

立命館 国際関係論集

第 6 号

目 次

論 説

- メキシコにおける先住民族の権利と自治をめぐる一考察
——サン・アンドレス合意と先住民法案の検討を通して—— 小林操史 …(1)
- 欧洲における少数民族政策の変容
——欧洲安全保障協力機構・少数民族高等弁務官成立過程に関する一考察—— 玉井雅隆 …(23)
- 1949年外為法と外為行政
——外国為替管理委員会の役割と外為法の成立過程を中心に—— 佐竹修吉 …(43)
- 国連グローバル・コンパクト発足までの道程と現代的位相
——グローバル世界における「企業の社会的責任」—— 水野賢二 …(67)
- 「国際化」議論における日本人のアイデンティティ管理について
——レイビング論の枠組を用いて—— 木村有伸 …(87)
-

2006年10月

立命館大学国際関係学会

論 説

メキシコにおける先住民族の権利と自治をめぐる一考察

—サン・アンドレス合意と先住民法案の検討を通して—

小林 操 史

目次

はじめに

I : サン・アンドレス合意

I - 1 : 合意された協定の内容

I - 2 : サン・アンドレス合意の行方

II : 先住民法案の比較検討

II - 1 : 「COCOPA 法案」と「政府対案」の相違¹

II - 2 : 採択された先住民法案との相違

II - 3 : 先住民族の権利と国家統合

III : 先住民族の権利と先住民自治

III - 1 : キムリッカの理論と先住民族の権利

III - 2 : 先住民自治の可能性と問題

むすびにかえて

はじめに

本論文の目的は、メキシコ南西部チアパス州を中心に展開されてきたサパティスタ民族解放軍(Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 以下 EZLN)の運動のなかでメキシコにおける先住民族²の権利をめぐって行われた政府との交渉を分析し、それを通して両者の対立点を探り、さらに先住民族の権利が擁護可能であることを示し、先住民自治獲得の可能性を考察することである。

ウィロッドは、EZLN の闘争を新自由主義と先住民族の権利の対立として見ている。つまり、

EZLN の要求である参加民主主義の拡大と新自由主義政策の排除といったものが、メキシコ政府によって受け入れがたいものだと捉えられているのだという³。このことをより詳細に検討すれば、本論において明らかにするように、この対立は先住民族の権利、とりわけ自決権の表れである自治権をどう捉えるのか、という問題に帰結すると考えられる。

EZLN の運動は、従来の左翼ゲリラや先住民の運動とは異なった目標や戦術を採用していることなどから新しい形態の社会変革運動として世界的に評価されることが多い⁴。“インターネットを武器にしたゲリラ”⁵とも称されるように、彼らの支持者たちの手によってその主張やコミュニケ等の文書が、インターネットを通して全世界に伝えられていることなどもこの評価を後押ししているものと考えられるだろう。また、蜂起した日が NAFTA（北米自由貿易協定）の発効日であったことから、EZLN の運動はメキシコ政府の新自由主義政策⁶に反対していると理解され、またこれを思想的背景とするグローバリゼーションを批難することで、反グローバリズム運動として受け止められることが多い⁷。

しかし、EZLN のこれまでの運動を振り返ると、「先住民の権利と文化」の尊重という目標が原動力となって展開されてきたことは明らかである。1994 年 1 月 6 日付のコミュニケ⁸において、EZLN は先住民主体の組織であり、最高意思決定機関であるといわれる先住民革命地下委員会の構成員は、すべて先住民族から成っていることが表明されている。さらに、多数の先住民族の支持の下で活動していることが主張された。すなわち、EZLN の運動はまず先住民運動として捉えるべきであり、グローバルな視点で捉えるのみならず、ローカルな視点から理解することが重要なのである。モリナ・ラミレスによれば、先住民運動の主要な復権の目標は自治なのであり⁹、事実彼らのこれまでのたたかいは、後で述べる「サン・アンドレス合意」、なかでもとりわけ先住民自治をめぐるものであった。

国民国家という幻想がほころび始めている現在、先住民族を含めマイノリティの権利保障が問題とされない国家はほとんど存在しないと言ってよい。それは、在日コリアン、アイヌといった民族的アイデンティティを保持するマイノリティが存在する日本も、当然ながらその例外ではない。このことを考えるならば、本研究で提起する問題は決してメキシコ一国に限られることではない、考察に値する重大な問題であろう。

本稿ではまず、1996 年 2 月に政府と EZLN の間で交わされた「サン・アンドレス合意」の内容について検証し、続く第 2 章では、その合意を受けて作成された先住民族の権利に関する憲法改革案、いわゆる先住民法案を比較検討する。第 3 章では、前章において提起された先住民族の権利に関する問題について、ウィル・キムリッカの理論を援用しながら、これを分析していく。そして最後に、先住民族の自治獲得のために考えられる課題を提示する。

I : サン・アンドレス合意

1996年2月16日、その1年ほど前から EZLN と連邦政府の間で準備が進められていた和平交渉の第1作業部会「先住民の権利と文化」において合意が成立した¹⁰。これがいわゆる「サン・アンドレス合意」であり、武装蜂起以来初の双方による合意であった。この合意の目標として、先住民族に向けられた不平等、差別、搾取、政治的排除をなくすことが中心に掲げられている。ここに EZLN と連邦政府は、先住民族の権利について憲法における承認を考慮するという枠組みを具体化したのである¹¹。その合意内容について以下に整理しよう。

I-1 : 合意された協定の内容

サン・アンドレスにおける対話によって合意に至った協定は、文書1：『連邦政府と EZLN が国の議論・意思決定機関に送付予定の共同声明』、文書2：『連邦政府と EZLN が国の議論・意思決定機関への送付を約束する共同提案—対話手続き内規1・4項に対応』、文書3：『州政府、連邦政府、EZLN によるチアパスのための約束—対話手続き内規1・3項に対応』という3つの文書¹²に関するものである。文書1と2では、先住民族と社会、そして国家の新しい関係という枠組みの中での新たな社会契約を創設していくという取り決めがなされた。つまりそれは、1. 先住民族の自決権を承認に基づき、新たな法的枠組みを作ること、2. 憲法や法の改正とそれに伴う各地方の法律の改正、3. 国家の根本的な改革と変化、を含むものだった¹³。文書1においては原則が示され、文書2では、連邦の憲法、そして州憲法や地方レベルの法的措置など、憲法から派生する法律を改正し、追加する作業を推進していくことが目標として掲げられている。ここでは特に、文書1の内容について整理、検討する。

まず、先住民族、社会、国家の新しい関係を統合する社会協定を作り出すために必要な原理と原則が、多元主義、持続可能性、統合性、参加、自決権という5つの言葉で示されている¹⁴。その新しい関係の中でメキシコ国家が先住民に対して遂行すべき約束として、①憲法での先住民族の認知、②政治的参加と代表権の拡充、③裁判への全面的アクセス権の保障、④先住民族の文化表現の推進、⑤教育と能力養成の保証、⑥基本的欲求の充足の保証、⑦生産と雇用の推進、⑧先住民移住者の保護が挙げられた¹⁵。特に、共和国の各州での法律制定において、先住民族の多様な状況や正当な要望を適切に表現できる自決と自治の理念を明確

に定めるべきであるとし、共和国の諸州で、先住民族の自決権と自治権の特性に関連した法律を制定するにあたって、(a)異なる文化や社会組織をもつ複数の先住民族が共存している場所では、先住民自治の特性に関して画一的な基準を適用してはならない、(b)自治の具体的な様式は先住民族によって定義されるべきである、(c)各先住民族が独自の状況や希望を最ものかたちで反映できる自決と自治の具体的な様式を柔軟に定めるため、共同体相互、行政地区相互、そして州との関係の度合い、先住民と非先住民の関係、居住地や地理的状況のパターン、政治的代表のいる諸機関や諸レベルの統治機構への参加の度合いなど、多種多様な基準が考慮されるべきである¹⁶、といった点が記されていることをここでは強調しておく。

これらを果たすべく、文書 2においていくつかの提案がなされている。まず先ほど挙げた①に関して、先住民に対して正当な権利として認知されるべき諸要求を憲法で認めることが政府の公約として掲げられる。そして、自決と自治を先住民族の権利として承認することを政府が促進することが明記されており、自治に関する憲法の枠組み内においてこの権利は行使され、また、国の統一性を保証するかたちで行使される、と記されている¹⁷。加えてここでは、公的権利を有する単位としての共同体に対して、自由に連合し、先住民族が大多数を占める行政地区を作る権利、ならびに先住民族として事業を調整するため複数の行政地区が連合する権利が認知されている。

次に②に関しては、文書 1において、行政区画における先住民族の政治参加や代表を広げることが合意されたのを受けるかたちで、先住民族が大多数を占める行政区の統合が提案された。結果として地区議会を構成する先住民共同体の参加を保証するために、憲法 115 条の改正を促進することが取り決められている。特に、以下のことを保証することが考慮された。(1)政党に加盟しなくとも、選挙プロセスに参加できることを先住民族に認める、(2)先住民共同体や先住民族が内部で独自に行う選挙や代表指名のための組織を保証する、(3)カルゴ・システム（政治・宗教面での役職に関する階級制度）の役職や他の組織形態、代表の任命方法、集会や住民協議での意思決定権を認知する、(4)行政地区の役人や関係する役職は、当該の先住民族や先住民共同体によって選出され、場合によっては指名されることを定める¹⁸ことなどである。

③については、内部紛争は、先住民族や先住民共同体の内部における共存をめぐる紛争であるという認識に立って、内的規範体系に基づいて裁判を行うために、これを解決するための当局、規範と手続きがメキシコの実定法により認知されることが合意されている。同時に、州の法令が定める権限の再分配を通して、先住民共同体、先住民族、行政地区の中で指名された当局の司法権が及ぶ範囲を認識することについても合意に達した。また、国家の司法権

への実質的なアクセスを先住民族に対して保障するために、連邦や州の法的枠組みを根本から見直しすることや、同様に、先住民族が当事者となっている連邦や地方の裁判においても考慮されるように、共同体の法的規範や実践を導入することを促進することが提案されている。また、憲法において、差別を犯罪行為として分類することが取り決められている。

さらに④、⑤に関して、特に教育や通信メディアに関する問題について、連邦政府は以下のことを促進することを約束した。それは、すべてのメキシコ人に対する多文化教育をうける権利を承認することである。つまり各州の先住民言語が、スペイン語と同等の社会的価値を持つことが確認され、同時に連邦政府が、先住民言語による教育の推進・発展・保存を行う義務があり、読み書きの教育を支援することが、ここで明記されたのである。また、先住民族が独自の通信メディアを取得し、運営し、管理できる新しい通信法を作成することが提案された。

最後に、⑥、⑦に関連することでは、政治や法律、そして公的プログラムや公共事業については、先住民族と関係があるものは彼らと協議することが合意された。同時に、先住民族が公共事業の構想、立案、評価を含む全段階に参加することが保証されなければならないとされる。それに従って、国が実施する天然資源の開発によって、彼らの文化の再生を損なう被害が彼らの居住環境にもたらされた場合、それにふさわしい補償を受け取る権利を先住民族の権利を法律として認知する。既に損害が発生した場合は、再生と補償のメカニズムを確立することが提案されている。

ここまで見てきたとおり、この合意においては、自治権にまで及び先住民族への広範な集団的権利を付与することが認められていることが明らかであろう。

I - 2 : サン・アンドレス合意の行方

1996年2月16日に両者は合意に至るも、その後政府側が約束したサン・アンドレス合意に基づいた協定を上程せず、合意は無視される形になった。EZLN側は、政府に誠意および和平交渉の意思なしと判断し、1996年9月2日、交渉を中断した。

この事態を憂慮した和解・和平委員会(Comisión de Concordia y Pacificación: COCOPA)¹⁹は交渉再開の糸口にするため、合意に基づく憲法改正原案を作成する。COCOPAの基本方針は、合意の基本に従って最終案を作成するというものだった。COCOPAは1996年11月29日、先住民の権利に関する憲法の第4, 18, 26, 53, 115, 116条を改正するという案を両当事者に提示し、諾否のみ答えることを求めた。EZLNは、その翌日にはこのCOCOPAの憲法改正

案を受け入れた²⁰。

一方政府は「COCOPA 法案」を受け取りはしたもの、結局はこれを承認しないことを表明した。その後、大統領の所見が「政府対案」として EZLN 側に提出されたが、EZLN はこれを「COCOPA 法案」のみならず「サン・アンドレス合意」からかけ離れた別物の対案であるとして、これを承認できないとした²¹。

その後しばらく、「COCOPA 法案」「政府対案」ともに国会に上程されることはなかった。1 年以上経った 1998 年 3 月 15 日に、政府は「対案」の修正案を発表するが、ここでも EZLN との溝は埋まらなかった。

その後新たに政権についたフォックス大統領は、2000 年 12 月 2 日に公約どおり「COCOPA 法案」を憲法改正案として国会に上程するも、最終的には PRI と PAN の上院議員が中心となって別の憲法改正案が作成され、これが 2001 年 4 月に全会一致で可決される。この憲法改正案でも「サン・アンドレス合意」の内容が反映されていないこと、また「COCOPA 法案」との乖離などの問題点が指摘された。当然 EZLN はこれを承認せず、両者の交渉は中断された。

II : 先住民法案の比較検討

まず、EZLN の反発が避けられないことが容易に予想されたにもかかわらず、なぜ国会は「COCOPA 法案」から大きく隔たる内容のこの憲法改正を強行したのだろうか。山本は、「市民連絡組織」(Enlace Civil)²²の責任者が述べた意見として、以下の理由を紹介している²³。第 1 に、国会=為政者は「武力には屈しない」というメッセージである。第 2 に、フォックス政権は少数与党で、大統領の思うように議会運営を行うことはできなくなっている。第 3 に、「プエブラーパナマ開発計画(Plan Puebla Panamá:PPP)」²⁴の存在があり、先住民に大幅な自治権と天然資源使用権を認めることはできなかった、というものである。さらに山本はこれらに加え、フォックス大統領の出身政党である PAN の国会議員全員が原案(=COCOPA 法案)に反対、改正案に賛成したことから、フォックス大統領の党内基盤の弱さ、指導力不足も大きな要因だったのではないか、と推測している。

これら 4 つの指摘は、概ね妥当なものであると言えよう。しかしながら、第 1, 2, 4 の指摘に関して言えば、改正が断行された経緯の説明にはなっても、それではなぜ「COCOPA 法案」が改正案として採択されなかったのか、という根本の理由は見えてこない。少数与党という立場であれ党内基盤の脆弱さであれ、それらの要因をもし仮に認めたとしても、この法案について国会内において利害が一致すれば採択されたはずである。とすれば、第 3 の指

概、つまり「COCOPA 法案」が「PPP」にとって不都合なものであったとする見解については、一応の説得力があるといえるだろう。EZLN の活動拠点であるチアパス州は豊富な地下資源に恵まれているといわれ、今日、メキシコのそれ以外の地域にとってのほとんど国内植民地のようなものであるという。石油、電気、材木、家畜、とうもろこし、砂糖、コーヒー、豆などを供給しているにもかかわらず、その恩恵にはほとんど与っていないのである²⁵。「COCOPA 法案」を採用すれば、メキシコ国家にとってこのような豊かな土地に対するコントロールに重大な影響が生じると判断されたと考えるのが適当だろう。これを回避するために持ち出された論理が、「国の統一性にとっての重大な危機であるという想定」²⁶であった。

II - 1 : 「COCOPA 法案」と「政府対案」の相違²⁷

先に見たとおり、EZLN はこの COCOPA によって作成された法案を受諾したが、それは反乱鎮圧のための低強度戦争が展開しているなかで、停滞している和平交渉を前進させるために取られた苦渋の選択であったという²⁸。なぜなら、この提案は「サン・アンドレス合意」の内容を忠実に反映しているとはいえない。そこには戦略的な意図があったにせよ、とにかく受諾したという事実から、この法案を EZLN の要求の必要最低限をクリアしていたものと判断して差し支えないだろう。ではその内容はいかなるものであり、それに対する政府の姿勢は対案にどのように反映されていたのか。

アギラール・カミンによれば、実質的な相違は以下に示した 6 つの点であるという²⁹。①「COCOPA 法案」は自決権や自治権を、先住民族がメキシコ国家成立に先立って元来有していた権利としているが、「政府対案」はそれを 1917 年に策定された憲法の枠内に制限している、②「COCOPA 法案」は、共生のかたち、社会・経済・政治・文化の組織化を決定する自決権や自治権を、先住民族は保有すると明記しているが、「政府対案」では、それらの権利は現行憲法の枠内で、先住民族に“認知される”ものとする、③「COCOPA 法案」では、先住民族がその自決と自治の範囲内で、彼らの当局や統治形態を選ぶ権利を保有するが、「政府対案」は、あらゆる市民の政治的権利の尊重を保障しつつ行使されるという条件のもとに、先住民族はその権利を保有する、④「COCOPA 法案」では、先住民族は彼らの土地の資源の享受を、集団的なかたちで受け入れるべきだとするが、「政府対案」は、メキシコ憲法や法令によつて定められた態様や制限を尊重しつつ受け入れるべきだとする、⑤「COCOPA 法案」では、先住民族の自決はひとつもしくはそれ以上の先住民族を包含することができるが、「政府対案」ではそのような連合は各州の政治的行政区分を尊重するという条件で与えられうるとし、つ

まり州や行政区を超える先住民族の自治は認められていない, ⑥「COCOPA 法案」はその投票を分割したり, またその代表をばらばらにしたりしないため, 先住民族の地理的分布にあわせて選挙区を調整すべきだとしているが, 「政府対案」はその分布を唯一ではない, ごく普通のひとつの基準として“考慮しつつ”, 選挙区は決定されるべきである, としている。

これらに加えて, ここでさらに重要な点を指摘しておきたい。それは第 115 条 IX 款において, 「COCOPA 法案」では先住民共同体を「公的権利の単位(*entidades de derecho público*)」としているのに対し, 「政府対案」では「公的権益の単位(*entidades de interés público*)」としているのである。山本によれば, このように規定することによって公的な権利を与えることを拒否し, 先住民共同体を学校や宗教団体と同様に扱うものと考えられるという³⁰。

このことは, 1998 年 3 月 15 日に明らかにされた政府による対案の修正案³¹においてより顕著であったことが指摘されている。ディアス・ボランコとサンチェスによれば, この修正案は, サン・アンドレスで合意された権利を否定または縮小しようとして, これを歪曲して解釈しているのだという。そして、「COCOPA 法案」との比較において 2 つの相違が根底にあると指摘している。ひとつは自治権の主体に関するもの, もうひとつはその主体が権利行使することを可能にする枠組みに関するものであった³²。

ひとつ目の点に関して, サン・アンドレス合意では文書 1 (3.1) で, 国が先住民族に対して自決権を憲法で保障された権利として認知することを促進しなければならないことを規定している。それと同時に, 自決権は自治の憲法の枠組みの中で, 国家の統合を保障するかたちで行使されることが示されている。

ふたつ目の点に関して, サン・アンドレス合意の文書では, 自治の憲法の新たな枠組みと一部として連合の概念が導入されている。たとえば文書 1 (5.2) は, 公的権利の単位として共同体に対して, 自由に連合し, 住民の大多数が先住民族で占められている行政地区を作る権利や, また同様に, 先住民族として事業を調整する目的で, 複数の行政地区が連合する権利の認知を政府が促進することが明記された。

この点を踏まえ, COCOPA の改正案第 115 条 IX 項において, 「先住民族の自治を価値あるものとする各分野や各レベルにおける先住民族の自決権の行使は尊重される」, そして, 「公的権利の単位としての先住民共同体, そして单一の先住民族に属することが認知できた行政地区は, お互いに自由に連合する権限を有する」ことが明記された。

これに対し政府の修正案では, これと同じ条項において, 「各行政地区においては, 先住民共同体は彼ら自身の経済的, 社会的発展の促進のための諸事業を調整する目的で, 自由に連合する権利を持っている」そして, 「住民の大多数が先住民族である行政地区は, その発

展を促進するために互いに調整し、連合することができる」としている。

この点は、ディアス・ポランコとサンチェスが指摘するとおり、政府が公的権利の単位として先住民共同体を認知することや、あらゆる効果のために先住民族が連合する可能性を避けていると見ることができるだろう。つまりこの解釈では、住民の大多数が先住民族である共同体と行政地区のみ、互いに調整し、連合することができるのである。そうすることでいくつかの民族の政治的結びつきを妨げながら、先住民族の細分化と孤立を図ろうとしているのが読み取れよう。また、政府にとってここでいう連合は、「発展」を促進するためだけのものであり、これによって特に政治の分野における戦略上の可能性は失われるのである³³。

II - 2 : 採択された先住民法案³⁴との相違

先住民法案は、2001年4月28日にメキシコ国会下院にて最終的に採択された。この先住民法において、「COCOPA 法案」やサン・アンドレス合意で承認された項目から抜け落ちているものを指摘しておこう。ラミレス・クエバスによれば、①先住民族の自決権行使の権利が保障されていない、②公的権利の主体として先住民族や先住民共同体を定義していない、③先住民の政治的代表選出の権利が保障されていない、④先住民族や先住民共同体のメディアへのアクセス権が保証されていない、⑤PRI体制が支えてきた伝統的な温情主義的援助政策が含まれている、などである³⁵。

①と②について補足すると、必要に応じて行政地区を連合し、再編成する権利は削除された。また、自治の地理的範囲を定義せず、また先住民族の土地にある天然資源を利用し、享受することが制限されている。第2条³⁶の前文では、「先住民族の自決の権利は、国民の統一を保障する自治に関する憲法の枠の中で行使されるものとする」との文言が見られ、自治権行使に対して制限を課していると読み取ることができる。

また、同じく第2条の第1文目において、「メキシコ国家（または国民）は单一であり、不可分とする」(La Nación Mexicana es única e indivisible.) ことが規定されている。このような表現は、これまでに政府によって作成された改正案には見られなかつたものである。むしろこれは、今まで以上に国民統合を強化する意思の表れと解釈されうるだろう。

アギラール・カミンは、先住民族の諸権利を上位に置いたり、またそれらの権利を他の諸権利の周辺に位置させたりするような解釈の余地をすべて避けようとしており、あらかじめ予想される政治的組織化も回避しようとしているのだと見方を明らかにしている。つまり現行憲法の優位性を維持しようとしているのである。また COCOPA のメンバーや様々な先住

民族の代表者たちは、その優位性を揺るがそうとするのではなく、現行の国家主権の規範、そしてメキシコの憲法や政治の枠組みの中での新たな政治的合意を模索しているのだと表明してきたが、先に述べたような姿勢をメキシコ政府が維持するとなれば、お互いの満足するような法案へと到達するまでの交渉は不可能である、との見解を表明した³⁷。

たしかにその指摘のとおり、「政府対案」の第4条や115条には“本憲法の条項にしたがって”もしくは“本憲法を遵守しつつ”などの「COCOPA 法案」には見られない文言が挿入されている。さらに第26条では、「COCOPA 法案」において「国家は国の財産の分配について、平等なアクセスを先住民族共同体ならびに先住諸民族に対して保証する(garantizará)」(下線部筆者)と明記されているのに対し、「政府対案」では、「国家は国の財産の分配について、平等なアクセスを先住民族共同体ならびに先住諸民族に対して促進する(promoverá)」(下線部筆者)と記されている。国の先住民族に対する責任を回避しようとする意図が見てとれよう。

以上に見てきたように、メキシコ政府が徹底して先住民族の権利に関して法的な制限を設け、先住民共同体に公権を付与することを回避しようとし、先住民族の特権化を巧みに拒否しようとしていることが明らかであろう。

II-3：先住民族の権利と国家統合

以上見たようなメキシコ政府の態度は何を示しているのだろうか。簡潔に言えばそれは「国家統合」の論理であり、こうした一連の政府の姿勢を正当化するために持ち出されたと考えられる³⁸。

このことは様々な論者によても指摘されている。例えばエルナンデス・ナヴァロは、メディアにおいては、先住民族の規範システムをリンチ、人権侵害、独断的なものであるかのように仕立て上げようとする意見が展開され、さらにセディージョ大統領が行った憲法改正に反対する個人的なキャンペーンでは、この改正は特別法や特権を求めており、国家のバルカン化や崩壊など取り返しのつかない結果に導くのだということが喧伝された、という。それは、排除やアイデンティティの喪失などに抵抗している多数の先住民族を国家が保持することが、メキシコ社会の一部にとって迷惑なことだと言っているようだ、と指摘している³⁹。

実際この先住民法案に関連する議論の中で、政府を擁護する見解、つまり国家統合に対する危機や無秩序へ陥る危険性を「COCOPA 法案」に見出すものがあった。例えば法学者のブル

ゴア・オリウエラは、先住民族の権利と文化に関する COCOPA 法案は憲法を侵害しており、メキシコという法治国家を解体し、また至上的権利を持つものとして先住民族を認めようとするものだとした。さらにそれはメキシコの政治的、社会的統一性を侵害するものだと明言している。彼によれば、先住民族をひいきにするという口実によってそのような憲法改正を行うのは大変重大なことになるのだという。なぜならそれはメキシコ国家内部に先住民族のスタジアムを作るようなものであり、法治国家を分割することになるからである。また、各先住民族に主権が与えられれば、国家の統治者との間に紛争を引き起こすだろう、という考え方を明らかにした⁴⁰。これは、メキシコ政府の態度を端的に代弁しているといえよう。

確かに先住民族の権利、つまりある特定の集団への権利付与が、国家統合とは相容れないものであるように思えるかもしれない。ましてや自治権となると、国の統一性との両立がいかにして保障されるのかは難しい問題であることは認めなければならないだろう。よって、われわれはまず、「集団の権利」とはいかなるものか、検討することから始めなければなるまい。

III：先住民族の権利と先住民自治

この章では、先に見た政府側の論理、つまり先住民族の権利（＝集団の権利）を認めることが国家統合への脅威を搔き立てるとの言い分の妥当性について検証する。この対立は避けられないものであり、両立することは不可能なのだろうか。先住民族の権利を承認することは、国家の“バルカン化”や崩壊へつながっていくのだろうか。

このことを明らかにするために、カナダの政治学者であるウィル・キムリッカ (Will Kymlicka) の研究をここで取り上げたい。彼は『多文化時代の市民権—マイノリティの権利と自由主義—』 (*Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, 1995, Oxford UP) と題された研究において、移民や民族的マイノリティが有する固有の文化への様々な要求を、自由主義の立場からこれを正当化する理論的試みを展開している。ただし、この研究は先住民族の権利を中心に論じたものではない。しかし、それでもなおこの研究に注目するのは、彼の言う「民族的マイノリティ」に関する考察が、メキシコの先住民族の権利を考える上でも十分に有効であると考えられるからである。また、「国家統合」の論理が、個人の自由をその基本的価値とする伝統的な自由主義的な論理であるとするならば、これを自由主義の立場から反論を試みることがこの問題に迫るもっとも有効なアプローチとなるはずである⁴¹。

III-1 : キムリッカの理論と先住民族の権利

ではキムリッカの主張とはどのようなものか。まず、自らのアイデンティティの承認と自らの文化的差異の包容とを求めるマイノリティ集団が、「民族的マイノリティ」(national minorities)と「エスニック集団」(ethnic groups)の2つに区別される。前者は、もともと自分たちで統治を行い、地理的にまとまった文化がより大きな国家に組み込まれることから生まれたのだといい、一般的にこれらの文化は、多数派の文化と並んで自らを別の社会として維持することを望み、その存続を保障するために様々な形態の自治ないし自己統治を求めているという。一方これとは区別される「エスニック集団」とは、いわゆる移民のことであり、彼らの目的は、より大きな社会と並んだ別の民族となって自分たちで統治を行うことにあるのではなく、主流社会の制度や法律を修正し、それが文化的な差異をよりいっそう適応させるようにすることにある⁴²。メキシコの先住民族が、ここでいう「民族的マイノリティ」に相当するのは明白である。

今日、自由・民主主義体制がもっとも基本的な価値としているのは、個々の市民の自由と平等であることは論を俟たないであろう。つまり人権の普遍性が前提となっており、いかなる特定もしくは特別の人間集団も、普遍的人権を享受することから排除してはならないということになる。ここからは集団的权利、つまり民族的マイノリティの権利を擁護する論理は導かれないと、ガットマンも指摘しているとおり、現代の自由主義にからすれば、公共機関はわれわれを自由で平等な市民として扱うに際して、われわれの特殊な文化的アイデンティティを認めるべく努力する必要はないし、むしろすべきではない、ということになろう⁴³。しかしこのように「区別しないこと」によってすべての問題が解決されるわけでは当然ない。集団の権利を個人の権利に優先させることが後者の侵害につながりかねないと同様に、集団を無視して個人の人権を促進することは、しばしば集団の権利を侵害することに結びつく可能性があるのである⁴⁴。であるならば、ヴァン・ダイクが指摘するところ、区別するというやり方が集団の権利もしくは利益の名で正当化できるかどうか、また、平等な待遇に対する個人の権利侵害として批難されうるかどうかが問題となってくるのである⁴⁵。

キムリッカはこの点に関して、もちろん、個人の自由を自由主義の基本的原理であるとの前提に立つ。“個人の自由や自律の尊重と矛盾しない限りにおいてのみ、自由主義がマイノリティの権利を擁護しうる”⁴⁶ことが説かれる。その上でまず、集団的权利に内在する2つの意味を区別する必要性を強調する。ひとつは「対内的制約」と呼ばれるもので、“集団の連帶もしくは文化の純潔性の名のもとに、ある集団がその個々の成員の自由を制限する権

利”を意味する。いまひとつは「対外的防御」であり，“あるマイノリティ集団の依存している資源や制度が多数派の決定によって危うくされないようにするために、その集団がより大きな社会の行使してくる経済的・政治的権限を制限する権利”を指し、後者は必ずしも個人の自由と矛盾しないという⁴⁷。自由主義者は、集団間の公平の実現を促進するようなある種の対外的防御を是認することができるし是認すべきであるが、集団の伝統的権威や習慣を疑問視したり修正したりする成員の権利を制限する対内的制約は拒否すべきであるとする⁴⁸。

この指摘は重要であると考える。なぜなら前章で見たように、先住民法反対に反対する理由のひとつとして、「先住民族の規範システムをリンチ、人権侵害、独断的なものであるかのように仕立て上げようとする意見」が展開されていたことを考えるならば、この対内的制約を拒否することがますもって重要になってくるはずであるからだ。

次に「集団的権利」という用語は、個人によって行使される権利とは対照的に、集団によって行使される権利であるとの想定を起こさせかねず、あいまいであるとしてこれを避け、「集団別権利」もしくは「集団別市民権」⁴⁹という概念を提示する。この「集団別権利」には、少なくとも、自治権、エスニック文化権、特別代表権という3つの形態があるとする⁵⁰。いくつかの集団別権利の中には、実際には個人によって行使されるものもあることから、その行使が個人によるか集団によるかといった問題は、本質的な問題ではなくなるのである⁵¹。

ここまでで、先住民族の権利をめぐる最も基本的な議論、つまり「個人の権利」対「集団の権利」という単純な二項対立を回避することが可能となったであろう。問われるべきは、なぜある種の権利が特定の集団のみに与えられるのかということである。また、それはどのような理由によって正当化されるのだろうか。

キムリッカは、マイノリティの権利を自由主義の立場から擁護する場合に、その根底には2つの主張があるという。第1に、個人の自由は、自己の民族集団の一員であるということに結びついているというもの、第2に、集団別権利は、マイノリティと多数派の間の平等を促進することができるというものである⁵²。

第1の点に関しては、帰属している集団の文化が重要となってくる。なぜなら、自由は文化と密接に結びついているとともに、依存しているからであり、そのことによってマイノリティの権利を尊重することが諸個人の自由を広げることができる場合もあるからだという⁵³。これを「社会構成的文化」(societal culture)⁵⁴という概念とともに説明している。

社会構成的文化とは、公的・私的双方の領域を包含する人間の活動のすべての範囲にわたって、諸々の有意義な生き方をその成員に提供する文化であるとされる。そこには、社会生活、教育、宗教、余暇、経済生活が含まれる。これらの文化は、それぞれが地域的にまとま

って存在し、共有された言語に基づく傾向にある。ここでは、それが共有された記憶や価値だけでなく、共通の制度や習慣をも含んだものであるということが強調されている⁵⁵。

そしてこの社会構成的文化と自由との結びつきが論じられる。すなわち、自由とは様々な選択肢の中から選択を行うことを意味しており、そして、社会構成的文化はこのような選択肢を提供し、これを有意味なものにもしているのである。それらの選択肢は、そのアクセスを通じてのみ得られるのである⁵⁶。このことを認めるならば、先住民族などの社会構成的文化を保持していると考えられるケースについては、その権利を擁護することは可能であるし、その重要性は大きいと考える。なぜなら、世界中で多くのマイノリティ集団がこのアクセスを拒否されており、そのためには彼らは、社会の主流へと完全に参加することもできず、または自らの独自の社会構成的文化を維持することもできないという、矛盾した立場に閉じ込められているのである。そして、移民のエスニック文化権や民族的マイノリティの自治権は、社会構成的文化へのアクセスを確保するのに役立つ限りにおいて、個人の自由に貢献することができるるのである⁵⁷。この点が、先に挙げた第 2 の点と重大な関連を持ってくる。

すなわち、集団別権利がマイノリティと多数派の間の平等の実現を促進することができる、とはどういうことか。キムリッカはこう論じている。「集団別権利－たとえば、領域的自治、拒否権、中央機関における代表の保障、土地の要求、言語権－は、多数派の決定に対するマイノリティ文化の脆弱性を緩和することによってこの不利益を是正する一助になることができる。これらの対外的防御は、マイノリティの成員に対して、多数派の成員と同様の、自分の文化の中で生活し労働する機会を持つことを保障するのである」⁵⁸。こうしてマイノリティと多数派の間の平等が確保されうるわけだが、このことは当然、これらの権利を享受しないもの、つまりここでは非先住民社会に属するものに対して、ある種の制限を課すことになると考えられるだろう。より単純に言えば、逆差別となる可能性があることも考慮せねばなるまい。この点に関してキムリッカは「これらの権利の存在によってマイノリティの成員以外のものに要求される犠牲は、そのような権利がない場合にマイノリティの成員が直面するであろう犠牲よりはるかに小さい」⁵⁹と主張し、その正当性を擁護している。これは十分に説得力のある主張であると考える。キムリッカが正しく指摘しているように、これらの権利が承認されている場合に多数派の成員が被る不利益は一種の「重荷」でしかないが、もしのような権利がなければ、マイノリティの成員は、「自分の文化の喪失」に直面するのである。

