

# 地球人民議会有るいは 国連第二総会創設構想の位相

三 上 貴 教

- 一 序 章
- 二 創設論の問題意識
- 三 創設方法と創設後の機能に関する議論
- 四 基盤としての共同体意識に関する問題
- 五 国連との協働作業
- 六 インターネットの活用——終章に代えて

## 一 序 章

地球環境の悪化、人口爆発の危機、核兵器の呪縛、広がる一方の貧富の格差、蔓延するエイズ、これら地球規模の問題は人類の将来に暗い影を落としている。これらに立ち向かってゆくためには、地球全体での取り組みが欠かせない。ひ

とり先進国のみが豊かさを享受し、途上国の惨状から切り離されて暮らしてゆけるほど地球は大きくない。地球の住人は皆、住環境の忍び寄る悪化の足音を自覚し、効果的な対策に参画することを要請されている。現在安穩に暮らす人々も、これら地球的問題の傍観者ではいられない。

十七世紀半ばのヨーロッパに端を発する主権国家システムが世界大に拡大する過程は、地球の土地のすべてを線引きし、国家の名のもとにその内と外を厳格に区分することを前提としてきた。国家はその領域内での最良の統治形態を求めて試行錯誤を繰り返した。その結果現在のところ得られている結論は、<sup>(1)</sup> どうかやら民主主義が最良らしいとの答である。領域内で選挙を行って政治的決定を委託する代理人を選出し、立法府としての議会を持つことは、民主主義の必要条件の一つと言えよう。国政上の意思決定の最高機関として、あるいは直面する問題を慎重審議して輪郭を鮮明にし、国民にある行動を取るように促す場としても、その重要性に疑問を挟む余地はない。

我々の暮らしの問題が、国内に限定していて、立法によるそれへの対処も国家枠の内側に限られていた状況であるならば、現存する議会の活性化を図るべく常に目を光らせておくだけで済むのかもしれない。しかし現実の危機は、人為的な政治的統治の境界線を見失って地球の住民に迫ってくる。何か効果的な政策を立案し、その実施を促してゆくためには、地球全体の住民のコンセンサスを得る必要も生じている。そこで想起されるのが、地球的規模の議会の創設である。実際にグローバル・デモクラシー、コスモポリタン・デモクラシーの議論の中に地球的規模の議会の創設構想が披瀝されている。また国連の民主化を模索する議論の中にも盛り込まれている。

本稿の問題意識は、地球人民議会を創設しようと呼びかける声が存在するにも拘らず、また地球的規模の危機はその必要性を裏書しているように見受けられるにも拘らず、なぜこの構想が現実味を帯びて議論されないのかを考察することに



他方地球人民議会は、本稿で紹介する論者達にとっても現実的な創設可能性を持ち、主権国家、国連、世界の住民にとって好ましい存在として位置づけられる。これが空論か否かの議論は後述する。結論を先取りすれば、困難な問題はあつてもその萌芽は見えていて、既に実現可能性が示唆されていると捉えている。

## 二 創設論の問題意識

地球人民議會あるい国連第二総会<sup>(3)</sup>の創設を主張する主な構想の根底にある問題意識はどうなっているのだろうか。世界のどのような状況に対応してこのような構想が提起されているのかをまず明らかにしておきたい。ここではグローバル・ガバナンス委員会、リチャード・フォーク(Richard Falk)とアンドリュー・シュトラウス(Andrew Strauss)、デイビッド・ヘルド(David Held)、功刀達朗、ジェフリー・シーガル(Jeffrey Segal)、ダニエレ・アルチブギ(Danielle Archibugi)をとりあげる。

グローバル・ガバナンスについて論じた同委員会報告書『地球リーダーシップ』は、第五章「国連の改革」の中で人民の議会について節を裂いている。同書の中心となっている論点はグローバル・ガバナンスという新しい概念を巡るものである<sup>(4)</sup>。その地球的協治を実現するために国連システムが重要な役割を担うよう想定されている。根底にある問題意識は、「国連システムのなかに、個人あるいは組織が、人々の安全を脅かす不正について行動を求めて請願することのできる場をもつべきである<sup>(5)</sup>」との主張の中に見出すことが出来る。つまりこの議会は、国連における人民の請願のための場である<sup>(6)</sup>。フォークとシュトラウスは、一国の外貨準備高の不足があつという間に世界の金融市場を混乱に陥れた経済のグローバル化の実態、小さな地域に過ぎないコンボの人権の危機がNATOやアメリカの軍事行動を不可避としたような政治的グ

