

国連NGOの搖籃期とその発展

—地球市民の代表者としての適格性に関する基礎研究—

三 上 貴 教

- 一、はじめに
- 二、憲章第七条制定の過程とその遠景
- 三、国連NGOの発展
- 四、おわりに——国連NGOを巡る課題——

一、はじめに

国連事務総長コフィ・アナン (Kofi Annan) は、国連機関とNGOの協力関係をより強固なものにするために、二〇〇〇年に「人民千年期議会」の開催を検討しようNGOに働きかけた。⁽¹⁾ 前任者のブトロス・ブトロス・ガリ (Boutros Boutros-Ghali) は、国連経済社会理事会と協議資格を持つNGOが当の理事会において代表性をより高め、その存在の効用をより確かにすることを主張している。⁽²⁾ これらは国連を単に国家代表の集合体に留めておくのではなく、国連憲章冒頭

にある人民の一言を今、半世紀の眠りからさますようとする意思の表れとみて良いだろう。国連が主権国家で構成されているという厳然たる事実と、他方で、国連自ら国際社会の論理を超越する地球市民社会の表象たらしめる模索の中で、NGOへの期待がますます高まっていることの現れとも言えよう。そのNGOは今や、国際政治の主要なアクターとしてまさにその地位を確立した観がある。対人地雷全面禁止条約を生み出した過程では、脇役ではなく、主役の地位をさえ占めていた。

本稿の目的は、国際社会におけるNGOの発展状況をその搖籃期から辿ることにより、国際社会におけるその位相を明らかにすることにある。そうすることにより、国連における声量を次第に高めているNGOが、地球市民社会の代表の役割を担うのに真にふさわしいのか、またそれが地球的な規模の民主主義を制度的に確立する萌芽をもたらしているのか、これらを検討する基礎的材料を得たいと考えている。

なお、ここではNGOを基本的に国連NGOに限定して考察してゆきたい。いうまでもなく現在、国連またその専門機関の登録とは無関係に、数多くのNGOが国境を越えた活動で、あるいは国内の市民社会において活躍している。しかし第一に、全地球的にそれらの活動や指向を正しく掌握することが物理的に不可能であること³⁾。第二に、現存する国際機関としてまがりなりにもその普遍性の最高位を具現している国連との関わりを重視したこと。このような理由から、国連特に経済社会理事会において軽重はあるもののいわば国家に準じて「参加」が認められているNGOを中心に検討することにした。

上に述べた第二の理由についてはさらに敷衍して説明する必要があるかもしれない。それは、本稿では国連とNGOの関わりの中に地球市民社会の将来を見据える重要な鍵が横たわっているのではないかと考える直感的発想から、その典型

的な表出として国連NGOを扱おうとしている。言い換えると、NGOという全体集合の中でも、研究上特に国連NGOが重要性を持つとの認識の下に、あえて、NGOの部分集合を対象としている。

さてここで、副題に用いた地球市民という概念について、本稿におけるその意味内容を明らかにしておきたい。市民社会を定義して坂本義和は、「人間の尊厳と平等な権利との相互承認に立脚する社会関係がつくる公共空間……(中略)……それは、自発的連帯、多元性、自由なコミュニケーション、民主的参加を原則とする運動組織と、それを通じて形成されつつある市民的公共空間を指(す)⁽⁴⁾」とする。明らかに狭くなった地球上で、人類が直面している様々な問題を克服してゆくためには、坂本のいう市民社会は一国単位で構成されるだけの公共空間ではなく、地球的な規模での形成も要請されているとの認識に基づいて、地球市民社会という概念を用いたい⁽⁵⁾。地球市民はその主体である。

また、地球市民社会という概念についてはこれも国際政治学の研究において既に目新しいものではない。リップシュツ(Ronnie D. Lipschutz) はブル(Hedley Bull) やロスノー(James N. Rosenau) など著名な国際政治学者が字句の違いはあるものの同趣旨の意味内容を伝える言葉を既に用いてきたことを指摘する。そして次の二つの理由から地球市民社会の概念を検討する重要性が高まっていると述べている。第一には、市民社会において、多くの国境を越えた多様な政治的ネットワークが存在するようになり、それが国民国家体系に下からの挑戦をしていること。第二には、地球市民社会の成長が、世界政治を再構築し、またその理念の見直し、さらにはその地図を書き換えようとする市民社会の進行中の企てを表出していること。その企てが進むにつれ市民社会は地球的になり、それゆえ中世以降はじめてそれが一つの政治勢力とみなされるようになってしていると指摘する⁽⁶⁾。

しかしながら私見としては、一国家の市民社会意識が克服された後に生まれる、いわば孵化するような現象としてそれ

を捉えない。むしろ一人の個人に、国家という共同体の市民として行動する場合と、地球的な市民としての発想や行動が必要となる場合の、二重の認識が存在する状況と捉えたい。シュリダス・ランファル (Shridath Ramphal) は、リオデジャネイロの地球サミットの意味とその後の挑戦についてこう語った。「男も女も子供も、金持ちも貧乏人も、信条や人種や宗教がどうであれ、我々すべては、二重の市民性をもちはじめなければならない。我々すべては、二つの国に属さなければ、あるいは属しているという意識をもたなければならない。つまり、国家と地球に」。

主権国家を超越して唯一の世界政府を作り出すとする主張との差異を明確にするために、二重の市民性を敷衍して概念化しておこう。市民意識が、自国政府との関係を中心に認識されるとき、それを垂直的的市民意識と呼びたい。他方国家を超えて認識されるときを、水平的的市民意識としたい。水平的市民意識の最大の場の広がりや地球市民意識であり、このような認識を持つ人々が地球市民である。垂直的、水平的との用語は意識の方向性を示すが、それらは相互に排他的ではない。垂直的的市民意識はいわば伝統的な市民概念である。他方水平的市民意識は新しいが、先に示した様々な要因によってその重要性が高まっている。そして水平的市民意識なしでは、もはやその解決を図れない問題が山積しているのが現在の国際社会である。だからといって、伝統的な市民意識、即ち垂直的的市民意識の重要性が減じていると主張しているわけではない。