以上をもって、先住民族の権利の擁護、正当化に関しては大筋で認めることができるだろう。ここでの主張は、先住民族の権利を認められるのは、決して個人の自由の尊重と矛盾し

ない限りにおいて、すなわち対内的制約が排除されたかたちであること、またそれは、様々な選択肢の中から有意味な選択を行うことを保証するものであり、マイノリティと多数派の間の平等の実現を促進することができる、というものであった。そしていかなる個人にとっても、選択の自由が価値あるものとして行使されるためには、その様々な選択肢に意味を付与する社会構成的文化が存在しなければならない。それゆえ、個人にとって、社会構成的文化は奪われてはならないものである、というものであった。よってメキシコの先住民族には、まずもって対内的制約の排除を保障することが求められねばならない。その上で彼らの集団別の権利は擁護されうるのである。

よって、サン・アンドレス合意の文書2において、「内的規範体系が憲法の保障する権利や人権、とりわけ女性の権利と抵触しないようにする」と明記されており、このことはまた、「COCOPA 法案」第4条において反映されていることは重要である。当然これらのことから、対内的制約の排除は一応保障されているとは言えるだろう。ただし、「集団の伝統的権威や習慣を疑問視したり修正したりする成員の権利を制約しない」ことまでは言及されていないことを指摘しておかねばならない。これを担保することが是非とも求められる。

ここでさらに、この権利のより具体的な中身について問うべきだろう。EZLNとメキシコ政府との先住民法案をめぐる攻防は、先住民族の自治権がより大きな争点として展開されてきたのである。メキシコの先住民族にとって、自治権が社会構成的文化の存続にとって如何に重要であったとしても、これが“分離主義的”であり、国家の“バルカン化”を促進するすれば、容認することは困難であろう。よって、次はこの先住民族の自治について検証してみよう。

III-2：先住民自治の可能性と問題

前章では、先住民族の権利を含めマイノリティの権利が、個人の自由や社会正義という自由主義の基本原理には矛盾しないことを示した。しかしこれらの権利は、いまひとつ別の懸念が潜んでいるのである。キムリッカが言うように、それは「マイノリティの権利が共同体ないしは友愛の感覚への影響についての懸念」なのである。マイノリティの権利に対する自由主義者の反論の多くは、ごく最近までは、自由や正義というよりはむしろ、安定性という言葉ではつきりと言い表してきたのである⁶⁰。これを端的に表しているのが、先に見たとおり「国家統合」など社会的統一性を盾にしてこれに反対している政府の態度であると考えられるだろう。特にここで争点となってくるのは、先住民族の自治権である。

スタヴェンハーゲンは、メキシコの有力紙である『ラ・ホルナダ』紙において 1996 年 12 月 18 日と 19 日の 2 日にわたって掲載された、「自治に関する誤解」と題する論文の中で、「メキシコには“自治”という言葉に恐れを抱いているものがいる」と述べている⁶¹。そもそも EZLN は、自治権を獲得することによって、国家とのつながりを衰弱させていくことを望んでいるのだろうか。彼らが先住民族の自治をどのように捉えているのかを検討する必要があるだろう。

先住民族の自治とは何を意味するのか。まず、ラテンアメリカにおける先住民族の自治に関する多数の研究で知られるディアス・ポランコがいうように、自治は 2 つの意味に分ける必要があるだろう。ひとつは、自由放任の状態をさす。つまり、自治は物事を処理したり、習慣を保持したりするために民族集団に与えられる多少の幅を持った許可であると考えられる。しかしこの説明はあいまいで不確かであると指摘している。ふたつ目の意味は、国家内部における真の政治的な集合体の創造を意味する政治的・法的体制である。自治は、ある統合された共同体の自己統治の一形態をなす特別な体制であることができる。そこでは彼ら自身の間から自らの当局を選出し、法的に帰される責務を行使し、内部での生活を法で規制し、彼ら自身の問題を統治する最小限の権限を持っている⁶²。メキシコにおける先住民族の自治は、このふたつ目の意味で捉える必要があるだろう。このことは、以下に示したサン・アンドレス合意の文書 2 にある自治の説明において明らかである。

自治とは自決権を行使することの具体的な表現である。それは国民国家の一部を構成する枠組みとして表現される。それゆえ、先住民族は、独自の内的統治形態や政治・社会・経済・文化面での組織化のあり方を自ら決定できる。自治に関する憲法の新しい枠組みの中で、自決権を行使できる各分野やレベルにおいて、先住民族が自決権を行使することが尊重される。連邦の各单位の個別的な特別の状況に従って、自決権の単位は單一または複数の先住民族を包含できる。

さらにこの同じ文書 2 では、「先住民族が自治権を行使することは、国民生活の統一と民主化に寄与するとともに、国の主権を強化することになる」と、自治に関するメリットが表明されている。ここでは先住民族自治の要求が、あくまで国家を前提とされているのであり、よって“分離主義的”であるとか“バルカン化を促進する”などの批判は当たらないといえる。だがこれはいかにして可能なのか。この一連の合意文書の中では、そのことは明らかにされていない。そこで、参考として再びディアス・ポランコの見解に依れば、自治は一部の

共同体の利益や望みを満足させることだけではなく、国家のより適した統合を保証しようと努めるのである。国家の最適な連帶と統合は特定の共同体の地域的、または局地的な欲求を満足させることによって到達されうる、という共通認識が今日の自治を形成しているのである。さらにそのような考えに基づいて、自治の目的は、地域的・局地的利益と社会全体の利益の間の矛盾を表明することではなく、国家での暮らしの中で、これらの利益から紛争を起こさせないようにするための一連の解決策を提供することである。どんな虚構の調和や真の公式な平等よりもしろ、自治は積極的な不均等を確立することを含む。そこで保証される効果は、真の平等の基礎となるという⁶³。

ここで注目すべきは、自治を認めることによって到達されうる国家の連帶と統合の可能性が示唆されている点であろう。この見解は、先ほど見たキムリッカの「集団別権利は、マイノリティと多数派の間の平等の実現を促進することができる」との考え方と合致している。このように考えれば、先住民族に自治権は自由主義の立場からも擁護することが可能になる。またキムリッカは、マイノリティの自治権に関する言及において、「自治権を拒絶したり廃止したりすると、紛争が限りなく激化することになりがちであるが、一方で自治に合意することは暴力的紛争の可能性を減らす」⁶⁴と述べており、ディアス・ポランコの見解との類似性が認められる。しかし、これらの可能性をもって先住民族に自治権を付与すべし、とするのは早計である。やはりデメリットも指摘しておかねばならない。

キムリッカは、先に挙げたとおり集団別権利を、自治権、エスニック文化権、特別代表権の3つに分類したが、これらの権利は、自治権と残りの2つの権利を区別することが必要であるとする。「エスニック文化権と特別代表権は社会的統合と政治的統一を促進することができるが、一方で自治権は市民権の統合的機能に対してより深刻な挑戦を引き起こす」⁶⁵として、自治権が社会の統一に対する脅威になることを認めている。そして、他方では、自治権を否定することは、憎悪や分離独立すらも助長するために、社会を不安定にしてしまうといい、自治の要求にどのように対応しても、社会の統一に関する懸念が生ずるであろう、との見解を示している⁶⁶。このことは、EZLNとの交渉過程におけるメキシコ政府の態度において明らかであるといえよう。EZLNが実際に社会や国家の統一を脅かしたかどうかはともかく、そのような懸念を政府に生じさせたことは確かであろう。さらに、自治の要求を「より大きな政治共同体との結びつきを弱めたいという欲求を反映しており、まさにその権威と永続性を疑う」⁶⁷ものと説明している⁶⁸。これは自治の要求の一面を捉えていることは確かであり、このキムリッカの説明に従えば、自治権が社会の統一に対する脅威となりえるという可能性は否定できないと考えられる。

ただし見過ごしてはならない重大な点として、このキムリッカの自治権に関する見解がカナダや西欧諸国のケースを念頭に置かれていることに留意すべきであろう。したがって、ここではメキシコのケースとして別個に検証する必要がある。なぜならキムリッカは、自治権の根底にある主張をこのように想定しているのである。

自治権の根底にある基本的な主張とは、単に（特別代表権の場合のように）一定の集団が政治共同体の内部で不利な立場に置かれているとか（エスニック文化権の場合のように）政治共同体が文化的に多様であるということではない。そうではなく、その主張は、政治共同体はひとつ以上存在しているのであり、そして、より大きな国家の権威がそれを構成する民族的共同体の権威に優位すると想定されることはできない、ということである⁶⁹。

しかしラテンアメリカ⁷⁰の、特にここではメキシコの先住民族について考えた場合、彼らが政治共同体、つまり国家の中で、不利な立場に置かれていることが自治権要求の根底にある主張だと言わねばならない。さらにここで強調したいのは、メキシコにおける先住民族が、500 年の永きに渡って抑圧され続けてきた歴史を視野に入れることの重要性である。その前提に立てばこそ、先ほど引用したディアス・ポランコの見解に同意することができる。とすれば、自治権がただちに国家統合に対する脅威であるとするキムリッカの見解については、留保が必要であると考える。特にメキシコの先住民族による自治権の要求は、分離独立というよりもむしろ参入への要求とみなすことができる。ならば、自由主義の立場からもこれを擁護することが可能であると結論付けられ、ここに先住民自治の可能性が見出せるだろう。スタヴェンハーゲンの言うように「自治に関する誤解」を正しく認識すべきである⁷¹。

つまり EZLN とメキシコ政府の対立とは、自治を「抑圧からの解放の闘争手段」でありかつ「国家への参入の要求」と捉えるか、それとも「国家統合に対する脅威」と捉えるか、という問題なのである。よって、政府をはじめとして社会全体が先住民族をどう捉えているのか、という点が問題となろう。エルナンデス・ナヴァロは、この自治権をめぐる議論の中に、「先住民社会に関する無知と不寛容からなるレイシズム」があることを指摘する⁷²。このような現実の前では、サン・アンドレス合意で謳われた「先住民族と国家の新しい関係」などは望むべくもない。

むすびにかえて

最後に、眞の先住民自治および「先住民族と国家の新しい関係」の構築のためのいくつかの課題を提示して、本稿のむすびとしたい。

キムリッカは、「自治の要求は定着しているのだから、我々には、こうした要求を受け入れるよう努める以外に選択肢はない」という⁷³。これを真理と認めたとしても、EZLNとメキシコ政府の交渉で明らかになったとおり、自治をこのように消極的に支持するだけでは何も始まらない。先住民族の権利、とりわけ先住民自治については、根強い偏見があると言ってよい。やはりここは自治のメリットが強調されねばならない。つまり、「先住民族による自治の実現によって、国家のより適した統合が促進される」というアピールは、EZLNをはじめその他の先住民組織も粘り強く継続していく必要があるだろう。さらにここで、自治を認めることで、より大きな利益が獲得される可能性があることを主張したい。フォークは、マイノリティや先住民族の権利を保護することによる利益を以下のように述べている。

社会構成的多様性は、我々の経験を豊かにし、文化的資源を拡大することによって生活の質を高める。だから、マイノリティの文化を保護することは、全体として啓発された自己利益の現れであるということがますます認められるようになっている。（中略）先住民族は、もう1つの生活様式を保持し具体化している。それは世界秩序の再設計という必須の仕事において、モデル、発想、道案内を与えてくれるかもしれない。そしてそれは今や現代社会の振る舞いにおける自己破壊的な傾向を克服することに結び付けられているような企てなのである⁷⁴。

ただし、このようないわば「アイデンティティの政治」を強調することによって、それがアイデンティティを固定化し、調停不能な対立関係を導き入れてしまう可能性は常に念頭に置かねばならない。しかしそれと同時に、先住民族の要求を受け止める側、すなわち国家なり社会なりが、これを正しく理解し、またこれに応えることが求められる。つまりそれは、ディアス・ポランコとサンチェスの「この目的を実現するためには、先住民族を超えた自治を求める幅広い運動の展開が必要である」という言葉が示すとおりであろう。それは、エステバがいうように、西洋的合理性や、単一の文化による支配などを超えた異文化間の対話に基づくものであるべきだ⁷⁵。その対話によってのみ、均質な国民国家とは異なった、「たくさんの世界から成る世界」の構築が可能なのではないだろうか。

（KOBAYASHI Soshi, 本学大学院国際関係研究科後期課程）

-
- ¹ この比較においては、1997年1月13日付けの『ラ・ホルナダ』紙に掲載された両法案の比較表をテキストとして用いた。なお、この表の日本語訳は、小林(1998)、前掲書の資料16として掲載されており、適宜参照した。
- ² 先住民族をどう定義するかという問題は論争的なテーマであるが、ここでは立ち入らない。ヘンリ、スチュアート(1997)「先住民運動—その歴史、展開、現状と展望」青木保ほか(編)『岩波講座 文化人類学第6巻 紛争と運動』岩波書店、pp.229-255; (1998)「先住民族が成立する条件」清水昭利(編)『周辺民族の現在』世界思想社、pp.235-263. 参照。ひとまず本稿では、後に検討する「サン・アンドレス合意」の文書1において示された、「征服または植民地化の時代から現行の国境線が確定した時期、この国に居住していた人々の子孫」という定義に従っておく。
- ³ Wyrud, Christopher (2003) "Conflict or compromise? Neoliberalism and Indigenous Rights in Latin America" *International Affairs Review*, Vol.XII, No.2, The Journal of the Elliott School of International Affairs, pp.19-20.
- ⁴ 杉守慶太(2001)「サバティスタの運動—「内と外」に迫る二つの変革」『ラテンアメリカ・カリブ研究』第8号、pp.14.
- ⁵ 山本純一(2002)『インターネットを武器にした<ゲリラ>—反グローバリズム運動としてのサバティスタ運動—』慶應義塾大学出版会。
- ⁶ この政策の1つに、1992年の憲法第27条の改定があった。これは農地共有制度であるエヒード制が改革され、大農園の私有が可能になったことを意味する。石井(1994)「メキシコ 憲法27条の改正と土地制度の改革」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.11, No. 1. 参照。
- ⁷ たとえば最近のものとして、キングスノース、ポール(近藤真里子訳)(2005)『ひとつのNO! たくさんのYES! : 反グローバリゼーション最前線』河出書房新社。がある。
- ⁸ サバティスタ民族解放軍(太田昌国・小林致広編訳)(1995)『もう、たくさんだ! —メキシコ先住民蜂起の記録1』現代企画室、22-23頁参照。
- ⁹ Molina Ramírez, Tonia (2000) "La Encrucijada del Movimiento Indio", *Masiosare*, 2000/9/3, México D.F.
- ¹⁰ サンアンドレス合意成立までの経緯は以下の文献を参照のこと。小林致広(1998)「サンアンドレス合意と先住民族自治」中南米におけるエスニシティ研究班『サンアンドレス合意と先住民族自治—メヒコにおけるサバティスタ蜂起と先住民の権利—』神戸市外国语大学外国学研究所、外国学研究XL; 淀上隆(1996)「サバティスタ民族解放軍とチアパス和平交渉」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.13, No.2, 37-51頁; Muñoz Ramírez, Gloria (2003) *EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra*, La Jornada Ediciones.
- ¹¹ Hernández Navarro, Luis (1998) "Serpientes y escaleras: los avatares de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas" *ACUERDOS DE SAN ANDRÉS*, México D.F., Ediciones Era, p.9.
- ¹² ここでは、原文テキストとしてHernández Navarro(1998)に掲載されているものを使用した。
- ¹³ Díaz-Polanco, Héctor and Sánchez, Consuelo (2002) *Méjico Diverso*, México D.F., Siglo XXI, p.141.
- ¹⁴ 文書1(4)。
- ¹⁵ 文書1(3)。
- ¹⁶ 文書1(5)。
- ¹⁷ 文書1(5.2)。
- ¹⁸ 文書2(III.1)。
- ¹⁹ 1995年3月に政府との間で結ばれた「チアパス州における対話、調停および尊厳ある和平のための法律」8条に従って設立された。和平交渉における立法府との橋渡し役となるべく、超党派の国会議員と連邦政府代表、チアパス州議会代表によって構成される。
- ²⁰ Hernández Navarro, Luis (1998) *op. cit.*, p.211.
- ²¹ *La Jornada*, 1997/1/12
- ²² 1996年に市民団体(NGO)として正式に設立され、チアパス州サン・クリストバル市に事務所を構えている。チアパスの自治共同体と市民社会の「橋渡し役」として、同共同体の開発、教育、保健衛生プロジェクトを仲介すると併に、共同体からの情報を一般に提供している。山本、前掲書、p.119。
- ²³ 山本、前掲書、p.272。
- ²⁴ メキシコ・プエブラ州からパナマまでの中央アメリカにおける巨大プロジェクトで、米州開発銀行やIMF、世界銀行などが中心となって進められている。高速道路網整備、エネルギー開発、天然資源開発などからなる。以下のウェブサイト参照。

-
- (<http://www.globalexchange.org/countries/americas/mexico/ppp/ppp.html>)2006.1.26 取得。
- ²⁵ Collier, George (1994) *Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*, Oakland: Food First Books, Institute for Food and Development Policy, p.16.
- ²⁶ 1997年1月11日付のEZLN コミュニケより (*La Jornada*, 1997/1/12)。
- ²⁷ この比較においては、1997年1月13日付けの『ラ・ホルナダ』紙に掲載された両法案の比較表をテキストとして用いた。なお、この表の日本語訳は、小林(1998)、前掲書の資料16として掲載されており、適宜参照した。
- ²⁸ 小林、前掲書、p.54。
- ²⁹ Aguilar Camín, Héctor (1997) "Derechos indígenas: Las seis diferencias", *Nexos 230, febrero*. México D.F.
- ³⁰ 山本、前掲書、p.137。
- ³¹ この修正案のテキストは、メキシコ下院のウェブサイトに全文掲載されており、今回はこれを参照した。(<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/dereindi/deculin.htm>) 2005.12.4 取得。
- ³² Díaz-Polanco, Héctor and Sánchez, Consuelo (2002) *op. cit.*, pp.145-146.
- ³³ Ibid., p148.
- ³⁴ このテキストとして、参議院憲法調査会事務局(2003)『メキシコ合衆国憲法概要』参憲資料第20号を参照した。ここには原文および日本語訳が掲載されている。
- ³⁵ Ramírez Cuevas, Jesús (2001) "¿Por qué está reprobada la reforma?", *Masiosare, 13/Mayo*. México D.F.
- ³⁶ 原案における第4条に相当する項目は、可決された改正案では第2条で規定された。
- ³⁷ Aguilar Camín, Héctor (1997) *op. cit.*
- ³⁸ 事実、こうした理由によって先住民族の民族的 requirement の承認を拒絶することは、メキシコに限らずしばしば正当化してきた。民族と紛争状態にある多くの国家は、「国家統合」「国家建設」などの理由を掲げて、領域や資源を併合するために軍事行動を行ってきたのである。Nietschmann(1987) "The Third World War", *Cultural Survival Quarterly*, 11/3, pp.1-16. 参照。
- ³⁹ Herández Navarro, Luis (1998) *op. cit.*, p.226.
- ⁴⁰ *La Jornada*, 1996/12/14
- ⁴¹ キムリッカの議論に対しては、さまざまな批判が行われており、移民を排除しているてんなど、その有効性が問われている。詳しくは、杉田敦(2005)『境界線の政治学』岩波書店、pp.63-69 参照。しかし、本稿の目的であるメキシコ先住民族の権利の分析においては有効であると考える。
- ⁴² Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press. (『多文化時代の市民権—マイノリティの権利と自由主義—』角田猛之ほか監訳、見洋書房、1998年), pp.10-11.
- ⁴³ ガットマン、エイミー(1996)「緒言」ティラー、チャールズ(佐々木毅他訳)『マルチカルチャリズム』岩波書店、pp.5-6.
- ⁴⁴ スターベンハーゲン、ロドルフォ(1995)『エスニック問題と国際社会—紛争・開発・人権』御茶の水書房、pp.86-87.
- ⁴⁵ Van Dyke, Vernon (1985) *Human rights, ethnicity, and discrimination*, Westport, Conn: Greenwood Press, p.6.
- ⁴⁶ Kymlicka, Will (1995), *op. cit.*, p.75.
- ⁴⁷ Ibid., p.6.
- ⁴⁸ Ibid., p.37.
- ⁴⁹ 原文では、group-differentiated rights, group-differentiated citizenship と表記されている。この訳語は、角田ら(1998)のものに従った。
- ⁵⁰ Kymlicka, Will (1995), *op. cit.*, p.35-38.
- ⁵¹ Ibid., p.46.
- ⁵² Ibid., p.52.
- ⁵³ Ibid., p.75.
- ⁵⁴ キムリッカ独自の用語である。この訳語は角田ら訳による日本語版に従った。
- ⁵⁵ Kymlicka, Will (1995), *op. cit.*, p.76.
- ⁵⁶ Ibid., p.83.
- ⁵⁷ Ibid., p.101.
- ⁵⁸ Ibid., p.109.
- ⁵⁹ Ibid., p.109.
- ⁶⁰ Ibid., p.173.
- ⁶¹ *La Jornada*, 1996/12/18,19

-
- ⁶² Díaz-Polanco, Héctor (1997) *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-Determination*, Westview Press, p95.
- ⁶³ Ibid., pp.96-97.
- ⁶⁴ Kymlicka, Will (1995), *op. cit.*, p.185.
- ⁶⁵ Ibid., p.181.
- ⁶⁶ Ibid., p.192.
- ⁶⁷ Ibid., p.181.
- ⁶⁸ ただしキムリッカは、自治のもつ統一化の機能も次のように認めている。「自治の持つ側面の特定の1つのもの—連邦もしくは政府間レベルでの代表の保障—は、明らかに統一化の機能を助ける。このような集団的代表の存在は、自治を行っている共同体をより大きな連合体へと結びつけることによって、自治による脅威を減らすのに役立つ」 Ibid., p.237.
- ⁶⁹ Ibid., p.182.
- ⁷⁰ ラテンアメリカにおいて先住民組織は、政治的主権や彼ら自身の国家、もしくは独立を求めてはいなさい。Díaz-Polanco (1997) *op. cit.*, p.185 参照。
- ⁷¹ このような主張はメキシコ国内において様々な論者によってなされている。たとえば Gomez, Magdalena (2001) "Lo que debe usted saber de la iniciativa de la Cocopa", *Masiosare, 2001/4/8*, México D.F. 参照。
- ⁷² Herández Navarro, Luis (1998) *op. cit.*, p.226.
- ⁷³ Kymlicka, Will (1995), *op. cit.*, p.185.
- ⁷⁴ Falk, Richard (1988) "The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)", Crawford, James, *The Rights of Peoples*, Oxford University Press, p.23.
- ⁷⁵ Díaz-Polanco, Héctor and Sánchez, Consuelo (2002) *op. cit.*, pp.167.
- ⁷⁶ Esteva, Gustavo (2001) "The Meaning and Scope of the Struggle for Autonomy", *Latin American Perspectives, Volume 28, Number 2*, p.131.
- ⁷⁷ マルコス／ル・ボ, イボン[佐々木真一訳] (2005) 『サバティスタの夢—たくさんの世界から成る世界を求めて—』 現代企画室。

論 説

欧州における少数民族政策の変容

—欧州安全保障協力機構・少数民族高等弁務官成立過程に関する一考察—

玉 井 雅 隆

目次

はじめに

- 1 CSCE と少数民族
- 2 ジュネーブ専門家会議（1991年）
 - 2-1 会議の背景
 - 2-2 ジュネーブ専門家会議と少数民族
- 3 ヘルシンキ準備会合（1992年）と HCNM 成立過程
 - 3-1 少数民族高等弁務官職設置過程
 - 3-2 少数民族高等弁務官規約成立過程
 - 3-2-1 性格
 - 3-2-2 権限(mandate)
 - 3-2-3 対象勢力 (Parties)
 - 3-2-4 任命要件・候補・援助 (Profile,appointment,supportment)
 - 3-2-5 早期警戒・早期行動 (early warning,early action)
- まとめにかえて—HCNM の成立と少数民族イシュー

はじめに

第二次世界大戦以降、少数民族の権利は領土保全原則との関連から個人の人権保障に還元され、少数民族としての権利（集団的権利）が承認されることとなかった。欧州においてもその例外ではなく、欧州評議会加盟国間では欧州人権条約第14条において差別禁止規定が定めされているのみであった。東側諸国においても少数民族の存在は社会主義の理念の下、重要視されることはなかった。しかし1975年のCSCEヘルシンキ宣言において、人権イシューに内包されつつも別個のイシューであるとされてから、欧州において少数民族イシューは国際社会と異なる道を歩むこととなった。1992年の少数民族高等弁務官職設立は欧州

と国際社会における少数民族への対応の相違の一つのメルクマールと言える。

従来の研究においては、冷戦終結後の少数民族に起因する紛争への少数民族高等弁務官の関与に関する研究が主であり、成立過程に関しては現状では十分な検討がなされていない。そこで本稿では CSCE と少数民族イシューの関係に注目を当てつつ、特に冷戦終結後どのように少数民族イシューへの対応が少数民族高等弁務官職成立につながったのかを、ジュネーブ会議とヘルシンキ準備会合の両会議を中心に検討する。

1 CSCE と少数民族

まず CSCE における少数民族イシューの位置づけに関し、議論を進めていく。CSCE における少数民族イシューは 1973 年からのヘルシンキ予備交渉において議論が開始された¹。この提案は東側諸国の支持は得られたものの、アメリカをはじめとする西側が反対した。ジュネーブ予備交渉においても、再びユーゴスラヴィアによってナショナル・マイノリティに関する提案が提出された。この一連の予備交渉において少数民族イシューを CSCE 交渉において行うことを反対した国家は、ギリシア・フランス・ベルギー・ブルガリア・スペインであり、これらの国家に従ったのがポルトガル・イギリス・ルーマニア・トルコであった。一方で推進していた国家はソ連・ハンガリー・東ドイツ・オーストリア・イタリアであり、アメリカは人的側面の一部として考えていた²。ユーゴスラヴィア提案は少数民族の保護を広く国家が尊重すべきとするのに対し、ギリシア提案では逆に二国間条約によって規定されたマイノリティに限定しており、両極端の対立が続いていた³。結局ヘルシンキ最終議定書において少数民族に属する人間 (*persons belonging national minorities*) の権利保障は第 1 バスケット第 7 原則において認められた⁴。総じて冷戦期の少数民族イシューに関しては国際政治の冷戦構造に組み込まれ、目立たない存在であったが、局面によってはブロック横断的なイシューとなり、問題領域の認識は存在しつづけたといえる⁵。オタワ人権専門家会議では非公式の「マイノリティ・グループ」がユーゴスラヴィアを中心に結成され、少数民族に関する提案及びエスニックグループに関する提案を行っている⁶。

ヘラクリデス (Alexis Heraclides) によると、それまで少数民族問題に冷淡であった各国の姿勢に変化が見られるのは、ウィーン再検討会議である⁷。この会議においてはルーマニアとハンガリーの間で対立が公然化するなど⁸、このことを契機にブロック横断的な提案が見られるようになった⁹。この会議では、ユーゴスラヴィアが少数民族の権利の伸長に対する提案を提出し¹⁰、カナダは文化発展などの権利に関する提案を出している¹¹。結局ウィーン再検討会議の最終文書は、カナダ提案に近い形での成立となり、参加国は少数民族の権利

に対して立法・行政措置、司法的措置などを講じることで合意した¹²。また、自国の少数民族に関して、エスニック・文化的・言語的・宗教的アイデンティティの促進に関する合意も図られた¹³。この再検討会議では、ユーゴスラヴィア及びハンガリーの積極姿勢が目立ち、西側諸国の西ドイツ・ノルウェー・オランダ・オーストリア・カナダも個人の権利を通じた少数民族の権利擁護という点で従来にない積極姿勢に転じた¹⁴。しかしギリシア・フランスやルーマニア・ブルガリア・ソ連のように消極的な姿勢を維持する、もしくは消極的姿勢に転じた国家も存在した。最終文書の合意に至る過程において、少数民族イシューは人的接触問題とも関連して難航したが、1989年1月に採択されたウィーン最終文書¹⁵では、人権（特に自由権）・人的接触や他の人権項目に関連した問題と共に人的側面として定義されることとなった。

1989年7月に開催されたパリ人的側面会議（Confarence on Human Dimention、以下 CHD）ではハンガリー・オーストリア・ノルウェー共同提案のみであり、ユーゴスラヴィアの提案はなかった¹⁶。翌年のコペンハーゲン CHD では、少数民族に関する7件の提案が登録された。特にこの会議では、それまで少数民族政策に消極的であったギリシアが専門家会議の開催を提案するなど積極的な姿勢に転じた。この会議における争点は、ヘラクリデスによると6点存在する¹⁷。少数民族の権利が個人の権利か、集団の権利として認められるかという問題、差別の禁止か、アファマーティブ・アクションを承認するかどうか、という問題、少数民族の定義の問題、移動労働者などの新たな少数民族の問題、少数民族の言語教育権、自治の問題である。これらの問題に関する議論を経た上で、コペンハーゲン文書の合意に至った。

1990年に開催されたモスクワ CHD では、ウィーン再検討会議で合意されたウィーン・メカニズムの改善（モスクワ・メカニズム）が図られ、ナショナル・マイノリティに関する提案も行われている¹⁸。ユーゴスラヴィア提案による（人権）履行に関する定期的報告制度の導入、オーストリア等の提案による少数民族の権利に対する提案¹⁹、ドイツ・英國による少数民族に関する問題に対する平和的解決、及び独・英提案に関連して北欧諸国等による先住民族の権利に関する提案、ルーマニア・ユーゴスラヴィア共同提案によるロマの権利に関する提案である²⁰。この CHD において少数民族に関するメカニズムに対して難色を示したのはトルコ・ギリシア・フランス・ルーマニアである。ブルッド（Arie Bloed）によると、イタリア・ドイツ・ハンガリーも実現性に対して否定的な見解をとったという²¹。モスクワ CHD ではジュネーブに引き続き、少数民族に対する国家間の意識に隔たりが大きく、その隔たりに対する仲介を行う国家もなかった。従って少数民族に関する問題においては、大きな進展

を見せた人権メカニズムと異なり大きな問題とはなっておらず、なんら進展は見られなかつた。

ヘルシンキ宣言以来人権イシューと異なり、少数民族イシューはソ連・ユーゴスラヴィアが積極的な主張を繰り返す一方で、西側諸国や一部東側諸国は難色を示すテーマであった。このことは、人権イシューとの相違を示すものであり、国際政治の上では人権イシューの範疇にあった少数民族イシューが欧州においては分離していく過程であるといえる。

2 ジュネーブ専門家会議（1991年）

2-1 会議の背景

冷戦終結を受けて、欧州において少数民族に関する議論を行うことのできる環境が整備されてきた²²。1989年から1990年にかけての欧州の国際政治環境の変化を受けて、1990年のウィーンでの予備交渉においてパリ憲章やコペンハーゲンCHD文書に少数民族に関する言及があることから、翌年に少数民族に関する専門家会議の開催のスイス提案やギリシア提案が検討されたが、“ethnic identity”に関して検討するか否かを巡り対立した²³。最終的には専門家会議で検討することになったが、アメリカ・トルコ等²⁴が開催自体に反対し、オランダが会議の失敗による少数民族保護枠組の後退を懸念して開催を反対したほか多数国家の反対を受けた²⁵。しかしユーゴスラヴィア情勢が悪化していることもあってスイス・ギリシア提案²⁶が認められ、専門家会議を開催することとなった。

ジュネーブ専門家会議は7月1日～20日までスイス政府主催で開催された。CSCE参加35カ国の他に、欧州評議会、国連人権センター代表も参加している。会議の冒頭、アメリカ大使が混迷を深めていたユーゴスラヴィア情勢に対して「ナショナル・マイノリティ問題に特効薬は存在しない」(there was no “magic pill”to national minority problem)と発言していることでもわかるとおり、難航が予想された²⁷。初日には、民族問題で緊迫していたユーゴスラヴィア大使がナショナル・マイノリティに関して発言をしている。ユーゴスラヴィアは少数民族と彼らの国家は自由な統合によって強化されているのであるとし、また国家の包括的な安全はその自由な統合によるとし、極端な主張は欧州の安定を損なうとしている。従来ユーゴスラヴィアは欧州のみならず国際政治の局面でも民族に関しては積極的な主張を繰り返してきたが、自国の不安定化から消極的な傾向を強めつつあった。

この会議においては19提案が公式に登録された。この提案は個別的権利に関する提案と、保護メカニズムに関する提案の二種に分類することができる。個別的権利に関する提案としては、少数民族の文化保護に関するカナダ提案²⁸及びデンマーク・ドイツ・ポーランド共同

提案²⁹、国境を越えた協力に関するオーストリア提案³⁰、マスメディアの文化的協力に関するオーストリア提案³¹、言語に関するオーストリア提案³²、移動労働者に関するポーランド・トルコ・ユーゴスラヴィア共同提案³³、ロマに関するユーゴスラヴィア提案³⁴がこれに該当する。これらの提案はそれぞれ自国の背景を踏まえたものであり、提案自体は紛糾するものではなくコペンハーゲン文書の延長上に位置づけられるものであった。