ローバル化の進展こそを地球人民議會創設の根拠として理由付けている。<sup>(7)</sup> 相互に結びついたグローバル化した世界では、国際的秩序が極めて重要な役割を果たす。その一方でその秩序を民主的手続きに沿って構築する手立てを持ち合わせていない点を問題視する。<sup>(8)</sup> 多くの政府や国民が国内政治の民主主義を根本的な最重要の政治的価値として鎮座させながら、同じそれらや人々が地球的レベルの民主主義に全く無頓着なことにも疑問を投げかけている。

続いてヘルドは、民主主義の正当性の根拠から説き始める。彼によれば、現代世界において民主主義は、経済から政治に至る相互に関連した様々な権力システムの説明責任（アカウンタビリティ）を保障することによってのみ支持されるものである。<sup>(9)</sup> このような民主主義のシステムはしばしば国民国家の領域的境界を横断して形成される組織や機構を包摂している。当然に民主主義は、こういった機構や組織の民主的制度や手続きの枠組みとも連結していなければならない。そして民主主義的政治が投影する意義と場は、地方、地域、地球的な非排他的に重なり合う諸過程と関連付けて再考されねばならない。その際、次の三つの特性が強調される。一つは、民主主義の「規制的統率」能力がある領域において挑戦を受け、あるいは減じるにつれて、経済的、政治的、法的、軍事的、文化的相互関連性の過程が主権国家の性質、範囲、能力を上から変えてきていること、第二に、地域的地球的相互関連性が国家間またその市民間の相互に結びついた政策決定や結果の鎖を創り出して、そしてそれによって国家的政治システムの性質やダイナミクスを変えているということ、第三に、地方の諸団体、諸運動、諸民族主義が下から、代表としてのまた説明責任をもつ権力システムとしての国民国家に疑問を呈しているということ。<sup>(11)</sup>

これらを前提とすると、ヘルドによれば少なくとも次にあげる三つの顕著な要請が生じてくることになる。第一に、説明責任のシステムの領域的境界が鑄直されて、主権国家の管理をすり抜けてしまっているグローバルな金融市場の欠点、

途上国の負債、環境危機、安全保障や防衛の構成要素、新たな形態のコミュニケーションなどの諸問題が、より良い民主主義的管理の下に置かれるようにしなければならぬこと。第二に、地域的またグローバルな規制の、また機能的な機構の役割や場を、それらが公共的諸問題により首尾一貫した鋭い焦点を提供することが可能となるように再考しなければならないこと。そして第三に、経済のまた市民社会の、国内のそして国際的な、鍵となるグループ、機関、結社、そして組織との、政治的制度の連結の明瞭さが再構築されて、市民社会、また国際的な上記団体が民主的過程の一部に組み込まれ、民主主義のそれと見合うルールや諸原則の構造を採用するようにならなければならない。<sup>(12)</sup>

このような現状認識によりヘルドは、一国単位の民主主義の限界を示し、コスモポリタン・デモクラシーの必要性を主張するに至る。そして、そのコスモポリタン・デモクラシーは、まず国連における第二議会の創設を短期的目標の一つとして掲げることになる。<sup>(13)</sup>

次に功刀達朗の議論は、国連の正当性を高めることを主眼とし、その一つの方途として、第二国連総会開設の主張を展開している。国連においてはまず安全保障理事会の権力集中が是正されなければならない。そのためには総会の機能を高めることが肝要であり、総会の補助機関として「第二国連総会」を開設することが強く望まれると主張している。<sup>(15)</sup> 功刀も筆者に名を連ねる『新しい国連』に向けての提言』においても、「国連の役割を強化し、普遍性を高めるとの観点に立つて、地球公益の担い手の多元化と、これらの担い手の果たす建設的な役割に対応するため」<sup>(16)</sup>、国連総会の補助機関として、「国連第二総会」を開設することが唱われている。