地球市民社会という概念は比較的に新しい水平的市民意識に基づいている。つまり、地球上に住む人々が、地球的に考えあるいは行動する必要があると認識するところに生まれる空間を表出している。それは将来的には地球民主主義という制度として確立された実体を生む際の基盤となることを期待されている。経済的なグローバル化の進展の中でモノの行き来は国民国家の壁をますます低くしている。インターネットや衛星放送という道具は情報が地球的な広がりやまた脅威的

な速さで駆け巡ることを可能にした。ヒトはビジネスや観光で国家横断的に移動している。民族のディアスポラ化は多数の移民や難民を生んでいる。それに加えて、あるいはそれと付随して当然に、人類につきつけられる問題の多くも環境問題に代表されるようにグローバル化している。このような状況が進展すればするほど、地球市民社会はその実体をより鮮明に浮かび上がらせることになる。そして二重の市民性のバランスのとれた制度化の試みが不可欠になる。

二、憲章第七一条制定の過程とその遠景

国連憲章が採択され署名された一九四五年のサンフランシスコ会議には、多くのNGOが参加していた。⁽⁸⁾メルル(Marcel Merle)の言葉を借りれば、そこで国際機構の歴史と法における本当の意味での「革新」をもたらす憲章第七一条が制定された。⁽⁹⁾各国政府の代表を構成員とする国際機構の憲章に、はじめて民間団体の関与を明示する文言が含まれたのである。

もともと国際労働機関(ILO)はそれに先んじて、使用者、労働者の代表が議決機関に参加することを保障した⁽¹⁰⁾。国際連盟規約においては、赤十字社の結成を奨励する条項が盛り込まれていた。またジュネーブでは、そこに本部を置く国際民間団体の数が年々増加し、連盟の建物や図書館の利用が認められるなどの便益供与があった。⁽¹¹⁾そういった先例の意義を過小に評価することは出来ない。しかし、労働という限定された領域を超え、また機構の屋台骨とも言える憲章の文
言に、「協議」とはいえ一定の政策決定への関与が明記された事実は、確かに「革新」と呼ぶにふさわしいかもしれない。⁽¹²⁾
ここで生じる疑問は、なぜ、またどのような経緯でこの第七一条が制定されたかである。⁽¹³⁾この点に関しては、丁寧に一次資料を用いながら、あるいは当時制定に関わった人々とのインタビューを交えながら論述された先行する研究があるの

で、それらに依拠しつつ確認する作業をしておきたい。大泉敬子は第七一条を、大国の利害対立を調整した結果の副産物として生まれたと結論づける。決して民間団体を積極的に国際連合に組み込もうとの意図による条項ではなかったと主張している。⁽¹⁴⁾

大泉の研究は米国内のアクター間の関わりを分析した前半と、サンフランシスコ会議において一日一日の時を追って繰り広げられる諸国、諸団体間のやりとりを詳述した後半とに分けて読んだ方が理解しやすい。前半で取り上げられる主要なアクターは、国務省、国内団体、その団体代表による顧問団の三つである。前半をまとめれば次のようになる。国際連盟発足時にアメリカ国内の一般の人々からの支持を得られなかったことを教訓として、国連の設立にあたって国務省は、民間の理解のために多数の国内団体の参加を認めることにした。会議においてはその代表達によって構成される顧問団が憲章条文に対して提案を行った。その中に民間団体も何らかの形で国連に関与すべきであるとの主張も行った。ソ連政府代表による国連に労働団体も一議席をもつべきとの主張も加味され、最終的には、民間団体の世論喚起の役割に対する感謝の意味も込めて憲章第七一条がまとまったとする見解である。⁽¹⁵⁾

この見解は大泉に先行する研究の見方を基礎に紹介されている。顧問団の条項提案が活かされていることから部分的な妥当性を認めている。しかし、憲章成立過程の力学として重視されるのはむしろ後半である。一九四五年四月三〇日から六月二五日に国連憲章第七一条として最終的に承認されるまでの動きである。特記すべき重要項目を再構成して概説しておきたい。

四月三〇日、ソ連代表が、世界労働組合会議(WTUC)も新国際機構の総会に一議席を占めるべきであるとする提案を行った。⁽¹⁶⁾ WTUCが多数の国家から労働者の参加を得ている事実を鑑みて、その提案に賛成する政府代表も少な

かつた。⁽¹⁷⁾

五月一五日、イギリス代表が、国際労働機関（ILO）と国連との協力を規定する条文を憲章に挿入すべしとの案を提出した。⁽¹⁸⁾ ソ連の提案が支持を集める中で、WTUCを隠れ蓑としたソ連の勢力拡張の思惑を疑い、ILOこそ世界の労働者を代表しているとの主張によってイギリスはそれに対抗しようとした。⁽¹⁹⁾

五月一七日、民間団体の代表からなる米国顧問団から、国連と民間団体の協議関係を規定した条項の提案がなされた。⁽²⁰⁾

ILO問題、あるいはWTUC問題によって審議が行き詰まる中で、アメリカは国内の事情によって明確な態度を示せな⁽²¹⁾いでいた。国内の労働団体、アメリカ労働総同盟（AFL）は反共産主義を掲げ、産業別労働組合会議（CIO）はWTUCに参加し、その両者は対立関係にあった。アメリカ政府代表はその板挟みの中で、英ソどちらの提案にも賛成できなかった。そうした中で、この膠着状態を打破する提案として顧問団が後に第七一条となる案を提出した。⁽²¹⁾

五月二八日、前述の案における民間団体とは一義的には国際的な団体であることを明記する修正が示された。⁽²²⁾ アメリカ顧問団は国内民間団体の代表で、国際的な団体を母体としていなかった。特にWTUC問題との絡みで、国内団体AFLの参加の道を残しておきたかつた。他方ソ連は、国際的な機関に国内団体を対象とするのは矛盾していると主張した。その妥協が、第一義的に国際的な団体であると明記する上記の修正であつた。⁽²³⁾

