

## 国際法から見た非国家組織の国際社会に於ける役割

### Non-State Actors in International Law in Policy Perspective

鈴木 英輔\*

Eisuke Suzuki

Non-state actors are decision-makers in international law, and they not only perform complementary functions to those of states, but also compete with them. The effectiveness of non-state actors is, however, hampered by the rigid “entrance requirements” set up by territorial elites for participation in the organized decision-making arenas. The ECOSOC acts like the sole “gatekeeper” in determining which NGOs should be given “consultative status” that allows them access to the organized decision arenas of the ECOSOC.

Nonetheless, in plural and multifaceted society any decision is not a product of a single function performed in a single organized formal arena, but comprises multiple processes of decision-making which are discrete, but interrelated: intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination and appraisal.

This article analyzes where and how non-state actors secure their bases of power, employ what strategy, and achieve what purposes. It is important to identify which non-state actors are effective decision-makers in which particular decision function in the global decision process.

Most activities of non-state actors correspond to those functions entrusted to the specialized agencies of the United Nations, and each non-state actor has a linkage with local, national, and regional affiliate organizations. They can play a critical role in integrating hitherto segregated national and international decision processes.

キーワード：非国家組織、意思決定機能、意思決定過程、協議資格、専門機関、経済社会理事会

**Key Words** : Non-State Actors, Decision Functions, Decision Process, Consultative Status, Specialized Agencies, the Economic and Social Council, Civil Society, NGO

#### はじめに

そもそも、「非国家組織」という概念自体は、国家のみが国際法上の主体であり、その他の非国家組織は国際法上の客体であると見なす考え方の二分法に由来するものです。この二分法について、国際司法裁判所長官を務めたロザリン・ヒギンス

女史が正鶴を射たコメントを以下のように述べています。

『主体』と『客体』という概念はまったく現実なものではなく信憑性を欠くものである。私に言わせれば、そこには機能的な意義は何ら存在しない。それは自らの手で知的牢獄を構築して、そのことを理由に、これは変更不可能な制約であると

\* 元関西学院大学総合政策学部教授。現在、フィリピンのアテネオ・デ・マニラ大学法学院教授。<acesuzuki2004@yahoo.com>

宣言しているのである」。<sup>1</sup> この「国家」だけが「主体」であるという方法論にある問題の核心は、以下に述べるような「入場資格」を設定していることにあります。つまり、「入場資格」というものは、「領域エリート」といわれる国家指導者が自らの権益を保護するために、非国家組織が組織化された公的な法作成の場に参加することを排除するために設定した厳格な参加資格なのです。<sup>2</sup> このような組織化された国際的な意思決定場裡に於いては、政府に代表されている国家がその場裡の門番の役割をなしているのです。具体的な例を挙げれば、国連憲章の前文には、「われわれ人民」がわれらの目的を設定し、如何にその目的を達成するかを構想した、と書かれています。最終的には、「われら各々の政府」が国際連合の創設に合意した事になっているのです。<sup>3</sup>

国際機関というものは、よく非国家組織とも呼ばれていますが、本質的には国家の機構・装置・機能の延長であるもので、全世界的な意思決定プロセスの他の参加主体、つまりグラムシのいう「市民社会」という非国家団体と私の団体とは一線を画すものです。<sup>4</sup> 公的な立法プロセスに於ける組織化された意思決定場裡に注意を集中するあまりに、統治機構のそれぞれの機関に基づく通常分析では、組織化された意思決定場裡で公的な立法作業が始まる以前に存在する諸々の私的イニ

シアティヴを見失うことになります。<sup>5</sup> マイケル・リースマンが指摘しているように、「立法行為というものは、立法府に始まり、審議され、完結するものである」という概念が成り立たないことは明らかであり、熟慮する必要はないのです。<sup>6</sup> 実際のプロセスはそんな簡単なことではないのです。

国連環境計画(UNEP)が承認している「主要なグループとステーク・ホルダー」のリストに入っている事例が、UNEPの意思決定プロセスに参加する主体が如何に幅広い世界から出ているかということを示しています。1992年の「地球サミット」で採択されたアジェンダ21<sup>7</sup>で打ち出された「主要グループ」という概念には以下のグループが認められています：農家、婦女、科学・技術集団、児童・若者、先住民・その共同社会、労働者・その組合、非政府団体、及び地元自治体です。このリストの中では、非政府団体(NGO)というものは九つある主要グループの単なる一つに過ぎないのです。UNEPは「市民社会」という言葉をこれら全ての九つの主要グループを網羅する用語として使っています。これら主要グループの代表者はUNEPに影響を与え、協働活動をし、また管理理事会・グローバル閣僚級環境フォーラムやその他の関連した会合に参加しているのです。<sup>8</sup>

但し、国際社会で活動している「私」の組織はUNEPの九つの主要グループの定義の中に組み入

1 Rosalyn Higgins, *Problem and Process: International Law How We Use It* 49(Oxford: Clevedon Press, 1994). See Math Noortmann, August Reinisch, and Cedric Ryngaert, *Non-State Actors in International Law* (Oxford: Hart Publishing, 2015).

2 Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell, & W. Michael Reisman, "The World Constitutive Process of Decision," in 19 J. Legal Ed. 253, 403, at 262(1966) [hereinafter "The World Constitutive Process"]; reprinted in Myres S. McDougal & W. Michael Reisman(eds.), *International Law Essays* 191 (Mineola, N.Y.: Foundation Press, 1981).

3 強調の傍点は私の手による。

4 Antonio Gramsci, "State and Civil Society," in selections from *The Prison Notebooks of Antonio Gramsci* 228, 237(Quintin Hoare & G. Nowell Smith eds. & trans.: New York & London: International Publishers and Lawrence & Wishart, 1971): "State = political society + civil society."

5 W. Michael Reisman, "Private International Declaration Initiatives," in *La declaration universelle des droit de l'homme 1948-98: Avenir d'un ideal commun* 79, 79-80(1999).

6 同上、79頁。

7 Agenda 21, adopted by the U.N. Conference on Environment and Development(UNCED), available at <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>>.

8 The Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP [hereinafter "Guidelines for Participation"], at para. 7, available at <<http://www.unep.org/civil-society/Portals/59/Documents/Guidelines-for-CSO-participation-Aug2609.pdf>>.

れられたもの以外にも、政党、ギャング・暴力団や私設軍隊などがあり、それぞれがグローバルな意思決定プロセスに参加しているのです。そこで、本稿では、国際機関を「非国家組織」としてではなく、主に意思決定が執られる場裡として扱うことにします。<sup>9</sup> 公式な最終的意思決定というものは、国際機関の名で執られ、その前に「これらの国際機関の意思決定の中身を形成することに参加した全ての行動主体(アクター)は国際機関の影の中に消えていく」のです。<sup>10</sup> 国際機関の加盟国を代表する領域エリートが「公」の意思決定者なのですが、その国際機関が提供する意思決定プロセスの中で、様々の非公式な「私」の団体が公の意思決定者に影響を与え、共に共同作業をしているのです。

### 1. 非国家アクターとその文脈：<sup>コンテキスト</sup>

複合的な提携関係と意思決定プロセスの重層的なレベル

「一方にある一つの国の『政府』と呼ばれる機構と他方の権威と統制に関する事実との間には何ら信頼できるような関係は存在しない」のです。<sup>11</sup> したがって、さまざまな領域共同社会の「われら人民」は、「われらの各々の政府」によって最終的な有権的意思決定が執られる前の段階において、異なったレベルの共同体の中で公私の分野で活動している数多くの団体を通じて、国際的意思決定プ

ロセスに参加しているのです。ですから、国家というものは、グローバルな意思決定プロセスの中で、その参加主体として今後も筆頭の位置を占め続けて行くにしても、その意思決定プロセスの唯一の意思決定集団ではないのです。<sup>12</sup>

集団とか共同社会を構成する人間一人ひとりの個人に焦点を定めれば、人間一人ひとりの個人がそれぞれ自分自身の要求と自己同一認識と期待を持っていることが明らかになります。皆、自ら、あるいは共に協働して、資源を利用しながら社会制度を通じて価値を最大化するために行動をとっているのです。個々人が選んで参加する集団やさまざまなレベルの共同社会も同じように複合的で複雑なのです。個々人の提携関係や結合関係も国境や文化を相互に越えているものなのです。このようなグローバルな社会プロセスの中では、各々の要求を追求するために参加している個々人や集団はお互いに、他の参加者の活動や要求に注意を払いながら、競合し、合体し、協働し、そして協調し合っているのです。そのような個々人の参加者や集団間の相互作用は必然的に競合する主張・要求を創りだし、管轄権を持つ有権的な意思決定プロセスに対して適宜な回答を要求することになります。したがって、国家以外に非常に幅広い参加主体がグローバルな意思決定プロセスに存在していることは明らかであり、避けられない結論なのです。<sup>13</sup>

9 McDougal, Lasswell, & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2, 264頁: "International organizations may be either participants or arenas in the constitutive process." See also Steve Charnovitz, *The Relevance of Non-State Actors to International Law*, in Rüdiger Wolfrum & Volker Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making* (Berlin/New York: Springer, 2005), at 543, 545-47.