同様に国連に関連した視点から第二総会の議論を展開するのはシーガルである。シーガルの根底にある問題意識は国連がその憲章の本来の精神に沿うことである。そのためには人民の代表からなる総会が必要だと主張する。<sup>(17)</sup> この第二総会は

また、国民という我々の社会的性格を国家に代表させる総会に対して、地球上の一人の住人としての我々の社会的存在がバランスをとるようにするためにも必要であると認識されている。<sup>(18)</sup>

アルチブギも民主主義の問題と国連の改革を結びつけた議論を行っている。「国際的な民主主義を強化するために、またその曖昧さを克服するために、コスモポリタン・デモクラシーは、国際社会の市民に声を与えることを目的とする」<sup>(19)</sup>。翻つて国際社会における第一の組織である国連総会の一国一票という投票原理は、民主主義とは言えない。市民の声の反映、国連の民主化、その結節点は当然に国連における第二総会の創設にあるとの主張につながつてゆく。<sup>(20)</sup>

さて、これら主要な論者の主張の検討から浮かび上がる輪郭は、地球人民議会構想の出発点は大別して二つの流れがあることである。ひとつは、一民主主義の限界とその超克を企図したグローバルな民主主義の必要性に対する認識を出発点とするもの、第二に、国連への期待を背景としてその改革を推進して行く時に不可欠な項目として登場する第二総会構想である。もちろんヘルドやアルチブギで明らかのように、それらが重複して組込まれている場合もある。最終的な目標が国連の枠を超えた地球人民議会の創設に至る道筋を描くかどうかの別もある。しかしいずれにせよまず国連における議会在が構想されていることに留意する必要があるろう。

さて前者に関しては、国家単位の民主主義が本当に現在の国際社会の問題に対処するのに限界があることを明確にしなければ説得力を持たない。仮に確かに問題があったとしても、あらたに地球大の民主主義的制度を創設するコストに見合ふ便益がそこから得られるのか、具体的な青写真を地球上の住民に示す必要があるだろう。国内的民主主義制度においてすら、中央から地方への権限委譲を進めることがより住民の意向に沿った政策が実施出来ると語られる。そうだとすると、地球大の規模に拡大する民主主義制度は逆に具体的かつ効果的政策を打ち出し難いことも考えられる。

他方国連に関する問題意識を出発点とする議論は、国連により良く市民の声を反映させ、なおかつ国連の正統性を確保するために是非とも実現すべき策として主張されている。この議論も、主権国家システムの力学の中に埋没しがちな国連の現実の前に、あるいはコソボ空爆に見られたように、その存在意義を十全に示しえない事例が頻発する中で、その輝きを失いかねない。現状においてさえ、国連は多額の拠出金を払うに値する大切な機関だと主張し続けるだけの材料を間断なく提供出来ているか否か、この問に付く疑問符はむしろ大きくなっている。

基底をなす認識に関して、第一に地球上の住民が上に述べた論者達とどの程度に地球的危機の意識を共有しているかの問題がある。第二に国連に対する信頼感が世界全体のなかでどの程度のものかを見定めてゆくことも必要になる。現状から判断して直感的に認めざるをえないのは、どちらも、地球人民議会構想を推進する程には力をもっていないことである。しかし、希薄な危機意識、また国連への絶対的信頼感が既に失われている状況だとしても、創設にいたる過程の計画が実効性を持ち、また説得力に富むものであれば、構想が現実の姿に結実することも可能かも知れない。そこで次に、創設の方途についての議論を検討したい。

### 三 創設方法と創設後の機能に関する議論

グローバル・ガバナンス委員会は、人民議会を設けるまでの経過措置として、国連制度の中に毎年市民社会フォーラムを開催することを提案している。そこに三〇〇から六〇〇の市民社会組織が参加する。この「フォーラムは国連総会に代わって決定を下すことはできないが、討論にあたって情報を提供し、総会に影響力を発揮することによって、総会の決定を助けることができる」<sup>(21)</sup>ものとする。三段跳び風に表現すれば、この段階がホップと言えよう。次のステップとして想定



されているのが、各国の議員で構成する会議で、そこからジャンプして、直接選挙で構成する人民の議会の創設というプロセスを描いている。<sup>(22)</sup>創設された議会の機能に関しては前章で紹介したように、人々の請願を受け付け、それを国連総会に反映させる機関として位置付けている。