六月二日、ILOが国連と関係を持つ機関の一つになることを確認する文言が、ILO問題を検討している委員会において報告書の中に明記されることになった。それによって、イギリスは五月一五日の案を撤回した。⁽²⁴⁾

以上の経緯から言えることは、いずれもそれなりにではあるが、ソ連はWTUCの国連とのつながりを確認できたことで満足し、イギリスはILOが特別な地位にあることを確認できたことで満足し、アメリカはAFLの国連とのつながり

を確保出来たことで満足した。こうして、現行の第七一条の条文が六月二二日に固まった最終的な国連憲章草案の中に表記されることとなった。⁽²⁵⁾

さて、同じ問題について中原喜一郎も、上述した四月三〇日以降の動きを中心に追っている。ベルギーによる動議、カナダの提案などにも説明が及んでいる。しかし結論としては、国際法における新機軸をアメリカの民間団体の功績であるとする見解と、サンフランシスコ会議におけるソ連代表団の外交活動の成果であるとみる見解を併記し、根拠は明らかにされていないが、後者の見方が真実に近いと記している。⁽²⁶⁾

チアン・ペイホン (Chiang Pei-heng) の場合は、アメリカの NGO の役割、小国の役割、WTUC を巡るやりとりを柱に説明する。⁽²⁷⁾ アメリカの NGO を主役とした説明では、アメリカ政府、特に國務省が、アメリカの NGO の力を借りて国内の孤立主義勢力を抑えて国連創設の気運を保ち得たことから、いわばその政府の借りを返そうとする意向の反映が第七一条であったとする。これは前述した大泉の研究の前半と同趣旨である。

また小国については、経済社会理事会の目的と機能を一貫して拡大させようとした役割を指摘する。ダンバートン・オークスにおいては、中国、ソ連、イギリス、アメリカの主要国間の交渉が中心であったのに対して、サンフランシスコ会議においては小国が、経済社会理事会の権能拡大のために数多くの修正を持ち出した。大国、小国を問わず、人権や文化的協力の機能を経済社会理事会にもたせることには熱心であったが、教育と健康に関わる項目については特に小国が精力的で、その主張は広範な支持を得るに至ったと説明される。⁽²⁸⁾ このような見解は第七一条成立の直接的な要因のように見受けられない。しかし、そのような背景なしには、民間団体との協力を唱う文言は確かに出現しなかつたであろうことは想像するに難くない。

WTUCをめぐるやりとりについてはチアンも、前述した研究と大きく違わない。思惑の違いによる行き詰まりの中で、憲章第七〇条と第七一条がいわば、妥協の産物として生まれたことを説明している。ただ他に見られない紙幅を裂いて強調している点は、WTUCがこのやりとりの時、必ずしもソ連の息のかかった共産主義者の機関ではなかったということである。ソ連の後押しは事実だが、この機関が広く共産主義国家、非共産主義国家を問わず、世界の労働者のために、世界の労働組合を統合しようとした普遍的組織であったことである。

チアンは、第七一条の成立が、小国の影響力によるのか、主要四国か、パワー・ポリティクスの論理か、WTUCか、アメリカの四二人の顧問達か、二六〇余りのアメリカの民間団体の代表達か、その中から特定すべきだとするのはおそらく不毛なことだろうと述べている。その姿勢は、大国間政治の帰結と結論づける大泉や、WTUCをめぐるやりとりの中でソ連の働きを決定的とみる中原と比べて曖昧ではあるが、過度の単純さを避けた慎重な姿勢だと評価することができよう。

国際政治学の研究潮流は、資料に基づいた実証を重んじるアメリカ的なアプローチと、思弁的思索的アプローチを排除しないイギリス的なアプローチに分けられよう。大泉の研究は政策決定論において影響力の強い、アメリカのアリソン流の研究手法と言える。実証主義的アプローチは、資料に裏付けられた確証を積み重ねてゆくだけに説得力に富む。しかしその限界は、ここでは、そもそもなぜソ連代表がWTUCの国連への参加を主張するに至ったのか。また、アメリカ顧問団の中心的存在であったショットウエル (James T. Shotwell) がなぜILOにならって民間団体との協議を可能とする方式を取り入れようとしたのか。これに留まらず実証による説明を要する疑問は、無限の広がりを見せて現出してくる。

憲章第七一条との関わりの中では、少なくともソ連代表の発案の背景、またショットウエルの提案の背景を説明しなければならぬ。双方の日記をみつけることが最善かもしれない。しかしたとえ日記が見つかったとしても、主観によって

書かれた記述の真実性が歴史としての事実を支え得る程に確証が高いかは保障されない。従って実証的な研究においても、実証しきれない部分を別の方途によって補いつつ、解明しようとする問題に答を提示しなければならない。ここでは、新たな国際機構を創設しようとする試みの中で、一体どのような学問的討議がなされていて、何が影響力ある理論として認知されていたのかを検討することが不可欠ではないかと考える。

それは直接的にソ連代表の発言やショットウエルの提案の原因とはなっていないかもしれない。しかし、社会科学の理論が時代の産物である以上⁽³⁰⁾、国際政治の現実との相互作用が存在することは十分にありえるだろう。さらに有力な理論であれば、現実もまたその理論の影響を受けているに違いないからである。理論的議論や国際政治学における国際機構の構想を全く無視した提案ならば、どのようなアクター間のせめぎ合いがあっても、あまりに唐突で、思想的に軽薄で、社会的文脈を欠いてしまい、当事者を含めたその時代の人々に受け入れられることはないであろう⁽³¹⁾。