10 Mahnouch H. Arsanjani, "The Uses and Abuses of Illusion in International Politics," in Mahnouch H. Arsanjani et al. (eds.), *Looking to the Future: Essays on International Law in Honor of W. Michael Reisman* 51, 63 (Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2010). Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996), at xiv: "The international organization is above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means."

11 McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2, 260頁。

12 W. Michael Reisman, "Designing and Managing the Future of the State," 3 *European Journal of International Law* 409, 416 (1997).

13 See Myres S. McDougal, W. Michael Reisman & Andrew Willard, "The World Community: A Planetary Social Process," 21 *University of California at Davis Law Review* 807, 822-26 (1988); W. Michael Reisman, Mahnouch H. Arsanjani, Siegfried Wiessner & Gayl S. Westerman, *International Law in Contemporary Perspective* (New York: Foundation Press, 2004), at 262-351 (Establishment of International Actors Other than States). See also Steve Charnovitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance," 18 *Michigan Journal of International Law* 183 (1997).

「ニューヘイブン学派」の言葉を使えば、<sup>14</sup> グローバルな意思決定プロセスの参加主体とは、「提訴し、かつ逆に起訴されるという意味で、有権的な意思決定プロセスに最低限のアクセスをもつ人間個人又は主体」を意味するのです。<sup>15</sup> そういう参加主体というものには、国家とか国際機関以外にも、経済開発、保健、食物や人口などにかかわる分野から宗教的行事や教え、友愛、家族、技能や知識開発などと広範囲な価値分野で活動している国際的な非政府団体のエリート、多国籍なグローバル企業、国際的専門職集団、ギャング・暴力団、テロ集団や個人などが存在します。<sup>16</sup> マヌーシュ・H・アルサンジャニ女史が観察したように、適正な参加主体の範囲を拡大して非国家組織を組み入れることにより、国際的レベルにおける意思決定のダイナミクスはさらに複雑化してきています。非国家組織はさまざまな手段を巧妙に使い分けることによって国際舞台における意思決定へより大きな影響力を持つようになって来ました。同じように、国家装置に絶えず従属していない迅速な通信システムは、国際的な出来事に対して多国間の組織的審議制度よりもより迅速な対応を要求しています。<sup>17</sup>

ニューヘイブン学派の理論では、「参加主体」と

「行動主体」という表現との間に何ら実質的な区別をしているわけではなく、正確かつ包括的な調査の枠組みを使うことで社会的及び意思決定プロセスの特定状況を把握することを確かなものにすることに配慮しています。<sup>18</sup> ニューヘイブン学派が提供するものは、正確にいかなる社会プロセスでも描写し評価できるような概念的道具なのです。ニューヘイブン学派の理論はその状態分析のまず最初のカテゴリーに個人と集団に焦点を定め、ある一定の状況下で、誰が適切な行動主体(参加主体)であるかを問い、つぎに、何が参加主体の主観性、つまり、自己認識、期待及び要求(視野)なのか。どこで相互作用を行っているのか(状況)、利用できる資源は何なのか(力の基盤)、如何にこれら資源を利用するのか(手段・戦略)、そして何が最終的な成果として出てくるのか(結果)、あるいは何が長期的な結果として残るものなのか(影響)を精査するわけです。<sup>19</sup>

「行動主体」と「参加主体」という言葉は、ちょうど社会プロセスを記述するのに、「人(アクター、参加者)は資源を利用しながら社会制度を通じて価値(求められる出来事)を最適化するために行動する」<sup>20</sup> という基本的な方式に示されているように、相互に代替可能な用語として使用されています。大事なことは、「観察者が最小限の先入観を

14 鈴木英輔「政策決定への理論」、『総合政策研究』No. 48, 2015年2月、関西学院大学総合政策学部研究会、65-92頁参照。

15 McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2、262頁。

16 W. Michael Reisman, Siegfried Wiessner & Andrew Willard, "The New Haven School: A Brief Introduction," 32 *Yale Journal of International Law* 576 (2007); available at <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/959](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/959)>. W. Michael Reisman, "The View from the New Haven School of International Law," 86 *American Society of International Law Proceedings* 118 (1992); Eisuke Suzuki, "The New Haven School of International Law: An Invitation to a Policy Oriented Jurisprudence" 1 *Yale Studies in World Public Order* 1 (1974).

17 Arsanjani, 前掲脚注10, 52頁。

18 But see Math Noortmann, "Understanding Non-State Actors in the Contemporary World Society: Transcending the International, Mainstreaming the Transnational. Or Bringing the Participants Back In?," in Math Noortmann & Cedric Ryngaert (eds.), *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers* 153 (Farnham, Surrey, UK: Ashgate Publishing, 2010): "The main difference between the 'participants' and 'actors' approach is not one of empirical focus but one of concept and theoretical outlook, it is not the unit of reference, but the unit of analysis."

19 鈴木、前掲脚注14, 79-82ページ参照。Harold D. Lasswell & Myres S. McDougal, I & II *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy* (New Haven: New Haven Press; Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992) [hereinafter *Jurisprudence for a Free Society*], at Part II, The Social Process Context, at 333.

20 McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2、259頁。

持って、各々の文脈の中で誰が事実上のアクターであるかを確認できるようにする」<sup>21</sup> ことなのです。このことに関しては、以下のような説明がなされています。

まず最初のステップは、世界共同社会に於ける相互作用の考えうる様式を網羅できるようなチェック・リストを観察者に与えることです。そうでなければ重要な参加形態を見逃すことになるからです。全地球的な社会プロセスを形成する膨大な実践・慣行は、責任ある観察者をして、いかなる調査でも、その初期の段階に於いてはより一般的な記述又は分類法を使うように仕向けるのです。参加者の暫定的リストが一度出来上がってれば、検証している状況での価値の創造と共有の形態に与える明らかなインパクトから、決定的に重要なアクターが誰であるのか暫定的にでも確認できるからです。<sup>22</sup>

ヒギンス女史がいうように「このモデルには、『主体』も『客体』も存在せず、在るものは単に参加者だけなのです。人間個々人は参加者であり、国際機関も、多国籍企業も、さらに私の非政府団体も参加者なのです」。<sup>23</sup>

#### A. 非国家組織と国連の専門機関

国連との関係に組み込まれた様々な専門機関に関する国連憲章第55条と経済社会理事会の非政府団体との協議に関する国連憲章第71条との合同効果が世界中に非政府団体の成長を奨励したことは否定できない事実なのです。

これらの専門機関は「経済的、社会的、文化的、教育的及び保健・厚生的分野ならびに関係分野において、より広範な国際的責任を有する」ものであり、それ故に、「第55条に掲げる目的を実現す

るために」専門機関は、国際的な経済的社会的協力をおこなうために、国連との連携関係に組み入れられたのです。

国連憲章第55条には、以下のように規定されています。

人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的関係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために、国際連合は、次のことを促進しなければならない。

1. 一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の条件
2. 経済的、社会的及び保健的国際問題と関係国際問題の解決並びに文化的及び教育的国際協力
3. 人種、性、言語または宗教による差別のないすべての者のための人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守

国連憲章第55条に規定された目的がもたらす論理的帰結は、非政府団体の奨励と発展であり、そのそれぞれの団体が国連専門機関が担当する責任領域に呼応する職務を担っているのです。

国連憲章第70条と第71条に明かなように、経済社会理事会(ECOSOC)が専門機関の代表者に対して議決権なしにその審議に参加することを許可する権限とECOSOCが非政府団体(NGOs)と協議を持つ権限は、本質的な機能から考えればほぼ同じなのです。その権限というものは、非国家組織、つまり国連加盟国以外の団体に対してECOSOCの意思決定プロセスに参加することを許すことなのです。それでも、NGOがECOSOCや又は他のどの専門機関と持つ関係の形式や内容は、それぞれのNGOによって様々であり、非常に多様なのです。まさにその違いは、それぞれのNGOが「その規模、資源、影響力、手段、目的、