フォークとシュトラウスの主張はグローバル・ガバナンス委員会とは色合いを異にする。国際社会の状況認識として、グローバリゼーションがNGOを、そして国境を超えたビジネス、労働、メディア、文化的宗教的組織、ネットワークを、さらに非常に豊かで影響力を持つコスモポリタンな個人を生み出していると見る。それを背景として、宗教的指導者やノーベル平和賞受賞者などの道義的権威を持った人々が人民議会を裏書きし、さらにその創設を呼びかけることも効果的な一歩だとする。<sup>(23)</sup>実施段階では、一人一票に基づいて地球人民議会のための選挙を通して創設すると主張する。

「主権国家の既得権益を侵害するこのような構想に住民を参加させない政府も現れるかもしれない。しかしそんなことは意に介さず、いずれ自国住民による代表がこの議会において過少にしか代表されていないことを理解するようになるころには、参加してくるだろう<sup>(24)</sup>」と楽観視する。まずはこの議会は有力な国際赤十字やアムネスティ・インターナショナル、国際オリンピック委員会のようなNGOとして出発させ、世界の市民を代表する存在と認知されるようになって、公的な国連の組織としての地位を得たら良いとのシナリオを描いている。<sup>(25)</sup>

彼らはひと度地球人民議会が創設されたなら、それは地球的政策の重要な争点に関する視座を表明することによって世界的規範の創出に大いに貢献しようと考える。<sup>(26)</sup>「単に社会的公正を擁護するばかりでなく、より平和的な地球的秩序の発展にも貢献する。様々な諸国や異質な文化の代表は建設的態度で相互利益の方途を模索出来る。このようなコンセンサス作りを通して、偏狭な関心や信念を越えて、普遍的価値の発展を勇気付けてゆくことが可能である。そしてそれは、より壮

大な視点からは、グローバル・ガバナンスの大きな前進なのだ<sup>(27)</sup>と述べる。

次にはヘルドのコスモポリタン型デモクラシーが目標とする項目を示し、創設された議会への具体的な期待について紹介しておきたい。ヘルドによると、例えば健康と病気、食糧の供給と分配、第三世界の負債、日々地球を駆け巡る数兆ドルのお金によって引き起こされる不安定さ、地球温暖化、核・化学兵器の危険度など、これら地球的問題を検討するために権威ある国際的中心となりうるのがこの議会だとする<sup>(28)</sup>。ただし具体的に創設の過程を説明していない。

国連における第二総会の創設を主張する功刀は、国連憲章第二二条をその実現に向けた突破口とする。第二二条は「総会は、その任務の遂行に必要と認める補助機関を設けることができる」と定める。具体的にはまず、列国議会同盟<sup>(29)</sup>の代表者とNGO、NPO、多国籍企業等の非国家主体の代表者が出席して第二総会を開催する<sup>(30)</sup>。毎年、国連総会開催前に国連本部で審議し、総会に対する意見表明や勧告を行う役割を担う。インターネット会議などを通して広く意見を聴取する国際世論を反映する中心的な機関として位置付ける<sup>(31)</sup>。

シーガルの創設を主張する前提も憲章の第二二条である。NGOの活動への期待が表明されているが、具体的創設の過程についての検討はない。むしろシーガルの真骨頂は、議会における議席の配分や選出の方法についていくつかの原則を打ち立てようとしたことにある<sup>(32)</sup>。議員は国家を基礎に選出される。その際、議会のための選挙人名簿に基づいた投票、または直接選挙、あるいは非政府組織などの代表で委員会などを組織して間接的に選出するかの選択肢を示す。そして議員は国家、政治体によらず、地域毎にグループ化される。そして創設された第二総会の財政的基盤は非政府部門からの供出による。一年に二度の定例会議を持ち、ニューヨークとジュネーブで開催し、時に臨時の会を他国で持つことを提案する<sup>(33)</sup>。なおアルチブギの具体的な創設に関する議論は主にこのシーガルに依拠している<sup>(34)</sup>。そこに特に新しい提言も見られないの