2日にはオーストリア等の共同提案として、少数民族の文化的・言語的・宗教的アイデンティティや少数民族に属する個人を保護することは、相互理解や友好、善隣関係、国際平和や安全・公正に寄与することである、という共同認識を提出している³⁵。9日にはこの共同提案国はこの共同提案をふまえて、新たな共同提案を提出する³⁶。この提案はCSCE 人的側面メカニズムに関する将来的な発展性に関する提案であり、ウィーンにおいて合意された人的側面メカニズムに関して、将来的にこのメカニズムの発展によって、少数民族の保護を図ることを決意している³⁷。この提案においては他加盟国による一加盟国への報告などを求める能够性を有している³⁸。どの参加国も少数民族に関する権利保護の義務を負うことと同時に、領土保全原則も付加されている。このメカニズムの主眼はおおむね先に合意されたウィーン・メカニズムの少数民族イシューへの拡大である。9日のルーマニア提案では少数民族の保護は国家に責任があるとした上で、CSCE や近年の国際的文書に基づいて保護することを求めており³⁹。しかし同時に少数民族イシューを用いて他の国家の領土保全を損なう行為やテロ行為・分離運動の支援を慎むことも規定している。この領土保全の尊重を喚起した上で、参加国は憲法上の規定によって国家・地方・自治体レベルで相互理解や寛容の促進に努めるよう求めている。この規定はルーマニアのハンガリー人マイノリティを念頭におき、ハンガリーへの牽制といった要素が強い⁴⁰。このことはルーマニアの少数民族保護枠組への警戒心の強さを物語っている⁴¹。EC 諸国は11日に、少数民族に関する6章にわたる提案を行っている⁴²。この中では機会の平等や少数民族のアイデンティティの促進、公的活動における効果的参加や国境を越えた協力など、コペンハーゲン宣言の内容をさらに具体化したものであり、この内容が後の少数民族高等弁務官の勧告を先取りした形という点で注目に値する。

アメリカは従来の姿勢では少数民族イシューを人権分野の一部と見なしていたが、この専門家会議では、7月12日に少数民族に起因する紛争に関する包括的解決システムの提案を提出した⁴³。この提案では、加盟国は設置されたCSCE パネルから3人の専門家を選び、少数民族に起因する問題に関する解決の援助を要請するのである⁴⁴。これらの専門家は情報を収集し、適切ならば仲介の上、双方の対話を促す役割を果たすとされている⁴⁵。そして作成

された報告書に関しては、訪問招請国及び CSCE 事務局に対し送付され、他の加盟国にも遅滞なく送付されなければならず⁴⁶、この報告書は次回の高級実務者委員会（CSO、Committee of Senior Officials）において議論の対象となり、次の行動を決定する材料となる⁴⁷。アメリカ提案は前回のモスクワ・メカニズムと類似しており、アメリカは国家間の枠組において対処すべきであると考えていたのである。アメリカ提案の冒頭においてパリ憲章に言及されているが、パリ憲章の規範に合意した以上国家は少数民族に起因する問題であれ、個人の人権侵害となるのであるから人権メカニズムに若干の要素を付加することで対処可能であると考えたのである⁴⁸。

また文化的側面からのアプローチとしては、9日にノルウェーなどの共同提案⁴⁹において、少数民族の文化的保護枠組の提案がなされており、少数民族の文化的保護のために地方行政体による保護を要求している。翌日のカナダ提案においても同様の提案がなされている。12日にはデンマーク・ドイツ・ポーランド共同提案⁵⁰において少数民族自身による組織の設立によって文化的・教育的支援を行うとしている。

2-2 ジュネーブ専門家会議と少数民族

これらの提案の背景には、旧共産圏国家において発生しつつあった民族間対立への対処という目的があったことはすでに指摘したとおりである。しかし実際には最終のステートメントは作成されたが、少数民族に関する定義を行うという目的においては成功したとはいがたい。その対立軸としては2点をあげることができる。第一に少数民族の権利の承認に関して、ハンガリーのように集団的権利の承認に積極的な国家とアメリカに代表される個人の人権の保護を通じた権利の尊重を考えている国家との対立が見られた。第二にはルーマニア・ブルガリア・ユーゴスラヴィアのようにマイノリティの権利承認自体に消極的な国家、フランス・ギリシアのように少数民族の存在を承認していない国家とペントガナレ・グループのように積極的な保護を主張する国家に分かれた⁵¹。これらの対立軸の調整がなされなかつたことに加え、それまで少数民族に関する提案で積極的姿勢を見せていたユーゴスラヴィアやソ連が、自国の分裂傾向を懸念して積極的でない姿勢に転換したこと、従来人権イシューにおいて積極的であった西側諸国が少数民族イシューに対して統一した積極的姿勢を見せていなかつたことが失敗の大きな理由としてあげられる⁵²。またアメリカと EC 諸国の見解の相違も失敗の理由の一つといえる。EC 諸国はパリ憲章やコペンハーゲンでの決定事項は少数民族イシュー解決のステップでしかないと考えていた⁵³。一方アメリカは従来の人権保障や民主主義の確立を通じた安定を考えていたこともあり、成功には至らなかつたのである⁵⁴。この会議においてはもはやブロック間の政治的対立ではなく、オーストリアの積極的な提案

提出に対してハンガリーが自国の在外ハンガリー人事情もあり賛同を示していることや、トルコによるキプロス代表の法的正統性を否定するステートメントが出されるなど、従来と異なった対立軸のもとに少数民族イシューがおかれていたといえる⁵⁵。

3 ヘルシンキ準備会合（1992年）と HCNM 成立過程

CSCEにおいて少数民族に起因する紛争予防枠組・保護枠組の形成は失敗に終わった。しかし当時の欧州情勢はソ連が15国家に分裂し、スロヴェニア・クロアチアの独立が国際的に承認されるなど、民族問題や少数民族と紛争に関して旧ソ連・東欧圏を中心に深刻化の一途を辿った。ジュネーブ会議までの民族問題へのアプローチは個々人の人権保障であり、紛争問題への対処は国家間関係の枠組によるものであった。しかし冷戦後の欧州で勃発したユーゴスラヴィア紛争のような内戦が、そのような対処法によっては紛争の平和的解決を図ることができなかつた⁵⁶。この章ではジュネーブ会議までの経験からどのような過程を経て特別職設置に至ったのかを概観する。

3-1 少数民族高等弁務官職設置過程

そもそも少数民族に関して特別職設置提案がなされたのは、1991年のコペンハーゲンCHDにおけるスウェーデン提案の「少数民族に関する CSCE 代表職」(CSCE Representative on National Minorities) 設置提案であるが、この提案は特に省みられることなく終わった⁵⁷。翌年のプラハ閣僚理事会では、参加国はまず半年後のヘルシンキフォローアップ会議をCSCEプロセスの重要な一里塚と位置づけることに合意し⁵⁸、少数民族の位置づけや早期警戒措置等についての能力強化の必要性について確認し、それらの目的達成のためにCSCE機関のより密接な関係を構築する必要について確認している⁵⁹。この早期警戒措置等の提案に関連して、オランダにより「少数民族に関する高等弁務官」(High Commissioner for Minorities: 以下HCMとする)の設置提案がなされた⁶⁰。

プラハ理事会の結果を受けて翌月からの準備会合（実務者レベル）に向け、オランダ外相ブルック(Hans van den Broek)のイニシアチブによってオランダ政府内に特別チームを設置、原案の作成にあたった。第1原案⁶¹は2月14日にブルックに手渡され、同日ベルギー・ルクセンブルクに送付された⁶²。同日にはヴィシェグラード諸国、後日にはEC諸国・スウェーデン及びアメリカ⁶³に送付された。その後各国の反応を元に第2原案が作成され再度送付、第2原案を再度修正した第3原案を準備会合の原案とした。第3原案からさらに微修正を加えられて正式に提出された原案（第四原案）は19ヶ国⁶⁴の共同提案の形をとった

が、EC 共同提案がなされたわけではなかった⁶⁵。EC 加盟国であるイギリス・スペイン・ギリシア・フランスの他、アメリカも強硬な反対姿勢を見せていた。4月 15 日にはオランダや他の共同提案国と共に、準備委員会に対して最初の公式提案がなされた。共同提案国には英国は加わっておらず、憲法上の制約という理由によりフランス・トルコは共同提案に反対を示しており、アメリカも提案には参加していない⁶⁶。

この段階における各国の反応としては、積極派国家、消極派国家、中立派国家に分類することができる。積極派国家はオランダや共同提案国が該当する。消極派国家は HCM 構想そのものに反対している国家と、HCM 構想には反対しないが修正を要求する国家群に二分できる。前者はトルコ・フランスであり、後者はイギリス・アメリカ・スペインであった。特に賛同はしないが、積極的に反対もしないという中立派国家はギリシアをこの例としてあげることができる。アメリカは多国間オフィス (multirateral office) を望まないこと、少数民族問題のみへの関与に反対し、かつ HCM の権限が強大すぎる点を理由に反対していた。アメリカは首尾一貫して人権項目のなかに少数民族問題を位置付けることに関心をいだき、特別職設置による少数民族問題のみの独立に反対していた。しかし同時にアメリカは、特に中東欧諸国に対して少数民族問題に熱心でないという印象を与えることを望んでおらず、アメリカ自身も対応に苦慮していた。イギリスがオランダ提案に反対した理由は、一つには IRA のテロ行為など少数民族問題に起因する紛争を抱えていることから High Commissioner “for” Minorities という職名の “for” (強調点筆者) に対して抵抗を示したこと、二つ目には国政選挙を控えており妥協を図ることが難しい状況であったことである。スペイン・トルコもアメリカと同様の観点から反対を主張していた⁶⁷。これら諸国は HCM の権限に関して、各国ともに自国の国内問題の点から特別職による自国内政治問題への介入につながりかねないことから消極姿勢に留まった。消極派国家と積極派国家の主な争点は、HCM/HCNM の必要性、HCM/HCNM の権限に関してであった。積極派国家は従来の国家間メカニズムと並存しつつも新たな専門職設置の必要性を主張しているのに対し、消極派諸国はモスクワ・メカニズムなどのそれまでの人的メカニズムの強化を主張していた。ただし消極派国家においても見解の相違は存在し、イギリスはベルリン緊急メカニズムの活用や議長国議長 (Chairman in Office、CiO) 主導の早期警戒措置などを主張していたのに対し⁶⁸、スペインはテロ条項以外に関しては消極的ではなかった⁶⁹。

当初はオランダ案を元にした審議が続いていたものの、6月 20 日にはイギリス・アメリカによる代替案が提出された。この中でイギリス・アメリカは HCM の権限をめぐり、CiO からの自立性の強さや人的側面におけるマイノリティ・イシューの狭隘さを指摘して修正を

加えている。オランダは英米の代替案提出に対し、英米案を折衷する形で妥協案を提出している。英米をはじめとする消極派国家が懸念している HCNM の権限に関し、CSO や CiO の役割・権限強化によって一定の制限をかける形で妥協を図った⁷⁰。HCM の権限に関しては、HCNM が目的などを通告してからその国家を訪問することで国家主権との折り合いをはかった。ただしテロリズム条項に関しては早期の段階から挿入されているが、そもそも少数民族同様「テロリズム」に関しても国際的な定義が存在していないために、テロリズム・クローズが少数民族問題の具体的解決に悪影響を与える可能性があった。いくつかの共同提案国がこの考えである一方、トルコなどはテロリスト条項を主張していた⁷¹。そのためにそれまでの共同提案国と新規に加わった共同提案国との間で対立が生じたが、結局このテロリスト・クローズ問題はトルコが解釈宣言を出すことで合意に至り、最終的にはヘルシンキフォローアップ会議において HCNM 職の設置が決定された。

表 1：提案提出日一覧⁷²（案件名は筆者による命名）

	オランダ外務省案	公式案	英米案
2月14日	第1原案		
2月28日	第2原案		
4月6日	第3原案		
4月15日		第四原案	
6月2日	再審議案		
6月3日		第五原案	
6月12日		第六原案	
6月20日			英米案
6月22日	英米妥協案		
6月24日		第七原案	
7月4日		第八原案	

3-2 少数民族高等弁務官規約成立過程

3-2-1 性格

HCNM に関してオランダは当初人的側面の一部としてみなしておらず、人的側面とは独立した職であるとみなしていた。オランダ大使フェネンダールは提案説明の中で、マイノリティのための高等弁務官であること(The High Commissioner for Minorities...regarding

tensions involving rights and duties of persons belonging national minorities、強調点（筆者）を明言していた⁷³。しかし名称に関してはオランダ案に抵抗を示す国家からの争点となつたため、オランダは第 6 原案のワーキング・グループにおける交渉の席上で修正を余儀なくされ⁷⁴ (High Commissioner for Minorities から High Commissioner on National Minorities、強調点筆者)、同時に弁務官職に関するより紛争予防に関する性格が強くなつた⁷⁵。少数民族に関する指標が多いために、マイノリティとしての独立した職務であるとみなすことが不可能であったのである⁷⁶。権限とも関連するが、アメリカは紛争予防の中心としては CiO を考えていた。イギリスは CSO の活用を考えており、特別職が設立されたとしても機能の中心は CiO／CSO であり、特別職はそれを補佐するものと考えていた。アメリカ案では特別職は Special Commissioner on Ethnic and Minorities Issue⁷⁷となっており、CiO がその特別弁務官に対して権限を付与する形となっていた。強硬に反対していた英米への妥協案として、最終的には人的側面の一環として位置付けられることとなつた。

3-2-2. 権限(mandate)

ある新機構を設置するにあたって、最も争点となるのはその職務の性格を決定する権限である。HCM／HCNM の権限は第 1 原案では、第 II 章において 4 種類に分類して定めている。第一の権限としては情報収集のために参加国への自由な訪問を行うことの権限や、HCM と個人・集団の接触を妨げないこと、情報収集のためにあらゆる公的機関を利用可能にしておくこと (of any publicity available information transmitted to the HCM) である。第二の権限としてはナショナル・マイノリティの状況に関する関心を有している集団からの申立てや通報に関する権限である。第三には HCM の具体的行動に関する規定し、第四には HCM は CSO に対して得られた情報提供を行うとしている。

4 月 15 日に提出された最初の公式原案(第四提案)では第 II 章において定められている。第 II 章第 5 条 (b) 項では、静かな外交の原則に従って独立して (will work independently and according to the principle of silent diplomacy) 行動し、CSO の支援の下に (aegis of the CSCE Committee of Senior Officials) 行動する。また、(e) 項ではマイノリティに所属する個人への暴力に関する権限を明記している。これはオランダ原案にあった HCM の権限に属さないとされた案の一つであり、これ以降の項目にはこの条件は削除されているものの、参加国共通のコンセンサスが得られていると考えることができる⁷⁸。この他にも早期警戒措置を超える状況下において HCM は活動しないことが明記されている⁷⁹が、これも参加国共通のコンセンサス形成が図られている。情報が得られた際の行動に関しては第 III 章第 6 条に定められている。まず全ての情報源から少数民族に関する情報を収集し⁸⁰、

特別通報を少数民族に関して受理する。これらの通報には、CSCE 文書に対する暴力が含まれている必要がある⁸¹。その上で HCM は参加国を訪問し、個人に対し調査を行いつつ適切であるならば問題を抱えている当事者間の問題解決を補助することを要求される。また、CSO に対し勧告（recommendation）を発することもできる。

6月3日提出の第五原案⁸²では、権限に関する項目は第Ⅰ章において扱われている。この原案から、HCNM は CSO の庇護下（The HCNM will act under the aegis of the CSCE commitments）において活動しつつ、CSO の早期紛争予防に対する支援を行うことを定めている⁸³。また HCNM が関与できない条件を定めており、その中には英・トルコが主張していたテロリズム条項が新たに挿入されている⁸⁴。原案では HCM に対する通報が法的権限を有しない状況を列挙していた。この場合通報受理の法的権限は否定されるが、その情報を元に特定国への介入を行うことまでは否定できない。しかし第五原案では明確に特定状況下における HCNM の介入が否定されている⁸⁵。また新たに第V章が設けられ、HCNM は CiO に対して通告を行うこと（The HCNM will consult the CiO prior）が明記された⁸⁶。訪問後は CiO に対して報告書を提出する。このように、この時点では HCNM は CSO ではなく CiO に対して責任を負うことになった⁸⁷。CiO は議長国外相、即ち政治家がその地位につくために、オランダ原案よりも国家主権に対する配慮がよりなされる内容となっている⁸⁸。

6月22日に提出された米国案では、CSO の庇護下において活動する HC は可能な限り早期段階での紛争予防の為に CiO を支援する（The HC acting under the aegis of the CSCE commitment of Senior Officials will assist the Chairman in Office、強調点筆者）となっている⁸⁹。6月24日提出の第七原案では、この表記は結局原案表記のとおりであった⁹⁰。第5項では HCNM が関与しない状況の列挙がなされている。これまで HCNM が関与できないとされたテロリズム条項がさらに強化され、情報収集や接触に関して制限が設けられている⁹¹。最終的に、ヘルシンキ決定においてはこの原案と同一となっている。

実務上では CSO は年数回の開催であったために、HCNM の活動に高い程度の自由裁量性を持たせることとなり、結果的に CSO から常設理事会（PC）に変化した現在でも高い自由裁量を有することとなった⁹²。

3-2-3 対象勢力（Parties）

権限に関連して、HCM／HCNM は、どの勢力からの情報を受け付けることが可能であるのかということも議論の対象となった。第一原案では HCM は申し立てや通報を受ける権限を授権されており、その申立て・通報を行う資格は、参加国政府・マイノリティが居住する地域の地方自治体（政府）・マイノリティの代表（機関や地域組織）の三者に限定されてい

た⁹³。国連自由権規約委員会や欧州評議会人権委員会と異なり、個人通報を受け付けないとする姿勢は従来の人権保護枠組と異なった枠組みである。このことは前項においても論述したことではあるが、欧州では人権侵害がなされた際の国際的救済手段としては欧州評議会やび国連の存在があり、改めて個人に対する人権保護枠組を設定する意図をオランダが持たなかつたということによる。

第四原案では通報に関してさらに範囲を限定する内容に変更された。通報は特別通報 (specific communication) に変更され、当事者のみが行いうるものとなつた⁹⁴。一方で通報できる当事者は第一原案同様政府・地方自治体である。さらにマイノリティ代表に関して追加され、マイノリティ及び緊張の高まる地域における代表者又は（非政府）組織または機構において認められている (representatives or (non-governmental)organizations or institutions of national minorities directly concerned and in the area of tension、強調点筆者)。ここでは NGO の参加を直接的表現において認めたこと、及び地域に言及し通報権を承認したことが重要であろう。また第 8 条において通報形式に関しては定められている。(a) 項では通報者の住所・氏名の明記を定め、(b) 項では 12 ヶ月以内の出来事に関して通報可能であるとしている⁹⁵。この項目は特に争点にならずに最終案でも採用されることとなつた。

3-2-4 任命要件・候補・援助 (Profile, appointment, supportment)

この項では HCM/HCNM の組織内における位置づけに関する変容を検討していく。第 1 提案では HCM は CSO から推薦された人物 (recommendation of the Committee of Senior Officials) を閣僚理事会 (CSCE Council of Ministers) が任命する。民主制度・人権事務所 (ODIHR) との関係は、ODIHR から補助される (The HCM will be supported by the ODIHR in Warsaw) という規定である。また HCM は問題解決の補助人として、これまでの CHD において設置が決定されている ODIHR のリストから専門家を指名できる。オランダが想定する HCM は前項とあわせて検討すると、オランダ想定の HCM はかなりの独立性を有した機関であった。公式原案である第四提案においては、新たに HCM の任期の規定が設定されると共に ODIHR との関係も再検討されることになった。これは超国家的権力の独占に対する警戒を有するアメリカの懸念に答えたものであり、HCM は任期 3 年、一期のみ再任可能であるとされた⁹⁶。また ODIHR とは協力関係を維持 (The HCM will draw upon the facilities of the ODIHR in Warsaw、強調点筆者) するとしており、イギリス・アメリカの懸念を受けて修正され独立性が若干弱くなつた⁹⁷。

HCNM の任命方式に関しては、閣僚理事会の任命によるとされている。しかし複数候補

者から選出する場合、多数決方式による決定は自らの意に沿わない人物が任命されることになりかねない。特にイギリス・アメリカは事実上の拒否権を有するコンセンサス方式を主張し⁹⁸、第七原案から閣僚理事会のコンセンサスをもって任命する（will be appointed by the CSCE Council of Ministers by consensus upon the recommendation of the CSO）方式が条文中に挿入された⁹⁹。

3-2-5. 早期警戒・早期行動(early warning・early action)

第1原案では、設置目的を述べた前段において仲介（good office）とならんで早期警戒（early warning）が登場¹⁰⁰、第II章第3条において情報を得られた後のHCMの行動に関して定められている。得られた通報に従ってHCMは、参加国に対して訪問目的を告知した上で2週間以内に訪問する。訪問国ではHCMはあらゆる集団・個人から情報を収集し、参加国はHCMの情報収集の妨害を慎むことが求められる。HCMは情報収集の後に全ての集団と論議し、対話の促進や信頼醸成等を行う。問題解決のために専門家を指名するのであるが、解決できない場合や紛争の激化が見られた場合にはCSOに委ねるとしている。オランダは会議の冒頭で、近い将来におけるCSCE諸国の紛争は少数民族に起因する国家間・国内紛争であるということを避けることができないであろうと述べ、HCNMに関して早期警戒の対象として少数民族を考えていることを明らかにしている。

第四原案では特に早期警戒・早期行動に関する特別項目が設置されているわけではなく、第II条や第III条等と混合されている。第五原案ではそれぞれが独立した項目となっている。内容に関してはオランダ原案と同様であるが、新たに第一次情報を獲得することが目的の一つとして取り上げられている¹⁰¹。英國案においては9-a.が設置され、従来早期警戒とわかれて設置されていた早期行動の項目が統合されると同時に新たに第IV章 Provision of Early Action(早期警戒条項)が設置され、この中ではHCNMが情報を得た際の行動を規定している。英國案によると、HCNMが通報や接触によって紛争の潜在的危険が迫っていると判断した場合、早期警戒をCiOに問題提起する。CiOは次回CSOにおいてその早期警戒をCSOの議題とし、 국가がその時点でその早期警戒が相談に値すると判断すれば、ベルリン緊急メカニズムの手続きに従う。HCNMはCSOに早期警戒の理由を説明するとした。英國案の問題点はベルリン緊急メカニズムの活用をシステムに導入している点など、國家の役割を重視しており、HCNMの発動した早期警戒が実際に早期行動の発動までに相当の時間経過が必要であることが挙げられる。第七原案では英國案を受け入れて、Ⅲ早期警戒(Early Warning), IV.早期警戒条項(Provision of early warning)、V.早期行動(Early action)の3章に分割されることになった。第10条(d)において、新たにHCNMがその早期警戒に関して受

理において、民主的手段か国際的救済手段がすでに用いられたかどうかを十分に検討しなければならないとした。早期警戒措置に関しては、ストール在任中の1999年5月に一度正式に発動されている¹⁰²。

まとめにかえて—HCNMの成立とナショナル・マイノリティイシュー
オランダが積極的に推進した少数民族に関する特別職設置提案に対し、イギリス・アメリカなどの反対国も存在したが、ヘルシンキ文書へのHCNM設置の記載に関して合意をみた。HCNMの成立要因には様々な要因を考えることができる。一つには後にOSCEに対して消極的な姿勢を見せるロシアが、この時期においてはワルシャワ条約機構解体後の自国を含めた全欧規模の安全保障に関して、CSCEに期待を抱いていたことがあげられよう。自国の民族問題が議題にはあがっているが、ヘルシンキ準備会合時にはいまだ本格的ではなく、西側の支援を期待していたために特に反対の姿勢を見せなかつたのではないかと推測される。次に東欧諸国に関しても、HCNMの実際の勧告はおおよそ中東欧諸国に集中している。そのために反対が予想されるが、これらの国家はECやNATOへの加盟に関して希望を抱いていたのであり、それがために外交上も西側協調路線であった¹⁰³。またオランダが当初目的であげたとおり、民族紛争が全欧規模の安全を脅かすという認識が当時存在していた¹⁰⁴。高等弁務官職は主に当時のユーゴスラヴィア紛争を懸念しての提案であった。しかし新ユーゴスラヴィア（現セルビア及びモンテネグロ）はこの準備会合以降、CSCEの参加資格を停止されており¹⁰⁵、当事者でありながら決定過程に参加できないという状況であった¹⁰⁶。すなわち少数民族イシューの存在に関して介入の被対象国になりうる諸国の反対意見がおおよそ見られなかつたのである。

フリンとファレル（Gregory Flynn&Henry Farell）によれば、現在の欧州では干渉の合法化による新たな安全保障の形が欧州において登場してきたとしている¹⁰⁷。その契機は1990年のパリ憲章であるとするが、HCNMの実際の活動が事実上の内政問題への介入になっており、その欧州の安全保障の重要な一翼を担う存在である。一例を挙げると、この交渉で消極的な国家であったトルコに対して、2000年に書簡を送付、様々な交渉の末トルコ南東部の「高地トルコ人」に対する訪問を認めさせたのである¹⁰⁸。従来の国際システムでは少数民族イシューに消極的であったトルコに訪問することは、国家主権の侵害であり、不可能であったであろう。しかし最終的に訪問を承認したことは、合法的内政干渉の消極国家への拡大を示す好例であると考えられる。

HCNMが人権メカニズムと独立して予防外交の一環として設立されたことから、マイノ

リティに関するイシューは人権枠組と密接に関連しつつも、独立したイシューとなりつつあるといえる。すなわち、少数民族高等弁務官職の成立にあたっては、1991年までの時点においての人的側面での少数民族イシューの取り扱いから、安全保障への問題領域の転換によって成立することが可能であったといえる。本稿においては、特に少数民族高等弁務官にいたるCSCEにおける少数民族イシューの変遷をたどってきたが、この点に関しては別稿にて検討を行う。

(TAMAI Masataka, 本学大学院国際関係研究科後期課程)

¹ Alexis Heraclides "The CSCE and Minorities: The Negotiations behind the Commitments, 1972–1992" *Helsinki Monitor*, vol.5, no.3, p.6. ヨーロッパ提案であり、少数民族や地域文化の権利の提案を行った。

² Heraclides, *ibid.*, p.6

³ Heraclides, *ibid.*, p.6 ヨーロッパ提案には"collective rights"という表現が入っており、フランスが難色を示した。

⁴ 吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)』三嶺書房、1994年、303-304頁。吉川によると、少数民族の文化交流に関するヨーロッパ提案案を事実上認めたとしている。

⁵ 吉川：前掲書、1994年、304頁。吉川によると、少数民族イシューに関してブロック横断的なイシューが持ち込まれたことで、後のCSCEの展開においてブロック横断的な連携を可能にしたとしている。

⁶ Heraclides, *ibid.*, p.7. エスニック集団に関する共同提案国はオーストリアである。吉川によると、1980年代半ばに進んだ東側の多極化によっても少数民族の権利伸張問題が議題にのぼったとしている。吉川：前掲書、1994年、305頁参照。

⁷ Heraclides, *ibid.*, p.5

⁸ 冷戦期においても、少数民族を巡る東側陣営の国内問題や国家間の軋轢は存在した。特に冷戦後に顕著になるトランシルヴァニア在住のハンガリー人を巡るルーマニアとハンガリーの対立は、チェウシェスク(Nicolae Ceaușescu)政権が60年代半ばよりソ連からの独自路線を模索すると同時に国内の引き締めに入り、ハンガリー人を要職から締め出していったといわれる。詳しくは木戸翁「ルーマニアにおける少数民族問題」『共産主義と国際政治』Vol.3, No.3, 1978年、2-32頁、城守茂美「ルーマニアの領土問題と少数民族問題(トランシルバニアとベッサラビアの歴史と、これに起因する諸問題)」『外務省調査月報』No.2, 1980年、13-86頁参照。ルーマニアの少数民族イシューと冷戦期のルーマニア外交に関しては、六鹿茂夫「ルーマニア自主路線の分析枠組—内政と外交の一体性と乖離」『ソ連・東欧学会年報』No.15, 1986年、69-74頁参照。

⁹ 吉川：前掲書、1994年、306頁。

¹⁰ 吉川：前掲書、1994年、306頁。この提案に対してはルーマニア・ブルガリア・ギリシアが反対した。

¹¹ 吉川：前掲書、1994年、306頁。カナダ起草、オーストリア、スウェーデン、ハンガリー共同提案。

¹² Vienna Concluding Document, Printipal, para.18

¹³ *Ibid.*, para.19

¹⁴ Heraclides, *ibid.*, p.8.

¹⁵ Hannes Tretter, "Human Rights in the concluding document of the Vienna follow-up meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe of January 15, 1989" *Human Rights Law Journal*, vol.10, no.1-2, 1989, p.259.

この再検討会議における人権概念をめぐっては社会権を中心とする東側諸国と、自由権を中心に主張する西側諸国の対立が目立った。特にアメリカにとっては、レーガノミクス導入に伴う経済的問題を抱えていることもあり、東西間の妥協を当事者同士で見出すことは不可能であったといわれる。人権概念に対して妥協案を出し、双方に妥協を迫ったのがN+N諸国(うちフィンランド・オーストリア・スイス・スウェーデン)であった。

¹⁶ Heraclides, *ibid.*, p.8.

¹⁷ Heraclides, *ibid.*, pp.9-11.

¹⁸ Jan E. Helgesen "Protecting minorities in the CSCE process" *International Journal on Group Rights*, vol.2,

no.1,1994,p.31.

¹⁹ Heraclides,*ibid.*,p.15. 共同提案国はオーストリア・ハンガリー・イタリア・チェコスロヴァキア・オランダ・ルクセンブルク・スイス・ソ連である。

²⁰ Heraclides,*ibid.*,pp.15-16. 先住民族に関する共同提案国はデンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・スウェーデン・カナダ・ソ連・ギリシアである。この提案に関しては、アメリカが抵抗した。

²¹ Arie Broed "CSCE Chronicle" *Helsinki Monitor*, vol.2,no.4,1991,p.61

²² Commission on security and co-operation in Europe, *From Vienna to Helsinki: Reports on the inter-sessional meeting of the CSCE process*, p.134. ジュネーブ会議やオスロ民主制度会議 (Oslo meeting on democratic institutions) が新たな問題の発生をうけて急遽設定された。

²³ Heracrides,*ibid.*,p.12

²⁴ 米国、トルコの他、ルーマニア、ブルガリア、フランス、ベルギーが反対した。

²⁵ Heracrides,*ibid.*,p.13

²⁶ Commission on security and co-operation in Europe ,*op.cit.*, pp.134-135

スイス・ギリシアのほか、前回のコペンハーゲン CHD でナショナル・マイノリティに関する共同提案を提出したペントゴナーレ・グループも開催を支持した。

²⁷ Commission on security and co-operation in Europe ,*op.cit.*, p.138.

²⁸ CSCE/REMN.12 (10.July,1991)

²⁹ CSCE/REMN.18 (12.July,1991)

³⁰ CSCE/REMN.4 (9.July,1991)、共同提案国はオーストリアの他リヒテンシュタイン、ポーランド、スペイン、スイスである。11 日にはノルウェー・ハンガリーが加わっている。

³¹ CSCE/REMN.5 (9.July,1991)、共同提案国はオーストリアの他、リヒテンシュタイン、ポーランド、スイスである。10 日にブルガリアが加わっている。

³² CSCE/REMN.6 (9.July,1991)、共同提案国はオーストリアの他、リヒテンシュタイン、ポーランド、スイスである。10 日にブルガリアが加わっている。

³³ CSCE/REMN.17 (12.July,1991)

³⁴ CSCE/REMN.13、後にチェコスロヴァキア・ハンガリーも共同提案国に加わる。

³⁵ CSCE/REMN.1 (2,July,1991) 共同提案国はキプロス、フィンランド、リヒテンシュタイン、マルタ、サンマリノ、スウェーデン、スイス、ユーゴスラヴィアである。

³⁶ CSCE/REMN.1 (9,July,1991)

³⁷ *Ibid*.para.4

³⁸ *Ibid*.para.5

³⁹ CSCE/REMN. 7 (9.July,1991)、Code of conduct of states relating to international co-operation on minority problems.

⁴⁰ 18 日には、ステートメントでハンガリーの歴史教科書におけるトランシルヴァニアの記述に関して取り上げ、ハンガリーを批判している。

⁴¹ ルーマニアはステートメントで、1989 年革命の経験から少数民族に関する文化的権利は政治的権利と同様重要なものであるとし、国家間協調の重要性を主張する一方で、参加国による共通アプローチに到達するための実務的な段階を検討する必要を述べている。

⁴² CSCE/REMN.14 (11.July,1991)、Proporsal submitted by the delegation of the Netherlands on behalf of the European Community and its member states. 15 日にはソ連も共同提案国として参加している。

⁴³ CSCE/REMN.19,Proporsal submitted by the delegation of the United States of America for a CSCE procedure with respect to national minorities

⁴⁴ *Ibid*.art.1.

⁴⁵ *Ibid*.art.2.

⁴⁶ *Ibid*.art.7.

⁴⁷ *Ibid*.art.8.

⁴⁸ 専門家会議の最終日にアメリカ大使カンペルマン (Max.M.Kampelman) は大使及び夫人の人種 (夫人はイタリア系アメリカ人) を例に出して、「民族」は「市民」によって乗り越えられると指摘、少数民族にこだわる必要性に関して間接的ながら批判を加えている。

⁴⁹ CSCE/REMN.10 (9.July,1991) 共同提案国はノルウェーのほかオーストリア、フィンランド、アイスランド、ポーランド、スウェーデン、スイスである。11 日にはハンガリーが共同提案国として加わっている。

⁵⁰ CSCE/REMN.18 (12,July,1991)

⁵¹ Commission on security and co-operation in Europe ,*op.cit.*, p.142

⁵² アメリカ議会のヘルシンキ委員会メンバーであるワイズ (Sirector Samuel Wise) によると、当時のソ連・ユーゴスラヴィアの遠心化状況のために、少数民族権利保護のもつ否定的影響力を特にソ連・ユーゴスラヴィア・ルーマニアが主張した。またユーゴスラヴィアは会議終了の声明で、少数民族イシューを国際問題として扱うことが、やがて大きな問題となるであろうと指摘している。また、西側諸国に関しては7月11日のEC共同提案（オランダ代表提案）において、独立した司法の元での法の支配による基本的人権の全面的尊重等によってのみ少数民族イシューは満足できる解決策を見出すであろうとしている（CSCE/REMN.14）。この提案でもアメリカ提案などと同様、それまでの人权枠組内での解決を求めているのである。

⁵³ 7月19日、デンマーク大使コフォード (Martin Kofod) によるステートメントによる指摘。EC諸国でも、マイノリティに対する姿勢に相違は見られるが、総じてEC諸国の少数民族に対する姿勢は積極的であったといえる。またカナダも自国の多文化主義における教育などの経験を持ち出して、EC諸国と同じような姿勢を見せた。

⁵⁴ *supra*. p.138

⁵⁵ キプロス代表に対し、彼らはトルコ系キプロス人に暴力を行使したギリシア系キプロス人の代表であるから、キプロス代表としての法的正統性を有していないとトルコは指摘した。

⁵⁶ 月村太郎「民族紛争の『国際化』に関する序論的考察」『国際法外交雑誌』93卷5号、1994年、51-52頁。ユーゴスラヴィア紛争に関し、月村は国際機関の関与を特徴としてあげている。冷戦期と異なりユーゴスラヴィアの国家立地の戦略性が薄れたこと、単独の国家が介入するには関与の正当性を内外に示していく点を挙げている。しかし同時に、月村は国際機関の介入もベルリン緊急メカニズム以外のシステムが加盟国の合意を取り付ける必要があり速断性にかけていたために、ユーゴスラヴィア紛争の初期段階では致命的であったとしている。

⁵⁷ Walter A. Kemp, *Quiet Diplomacy in Action: The High Commissioner on National Minorities*, p.6.