21 McDougal, Reisman & Willard, 前掲脚注13, 816頁。

22 同上, 816頁, n.12。

23 Rosalyn Higgins, 前掲脚注1, 50頁。

並びに国際機関に対する方法」に大きな差があることを反映しているのです。<sup>24</sup> 同様に、ECOSOCも専門機関も例外なく、そのNGOに対応する仕方には各々の多様な、特異な性質が反映されています。<sup>25</sup>

どのNGOがECOSOCの組織された意思決定プロセスに入れるかどうかを決めるのは、国連憲章71条に基づき、ECOSOCにより与えられる“consultative status”(協議資格)と呼ばれるものです。<sup>26</sup> その第71条は以下のように規定しています。

経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことができる。

ここで必ず覚えて置かなければならないことは、ECOSOCというものの自体が最も包括的な国際機関の組織された意思決定場裡であるということと、同時に、ECOSOCこそが「グローバルな市民社会」<sup>27</sup> を実際に創り出す「門番」であるということです。ですからECOSOCは1996年7月の決議で以下のように、あたかも自ら再確認する如く、「協議資格の付与、停止及び撤回、並びにこのことに関する規定や決定に係わる解釈、についても全て加盟国の特権であり、経済社会理事会とその

非政府団体に関する委員会によって行使されるものである」と宣言したのです。<sup>28</sup> ECOSOCにより協議資格を与えられたNGOは国連憲章とECOSOCの決議1966/31に準拠して行動を執らなければならないのです。<sup>29</sup>

## B. 非国家組織と市民社会

ECOSOCの管轄権下にある非国家組織は、原則として、いかなる国家的政治機構の権力過程自体に関心を持つものではないのですが、国家と競合関係にある私的協会や団体は多々存在します。マックス・ウェーバーも以下のように述べています。

国家の法は他の団体の強制的手段を阻害する試みを頻繁に行なう・・・。

それでも、国家は絶えず成功するわけではない。このことに関しては、国家より強力な集団が存在する・・・。全ての様々な組織された集団が持つ強制手段間の争いは法自体と同じように古い。過去には必ずしも国家の強制手段が勝利を収めることだけに終わっていません。現在でも、結果はいつもそのようになっていない。<sup>30</sup>

国家の権威と統制力を剥奪しようとする反政府政党やあるいは私設軍隊のような非国家組織が存在すれば、今まで国家が持つ強制手段の独占的な領域が侵されることであり、これらの私の組織は

24 Report of the Secretary-General, Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system, UN Doc. A/53/170(10 July 1998), available at <<http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-170.htm>>.

25 Math Noortmann, "Who Really Needs Article 71? A Critical Approach to the Relationship between NGOs and the UN," in Wybo P. Heere(ed.), *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System* 113(The Hague: T.M.C. Asser Press, 2004).

26 ECOSOC Resolution 1996/31 of 25 July 1996, available at <<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996.31.htm>>. See also "Introduction to ECOSOC Consultative Status," available at <<http://esango.un.org/paperless/Web?page=static&content=intro>>.

27 Ngairé Woods, "Multilateralism and building stronger international institutions," in Alnoor Ebrahim & Edward Weisband (eds.), *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics* 38(Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

28 ECOSOC Resolution 1996/31 of 25 July 1996, 前掲脚注26、74, Part II: Principles to be Applied in the Establishment of Consultative Relations, para.15. 強調の傍点は私の手による。

29 同上。See also Eisuke Suzuki, "Global Governance and International Financial Institutions," 19 *Asia Pacific Law Review* 15(Hong Kong: LexisNexis, 2011).

30 Max Rheinstein(ed.), *Max Weber on Law in Economy and Society* 18, 19(New York: Simon & Schuster, 1954).

権力を求めて既存の領域エリートと競合し始めるのです。このような私的組織の人びとを「志望者」と呼び、「影響力や合法的統制力を獲得するために共同社会の有権的なプロセスに参加する集団」を意味するものなのです。<sup>31</sup> 彼らこそ非国家組織であり、政党、圧力団体/利益集団、あるいは市民運動家集団、又はスーダン人民解放運動/軍隊のような私設軍隊なのです。<sup>32</sup> 強調しておく点は、ある一つの国家の中で他のいかなる団体をも排除して、領域エリートだけが強制手段を独占することこそが国家である所以なのです。<sup>33</sup> しかし、国家の独占権をしても、ひとたび国内の非国家組織が強制手段を獲得すると、国家の独占力が弱体化する破目になります。したがって、共同社会の権力以外の他の分野で国家の権威や統制力を補完し、又はそれと競合しさらに取って代ろうとするような立場にいる私の団体が他にも存在することを理解するのは難しいことではないのです。そこで以下に重要な価値分野のプロセスに於ける非国家組織の活動の主だった特長をみてみましょう。

**権力：**ほとんどの非国家組織は特定の政治目的を達成するために活動をしているのですから、公の政治権力を掌握していなくても意思決定に影響を与えて何らかの形で権力を求めその権力を少しでも行使しようとしているわけです。一つの国で組織の目的として公の権力を求めている非国家組織は通常は政党です。一般市民の政治活動

の場での参加が否定されると、国内の政治場裡の様相は異常状態に陥り、そのような非国家組織が人目を引くような政治勢力を獲得すると、その国の既存の領域エリートによる圧迫に遭うようになります。そうすると、このような状態に追い込まれた志望者は国家創立の初歩段階の組織を打ち立てるために、より高い強制力に訴えるようになります。最近起きたその初歩的な国家組織を打ち立てた非国家組織はスーダン人民解放運動/軍隊であり、南部スーダンのスーダン共和国からの分離独立か否か国を問う国民投票を行なうことをスーダン共和国政府と交渉した団体です。<sup>34</sup> 他のいかなる非国家組織とは違って、これら反領域エリートである「志望者」は、単に既存の権力を持つ領域エリートと競合しているのみにあらず、時には超憲法的な手段を持って既存の領域エリートを交代させようとしているのですから、既存の権力を握っている領域エリートにより非合法化されるのが普通です。<sup>35</sup> H. L. ニーバーグのうまい言葉を使えば、「国家の初歩段階の組織として行動を執るいかなる集団も革命政権に成ろうとしている訳ではない。ただ、時によっては、その進行しているプロセスがそういう結果を生み出すことになるのだ。暴力は統一された社会組織間の生態的な分離を作り出し且つ維持するための本質的な先端手段である」からです。<sup>36</sup>

脱植民地化のプロセスは新たに出てきた国内の

31 W. Michael Reisman & Eisuke Suzuki, "Recognition and Social Change in International Law: A Prologue for Decisionmaking," in *Toward World Order and Human Dignity: Essays in Honor of Myres S. McDougal* 403, 424 (W. Michael Reisman & Burns H. Weston eds., 1976).

32 See the Permanent Court of Arbitration case, *The Government of Sudan / The Sudan People's Liberation Movement / Army (Abyei Arbitration)*, which was conducted under the PCA Optional Rules for Arbitrating Disputes between Two Parties of Which Only One is a State. The Final Award was given on 22 July 2009, available at <[http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1306](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1306)> .

33 Talcott Parsons (ed.), *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization* 154 (New York: Oxford University Press, 1947; Free Press, 1964).

34 See the Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army of 9 January 2005, available at <<http://www.aec-sudan.org/docs/cpa/cpa-en.pdf>>.

35 Eisuke Suzuki, "Extraconstitutional Change and World Public Order: A Prologue to Decision-Making," 15 *Houston Law Review* 23, 36-40 (1977). See Jordan J. Paust, "Armed Opposition Groups," in Math Noortmann et al. (eds.), 前掲脚注1, 275頁。

36 H.L. Nieburg, *Political Violence: The Behavioral Process* 100 (New York: St. Martins Press, 1969). See Eisuke Suzuki, "Self-Determination and World Public Order: Community Response to Territorial Separation," 16 *Virginia Journal of International Law* 779, 788-89 (1976).