でここでは詳述しない。

個々の提言をあらためて検討しておきたい。グローバル・ガバナンス委員会については段階的な創設を提起しているものの、実現性に乏しく、また多くの人々の賛同を得られそうな魅力ある提案にもなっていない。ホップの段階である市民社会フォーラムの開催については、実際に一九七二年の国連人間環境会議以来、二〇〇〇年ミレニアム・フォーラムに至るまで数多く開催され、それなりの成果をあげてきた<sup>(35)</sup>。今後もその役割には期待がかけられよう。しかしステップの段階の各国の議員で構成する会議はこのホップ段階と関連性がない。また、自国の立法を担う人材として送り出した議員に、必ずしもそこで期待される仕事と一致しない地球的規模の議会に立つことの本質的相克の問題が解決されていない。ジャンプ段階の直接選挙で人民議会議員を選ぶ主張も、到達目標として掲げられることに違和感はないものの、道筋に実現性と説得力が見い出せない。

フォークとシュトラウスの議論において独創的な点は、人民議会創設のアピールをノーベル平和賞受賞者などに行ってもらい、それを引き金とするところにある。思いつきとしては良いが、実際の平和賞受賞者の何人がこの提案を受け入れてくれるのか具体的シミュレーションでの確認作業がなされたのかに疑問が残る。ノーベル平和賞は近時、具体的な争点について尽力するNGOや国家指導者に贈られる傾向にある。中東和平を進捗させた国家指導者や民族の指導者が、あるいは韓国の大統領が、国家主権と微妙な関係を惹起しかねない人民議会の創設に尽力するとは考え難い。また議会の機能として想定されているコンセンサス作りも、国連総会の実態から類推して単純に上手く機能するようには思えない。それほど成果を生むとも期待できない議会のために世界に声を大にして宣伝してくれる有名人がどれ程いるのか疑問である。ヘルドにおいては前述したように、議会への期待が表明されてはいるものの、その創設を可能たらしめる具体的道筋が

示されていない。続く功刀の構想は、列国議会同盟の代表者に依拠する点で、グローバル・ガバナンス委員会と同じ問題を内包する。またこの第二総会は国連総会に対する意見表明や勧告を行う機能をもつことが示されているが、ただそのような意見表明の目的のただけに世界各国から毎年参集する利益がどの程度共有されるのか疑問である。換言すると、それだけのコストに見合う便益をこの議会から得られるようには見受けられないのである。

シーガルの主張は、第二総会創設が善であるとの確信のもとに、また当然にそれは地球上の人々から支持されることを疑わずに展開しているために、もっぱら公平な選出方法に腐心している。なお、看過できない問題点は、一年に二度の定例会議をニューヨークとジュネーブで開催すると述べている部分である。なぜこれらの二都市なのだろうか。国連の普遍的正統性や、地理的バランスを考慮するならば、第二総会までこの両都市で開催する積極的理由などない。まして情報伝達手段が飛躍的に向上した現在においてはなおさらのことであろう。

総括的に言えば、地球人民議会あるいは第二総会創設の方法、また創設後の機能に関しても、十分に説得力ある議論が展開されていない。

#### 四 基盤としての共同体意識に関する問題

地球人民議会あるいは国連第二総会の必要性を訴える議論は、そのための具体的な手立てを提示してもなお、実質的進展の兆候を見出せない。実現性に乏しい理由をここでは議会を支える共同体意識の問題を中心に検討したい。

共同体意識は地球規模で構築されていない。グローバル化による問題が現出してきた。しかしそれについての認識を共有し、一緒になって解決に取り組むための人間的紐帯を伴った社会的場が作られていない。一部萌芽として、NGOの活

動が国境を越えて共同の作業の場を形成しつつある。それにしても、特定の緊急を要する問題に対処的に取り組んでいるのであって、今のところ人民議会創設のような長期的議論に与する余裕を見せていない。

議会創設の議論を越えて、人類の安全や繁栄に言及して山影進は、それは「いまや人類が一つの共同体を形成しているという意識の上にはしか保証されえない時代になってしまっている<sup>(36)</sup>」と捉え、安定的な国際社会にとって共同体意識の浸透が不可欠だと指摘する。しかしながら現実の国際社会には、旧ユーゴの民族紛争、中東和平の頓挫や、アフリカの混乱、さらにはインド、パキスタンの対峙、台湾を巡る情勢など、共同体に程遠い深刻な亀裂が存在している。さらに構造的な対立は、タリバンや過激な原理主義者を抱えるイスラム圏対非イスラム圏の図式に表される。ハンチントン (Samuel P. Huntington) の西欧対「儒教・イスラム」コネクションの衝突の仮説は単純に過ぎよう<sup>(37)</sup>。しかし西欧とイスラムの間に共同体意識の醸成が進んでいないことは確かである。