⁵⁸ 第二回プラハ閣僚級会議 (2nd Meeting of the council, Prague) におけるオランダ提案「欧州の変革とCSCEの役割」(The transformation of Europe and the Role of the CSCE)。なお、ヘラクレディスによるとこの時点でのオランダ提案における職名は“High Commissioner for National Minorities”であるとされているが、準備会合におけるオランダの提案名は“CSCE High Commissioner for Minorities”である。この提案は25カ国との共同提案であった。

⁵⁹ Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, art.2, para5

⁶⁰ *Ibid*, art.3, para.6

⁶¹ First draft of the mandate for the CSCE High Commissioner for Minorities

⁶² ルクセンブルクは仏独政府間で当時検討が進められていたCSCE仲裁裁判所との相違を明確にすべきこと、そして政治的な権威付けのためにEC共同提案の形で出す意思がオランダ政府にあるかどうかを問うた。また、ベルギーはモスクワ・ラポルトゥール使節団との違いを明確にすべきであると返答した。ルクセンブルクの方が積極的であったといわれる。この相違はルクセンブルクとベルギーにおけるマイノリティ問題の相違によるものであろう。

⁶³ EC内でもドイツは支持を明言したのに対し、フランス及びイギリスは反対に回った。オランダは当時のEC議長国であり調整が行われたが、この時点における調整は失敗し、英・仏他の国家が共同提案に加わらなかった。

⁶⁴ HM.1,CSCE High Commissioner for Minorities

共同提案国はオランダの他、オーストリア・デンマーク・エストニア・フィンランド・ドイツ・ハンガリー・アイスランド・アイルランド・イタリア・ラトヴィア・リヒテンシュタイン・リトアニア・マルタ・ノルウェー・ポーランド・ロシア（アルファベット順）である。なお、5月5日にはアゼルバイジャン・グルジア、10日にはスイス、16日にはキルギスタン、22日にはウクライナがそれぞれ共同提案国に加わっている。

⁶⁵ 当時既にECにおける外交政策の統一の必要性が認識され、共通外交に関して検討が開始されていた。しかしEC各国の足並みは揃わず、EPCと欧州理事会の関連性は不明確でもあり、ECの共通外交は行われていなかった。CFSPの交渉過程に関しては、辰巳浅嗣「EU政府間会議(IGC)と共通外交・安全保障政策(CFSP)」『日本EU学会年報』第18号、1998年、69-92頁及び辰巳浅嗣「CFSP上級代表」の設置とハヴィエル・ソラナの役割——いわゆる“Mr or Ms CFSP”をめぐる諸問題』『同志社法学』第282号、341-454頁、EPCに関しては高瀬幹雄「欧州政治協力の活動について—月報(Bulletin)からみた外相会議の検討—」『日本EC学会年報』第5号、1985年、134-156頁参照。

⁶⁶ フランスは ICCPR 第 27 条も憲法第 2 条との関連から留保を行っている。またフランスはオランダ内示案の段階から、独仏共同提案の仲裁裁判所との競合を懸念しており、反対の姿勢を崩さなかった。

⁶⁷ EU 加盟交渉に臨む現在でもトルコはクルド人（高地トルコ人）に対する人権侵害を EU 側から指摘されている。詳しくは八谷まち子「EU の拡大と対トルコ政策－混迷の構図－」『法政研究』（九州大学法政学会）第 70 卷第 1 号、2003 年、59-99 頁、八谷まち子「トルコの EU 加盟は実現するか」『国際政治』No.142、2005 年、79-94 頁参照。ただし、対 EU との関連でしか研究されていないことには注意を払う必要がある。

またトルコは 1992 年 7 月 8 日の準備会合における発言で、トルコ内のマイノリティはイスラム教徒ではない人民に対する多国間・二国間協定によってのみ定義付けられるとしており、事実上キリスト教徒であるギリシア人・アルメニア人のみの認定であるとしている。

⁶⁸ ヘルシンキサミットにおいてメジャー（John Major）英首相は HCNM に関して、当時問題となっていた旧ソ連在住の在外ロシア人問題解決への関与を期待していると述べている。このことは交渉の最終段階までに、イギリスは弁務官の設置までは認めざるを得ないとこの時点で考えていたが、早期警戒措置は CSO が優位に立つ形で、CiO との協調の下を行うことを主張していた。

⁶⁹ 楠真義・Ramon Tamames・戸門一衛・深澤安博編『スペイン現代史－模索と挑戦の 120 年』、293-296 頁。フランコ体制崩壊後の 1978 年に民主中道連合出身のスアレス（Adolfo Suarez Gonzalez）連合内閣時に成立した憲法（1978 年憲法）において、地方自治体は高度の自治権を有する自治体（第 151 条自治体）とそれより低い自治権を有する自治体（第 143 条自治体）に分類された。第 151 条自治体はカタルーニャ・バスク・ガリシア・andalusia の 4 州であり、それ以外の 13 州は第 143 条自治体である。このように、歴史的な独自性を有する地方自治体に対して高度な自治権を付与することにより、バスク地方の分離独立派（ETA）によるテロ以外のマイノリティ・イシューはほぼ解決されているといえよう。また、EC とスペイン自治体の関係に関しては、野上和裕「ヨーロッパ化とスペイン民主主義（三）」『法学会雑誌』（東京都立大学法学会）第 38 卷第 2 号、1997 年、1-54 頁参照。

⁷⁰ 6 月 23 日のオランダ大使フェンダール（Bert Veenendaal）の声明。この中でフェンダールは、英米など消極派国家に対して時間が迫っており決断の時であると述べ、妥協案に対する承認を迫った。またオランダは唯一残された問題はテロリズムの問題であると述べ、テロリズムは重大な問題であるが、ヘルシンキ文書と分離して議論すべきであると述べている。

⁷¹ オーストリアがテロリスト・クローズ条項に懸念を示す一方で、トルコは「少数民族とテロリズムの関係を指し示す指標は存在しないが、テロリズムと HCNM の関係を指し示す指標は必要だ」と述べている。

⁷² OSCE プラハ事務所にて入手（2005.09.26）。案件名は筆者が論述の便宜上加えたものであり、原文には存在しない。

⁷³ 4 月 15 日オランダ大使のステートメント。オランダ原案も考慮に入れると、High Commissioner for Minorities という職名にもオランダの意図が含まれていると考えることができる。

⁷⁴ アメリカは名称に関する提案よりも、HCM/HCNM の性格がマイノリティのための弁務官職であることに難色を示していた。このことは 7 月 6 日、ブッシュ（George Herbert Walker Bush）大統領はルーバー（Rudolphus Franciscus Marie Lubbers）オランダ首相に親書を送り、その中でアメリカは紛争予防の組織としてオランダ提案を支持することからもわかる。

⁷⁵ 6 月 16 日のオランダ大使による提案説明。

⁷⁶ 6 月 16 日のオランダ大使による提案説明。オランダは、大変悲しいことだと前置きした上で、指標が多すぎる以上マイノリティに起因する問題が多くなり、結局有効性が保てないとし、断念した。

⁷⁷ Draft text for Decision Part Final Document by USA,CSCE Special Commissioner on Ethnic and Minority Issues,art.1

⁷⁸ 原案においてオランダは、もし個人に対する暴力があったとしても、欧洲評議会で扱うことが適當であると説明している（First draft of the mandate for the CSCE High Commissioner for Minorities,The following communications will NOT be within the COMPETENCE of the HCM,Art.2）。

⁷⁹ CSCE/HM.1, chap.2, art.5

⁸⁰ Ibid, chap.3, art.6(a)

⁸¹ Ibid, chap.3, art.6(b)

⁸² Revised Draft, June 3, 1992

⁸³ Ibid, Art.3

⁸⁴ Ibid, Art.5

(a) in situation where persons or groups of persons belonging to parties directly concerned commit

-
- acts of terrorism, or resort to or advocated the use of force.
- ⁸⁵ 原案では The following communications will NOT be within the COMPETENCE of the HCM となつており、あくまで通報に対する法的効力のみを否定したものであるといふこともできる。しかし第五原案では Within this mandate the HCNM will consider national minority issues except under the following circumstance となっている。
- ⁸⁶ Revised Draft, June 3, 1992, art. 11
- ⁸⁷ 5月20日にオランダ大使は、CiOに対するHCNMの補助などの形でCiOのHCNMに対する統制を強めた提案を行つてゐる。またHCNMによっても解決できない問題であれば、CSOに情報提供を行つて問題を委託すべきであるとしている。
- ⁸⁸ 6月12日のオランダ大使コメントによれば、ヘルシンキ会議まで残り1ヶ月であり、特にオランダは取りまとめを急いでいた。そのために消極派国家に対する妥協としてこの条文が出されたのであろう。
- ⁸⁹ Draft text for Decision Part Final Document by USA, CSCE Special Commissioner on Ethnic and Minority Issues, art. 4. 米国提案ではSC (Special Commissioner) であるはずだが、米国案ではHCとなつてゐる。
- ⁹⁰ *Ibid.*, art. 2
- ⁹¹ *Ibid.*, art. 5(b)
- ⁹² Kemp, supra., p. 87
- ⁹³ First draft of the mandate for the CSCE High Commissioner for Minorities, Chap. IV.
- ⁹⁴ HM.1, Chap. IV, para. 7.
- ⁹⁵ *Ibid.*, Chap. IV, para. 8.
- ⁹⁶ HM.1, 3項。ただし、初代HCNMは7年半の任期であった。
- ⁹⁷ First draft of the mandate for the CSCE High Commissioner for Minorities, Chap. III
この条文中では、"facilitates"を用いてることから、ODIHRとの関係では水平的関係であることが示唆されている。
また6月20日提出のイギリス案でも同様の表現であり、この関係においては共通の了解が形成されたと考えられる。
- ⁹⁸ 6月20日提出の英国案第7条参照。
- ⁹⁹ CSCE High Commissioner on National Minorities, 24. June, 1992, art. 8
- ¹⁰⁰ First draft of the mandate for the CSCE High Commissioner for Minorities, 前文。
- ¹⁰¹ Revised Draft, June 3, 1992, chap. 4, art. 10, para. 1
- ¹⁰² Cees Homan "Interview with Max van der Stoel, former High Commissioner on National Minorities" *Helsinki Monitor*, vol. 13, no. 1, 2002, p. 6. ストールによると、アルバニア・マケドニアにアルバニア系コソヴォ住民が難民として大量に流入してきており、特にマケドニアの民族間バランスが揺らぐことを考慮し早期警戒を発した。
- ¹⁰³ 庄司克弘「欧洲審議会の東方拡大と『民主主義の安全保障』の構築」『横浜国際経済法学』第8巻2号, 1999年, 26-30頁。例えば欧洲評議会加盟に当たっては、欧洲評議会規定第4条に基づく要件が必要である。しかしロシアの加盟が死刑を廃止していないにも関わらず承認するなど、結果として既存加盟国の政治的調整による部分が大きい。加盟条件に関する議論については庄司克弘「欧洲審議会の拡大とその意義—ロシア加盟を中心に」『国際法外交雑誌』第95巻4号, 1996年, 1-27頁、庄司克弘「欧洲審議会の東方拡大と『民主主義の安全保障』の構築」『横浜国際経済法学』第8巻2号, 1999年, 21-38頁参照。
- ¹⁰⁴ 一国の安全保障上の問題はすべての国家の安全保障にかかわる、とする安全保障観は包括的安全保障 (Comprehensive Security) と呼ばれるものであり、後の1994年12月に開催されたブダペストサミットにおけるブダペスト宣言に結実する。詳しくは吉川元「CSCE 民主化支援と予防外交—民主的平和の構築に向けてのヨーロッパの実験」『平和研究』No. 19, 1995年, 30-45頁、及び吉川元「OSCE 予防外交と共通の予防外交」『修道法学』(広島修道大学) No. 38, 1997年, 55-91頁参照。
- ¹⁰⁵ P.Terrence Hopmann "Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign policy" *Peaceworks*, no. 31, 1999, United States Institute of Peace, at p. 12
- ¹⁰⁶ ユーゴスラヴィアの資格「凍結」に関しては、1992年5月のCSOにおいて決定された。なお、スロベニア・クロアチア・ボスニア・ヘルツェゴビナは国家承認などの関係からヘルシンキ首脳会議からの参加である。新ユーゴスラヴィアの国際機関における法的地位に関しては、山田哲也「ユーゴスラヴィアの国際連合における地位について」『法政研究』(九州大学)、第67巻第2号、2000年、109頁-140頁参照。
- ¹⁰⁷ Flynn&Farrel, *ibid.* pp. 508-509

¹⁰⁸ HCNM, GAL/5/00, 2000

2000 年上旬にトルコ南東部に対する訪問許可を求める HCNM に対して、トルコ外相は 7 月 14 日に不同意の旨の親書を送付した。それに対して HCNM はヘルシンキ文書第 3 条及びストックホルム閣僚理事会を引き合いに出しトルコ政府の態度を「沈黙を保つ必要はない」などと批判し、ローザンヌ条約にあるマイノリティ保護枠組の順守をもとめた。これに対してトルコ政府は反論するが、HCNM は早期警戒ではなく情報収集が目的であるとし、再度訪問許可をもとめる。しかしトルコ政府は HCNM の権限にある早期警戒の必要な状況に現在なく、トルコはローザンヌ条約によって認められたマイノリティ（ギリシア系・アルメニア系キリスト教徒）のみ保護する義務があると返答した。これに対して Stoel は、ヘルシンキ文書第 11 条によって情報収集は認められていると再度反論、結局訪問が認められた。トルコにおける「高地トルコ人」（クルド人）政策の緩和がこの時期からおきていることから、HCNM の関与が国際的意思の存在をトルコ政府に認識させ、さらに政策の緩和が行われた一要因であるということを考えられなくはない。

論 説

1949年外為法と外為行政

外国為替管理委員会の役割と外為法の成立過程を中心に

佐 竹 修 吉

目次

はじめに

1. 成立の背景

1.1 占領下の日本経済

1.2 占領政策の転換

2. 1949年外為法の成立過程

2.1 外為委の設立

2.2 外為法の成立過程

2.3 外為委の廃止

2.4 外為法の特徴と管理制度

おわりに

はじめに

小論では1949年に制定された日本の「外国為替および外国貿易管理法」(以下、外為法と略記)の成立過程を取り上げ、その特徴を考察する。

戦後の日本経済は、貿易取引を拡大させながら復興と成長を遂げた。輸出指向型の経済成長は日本経済の特徴の一つとして論じられてきた。また一方では、資本移動を制限することで、国内金融制度を維持し、外国資本から国内経済を保護してきた。

こうした日本経済の対外的な特徴は、産業政策や金融行政などの国内経済にまつわる諸政策の結果としてそれぞれの分野において多くの議論がなされてきた。しかし同時に、対外経済取引を管理する政策は、こうした国内の経済政策が有効

に機能するのに不可欠であったし、日本経済の対外的特徴に直接的に関わる政策でもあった。対外経済取引についての政策がどのようなものであったか、戦後日本経済における役割を検討する必要がある。

また、対外経済取引の管理は、国内の金融行政を自律的にしたり国際競争力を強化したりするような、国内経済の諸政策の間で生じる国際経済への関わり方を調整する政策でもある。それは、国内経済制度を国際経済に対しどのように関わらせるかという政策であると同時に、国内経済制度内の諸側面をどのように調整するか、という政策でもあった。こうした対外経済取引の管理は、どのように決定されてきたのであろうか。国際取引の自由化の度合や取引量から国際化を測定するだけではなく、そうした対外取引の規制について、誰が何をどのように管理してきたのかを明らかにする必要がある。例えば、規制の仕組みは一元的なのか、多元的なのか。法律は改定しやすいのか改定しにくいのか。行政の権限が強いのか、弱いのか。制度の違いによって、政策のあり方はまったく違ったものになる。このような観点から、外国為替の中でも相場にまつわる「外為政策」ではなく、規制のあり方にまつわる「外為行政」に焦点を当てることにしたい。

外為法は、対外経済取引を全般的に管理することを目的とした法律であり、戦後の国内経済と国際経済との関係を為替面から規定してきた。占領下の1949年に成立した外為法は、1979年まで大きな改正がなされなかった。戦後経済制度の形成期から復興と高度成長の時期の外為行政を規定した外為法は、どのような特徴を備えたもので、どのように制定されたのだろうか。1949年外為法の成立過程を連合国総司令部（GHQ）および当時の大蔵省、通商産業省、外国為替管理委員会（外為委）などの関わり方を中心に検討を行う。中でも、総司令部によって設置された外為委の役割に焦点を当て、戦後外為制度の形成過程を浮彫りにする。

1. 成立の背景

ここでは、1949年11月に第6回臨時国会で可決・成立し、12月1日に公布された外為法（1949年外為法）の成立に至るまでの背景と、当時の経済状況および政治環境を概観する。そこでまず、敗戦から占領下にかけての日本経済の状況を述べ、

次に連合軍の占領政策の転換と日本の外為管理当局の関わりについて論じることにする。

1.1 占領下の日本経済

1949年外為法は、連合国軍の占領下で成立した。当時の経済状況は、全面的かつ長期におよぶ戦争の被害によって破壊と疲弊が甚だしかった。1945年からの占領期の復興は容易ではなく、戦前の経済水準に復帰することすらおぼつかない状況であった。例えばアンガス・マディソン（2000）による実質GDPの推移（図1）を見てみると、1913年を100とした数値で、1943年の299と比べると、1945年には143、サンフランシスコ講和条約締結時の1951年においても255であった。また、大蔵省財政史の当該年の資料によると（図2）¹、産業活動総合指数（産業の生産量がある一定時期における生産量を基準に指数化した数値）は1932～1938年を100として1944年には209であったが、1946年には49にまで落ち込み、1951年には148であった。

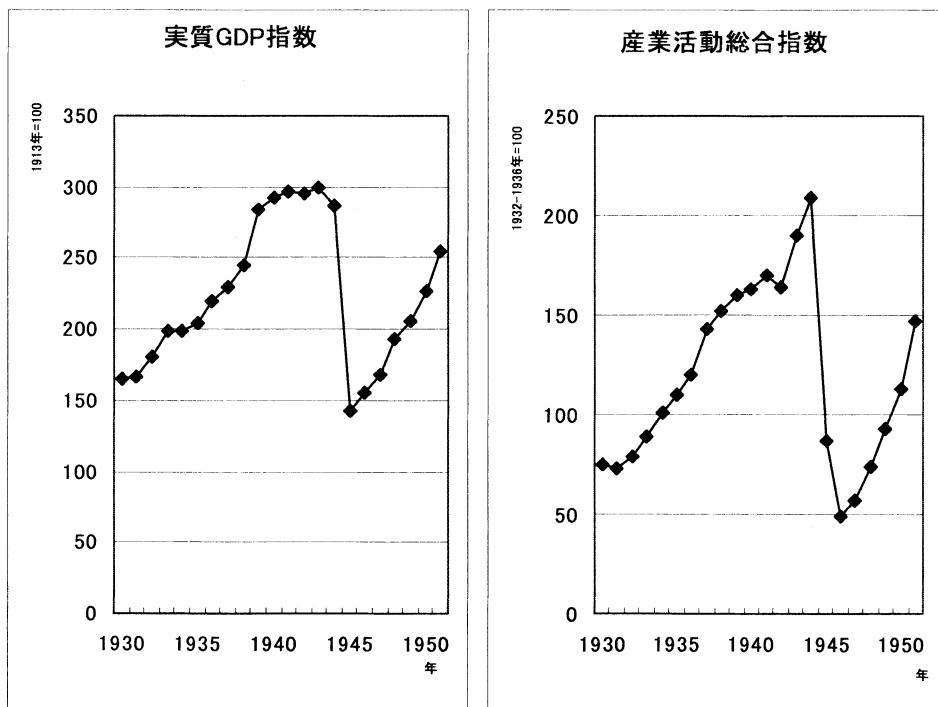


図1：実質GDP指数の推移

図2：産業活動総合指数の推移

出所)アンガス・マディソン（2000）p.223 出所)大蔵省財政史室（1981）p.88

戦時中の輸入超過により（図3）対外購買力は低く、さらには食料移入元であった海外領土を喪失した上に復員・引揚による人口急増で食糧難が発生した。食料やエネルギーを輸入するためには、輸入のための資金が必要であった。1949（昭和24）年版『通商白書』は次のように記している。「こうした食糧及び工業原料等の不足が輸入によって賄われない限りわが国の国民経済は一日も維持できない。そしてこのような輸入を可能ならしめるためにはわが国の輸出が行われ、その輸入資金が造出されねばならない」²。

輸出余力も乏しく外貨準備も払底した中、必要とされた輸入資金はアメリカによる対日援助によって賄われるところが大きかった（図4）。また、輸入地域はアメリカを中心とする「米州」の割合が高かった（図5）。

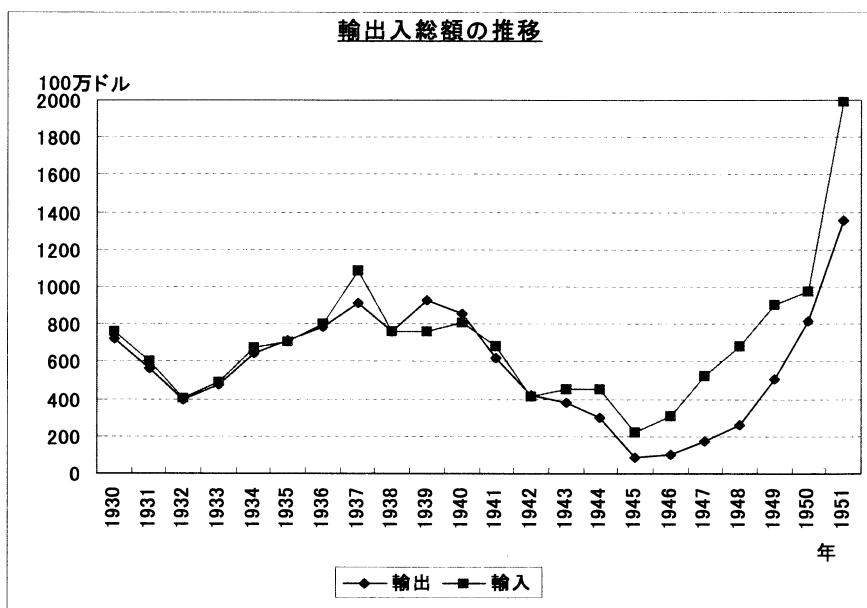


図3：輸出入総額の推移

出所)大蔵省昭和財政史(1981) p.105より作成

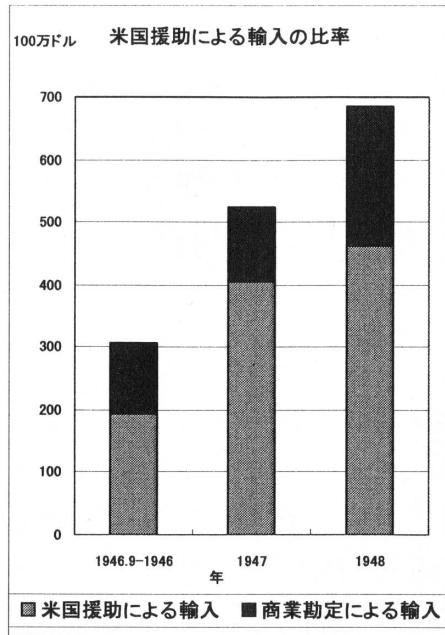


図4：米国援助による輸入の比率

出所) 経済企画庁(1962) p. 47

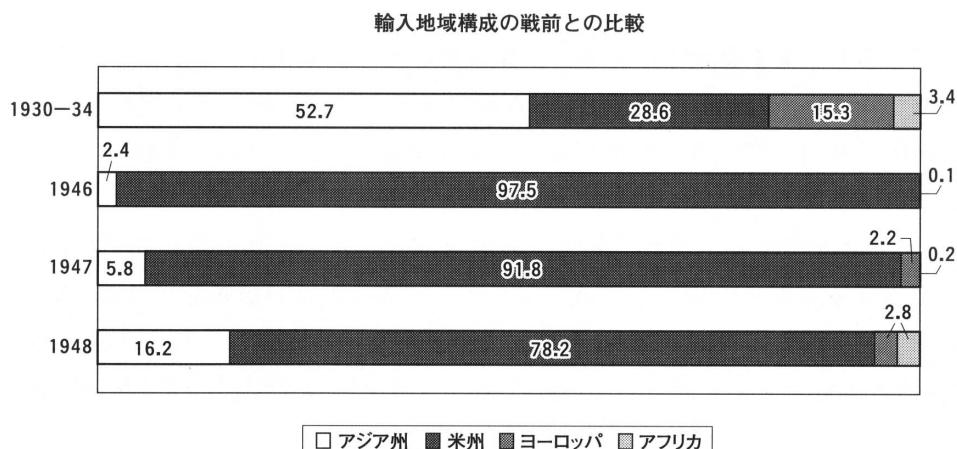


図5：輸入地域構成の戦前との比較

出所) 通商産業省(1949) p. 38

このように、敗戦時の日本経済は生産力を失い、食糧難に直面しながらも食料輸入に充てる外貨準備も輸出余力も乏しく、アメリカの援助によってその多くの部分を補った。また、輸出入規模は縮小した上に、輸入超過も持続し、輸入におけるアメリカ市場の割合は高い水準であった。占領期の日本経済は、アメリカに大きく依存し、貿易・為替制度の整備の重要性が高かった。

1.2 占領政策の転換

占領軍の初期の目的は、日本を「非軍事化」「民主化」することで二度と戦争を起こさせないようにすることであった。アメリカの戦後政策を策定する機関となつた国務・陸軍・海軍連絡委員会（State-War-Navy Coordinating Committee、NCC）は、『降伏後における米国の初期の対日方針（SWNCC 150/4）』をトルーマン大統領に提出した³。1945年9月22日に発表された『初期の対日方針』は、「究極の目的」として「日本国が再び米国の脅威となりまたは世界の平和および安全の脅威とならざることを確実にすること」と「平和的且つ責任ある政府を究極に於て樹立すること」を掲げ、間接統治を明記するなど占領にあたつての基本的な方針を示していた。

『初期の対日方針』第四部の六の「国際通商および金融関係」には、占領下日本の対外的な貿易・金融政策について記されている。すなわち、「一切の商品輸出入、外国為替および金融取引に対し統制を維持すべき」とされ、「統制実施の為にとるべき政策およびその実際の運営はいずれも占領軍当局の政策に違反せず、特に日本の獲得する一切の対外購買力が日本国の欠くべからざる必要の為にのみ利用される事を確実にするため最高司令官の承認および監督をうける」とされている⁴。すなわち、統制の維持、輸入の必要物資への限定、最高司令官の承認・監督の必要性が明記されている。そして、『ポツダム宣言』に「平和国家としての日本経済を維持するに必要な原料等の輸入とそれを支払うための輸出は許可される」と記されている通り⁵、輸出入の方針は必要な原料等の輸入についてのみ許されるという限定的なものであった。

このように、当時の日本経済に対するアメリカの方針は、復興よりも戦前から

の制度の改革を目指して財閥解体や財界人の追放など経済の非軍事化・民主化を優先し、貿易は、必要最低限の輸入と、それを補うための輸出を企図する極めて限定的なものであった。例えば、日本の賠償規模確定の目的でアメリカから派遣されたエドウィン・ポーレー⁶が1946年4月1日に勧告した最終報告書には、「日本人の生活水準をアジアの隣接諸国より高くない水準に抑制する」、「資源の国内依存を高め、日本の輸出規模を最低輸入需要をまかなう範囲に制限する」、「日本の輸出産業は、日本国内の原料に依拠できるもの、あるいは戦争に直接寄与できるものではなく、しかも輸入原材料を大量に使わなくてすむ労働集約的な製品に重点を置くべき」などのガイドラインが示されていた⁷。

貿易管理の体制としては、1945年10月9日付の『必需物資の輸入に関する覚書』によって「輸入品の受領および分配の責任を負ふ機関を設置すべし」⁸として貿易専管機関の設置と、その経理を明らかにする「貿易資金」の新設が命じられた。これに従って1945年12月14日に貿易庁が商工省の外局として設置され⁹、12月22日には「貿易資金」が設置された。その後、1946年4月3日付の覚書『貿易庁に関する件』によって、貿易庁は一元的な貿易専管機構として、総司令部の直接の指揮監督を受けることや貿易資金の運営をおこなうことが明示された。また輸出については1946年3月16日付『輸出手続に関する覚書』によって、総司令部の指令によって輸出する「指令輸出」の他に、日本側の申請に対する総司令部の発注・引渡の承認によって輸出する「承認輸出」が認められた。また、輸入に関しても、手続きは具体的に定めず、何をどれだけどこから輸入するかは、総司令部ないしアメリカ当局が決定するものとされた。¹⁰

このようにして、総司令部の事前承認を得られない限り一切の輸出入は不可能となり、貿易に伴う為替業務は外国銀行が取扱い、また輸出売上金も総司令部によって管理されることになった。

しかし、ソ連との冷戦を背景とするアメリカの対日政策の転換に伴い、日本経済の早期復興の必要性が急速に認識されるようになった。中国では1947年から国民党の国民政府軍と共産党の人民解放軍の内戦が激化し、1949年には首都南京が解放軍の進攻により陥落し、国民党政府は台湾に移り、10月には共産党による中華人民共和国が成立した。また、朝鮮半島は、1948年に大韓民国と朝鮮民主主義

人民共和国が成立することで南北に分断された。こうした東アジアの緊張の高まりは、総司令部が日本経済の復興を重視する基本的な要因となった。1947年、陸軍省民生部のチェシュルダイン大佐は、マッカーサーに提出した賠償政策に関する報告書で、「日本は、共産主義に対する資本主義的民主主義の戦いが進みつつある戦場である。アメリカは、この戦いに勝利を收めなければ、東洋における威信を永久に失う」と示している¹¹。

アメリカの戦略的転換によって、日本経済の自立は焦眉の急として認識されるようになったが、これをアメリカによる対日援助で支えるには限界があった。この当時、日本の輸入総額に占めるアメリカからの援助資金の割合は極めて高かった（1947年は77.2%）。また、アメリカの対日援助額は、1946年に1.1億ドル、1947年には3.1億ドル、1948年に3.7億ドル、1949年に3.9億ドルと、増大し続けていた¹²。そして、輸出によって外貨を得ない限り日本はアメリカの援助を必要とせざるを得ないことから、アメリカの対日輸出を維持・成長させるためにも日本の支払能力の増強が必要との認識が広がった。ドレーパー陸軍次官と共に来日した財界人を主要メンバーとするジョンストン使節団¹³は、1947年5月に『ジョンストン報告書』を発表し、日本が解決すべき問題は、1、生産の増加、2、インフレの収束、3、貿易の拡大、と相互に関連しあっていることを指摘した。特に日本の貿易復興は「米国の納税者にとっても必要である」とし、「現在の日本政府によって殆ど独占的に行われている外国貿易は可及的早く民間に復帰させるべき」との勧告を行った¹⁴。また、1947年3月に経済科学局調査統計課が作成した「日本経済均衡の為の可能なプログラム」では、賠償計画の見直しや、加工度の高い重化学工業製品の輸出による復興なども提案されている¹⁵。

こうして日本経済の再建の為に貿易政策の転換が図られ、貿易制度の再整備が進められた。1947年6月10日、司令部は制限つきで民間貿易を再開する声明を発表した。1947年7月29日付のSWNCCによる『日本の民間貿易再開』では、長期的政策目標として、民間貿易のバランスの取れた拡大と成長の追及や、国際通商における貿易障壁をなくすなどの目標が掲げられた¹⁶。輸出に関しては、1948年8月15日から総司令部・貿易庁の承認を得て日本の貿易業者が外国の貿易商との間で直接輸出契約を結ぶB・Sコントラクト方式（Buyer-Supplier Direct Contract）が実施されるなど、引き続き制限が多く当局の承認も必要な取引が徐々に民間に

移行するようになった。

冷戦という国際環境の変化を受けて日本経済の復興が重要な政策課題となり、経済自立化の一環として貿易の拡大や貿易の民間への移行が進められるようになったのである。1948年12月に総司令部から通達された『経済安定九原則』の第6項には、「外国貿易統制事務を改善し、また現在の外為替統制を強化し、これらの機能を日本側機関に引き継いで差し支えなきにいたるよう意を用いること」も示された¹⁷。この結果、貿易・外為・外貨管理は総司令部から日本政府へと移管することになり、管理体制の整備が進められるようになったのである。

2. 1949年外為法の成立過程

総司令部から対外経済取引の権限が移行されるに際して、日本政府は管理体制の整備を進めた。ここでは、為替を管理する大蔵省、貿易を管理する商工省（1949年5月25日から外局の貿易庁と石炭庁を吸収して通商産業省、通産省と略記）、そして貿易・外為・外貨管理の政策を調整するために1949年3月16日に総理府外局に設置された外国為替委員会（以下外為委と略記）の対応に注目しながら外為管理制度の形成過程をその基本法ともいべき1949年外為法の決定過程について検討を行う。

2.1 外為委の設立

総司令部から日本政府への外為移管の動きを受けて、日本政府内では幾つかの管理制度構想が案出された。大蔵省ではイギリスの為替管理法や戦前の外国為替管理法などを参考にして、一元的な為替管理を構想した法案が作成され、商工省でも「貿易管理法案」が検討されていた。