現地人エリートが「民族解放運動」を創りだすことを許したのです。その多くの運動が国連や関連の専門機関あるいはアフリカ統一機構のような地域的機関にでもオブザーバー資格を獲得していきました。アルジェリアのFLN、ナミビアのSWAPO、アンゴラの色々な対抗集団、西サハラのポリサリオ解放戦線そしてPLOなどの「志望者」にとって、組織化された国際意思決定場裡へのアクセスを勝ち取ることは、国内の領土を支配する前に指導者の承認を受けることと同様に重要なことなのです。<sup>37</sup> ある種の「承認」を求めている非国家組織は同時に他の主権国家から基本的な国際的行動規準である国際法や国際慣行を遵守することを要求されるわけです。<sup>38</sup>

グローバリゼーションと通信・情報技術の発達により「志望者」を承認することは現実のものとなったのです。フランスは他のどの国家よりも先にリビヤの反政府団体であるリビヤ国民評議会を、まだ評議会側がリビヤの国土の一定の領域の占拠と支配も確立しておらず、戦闘レベルにしても国際法上の交戦団体の承認<sup>39</sup>を受けていないままに、2011年3月に既にリビヤの唯一正統な代表者であると承認したのです。<sup>40</sup> 米国も2011年7月15日にリビヤの反乱指導者に対してリビヤの統治権者として正式に承認したのです。クリントン国務長官は、リビヤの反乱組織の暫定国民評議会は「民主化の改革プロセスを地理的にも政治的にも包括的に進めるという決意を含めて重要な保障を

だしてくれた」と評価したのです。<sup>41</sup>

富：グローバルな富のプロセスに参加している非国家団体には三つのカテゴリーが存在します。第一に、利潤を求め、資本を蓄積し、投資して、そしてビジネスを拡大することを主な目的とする国際的な企業です。第二に富の共有を求める労働組合。第三に、第一のカテゴリーにあるビジネス団体・企業の方針や慣行が公平で、社会的に責任があり、環境的に適切で長期的に持続可能であることを確かにすることが主要な目的である非営利の私的団体です。

ソ連の崩壊の後、新自由主義が世界の経済を支配、席卷しました。本来国家の責任であった主要な社会的サービスの提供は私企業に委ねられることになり、非営利の団体と見なされているNGOですら、いまや「サービスの民営化という世界的な波に乗って1兆ドルの産業」に成長したともいわれているのです。<sup>42</sup> グローバリゼーションは、国際企業団体がそれぞれ活動する、金融業務(海外直接投資、債権の発行、保険)、運輸、建設などの分野でグローバル・スタンダードとビジネスの最善の慣行・様式を設定していく上で、国際企業団体の事実上の力をさらに大きくしてきたのです。初めには、これらのスタンダードというものはある特定の産業界で力のある主要な企業団体がそのビジネス契約の中に導入されたものが、それが後に同じ業界で他の多くの企業団体の間で共通な慣行となっていったのです。そしてこの共通な慣行

37 See Reisman & Suzuki, 前掲脚注31、424-30頁。

38 同上、442-44頁。宮内靖彦「自衛の発動要件としての日国家的行為の意味」村瀬信也編『自衛権の現代的展開』東信堂、2007年131頁。

39 同上、425-28頁。広瀬善雄「国家・政府の承認と内戦」信山社、2015年、31-55頁；田岡良一著、小川芳彦改訂、新版『国際法』勁草書房、1986年、44-46頁。

40 Alan Cowell & Steven Erlanger, France Becomes First Country to Recognize Libyan Rebels, *NY Times* (Mar. 10, 2011), available at <<http://www.nytimes.com/2011/03/11/world/europe/11france.html>>; and Stephan Talmon, "Recognition of the Libyan National Transitional Council," *ASIL Insights* (Vol. 15, Issue 16, June 16, 2011); available at <<http://www.asil.org/insights110616.cfm>>. See also W. Michael Reisman & Andrew R. Willard (eds.), *International Incidents: The Law that Counts in World Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

41 William Wan and William Booth, "United States recognizes Libyan rebels as legitimate government," 15 July 2011, available at <<http://link.email.washingtonpost.com/r/46MP2V/PRTNUU/CKHDIL/YENMHK/UIROV/PJ/h>>.

42 Siegfried Wiessner, "Legitimacy and Accountability of NGOs: A Policy-Oriented Perspective," in Wybo P. Heere (ed.), *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System 95* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2005).



は時が立つにつれ“交渉の対象”になりえないものとなっていったのです。これこそ、ラスウエルとマクドゥーガルが云っているように、「共同社会から見れば、非公的組織が行使する権力は強制力と権威を有するものになる」ということです。<sup>43</sup>

ちょうど国際労働機関にある政府、労働者、使用者の三者代表のように、労働組合とビジネス・産業界の団体は、労働者の労働条件と生活水準の改善などに大きな影響を与える方針を創りあげるのに重要な役割を果たしているのです。

**知識：**国際的な専門家団体はそれぞれの専門分野での知識・技能について情報を収集し広め、その分野に関する理解の一般的レベルを高めることをしています。国際国際法学会(Institut de Droit International)や国際国際法協会の国際法の発展に対する役割は否定できないものです。マスメディア、国際的ニュース配信・通信会社、さらにソーシャル・ネットワークなどが現在、世界で何が起きているのかについての世論や世間の情感を形成するための主要な手段となっているのです。

**技術：**益々、情報技術に長けた集団は人がニュースを受け取り、そのニュースに自分の意見を持って対応できるように相互に作用できるような民主主義の形態を発達させようとしているのです。そのような個人個人の自分の意見というものは集散的にさまざま一般の世論を形成するわけです。最近の民主化への政治改革運動は2011年1月にチュニスに始まり、さまざまカイロ、トリポリそしてバハレーンに僅か一ヶ月経たないうちに拡散して行ったのです。全てインターネットとセルビアのベルグラードにある「応用非暴力行動と戦略研究所」が学生に与えた研修や訓練のおかげで

あったのです。<sup>44</sup>

**愛情：**歴史的に、人間個々人は自分の要求を追及するのに、それぞれの自己同一認識(それが文化的なものでも、民族的でも、言語的なものでも、あるいは宗教的なものとしても)にしたがって協力関係を作っていきます。ある一国の中に存在する少数民族はその領域共同社会の中の多数・有力集団と対等の政治基盤を作ろうとします。これらの少数民族がその国の国境を越え隣国にまでその人口が分布していることは珍しいことではなく、その存在が今度は隣国の政策に影響を起こさせるのです。よくアフガニスタン、コンゴ、ソマリア、あるいは、他の似たような紛争にあき暮れる国で、「ウォー・ロード」と呼ばれる地方の「軍閥」は同じ民族集団の幅広い支持を受けている地元の政治的に有力な名士一族であることが普通です。

**倫理・道徳：**全ての倫理・道徳に係わる集団の内、歴史上最古のNGOといわれるカトリック教会ほどの影響力を持っている集団は他には存在しません。その権力は教会の教義の一貫性、組織の上下関係の強さ、それと最も大事なものは、世界中にいる膨大な信者の数とその背後に存在するからです。ヴァティカンに与えられた国際的な法的地位こそがカトリック教会が享受する特異な地位であることを物語っているのです。

**厚生・保健：**国境なき医師団のように厚生・保健に関係する私の団体は、地震、津波、台風や他の自然災害状況において、人々の困窮や苦しみを和らげるために益々大きな役割を果たしています。国際赤十字社は人道的な援助に関して特別に重要な役割を果たしています。<sup>45</sup>

**尊敬：**人権の保護の分野では、多くの私的

43 Harold D. Lasswell & Myres S. McDougal, I *Jurisprudence for a Free Society*, 前掲脚注19, 368頁。See A. Claire Cutler, *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)

44 Tina Rosenberg, Revolution U, *Foreign Policy* (16 February 2011), available at <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/16/revolution\\_u?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/16/revolution_u?page=full)>

45 David P. Forsythe, "International Humanitarian Assistance: The Role of the Red Cross," 3 *Buffalo Journal of International Law* 235 (1996-97).