ダイアン・オトー (Dianne Otto) は、「リアリズムによって補完された古典的リベラリズムが現代の国際関係のウェストファリアモデルを特徴づけている。同意、自由、平等という古典的リベラリズムの考え方が国家に適用され、そして最終的には国家間の事実上の力の差を黙認することになるリアリストの指示に沿ってその考え方が操作されている。国連憲章はこういった要素を忠実に反映している。つまり国家間の同意によって国際法の内容が定められている。国家の自由は国内管轄権上の内政干渉の原則によって守られており、主権の平等性は加盟国と総会によって認められている。世界の勢力バランスは加盟国と、国連における最も力ある機関、安保理の力と投票のルールによって承認されている。そして憲章がNGOのために重要な国際的役割を際立たせることに失敗しているのは、このリベラルとリアリストの協定の結果なのである」と述べている⁽³²⁾。

このような見方は第七一条の成立過程を類推するのにも役立つ。先に見たように、大国間の思惑を調整した帰結と、シヨットウエルがILOを範として民間団体を国連と関わらせようとした提案の要素を示唆していると考えられるからである。民間団体と国連の関与を企図する考え方はリベリズムの影響のもとにある。ただし、オトーが示した同意、自由、平等に重きを置くりベリズムではなく、国連創設の当時極めて影響力の強かった、機能主義の影響とみることができるとはならないだろうか。⁽³³⁾

「機能主義」を『国際政治経済辞典』で引くと、そこに一九四三年六月にミトラニー (David Mitrany) によって発表された『実働平和システム論』が国際的に大反響をよんだと紹介されている。⁽³⁴⁾「ミトラニーの主張は、一九四四年のダンバートン・オークス提案の中で国連『専門機関』の設立というかたちで採用された。さらに国連憲章の制定会議で中小諸国代表が勝ち取った『経済的社会的国際協力』の拡大強化のなかにも反映されている」⁽³⁵⁾と説明されている。

辞典がいう大反響をよんだミトラニーの著作の中に、非政府組織への言及が直接あるわけではない。しかし民主主義的基本原理を論ずる中でミトラニーは、ILOが機能的代表の一例であると述べた上で、国家ではなく、人々の連合組織によつて作られた機能的構造が民主的表現形態としての善なる民主主義的基本原理を強化できると主張している。⁽³⁶⁾この言説は、直接的に非政府組織を主題としているわけではない。しかしここで、国家ではなく、人々の連合組織を重視し、ILO的な代表形態を範としてあげていることの意味は大きい。なぜなら、シヨットウエルはILOの創設に加わっており、そのILOを評価する国際政治学理論が耳目の的となつて以上、それに関心を寄せずに済むとは考えられないからである。

機能主義と非政府組織の密接な関係は次の指摘にも良く示されている。ポール・テイラー (Paul Taylor) とアラン・グ

ルーム (A. J. R. Groom) は彼らの共著で、機能的組織の最大の成長は、国家間組織のレベルや国内レベルにおいて見られるのではなく、国際的な非政府組織のレベルに顕著だと述べている。⁽³⁷⁾ 国際社会を理解するためには、そのような国際非政府組織の目的、機能と影響に関する知識をもたなければ、実質的不十分さを否めないとも付け加えている。⁽³⁸⁾ 憲章第七一条の成立は、W T U C と I L O を盾にした大国の思惑による駆け引きの中に、アメリカの民間団体とその顧問団の活躍が加味され、なおその背景に機能主義の影響を描いた図によって説明されなければならない。

三、国連 N G O の発展

国連 N G O の増加は顕著である。国際社会における影響力の高まりもそれと比例している。いわば量的にも、また質的にも一貫して存在感を高めながら発展してきたと言えよう。本節では、まずその量的な拡大、次に質的な発展について具体的に示し、最後に国連 N G O の影響力の変化と密接に関わる協議資格の取極に関する議論を見ておきたい。

国連憲章第七一条に基づく国連 N G O は、一九四七年に四二であつた。⁽³⁹⁾ それが一九六七年には一九〇になり、一九七七年には、国連事務総長、経済社会理事会以外の国連機関による承認も増え、それといわば本家の経済社会理事会による N G O と併せて七三二にまでなつた。⁽⁴⁰⁾ さらに一九九六年には一二二の国連 N G O が存在する程にまでなつた。⁽⁴¹⁾ 対象となる国連 N G O の領域が拡大したのだから増加は当然だが、領域をカテゴリー I に限定した場合においても増加は顕著である。⁽⁴²⁾ それは、一九四七年に七、一九五三年には九、一九六七年に二二、一九七七年に二六、一九八七年に三五、一九九五年に六九、一九九七年が八八である。⁽⁴⁴⁾ この国連 N G O の増加の一つには国連と N G O の関係がより密接になつたことと、二つ目には、国連 N G O に限定しない非政府組織が世界全体で激増したことの反映でもあろう。⁽⁴⁵⁾

国連NGOが国際社会に対してその存在をはじめて広く認知させたのは、一九七二年のストックホルムにおける国連人間環境会議であった。政府間会議と並行して、町中のあちらこちらでセミナーや討論などNGOによる様々な活動が繰り広げられた。それはNGOフォーラムと呼ばれ、そこでの議論は公式の最終文書に反映されるなど、政府間会議にも影響を及ぼしたと言われる。⁽⁴⁶⁾

続いて注目されたのは、一九七八年のニューヨークにおける国連軍縮特別総会であった。約一三〇〇名ものNGOの代表が参加したという。会議中の六月一二・一三の両日を「NGOの日」と定めて、二五名の代表が演説を行った。⁽⁴⁷⁾ 政府間代表が立ったのと同じ演壇でNGO代表が演説を行った。⁽⁴⁸⁾ さらに一九八二年の軍縮特別総会を経て、国連が経済社会理事会の扱う問題に限定されずにNGOとの関わりを深めたことで画期的な総会となった。⁽⁴⁹⁾ NGOと経済社会理事会の範疇を超えた国連機関とのつながりが緊密化し協力しあうことが常態化しつつあった中で、むしろ憲章第七一条に基づく協議資格と現実との齟齬が浮かび上がったと言える。さらに言えば、安保理の管轄事項にかかわる政治的な問題に関心を寄せる国連NGOがなぜあつてはならないのかを問題提起した。その意味で、国連NGOの発展を検討する上で看過しえない特別総会であった。⁽⁵⁰⁾