一方、1949年2月2日付けの覚書『外国為替管理に関する件』¹⁸により、総司令部は日本政府に対して外為委の設置を命じた。この覚書によると外為委は、「復興に不可欠な貿易計画および投資計画の増進に資するように企画され、かつ国際通貨基金の加盟国が実施している外国為替管理の一般的特徴に合致する外国為替および貿易の総合的管理を確立するに必要な措置を速やかにとる」ための機構

であり、「現存する日本政府の各省庁から独立してこれを設置する」とされている。また、委員は「優秀で効率的かつ不偏不党な任務を遂行するに足るように、任期を定めてこれを任命し、かつこれに報酬を与えるべきである」としている。また、その役割としては、管理手続きの調整および規制、政府関係機関の職務上の責任分担、為替取引に基づく海外または国内の政府資金の行政的管理、事務手続きならびに統一的決済の確立と承認の基準、外国為替政策に関する立案・勧告などが挙げられている。つまり、外為委は、外為管理事務を掌握し、政党色に染まらず、官僚行政の弊に煩わされず外為行政を「コオーディネート」する行政機関として想定されていた。こうして1949年3月16日、外国為替管理委員会令が公布・施行され、外為委は総理府の外局として発足した。委員長には元横浜正金銀行総務部長兼調査部長で、大蔵省終戦連絡部長を務めた木内信胤が就任した。

しかし、為替管理を一元的に管理・調整する新しい機構の設立には、外国為替を管轄する大蔵省だけではなく、貿易を管轄する商工省もともに反発した。木内委員長の証言にも以下のような言及がある。「日本政府は極力抗争して、管理委員会というようなものをつくることに反対した。それにもかわらずこのダイレクティヴが出たという経緯があった¹⁹。」「コオーディネートとは何事だと、それで反対されて、しかたがないから外国為替管理委員会は吉田総理直属ということになった²⁰」。木内委員長の待遇をめぐっても、「司令部は委員長を認証官、つまり大臣待遇にしろと言ったのだが、これも大蔵省の反対で流れた²¹」と木内氏は証言している。

それでも、アメリカ側は日本政府への外為管理の移行を進めるに際して、大蔵省や商工省に直接移管せず、外為委の調整機能を重視しようとした。これを受け外為委は日本側の既存官庁の反発にもかかわらず、アメリカ政府の厳命によって外為行政を引き継ぐ機構として設立されたのである。再び木内委員長の証言を引くと、「（外為委の設置された）場所は日銀だった。日銀は小さな部屋を一つくれたのです。それを司令部の者が見に来てほんとうにおこった。日銀に大砲をぶち込むといって、日銀をしかりとばした。たちまち待遇が変わって、大きな部屋へ入りました。」²²

アメリカは、日本の復興を当時形成期にあったブレトンウッズ体制の一部として捉えていた。1948年6月、トルーマン大統領が占領下の日本に最惠国待遇をできるだけ多くの二国間協定対象国から得るように努力せよ、と指令したにもかか

わらず、これに同意したのは2国に過ぎなかった。同年8月のGATT会合でも占領地域への最恵国待遇問題を持ち出し、翌1949年4月のGATT会合でも持ち出そうとしていた。しかし、日本の戦前のイメージから「悪徳輸出業者」という印象が強く、日本による競争への保障もなかつたため、イギリス連邦諸国などの反対によって合意が得られなかつた²³。外為と貿易の権限を移管するに際しても、日本の国際機構への参加を念頭に「合理的管理を確立する」ことが総司令部によって指示されていた。

一方、大蔵省・通産省をはじめとする経済官庁の間には、激しい権限争いがあった。大蔵省は外為委が成立する以前の1948年10月3日の時点で、為替管理は「外貨保全の見地から一元的な所管のもとに行われることが望ましく、これは「通貨安定の問題と直接の関係をもつ点から、」「大蔵省に属する」という意見を総司令部に提出していた²⁴。大蔵省は、戦時中の1942年に植民地からの物資調達のために貿易為替の管理が大蔵省から商工省（1943年11月から1945年8月まで軍需省）に移されたことで「為替当局が二元化し、（略）戦後にわたって面倒な問題を残すことになった」と認識し²⁵、敗戦後においてはあらゆる外国為替を一元的に管理しようとしていた。一方、通産省は、外局であった貿易庁を吸収した時には既に貿易庁から外為委に外国為替の権限が移されており、外為管理の「調整」は通商行政にとって死活問題であった。

大蔵省と通産省の外為管理をめぐる争いが予想外に激しかったことから、経済制度の整備を急ぐアメリカとしては外為管理の移管に際して調整役としての外為委を設置した。木内委員長の証言によると「司令部の人の説明によれば、当時は外国貿易も外国為替も非常な変則的な状態にあつたので、早くノーマルな為替管理を実現して通常の姿を持って行きたいという意図を持つていた。（略）（司令部の人によると）大蔵省と日銀と通産省とは『They could never get together』でいくら待つても日本側はしかるべき案を出すことは出来なかつた。それでやむを得ずダイレクティブを出して為替管理委員会というものをつくることにしたのだ、とこういうのが彼らの言っていたことです²⁶。」

つまり、大蔵省も商工省もそれぞれの為替・貿易に関する権限をめぐって激しく対立していたが、これらに代わる新しい管理機構の設置となると、共同して反発したのだった。当時大蔵省理財局長であった石田正の占領後における証言を少し長いが引用すると以下の通りである²⁷。

「外国為替委員会については、これはもう完全な権限争いですね。

輸出入ということが重点になつて、そうして為替がくつついているという形でずっと来たわけで、そこに通産省なり商工省とすれば、為替もおれの方でやるのだ、それに対して大蔵省の言い分は、為替は一元的に大蔵省がやらなければおかしいのだという主張をして、始終対立していたわけです。

そこへ忽然と外国為替管理委員会の問題が起つちやつて、金庫番だというような形で司令部がそういうものをつくれということを言つて來たわけです。(略)

ポリシーの問題は外国為替管理委員会をつくつて、そこでやらせようという考え方は司令部の一部にあつたと思うのです。

ところがこれに対しては大蔵省も通産省も一致しておる。一体ポリシーとか許可をするとかいう権限は今までの官庁がちゃんと持つてゐるのだ。

それ以上に機関を設ける必要はないということで総合的にやる何というのは両方で蹴つてしまつたわけです。それを司令部は押し切れなかつたのじやないですか。

結局、当時の担当官が悪かつたのじやないですか。」

従来の総司令部の貿易・為替管理は、貿易と為替の両方を一元的に管理していたが、日本においては「為替は大蔵省、貿易は商工省」という戦時の役割分担があった²⁸。しかし貿易取引において為替業務は殆ど不可欠であるため、各省の主張する管理の範囲が競合する部分が多く、激しい権限闘争によって、容易に妥協できなかつたのである。これに対し外為委はそれまでの日本の官僚機構にはなかつた機構で、大蔵省と通産省の深刻な権限闘争を調整する役割を課せられた。

2.2 外為法の成立過程

1949年3月16日に委員会が設立されて以降、7月頃までの外国為替管理に関する審議が行き詰まっていた。総司令部に呼び出された木内委員長は、経済科学局財政課長代理ジョン・R・アリソン (J. R. Allison) からの求めに応じて「十一箇条か十

二箇条かを書き上げてみた」ところ、「それは非常に評判がよかつたという報告を聞いて」「立法にとりかかつた²⁹」。

外為委は対外経済取引法体系の整備に向け、為替管理権限を外為委と大蔵省、通産省の主管に応じて分け、総合調整は外為委が行い、為替管理は外為銀行が行い、輸出入は出来る限り自由とする、という簡明な管理体系を構想した³⁰。しかし、外貨資金の管理、為替取引の範囲、為替政策の立案・調整などについて「はなはだしいまでの権限争いが生じ」³¹、「それはしばしば実態的な問題を離れて単に抽象的に権限だけを争うというような奇観を呈するときすらあり、慎重に考究さるべき為替管理の体系的構想は、官庁間の権限争議の中にいたずらにもてあそばれるに至った」³²。外為委は大蔵省草案に外為委の考えを織り込んだ委員会案を作成し、関係各省との共同作業を通して練り直し、1949年8月9日には「渉外取引統制法案（仮称）要綱案」（外為委が中心にとりまとめたことから、「木内構想」とも）をとりまとめ、10月には第四次案まで作成した。しかし、外貨資金管理をめぐる対立によって合意には至らず、外為法案の作成作業は行き詰まってしまった。

こうした事態の中、総司令部の要請に応じて、9月19日にはアメリカ陸軍省のフリール（O. Freile）を団長とする国際貿易調査団が、続いて10月には西ドイツ合同輸出入機関理事長のローガン、次いで国際通貨基金（IMF）ムラデク（J. V. Mladek）と、ウイチン（E. A. Wichin）が来日した³³。フリールは貿易の全面的な民間移管と貿易手続の簡素化などを勧告したが、輸出推進を強調し、輸入については通産省を通じて許可申請を要するなど制限が強いことが特徴である。一方、ローガンは二年の間に西ドイツの貿易高を3倍にした実績から、外貨予算方式や為替管理の銀行主義、輸入先行による輸出促進、双務協定の促進などを提案した。これは総司令部が進めてきた輸出によって得た外貨の枠内で輸入する方式とは異なった構想であった。輸出入の管理・実施計画をめぐっては、これを管轄する通産省と調整機関としての外為委との意見対立から暗礁に乗り上げた。

総司令部は民間貿易の早期拡大を重視し、1949年10月28日には「マッカーサー声明」によって輸出は同年12月1日から、輸入は翌1950年1月1日から全面的に民間取引に移行するよう指示した³⁴。それでも日本側の権限闘争のため法案作りは難航し、11月10日、増田甲子七内閣官房長官は総司令部経済科学局局長代理のライダー（W. T. Ryder）に調整を依頼した。また、IMFのムラデクとウイチンは、将

来日本がIMFに加入できるように貿易・為替体制を整えておくことを主眼に『日本の外国為替及び外国貿易管理に関する報告書』を総司令部に提出し、11月15日に総司令部から日本側に提示された³⁵。ムラデク・ウイチン案は「為替及び貿易取引に対する直接管理の制度が、日本にとって最適の制度である」として管理の権限を政府に与え、外貨予算制度などを提示しつつも、管理の具体的な内容は行政上の命令に委任するという極端な委任立法であった。また、こうした勧告を受けて外為委は第5次案を作成して関係官庁に提示したが、権限問題が解決せず、輸出入管理に関する臨時立法のみが国会提出される気配が濃厚となつた³⁶。

総司令部は、流産しかけていた法案を拾い上げ、ライダーが中心となり、ムラデク、アリソン、経済科学局外国貿易課ラッセル・W・ホール(R.W.Hale)などが加わり、日本側と共同委員会を設置し、委員会第6次案およびその修正案を土台として、共同で11月中旬から下旬にかけて昼夜兼行の作業を続け、ムラデクの専門的意見を参考した法律案を極めて短時間の間に取りまとめた。当時、外為委為替課長の職にあった渡辺誠は、この時のことを次のように記している。

「外為法は、GHQと日本政府及びIMFの専門家の短日月の共同作業の末に、最終的にはGHQ側が英文で書き上げ、それを法制局の澄田（智）参事官のところへ持ち込み、一晩がかりで日本語に書き改めた。（略）しかもその上に、為替管理の所管をめぐって大蔵、通産、外為委等が、GHQもほとほともてあますほどの論争をし、さらに途中から貿易管理も割り込んできて、それらの無理な妥協が法文の中に織り込まれるに至った」

こうした経緯を経て、「外国為替および外国貿易管理条例案」は、1949年第6回臨時国会で内閣提出されて11月27日に衆議院、11月30日に参議院でそれぞれ可決され、12月1日の公布に間に合つた。

このように、大蔵省・通産省と外為委の間で権限争いが繰り広げられることで法案作成過程は難航を極めた。総司令部の強力な指導により、IMF加入を視野に入れつつ法制化することには成功したが、具体的な部分については調整がつかず、「短日月の共同作業」により禁止的法律を行政が緩和化していく委任立法形式がとられることになった。

2.3 外為委の廃止

1949年12月1日の外為法の公布とともに、『外国為替管理委員会設置法』が公布された。既述の通り、外為委は総司令部の「指令」によって設置され、外為行政の中心的役割を担ってきたが、これにより法律に基づく委員会として設置されることとなった。「為替管理法等一連の法律によって関係各省の権限に分界をつけたのだから」³⁷ということで、設置法第3条の「掌握事務」は、旧委員会令第2条が「総合的に調整された統制及び管理を行なう」としているところが削られ、「外国為替資金の適切かつ正当な仕様を確保する」と改められた³⁸。外為委は、外為法の成立時に根拠法を得るとともに「コオディネート」の権限を奪われたのである。

また、1949年外為法の12月1日の公布とともに施行されたのは輸出についての部分のみで、輸入については翌1950年1月1日から施行された。さらに、輸出入以外の規定については3月31日までに施行されることとなっていたため、政令・省令・規則などの起案準備をしていた。しかし、予定期日までの施行が困難となり、3月の通常国会において施行期日を6月30日まで延期した。

この間の作業を以下、木内委員長の証言で追ってみると³⁹、「国際通貨基金の専門家が置いて行つた、非常に抽象的な、純理的な、また元来英文からの和訳であるところの法律をこねまわして、それに基づく政令省令、為替管理規則といったようなものをどうしてつくろうかというので苦労した」。外為法の貿易部門を先に実施し、同時に外為委の調整機能が失われた事で、この作業は大蔵省が中心となって進められた。「実施していなかつた輸出入以外の部分の政令および省令をつくるという仕事は、われわれの手を離れて主として大蔵省の仕事となつた。」

そして6月初旬には「ほぼ最終案と認められるものが出来上がつた」⁴⁰。しかし、大蔵省は外為委に任せざるを得なくなる。「大蔵省がつくるものを司令部はどうしても賛成しない。最後にこれじやいつになつてもだめだというので（略）私ども（外為委）はまた六月の初めから再びこれを受けとつて、曲がりなりにもつくつて実施したのが六月末でした。⁴¹」

こうした経緯の中で、大蔵省は外為委の権限事項の追加を一時的に認めたものと考えられる。そしてこの1950年6月時点の案を基礎として外為委設置法の改正が進められたが、「関係各省との間に十分な了解を得るにいたらず」、翌1951

年4月1日によく改正された。

改正外為委設置法では、第3条の掌握事務に「外国為替取引及びこれに関連する外国貿易の取引の手続きについて、この条に規定する委員会の目的を達成するために必要な調整を行うこと」として「手続きについて」の「調整」が書き加えられた。大蔵省は為替管理について総司令部の賛成を得るために外為委の「コオディネート」を復活させることを認めたのである。

ところがその後すぐに、総司令部による占領の終了が現実化していくなかで、外為委廃止論が台頭しはじめた。廃止論は、総司令部による管理が終わること、当時の為替管理委員会に要求された問題が解決したことなどを根拠とした。大蔵省為替局総務課長の宮川新一郎は次のように外為委の廃止を説明している。⁴²

「今日既にアタッチメントの問題や司令部のコントロールが無くなつた以上、簡素にして責任の所在が明確な機構を樹立することが望ましく、また財政金融貿易等国家の重要施策に重大な関連を有する為替管理機能が内閣の責任の外において営まれるということは極めて不適当であることを思い合わせる時、今回の決定は蓋し当然の帰結といえるであろう。」

また、通産省も外為委を中心とする外為管理制度について、「基本的為替政策の所管」が不明確であること、為替管理と外貨資金管理の乖離が貿易政策を外貨ポジションに従属させてしまうこと、為替管理実施機関が複雑化していること、外為委の同意制が重複していること、などを挙げており、批判的であった⁴³。大蔵省と通産省は折衝を進め、1952年春には外為委廃止の方向で機構改革の方針を固めていた。

木内委員長は、外為委は「運営が極めて困難な機構」であるが、運営上にそうした困難があることを「日本の欠陥から来ているのかもしれません、ことに外為（委）の機構に表現された根本的な考え方には、すこぶるいいものが含まれていると信じていたから、これがそのまま消えてなくなることは惜しいと考えた⁴⁴」。そこで、委員会は、「この問題の研究をしかるべき調査機関に依頼し（略）その結論を天下に公表して、日本国の輿論及び国外の反響も知った上において所要の改革をする」ことを希望した。3月20日頃、この方針を木内委員長が吉田首相に見せ

たところ、吉田は一旦これに賛同しながら、後に翻意した。「総理はこの思想に全面賛成であつて、そのような調査機関の組織、その長たるべき人の人選にまで話が触れた⁴⁵」「しかし、この案は池田さん（勇人、当時蔵相）が反対して」⁴⁶「四月七、八日頃総理からこの前の話はやめにして、外為は一応解散することにしたとの話があった」⁴⁷。

木内委員長は、5月26日に「為替管理機構改革問題に関する意見書」を作成し、「調査会設置の案及び外為の態度表明の材料と」した。そこでは、外為委改革の「根本的なものの見方」として、以下の5点を挙げて外為委の存続を訴えている⁴⁸。

- 一、為替の管理は、貿易の管理と一体的に構想され運営されなければならない
- 二、為替管理は、一省一局の専管事項とするにはあまりにも複雑多岐な仕事である
- 三、およそ権力は、あまり多く一人の手に集中されるべきではない
- 四、為替管理の責任者には、専門家をあてるべきである
- 五、為替管理はある程度政治から独立して運営されるべきである⁴⁹

また彼は、こうした視点に則り、外為委が廃止されるのであれば、その権限を独立的な中央銀行に任せるべきであると考えていた⁵⁰。

「為替管理は次第に貿易面から遠ざかつて、資本移動面に映るべきものであることとも考え合わせて、これらのすべては中央銀行にまかせられるのがいいのである。（略）日本銀行の実体は、その伝統においても、その実力においても、また政府がこれを遇する態度においても、上記のごとき理想によって運営さるべき為替管理の適格者とは考えられなかつた。であるから日本銀行が所期の改革を経て、その適格性を確保することを条件として、上記のごとき理想に準拠して、為替管理委員会が日本銀行に吸収されるのをわれわれはよいと考えていたのである。」⁵¹

そして、大蔵省に外為委の機能を吸収するという勢力に対しては、「これらの

諸原則はその根本から覆されて、恐らくはこれらの原則を全然知らなかつた戦前の為替管理に舞い戻ることになる」として反対していた。

木内は、外為委が廃止された後、次のように回顧している⁵²。

「結局のところ大蔵省は、司令部のつくった為替管理の制度を腹の底からは決して賛成しなかつた。いつか機会があれば元へもどすのだときめでおられたことは明瞭ですし、私どもはこの制度は司令部からもらつた制度だが、非常にいい制度だと心から信じていた。その間の見解の相違がありました始終それがどこかで顔を出すことは止むを得ない。」

1951年9月8日にサンフランシスコ講和条約が署名され、翌1952年4月28日に発効して総司令部による占領が終わった。それに先立つ3月20日には閣議で「大蔵省機構改革案」が決定され、外為委は8月1日に廃止されて大蔵省の内局として為替局が新設されることになった。こうして、総司令部によってアンチ・ビューロクラシーを企図して設置された外為委であったが、占領後の為替管理制度に存続されることはなかった。

2.4 外為法の特徴と管理制度

外為法の目的は、その第1条に定める通り、「外国貿易の正常な発展を図り、国際収支の均衡、通貨の安定及び外貨資金の最も有効な利用を確保するために必要な外国為替、外国貿易及びその他の対外取引の管理を行い、もつて国民経済の復興と発展とに寄与すること」である。この目的のために、多くの特徴的な制度を含む管理体制が構築された。外為法における管理行政の特徴をとりあげ、然る後に管理のための制度の主要なものを概観する。

前章までで見たように、外為法は複雑な背景のもとに成立を余儀なくされた。外為委が外為法について解説した文献のなかに、「糺余曲折を経た立法はまれであり、しかもそれは極めて短日月に制定されたものとして、なお幾多の問題を残している」と評価されている⁵³。第1条の「目的」に続く第2条では、「この法律およびこの法律に基づく命令の規定は、これらの規定による制限を、その必要の

減少に伴い逐次緩和又は廃止する目的をもつて再検討するものとする」として、法の「再検討」を掲げている。占領下で総司令部の強いリーダーシップの下に成立した外為法は、「臨時的な法律」と捉えられていた。

そのため、外為制度には成立当初から問題点が指摘されてきた。管理における特徴としては、管理の多元性と委任立法への偏重がみられる。外為法はあらゆる対外取引を管理する法律であり、外為委が統一的に管理を調整することもできなかつた結果、制度や取引、認可の内容によって主務官庁が異なり、それが重複するという複雑なものになった。「外国為替予算は閣僚審議会、資金管理は外国為替管理委員会、外国為替相場は大蔵省及び委員会、外国為替銀行の認可は大蔵省、金融取引の管理は大蔵省、貿易および貿易に伴う取引の管理は通産省」⁵⁴といった具合である。総司令部のリーダーシップによって法律は成立したものの、管理制度のあり方をめぐっては関係官庁間で妥協したために多元的で複雑な管理になつたのである。法成立から4ヶ月後、外為委は「すでに警戒すべき兆候」を挙げている。第一に「対外経済政策自体が区々にわたつてまだ統一性をうるにいたつてないこと」、第二に「管理法にもとづいて制定された輸出入など統制手続きが、いまだ繁雑のそしりを免れないこと」、第三に「旧来の権限関係に従つて為替管理の権限を関係官庁に分配した結果として、実情に応ぜずまた統一性を欠くこと」の3つである⁵⁵。

また、法の成立過程では、原則的な部分について辛うじて妥協したが、管理的具体的なあり方をめぐっては、政省令や指示・行政指導などによって各主務官庁の権限において運用されるという形式をとつた。外為法では「原則禁止・例外自由」といわれるよう、第5章「制限及び禁止」において外貨資金の流出入やその原因となる取引を一部の例外を除いて厳しく禁じている。そして、「禁止または制限を機動的に緩和または廃止するのに便利にするため、運用に幅を持たせる意味で⁵⁶」、複雑な調整を避け、関係官庁に実質的な管理を任せた委任立法によって特徴付けられている。外為法による管理の特徴は、官庁による多元的で裁量的な運用にある。

外貨が少なく貿易収支も赤字基調であり、貿易会社や外国為替銀行（一般に為銀と略称される）などの取引主体の信用が低い状態で外為法の「目的」を達成するため、様々な管理制度が形成された。

初期の管理で中心的な役割を担ったのは、政府に集中された外貨を「外国為替予算」（外貨予算と略称される）に従って計画的に割り当て、輸入数量の割り当てを行うという制度である。この制度は、成立過程においても重要な制度とされ、「木内構想」やIMFの専門家ムラデクによる報告にも盛り込まれ、西ドイツのローガンによる構想に範をとって制定された。外貨予算は、一定期間内⁵⁷の外貨受取額や支払額などを通産省と大蔵省が推定し、閣僚審議会⁵⁸で調整・決定される「商品別、通貨別、項目別の外貨支払許可枠である」⁵⁹。尚、この制度は、外貨の枯渇を防ぎ、国際収支の均衡を確保することが図られたが、次第に輸入制限による国内産業の保護という側面が指摘されるようになり、日本のIMF8条国化に際して1964年に廃止されることになる。

為替銀行は、大蔵省による認可を受けた銀行⁶⁰で、外国為替業務が独占的に認められると同時に、輸出承認や輸入承認といった管理行政の一部を請け負う役割があった。国際的な信用が低く、資金力も不足していた為銀を育成するため、政府が為銀の支払いを保証したり、資金繰りをカバーしたりする制度や、為銀に政府の保有外貨を預託する制度が実施された。さらに、輸入決済の際に外国銀行が本邦為銀に対して積立を要求する担保金や輸入手形決済資金などを政府、日銀が融資する制度も設けられた。

また、外貨獲得のために、輸出を振興する制度が数多くつくられた。輸出金融においても、為銀の信用度の低さから輸出手形の割引の条件が不利になりがちであったため、日本銀行が低金利で為替買取資金を供給する制度が活用された。この制度は適用範囲が次第に拡大し、利用額も順調に増大した。また、輸出のための国内金融制度を設置したり、外貨を獲得した輸出手業者に対して管理度の低い外貨使用権を与えるといった政策がとられたりした。

「国際的な監視のもとで許容される限度一杯の政策がその形態を時々刻々変えながら継続されたのである」⁶¹。

おわりに

敗戦後の占領下で成立した外為法は、総司令部の指導のもと、大蔵省・通産省の権限闘争を経て、最終的には妥協の上に成立した。また、戦前にはそれぞれ

別に管理されていたものを戦後一つの法律にまとめる過程では、政党色がなく官僚機構から独立した行政委員会が設置され、調整が試みられた。しかし、外為委は占領下の為替行政に一定の役割を担ったものの、外国為替管理制度を設計することは出来なかった。総司令部は日本政府に外為管理を委譲するに際して、日本の経済復興と国際経済への参入を急いでいたながら、どのような管理にするかというデザインのないまま外為委に任せたし、外為委は専門家であっても行政の権限を殆ど持たなかった。また、議会はこうした問題に殆ど関わらず、結局、政府がそれぞれの権限を争うこととなった。そして、外為委は占領軍の撤収とともに廃止された。木内は、後にこう語っている。

「私共専門家としては、政治家がよい仕組み、よい行政組織を作つてくれて、（略）政治目的を明瞭にわれわれに示してくれて、それでその仕組みを専門的技能によつて運営すべかりしものであつたでせう。ところが不幸にして（略）既にしびれを切らしていた司令部は、われわれに行政組織をつくる仕事をも命じてしまつた。」⁶²

その結果、関係官庁が多元的に管理する構造をもち、委任立法によって裁量的に運用される体制が戦後外国為替行政の基礎として築かれた。

1949年外為法は、その臨時的な性質から第2条において「再検討」を謳っているにもかかわらず、その後1979年まで約30年にわたって改正されなかった。なぜ長らく改正されなかったのか、ここでみた成立過程と法の特徴が外為行政をどのように規定したのか、運用における特徴はどのようなものであったか。こうした問題を今後検討していく。

（SATAKE Tadayoshi, 本学大学院国際関係研究科後期課程）

-
- ¹ 大蔵省財政史室 (1981) p. 88
- ² 通商産業省 (1949) p. 7
- ³ United States Initial Post-Defeat Policy Relating to Japan. (September 21, 1945)
「降伏後に於ける米国の初期の対日方針」大蔵省財政史室 (1976) 卷末付属資料
pp. 11-16 に和訳
- ⁴ 大蔵省財政史室 (1976)
- ⁵ Potsdam declaration, (July 26, 1945) 大蔵省財政史室 (1976) 卷末付属資料に和訳
- ⁶ ポーレーは、「カリフォルニアの石油会社の経営者であり、第二次世界対戦中には武器貸与法に基づく連合国への石油貸与作業を担当した経験を持ち、また、民主党の全国委員会主任を務め、トルーマンを副大統領にするのに尽力した人物であった。トルーマンの信任が厚く、既にモスクワにおける対独賠償委員会のアメリカ代表に任命されて、大統領特使兼大使として賠償問題の処理に当たっていた。」通商産業省 (1991) p. 56
- ⁷ Reparations from Japan -- Immediate program (Pauley interim report. December 18, 1945) 大蔵省財政史室 (1982) に所収、大蔵省財政史室 (1976) 卷末付属資料 pp. 8-10 に和訳
- ⁸ 通商産業政策史編集委員会 (1989)
- ⁹ 貿易庁の設置をめぐっては、商工省と外務省との間で附置をめぐる対立があった。同上書 p. 384、p. 416
- ¹⁰ 同上書
- ¹¹ Memorandum from R. M. Cheseldine to MacArthur (February 17, 1947)
- ¹² 同上書
- ¹³ ジョンストン使節団は、ケミカル・バンク会長のジョンストンを団長に、スチュードベーカー自動車会社社長のホフマン、全米貿易協議会会長のロリー、シュークー商会代表シュークーを主要メンバーとして、日本の経済閣僚、財界首脳らと会談して要望を聴取した。通商産業省 (1989)
- ¹⁴ Report on the economic position and prospects of Japan and Korea :Measures required to improve them (Johnston Report, April 26, 1948) 大蔵省財政史室 (1982) に所収
- ¹⁵ 通商産業省 (1989)
- ¹⁶ 通商産業政策史編集委員会 (1989)
- ¹⁷ 大蔵省財政史室 (1981) に所収
- ¹⁸ 大蔵省財政史室 (1976) 、pp. 37-39
- ¹⁹ 木内信胤 (1952) p. 2
- ²⁰ 木内 (1971)
- ²¹ 木内 (1984)
- ²² 木内 (1971)
- ²³ 通商産業政策史編集委員会 (1989)
- ²⁴ 同上書
- ²⁵ 大蔵省財政史室 (1976)
- ²⁶ 木内信胤 (1952) p. 5
- ²⁷ 石田正 (1953)
- ²⁸ 戦前の貿易管理政策については、通商産業省 (1971) に詳しい。また、柴田 (2002) は商工省の貿易統制と大蔵省の為替交易調整特別会計の関係を権限闘争の観点から分析している。
- ²⁹ 木内 (1952) p. 9
- ³⁰ 通商産業政策史編集委員会 (1989)
- ³¹ 大蔵省財政史室 (1976)
- ³² 外国為替管理委員会事務局 (1950)
- ³³ 通商産業政策史編集委員会 (1989)
- ³⁴ 每日新聞 1949年 10月 29日
- ³⁵ 全文は『外国為替』外国為替貿易研究会、1-2号 (1950) に掲載されている。
- ³⁶ 大蔵省財政史室 (1976)

³⁷ 木内（1952）³⁸ 大蔵省財政史室（1976）巻末の付属資料に設置法が掲載されている。³⁹ 木内（1952）p.12⁴⁰ 大蔵省財政史室（1976）⁴¹ 木内（1952）p.13⁴² 宮川新一郎（1952）⁴³ 通商産業政策史編集委員会（1991）⁴⁴ 木内（1952）⁴⁵ 同上書⁴⁶ 木内（1971）⁴⁷ 木内（1952）⁴⁸ 同上書⁴⁹ これに対する大蔵省の見解は次のようなものであった。

- 1、各省に与えられた権限範囲の事務総合調整については、閣議がこれを行うべき
- 2、通貨金融に関する責任は明確に大蔵大臣にあり、貿易管理が通産大臣の権限にあることとの間に、別に困難な問題を起こすわけではない。
- 3、一国の経済の柱をなしている通貨の価値維持は大蔵大臣の責任であり、わが国の為替管理の最終責任は現在でも大蔵大臣に属している。
- 4、行政の連続は、他の行政機関についても必要な事であり、実際にも重んじられている大蔵省財政史室（1999）

⁵⁰ 国内の景気と国際収支の調整を連動させる構想は、1956年ごろに「外貨バッファーリン」として経済企画庁関係者によって提唱された。これに対して大蔵省は、「これらの論争は、わが国経済が、国際経済の大きな波の中で運営されているという現実を忘れさせ、舵のとりよう次第では浮かび上がることもまた沈むことも自由自在であるかのような印象を与え、従って人々に経済が変動するのは全て経済政策の失敗によるものであると誤信させる」として退けている（同上書）。為替管理を国際収支や銀行行政との関係の他に財政金融政策との関係で大蔵省がどう考えていたのかを示唆している。⁵¹ 木内（1952）⁵² 同上書 p.10⁵³ 外国為替管理委員会（1950）⁵⁴ 同上書⁵⁵ 同上書⁵⁶ 同上書⁵⁷ 1950年1月からは四半期ごと、1952年4月からは半期ごとに予算気が定められていた。⁵⁸ 内閣に設置され、総理大臣を会長とし、大蔵、通産、農林、運輸の各大臣および経済安定本部総務長官（1952年8月以降は経済企画庁長官）によって構成され、諮問委員に外為委（1952年8月以降は日本銀行総裁）が充てられた。⁵⁹ 大蔵省財政史室（1976）p.262⁶⁰ 1949年外為法制定時で11行が認定され、後に漸増した。1954年に制定された「外国為替銀行法」では東京銀行1行を為替専門銀行とする制度ができ、これと区別するために「外国為替公認銀行」と呼ばれることがある。⁶¹ 大蔵省財政資室（1976）⁶² 木内（1952）

【参考文献】

アンガス・マディソン（2000）『世界経済の成長史 1820-1992年』、東洋経済新報社

石田正（1953）『日英支払協定と外債処理問題』、金融財政事情研究会

大蔵省財政史室（1976）『昭和財政史-終戦から講和まで- 第15巻 国際金融・貿易』、

東洋経済新報社

—————（1981）『昭和財政史—終戦から講和まで— 第18巻 英文資料』、東洋
経済新報社

—————（1982）『昭和財政史—終戦から講和まで— 第20巻 統計』、東洋経済
新報社

—————（1999）『昭和財政史—昭和27～48年度 第11巻 国際金融・対外関係事
項(1)』、東洋経済新報社

外国為替管理委員会事務局（1950）『外国為替管理の基礎知識』、住吉書房

木内信胤（1952）『外国為替管理委員会の思い出』金融財政事情研究会

———（1971）「終戦直後の渉外為替行政」『ファイナンス』、大蔵財務協会

———（1984）『私の履歴書 文化人20』、日本経済新聞社

経済企画庁戦後経済史編纂室（1962）『戦後経済史（貿易・国際収支編）』、大蔵省印刷
局

柴田善雅（2002）『戦時日本の特別会計』、日本経済評論社

通商産業政策史編集委員会（1990a）『通商産業政策史 第4巻 第I期 戦後復興期(3)』、
通商産業調査会

—————（1990b）『通商産業政策史 第6巻 第II期 自立基盤確立
期(2)』、通商産業調査会

—————（1991）『通商産業政策史 第2巻 第I期 戦後復興期(1)』、
通商産業調査会

通商産業省編（1949）『通商白書』、朝日新聞社、

———編（1971）『商工政策史 第六巻 貿易(下)』、商工政策史刊行会

宮川新一郎（1952）「大蔵省為替局の設置について」『外国為替』56号

論 説

国連グローバル・コンパクト発足までの道程と現代的位相： グローバル世界における「企業の社会的責任」

水野 賢二

目次

はじめに

1. 国連グローバル・コンパクト
 - 1 - 1. GC 発足までの経緯
 - 1 - 2. GC 発足
 - 1 - 3. GC の特徴
 - 1 - 4. 4つの GC メカニズム
2. グローバル世界における企業の社会的責任 (CSR)
 - 2 - 1. CSR の定義をめぐって
 - 2 - 2. CSR のグローバル化とその背景
3. 企業とグローバル世界：これまでの歴史
 - 3 - 1. 国連 TNC 行動準則と OECD 多国籍企業ガイドライン
 - 3 - 2. 既存の CSR に関する国際基準や行動準則
4. 国連グローバル・コンパクトの現代的位相
 - 4 - 1. GC の現状
 - 4 - 2. GC への懷疑論および批判
 - 4 - 3. GC の位置づけ
 - 4 - 4. GC の課題