環境問題の深刻さが広く認識され、「宇宙船地球号」の標語のもとに世界の一体感が強調された時期がある。環境と開発に関する世界委員会は、地球上の人類全てにとつてのかけがえない地球を守り、それを将来世代に引き継いでゆく義務を主張した<sup>(38)</sup>。この持続的開発の主張は、実は環境保全のための人類社会における基盤の欠如に対する危機感の反映でもあった。「地球は一つであるが、世界は一つではない。我々の生活は一つの共通の生物圏に依存している。しかし、個々の地域社会や国々は、外部に対する影響をほとんど配慮しないままに、自らの生存や繁栄を懸命に求めている。一部では将来の世代にほとんど残らないような速さで地球の資源を消費している。それ以外のものは、数においてはるかに多いが、極めてわずかしか資源を消費せず、飢餓、非衛生、病気、短命といった問題を抱えつつ、日々の生活を送っている<sup>(39)</sup>」。

京都議定書が定めた温室効果ガス削減目標の達成は、最早風前の灯火となっている。繁栄を謳歌するアメリカにおいて、

その議会は自国中心主義のエゴから抜け出せず、一つの地球を遠い幻影に追いやっている。大統領候補時のブッシュエキ  
 サス州知事も、京都議定書がインドや中国といった途上国に対する規制を科さず、一人アメリカだけに無理を強いる内容  
 だと訴えている。<sup>(40)</sup> 実際は、将来先進国で環境保全の技術が開発された時それを途上国に移転し、その後途上国も京都議  
 定書の規制の枠組みに参入されることが盛られている。<sup>(41)</sup> ブッシュの主張は日本やヨーロッパのより厳しい規制の存在も目  
 に入らず、環境保全に向けた問題認識の地球的共有を妨げている。

民主主義の深化について「他人をどこまで信頼できる社会か」を尺度に測る議論がある。<sup>(42)</sup> 社会的信頼が民主主義の一つ  
 の重要な条件として捉えられる。果たして国際社会にどの程度の信頼関係が人々の間に築かれているのだろうか。良好な  
 二国間また多国間関係も数多く存在する。他方で信頼から程遠いささくれ立った対立も目に付く。そうした中ではどうし  
 ても、地球人民議会の創設の叫びは空虚な響きを残すに留まってしまう。

政治文脈で全体性と多元性を論じて杉田は、全体性への圧力に抗する為国家に対抗する様々な試みが生まれたとする。  
 それを自由主義と総称する。その上で個人をよりどころとする個人主義的自由主義と、何らかの集団の機能に注目する結  
 社形成的自由主義があるとする。そして理論的には国家を越えた世界のレベルから国家に対抗するグローバルな自由主  
 義というものが考えられるが、そのグローバルな自由主義を担う主体というものが容易に想定されなかつたと指摘する。<sup>(43)</sup>  
 本稿との関係で着目したいのは最後の部分である。グローバルな自由主義ならぬグローバルな民主主義も同様に、より具  
 体的にはグローバルな議会を作ろうとする構想を支持し、それを担おうとする有意な主体が顕在的には存在していない。<sup>(44)</sup>  
 このように地球人民議会を支える共同体意識は不十分にしか存在していない。また創設を志す主体の存在もおぼろげな  
 姿に留まっている。客観的に見ると悲観論に陥る条件が揃っている。地球人民議会の創設構想は広がりを見せず、このま

まではやがて雲散の憂き目を避けることが出来ないのかもしれない。何としても有効な突破口が必要である。将来的可能性を感じることが出来るのは、市民社会との提携を求める国連の動きと、急激に進む情報革命の世界大の広がりである。次章で国連との関わりを検討しておきたい。

