度インフラ供給コストの低下に加えて、正統性に対する需要の上昇、制度の内発的成長を仮説として提示している。田所昌幸「国際関係の制度化」『国際政治』132号、2003年、8-12頁。
- 3) 本稿では、政府機関でも企業でもない民間非営利の組織全体をNGOと総称する。
- 4) 国際NGOが増加してきた理由として、情報革命などよりも、むしろ国家からNGOに提供される補助金額の増加や、政治的アクセスの改善、親NGO規範の広まりといった国家側の要因を重視する見方もある。こうしたものとして例えば、Kim D. Reimann, “A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth,” *International Studies Quarterly*, 50, 2006.

- 5) 1864年、赤十字国際委員会の呼びかけによって、ジュネーブで国際会議が開催され、「戦場における軍隊中の負傷軍人の状態改善に関するジュネーブ条約（第1回赤十字条約）」が採択された。その後も、赤十字国際委員会を中心に戦争犠牲者保護の強化が進められ、1949年にはそうした条約をもとに、ジュネーブ四条約が採択された。こうした条約形成過程における赤十字国際委員会の役割については、Martha Finnemore, “Rules of War and Aars of Rules: The International Redo Cross and the Restraint of State Violence,” in John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture*, Stanford University Press, 1999.
- 6) この経緯については、馬場伸也『「人類益」の追求を目指して—アムネスティの拷問廃止運動を中心に—武者小路公秀・白井久和編『転換期世界の理論的枠組み』有進堂、1987年、アムネスティ・インターナショナル日本支部編『拷問禁止条約—NGOが創った国際基準』現代人文社、2000年などを参照。
- 7) Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, 1990, pp.52-65. なお、知識共同体とは、特定領域の知識に対して権威を有する専門家の脱国境的ネットワークのことである。その成員は、規範的・原理的信条、因果的信条、妥当性に関する基準を共有し、共通の政策的起業に従事するとされる。Peter M. Haas, “Introduction: epistemic communities and international policy coordination,” *International Organization*, 46-1, 1992, p. 3.
- 8) 対人地雷禁止条約形成過程の詳細については、拙著『オタワプロセス—対人地雷禁止レジームの形成』有信堂、2004年を参照。
- 9) 規範起業家についてはEthan A. Nadelmann, “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society,” *International Organization*, 44-4, 1990を参照。
- 10) Peter M. Haas, “Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone,” *International Organization*, 46-1, 1992.
- 11) James K. Sebenius, “Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities,” *International Organization*, 46-1, 1992.
- 12) この点について、ワシントン条約を事例として検証するものとして、阪口功「地球環境レジームの形成と発展における知識共同体の役割と限界」『国際政治』144号、2006年。
- 13) Karen T. Litfin, *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Columbia University Press, 1994, p.197.
- 14) ハーバーマスは、相互理解を志向し、説得的議論により社会的行動を調整することを目的とする行為をコミュニケーション的行為と呼んだが、そこで働くのがコミュニケーション的合理性である。このコミュニケーション的合理性に基づいて行われる議論が討議で、そこでの議論の説得力は「妥当性要求」を満たす程度によって定義される。ハーバーマスは、この「妥当性要求」は、真理性（科学的知識との整合性）、正当性（社会的規範に照らして正当かどうか）、誠実性から構成されるとしている。ユルゲン・ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理論（上、中、下）』未来社、1985—1987年。また、こうしたハーバーマスのコミュニケーション的行為の理論を国際関係に援用する代表的なものとしては、Thomas Risse, ““Let’s Argue”: Communicative Action in World Politics,” *International Organization*, 54-1, 2000.
- 15) Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, pp.491-498.
- 16) *Ibid*, p. 524.