むすびにかえて

はじめに

グローバリゼーションの進展が叫ばれて久しい。経済、技術など様々な面におけるグローバリゼーションの深化に伴って、グローバル（あるいはリージョナル、ローカル）なレベルでの問題群も発生している。その例は枚挙に暇がないが、代表的なものとしては地球規模の温暖化等の環境問題があげられる。新時代に発生する地球規模での問題を解決するために、これまでにも様々な取り組みを通して、グローバル・ガバナンスの試みがなされてきた。

本稿においては、経済面でのグローバリゼーションの担い手である企業の行動変化を推進することで、グローバリゼーションによる弊害を抑えていくための試みである国連グローバル・コンパクト（以下、GC：Global Compact）を取り上げる。本稿は、企業をグローバルな政治・経済における主体として捉え、新たな「グローバル関係」構築の可能性を探るための一考察である。本稿の目的は、企業活動における新たな共通の価値や規範、とりわけ社会的責任（以下、CSR）の促進を目指すGCを概観した上で、これまで行われてきた国際的な企業規制の取り組みなどとの共通点あるいは相違点を明らかにし、改めてGCの現代的地位を問い合わせ、位置付けを行うことである。その上で、GCの課題を指摘する。これまで国際関係（特に国際政治）において、企業を経済における主体としてではなく、国際関係の社会的側面、すなわちCSRの促進などに関わる主体と捉えて、グローバル・ガバナンス論の観点から論じてきたものは少なく、国連-TNCの関係の歴史およびCSRをめぐる企業規制の歴史についての史的研究も乏しい。その点において、本稿は、企業、特に超国家企業（以下、TNC）¹をグローバル・ガバナンスの主体として位置付け、グローバル政治・経済における新たな規範構築の枠組みであるGCを取り上げて、考察するという点で意義があると思われる。

1. 国連グローバル・コンパクト

本章では、まずGC発足の経緯ならびにGCの特徴やメカニズムを概観する。

1-1. GC発足までの経緯

GC発足の直接的な契機となったのは、1999年の世界経済フォーラムにおける国連事務総長コフィー・アナン氏の演説である。同フォーラムへの参加企業トップや政治家を前に、アナン氏は、国内の市場は共通の価値により一つにまとまっており、経済が不安定なときにも最低限の基準が維持され、貧者が救済される仕組みがある一方で、グローバル市場にはこうした共通の価値がないことを指摘した。その上で、アナン氏はさらに「こうしたグローバル市場の脆弱性を補うために、共有された価値のネットワークの中にこのグローバル市場を組み込ませる道を見つけ出す」必要があると説き、グローバルな市場に「人間の顔」を与えるために「共有された価値と原則の一つのグローバルなコンパクト（盟約）」² “A Global Compact of Shared Principles”を確立することの重要性を訴えた。「グローバル・コンパク

ト」として正式に発足したのは、翌年の7月であるが、同フォーラムへの出席者に対して、人権、労働、環境の3分野における共通の価値を企業実践の中に取り組み、実行することを求めたアン氏の呼びかけをもとに、GCの9原則が掲げられることになる³。

ただし、それまでに「グローバリゼーションの光と陰」についての議論がなされたり、TNCの活動による環境問題や人権問題などが表面化していたということも、この発言の背景にあると考えられる。また、それまでも国連は、開発などの分野において、企業との新たな協力関係の構築に努めており、こうした動きを、国際協力におけるそのようなトレンドを踏襲したものであるとみることもできよう。事実、1992年のリオデジャネイロ国連環境開発会議において、開発分野での企業との新たな協力関係を築きはじめており、2002年のヨハネスブルグ・サミットにおいては、企業のより大きな役割が期待されていたことなども、GC発足の間接的要因としてあげられよう。

1 - 2. GC 発足

2000年7月26日、ニューヨークの国連本部において、「GCに関するハイレベル会合」が開かれた。TNCのトップ、国際労働団体ならびに環境・人権団体などが出場し、開催された同会議において、「多様な主体を包括するグローバル市場構築のためにGCの枠組みの中で協力していく」⁴ことで合意がなされた。これは、GCに参加した企業がこの会議で提示された9原則⁵を各社の実践に取り組むことに合意することを意味し、それによって企業は、自社の事業目的、年次報告などを通じてGCを唱導すること、少なくとも年に1度は、GCウェブサイト上で、原則を実践する上で自社が果たした進歩、または学習した教訓の具体例を掲示すること、政策レベルまたは活動レベルのいずれかにおいて国連とのパートナーシップ・プロジェクトに参加することにも合意したことになる⁶。9原則については、以下の通りである⁷。

人権：原則1　企業はその影響の及ぶ範囲内で国際的に宣言されている人権擁護を支持し、尊重する。

原則2　人権侵害に加担しない。

労働：原則3　組合結成の自由と団体交渉権を実効あるものにする。

原則4　あらゆる強制労働を排除する。

原則5　児童労働を実効的に廃止する。

原則 6 雇用と職業に関する差別を排除する。

環境 原則 7 環境問題の予防的アプローチを支持する。

原則 8 環境に対する一層の責任を担うためのイニシアチブをとる。

原則 9 環境にやさしい技術の開発と普及を促進する。

これらは、「世界人権宣言」、国際労働機関（ILO）の「労働権基本原則と権利に関する宣言」ならびに「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」という国際的な合意をベースに構成されている。この背景には、政府間の合意に基づく国際的な正統性を有するものであるために、国連総会における政府の認可手続きを回避できるという国連内の GC 推進者による政治的判断があったとされている⁸。

付け加えれば、2004 年 6 月にニューヨークで開催された GC リーダーズ・サミットにおいて、GC に 10 番目の原則⁹が追加採択された。この第 10 原則の採択にあたっては、当時参加していた企業 1205 社へのアンケートを通して意向を問う「協議プロセス」¹⁰が用いられた。また、同サミットでの協議などをもとに、2004 年 10 月、それまで皆無であった制裁措置が付け加えられた。新たに「コミュニケーション・オン・プログレス」（以下、COP：Communication on Progress）という仕組みが設けられ、参加企業は毎年、10 原則に基づいて行った活動を報告する義務を負うことになり、制裁的側面として、この COP に 2 年間報告がなかった場合は、「不活発な」企業のリストに掲載、公表されることになった。発足当初企業に求められた報告義務は、9 原則から自社が選んだ分野、すなわち人権、労働、環境分野のいずれかに関する活動報告を年 1 回行うことのみであり、参加企業の「グッド・プラクティス」を報告するための機会として捉えられていた。これは、GC の立ち上げに尽力したラギーの主張する「グッド・プラクティスの蓄積」¹¹に関する考えを踏襲したものであったと考えられるが、これについて梅田は、COP ならびに制裁的側面の追加によって、当初の「グッド・プラクティス」を提供する機会というよりもむしろ、「何か取り組みをしたかどうかを報告させる手段」や「参加しただけで何の取り組みもしないフリーライドを防止するための手段」になってしまったと指摘している¹²。

1 - 3. GC の特徴

GC の特徴としては、次の 3 点が挙げられる。1 点目は、企業が主体であるイニシアチブであるということ、2 点目は、規制ではなく討議を通して目的を達成していこうとする討議

のアプローチが採用されていること、3点目は、企業のみならず、国際機関、NGO、地域社会などの様々な団体や人々とのパートナーシップや対話を通じてネットワークを構築していこうとするところにある。

第1点目に関しては後の章でも触れるが、GCは、従来からの国連と政府間による取り決めなどを通してTNCを規制していこうとするものではなく、あくまで企業の自発性および自主性を促していこうとするものだということである。GCに参加するにあたっては、各企業のCEOが署名した書簡を国連事務総長宛に送付し、その書簡によって、GC10原則の支持を表明することになる。ここで重要なのは、梅田も指摘しているように、国連が加盟国政府を介さずに、企業のトップと直接対話ができるようになったということである¹³。

第2点目の討議アプローチであるが、企業の主体性を重視するGCだが、企業の他にも様々な団体が関与している。国連機関からは、GC事務所の他に、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、国連環境計画(UNEP)、国際労働機関(ILO)、国連開発計画(UNDP)、国連工業開発計画(UNIDO)、そして国連薬物犯罪事務所(UNODC)が直接GCに関わっており、後述するようにGCサミットへの協力やGC事務所と共同で出版物などの刊行を行っている¹⁴。国連諸機関以外にも、多岐にわたるNGOや学術研究機関、労働組合団体などもGCに関わる重要な主体であるとされ、これらの団体や諸機関が、協議や討議を通じて、新たな価値規範を構築していくことが望まれている。また、上記以外のステークホルダーも積極的に対話に取り込むことが提唱されており、上からの、いわゆるトップダウン型の決定や一方的な決定ではなく、あくまで討議による合意形成が重要視されている。

企業ならびに様々な機関や団体の関与を通して、CSR推進のためのネットワーク構築を目指すのがGCの3点目の特徴である。例をあげれば、GCの参加企業であるヒューレット・パッカード社は、GC参加を通して、国連と協働で「グローバル・シチズンシップ戦略」を刊行している。また同社は、国連事務局やOHCHR、世界銀行などとの協議の場を設け、「企業の犯罪への加担を減らす」方法などについての議論を行っている¹⁵。このようにGCは、新たなネットワークを構築し、その中の対話や討議によって企業の行動をより社会的に責任のあるものすることによって、グローバリゼーションによる恩恵を拡散させようとする取り組みである。では、GCは、いかなるメカニズムを通して実践されているのであろうか。

1 - 4. 4つのGCメカニズム

GCの実施メカニズムとしては、「リーダーシップ」、「政策対話」、「学習」、「パートナー

シップ・プロジェクト」、「アウトリーチ（ローカル・ネットワーク）」の 5 つが掲げられている¹⁶。

「リーダーシップ」は、GC の特徴としても挙げたように、企業の自発的ならびに自発的な行動が求められているということである。GC は、トップダウン型のネットワークではなく、企業による率先した行動ならびに行動変化の場を提供するものとして捉えられる。「政策対話」は、GC に関わるグローバルな問題群を世界レベルあるいは地域レベルで議論する機会を設けるものである。これまでに「持続可能な開発と企業」などのテーマで、対話のための会議が開催されている。また、2004 年 6 月には、ニューヨークの国連本部において「GC リーダーズサミット」の開催、さらに 2005 年には、急成長を続ける中国での CSR の促進ならびに GC の浸透を目的とした「GC 中国サミット」の開催が実現している。「学習」は、参加企業およびその他の団体間の対話などを通して、情報や技術の共有化を図ることである。具体的には、毎年、参加企業が作成する報告書を GC のウェブサイト上で公開することで、参加企業が経験を共有したり、情報を交換したりできる仕組みがつくられている。また、「リーダーズ・サミット」のようなグローバルなレベルでの政策対話だけでなく、各地域での「ラーニングフォーラム」なども開催されており、そのような機会も情報や経験を共有するための「場」として活用されることが奨励されている。「パートナーシップ・プロジェクト」は、対話や学習をもとに実践することを促し、その実践において企業間のみならず、企業と NGO ならびに企業と国連諸機関などの間で協働プロジェクトを実践することが期待されている。最後の「アウトリーチ」は、GC ネットワークの拡大化および綿密化を意味している。具体的に意味するのは、GC ネットワークの普及、拡大によって、企業参加の促進や情報および経験の共有などを蓄積することであり、上記のパートナーシップ・プロジェクトなどを活性化していくことであろう。また、地域レベルでの対話やコミュニケーションを十分に行うためには、GC はグローバルに根付くだけでなく、ローカルにも密に浸透していかねばならないという意図も込められているとも指摘されている¹⁷。

ここまで概観してきた特徴ならびにメカニズムを通して、GC は、現在のグローバリゼーションを持続可能なものにしてくことを目的としている。その中でも特に、GC では、国連と企業との新たな関係を構築していくこと、さらには経済面と比べて遅れている社会面でのグローバルな価値や規範を、企業の自主性や自発性を推進することで構築していくことを目指している¹⁸。この点に関して、大芝は、「GC はグローバル・ナショナル・企業のレベルを結合させるグローバル・ガバナンスの新しい形態である」と指摘している¹⁹。

2. グローバル世界における企業の社会的責任（CSR）

ここでは、CSR の概念について検討する。1990 年代の後半、特に 2000 年代に入ってからは特に、メディアなどでも頻繁に取り上げられ、議論されるようになり、一種の「ブーム」とも呼べるような CSR であるが、CSR の起源は、20 世紀以前にまでさかのぼる²⁰。しかしながらここでは、紙幅の制限もあり、CSR の歴史的起源や具体的な変遷過程などの議論は別稿に譲ることとし、本稿の目的に沿って、まず CSR の定義をめぐる議論を検討し、次に、従来は国内問題として扱われてきた CSR の問題が、グローバルなレベルで問題視されるようになった背景を概観するにとどめる。

2-1. CSR の定義をめぐって

CSR の概念は、様々な機関や団体ならびに企業独自に定義がなされ、世界的に共通の定義は存在しない²¹。梅田は、多くの定義案に共通する概念として「トリプルボトムライン」と「ステークホルダー」を挙げている²²。まず、「トリプルボトムライン」とは、経済・社会・環境のことを示すが、利潤の最大化という企業従来の目的に加えて、今日では、企業の経済活動に起因する社会的・環境的影響も考慮にいれなくてはならないとの見方が、CSR 概念の根底にあると考えられる。次に、GC 事務所から出される文書などにも数多く登場する「ステークホルダー」という用語に関しても、様々な見解がある。GC などでは規範的な意味合いが強く込められているため、企業活動のステークホルダーとされてきた従業員、株主、消費者などに加えて、地域社会や環境などをもステークホルダーとして捉える見方が強調されているようである。

三浦は、CSR を限定的に定義することの困難性について、CSR の 3 つの性質を指摘している。1 点目は、CSR は境界物であり、企業、NGO、政府、学術研究者などがそれぞれの立場から CSR を解釈しているために、共通理解の形成を困難にしているということ、2 点目は、CSR は恒久的ベータ版、すなわちステークホルダーの多様化、責任の及ぶ範囲の拡大など、満たすべき基準の底上げが進んでいることによって、流動性をもつ概念であること、3 点目は、CSR は、いわゆる「禁止規範」なだけでなく、「各企業の特徴や能力に応じた責任を求める」規範でもあることである、と述べている²³。

ちなみに、GC においても CSR の明確な定義はなされていないが、これは、CSR 概念のこうした側面を考慮したためであろう。GC は、「試行錯誤と社会調査を通した経験の蓄積」

²⁴によって新しい価値や規範を構築していくことを推進しており、GC における CSR の定義は、CSR の多様な定義や国際的な合意に基づく価値や規範などをもとにした協議、ならびにその実践を通して、常により良いものに更新していくという方針がとられていると考えられる。

2 - 2. CSR のグローバル化とその背景

CSR は、従来国内問題として取り上げられるのが一般的であったが、いかなる背景によつて、グローバル・レベルで認識され、取り上げられるようになってきたのであろうか。

背景としてまずあげられるのは、「持続可能な発展」概念の現出および発展である。1983 年に出されたブルントラント報告によって最初に使われた用語であるが、その後も 1992 年の国連環境開発会議などで取り上げられるなど、様々な議論がなされてきた。こうした状況の中で、人間、環境ならびに社会との調和を考慮するためには、企業による活動の変革も必要であるという認識が生まれたと考えられる。事実、CSR において先駆的であるとされる西欧企業の多くが、「持続可能な発展」を重要な項目として自社の行動指針等に掲げている²⁵。次に、グローバル化の進展と TNC の活動によって及ぼされる影響の拡大があげられる。90 年代に入り、経済のグローバル化が進展し、それに伴って、貧困問題の顕在化や TNC による児童労働などが問題視されるようになると、そうした問題に対処するために NGO などの活動の活発化がみられた。また、国連からも「人間の安全保障」概念が打ち出され、国家を中心に安全保障の捉える従来の見方に加えて、個人を中心経済、社会、文化などの観点から安全保障を再考する動きがみられるようになったことも背景と考えられる。

3. 企業とグローバル世界：これまでの歴史

本章においては、GC が発足した 2000 年までに、国連ならびにその他の機関が行ってきた企業規制あるいは CSR 推進の取り組みをおおまかに振り返る。

3 - 1. 国連 TNC 行動準則と OECD 多国籍企業ガイドライン

国連 TNC 行動準則²⁶

国連が、TNC の規制に着手するようになったのは、1970 年代に入ってからである。それ

までの具体的な経緯は、本稿においては割愛するが、その背景には、旧植民地諸国が独立したことによって、それらの国々での TNC の活動がより顕在化したことなどがあると考えられる。

国連は、それまでも外国直接投資や技術移転などの問題について多国籍企業を扱ってきていたが、70 年代前後になると、TNC の経済力による影響は、単純な外国資本の流入以上の問題を引き起こしかねないという認識が国連内外で持たれるようになっていた²⁷。こうした状況の中で、1972 年 7 月の第 53 回経済社会理事会において、TNC の問題について決議草案が出され、審議が行われた²⁸。ここでの議論から最終的に採択されたのは、「有識者グループ」²⁹を設置することのみであったが、吾郷は、この 1972 年の経済社会理事会が TNC 規制の出発点としてみると主張している³⁰。

上記の第 53 回経済社会理事会でなされた決議をもとに、20 人からなる有識者グループが発足し、1973 年 9 月に第 1 回の会合がもたれた。翌年 2 月には、経済社会理事会決議 1913 によって国連多国籍企業委員会が設置され、同時に、経済社会理事会から要請された事項を検討ならびに立案するにあたり、情報センターの設置がなされた。これらは後に、UNCTC (United Nations Centre on Transnational Corporations) となるが、1977 年に多国籍企業の行動準則起草作業が開始されることになった。この行動準則策定作業は、1980 年代を通して行われるが、採択されることなく 1993 年に廃案となる。経済的側面を重視する先進国側の反対が根強かつたことが廃案になった一番の原因だとされている。

1993 年に最終的に頓挫した国連による行動規範策定の流れは、1990 年代後半から再び議論されるようになっている。1990 年代に明らかになった TNC による強制労働や児童労働の実態や市民社会の影響力の増大などを背景に、国連人権委員会の下に設置されている小委員会（人権保護促進委員会）で人権を中心とした行動規範の起草作業が進められた。2003 年には、「TNC 及びその他の企業に対する人権責任規範」³¹の草案が小委員会において採択されたものの、国連人権委員会では採択が実現せず、その後の進展がないまま今日を迎えているのが現状である。TNC が引き起こす人権問題の規制に積極的に取り組んでいる NGO などは、条約という拘束力のある形での採択を望んでいるが、各国政府や企業側からの強い反対などもあり、現段階においての実現は厳しい状況にあると考えられる。

OECD 多国籍企業ガイドライン³²

その他の動きとしては、OECD における多国籍企業行動ガイドラインの設置があげられよう。OECD においては、国連よりも早い段階から TNC の問題が検討されていたが、1976

年に「国際投資および多国籍企業に関する宣言」が採択され、「多国籍企業ガイドライン」、「外資系企業の内国待遇」ならびに「国際投資の促進要因と抑制要因」という理事会決定を通して、加盟国間の協力を促すことになった。「先進国クラブ」と称される OECD におけるこのような決定の実効性などについては、ここでは問題にしないが、どのような形であれ、TNC の活動に関しての先駆的な動きとして注目すべきである。この OECD 多国籍企業ガイドラインは、その後 79 年、84 年、91 年に改定がなされてきたが、その間の時代の変化に対応しきれていない部分が多くみられるようになり、2000 年に行われた改定作業においては、環境保護、消費者保護、贈収賄の禁止、児童労働の禁止などに関する新しい原則が追加された。それまでのガイドラインには、労働者の権利に関する項目を除いては、多国籍企業に人権尊重の責任を求めるような規定はなかったが、改定されたガイドラインにおいては、人権に関する規定が初めて盛りこまれた³³。

現在も進行中であるこのガイドラインは、加盟国政府の多国籍企業に関する勧告であり、法令遵守などの企業の自主原則および標準を提示している。しかしながら、法的拘束力は伴っておらず、OECD による検証システムなどは設けられていない。

3 - 2. 既存の CSR に関する国際基準や行動規範

ここでは、既存の CSR に関する国際基準ならびに行動規範のいくつかを紹介する。1990 年代以降、TNC の活動による弊害や引き起こされた問題が表面化するケースが増加したことなどもあって、大小様々な行動指針や国際基準が設けられてきている。

ヨーロッパ会議の「企業行動指針」

その一つとしては、ヨーロッパ会議による「企業行動指針」があげられる。このヨーロッパ会議は、深刻化していた貿易摩擦を背景に、日米欧間の経済社会関係の健全な発展を目指して、1986 年に発足した TNC の経営トップらによって構成される民間グループである³⁴。ヨーロッパ会議は、貿易の不均衡や南北問題、さらには貧富の格差の拡大などが、世界の平和と安全の脅威になっていることは、企業活動の促進化にも影響を与えるとの認識のもとで、世界規模での CSR の問題に注意を向けている。同会議の「企業行動指針」の特徴としては、日米欧の民間企業経営者が共同で策定した初の行動指針であることがあげられよう。また行動指針自体は、前文と 7 つの一般原則ならびにステークホルダーに対する原則で構成されており、ウェブサイト上で誰でも参考にできるようになっているが、GC と同じよう

に法的拘束力や強力な制裁措置はなく、原則の履行は企業の自主性に委ねられている³⁵。

グローバル・リポーティング・イニシアチブ（GRI）

GRI は、セリーズ³⁶ならびに国連環境計画（UNEP）などが連携して 1997 年に設立された組織であり、現在は、GC 事務所とも共同で活動を行っている。GRI は、企業が情報公開の報告書を作成するためのガイドラインである。企業による持続可能な開発における社会、経済、環境面に関する報告を行う際の統一的基準を設けることを目的としている³⁷。すなわち、GRI は、企業活動を社会、経済、環境の、いわゆるトリプルボトムラインに応じた形で報告書を作成するためのガイドラインであり、現在のところ企業、NGO など 600 団体が 2002 年のガイドラインに基づいて報告書の作成を行っている。しかしながら、ガイドラインの複雑性や参加団体数が限られていることなどから、ガイドライン自体も行動基準の規定にとどまり、社会、経済、環境面における実績を評価したり、判断したりする手段とはなっておらず、2006 年に刊行予定の新ガイドラインでなされる改定作業の成果とその後の進展が注目される³⁸。

上記の動きに加えて、1990 年代後半以降には様々な動きがみられる。1999 年には、「サリバン原則」をグローバルなレベルにおいても適用することを掲げた「グローバル・サリバン原則」³⁹の公表がなされたり、2000 年以降は、ISO においても CSR に関する国際規格を設置する動きなどがなされたりしている。こうした動きの他にも、NGO などの市民団体や労働団体が独自の企業行動規範などを公表するケースや企業・市民社会・政府の協定によって企業行動を監視する例なども増えてきている。代表的なものには、1998 年にアムネスティ・インターナショナルが「企業は、人権が理解され尊重されるような環境の創設に協力すべきである」ことを掲げて公表している「企業活動規範」などがある⁴⁰。

4. GC の現代的位相

本章ではまず、GC の現状を述べ、これまで GC に対して出されている懷疑論ならびに批判を考察する。その上で、これまでの企業とその社会的責任をめぐる歴史的な展開の中で、GC がどう位置付けられるのかを検討し、課題を提示する。

4 - 1. GC の現状

GCの現状としては、まずあげられるのは参加団体数の規模の拡大であろう。発足当時の参加企業は50社あまりであったが、2006年3月現在においては、90カ国以上から2,500社を超える参加があり、NGOや学術機関なども含めると参加数は3,000を上回っている。ちなみに日本からは、キッコーマンやリコーをはじめとして45社と川崎市がGCに参加を表明している⁴¹。日本においても参加数は増加しているものの、CSRの実践が進んでいるとされる西欧企業の参加数に比べると少ない。

次に、GC事務所であるが、発足当時は国連事務局内からの担当が2、3名いた程度であったが、現在では、15名ほどまで拡大し、GCの概念の発展、ネットワーク強化、研修ならびにGCの普及に努めている⁴²。また、2005年12月の国連総会決議「グローバル・パートナーシップへ向けて」においては、グッド・プラクティスの促進ならびに獲得された教訓の活用化におけるGC事務所のより積極的な行動の必要性が奨励されており⁴³、GC事務所のゲオルグ・ケルによれば、これによってGCの影響力の拡大に拍車がかかるのではないかとの見解を示している。さらに、2006年4月20日、アンは、ローカル・ネットワークをはじめ、GCに関わる様々なステークホルダーとの幅広い協議を受けて、20名のボードメンバー（諮問委員）を任命した。ボードメンバーは、「GCの継続性確保と一層の発展促進に努めるほか、GC全体に関する戦略的助言を提供し、国連GC事務所や参加主体、その他のステークホルダーに関連の提言」を行う役割が与えられている⁴⁴。

財政面については、これまでGCの財源は、設置されたトラストファンドを通じた、政府や基金などからの財政援助のみであったが⁴⁵、2006年4月19日にGC財団(Foundation for the Global Compact)が設立され⁴⁶、資金面における充実化が期待されている。

また、2005年12月、GC中国サミットが開催され、「上海宣言」⁴⁷が採択されており、2006年11月にも、ガーナで「第4回GC国際学習フォーラム」の開催が予定いる。ここでは、「企業活動と人権」、「企業活動と紛争予防」などの議題についての学習フォーラムが企画されている⁴⁸。また2007年には、国連ジュネーブ本部において、GCリーダーズ・サミットの開催もすでに予定されており、新事務総長への交代後も継続的にGCによる取り組みを行っていくという意図がみられる⁴⁹。

4-2. GCへの懷疑論および批判

GCに対しては、当初から賞賛や後押しの声よりも、批判や懷疑的な見方のほうが多いといえよう。それらは、GCが企業の自主的な行動や自発的なイニシアチブに頼っているとい

う表面的な理由によるものがほとんどである。すなわち、利潤の最大化が目的である企業が、余計なコストを払ってまで、自主的に行動規範を向上させていくことは現実的ではないということであろう。こうした批判と関連して、報告の義務ならびに制裁措置は設けられたものの、その他の強制メカニズムや制裁措置が皆無であることもしばしば批判の檜玉にあげられている。強制および制裁措置が欠如していることによって、「ただ乗り」企業や「ブルー・ウォッシュ」⁵⁰の問題を指摘し、コープ・ウォッチ⁵¹やアムネスティ・インターナショナルなど国際NGOは、これまでの国連の普遍性や正当性に傷がつくのではないかという懸念を表明している。

また、GCを含めた国連全体が、財政的な面からも企業を受容する傾向にあり、企業の意向に反するような政策を取れなくなるのではないかという批判も出されている。さらには、GCの採用する討議アプローチによる合意に基づく規範構築についても、企業側の意向を重視することになれば、企業側主導の最低限のCSR基準にとどまるだけなのではないかという懸念も表明されている⁵²。

4-3. GCの位置付け

本節においては、GCが企業の社会的責任をめぐる取り組みと共通している点ならびに相違している点を確認し、その上でGCがどのように位置付けられるのかを検討する。

まず共通している点については、3点挙げられる。第1に、TNCによる活動の社会的および環境的影響の増大に伴い、なんらかの形で規制あるいは抑制する必要があるという認識である。もちろん、1970年代におけるそうした認識と1990年代から今日に至るまでの認識の度合いに差はあるものの、企業活動による弊害を国際的な準則や行動指針によって対処していくという認識の存在は見受けられよう。ただし、70年代においては、先進国対発展途上国という図式、先進国のTNC対途上国という図式の中で、経済的侧面における企業活動の規制などにより大きな重点が置かれていたといえる一方で、90年代以降は、経済面のみならず企業活動の社会的環境的侧面における議論に重点が置かれることが多くなっているといえる。第2点目は、GCも1970年代に始まった企業の行動準則策定の動きも同様に、時代のニーズを反映した取り組みであるということである。1970年代には、アメリカ企業のチリ・クーデター事件への関与や途上国の発展におけるTNCの影響などの問題が発端となり、行動準則の策定が進められた一方で、GCに関しても、1990年代における企業をめぐる人権、労働、環境に関連する様々な事件や事故のみならず、「持続可能な発展」や「人間

の安全保障」といった新しい概念の浸透、さらには 2000 年における「ミレニアム開発目標」の宣言などの流れの中で生まれたものであると考えられる。第 3 点目は、拘束力ならびに制裁措置の欠如である。国連による行動準則や既存の行動規範策定においては、法的拘束力を持った取り決めを作成する試みがなされているものの、これまで CSR をめぐる企業の活動規制や抑制の試みの中で、拘束力や制裁措置が与えられているものは皆無に等しく、CSR を法的に規定する取り組みではないという点では共通している。

しかしながら、GC は、これまでの取り組みと比べて、特異な点を多くもつといえよう。まず第 1 に、その規模である。これまでの取り組みならびに既存の取り組みをみても、GC ほど大規模に展開しているものはない。GC への参加企業数は、2,500 余りであり、世界中の企業の数を考慮に入れれば、それほど大きい数ではない。しかしながら、少なくともこれまでにこれほどの参加企業を集めた取り組みはないという点は評価すべきであろう。これは、国連が主導で動いている非拘束的な取り組みであることが、最大の要因であると考えられるが、これまでのグローバルなレベルでの CSR をめぐる取り組みのなかで、最も普遍性をもつものであると GC を位置付けることができよう。第 2 は、GC の採用するアプローチである。すでに述べたように GC は討議のアプローチを採用している。これまでの試みでは、国連 TNC 行動準則のように上からの決定を遵守させようとする規制のアプローチ、もしくは、ヨー円卓会議や OECD 多国籍企業ガイドラインのように原則を掲げ、それを守ることを促す宣言や勧告を出す形式がとられてきた。GC は後者の形式に近いが、GC は掲げられた原則やメカニズム、そして実践例などについて実際に討議する場が設けられている。討議の場には、企業や国際機関のほかにも NGO や労働団体、学術機関などの参加も推進されており、企業側の見解のみで方針が決定されることを抑制する働きを持ちうると考えられる。これに関連して、理論的なことを付け加えれば、三浦は、CSR を複合規範と捉え、GC をその複合規範の動態に様々な主体が携わる「革新共同体」と位置付けている⁵³。第 3 は、企業の主体性に関してである。すなわち、GC においては、まず企業と国連の新たな協働の道が模索され始めたという点である。また、国連が掲げる「ミレニアム開発目標」にみられるような普遍性をもった取り組みの主体として、企業が据えられることはこれまでにはほとんどなかつたという点において、GC は独自性をもっているといえよう。

4 - 4. GC の課題

本節では、GC の抱える問題点ならびに課題を提示し、今後の方向性を検討する。

課題として第1にあげられるのは、その規模のさらなる拡大と、そのための企業参加のインセンティブをいかに高めていくかという問題であろう。現在のところ、GC参加へのインセンティブとなっているのは、企業ブランド名の向上などの打算的な動機が少くないといえる。また、企業としては、行動準則などによる拘束力のある規制が行われる前に、GCのようないわば「緩い縛り」に賛同することによって、規制の可能性を排除していくという意図があったとも考えられる⁵⁴。打算的な面のみでの参加により、実質的な側面がないがしろにされれば、GCならびに国連自体の正当性に傷をつけるにすぎないことになる。必要とされるのは、GCやその他の国連諸機関、さらにはNGOなどとの連携で、TNCの社会規範を普及させていくのと同時に、企業側との対話によって、企業の意識・行動変化を助長していくことであろう。

第2に、本稿でもすでに取り上げたように、強制ならびに制裁措置と討議アプローチの兼ね合いの問題である。現在のところ、GCは、いわゆる「ソフト・ロー」的な性格すらないといえる。こうした側面を以下に強化し、実効性のある枠組みにしていくかも重要な課題であるといえる。また討議においても、それらが企業優位な形で行われるのみではなく、より水平的、平等な形で行われるような仕組みを構築していく必要があろう。そのためにも、より多くの企業からの参加に加えて、NGOなどの市民社会や学術機関からの参加を促していくことが必要であり、それらの存在が、いかに企業へ行動変化の圧力をかけていくかも、GCの実効性を確実にしていく鍵となるはずである。

第3には、政府関与をいかに盛り込んでいくかについても検討が必要であると考えられる。クレイグ・マーフィーは、企業活動が最終的に問題になるのは、各国内であるため、やはり政府による関与は必要であると指摘している⁵⁵。既述の国連総会決議においては、国連と企業のさらなるパートナーシップの必要性やGC事務所の積極的な役割などが助長、奨励されているものの、GCに積極的に関与しているのは、ヨーロッパの数カ国に限られている。

最後になるが、GCはアナンの強いイニシアティブによって発足したという経緯がある。2007年以降、次期事務総長への交代によって、GC事務所および国連内で、GCの動きを消極化させないことが必要である。すでに述べたように、2007年にはスイスでの「GCリーダーズ・サミット」の開催が予定されているなど、消極化の傾向はみられないが、GC事務所ならびにNGOなどの市民社会などとも連携して、GCをいかに継続していくかも今後の課題としてあげられよう。

むすびにかえて

本稿では、2000年にGCが発足するまでの過程において、CSRをめぐる環境がいかに変化していったのかを概観した上で、GCのそれまでの取り組みとの一貫性ならびに相違点を考察してきた。GCは、現在のところTNCの規制を目的とする取り組みではなく、あくまで企業の自主的規制を促すようなメカニズムを通して、CSRに関わる人権、労働、環境の規範を構築し、底上げを目指すものである。そのため、実効性などの面において、様々な批判的になりやすいだけでなく、これまでのところ、特に日本においては、注目度すら高まつてきていながら、GCは、その規模の大きさに加えて、企業を従来の国際関係で扱ってきた開発や人権などの問題に取り込み、様々な討議や協議を通じてグローバルな政治・経済をめぐる問題群に対処していくとする点において、特異な存在であることを確認した。