組織・団体が主要な非国家組織なのです。ちょうどトランスナショナル企業が国境・文化を越えてそのビジネス業務を拡大している時には、尊敬価値の剥奪も同じトランスナショナル企業によって行なわれているのです。国連の活動と関係があるのですが、国連グローバル・コンパクトの作成に携わった私の個人や集団が果たした役割は注目しに値します。<sup>46</sup>

上に列記したように、価値プロセスに参画している全ての私的集団は、公的な機関のプログラムを補完し、時には、そのプログラムと競合しながら「重要な意思決定機能のなかに独自の活動の場を求めることにより、自らが好む政策を取り入れる規範を作り出している」のです。<sup>47</sup>

## II. 非国家組織の意思決定への参加

個人が集合的に全ての集団で最終的なアクターとして行動するのです。その集団には領域的なもの、機能的なもの、組織化されているものも、組織されていないものもありますが、それらの集団が非国家組織を含めて参加主体を構成するものなのです。マクドゥーガル、ラスウエルとランチュウ・チェンが説くように、

われわれは多元的で多様性をもつ世界をグローバルな場裡として持ち、そこには様々な

参加主体 — 集団(領域的又は機能的、政府又は非政府)それと個人 — が絶えず変化している条件の下で常に相互作用を続けているのです。上に挙げた全ての集団的参加主体 — 国家、集団、私の協会 — は、みな協会であって、その協会を通じて個人がそれぞれの要求を達成するために協力するのです。<sup>48</sup>

そのような多様性の根本的な前提となるものは、「価値プロセスにおける参加に対する選択の自由を相互に認め合うこと」なのです。<sup>49</sup> 個人一人の視野や行動が多源性や多様性の基本的な経験的基礎になるものです。政府の権威の基になるものは、今や国際慣習法でありユス・コーゲンスと見なされている世界人権宣言にあるように、人民の意思なのです。<sup>50</sup>

もはや私たちは主権を「国家と呼ばれる形而上学の抽象的な概念」としてではなく、「個人個人の主権」として捉えています。<sup>51</sup> 世界人権宣言第21条第3項で表された権威の基礎は、グローバルな意思決定プロセスに参加する権利にまで必然的に及んでいることを受け入れなければならないのです。<sup>52</sup> そのような参加を確かなものにする権威の裏付けは、同じ宣言の第20条第1項にある「すべての人は、平和的集会及び結社の自由に対する権利を有する」という規程に要約されています。<sup>53</sup>

市民社会が様々な規模の領域を持つ多数の意思

46 See the Ten Principles of the U.N. Global Compact, available at <<http://www.unglobalcompact.org/aboutthegc/thetenprinciples/index.html>>.

47 W. Michael Reisman, "The Democratization of Contemporary International Law-Making Processes and the Differentiation of Their Application," in Rüdiger Wolfrum & Volker Röben (eds.), 前掲脚注9, 15, 21頁.

48 Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell & Lung-chu Chen, *Human Rights and World Public Order* 179 [emphasis added] (New Haven and London: Yale University Press, 1980).

49 同上, 7頁.

50 世界人権宣言, G.A. Res. 217(III), U.N. Doc. A/810, 第21条第3項: 「人民の意思は、統治の権力を基礎とならなければならない。この意思は、定期のかつ真正な選挙によって表明されなければならない。この選挙は、平等の普通選挙によるものでなければならず、また、秘密投票又はこれと同等の自由が保障される投票手続によって行われなければならない。」  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b\\_002.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_002.html)>.

51 W. Michael Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law," in Gregory H. Fox & Brad R. Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law* 239 (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

52 Volker Röben, "Proliferation of Actors," in Rüdiger Wolfrum & Volker Röben (eds.), 前掲脚注9, 511, 524頁: "Individuals and private organizations operating on the international level rather exercise their right to self-determination directly. Democratic self-government drives many of the most important actors."

53 世界人権宣言, 前掲脚注50, 第20条.

決定プロセスに参加することは、全ての価値プロセスに関する膨大な数の私の団体を引き入れることになるのです。これらの私の団体のいくつかはよく組織されており、それぞれの連携している団体を通じて地元から全国レベルを経てさらに諸国間の地域レベルから国際的加盟団体を持つレベルの組織へと自らの意志を反映させる制度を持っています。参加主体の範囲は出来る限り広く包括的にすべきですが、代表の効果を考えて経済原則を取り入れて調節すべきなのです。効果原則は同時に、参加することは責任を伴うので、参加主体に対しては参加する権利を享受するのに見合った責任を果たせるだけの能力があることを要求しなければならないのです。

責任ある参加主体になるためには、情報の透明性の確保と説明責任を果たさなければならないのです。参加主体の当事者は各々の組織について、その目的、活動、財源がどこから出ているのかに関する適切な情報を世間一般に開示する必要があります。また、自分たちの行為・行動に対して自ら説明責任を負う必要もあるのです。<sup>54</sup>

### III. 有権的意思決定者としての非国家組織に関する最近の傾向

#### A. 参加の枠組み

全ての国連加盟国と専門機関の代表者に対して国連憲章第69条と第70条の下で与えられている議決権なきECOSOCの審議への参加ということと、憲章第71条の下でのNGOとの「協議」ということの間にある明白な「区別」と言われるものの真の効果は何であるかここで検証してみましょう。<sup>55</sup> ECOSOCの決議1966/31、第II部「協議取極めの性

質を規律する原則」、によればその「区別」を以下のように敷衍しています。

憲章第69条と第70条の下での参加は、国家の場合は理事会のメンバー国でない加盟国だけと専門機関のみに許されている。憲章第71条は非政府団体に適用されるもので、協議のために適切な取極めを設定することが定められている。この区別こそが意識的に憲章の中に設けられた根本的なものなのである。したがって、協議の取極めというものは、理事会のメンバーでない加盟国や国連と連携している専門機関とに与えられているのと同じ参加の権利を非政府団体に対して付与するものではない。<sup>56</sup>

決議1966/31で強調されているこの区別は国家が国際法の主体であると言うことを繰り返しているだけに過ぎなく単なる形式主義なのです。その反面、「UNEPでの政策作成への主要グループと利害関係者の参加に関するガイドライン」によると、管理理事会の手続き規定には「環境分野で利害関係をもつ非政府団体が管理理事会並びにその附属機関が持つ公開会議にオブザーバーとして」出席できるように規定されています。<sup>57</sup> さらに、この「参加ガイドライン」は非国家組織に対処するために以下のような、より創造的な方法を採用しているのです。

管理理事会の議長の承認を条件として、登録されている団体は、主要グループ整備委員会の調節の下に、以下のことを許可される。

- a) グローバル閣僚環境フォーラム(GMEF)の閣僚円卓会議への参加；
- b) 管理理事会の本会(開会、閉会、GMEF、全体委員会)の出席には九座席を与える；
- c) 本会議議長に書面で意見を提出する機会を与える；

54 S.N. Eisenstadt (ed.), *Max Weber on Charisma and Institution Building* 12-13 (Chicago & London: The University of Chicago Press, 1968).

55 ECOSOC Resolution 1966/31 of 25 July 1996, 前掲脚注26、段落18。

56 同上。

57 See "Consultation on Enhancing Major Groups Participation at UNEP's Governance Level," available at <<http://www.unep.org/civil-society/About/ConsultationonEnhancing/tabid/2991/language/en-US/Default.aspx>>. *The Guidelines for Participation*, 前掲脚注8。

d)管理理事会の無規制の補助機関・組織への参加。<sup>58</sup>

公の文書に公式に記載されたものとそれが実際に実践され慣行として作られていくものとは差があることは、自明の理です。公式な規定を実際に適用する過程において幾分違った解釈や適用が、言ってみれば、その現場の「職人」によって執られるのです。これを「現場のルール」[operational code]と呼びます。<sup>59</sup> リースマンによれば、「『現場のルール』というものは、公の法がまさに公であると考えられているシステムの中にあり、この公の法の私的部分をなすものである点に『現場のルール』の特徴があります。制御機能を果たす権限を持っている者や、直接制御機能にかかわる者が、『神話システム』から逸脱し、したがって、その点では違法であるはずなのに、彼らのやり方が『現場のルール』からは、正当なものとして容認されることになる」のです。<sup>60</sup>

したがって、「参加」と「協議」という違いに眼を奪われて語義的文法上の吟味に囚われても何の助けにもならないのです。<sup>61</sup> 何故ならば、「協議」は単に「参加」の一つの様式に過ぎず広範囲の様々な参加主体が、組織化されたか否かを問わず、様々な意思決定場裡に於いて色々異なった意思決定機能を果たしているからです。その参加が効力を持つかどうかは、参加主体が、特定の権限が行使されるプロセスに参加する権利をどのように行使できるか、自分が利用できる行動基盤をどれほど保持しているか、政策を追求するために自分の機能を果たすときにどのような手段を行使できるのか、そして、どんな結果

を創り出そうとしているのか、さらに、どんな長期的な効果を狙っているのか、という問題に密接に関連しているのです。

## B. 機能的分析の必要性

グローバリゼーションの現実は、一つの規範体系又は他の規範体系の比較的な優劣という観点からの国内法と国際法という二分法を解体させたことを認識すれば、もはや今までのような国家だけが国際法の主体であるという理論にかまっておれないし、国内の政治機構の中での法作成に共通な概念を採用するわけにも行かないのです。それよりも、ニューヘイブン学派の機能的方法を用いて様々な領域を持つ有権的意思決定プロセスが複合的に相互に行きわたっているという観点から、世界の異なった共同社会の意思決定プロセスを捉える方がより有意義なものだと考えます。

このような複合的な意思決定プロセスの中で、人は資源を利用しながら社会制度を通して自ら望む出来事を最大化しようと意思決定を執るのです。ニューヘイブン学派は「意思決定」ということばを以下のように七つの別々な、しかし相互に連携している機能に分解しています。

- (1)情報：選択をするのに適切な情報の収集、処理、拡散など；
- (2)推奨：政策代案の積極的主唱・推進；
- (3)暫定規範：競合する政策の一つを規範として有権的な政策として提示する；
- (4)発動：既存の規範に違反する行動・行為に対して自ら仮判断をし、当局の反応を喚起する；

58 *Guidelines for Participation*, 前掲脚注8.