- 17) 阪口功「IWCレジームの発展・変容における活動家型NGOの役割－規範とパワーの相互作用－」, 『2004年度日本国際政治学会研究大会国際政治経済分科会報告ペーパー』, 8-10頁。公刊前の論文であるにもかかわらず, 引用を許可して下さった阪口功先生に記して謝意を表したい。
- 18) Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998, pp.137-142.
- 19) リッセらは, 次のような「螺旋モデル」を実証研究に基づき提示している。まず, 人権抑圧国が制裁を避けるために戦略的に譲歩し, いったん公式に人権規範に従う事を受け入れると, 人権侵害に対する外部の非難に対して内政干渉と反論する事も出来なくなる。その結果, 外部の批判に対して対話を行わざるを得なくなる。こうして, 対話を繰り返すうちに, 表面的に受け入れていたに過ぎない人権規範が, 次第に内面化されていくのである。Thomas Risse and Kathryn Sikkink, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction,” in Thomas Risse, Stephen Ropp, and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, 1999, pp.1-38.
- 20) 阪口は, NGOの議論の説得力が小さいにもかかわらず強い圧力行使がなされると, 圧力をかけられた標的国において大きなリアクティブ反応を喚起し, 規範を内面化させるところか逆に規範から標的国を遠ざける「逆螺旋モデル」が作動するとしている。阪口功, 前掲ペーパー, 4頁。
- 21) 新外交については, たとえばRob McRae and Don Hubert eds., *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, McGill-Queen’s University Press, 2001, David Davenport, “New Diplomacy,” *Policy Review*, No. 116, 2002などを参照。
- 22) ジョンストンは, 規範への支持を拡大する戦略を, 非難や礼賛によって相手の損得勘定に訴えかける「社会的影響」と討議を通じて相手を説得する「社会的学習」に分類している。Alastair Iain Johnston, “Treating International Institutions as Social Environments,” *International Studies Quarterly*, 45-4, 2001.
- 23) 新たに出現してきた規範を受け入れるアクターの数が閾値に達すると, 一気により多くのアクターがその規範を採用するようになるという現象がしばしば観察されている。このような現象は「ノームカスケード (Norm Cascade)」と呼ばれている。一体どの程度の数のアクターが新たな規範に同意すれば, 閾値に達したといえるのかという問題があるが, この点, Martha Finnemore and Kathryn Sikkinkは, 以下の二つの仮説を提示している。一つ目は, 全体の3分の1が閾値というものである。そしてもう一つは, 数ではなくて, どのアクターが新たな規範を受け入れたかという点に注目する。もちろん, どのアクターが重要かは問題によって異なるが, その問題の解決のために実質的效果を与えうるアクターが, 新たな規範を受け入れたかどうかということは, 「ノームカスケード」を起こす上で重要なのである。Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, 52-4, 1998, p.901.
- 24) 国際刑事裁判所設立をめぐるNGOと政府の協働については, 拙稿「『新外交』による国際規範形成－国際刑事裁判所設立過程を事例として」『国際問題』, 2007年4月号。
- 25) こうした指摘を行うものとして, Dean F. Oliver, “Mine treaty simplistic and emotional,” *The Ottawa Citizen*, October 1, 1997, 小和田恆・芝原邦爾, 「[対談] ローマ会議を振り返って－国際刑事裁判所設立に関する外交会議」『ジュリスト』1998年, 12月1日号, 18-19頁など。
- 26) Valerie Warmington and Celina Tuttle, “The Canadian Campaign,” in Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban*

Landmines, Oxford University Press, 1998, p.55.