日本においても、牛肉偽装問題やライブドア事件⁵⁶、さらには、村上ファンドによる阪神電鉄株の大量取得をめぐる問題など、企業のあり方をめぐる議論がさかんになりつつある。現在のところ、日本においては法令遵守(コンプライアンス)のみが重視される傾向があり、それを超えるようなグッド・プラクティスの実践を試みている企業は限られている。GCが目指すのは、ルールの遵守のさらなる徹底のみならず、企業による活動マナー、すなわちCSRの水準の底上げである。GCにおける議論を、日本においても積極的に行うことで、「ルールの範囲内で、金儲けをして何が悪い」というようなナイーブな思考を払拭していく必要があろう。

最後に、研究の課題を述べてむすびにかえたい。本稿では、GC発足に至るまでの歴史的な過程を考察することで、GCの位置付けを行ったが、これから研究課題として、第1にあげられるのは、実証研究であろう。GCの機能形態やGCによる成果を実証的に検証することによって、GCの実効性に関する議論を深める必要がある。次に、GCの批判的検討である。GCはグローバル・コーポラティズムの温床にすぎないなどという批判や、ネグリとハート的な「帝国」の補修作業の一貫にすぎないというような批判に対して、上に述べた実証研究に加えて、概念的ならびに理論的にGCによる取り組みを批判的に検証していく必要があろう。このような作業を通して、GCが、CSRをめぐるグローバル政治・経済においていかなる役割を果たし、どのような貢献をしうるのかを考察していくのが今後の課題である。

(MIZUNO Kenji, 本学大学院国際関係研究科後期課程)

- 1 本稿では、国連の表記に従って“Transnational Corporation”(TNC: 超国家企業)の表記を使用する。ここでは、「国境を超えて資本の移動や事業の展開を行う企業」と定義し、“Multi-national Corporation”(多国籍企業)との厳密的な定義上の問題については、本稿では問題にしない。ただし、GCの性格上、対象となるのは、いわゆる超国家企業だけではなく、国内にのみ活動が限定される中小企業なども含まれる。
- 2 現在のところ“Compact”的定訳はないが、GCには法律的な義務は生じないため、法律行為を含意する「契約」などよりも、むしろ「約束」もしくは「盟約」などと捉えるのが適当だと思われる。
- 3 梅田徹『企業倫理をどう問うか：グローバル化時代のCSR』日本放送出版会、2006年、190頁。
- 4 同上、191頁。
- 5 9原則の選定にあたっては、第1に民間セクターの運営・戦略との関連性があること、第2に政府間の国際的合意を通して発展したものであること、第3に世界市場の開放と多角的システムに対して社会的支持基盤を提供し得るものであることなどの条件を考慮したとされている。笠原重久「国連グローバル・コンパクト：この官・民パートナーシップの意義に関する一考察」、日本国際連合学会編『市民社会と国連』国際書院、2005年、41頁。
- 6 梅田、前掲書、192頁。
- 7 各原則についての内容検討は、Mizuno, Kenji, "From the Loose Compact to the Solid Impact: Today's Relevance of the UN Global Compact," A Master's Thesis submitted to Ritsumeikan University (2005), p. 8-19で詳細になされている。
- 8 笠原、前掲論文、41頁。
- 9 国連腐敗防止条約をベースに「強要と賄賂を含むあらゆる形態の腐敗を防止するために取り組む」という腐敗防止の原則が追加された。詳細は、GCウェブサイトを参照のこと：<http://www.globalcompact.org>。
- 10 梅田、前掲書、208頁。
- 11 Ruggie, John G., "global_governance.net: The Global Compact as Learning Network," *Global Governance*, 7 (4), 2001, pp. 373-374.
- 12 梅田、前掲書、211頁。
- 13 同上、196頁。
- 14 出版物に関しては、前掲のGCウェブサイトを参照のこと。
- 15 Therien, Jean-Philippe and Vincent Pouliot, "The Global Compact: Shifting the Politics of International Development," *Global Governance* 12 (2006), p. 60.
- 16 Mizuno、前掲論文、21。
- 17 同上、20-21頁。
- 18 同上、20-21頁
- 19 大芝亮「グローバル・ガバナンスと国連—グローバル・コンパクトの場合」（『国際問題』534号、2004年9月）19頁。
- 20 岡本亨二『CSR入門：「企業の社会的責任」とは何か』日経文庫、2004年、28頁。
- 21 CSRの国際標準化に関しては、現在ISOにおいて行われているが、これまでのところ標準化の可能性の有無やISO規格類が含むべき要素などの議論がなされている段階であり、実現の見通しは立っていないのが現状であると考えられる。高巣巣他『企業の社会的責任：求められる新たな経営観』日本規格協会、2003年、46-52頁。
- 22 梅田、前掲書、66頁。
- 23 三浦聰「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)」（日本国際政治学会編『国際政治』第143号、2005年11月）98頁。
- 24 Ruggie、前掲論文、373頁。
- 25 岡田仁考「企業の社会的責任(CSR)と人権(下)」（『世界経済評論』2005年12月号）34-35頁。
- 26 英語の正式名称は、“United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations”である。
- 27 吾郷真一「国連による多国籍企業の規制」（『国際問題』239号1980年2月）16頁。
- 28 この直接的な契機となったのは、1970年のチリ大統領選において、アメリカのTNCであるITT(国際電話通信会社)が干渉を企てたことが発覚したことである。これによりチリ政府がTNCの問題を国連で取り上げることを要請した。福田博『多国籍企業の行動指針』時事通信社、1976年、189頁。
- 29 同上、16頁。
- 30 同上、17頁。

³¹ 正式名称は、「UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights」である。

³² OECDでは、「Multinational Enterprises Guidelines」とされているため、ここでは原文通り、超国家企業(TNC)ではなく「多国籍企業」と表記する：<http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines>を参照のこと(2006年5月20日にアクセス)。

³³ 梅田、前掲書、129頁。

³⁴ 高巣他、前掲書、27頁。

³⁵ Website：<http://cauxroundtable.org>(2006年5月20日にアクセス)

³⁶ セリーズ(CERES: Coalition for Environmentally Responsible Economies)は、アメリカのボストンを本拠地として、環境分野における企業行動の責任を促すことを目的に、1989年に設立された非営利組織である。環境団体の他に、労働組合や宗教団体、社会的責任投資(SRI)に関心を持つ投資家から構成されており、生物圏の保護や自然資源の持続可能な使用などの10原則を企業経営方針に取り入れていくこととされている。詳細は、ウェブページを参照のこと：<http://www.ceres.org>。

³⁷ GRIについての詳細は、次のウェブページを参照のこと：<http://www.globalreporting.org>。

³⁸ Martin, Jan W., and Wolfgang Reinicke, *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform through Partnerships*. (New York: UN Global Compact Office, 2005).

³⁹ 梅田前掲書、128-129頁。アメリカ自動車会社GMの役員であったレオン・サリバン牧師が、1977年にアパルトヘイト政策下の南アフリカ共和国からの資本撤退を呼びかけた「サリバン原則」を応用しようとしたものであり、普遍的な人権に対する支持、平等な機会の促進、児童の搾取・体罰の禁止などの人権ならびに労働に関する要素が含まれている。

⁴⁰ 同上、126-129頁。

⁴¹ 2006年5月末現在。日本では、2003年12月22日にGCジャパン・ネットワーク(GCJN)が立ち上げられていたが、2004年GCリーダーズサミットにおいての提言を機に、2005年5月にGCJN規約が制定され、日本におけるGCネットワークの拡大に尽力している。詳細は、以下のウェブページを参照のこと：<http://www.unic.or.jp/globalcomp/>。

⁴² 内田孟男・川原彰編著『グローバル・ガバナンスの理論と政策』中央大学出版部、2004年、23頁。

⁴³ A/C.2/60/L.38/Rev.1 Towards Global Partnerships

⁴⁴ <http://www.unic.or.jp/globalcomp/news/060420.htm>を参照のこと。

⁴⁵ 積極的に援助を拠出している国としては、スイス、スウェーデン、ドイツなどがあげられる。Kell, Georg, "Global Compact: Selected Experiences and Reflections," in McIntosh, Malcom, Sandora Waddock, and George Kell eds. *Learning To Talk: Corporate Citizenship and the Development of the U.N. Global Compact*. (Sheffield: Greenleaf Publishing, 2004) p. 363.

⁴⁶ GC財団では、年間100万ドルの自発的援助を見込んでいるが、GC事務所のインテグリティを確保するために規約が定められている。詳細については、GCウェブページおよび以下を参照のこと：<http://www.globalcompactfoundation.org>。

⁴⁷ 社会における企業の役割や企業の「責任ある行動」をテーマに開催された。「上海宣言」の全文については、以下を参照のこと：

http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2005_12_01b/shanghai_declaration.pdf(2005年5月11日にアクセス)。

⁴⁸ <http://www.ungc-learningforum.org/index.asp>(2006年5月18日にアクセス)

⁴⁹ アナン事務総長の任期は2006年末までである。アナン氏の積極的なイニシアチブによって発足したGCだが、新事務総長によってGCへの取り組みが消極化するのではないかという懸念もある。しかしながら、筆者がGC事務所最高顧問であるゲオルグ・ケル氏に行ったインタビューによれば、国連内および加盟国政府においても企業とのパートナーシップ構築は、徐々に歓迎される動きになっており、GCについてもその流れの中でさらなる活発化が期待できるとの見解を述べた。また、次期事務総長がアジアから選出されるにあたって、2006年度中にアジアでのGC関連会議を計画しているとのことであったが、2006年5月末現在で、公表されている文書にアジアでの会議の通知はない。インタビューは、2006年3月2日、国連ニューヨーク本部GC事務所内で行われた。

⁵⁰ 国連の青旗の下で、悪事を行っている企業でも国連のイメージの下で、そうした悪事が覆い隠されてしまうのではないかという批判である。Therien and Pouliot、前掲論文、pp. 66-68.

⁵¹ 例えば、コーブウォッチは、GCはそもそも4つの欠陥があるとして痛烈に批判している。本稿においては、紙幅の制限上批判を十分に検討することはできないが、こうした批判に関して十分な理論的検

討ならびに実証的研究を進めていく必要があろう。コーパウォッチによる4つの批判は、次の通りである。第一に、参加に制限がないために、環境面や人権面への配慮のないような企業の参加を黙認していること、第二に、国連はGCを通して、企業と間違った関係を築こうとしていること、第三に、GCは企業活動に関する誤ったイメージを創出する手助けをしていること、第四に、監視および強制の方法が欠如していることである。詳細は、Corpwatch, “Tangled Up In Blue: Corporate Partnership at the United Nations,” Transnational Resource and Action Center, September, 2000 を参照。

⁵² 同上、69頁。

⁵³ 三浦、前掲論文、92 - 93頁。

⁵⁴ 笠原、前掲論文、52頁。

⁵⁵ 2006年2月28日、国連ニューヨーク本部において、筆者が行ったインタビューによる。

⁵⁶ ライブドアも2005年10月に国連グローバル・コンパクトに参加したが、GCJNのウェブページの参加団体一覧からは削除されている（2006年6月10日現在）。詳細については、現在調査中である。

論 説

「国際化」議論における日本人のアイデンティティ管理について —レイベリング論の枠組を用いて—

木 村 有 伸

目次

はじめに

1. 「日本人＝不可解な存在」というレイベリング
2. 被レイベリング者のレイベリングへの対処方法
3. 社会的比較理論から見た日本人の「上昇志向」

おわりに

はじめに

本稿は、日本人の「国際化」をテーマにした比較文化的エッセイを事例として、日本人としての劣等感から生じる日本人の心理的葛藤を、相互作用関係における被レイベリング者の立場に照らし合わせて考察することを目的とする。本稿では題材となる比較文化的エッセイを「国際化」議論と呼ぶことにする。

現代における日本人の劣等感についての考察は、評論レベルでは散見されるものの¹、理論的な分析はほとんど見られない²。確かに、近年においては、日本人の外国人（おもに欧米人、白人）に対する劣等感は薄れつつあり、したがって日本人の劣等感についての関心も低くなっている。また日本人論（日本文化論）の文脈でも、劣等感に根ざして日本の特徴を否定的にとらえる見方は、高度経済成長期に入って次第に少なくなっていたとされている³。

しかし、外国での日本人の評判への関心や、ファッション、ライフスタイルにおける欧米（とくにヨーロッパ）志向、外国人との交際・結婚、あるいは海外在住への憧れの意識などは、日本の経済成長が続くなかったとしても保たれてきた。また、日本人による日本人のステレオタイプ化、またそのイメージにもとづく

日本人批判は、メディアや一般図書などで多く見受けられる⁴。これらを日本人の劣等感と無関係に考えることは難しい。

1970 年代頃からさかんになった日本人の「国際化」をめぐる議論のなかでも、日本人の劣等感を反映する議論が少なからず見受けられる⁵。海外滞在経験を持つ日本人が、日本人や日本的特徴の「非国際性」を論じるような議論である。それらはしばしば論者の個人的体験や思い込みにもとづいている。それでもこの類の書物が数多く出版され、読まれていることを考えると、受け取る側にも同様の意識、すなわち日本人としての欧米人に対する劣等感が働いているのであろう。

そのような意識を持つ者にとって、基準や目標は、つねに自己集団の外に存在する。規範となる存在から外れているという意味で、彼らは「逸脱」に似た感覚を味わっている。また、規範的価値観と自己集団内の価値観をめぐっての心理的な葛藤も体験している。

そこで本稿では、逸脱論研究で用いられるレイベリング論 (Labeling Theory)⁶の分析枠組を用いて、このような心理的葛藤を体験する日本人を「レイベリング（レッテル貼り）される者＝被レイベリング者」ととらえて考察する。具体的な対象としては、日本人の「国際化」について論じる論者を選択する。彼らは日本人でありながら、いっぽうで他の日本人に「国際社会」への適応を促す存在でもある。それは被レイベリング者でありながら、自己集団をレイベリング者まなざしから眺める存在と同様にとらえることができよう。それゆえに、被レイベリング者のレイベリングに対するさまざまな対処方法＝アイデンティティ管理の方法を分析し、「国際化」議論の論者の心理的葛藤に迫りたいと考えている。

本稿は第 1 節で、「国際化」議論でしばしば言われる「日本人は外国人にとっては不可解な存在」という日本人イメージについて検討する。これは「国際化」議論の論者が作り出すものではなく、まず「他者」としての外国人（おもに欧米人）から付与される日本人イメージである。このレイベリングを、被レイベリング者自身が内在化するプロセスについて考察する。

第 2 節では、レイベリングを内在化した被レイベリング者の、レイベリングへの対処方法について検討する。規範的価値観と自己集団内の価値観をめぐって、被レイベリング者のアイデンティティは相克する。その葛藤を解消するた

めの、被レイベリング者が立つ立場について考察する。

第3節では、自己集団に帰属意識を感じながらも「他者」を優位に置き、それに追いつこうとする「上昇志向」と、自尊心との兼ね合いについて、社会的比較の文脈から検討する。社会的比較理論では一般的に、人は自己評価に際して、個人の自尊心低下を防ぐために自分よりも不幸な存在と比較を試みるとされる。それと相反する「上昇志向」の説明を可能にする社会的比較について検討する。

1. 「日本人＝不可解な存在」というレイベリング

「国際化」議論の論者たちは、その著書のなかで、外国において日本人がいかに奇妙に映っているか、あるいはいかに嫌われているかを強調する。たとえば、海外に「日本国内のルール」を持ち出して傍若無人に振舞う日本人が、現地の人間からいかに疎んじられ、嘲笑されているかというエピソードを紹介したりする。これらのエピソードにもとづいて、日本人はこのままでは国際社会には不適格であり、新たに国際社会のルールを身につける必要がある、と論じる。タイトルには「国際人になるために」、「国際人の条件」など、帯には「日本人は如何に海外に出てゆけばよいのか」⁷などの文句がならぶ。

本稿は、このような「国際化」議論が紹介するエピソードの真偽は問わない。かわりに、日本人が自らを特異な存在ととらえる自己認識を問題とする。

人は、相互作用関係にある他者から、ある集団への帰属感を押し付けられる。これはカテゴリー化と呼ばれるものである⁸。また、いったんカテゴリーに入れられた個人は、そのカテゴリーが付帯する性格や特徴、外部からの評判、ステレオタイプを通して把握される。これによって、人々はその個人にはじめて接しても、そのカテゴリーから彼の社会的アイデンティティ（Social Identity）を想定することが可能になる。この社会的アイデンティティという言葉について、対面的な相互行為について論じているアーヴィング・ゴッフマンは次のように説明する。

「このアイデンティティという言葉を使うほうが、<社会的身分>^{ステータス}という言葉を用いるより適切である。というのは、アイデンティティという言葉には、<職業>という社会構造上の属性はもちろん、<正直>というよう

な人柄を表わす属性も同時に含まれているからである」⁹

本稿のいう「レイベリング」とは、このような、個人をカテゴリーに振り分けるにとどまらずに、そのカテゴリーを通してその人柄や性格を付与するプロセスも含んでいる。それゆえ、レイベリングとはレイベリングをされる側にとっては、自己の社会的アイデンティティまで押し付けられる、屈辱的なプロセスである。

それにもかかわらず、レイベリング・プロセスのなかには、本来拒絶されるべきはずのレイベリングを被レイベリング者自身が受け入れている場面が見られる。「国際化」議論において、日本人自身が日本人をステレオタイプに根ざしたイメージでとらえるような場面である。これは被レイベリング者によるレイベリングの内在化の事例であるといえる。

被レイベリング者がレイベリング・プロセスを内在化するという点は、レイベリング論の中心的テーマである「予言の自己成就」メカニズムと重なるところがある。だが、本稿では被レイベリング者の能動的側面に注目している。そのため、元来言われている「予言の自己成就」メカニズムとは少し分けて考えたいと思う。そこでまず、この「予言の自己成就」メカニズムについて若干の補足をしておきたい。

レイベリング論とは、社会からの逸脱者について、逸脱行動の原因究明を志向してきたアプローチに対抗して登場した分析視角で、社会によるある個人への認知や評価が、その個人を逸脱者たらしめるという立場をとる。これについて、レイベリング論の代表的存在であるハワード・ベッカーは次のように言う。

「社会集団は、これを犯せば逸脱となるような規則をもうけ、それを特定の人びとに適用し、彼らにアウトサイダーのレッテルを貼ることによって、逸脱を生みだすのである。この観点からすれば、逸脱とは人間の行為の性質ではなくして、むしろ、他者によってこの規則と制裁とが『違反者』に適用された結果なのである」¹⁰

さらに、精神病患者のステレオタイプ化に関するトマス・シェフの分析では、レイベリングの逸脱者の自己概念に及ぼす影響が重視されている¹¹。シェフは、逸脱者の烙印を押された者は、やがて逸脱者としての役割を自己に見出すようになることを指摘している。これが「予言の自己成就」メカニズムと呼ばれるものである。

しかし、これらの研究で描かれる被レイベリング者は「あまりに受動的である」という指摘がある¹²。その観点をふまえて、被レイベリング者の能動的側面、つまり他者が自己に想定する社会的アイデンティティを、被レイベリング者が積極的に操作する側面について注目する議論がある。ゴッフマンによるステイグマ保有者に関する概念はこの見解にもとづいている。

「国際化」議論の論者たちについても、他者が自己に想定する社会的アイデンティティを積極的に操作しようと努める能動的な存在であるといえる。しかし、日本人による日本人のステレオタイプ化という事例のように、他者の想定する社会的アイデンティティをそのまま自己集団へ投げかける場面も生じうる。その意味で、「国際化」議論においては、他者、すなわち外国人（おもに欧米人）による日本人に対するレイベリングが大きな役割を占めているといえる。

それでは、どのような具体的体験を経て、日本人は外国人の想定する日本人イメージを把握するのだろうか。日本人はどのような相互作用を経て、これまで不思議に思わなかつたはずの日本の特徴を「特異なもの」としてとらえるようになるのだろうか。

「日本人＝不可解な存在」という認識を日本人に投げかけるのは他者である外国人である。自文化とは異なるものをただ「異なるもの」ととらえるだけでなく、「不可解なもの」としてとらえたいという動機も働いているように考えられる。「国際化」議論の論者は、この外国人が発する「日本人がいかに不可解な存在であるか」というメッセージに直面させられる。これまで不可解とは思つていなかつたことについて問われるので日本人はうまく答えることができない。一例を挙げたい。

「大売出しともなると、各商店街はスピーカー網をはりめぐらせて、音楽を鳴らす。勇壮なマーチ、陽気なポップス、意気に感じる演歌……

ときどき私のところに来る西洋女性から聞かれた。

『セールになるとなぜ音楽をならすのか？』

『売り上げをふやすためだ』

『では、日本人は音楽を聞くと購買意欲が出る人種なのか？』

『いや、直接に購買意欲につながるわけではない。間接にひとつに買い物に誘いこもうとしているのだ』

『では、日本人は買い物をするとき、商品の値段やよしあしではなく、音楽でいい気分になるかならないかで決めるのか』

『そうではない。あの音楽はたんに景気づけの……』

といおうとして、はたと景気づけという英語に詰まってしまった。

・・・しばらくして、くだんの女性がまたやってきた。あの日から大売り出しをめぐっているらしく、神田の近くにブルームスのクラシック音楽を鳴らしている商店街があったというのだ。

『あの商店街のオーナーたちは、ポップスよりクラシックのほうが、日本人の購買意欲を刺激すると信じているのか』

この論理では、私は説明不能の袋小路にはいってしまうので、べつの方法を考えていた。私が持ち出したのは『応援』というものである。

・・・ところが、事態はますます悪化した。むこうの方から、応援団に食いついてきた。・・・

『野球のテレビを見ていて不思議でならなかつたのだが、あの太鼓を打ち鳴らし、ラッパを吹く観客の一群は、ゲームが＜ダル＞（低調な、活気のない）なので、あんなふうにしているのか？』

『そうじやない。選手を勇気づけるためだ』

『日本の選手は、太鼓やラッパを吹くと、ヒットを打てるようになるのか？』

『そういうわけでもないが、貴国でもフットボールの試合で、観客が喚声をあげたり、拍手をしたりしているではないか。あれと同じだ』

『断じて同じではない。わが国の喚声や拍手は自然発生的に起こるのだが、日本では組織的に行なっているようにみえる』

『それはそうだ。あなたが正しい。しかし、貴国においても、吹奏楽団とかバトンガールとか、組織的なものが競技場で見られるではないか』

『イエス。あなたは正しい。しかし、断じて同じではない。わが国では、ゲームをやっていないとき、すなわち試合の始まる前やハーフタイムに、吹奏楽団やバトンガールが出場して観客を楽しませるのだ。ゲームの進行中はおとなしくしている。ゲームはゲームで楽しめばいいのだ。なにも他の騒音でゲームを妨害することはない』（引用者注：「・・・」は中略を表わす。以下同じ）¹³

少し長めに引用したのは、例に登場する「西洋女性」の、日本人を「不可解なもの」としてとらえようとする姿勢を紹介するためである。先にも述べたように、「西洋女性」の姿勢には、異なるものを「異なるもの」としてとらえるだけでは済ませられないといった気持ちが表われている。彼女は、まず「日本人」というカテゴリーを設定し、それに「不可解」という性格を付与している。後半、「西洋女性」が指摘した日本人の「不可解な」行動について、著者が「あなたの国でもあてはまることなのではないか」という反論を試みると、「断じて違う」と共通性を強く否定する。カテゴリー化について論じたタジフェルらは、カテゴリー化が一度行なわれ、人々が内集団と外集団に分けられると、集団内の人々はそのカテゴリーを強く意識し、必要以上にそのカテゴリーにこだわることを例証しているが¹⁴、この事例はそれをよく表わしているといえよう。

さて、この「西洋女性」による「日本人=不可解な存在」というレイベリングの結果、日本人の著者は次のような回答を出すことになる。

「こうして、日本人はみんなが固まって、一つの方向へ行く——

なぜ、そうするのか。日本人は墨画のようにことをはっきりさせないよう努めているので、説明はつかない。外から見ても、外国人には（とくに欧米の論理では）理解の域を超える」¹⁵

この場面において、著者がこの女性の自文化中心主義的な考え方を指摘する可能性も考えられる。だがこの事例のように、他者によるレイベリングを素直に受け入れてしまう場面も生じうる。シェフが「狂気のステレオタイプは、日常的な社会的相互作用のなかで、気づかないうちに絶えず再確認される」¹⁶と指摘することから、この会話が行なわれた時代の背景も考慮に入れなければならない。すなわち、著者が上のような回答を出してもおかしくない歴史的背景・時代背景があったのだと思われる。

ただ、本稿で着目したいのは、この際にレイベリングのアクターが「西洋女性」から日本人である著者に移っているという点である。また、否定的なレイベリングにもかかわらず、日本人が拒絶せずにそれを受け入れているという点である。

「国際化」議論の論者はこのようなやりとりを通じて、自ら「日本人=不可

解な存在」というレイベリングを引き受けようになる。次の例にあるように、「日本人=不可解な存在」というレイベリングを自ら引き出そうとするパートナーも生じる。

「加瀬　（ちょっとした訪問にもおみやげを用意する日本人について）あなたがたにどうては、ちょっと意外に思うでしよう。

パッシン　そうですね。それは非常におかしいことなんですね。・・・

加瀬　（取引先にみやげを配る日本人について）ああいうのも考えてみたら、向こうじゃわからないでしようね。

パッシン　アメリカでは、いろんな人に同じものをあげると、それはもう価値がなくなっちゃうですからね。・・・

加瀬　（もらひ物が多すぎて困ることについて）アメリカじゃ、ほとんどそういうことがないでしよう。

パッシン　ありませんね。・・・

加瀬　（お金を包む習慣について）アメリカ人は、封筒にお金が入って渡されたら、もうびっくりするでしよう。

パッシン　そういうことは、まずほとんどないですね」（傍点引用者）¹⁷

レイベリングの内在化とは、外国人が不在の場でも、日本人の慣習的行為を外国人の視線で「不可解なもの」ととらえるようになることである。次の例では、「外国では見たことがない」という理由が論者の判断に根拠を与えている。

「夕食中、外国人の寄り合いで、私はまだ会社名をくっつけて自己紹介する外国人に会ったことがない。・・・どこの誰それの、どこがなぜ日本では重要なのだろうか。時によると三菱の何々の家内でございます、などとやられる場合もある。まことに不可解」（傍点原文）¹⁸

このようなレイベリングの内在化によって、被レイベリング者はある地位を得ることができる。それは「他者の『まなざし』を理解できる」という立場である。

この立場は被レイベリング者にどのような感情をもたらすのだろうか。レイ

ベリング・プロセスの対目的側面に注目する佐藤恵によれば、レイベリングに際して、被レイベリング者が感じる苦痛とは、自己が他者によってカテゴリー化され、性格付与されるという、「自己定義権の剥奪」の経験であるという¹⁹。他者が想定する社会的アイデンティティを一方的に押し付けられる立場では、彼は異議申し立てをすることができない。そこで彼は、自己定義権を自分の手に取り戻す方法を考え出すことになる。その一つが自己集団から自分を切り離し、他者が自己集団へ向けている「まなざし」を把握することである²⁰。これにより、自分自身は自己集団の他の成員のような、ただの受動的な立場から解放されるのである。これは被レイベリング者にとっては、快感を伴う選択である。

その結果、自己と他者という二者関係ではなく、自己集団と「他者の『まなざし』を理解する自己」、それに他者という三者関係ができる²¹。

「国際化」議論の論者の持つ海外滞在経験は、この特權的な立場を得るうえで、非常に有効な理由となりうる。その証拠にこの手の書物には、著者の海外体験が丁寧に記されている。「シカゴ大学、ペンシルバニア大学など、海外の大学での講演活動も多い。英語通、海外事情通として知られている」²²、「永年東南アジアに住み、日本と東南アジアを結ぶかけ橋をもって任じ、活躍中。わが国政財・文化界に知己が多い」²³などの肩書きが、読者に「他者の『まなざし』を理解する」立場に立つ資格を有する者であることを知らせる働きをするのである。そして、おそらくこの手の書物を求める読者も、一般的な日本人から自己を切り離したいという願望を少なからず持っているのだろう。それは、自己定義権を取り戻したいという気持ちから考えるに、当然のことである。

本稿では、「国際化」議論の受け手＝読者についての考察は、次の研究成果を挙げるにとどめておく。日本人の日本人イメージの受け取り方について分析した平井美佳によれば、対象となった大学生においては、自分自身を「一般的な日本人とは異なる」ととらえる者が多かったいっぽうで、「一般的な日本人は日本人らしさを兼ね備えている」ととらえる者が多かったという。特に「集団主義」について、「自分はあてはまらない」と回答する学生が多かったという²⁴。

しかし、他者によるレイベリングを内在化する被レイベリング者の立場は、あくまで三者関係であり、他者に完全に同一化しているわけではない。ゴップマンの表現では、それは他者から次のように言われている立場である。

「このように、一方ではスティグマのある者は他の誰とでも同様な〔正常な〕人間なのだと告げられはするが、それと同時に越境したり、<自分の>同類に苦い思いをさせることは賢明なことではない、ともいわれつづける。要するに、彼は他の誰とも同じだ、といわれ、しかも同じではない、ともいわれるのだ」²⁵

この三者関係をふまえたうえで、第 2 節では、レイベリングを内在化する者の立場と一般的な被レイベリング者の関係について、被レイベリング者のレイベリングへの対処方法という視点から考察をしてみたい。

2. 被レイベリング者のレイベリングへの対処方法

三者関係の図式において特権的な立場を手に入れたとはいえ、「国際化」議論の論者は、けっして高みから一般的日本人を眺めて批判するだけの存在ではない。一般的日本人との距離のとり方は論者によって異なる。時には自分自身を日本人らしい日本人に強く結びつける存在、また、日本人全体のイメージの改善を願う存在もある。次の例はその心境をよく表わしているといえよう。

「私は、この本を、日本人に対する憤りと絶望と、そして反面のいとおしさと期待という、いくつかの感情が複雑にいりまじった気持ちで書いた。・・・私自身、この本の『ぶざまな日本人』のところで分析したようなぶざまな体質をもった一日本人である」²⁶

ゴッフマンは、これはスティグマを持つ者が、同じ所属集団の成員、すなわち「同類 (the own)」に対して抱く両面価値的な感情だと説明する。ゴッフマンは障害者の例を挙げて、次のように説明する。

「結局のところ障害者は包括社会の規範を支持しているので、目撃した光景（引用者注：同類のステレオタイプ的な振る舞い）を不愉快に感ずるかも知れない。しかし彼がこれらの不愉快な連中と社会的にも心理的にもアイデンティティを同じくしているという事実が、彼が反感を覚えるものに自分をつなぎとめるのである」²⁷

「国際化」議論の論者は、被レイベリング者という立場ながら、自らもレイ

ベリングを行なう存在ではあるが、一般的な被レイベリング者としての感情も持ち合わせている。それは「国際化」議論の展開の仕方にも表れている。この節では、「国際化」議論の論者が取るいくつかの立場を被レイベリング者のレイベリングへの対処方法ととらえて考察する。

まず、被レイベリング者がなぜレイベリングに対して対処を試みるのかという問題について触れたい。他者からの否定的レイベリングを受けた者がそのレッテル貼りに苦痛を感じるのは、その個人が自己に想定するアイデンティティと、レイベリングによって付与される社会的アイデンティティとの間に乖離が生じるためである²⁸。このような状態を解消するために、まず考えられるのが、その付与された否定的レイベリングを「受容」するか、「拒絶」するかということである。

レイベリングに対する自我の適応過程について論じた宝月誠の分類によれば、レイベリングの「受容」にしても「拒絶」にしても、被レイベリング者によって積極的に行なわれる場合と消極的に行なわれる場合とがある²⁹。「受容」は、積極的反応としての「自認」と、あきらめの感情に等しい消極的な「黙従」とに分けられる。いっぽう「拒絶」は、さらに他者の想定するアイデンティティを打ち消そうとする「消去」と、ずらそうとする「交換」とに分けられ、それぞれに積極的反応と消極的反応の軸が組み合わされる³⁰。「消去」は、他者によって付与される否定的レイベリングを少しずつ変えようとする積極的試みとしての「修正」と、そのレイベリングから逃れることを考える消極的な「逃避」に分けられる。「交換」は、他者の想定するアイデンティティを拒絶しないまでも、何とか別のアイデンティティへと交換を試みるという意味で、積極的な「非同調」と消極的な「よりましなアイデンティティ」に分けられる。

レイベリング論における受動的存在としての被レイベリング者のとらえかたを批判したロジャースとバッファローは、被レイベリング者の反応としての「同意」、「拒絶」、「交換」という軸と、社会の側からの逸脱ラベルの有効性を程度に応じて分類した「拡大」、「操作」、「消去」という軸とを組み合わせて、九類型を提示している³¹。

ゴップマンは、レイベリング者／被レイベリング者というとらえかたに加えて、被レイベリング者の個人的アイデンティティと被レイベリング者集団としての集団的アイデンティティとの関係にも注目している³²。すなわち、ゴップ

マンの考察では、被レイベリング者はレッテルをめぐってレイベリング者と対峙するだけでなく、「同類」との関係性をどのように調節するのかも重要になる。

本稿では、宝月およびゴッフマンの視点を参考にして、レイベリングの受容／拒絶という軸と、個人の所属集団への帰属感という軸を組み合わせて考えることにする。これによって、逸脱者としてのレイベリングを集団的アイデンティティレベルでは認めながら、個人的アイデンティティレベルではそれを受け入れないといった姿勢についても言及することが可能になる。

つまり、次のような分類が想定されることになる。第一は、逸脱者としてのアイデンティティを受け入れ、自分自身も逸脱者集団に帰属感を感じるケース。第二に、自己集団に対するレイベリングは受容するが、自分自身は集団的アイデンティティから離れようとするケース。これは宝月のいう「逃避」とも重なるが、集団的アイデンティティレベルで考えた場合、レイベリングを「受容」していることになるのではないかと考えられる。第三に、否定的レイベリングを拒絶するとともに、自己を集団的アイデンティティに強く結びつけるケース。これは宝月のいう「修正」の試みに近いといえよう。宝月は「共同体にとどまり自ら真面目な行為の実績を積み重ねることによって、他者が彼に想定する逸脱者としてのアイデンティティを徐々に『修正』しようとする」方法と表現している³³。第四に、否定的レイベリングを拒絶し、さらに自己も所属集団への帰属を拒否するケース。形としてはこの四類型に分けることができるが、考えられるケースは第二・第三類型である。