国連特別会議は毎年のように開かれている。その都度NGOフォーラムが並行して開催された。しかし何と云ってもNGOの圧倒的な影響力を示威したのはリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議であった。⁽⁵¹⁾ 八〇〇〇を超える市民団体から、二万人を超える人々がリオに集まった。⁽⁵²⁾ 環境への関心の高まりは多くのNGOを動かし、国連との協議資格の有無に関わらずこの地球サミットへの参加を果たした。この会議の事務局長、モーリス・ストロング (Maurice Strong) が事前の会議で参加を呼びかけていたこともその一因であったとされる。⁽⁵³⁾

ここでのNGOの影響力の圧倒的な顕在化は物理的な数の多さに留まらない。会議の成果であるアジェンダ二一には、NGOとのパートナーシップが特に強調された。関連するセクションの冒頭には、「非政府組織は、参加民主主義の形成と実施において主要な役割を果たしている」⁽⁵⁴⁾との言葉が並ぶ。また次の様な提言も、国連とNGOを検討しようとする問題意識から看過しえない。

二七・四 非政府組織の貢献の可能性が十分に認識されることを確かなものとするために、国際機構、国内及び地方の政府と非政府組織の間の可能な限りのコミュニケーションと協力が、定められた機関において、またアジェンダ二一を実施することを目的とした計画において、推進されなければならない。非政府組織はまた、持続可能な発展の実施における行為者として自らの有効性を高めるために、非政府組織間の協力とコミュニケーションを促進する必要がある。

二七・六 社会的パートナーとしての非政府組織の役割を強化するという視点により、国連システムと各国政府は、非政府組織との協議のもと、政策形成から実施の政策決定までのあらゆる層における非政府組織の関与のた⁽⁵⁵⁾めに、正式な手続きと機構の見直しに着手すべきである。

政府や地方政府とNGOとの協力関係も唱われている。しかし、国連環境開発会議という場で明示されたことから判断すると、特に国連自らがNGOとのパートナーシップを強めてゆかなければならない。そしてそのことは憲章第七一条が示す国連側が協議資格を与えるという縦の関係から、少なくとも環境分野において、次第に対等な、横の関係を描こうと

する試みが公的制度的側面においてもはじまったと見て良いだろう。

これ以降の国連特別会議におけるこの方向性はさらに顕著になり、⁽⁵⁶⁾吉田康彦の説明によれば、一九九六年イスタンブルで開催された国連人間居住会議Ⅱでは国連史上初めて、NGOや地方自治体、さらに地域の団体が完全なるパートナーとして受け入れられた。⁽⁵⁷⁾いわば質的な発展はここにおいて際立って高い頂をわれわれの目に印象づけた。しかし、このような現実の進展の中で、第七一条に基づく協議に関する規定の時代錯誤的な響きが一層目立つことになった。

第七一条が示す国連とNGOの協議にかかわる取極は、早くも第二回の経済社会理事会の会合において具体的内容が示された。⁽⁵⁸⁾それより前の一九四六年二月一六日の総会において、世界労働組合連合(WFTU)、国際協同連合や他のNGOが協議資格を生かせるように速やかに適切な調整を行うようにとの勧告がなされ、それを受けて経済社会理事会がその第一回会合においてそのための委員を任命した。その委員よって構成された委員会が取極を定めた。前述した第七一条制定の背景で見たように、WTUCを巡るやりとりは第七一条成立の重要な要因であった。間髪をおかずに一九四六年二月、即座にこの勧告がなされたことは第七一条にとつてのWTUC問題の重要性を伺わせる。WFTUは、WTUCの意向を引き継ぐ団体として設立された。国連発足時のやりとりに帰因するであろう特殊な立場を反映して、他に六つの団体と併せてではあるが、カテゴリー(a)として分類された。⁽⁵⁹⁾

しかし一九五〇年には、NGOから出されてくる文書の検討や、NGOとの聴聞に多くの時間がとられることに対する不満から、協議について制限を課すことになり、それは決議二八八B(X)としてまとめられた。『国連年鑑』が示した二八八B決議の要約には、協議資格によるNGOからもたらされる仕事は、NGO委員会において注意深く事前に検討を加えた後に理事会にもたらさるべきであると、まず最初に記されている。⁽⁶⁰⁾

一九九六年まで効力をもった協議規定は、この一九五〇年の決議をさらに改定した一九六八年の一二九六(XLIV)決議であった。三〇年近くに渡って適用されてきたので、その内容は広く知られている。⁽⁶¹⁾ 特記すべきは、三カ国以上にながって国連経済社会理事会の管轄する問題と関わる事業を行っている団体でなければならなかったことである。また一二九六決議によるNGOの協議資格の与奪の基準として、NGOの専門性と代表性が用いられてきた点も重要である。⁽⁶²⁾ 特別な能力をもつNGOから国連が専門的な情報や助言を得られるという専門性と、多数の国の世論の重要な部分を代表する団体であるとする代表性が問題とされた。

この代表性に関してさらには、国家によつては提示されない国際的視点から国際世論を代表するという国際性なのか、それとも世界の主要地域を網羅して地域的均衡をとり、その上で個別の利益を代弁するという地理的均衡性なのか問題であった。⁽⁶³⁾ 一九九六年七月二五日の決議、一九九六/三二は、NGOの国際性を要件とすることをやめ、国内NGOであつても協議資格を取得できる方向に改めた。そして、できるだけ多く発展途上国のNGOが国連NGOとなるように配慮し、地理的均衡を重視した姿勢が表された。⁽⁶⁴⁾

この取極の見直しは、現実に進展するNGOの影響力の拡大をどの程度国連に制度的に取り込みうるのかの試金石でもあった。しかしそこで露呈したことは、時代錯誤的な憲章第七条そのものはおろか、その協議資格を定める取極の革新すら満足に行えないことであつた。実態面で進む強力なパートナーシップ、その一方でも地球的な市民社会の進展を具現化出来ない政府間機構の硬直性が如実に示された。