## 五 国連との協働作業

国連アナン事務総長によれば、国境を越えた市民社会の拡張が進み、それが国際社会の静かな革命の主因となっている<sup>(45)</sup>。そして国連とその拡張する市民社会とのパートナーシップを強化することこそが新地球時代から国連が受けている挑戦に  
応える唯一の道だと述べる。国連への未来からの挑戦の内容は、第一に情報革命に付随する経済のグローバル化、第二に環境、第三に民主化と人権、最後に反市民社会の拡散の諸問題である。<sup>(46)</sup>これらに対応するためには国連の改革が不可欠であり、特に国連システムにおける市民社会の参画が説かれることになる。NGOとのパートナーシップなどはその代表例である。しかし、アナン事務総長から第二総会構想の明示はない。

世界の民主化の重要性は強調されている。しかしながらそれは十分に説得力を持つ内容とはなっていない。なぜなら、国連そのものの民主化が実現されておらず、またそのための計画もきわめて不十分だからである。<sup>(47)</sup>国際社会の民主化を推進する主体たらんとするならば、自らの組織に関わる民主化の確固とした進展が望まれる。

これまで検討してきた地球人民議会構想あるいは国連第二総会構想は、民主主義論の延長線上から示される案、または国連改革を第一義的に企図する案のどちらかであった。両者ともその創設の出発点としているのは国連である。前章で検討したように、現実的には創設へ駆動力を欠く中で、かろうじてその実現に何らかの基盤を提供できるとすれば、人類社

会における現存する最も普遍的な国際組織である国連との実体的協力関係と、あるいは国連側から市民社会への働きかけに活路が見出されるのではないだろうか。

国連が基盤となりうる理由は、第一に国連が地球的規模の諸問題にこれまで真摯に取り組んできたこと、第二にすでに数々の国連特別会議においてNGOを主体とする市民のフォーラムを開催してきた実績があり、<sup>(48)</sup> そのような人民議会の萌芽とも言える動きを支えてきたことに求められる。

勿論国連を中心とするアプローチに内在する問題を認識しておくことは肝要である。シーガルの主張に見られたニューヨークとジュネーブにおける第二総会開催の提案については既にその問題点を指摘した。ここで付け加えておきたいのは、<sup>(49)</sup> 国連システムの中にある従属構造の問題である。最上敏樹は国連機関のほとんどが先進国に存在している問題を鋭く突いた。<sup>(49)</sup> 国連の正統性を厳しく問うならば、第二総会は主要国以外の発展途上国に設置するアイデアがまず掲げられて然るべきだろう。

この問題は実は単に場所の問題に留まらず、国連システムの中に根強く残る先進国的機関の様相と関わる。その性格を客観的に捉えることができたなら、次に検討すべき課題が浮かび上がってくる。アナンは市民社会との協力関係を促進し、特にNGOに大きな期待を寄せると述べた。<sup>(50)</sup> 実際第二総会創設を主張するアルチブギの研究によれば、すでに94ものNGOがシーガルの提唱する第二総会構想を支持している。<sup>(51)</sup> しかしそのNGOのリストを調べてみると、少なくとも所在国の明示されているものに関する限り、それらは圧倒的に米英のNGOである。<sup>(52)</sup>

国連経済社会理事会との協議資格を中心とした国連NGOも、実にOECD諸国だけで全体の八八パーセントを占めている。<sup>(53)</sup> 国連との関係においてNGOはしばしば市民社会を代表するものとして捉えられる。しかしこのようなNGOの不



均衡が是正されなければ、第二総会の立ち上がりをNGOに依拠して実行することが躊躇われる。国連との協議資格をもつNGOの会議体であるCONGOも、NGOを中心とした第二総会の創設構想を持つが、NGO自体の南北問題を早急に改善しなければ、それも最上の指摘した従属構造をむしろ助長しかねない。

またさらに深刻な問題は、国連への信頼が揺らいでいることである。NATOのコソボ空爆がいわば国連を素通りした形で実施されたことにより、安全保障面における国連の威信は著しく低下した。その正当化の論理は、ロシアや中国の拒否権によって邪魔されるくらいなら、はじめから安保理を素通りした方が良いとする考えである。安保理審議で徒に時間を費やす間にもアルバニア系のコソボ住民は迫害されている。一刻も早く行動に移すために、国連を無視してNATOに依存する道が選択された。