- 27) 制度形成ばかりではなく、既存の制度への反対や、あるいは制度形成阻止のためにNGOが活動を行うこともある。1999年11月30日から米国のシアトルで開催されたWTO（世界貿易機関）の第3回閣僚会議では、NGOの強烈的抗議活動が吹き荒れ、会議はコンセンサスを生み出せないまま閉会に追い込まれた。NGOの抗議理由は、環境問題、貧困、労働問題など様々であったが、WTOはそうした問題を生み出す貿易体制、あるいはグローバリゼーションの象徴とみなされた。また、大規模なデモンストレーションにとどまらず、一部過激派によって暴動にまで発展し、会場周辺や市内が大きな混乱に陥るという事態にまで発展した。また、投資の自由化及び保護に関し、包括的で法的拘束力のある多数国間の協定（Multilateral Agreement on Investment: MAI）策定を目指す交渉においても同様の事が見られた。制度形成交渉は、不十分な労働者保護・環境保護、大企業優遇などを指摘するNGOによる強い抗議活動に直面し、頓挫した。本稿では制度形成過程における政府とNGOの関係に焦点を絞り、こうした事例の検討は稿を改めて行いたい。
- 28) この点については、拙稿「通常兵器ガヴァナンスの発展と変容—レジーム間の相互作用を中心に」『国際政治』148号、2007年。
- 29) クラスター爆弾とは、多数の小さな子爆弾を容器に詰めた爆弾である。クラスター爆弾規制をめぐる動きとNGOの役割については、拙稿「CCW第五議定書制定過程の分析—『規範の接ぎ木』戦略の効果と限界」『金沢法学』第49巻1号、2006年を参照。
- 30) ERW問題を、特定通常兵器の使用禁止・制限を定めるCCWで敢えて扱うよう主張したのは赤十字国際委員会である。特定兵器ではなく、既に不発化した兵器ERWであれば軍事的有効性に関して議論の余地はあまりない。「コンセンサスが比較的得やすいと思われるERW問題は、機能不全に陥りつつあるCCWを回復するためにちょうど良い議題」であると赤十字国際委員会は見ていた。またある程度成果を挙げることが期待できるERW問題をCCWにおいて話し合うことは、多くのCCW締約国にとっても魅力的に思われた。Interview with Louis Maresca, Legal Adviser, Mines-Arms Unit, International Committee of the Red Cross, March 29, 2006, Geneva.
- 31) ただし、その結果、CCWもかなりの変容を余儀なくされた。CCWの時間的適用範囲は、本来武力紛争の事態に限定されていた。しかし、第5議定書の多くの条文は、実質的内容からして武力紛争終了後において適用されることが想定されており、特に一般的防止措置については、恒常的なされることが期待されている。CCWの時間的適用範囲からの逸脱は地雷移譲規制を定めた改正第2議定書でも見られたものの、第5議定書では国が締約国になった時に既に存在するERWまでも適用範囲に取り込んでいる。このことは、武力紛争後の事態への対処が一層重視されるようになったことの現れといえる。CCW第5議定書の法的意義については、真山全「爆発性戦争残存物（ERW）議定書の基本構造と問題点—文民・民用に生じるunintended effectの武力紛争法上の評価」浅田正彦編『二一世紀国際法の課題』有信堂、2006年を参照。
- 32) 例えばオランダ軍縮代表部のプリンスは、「CCWで対処がなされたこともあり、第二のオタワプロセスをすぐに開始することは難しい。CCWの対処では不十分なことが明らかになるか、世論が盛り上がるなど機が熟したら検討する」と述べていた。Interview with Daniël Prins, March 30, 2006, Geneva.
- 33) 2007年2月より開始されたこの条約形成交渉、いわゆるオスロプロセスは、プロセス参加国数こそ多かつたものの、例外を求める国もかなりの数参加しており、オタワプロセスのような全廃に向けたモメンタムをなかなか得られなかった。その理由には、地雷とクラスター爆弾の兵器特性の相違なども

あるが、CCW第5議定書がERW問題を取り込んだ効果も一定程度あると思われる。2008年5月30日には、条約案が採択されたものの、その内容はクラスター爆弾を全面禁止するものとならなかった。新外交方式の条約形成プロセスは、規範となりうる厳格な条約を形成し、調印していない国に規範への帰依を迫るものである。しかし、このクラスター爆弾禁止条約が、わずかとはいえ例外を認めたことで、その様な効果がどこまで発揮できるかは不透明となった。一方で、当初予想されていたよりも、格段に厳格な「事実上の」全面禁止条約が形成されたことも事実であり、新外交方式の条約形成交渉過程の効果も見取れる。本稿脱稿直後に成立したこのクラスター爆弾禁止条約、及びそこで見られた政府-NGO関係については、稿を改めて詳しく分析したい。