それは、途上国NGOの参加を重視した改定となつたこととは裏腹に、人権NGOとの間にぎくしゃくした関係が続く中国や、七七カ国グループが頑として国連NGOの拡大を望まなかつたことも一因だつた。⁽⁶⁵⁾ また別の要因としては、既存

の国連NGOがそのメンバーシップの拡大を望まなかったこともあげられる。国連NGO間の階層構造とも言えるカテゴリー制は、カテゴリーIは総合協議資格 (General Consultative Status) に、IIは特別協議資格 (Special Consultative Status) と名称が変わったものの、階層自体はそのまま維持された。そしてそのような現状維持に、多くの国連NGOは満足したという。⁽⁶⁶⁾

協議資格を巡る上述した状況は、国連NGOの地球市民社会の代表としての適格性を考える上で無視できない。NGOの影響力は一段と増大した。そして国連との密接な協力関係も唱われている。参加民主主義を担う主体としての期待も大きい。しかし、地球市民社会におけるその存在を通して、地球民主主義や、国連第二総会、さらには地球市民議会を構想する企図においては、なお国連NGOが持っている特性自体を冷静に分析する必要がある。

四、おわりに——国連NGOを巡る課題——

本稿の冒頭に示したようにNGOへの期待は大きい。特に最も権威ある普遍的国際組織国連と密接な関係をもつ国連NGOは、地球市民社会の進展のためになお一層国連とのパートナーシップを強めてゆくように期待されている。他方、NGOの機能や性格の分析が進むにつれ、NGOが抱える問題も次第に明らかになってきた。

例えばスピロ (Peter J. Spiro) は、その代表性が断片的事柄を超えて確保されていないこと、政府主導のNGOが存在していること、NGO自体に民主的に運営されている団体がきわめて少ないこと、庶民の代表というより、エリート⁽⁶⁷⁾の代表であったりすることを指摘している。

憲章第七一条を巡る協議資格取極の改定は、国連NGOの地理的偏在の問題を是正しようとする動きの表れであった。

しかしその偏在ぶりはあまりに顕著で、短時日にその是正を行うことは不可能であろう。総合協議資格をもつアジアのNGOはオイスカだけである。⁽⁶⁸⁾NGOは国境にとらわれず、地球市民社会における自発的活動を行う団体なのだから、地理的不均衡があつても構わないとする主張もある。NGOは選挙によつて政治活動を委ねる代議士とは本質的に異なつた行為体である。そもそも代表性を議論の俎上に載せること自体に問題があるとする。しかしながら、そのような主張は国連第二総会を射程に入れていない。地球民主主義の制度的構想が眼中にない。国連の民主化やその市民参加を検討する視座とは異なっている。

また逆に、途上国のNGO重視の陥穽として危惧されることは、第三世界の民間団体はたとえ国際的なものであつても、政府の政策に奉仕する御用団体に過ぎないと指摘から想起される。⁽⁶⁹⁾NGOを通して国連に人民の声を反映させる考えを論じてベルトラン(Maurice Bertrand)は、NGOが政府から独立しているかを計る基準はほとんどないと言ひ、さらに現状では、NGOによる人民の声の組織化は想像することさえ難しいと述べている。⁽⁷⁰⁾

国連はその公式文書で、毎年国連NGOのリストを発表している。膨れ上がったNGOのリストは名前だけを並べても、A4版で四一頁にも及ぶ。⁽⁷¹⁾そこに団体それぞれの情報を掲載することは確かに大変な作業かもしれない。このような作業は早くも一九五〇年代のはじめに国際協会連合(Union of International Associations)に委託している。しかしながら、人々と国連をつなぐ存在としてNGOに期待する時に、そのNGOへの接触を可能にする情報が必ずしも容易に入手できない状況は望ましいことではない。⁽⁷²⁾インターネットの活用も含めて早急な是正が求められる。⁽⁷³⁾もちろん、国連NGO自体にも出来るだけ自らの透明性を確保する努力が必要である。また組織運営が民主的になされていることは最低限に確保されていなければならない。

NGOは、国益を超越した脱国家的性格による地球市民の連帯を可能にする団体として期待されてきた。その点では、NGO間の横のネットワークがどの程度密になっているかが一つの鍵である。協議資格の見直しは、国連NGOが実質的活動拠点として三カ国以上にまたがらなければならないとする要件をはずした。その判断はNGOの国家横断性に期待した様々な地球市民社会の構想を弱めかねない。面となるネットワークを逆に重視すべきではなかったか。

NGO、特に国連との関係において国連NGOへの期待の声は大きい。またそれに打ち消されがちではあるが、国連NGOに対する懐疑の声も決して小さくなっていくわけではない。両主張の理論的討議をしつかりと吟味すると同時に、NGOの実証的分析を冷静に積み重ねてゆくことが大切である。

(1) UN Press Release, NGO/293, PI/1026, 10 September 1997.

(2) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, United Nations, New York, 1996, p. 36.