まず、カテゴリーに対する否定的レイベリングを受け入れ、自分をそのカテゴリーから切り離そうとする立場について考える。ここで、個人は集団的な社会的アイデンティティより、個人的な社会的アイデンティティを重視しているということができる。つまり、被レイベリング者の劣勢な立場を受け入れ、自分だけはレイベリング者に近い立場へ近づこうとする姿勢である。

スティグマを持つ者が他者（ゴッフマンの言葉ではスティグマを負う者の対義語として「常人（normals）」という言葉が用いられている）のように振舞う対処方法を、ゴッフマンは「カヴァリング（covering）」と呼ぶ。日本語では、擬装工作、自己補強、カモフラージュ、補償努力などと訳される³⁴。「カモフラージュ」という訳語をあてた石川准は、ゴッフマンの考察に補足し、「もっとも有効なカモフラージュは、スティグマ・シンボルが表現する否定的な意味を緩

和し、補償する『ステイタス・シンボル』の獲得だろう」という³⁵。その結果得られるのは、「彼は…にしては、…だ」という評価である。この場合、レイベリング者は相互行為を円滑に進めるべく、大きな「努力」をする存在なのである。のために、そういう努力を怠る同類に対しては、レイベリング者と同じような、あるいはそれよりも強い「見下し」の視線を向けることがある。

海外滞在経験のある日本人の中には、もはや完全に外国人（おもに欧米人）の価値観を正しいものととらえて、日本人の振る舞いを厳しく批判する者がいる。彼らは「正統性」を完全に外国人に譲り渡してしまっているゆえに、「日本人には本物はわからない」という認識を持ち、外国人の振る舞いが持つ意味と日本人の振る舞いが持つ意味とを分けてとらえようとする。例を二つ挙げておく。

「（引用者注：フランス女性から日本の中産階級の教育水準の高さをほめられて）うれしくもあったが、面はゆくもあった。トルストイを読んで、ベートベンの交響曲を聞いたとしても、どれだけ理解、消化しているかが問題なのである」³⁶

「日本に『豪華』とか『デラックス』という言葉が氾濫するようになったのは、高度経済成長時代に入ってからである。それから浪費が始まった。ほんとうの贅沢とは、贅沢をしていることを意識しないで行なうことであろうが、日本では同じ贅沢をするのであっても、アメリカや、ヨーロッパの高所得層にみられるような心から身についた自然な浪費ではなく、何か“行”をしているようですらあるのだ。だから贅沢をしているつもりでも、ほんとうの贅沢になっていないのである」³⁷

また、このような人々にとっては、外国人から「あなたは日本人らしくない」と言わわれることは大きな名誉となる。

「（引用者注：ドイツ人の）夫が理屈で言ってくると、私も必ず理屈で返す。だから主人は周りの人たちに『うちの女房は日本女性じゃないよ』と言っている（笑）。人形みたいな日本女性を想像して結婚した日独カップルは、

たいてい失敗しています。自分の意見も言えないで、ただ夫に依存しているような妻に、ドイツの男性はやがて退屈してくる。そういう意味でも女性である前に、まず一人の人間でなくてはならないのです」³⁸

被レイビリング者のこのような対処方法は、自己の所属集団、そして本人にとっても好ましくない結果をもたらす。まず、レイビリングを受容することによって、レイビリング者・被レイビリング者関係が強化されてしまうという問題を生じさせる。また、被レイビリング者自身が、カテゴリー内の成員をひとくくりにして論じることで、カテゴリー成員の多様性を見失う「内集団均質化効果」を招く³⁹。さらにこの対処方法を選択した本人は、自己の所属集団から「裏切り者」としての扱いを受けることになる。欧米人と交際あるいは結婚する日本人（とくに女性）や、英語をネイティヴ・スピーカーのような発音、ジェスチャーで話す日本人は、しばしばそのような扱いを受けている⁴⁰。

次に、集団的な社会的アイデンティティを重視しながら、その集団へ向けられる否定的なレイビリングを拒絶する立場について考察する。さらに、これは先に挙げた宝月のいう「修正」のように、「共同体にとどまり自ら真面目な行為の実績を積み重ねることによって」否定的レイビリングを覆していくこうとする反応と、はじめから強く拒絶する反応とに分けられる。

次の例は、「修正」のいう「真面目な行為の積み重ね」をよく表わしている。

「このように、固有の文化的アイデンティティをもっているだけに、私たちは、どのようにすれば摩擦を最小にできるかということについて努力しなければならない。まず、『日本人とは』『日本国とは』という自己認識の努力が必要であろう。次に心掛けるべきは、私たちのあらゆる文化を翻訳することである。と同時に、私たちは鎖国的メンタリティーをもっているだけに、一方で外向けの自己紹介の努力を重ね、他方で異文化理解の努力もしていかなければならない」（傍点引用者）⁴¹

このような意志を持ち、なおかつ日本人集団への帰属感情が強いために、この手の「国際化」議論は、日本人を啓蒙するような書き方になりやすい。そこで、第1節で述べたように、著者の海外経験という「肩書き」が重要な意味を

持つことになる。

ただし、この手の議論がただの日本人批判論に終わらないのは、論者が、文化相対主義的観点を持ち、とりあえずは日本の慣習の価値も認めている点にある。この議論では、「日本人＝不可解」というレイベリングとは異なり、少なくとも日本国内では意味を持ちうる慣習や文化であるとの認識が示されている。そのため、上の例で、「自己紹介の努力の必要性」が説かれているように、日本の価値観の「国際社会」向けの発信力を問題にするような発言が現れる。日本の価値観の長所が「国際社会」に十分に伝わっていない、日本人がその努力を十分にしていないととらえる発想である。その例を挙げておく。

「しかし明治維新から百十余年が経ちました今日の日本は、従来に比べますと、外国からの情報収集だけでなく、自分自身についての説明を外国側から求められることが非常に多くなってまいりました。その際の日本はいまや経済大国、文化大国でありながら、どうもその大きさ、その国力にふさわしいだけの自己表現を外部に向けてしていない」⁴²

否定的レイベリングをはじめから拒絶する反応は、「集合的抗議」というより力強い抵抗となって表れる⁴³。これはこれまで否定的レイベリングを貼られた人々の異議申し立ての試みとして意味のあるものではあるが、行き過ぎると、内集団の過度の美化や優越視をもたらすことになる。また、かえってカテゴリー化を強化してしまうという問題も生じさせる⁴⁴。

これらの対応とは違って、カテゴリー化そのものに異議を唱える対処方法も考えられる。「日本人」でくくってしまう考え方、すなわちレイベリング対象の範囲に異議を唱える方法である。たとえば、日本人論について考察した杉本良夫とロス・マオアは「日本人は日本的か」と問うことによって、日本人論で日本の特徴として集められる特徴の恣意性を批判している⁴⁵。

以上のように、三者関係において、レイベリング者と被レイベリング者の間に立つ者も、レイベリングに対して苦痛を感じている。とりわけ、集団的な社会的アイデンティティを重視するものにとっては、一般的な被レイベリング者の苦痛は自分自身の苦痛でもある。「国際化」議論においても、他者の付与する日本人イメージに違和感を覚える者は日本人にイメージ改善の努力を呼びかけ

ようとする。それは「底上げ」のイメージに近いといえるかもしれない。

3. 社会的比較理論から見た日本人の「上昇志向」

第2節では、自己に想定する社会的アイデンティティと他者が想定する社会的アイデンティティの乖離を埋めるべく、被レイベリング者が積極的にレイベリングへの対処方法を試みることについて触れたが、アイデンティティ管理の試みは、なんとかして自己を満足できる位置に置きたいという個人の自尊心（self-esteem）回復の願望と読み取ることができる。そこでこの節では、レイベリングによって脅威にさらされる自尊心に注目したい。自尊心を支えるものは、安定した自己評価（self-evaluation）と自己高揚（self-enhancement）の感情である。これらは、客観的な評価基準によってだけでなく、しばしば他者との比較によって得られる。これを社会的比較という。社会的比較の文脈では、被レイベリング者が誰との比較を通じて自己評価を行なっているのかが問題になる。「国際化」議論の日本人の立場は、当然外国人（おもに欧米人）との比較が重要になってくる。また、日本人は「国際社会」に適応すべく努力するという「上昇志向」を持つ存在である。だが、「上昇志向」にともなう優位集団との接触は、自尊心に脅威をもたらさないのだろうか。この問題を、社会的比較理論の研究成果を参照しながら考察したい。

他者から否定的なレイベリングを受けた場合、その個人がレイベリングに対して毅然と抵抗できる意志、たとえばそのレイベリングをレイベリング者の差別意識や偏見にもとづくものだとしてまったく相手にしないような強い意志を持たないかぎりは、自己評価にレイベリングを反映させてしまうものである。その結果、しばしば自己嫌悪や自己卑下といった本人にとって望ましくない感情を生じさせてしまう。

自己嫌悪や自己卑下の感情が生じるのは、個人が比較する他者が優位に立っているためである。つまり、優位な立場の他者の視線を内在化することによって、自己に対してさらに高い要求を作り上げ、それが現実の自己との間に乖離を生むのである。ゴッフマンは優位な立場の他者の視線を内在化することを、鏡に映る自己の姿の例を挙げて紹介している⁴⁶。その例の中で「心のなかでは健康で平凡で幸福な人間のように感じていた」障害者は、自己の身体的な特徴

を目の当たりにして、自尊心に大きな傷を負ってしまう。

自己評価に際して、周囲の他者との比較が影響を及ぼすことを重視しているのが、フェスティンガーの提唱した社会的比較理論（Social Comparison Theory）の立場である。フェスティンガーによれば、人は自分の信念や能力について評価を求める存在であり、評価にあたって客観的基準が得られない場合は、他者との比較を通じて評価を行なうという⁴⁷。

この社会的比較においては、自己に対する積極的な感情や自尊心は、自分より優れた存在との比較においては低下し、自分より劣った存在との比較において高揚することが明らかになっている⁴⁸。前者の比較形態は上方比較（upward comparison）、後者は下方比較（downward comparison）と呼ばれる。

下方比較によって得られる自尊心の高揚とは、「結果として」そのようになるだけではない。人は自尊心低下の脅威がある際には、その回復と自己高揚を「目的として」比較を行ないもする。いいかえれば、自己評価を「知る」ための比較にとどまらずに、自己評価を「高める」ための比較も行ないうるということである⁴⁹。

いっぽう、人々が自己評価や自己高揚の目的であっても、上方比較を選択する可能性があるという議論がある⁵⁰。この可能性に着目したコリンズによれば、上方比較も下方比較と同じように、自己能力の査定ならびに自己高揚が動機となって行なわれる場合があるという⁵¹。ここでは、その可能性についてもう少し詳しく検討してみたい。

人々が自己高揚動機にもとづいて上方比較を選択することを、はじめて提示したウィーラーの実験によれば、人々には「自分が本来いるべき位置」という意識があり、その位置は、現状の本人の評価よりも常に少しだけ上方に設定されるという⁵²。

コリンズによれば、このような自己改善（self-improvement）の意識が高いときには、客観的な評価基準よりも、自己評価より他者との積極的な比較によって得られる情報のほうがより好まれるという⁵³。また、自己改善の動機が備わっているときは、人々は自尊心の保護よりも比較行為を優先させるという⁵⁴。

ただし、上方比較には、自己改善の「見込み」が大きく影響する。自己改善の可能性に関するテスタとメージャーの実験からは、自己の状況について改善あるいは変化の可能性が大きい場合、上方比較が必ずしも自尊心を大きく傷つ

けないことが明らかになっている⁵⁵。いっぽう、自己の状況について改善や変化の見込みが少ない場合は、自分よりも良い結果を受け取った者に対して反感を抱き、改善への意欲も低下するという。つまり、自己高揚を目的とする上方比較においては、自己の状況の変化の可能性というのが、重要な要因となる⁵⁶。

これらの研究成果を、「国際化」議論における日本人の「上昇志向」に照らし合わせると、日本人が優位に立つ外国人と積極的に自己を重ね合わせる行為には、自分よりも少しだけ優れた存在と自己を重ね合わせてとらえたいという意識と、自己の現状に変化の見込みがあるという意識が働いているということができよう。

前者の意識について、たとえば、「国際化」議論では、「日本は経済面ではすでに成功を収めた国である」という自負が共通して見られ、論者によつては「日本は大国である」という者までいる。後者の意識については、「国際化」議論を通じて、日本人の変化の可能性を期待しているのだと考えることができるだろう。ここでは、いずれの意識もはつきり出ている次の例を挙げておきたい。

「日本は今日、経済的に未曾有の繁栄をとげ世界の大国となつたが、私たちは日本がさらに発展してゆくだろうという予感をいだいている。そして日本が今日の豊かさを維持し、いっそう増すためには、世界と共に存してゆかねばならないことを知つてゐる。しかし、もう一方では日本人がこのままでいて、よいのだろうか、日本人が変わらなければ、日本が世界と今日のような、よい関係を保つてゆけないのでないか、という不安に駆られている」⁵⁷

先のコリンズの指摘にあるように、「国際化」議論においては、人々は自尊心の保護より、優位に立つ者との積極的な比較を選択したのだろう。被レイベリング者としてレイベリングに直面しているのにもかかわらず、多くの「国際化」議論が生み出され、消費されたのは、日本人も「国際社会」へ参加しているのだという高揚感と、変化への期待があつたためだと考えられる。

おわりに

本稿は、「国際化」議論を事例として、日本人に帰属感を感じながらも、日本

人集団を否定的にとらえる日本人の心理的葛藤を、被レイベリング者におけるアイデンティティの相克と照らし合わせて考察した。多くの論者が告白するように「国際化」とは、改めて考えれば実に得体の知れない存在である。しかし、多くの者は漠然と欧米人を基準とする文化を想像し、日本人はそのままでは「国際社会」に不適格な存在であるという意識を持っている⁵⁸。その意識が形成される過程について第1節で論じた。

また、規範を自己集団の外に預けてしまった個人は、その規範と自己集団双方との距離のとり方に苦心することになる。第2節で、レイベリング論の理論的枠組をあてはめて被レイベリング者のさまざまな対処方法として論じてみた。

考察の過程で、被レイベリング者の対処方法として社会的比較の文脈から考察する方法を知り、第3節に加えた。少なくとも「国際化」議論においては、自己高揚のためにとくに日本人より遅れている国を見出し、見下すという対処方法はとらないし、むしろ「国際社会」に適応しようとする姿勢が見られるため、この「上昇志向」を説明する必要があった。自尊心への脅威とならない上方比較の可能条件を探ることによってその説明を試みたつもりである。

だが、その「上昇志向」についても、「どのような変化が望ましいか」をめぐって、被レイベリング者である日本人は、レイベリング者の影響下にあるのかかもしれない。そう考えさせられる一例を挙げたい。

「西欧諸国と同質の文化・文明を共有してもいいのに、『あなた方と一緒に』と寄り添っていったら、相手は気味悪がるに違いない。他人を驚かせてはいけません。あなた方とは少しばかり違います、といっておかねばなりません」⁵⁹

日本人による日本人向けのこのような発言を読むと、日本人の「上昇志向」は、先述のゴッフマンにあった「彼は他の誰とも同じだ、といわれ、しかも同じではない、ともいわれる」被レイベリング者としての運命を背負ったままの「上昇志向」であるように思える。

最後に、本論では触れなかったが、「国際化」議論は、年代が後になっていくにつれて、海外における日本語教育の問題や、日本における外国人労働者の問題など、より具体的なテーマで論じられるようになっていくことを紹介してお

きたい。結果として 1970 年代の文献が多くなったのはそのためである。しかし、本稿では、それらの議論を時期ごとに区分して論じることはしなかった。というのは、そのような具体的な関心に沿ったテーマが出てきたいっぽうで、日本人による日本人のステレオタイプに根ざした批判的な語りも、あいかわらず見受けられたからである。だが、文献をより詳細に検討すれば、時期ごとの特徴や傾向を見出せる可能性はあるだろうと思う。その点については、今後の課題としたい。

(KIMURA Arinobu, 本学大学院国際関係研究科研究生)

¹ 一例として、中島義道「英語コンプレックスを探る」津田幸男編著『英語支配への異論』第三書館、1993 年、235—288 頁を挙げておく。

² 我妻洋・米山俊直『偏見の構造—日本人の人種観』日本放送出版協会、1967 年、75—91 頁や、宮城音弥『劣等感—その本体と克服』東京書籍、59—62 頁で、多少の分析が試みられているが、内容は評論に近い。

³ 青木保『日本文化論の変容—戦後日本の文化とアイデンティティー』中公文庫、1999 年、84 頁。

⁴ 次の二例は、ちょうど 30 年間の開きがあるが、パターンとしては何ら変わることろがない。

「羽田の入国管理局出張のカウンターに座る役人に、もうすこし感じよくしていただきたいとお願いしたい。ぶっきらぼうに、愛想のない表情でパスポートに判を押してくれる。・・・『すみません、隅の方に押していただけませんか、ページがすぐなくなり難儀しますので』と言うと、必ず、何物だこの女は、という顔でじろっと観察される。『ずいぶん方々に行かれるんですね』とページをめくりながら言われるから、『ええ、子どもが方々におりますので』と返事したら、またにらまれたりする。日本の入り口では、ジョークも言えない。ヨーロッパやアメリカは、その点おもしろい。冗談が通じるから。新しいパスポートを取った二日後に、新しいパスポートをロンドンで発行してもらって数日後、ロンドンの空港のイミグレーションを通過したら、発行日をチェックしながら、『一ポンド得したね』と言われた。なぜなら私がパスポートを取った二日後に、新しいパスポートは一ポンド値上げになったのだ。私は『ええいっぱい飲みましょうか』と言って笑い合ったりする。

堅くないのだ、人間の成り立ちが。そんなら日本人は威儀があり堂々としているかというと、そうでもない。男性としての魅力にもとぼしい男たちが、日本の羽田、伊丹に並んでいる」(胡曉子『国際人へのパスポート—日本人への直言』番町書房、1973 年、117 頁。引用者注:「・・・」は中略を表わす。以下同じ)

「何をもって、成熟というのか。いろいろな見方があると思いますが、外国へ出て日本を振り返った時、それが非常に明瞭に見えてくることがある。

たとえばイタリアのミラノに行くと、すてきな中年の女性とよく出会う。亜麻色の髪に少し白髪が混じっていて、もう十年くらい前から着ているのではないかと思うようなトースト色のコートを羽織ってね、大きなビジネスバッグを提げて、私が泊まっている裏町の二流ホテルにやって来る。そして、ホテルの食堂で、一人で食事をしている。その姿をじっと見ていると、まるで絵画のようにその人の人生が見えるような気がして、とても感動するんです。・・・

一方、イタリアでブランド品を買い漁っている日本の若い女性たちは、年毎に醜くなっているように見える。ただの平凡な瘦せっぽちで、貧弱なのね。年をとれば、髪が白くなったり、シワやシミが増えたりします。どんなにお肌の手入れをしていても、若い娘たちのほうがきれいに決まっている。しかし、そういうイタリアの中年女性に出会うと、成熟というのは、老醜に向かっていくというだけでなく、同時にまったく別の変化をもたらしていると思うのです。

外国人の人は、会話も実にしやれている。・・・私、旅先で出会った人とその程度の『人生の会話』をするのが楽しみなんですけど、日本では滅多にできない。日本人というのは、人生を感じてはいるんでしょうけれど、それを整理して語れない人が多すぎる」（曾野綾子「不幸はれっきとした私有財産」曾野綾子・クライン孝子『なぜ日本人は成熟できないのか』海竜社、2003年、12-14頁）

- 5 「国際化」はもともと経済分野に登場した言葉で、政治・経済の領域で用いられることが多い。本稿は、日本人の「国際感覚」や、日本人が「国際人」になるための条件などを扱った文化論的領域での「国際化」議論に照準を合わせる。
- 6 「レイベリング論」は「ラベリング論」とも表記されるが、本稿では、参照した先行研究や、1近年刊行された社会学の入門書で「レイベリング論」と表記されている点から、「レイベリング論」という表現を用いることにする。前者の例は、宝月誠『逸脱論の研究』恒星社厚生閣、1990年。佐藤恵「社会的レイベリングから自己レイベリングへ」『ソシオロゴス』第18号、1994年、79-93頁。坂本佳鶴恵『アイデンティティの権力－差別を語る主体は成立するか』新曜社、2005年。後者の例は、竹沢尚一郎「正常と異常－選別と排除のメカニズム」友枝敏雄・竹沢尚一郎・正村俊之・坂本佳鶴恵『社会学のエッセンス』有斐閣、1996年、75頁。野村一夫『社会学感覚』増補版、文化書房博文社、1998年、440頁。中河伸俊「逸脱行為」碓井崧・丸山哲央・大野道邦・橋本和幸編『社会学の理論』有斐閣、2000年、131頁。
- 7 矢野暢『新洋行学のすすめ』PHP研究所、1976年、第1刷の帯。
- 8 Tajfel, H., Wilks, A. L., Classification and Quantitative Judgement, *British Journal of Psychology*, Vol.54, 1963, pp. 101-114.
- 9 Goffman, Erving, *STIGMA: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Prentice-Hall, Inc., 1963. = 石黒毅訳『ステイグマの社会学－烙印を押されたアイデンティティ』(改訂版)せりか書房、2003年、14頁。
- 10 Becker, Howard, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, 1963. = 村上直之訳『アウトサイダーズ－ラベリング理論とはなにか』新泉社、1978年、17頁。
- 11 Scheff, Thomas J., *Being Mentally Ill: A Sociological Theory*, Aldine Publishing Company, 1966. = 市川孝一・真田孝昭訳『狂気の烙印－精神病の社会学』誠信書房、1979年、とくに64-98頁。
- 12 石川准『アイデンティティ・ゲーム－存在証明の社会学』新評論、1992年、203頁。また、佐藤、前傾論文、81頁。
- 13 柴田俊治『日本人と国際人－私たちにとって日本とは何か』ダイヤモンド社、1978年、21-23頁。
- 14 Tajfel, H., Billig, M. G., Bundy, R. P., & Flament, C., Social Categorization and Intergroup Behaviour, *European Journal of Social Psychology*, Vol.1, 1971, pp.149-178.
- 15 同上、41頁。
- 16 シェフ、前掲書、68頁。
- 17 ハーバート・パッシン、竹村健一、加瀬英明『アメリカ人の発想　日本人の発想』徳間書店、1979年、71-77頁。
- 18 胡、前掲書、167-168頁。
- 19 佐藤、前掲論文、83頁。
- 20 もう一つの方法として、否定的レイベリングをあえて引き受けて、その否定性をカリスマにまで高めてしまうという方法がある。佐藤恵「社会的相互作用過程における自己レイベリング」『現代社会理論研究』第9号、1999年、145-154頁。
- 21 三者関係の着想は、佐藤裕「三者関係としての差別」『解放社会学研究』第4号、1990年、77-87頁によるものである。しかし、その構図は佐藤の提示するものと少し異なっている。
- 22 加瀬英明『日本人の発想・西洋人の発想』講談社、1977年、著者紹介。
- 23 胡、前掲書、著者紹介。
- 24 平井美佳「「日本人らしさ」についてのステレオタイプ－「一般的日本人」と「自分自身」との差異」『実験社会心理学研究』第39卷第2号、2000年、110-111頁。

-
- 25 ゴッフマン、前掲書、208頁。
- 26 矢野、前掲書、あとがき。
- 27 ゴッフマン、前掲書、183頁。
- 28 ゴッフマンは前者を即自的な社会的アイデンティティ（*a actual social identity*）、後者を対他的な社会的アイデンティティ（*a virtual social identity*）と呼ぶ。同上、15頁。
- 29 宝月、前掲書、121頁。レイベリングへの適応様式について触れている箇所は「第二章 レイベリングに対する自我の適応過程」115—133頁。
- 30 同上、121—122頁。
- 31 Rogers, J. W. & Buffalo, M.D., Fighting Back: Nine Models of Adaptation to a Deviant Label, *Social Problems*, Vol.22 No.1, 1974, pp.101-118.
- 32 ゴッフマン、前掲書、「III 集団帰属と自我アイデンティティ」の箇所、179—209頁。
- 33 宝月、前掲書、121頁。
- 34 前から順に、ゴッフマン、前掲書、173頁。石川准「逸脱の政治ースティグマを貼られた人のアイデンティティ管理」『思想』第736号、1985年、113頁。石川、前掲書、206頁。上野千鶴子「脱アイデンティティの理論」同編『脱アイデンティティ』勁草書房、2005年、21頁。
- 35 石川、前掲書、208頁。
- 36 胡、前掲書、216頁。
- 37 加瀬、前掲書、42頁。
- 38 クライン孝子「一人の人間としていかに自己実現するか」曾野・クライン、前掲書、38頁。
- 39 有馬淑子「内集団均質化効果に及ぼす社会的アイデンティティの影響」『人間文化研究』（京都学園大学人間文化学会）第6号、2001年、49頁。
- 40 「国際化」議論においても、このような日本人は好意的に描かれことが多い。欧米人と交際する日本人女性を批判している例として、中根千枝『適応の条件—日本的連続の思考』講談社現代新書、1972年、55—57頁。松原久子「日本女性ヨーロッパに淪落す」『現代のエスプリ—国際コミュニケーション』第145号、1979年、79—88頁。英語をネイティヴ・スピーカーのような発音、ジェスチャーで話す日本人への嫌悪感が書かれている例として、中根、前掲書、72、76頁。加瀬俊一・加瀬英明『国際人になるために』芙蓉書房、1977年、120頁。矢野、前掲書、82—85頁を挙げておく。
- 41 矢野暢『国際化の意味—いま「国家」を超えて』日本放送出版協会、1986年、166頁。
- 42 平川祐弘『開国の作法』東京大学出版会、1987年、5頁。
- 43 石川、前掲書、214頁。
- 44 上野、前掲書、23頁。
- 45 杉本良夫、ロス・マオア『日本人論の方程式』ちくま学芸文庫、1995年。
- 46 ゴッフマン、前掲書、23頁。
- 47 Festinger, L., A Theory of Social Comparison Processes, *Human Relations*, Vol.7 No.2, 1954, pp.117-140.
- 48 Morse, S. & Gergen, K. J., Social Comparison, Self-Consistency, and the Concept of Self, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.16 No.1, 1970, pp.148-156.
- 49 Wills, T. A., Downward Comparison Principles in Social Psychology, *Psychological Bulletin*, Vol.90 No.2, 1981, pp.245-271. 日本語の文献では、佐藤裕「見下し」の理論と差別意識』『年報人間科学』第10号、1989年、111—127頁がこのウィルズの理論を詳しく取り上げている。
- 50 この可能性について言及したコリンズによれば、「上方社会的比較は一般的に自我への脅威となるにもかかわらず、人々はしばしば自分自身をより能力の高い人々と比較しようとする」(p.51)という。Collins, R.L., For Better or Worse: The Impact of Upward Social Comparison on Self-Evaluations, *Psychological Bulletin*, Vol.119, 1996, pp.51-69.
- 51 *Ibid.*, p.52.

-
- 52 Wheeler, L., Motivation as a Determinant of Upward Comparison, *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol.2, pp.27-31.
- 53 Collins, *op. cit.*, p.52.
- 54 *Ibid.*, p.53.
- 55 Testa, M. & Major, B., The Impact of Social Comparisons After Failure: The Moderating Effects of Perceived Control, *Basic and Applied Social Psychology*, Vol.11 No.2, 1990, pp.205-218.
- 56 人々が上方比較をする可能性として、もう一つ、自分より優れた存在との類似点を見出すことによって、彼の得る「栄光に浸る（basking in reflected glory）」という見解が示されている。Cialdini, R. B., Borden, R. J., Thorne, A., Walker, M. R., Freeman, S., & Sloan, L. R., Basking in Reflected Glory: Three (Football) Field Studies, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.34 No.3, 1976, pp.366-375. たとえば、誕生日が一緒であるという情報でさえも、自身を他者に重ね合わせる理由になりうるという。Brown, J. D., Novick, N. J., Lord, K. A., & Richards, J. M., When Gulliver Travels: Social Context, Psychological Closeness, and Self-Appraisals, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.62 No.5, 1992, pp.717-727, Study 3.
- 57 加瀬、前掲書、241頁。
- 58 本稿でも「外国人（おもに欧米人）」と書いたり、「国際社会」と書いたり、漠然としていたが、これは差別・被差別の関係において、つねに被差別者側の特徴が明確に描き出されることと無関係ではない。差別する側は、される側に対する補集合的存在であり、そのために漠然としているのである。江原由美子『女性解放という思想』勁草書房、1985年、91頁。これに対して、日本社会での外国人差別問題のように、日本人が「無徴」、非日本人が「有徴」として表われる場面もある。リー・トンプソン「日常生活における『日本人』の呈示とステイグマとしての外国人」栗原彬編『差別の社会理論』（講座 差別の社会学 第1巻）弘文堂、1996年、259-275頁。
- 59 山室英男「序 国際社会と日本—その原初的な体験から」『日本の条件1 序論 シンポジウム 日本の条件』日本放送出版協会、1981年、28頁。

『国際関係論集』執筆要項および原稿形式について

(『国際関係論集』第7号より適用)

(投稿資格)

『国際関係論集』に投稿することができる者は、以下に掲げる者とする。ただし、第三号に掲げる者を除き、立命館大学国際関係学会会員であることを条件とする。

- 一 国際関係研究科博士課程後期課程の在学者
- 二 国際関係研究科在籍の研究生
- 三 その他研究科執行部が適当と認めた者

(提出期日)

『国際関係論集』に投稿する原稿の提出期日は、発行前年度の3月末日とする。

(提出形式)

MS Wordで作成された電子データを提出する。

(原稿字数)

原稿は、原則として日本語の場合は20,000字以内とし、英語の場合は10,000words以内とする。(注、図、表、写真その他を含む。)

(英語表題)

英語表題を付す。

(要旨)

日本語で書かれた原稿の場合、250words程度の英語要旨を付することを原則とする。
同様に英語で書かれた原稿の場合、500字程度の日本語要旨を付することを原則とする。

(ページ設定)

- ・用紙サイズ・・・B5
- ・文字数と行数の指定・・・文字数：35 字送り：10.5pt 行数：31 行送り：18pt

- ・余白・・・30 mm - 25 mm - 25 mm - 25 mm (上-下-内側-外側)
- ・綴じ代の位置：左 開きページ：指定あり
- ・ヘッダー・・・15 mm フッター・・・17.5 mm
奇数／偶数ページ別指定：指定あり 先頭ページのみ別指定：指定あり

(ヘッダーについて(フッターはなし))

- ・1p 目にはなし → 2p 目以降作成
- ・双方とも 2 行改行した後に記入
- ・フォントサイズは 8
- ・偶数ページのヘッダー 左寄せして「国際関係論集 号, Month Year」を記入
例：国際関係論集第 1 号, April 2006
- ・奇数ページのヘッダー 右寄せして「論文タイトル（氏名の名字）」を記入
例：経済成長を目的とした IT 産業育成に潜む阻害（山本）

(脚注について)

- ・形式・・・文末脚注、「1、2、3…」表記のものを利用
- ・ フォントサイズ…8 ※ぶら下げインデントを利用することが望ましい

(全体的なフォント(以下 F)等)

- ・冒頭の「論説」…F サイズ：10.5、太文字
- ・章タイトル…F サイズ：10.5
- ・氏名…F サイズ：10.5
- ・目次内容…F サイズ：8
- ・論文タイトル…F サイズ：14
- ・節タイトル…F サイズ：10
- ・「目次」…F サイズ：10
- ・本文…F サイズ：9

(所属等)

本文末に所属および職名を記す。以下の例に従うものとする。

「(ローマ字表記の氏名、所属)」を表記

例：(YAMAMOTO Taro, 本学大学院国際関係研究科後期課程)

以上

編集後記

発行期日が若干ずれ込んだが、無事に第6号の発行に漕ぎ着けることが出来た。それぞれの論説は力作でテーマも学際研究科らしくメキシコの先住民族問題、欧州の少数民族政策、日本の外為法、国連のグローバルコンパクト政策、日本人のアイデンティティとバラエティに富んでいる。院生論集は大学院の研究水準およびその研究水準を引き上げるための研究科の指導力量を写し出す鏡である。きちんとした後継者養成をしている大学院はきちんとした院生論集を出していることが多い。また、院生が成長して研究者としての認知度が高まったのちに、院生論集に掲載された論文が再度注目されることも少なくない。粗削りだけれども課題意識が鮮明に出ていることが少なくないからである。PDF化されネット上にも掲載されるので、世界中からのアクセスも容易になっている。より充実した院生論集となるよう今後とも努力を続けたい。

2006年10月1日

国際関係研究科主事 中川涼司

立命館国際関係論集 第6号

2006年10月1日発行

編集・発行 立命館大学国際関係学会
代表 小木裕文
603-8577 京都市北区等持院北町56-1
TEL (075) 465-1267
FAX (075) 465-1277

印 刷 所 株式会社 同朋舎
600-8805 京都市下京区中堂寺鍵田町2

RITSUMEIKAN

KOKUSAIKANKEI RONSYU

The Ritsumeikan Journal of International Studies:
Special Edition for Postgraduate Students

The Sixth Number

October 2006

CONTENTS

ARTICLES

Indigenous rights and autonomy in Mexico: An analysis of San Andrés Accords and Indian Rights bills	KOBAYASHI,Soshi	1
Transformation of the policy of national minorities in Europe: A study of making process of the Organization for Security and Co-operation in Europe,High Commissioner on National Minorities	TAMAI, Masataka	23
Japanese foreign exchange law and administration: Foreign Exchange Control Board in the policy making process	SATAKE, Tadayoshi	43
Corporate Social Responsibility in the Globalizing World: Today's Relevance of the UN Global Compact	MIZUNO, Kenji	67
Identity management of Japanese in "Kokusaika" essays: An analysis from a standpoint of the labeling theory	KIMURA, Arinobu	87

Published by
ISARU
The International Studies Association
of
RITSUMEIKAN UNIVERSITY

Ritsumeikan University, 56-1 Tojiin-Kitamachi, Kita-ku, Kyoto 603-8577 Japan
Phone : (075) 465 - 1267 Fax. : (075) 465 - 1277