59 W. Michael Reisman, *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms* 15-36 (New York: The Free Press, 1979). 奥平康弘訳『贈収賄の構造』岩波現代選書、1983年。McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2、260頁: "[I]t is not unusual to discover, for example, that the authority formally provided in a written constitutional charter may be ignored, or totally redefined by unwritten practice."

60 同上、18頁。奥平、同上、25頁。但し、奥平教授は、"the operational code"を「操作コード」と訳している。

61 Eibe Riedel, "The Development of International Law: Alternatives to Treaty-Making? International Organizations and Non-State Actors," in Rüdiger Wolfrum & Volker Röben (eds.), 前掲脚注9、301, 305-06頁。

- (5)適用：違法行為といわれるものに対する規範の適用；
- (6)終結：現存の規範などに終止符を打つこと；
- (7)評価：意思決定プロセスが適切に機能しているかの評価。<sup>62</sup>

これら全ての意思決定機能は明確で、別々なのです。それに、それぞれ一つ一つの意思決定機能は他の全ての機能の執行に影響を与えます。これらの全ての意思決定機能はグローバルな社会プロセスにおいて発生する問題に関する訴えに対しての公権力側からの応答なのです。本稿では、このグローバルな基幹的意思決定プロセスへの参加要請に対してどのように様々な非国家団体がこれらの意思決定機能を実行しているかに焦点を絞ろうと考えます。全ての非国家組織・団体は、程度の差があっても、これらの意思決定機能の内、最低どれか一つの機能を実行しているのです。

**情報機能：**いかなる意思決定にとっても情報機能というものは出発点なのであり、意思決定に必要な情報の収集、分析・処理、それに配布・拡散などを含みます。<sup>63</sup> 収集されて処理・評価をされた情報やデータは現在置かれている状況をうまく説明するのに役立つし、現状を改善するのに必要な執るべき行動を示す役割も果たしてくれるのです。

アジェンダ21に示されているように、非国家組織・団体というものは、地元の社会で起きる出来事に関して情報を集め、モニタリングをすること

に積極的に参加しているのです。<sup>64</sup> よく周知なことは、国際法律家委員会、アムネスティ・インターナショナル、人権・ウォッチなどのNGOが人権法の保護や発展に関する情報機能を実行していることです。アムネスティ・インターナショナルの活動は事実に基づくもので、専門家を現地に送り、被害者と面接を行ない、裁判の傍聴、地元の役人との面接、人権活動家との連絡、内外メディアとの接触と観察・監視、人権の現状に関しての詳細なレポートの作成・発表、ニュース・メディアに対する情報の提供、それと、既存の問題と関心事を文書、パンフレット、ポスター、広告、ニュース・レターやウェブ・サイトなどに発表することを含んでいます。<sup>65</sup>

他の価値プロセス分野では、世界自然保護基金、オックス・ファーム、銀行情報センター(Bank Information Center)などは色々な情報作業をこなしています。<sup>66</sup> これらNGOは、みな領域エリートやその国家の役人よりも、国家権力を制限するかあるいは既存の政策方向を変えるための作業を開始するのにより有利な立場にいるのです。<sup>67</sup>

情報は意思決定プロセスを起動させるのに最も重要でかつ不可欠な初動のインプットなのです。情報内容の質こそがそれ以後の全ての意思決定機能を形造るのですが、「最も正確で、時宜に適した情報の効用は、意思決定者の情報を活用する能力と意欲にある」わけです。<sup>68</sup>

62 鈴木、前掲脚注14、65-92頁参照。

63 McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2、131-54頁; Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell & W. Michael Reisman, "The Intelligence Function and World Public Order," 46 *Temple Law Quarterly* 365(1973) [hereinafter "the Intelligence Function"]; available at <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1672&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1672&context=fss_papers)>.

64 See Agenda 21, *supra* note 50, at Section III, Strengthening the Role of Major Groups, Chapter 23, available at <[http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_23.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_23.shtml)>.

65 Amnesty International, "How does Amnesty International carry out its work?," available at <<http://www.amnesty.org/en/who-we-are/faq#how-aiworks>>. Another equally active NGO, Human Rights Watch, "challenge[s] governments and those who hold power to end abusive practices and respect international human rights law" and "enlist[s] the public and the international community to support the cause of human rights for all." Mission statement of Human Rights Watch, available at <<http://www.hrw.org/en/about>>.

66 See <<http://www.worldwildlife.org/home-full.html>>, <<http://www.oxfam.org/>>, and <<http://www.bicusa.org>>, respectively.

67 Steve Charnovitz, "How Nongovernmental Actors Vitalize International Law," in Arsanjani *et al.* (eds.), 前掲脚注9、136頁: "an initiative to limit government power is not likely to emanate from governments and is instead more likely to come from interested private actors." See also Math Noortmann, "Non-Governmental Organizations: Recognition, Roles, Rights and Responsibilities," in Math Noortmann *et al.* (eds.), 前掲脚注1、205頁。

68 McDougal, Lasswell & Reisman, "The Intelligence Function," 前掲脚注63、366頁。

**推奨機能：**収集し、処理した情報に基づき、意思決定機能は、規範の作成につながる行動も含めた政策代案を推進をする推奨機能に向けられます。「入場資格」のために組織化された意思決定場裡への参加をほとんど否定されている非国家組織・団体にとっては、推奨機能は新しい規範の作成を要求するような刺激を起こさせるという大事な役割を果たす機会なのです。NGOの内には、国際司法裁判所(ICJ)の「核兵器の合法性に関する事件」に関する勧告意見での小田判事の反対意見にあるように、<sup>69</sup> 意思決定プロセスを発動させたり、あるいは、グローバルな意思決定プロセスの色々な段階を先取りしたり、中に組み入れたり、迂回してみたりしているものが存在します。国連総会(とWHO)がICJの勧告的意見を求めた決議の背後にある考えは、核兵器全廃運動を開始した一握りのNGOがかつて主唱していたものだったのです。<sup>70</sup> 多国間条約の締結に様々なNGOが果たした貢献は誇張できないものです。<sup>71</sup> 最近の例では、国連の子供の権利条約、<sup>72</sup> ローマ国際刑事裁判所規程、<sup>73</sup> 地雷禁止条約を創りだした国際キャンペーン、<sup>74</sup> クラスタ爆弾禁止条約の締結に力を注いだクラスタ爆弾連合<sup>75</sup> などが存在します。これらの条約は、世界中に繰り広げられ

たNGOの推進運動・キャンペーンを抜きにしては語られないし、その締結を見ることはなかったのです。スティーブン・ホープが云っているように、「NGOは国家が主催した会議に出席するのみではなく、自ら国家間の会議を先導する役割を果たしている」のです。<sup>76</sup>

**暫定規範作成機能：**暫定規範作成機能は、人の相互作用において相互の訴えや相互抑制・寛容を通じて、政策、権威と統制に関する人の期待を伝達することにあります。<sup>77</sup> 順番に云えば、規範作成機能は四つの段階があります。プロセスの起動、適切な事案や潜在的な政策の評価、共同社会に対する有権的な政策・方針として打ち出す政策の作成、規範の中身と権威と統制の期待を対象相手の受信者に伝達することです。先の推奨機能で述べたように、NGOは最初の二つの段階で大きな役割を果たしています。

非国家組織・団体が行なう暫定規範作成機能の実際の幅や奥行きを真に理解するためには、ICJの規程にあるような国際法の「根拠」とされている狭い概念では満足いくようなものは得られないのです。<sup>78</sup> 規程第38条には、国連も含め、世界中で活動しているいかなる国際機関の意思決定が一つも入っていないというのが冷酷な現実なのです。

69 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 *ICJ Rep.* (8 July), at 226, 330, 335.