(3) そもそも国連NGOとして限定しない場合のNGOは、その定義からして混乱が見られる。研究者間の定義の差異、国毎の認識の差異、市民活動を展開している活動の当事者が自らの団体をNGOとみなしているかどうかの自覚の有無においてさえ、著しいばらつきがある。NGOの定義を巡る議論として、吉田晴彦「国際開発問題におけるNGO概念の混乱に関する一考察」『山口大学教養部紀要』第二八卷（人文学部篇）一九九四を参照されたい。また日本のNGOの定義としては、ダイレクトリーを定期的に発行しているNGO活動推進センターの「開発問題、人権問題、環境問題、平和問題などの地球的規模の諸問題の解決に、『非政府』かつ『非営利』の立場から取り組む市民主導の国際組織及び国内組織」とする見方が有力であろう。（NGO活動推進センター編集・発行『NGOダイレクトリー'98』国際協力に携わる日本の市民組織要覧』一九九八年、vii頁。）

(4) 坂本義和『相対化の時代』岩波新書、一九九七年、四三頁。

(5) 概念としての「市民」及びその世界化の議論については、中村研一「世界政治と市民」『平和研究』第二〇号、一九九六年を参照されたい。

- (9) Ronnie D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 21, No. 3, Winter 1992, pp. 390-391. またリチャード・フォークは、第一には、地球的領域への市民性の拡張が心的な欲求となる傾向があつて、それが地球全体の平和、正義、持続可能性を求める政治を生む。第二にはそれよりさらに強い潮流として、地球的統合、特に経済的な統合の現象が存在する。第三に、エネルギー、資源、環境などの点から、消費パターンなどの調整が地球的になされなければ人類が消滅の方向に進むであろうとする同意の拡大がある。そして最後に、三番目に示した認識から生ずる、適切な行動をとらなければとの強迫観念が、指導者や一般の人々に、可能であるかもしれないこととの地平を変えることができるのだとする確信をもたらし、それを中心とした政治的動員が存在するという四つを、市民性が伝統的な国家の境界を超えて拡張する水準として挙げる。もともとフォークは、伝統的な市民性から地球的市民性への移行が単線的に進むとは考えていない。しかし政治的共同体概念が理想的にかつ規範的により豊かになるに従つて、蛇行的ではあつても将来において必ずや創出されうるものとして地球的市民性を提えている。(Richard Falk, "The Making of Global Citizenship," Bart van Steenberg ed., *The Condition of Citizenship*, Sage Publications Ltd, London, 1994, pp. 131-139.)
- (7) Richard N. Gardner, *Negotiating Survival: Four Priorities After Rio*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1992, p. 49.
- (8) ガリによれば二〇〇余り。(Boutrou Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 35.) なお、後に紹介するチアンの研究によれば、二六〇という数字が挙げられている。
- (9) アラン・プレ、ジャン・ピエール・コット共編、中原喜一郎、斉藤恵彦監訳『ロマンテール国際連合憲章(下)』東京書籍、一九九三年、「第七一条」、二六〇頁。
- (10) 同上、二六〇～二六一頁。
- (11) 中原喜一郎「国際民間団体論序説」『法学新報』第七四巻、第七・八号、中央大学、八二～八三頁。
- (12) しかしながら、メルル自身が述べているように、その参加の程度も制限付きで、改正を求める声が止まない規定ではある。最近特にそれは強い。何度か実施された改定については後に触れる。
- (13) 国連憲章の原案と言えるダンバートンオークス提案には、第七一条の内容に該当する箇所がない。(United Nations International Organizations, *Documents of the United Nations Conference of International Organization*, San Francisco, 1945, Vol. 21,

London, New York, p. 204.)

- (14) 大泉敬子「国連憲章第七条成立の過程と背景」『国際関係学研究』No. 9 別冊、津田塾大学、一九八三年。詳しい説明はないが、第七条成立に関して福田菊は、政治的な妥協の産物であったとし（福田菊『国連とNGO』三省堂、一九八八年、二四五頁）、吉田康彦は、サンフランシスコ会議にアメリカ政府の招待でアメリカ民間団体の代表が参加した結果の産物であると見る見方を紹介している。（吉田康彦、"New Role of Non-Governmental Organizations in a Global Civil Society," 『埼玉大学紀要』第三二巻、第二号、pp. 177-178.）
- (15) 大泉前掲論文、一三二―一三六頁。
- (16) United Nations Information Organizations, *Documents of the United Nations Conference of International Organization, San Francisco, 1945*, Vol. 5, London, New York, p. 152.
- (17) *Ibid.*, p. 153.
- (18) *Ibid.*, Vol. 10, p. 33.
- (19) 大泉前掲論文、二〇頁。
- (20) 同上、二六頁。
- (21) 同上、三〇頁。
- (22) United Nations Information Organizations, *op. cit.*, Vol. 10, p. 398.
- (23) 大泉前掲論文、三三頁。
- (24) United Nations Information Organizations, *op. cit.*, Vol. 10, p. 171.
- (25) *Ibid.*, Vol. 15, p. 170.
- (26) 中原前掲論文、九一頁。
- (27) Chiang Pei-heng, *Non-governmental Organizations at the United Nations: Identity, Role, and Function*, Praeger Publishers, New York, 1981, pp. 39-51.
- (28) *Ibid.*

- (29) その代表作はグレアム・アリソン著、宮里政玄訳『決定の本質』中央公論社、一九七七年。
- (30) この点に関しては、Robert Cox, "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2, 1981, p. 128^{*} も参照されたい。
- (31) レジーム形成における理念の重要性を説く議論で「理念への言及なしに、ただ利己的利害やパワーの現実のみに基づいて、行動を説明することは出来ない」との指摘も参照されたい。(Andreas Hansenclever, Peter Mayer, and Volker Ritberger, "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, Supplement 2, October 1996, p. 207.) 理念も理論も人間の思考であり、それなしに衝動以外の人間行動は生じないであろう。
- (32) Dianne Otto, "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society," *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 1, February 1996, p. 129.
- (33) チアンも、国連とNGOはその始まりから、機能主義的な考え方の影響を強く受けていたと述べている。(Chiang Pei-heng, *op. cit.*, pp. 12-13.) この中で、機能主義もリベラリズムに包含される理論だが、リベラリズムにおける機能主義の位置づけは、Mark W. Zacher and Richard A. Matthew, "Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands," Charles W. Kegley, Jr. ed, *Controversies in International Relations Theory*, St., Martin's Press, New York, 1995. また同書の Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics Revisited" も参照されたい。
- (34) 川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』東京書籍、一九九三年、一一六頁。また、最上敏樹『国際機構論』東京大学出版会、一九九六年も参照されたい。
- (35) 川田・大島同上。
- (36) David Mitrany, *A Working Peace System*, Oxford University Press, London, 1943, p. 44.
- (37) A.J.R. Groom and Paul Taylor eds., *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, University of London Ltd., London, 1975, p. 5.
- (38) *Ibid.*
- (39) *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp. 554-555.