- 34) 以下の詳細については、拙稿「知的財産保護と公衆衛生-ドーハ閣僚宣言をめぐる国家・ビジネス・NGOの協調と対立」筑波大学『グローバルガバナンスと市民社会研究会報告ペーパー』, 2005年。
- 35) 医薬品の開発は10年を超える期間と数百億円に上る投資を必要とするが、成功率は1万分の一程度といわれている。このように医薬品は、開発コストが極めて高い一方で、模倣が容易であり、特許保護の有用性が非常に高いといわれている。IFPMA, *The Pharmaceutical Innovation Platform: Sustaining Better Health For Patients Worldwide*, 2004.
- 36) この問題が大きく取り上げられた2001年11月のWTOドーハ閣僚会議において、最終的に採択された「TRIPS協定と公衆衛生に関する特別宣言」では、公衆衛生保護のために必要な場合にはTRIPS協定によって医薬品アクセスが妨げられないことが確認された一方で、感情に訴えて医薬品自体を特許の例外にしてしまおうとする試みは抑制された。その後、同様の趣旨の下、2005年12月にTRIPS協定の改正がなされた。
- 37) 1990年代半ば、HIV/AIDS感染の世界的な拡がりや感染が及ぼす社会・経済的影響の大きさから、WHO, UNICEF, UNDP, 世銀等で従来個別に行われていたエイズ対策を調整し、より効率的、効果的にエイズ問題に取り組む必要性が認識されるようになった。1994年7月の国連経済社会理事会において、5つの国連機関及び世銀が共同スポンサーとして参画する国連合同エイズ計画 (UNAIDS) の設置が承認され、1996年1月1日、UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) が正式に発足した。この国連合同エイズ計画が、2000年5月より大手製薬企業5社と協力してエイズ治療薬のアクセス問題を、特許免除ではなく、途上国に低価格で薬を提供することで改善しようとする試みを開始した。これがアクセス改善イニシアティブである。アクセス改善イニシアティブについては、World Health Organization and UNAIDS, *Accelerating Access Initiative: Widening access to care and support for people living with HIV/AIDS, Progress Report, June 2002*を参照した。
- 38) GFATMの設立目的、活動形態についての詳細は、The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, *The Framework Document of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*を参照した。
- 39) このように異なる争点領域に属すると考えられていた争点が結び付けられることは近年増えている。こうした場合、それぞれの争点領域に支配的な規範が対立し、規範間の調整が図られる必要がでてくることがしばしばある。本稿でみたようにそうした規範間の対立が「止揚」されると見ることもできるが、「複合規範」が開発されて規範間の調整が図られると見ることもできる。このような規範の競合がある場合、本稿でもみたように多様なアクターがそれぞれ異なる立場から、異なる規範への支持を訴えることが多い。それゆえ、複合規範の開発に際しては、各国政府とNGOをはじめとしたステイクホルダーが協働学習を通じて検討し、試行した制度からさらに実践的学習を行うことで一層の改良が目指されることがある。このような複合規範の開発について論じたものとして、三浦聡「複合規範

の分散革新—オープンソースとしての企業の社会的責任（CSR）』『国際政治』143号，2005年を参照。

40) 阪口，前掲ペーパー，2-3頁。

41) 本稿では，国際制度を「国際関係のある特定の問題領域において，行為主体の期待がそこに収斂するような，暗黙または明示的な原理や規範，ルール，決定手続き」と定義している以上，国際関係における主要アクターである各国政府間の期待が収斂しないことには，実効的な国際制度が形成されることは困難と考えている。とはいえ，非国家主体間で相互の行動を規律したり，協力のシステムを作り上げて，公共的な機能を果たしたりすることがないわけではない。この点については，山本吉宣「プライベート・レジーム試論」国際法学会編『日本と国際法の100年 第7巻国際取引法』を参照。

[付記] 本稿は，日本国際政治学会2007年度研究大会部会13（国際制度論の再検討）に提出した報告ペーパーに加筆修正を加えたものである。数多くの貴重なコメントを下された出席者の方々に記して深く感謝申し上げたい。なお本稿は，平成18年度—20年度科学研究費補助金（18730113）による研究成果の一部である。

（足立研幾，立命館大学国際関係学部准教授）

Reexamination of the Relationship between Governments and NGOs in International Regime Formation Processes

As there are more and more global issues that cannot be easily solved only by nation states, attention to the roles of NGOs is mounting. Because NGOs are increasing their ability to gather as well as transmit information, they are able to raise issues that have not been seen as problematic and succeed in attracting worldwide public attention. As a result, NGOs, not limiting their roles as norm entrepreneurs, sought to become more active participants in international regime formation processes.

It is true that NGOs' legitimacy, representativeness, and accountability are often called into question. Some even denounce the growing influence of NGOs in global governance, insisting its negative impact on global democracy. However, it is also true that NGOs are playing certain roles in international regime formation processes in virtually every issue area.

In this article, firstly, what roles NGOs are playing in actual international regime formation processes is discussed. Secondly, I typify how the governments and NGOs are sharing the tasks related to international regime formation. Subsequently, the relationship between governments and NGOs in these processes is reexamined and the implication of the change of their relationship to the global governance is discussed.

（ADACHI, Kenki, Associate Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University）