70 *Id.* at para. 8. See also Judge Oda's separate opinion in Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996 *ICJ Rep.* (8 July), at 88, 96: "[I]t also seems to be clear from the records of the Forty-fifth and Forty-sixth World Health Assemblies for 1992 and 1993, respectively, that resolution WHA46.40 was initiated by a few NGOs which had apparently failed in an earlier attempt to get the United Nations General Assembly to request an advisory opinion on the subject." at para 9.

71 Stephan Hobe, "The Role of Non-State Actors, in Particular of NGOs, in Non-Contractual Law-Making and the Development of Customary International Law," in Rüdiger Wolfrum & Volker Röben (eds.), 前掲脚注9, 319, 322-24頁。

72 UN Doc. G.A. Res. 44/25 of 20 Nov. 1989, available at <<http://www.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>>.

73 UN Doc. A/CONF. 183/9 of 17 July 1998, as corrected, available at <[http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome\\_statute\(e\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf)>.

74 The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction, signed on 3 December 1997 and effective on 1 March 1999, available at <[http://www.un.org/Depts/mine/UN\\_Docs/ba\\_trty.htm](http://www.un.org/Depts/mine/UN_Docs/ba_trty.htm)>. See also <<http://www.icbl.org>>.

75 Convention on Cluster Munitions, signed on 3 December 2008, available at <[http://www.clusterconvention.org/pages/pages\\_ii/iaa\\_textenglish.html](http://www.clusterconvention.org/pages/pages_ii/iaa_textenglish.html)>.

The Convention enters into force six months after 30 ratifications. Twenty-four States have ratified as of 15 November 2009.

76 Hobe, 前掲脚注71, 323頁。

77 Myres S. McDougal & W. Michael Reisman, "The Prescribing Function in World Constitutive Process: How International Law is Made," 6 *Yale Studies in World Public Order* 249, 250(1980) [hereinafter "the Prescribing Function," available at <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/2661](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2661)>].

78 国際司法裁判所規程、第38条, available at <<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>>

NGOが参加できる意思決定場裡は、国際会議のような議会的な場になっているので、国際機関の決定が排除されていることは必然的にNGOの規範作成に対する貢献のほとんどが初めから除外されているという結果になっています。それでも、たとえ妥当性が小さくても、規程第38条第(b)項に掲げられている「法として認められた一般慣行の証拠としての国際慣習」を一般の非国家組織・団体の、特にNGOの規範作成機能への貢献を国際慣習法の発展への貢献と見なすように利用できるものと考えます。<sup>79</sup>

**発動機能：**発動機能というものは、訴える者が、自分の視点から現在起きていることに対して、既存の方針・規範や政策に照らして、仮判断を下すことで、発生したことに対して事実関係を主張して、どの方針・規範又は政策が破られたのか、悪化する状況を改善するのにどんな救済措置が執られるべきであるのか、などを主張することなのです。色々な国で、地元に着し、現場の様子を熟知している地域のNGOとのネット・ワークを持っている国際的NGOがまず発動機能を作動し始めます。「有権的意思決定プロセスの質というものは、不法な剥奪に挑戦するという個人と非国家組織・団体の能力によることが多くあるのです」。<sup>80</sup> 多くのNGOは、欧州人権裁判所や米州人権委員会などの国際的人権機関に限らず、世界貿易機関の紛争解決パネルや世界銀行やアジア開発銀行のような国際金融開発機関の責任解明制度でも、提訴権を認められています。NGOは国際的意

思決定場裡で、私個人の被害者の代理人となつて公の国際機関を提訴できる立場にいるのです。<sup>81</sup>

**適用機能：**非国家組織・団体は、前にも既に述べましたが、組織化された意思決定場裡へ参加する上で不可欠な「入場資格」という絶えず直面しなければならない壁に立ち向かわなければならないのです。何故ならば、適用機能というものは、提訴者が既存の規範の違反行為を訴え、その違反に対して、公の機関が制裁を与えるための実行力の有無を考慮した上で、提訴者が訴える状況に対して最終的な判断を下すということなのです。つまり、国家のエリートが持つ特権だと考えられています。その特権というものは、「検証」、「事実調査」、「交渉」、「斡旋」、「仲介」、「検証委員会」、「調停」、「仲裁」、「裁定」などと色々な形を持って行なわれます。<sup>82</sup>

非国家組織・団体の適用機能への参加は、人権条約の義務履行を監視する作業から始まり、いまや司法機関での提訴権、出頭権まで広範囲に拡大してきました。反対に、国際司法裁判所の方も、益々世論の要求にさらされてきています。つまり、「係争当事国としての国家だけではなく、それに加えて、より多くの多様な声、特に国家の利益に与えられてきた優先権によって伝統的に沈黙を余儀なくされてきた集団の声を組み入れるようにすべきだ」という要求です。<sup>83</sup>

伝統的に「入場資格」の問題を解決する方法は、私企業や団体が帰属する国家が国際裁判所でその国民の訴えを肩代わりすることでした。いまや、

79 Hobe, 前掲脚注71、320頁。

80 Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell & Lung-chu Chen, 前掲脚注48、278-79頁。

81 Ruth Wedgwood, "Legal Personality and the Role of Non-Governmental Organizations and Non-State Political Entities in the United Nations System," in Rainer Hoffmann(ed.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law* 26(Berlin: Dunker and Humblot, 1999); Eisuke Suzuki, "Responsibility of International Financial Institutions under International Law," in Daniel D. Bradlow & David B. Hunter(eds.), *International Financial Institutions and International Law* (The Netherlands: Kluwer International, 2010, 63, 83-96). See also Eisuke Suzuki & Suresh Nanwani, "Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks," 27 *Michigan Journal of International Law* 177(2005).

82 See McDougal, Lasswell & Reisman, "The World Constitutive Process," 前掲脚注2、429-432頁。国連憲章第33条第1項参照。

83 Presentation by Christine Chinkin, in Connie Peck & Roy S. Lee, *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice* 43, 47(The Hague: Kluwer Law International, 1997). See also Dinah Shelton, The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings, 88 *American Journal of International Law* 611, 641-42(1994).

二国間の投資条約や自由貿易協定の拡散により、投資家は、投資した相手側の国を提訴できるようになり、投資家と国家の紛争解決には自国民の外交的保護という手段を不必要なものにしたのです。<sup>84</sup> 投資家の投資の相手国であるホスト国を提訴できる権利は投資家対国家の仲裁裁判を通じて判例が作り出されており、民間人の弁護士がこれらの仲裁裁判を通じ「グローバルな行政法」を創っているのです。<sup>85</sup>

NGOは、国際裁判所に提出する「法廷の友」と呼ばれる第三者の参考意見をを通して、益々適用機能に関与しているのです。<sup>86</sup> ICJのNGOの参考意見の提出を頑なに拒否する態度にもかかわらず、NGOはすでにWTOの紛争解決のための上級委員会へ部分的でも出頭権を獲得しています。<sup>87</sup> NAFTA自由貿易委員会が示し、<sup>88</sup> メタネックス事件の裁判で明らかになったように、<sup>89</sup> NGOの参考意見を受け入れるように大勢はなっているのです。

**終結機能：**終結機能は、ちょうど規範作成機能が作動している時に同時に動いていることが多々あります。終結機能というものは、既存の規範が公秩序に求まれている目標を満たすことが出来ないことになったときに、その規範を終了させることで、規範の終結は、多くの場合それ自身が同時に新たな規範の作成に繋がるのです。非国家組織・団体というものは非公式なもので、私的立場ですので、私的集団が公式な「終結者」には成れないのですが、規範作成機能のときと同じよう

に、私的集団は新たな規範の奨励・促進者になりうるのです。非国家組織・団体こそが、ほとんどが一般市民である「利害関係者」を代弁してくれるのです。

児童労働の禁止や、対人地雷やクラスター爆弾の禁止のときと同じように、終結機能というものは、世界公秩序の目標に規範をあわすように創られているのです。NGOは、その活動の対象である政府に対して圧力を掛けるために承認の付属的恩恵を差し止めるとか、撤回するとか、又は、国際金融開発機関の金融援助に関する時代遅れの政策を終結するように運動をします。

**評価機能：**影響力には色々差があるでしょうが多くの非国家組織・団体は、意思決定プロセスの中で、情報、奨励、立法又は規範の作成、発動そして適用機能を果たし現在進行している評価機能を果たす上で大きな貢献をしています。評価の核心的作業というものは、より大きな社会の政策目的から見て成功したか失敗したのか、それは誰に責任があるのかを定めるところにあります。非国家組織・団体は、ECOSOCの責任の履行に関する報告作業に多くの貢献をしているのです。<sup>90</sup>

#### IV. これから

アントニー・グラムシの著作に、「強靱な市民社会の構造」が国家の核であり、それは外堀に過ぎない。その背後にある市民社会こそが「要塞で

84 José E. Alvarez, "Are Corporations 'Subjects' of International Law?" N.Y. University School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 10-77 (Nov. 2010), available at <<http://ssrn.com/abstract=1703465>>.