- (40) 斎藤鎮男『国際連合の新しい潮流(改訂増補版)』東京新有堂、一九八四年、一三四頁。また、憲章第七一条による経済社会理事会のNGO以外に、他の専門機関の承認による国連NGOが増えてくる過程については福田前掲書、五七―一二三頁。
- (41) 吉田康彦前掲論文、注の10。
- (42) 経済社会理事会のNGOの分類においてカテゴリーIは、一九六八年のNGOに関する基準の見直しの前までは、カテゴリー(a)と呼ばれ、さらに一九九六年の改正で、総合協議資格と名称が変わったが、質的には同じである。
- (43) 入手出来た資料で、区分を確認した数値が得られたのは一九四七年からであった。
- (44) これらの数値は、*Yearbook of the United Nations 1946-47*, 斎藤前掲書、福田前掲書、吉田康彦前掲論文、松本三郎・大島英樹・中原喜一郎編『テキストブック国際政治』有斐閣、一九八一年、同新版、一九九〇年、チアン前掲書より三上が抽出。
- (45) 例えば、John Boli and George M. Thomas, "World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization," *American Sociological Review*, Vol. 62, No. 2, April 1997, p. 176 の国際非政府組織の毎年の増加を示す figure 1 を参照。
- (46) 吉田康彦前掲論文、p. 167、及び、福田前掲書、五五―五六頁。
- (47) 馬場伸也「NGOと国際社会」『法学セミナー増刊：国際政治と日本の選択』一九八二年、六六頁。
- (48) ただここで一言必要なのは、この時中心に活躍したNGOのすべてに国連という冠を付すことが出来ないことである。憲章第七一条に定める非政府組織は政治的問題を主に扱う組織であってはならない。そのため、軍縮という政治的問題に関わるNGOは原則的には国連NGOたりえないのである。
- (49) 吉田康彦前掲論文、pp. 166-167 を参照されたい。
- (50) 坂本義和はこれら軍縮総会をむしろ例外と捉えている。これ以外の国連特別会議が政治ではなく、すべて、経済・社会・人道問題を扱っている。つまり戦争などの非日常ではなく、日常を扱っていて、そこにNGOが加わっている意義を強調している。(坂本前掲書、一九二頁。)
- (51) 船橋洋一は、一九八五年のナイロビで開かれた国連婦人の一〇年世界会議が国連とNGOの協力関係の画期であった述べている。(船橋洋一「シベリアン・パワーとしてのNGO」『国際交流』六六号、一九九五年、二二頁。)

- (52) 吉田康彦前掲論文、p. 168.
- (53) 同上。より詳しくは、馬橋憲男「国連とNGO『オブザーバー』から『パートナー』へ」『平和研究』第一八号、一九九三年一月、一〇〇～一〇一頁。
- (54) *Earth Summit Agenda 21: The United Nations Programme of Action from Rio*, United Nations Publications, Sales No. E. 93.1.11, p. 230. また、参加民主主義の主体としてのNGOの重要性を強調する議論として、例えば、馬場伸也「総括」日本平和学会編『市民・NGO運動と平和』早稲田大学出版部、一九八九年。
- (55) *Ibid.*, *Earth Summit Agenda 21*. なお、冒頭の番号は、パラグラフを示す。
- (56) 一九九五年に北京で開かれた世界女性会議については注が必要だろう。NGOフォーラムの会場が政府間協議の場から異常に遠かったり、NGO参加者に対して過剰な警備が行われたことは、国際社会全体がNGOの影響力の増大を必ずしも歓迎しているわけではないことを明らかにした。
- (57) 吉田康彦、前掲論文、p. 169.
- (58) *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p. 551.
- (59) カテゴリー制導入を巡る問題については、馬橋憲男「国連経済社会理事会NGO協議制度の成立をめぐる一考察」『国際開発研究フォーラム』3、一九九五年九月を参照されたい。
- (60) *Yearbook of the United Nations 1950*, pp. 658-659.
- (61) E.S.C. Res. 1296 (XLIV), 23 May 1968. また、その紹介としては斎藤前掲書、一二四～一二八頁。
- (62) 鈴木淳一「国連経済社会理事会とNGOとの協議取決めの改定——グローバルな『市民社会』の国連への参加——」『獨協法学』第四四号、一九九七年、二八六頁。
- (63) 同上、二九四頁。
- (64) 新取極は、E.S.C. Res. 1996/31, 25 July 1996.
- (65) Peter J. Spiro, "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions," *The Washington Quarterly*, Winter 1995, p. 54. 同題の指摘として、阿部浩司・今井直著『テキストブック国際人権法』日本評論社

一九九六年、二三七―二三八頁も参照されたい。

- (66) 鈴木前掲論文、四一五―四一六頁。なおロスター (Roster) はそのままの名称で残された。
- (67) Spiro, *op. cit.*, pp. 51-52.
- (68) NGO活動推進センター前掲書、四二頁。
- (69) アラン・プレ、ジャンルピエール・コット共編、中原喜一郎、斉藤惠彦監訳、前掲書、二七三頁。
- (70) モーリス・ベルトラン、横田洋三監訳『国連再生のシナリオ』国際書院、一九九一年、一二五―一二六頁。
- (71) 一九九七年の場合。(E/1997/INF/7.)
- (72) 国連広報部は自らと関わりのあるNGOについては、それらの本部所在地などを掲載したディレクトリを作成している。
(United Nations, *Directory of Non-Governmental Organizations Associated with the Department of Public Information 1997-1998*,
Published by the United Nations Department of Public Information, 1997.)
- (73) 本稿校正中一九九八年一月に、UNOG (United Nations Office at Geneva) による国連NGOのデータベースをネット上に発見した。担当者に問合わせた所、二カ月前に開設したとのことであった。歓迎すべき動きである。