85 See Gus van Harten & Martin Loughlin, "Investment Treaty Arbitration as a Species of Global Administrative Law," 17 *European Journal of International Law* 121 (2006).

86 Shelton, 前掲脚注83.

87 Steve Charnovitz, "How Nongovernmental Actors Vitalize International Law," in Arsanjani *et al.* (eds.), 前掲脚注9, 135, 151-60頁。

88 NAFTA Free Trade Commission, Statement on Non-Disputing Party Participation (7 Oct. 2003), available at <[http://www.international.gc.ca/tradeagreements-accords-commerciaux/dispdiff/nafta\\_commission.aspx?lang=en](http://www.international.gc.ca/tradeagreements-accords-commerciaux/dispdiff/nafta_commission.aspx?lang=en)>

89 Methanex Corp. v. United States, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, Part II, Chapter C, 44 *International Legal Material* 1345, 1365 (2005).

90 国連憲章第62&64条参照。



あり土塁」なのです、<sup>91</sup>と言及しているところがあります。私は、グラムシの「複雑な、でもよく明確に表現された市民社会」という考えを借りて、そういう市民社会が民間の個々人のイニシアティブによって「政治社会の静寂の中に」創りあげられるものだと考えます。<sup>92</sup> 私的集団や協会・団体が大事な貢献をする実力こそが、被統治者の覇権であり、個々人の主権であることを創りだし且つ、再認識することなのです。

#### A. 意思決定の垂直的意思決定プロセスと水平的意思決定プロセスの差を埋めること

国内の政治場裡では、立法に関することは、公聴会、世論調査、定期的な選挙、議会の審議、政府の再審理委員会、さらに司法審理というような制度として組織化された環境の中で組織的に開始され処理されていきます。一方、国際的政治場裡では、民間の個々人あるいは集団が組織された意思決定の場裡に入っていくことが許されるような公式なプロセス又はメカニズムは存在しないのです。立法に関して一般的に受け入れられている概念が国家の国内的場裡にある垂直的秩序と国際的場裡の水平的秩序との間にある断絶を永続させているのです。国際社会にある国際のプロセスと国家の国内のプロセスとの分離が「入場資格」を正当化する言い訳に使われているし、又その逆も同じなのです。この隔離された二つのプロセスは相互に領域エリートの権力基盤を強靱にし保護するという効果を一緒に創り出す結果になっています。近代的民主主義国家であっても、通常の私の一般市民が外交政策に関する意思決定プロセスに関与することなど、公聴会が開かれぬ限り、まず存

在しないのです。そのような事柄は完全に公の役人の管轄になっているのです。

しかし、さまざまな非国家組織が執る行動や意思決定機能の幅は、二つのプロセスに綺麗に線引きされた国内と国際との境界線を非国家組織が既に越えていることを明らかに示しています。グラムシの云う「ヘゲモニー」は、新たな、これから発展してくる社会秩序を支援するためにも、私の個人や集団を教育しながら、現在起きている社会変化の中で絶えず再構築されなければならないものなのです。<sup>93</sup>

非国家組織こそが国家の内部的垂直的なプロセスと世界共同社会にある国際的な水平的プロセスとの間にあるギャップを埋めているのです。WTOの当時の事務局長パスカル・ラミー氏が言うように「正統性は国内の政治プロセスから遠くなればなるほど希薄に成る」のです。<sup>94</sup> 国際的意思決定が正当性を持つためには、権威の基である国内の政治プロセスでの多数の市民からの一般的支持が不可欠なのです。地元のNGOの職員一人ひとは全国的なNGOを通じて国際機関の意思決定場裡にいる国際的NGOと連携しているのです。彼らは、領域エリートに代表される国家と同じようにグローバルな意思決定プロセスの正統な参加者であることは明らかなことです。彼らも、最も包括的な意思決定プロセスの中で提訴し、また逆に起訴もされる立場にいるわけです。個人も集団も国際的レベルにインパクトを与えるような出来事に関して自らの選択を行使しているのです。国家を構成する個々人は、国内の政治プロセスにある地元の制度を通じて地元からの努力を糧にしてグローバルな意思決定プロセスへの参加を要求し続けるのです。

91 Gramsci, 前掲脚注4、238頁。

92 同上、268頁。

93 Robert A. Dahl, "Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View," in Ian Shapiro & Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges* 32 (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

94 Pascal Lamy, Statement: Strengthening the WTO as the Global Trade Body (Apr. 29, 2009), available at <[http://www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_29apr09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/tnc_chair_report_29apr09_e.htm)>.

## B. 公的国際意思決定プロセスへの市民社会の アクセス

必要なことは、それぞれ別々で、国境を越える機能的な意思決定プロセスを使って、この隔離された二つの意思決定プロセスを結合することです。「国境を越える機能的な意思決定プロセス」が意味するところは、意思決定の国内的プロセスですが、そのプロセスが国内的枠を超えて国際的意思決定プロセスにインパクトを与えるものです。例えば、NGOの地元の又は全国的な下部組織は、全国的なメカニズムを利用してそれぞれの要求を出してきますし、その要求こそが終局的には全国的な意思決定となるわけです。このような全国的な意思決定の結果が次に国際的意思決定プロセスへのインプットを形成することになります。こうして今まで隔離されてきた二つの意思決定プロセスが統合されるのです。これらのプロセスは、その二つの別々なプロセスを監督するような中央集権的な「政治的下部構造」を備えておりません。

人工的に隔離された二つのプロセスを統合するには、当該国家の立法府やそこに携わる政党の影響力と権力に支持された国家の領域エリートにより強い政治的リーダーシップを必要とします。国内に開かれた政治的プロセスの発展を見ない限り、国際的意思決定プロセスへの「参加」は単なる修辭的な遊びごとで終わることになります。

領域エリートの感覚からすれば非国家組織というものは外からの介入者であるのにすぎないのです。国際機関の組織化された意思決定場裡へ非国家主体がアクセスを持つかどうかを決定するのは、領域エリートがどの非国家主体を協議の相手にするかによります。そのような状況の下では、

非国家主体は政府や立法府の権力を取り込み、その権力に便乗して行くだけではなく、<sup>95</sup> グローバルな意思決定の基幹プロセスの中で実行力のある参加主体である非国家組織に対する要求と権威の期待を高めて行かなければならないのです。<sup>96</sup> 結局のところ、市民社会というものは、政治社会を構成する一部であり、私の個々人で構成される非国家組織は、政治社会と抗争するものではなく、「政治社会と通常な継続性を持ち、その有機的な補完物」と成るべきものなのです。<sup>97</sup> グローバルな意思決定プロセスの参加主体として非国家主体は、地元の裁判所、地元の警察、役所の公務員、地元のメディアや市民社会のような地元の又は全国的な制度・組織が持つ意志と能力を、その国の国内的意思決定プロセスを国の枠を越えてグローバルな意思決定プロセスとに統合させるために、活用しなければならないのです。<sup>98</sup> ♥♥♥♥

95 *But see* Noortmann, 前掲脚注25、118頁: "Civil society is not served by co-opting NGOs into a bourgeois governmental or State system, but by creating independent opposition to secure the necessary checks and balances to establish a liveable, just, sustainable society."

96 Reisman, 前掲脚注47、21-22頁。

97 Gramsci, 前掲脚注4、239頁。

98 See Eisuke Suzuki, 'Reconfiguration of Authority and Control of the International Financial Architecture' in Mahnouch H. Arsanjani *et al.* (eds), 前掲脚注10、271、296頁。