住民の苦しむ姿を描き出すメディアを前に、一時も無駄に出来ないとの主張は説得力を持った。空爆が効果を發揮して、セルビア兵によるアルバニア系住民に対する武力行使は止まった。この事実から鑑みて、NATOの空爆を正面から否定する主張は力を失いがちである。しかし正当な武力行使の手続きとして国連素通りを問題とする議論が少しも提起されてこないところに、国連威信の深甚なる低下が露呈している。

安保理の機能不全は、拒否権という非民主的構造の顕現とでもいうべき欠陥を放置してきた加盟国ならびに国連の怠慢に帰せられる。拒否権の問題を乗り越えない限り、常に常任理事国の専断的行動に振り回され、無力を露呈して信頼を失ってゆく過程は続くだろう。ポスト冷戦時の国連への熱い期待をソマリアの失敗によって一気に萎ませ、ルワンダの惨事によって疑念を抱かせ、コソボでそれは雲散霧消した。

アメリカによる国連軽視から国連無視をちらつかせる政策の展開によって、拠出金の未払いは嵩み、財政的逼迫は増長

している。<sup>(54)</sup>その歪みは日本にも影響を及ぼさずにはおかない。山下道子は、日本に対する財政的負担は一層増え、他方で安保理における常任理事国の椅子も手に入らない時、日本国民は拠出金を払いつづけるのだろうか<sup>(55)</sup>と問う。こうした情況は着実に日本における国連の信頼も損なつてゆくだろう。

国連の信頼回復を目的とする安保理改革の進捗に期待が持てないとすれば、国家理性に邪魔されない地球の人々の支援を後ろ盾に存在意義を確保する努力は当然なされなければならないだろう。繰り返す言うなら、少なくとも国連は現存する最も普遍的な国際組織である。諸々の問題ゆえにその存在意義を軽視して、存続をも危ぶまれる状況は決して人類総体にとつてのプラスとはならない。なぜなら国連は、少なくともないよりはあつた方が良いと見なしうる存在だからである。全地球的視野の必要性は序章で述べた。二度の世界大戦を経て創設された世界大の国際機構は、地球的視野に立つた様々な活動を爾来絶えることなく続けてきた。

安全保障上の機能には満足出来ない事柄に枚挙の暇がないほどである。しかし、世界大の社会的経済的發展に資する基礎的データの蓄積から、実効的政策の提示に至るまで、もし国連がなかつたなら一体どんな二〇世紀後半を人類が経験していたのかを想像するだけでもある種の恐怖感を禁じえない程である。

確かに国連は一面危機に瀕している。しかし国連を破綻させて良いことは何もない。それならば、日本がその国民の税金から支払う拠出金に見合つた国連外交を展開し、世界平和に貢献しているとの誇りを抱くために国連の正統性の基盤を確立しておく必要がある。その最も有力な議論が国連第二総会となるのではないか。日本に関して言うなら、この構想を積極的に掲げて押し広めてゆくことが自身のソフトパワー<sup>(56)</sup>の拡張にも結びつくだろう。国連第二総会構想は、地球的危機の超克のみならず、国連の危機を乗り越える最も効果的な妙薬の一つと言えよう。

## 六 インターネットの活用——終章に代えて

国連ミレニアム・フォーラムはその目標の一つに世界の人民が国連システムの脈絡において地球的政策決定に効果的に参加できるように新しい組織的構造の可能性を示唆することを掲げた。<sup>(57)</sup> さらに、国連の危機を超克するために憲章第二二条の活用も望まれる。国連第二総会創設の主張をより鮮明に打ち出して行くべき時期が到来している。

それでもなお地球の人々は、国連という組織の存立を目標とする第二総会の創設に自ら労をとって尽力することはないだろう。時間的浪費や嵩む出費に苦しむことなく新たに国連の機関が創設されるのでなければ実現は難しいだろう。しかし既にその萌芽はみられる。インターネットを活用した地球的規模の議会がそれである。NHKが制作した「地球法廷」プロジェクトは、その点において特筆すべき存在となっている。地球市民にとつての重要争点をインターネットのeメールを媒介として議論を展開した。電子投票を可能とする技術が開発されれば重要な意思決定の一翼を担う機構ともなりえよう。現状の技術レベルにおいても、国連において活用するならば、国連の各国代表に問題点を認識させ、既存の意思決定機構にその影響力を反映させる有効な手段として顕在化させることは十分に可能である。

つまりさしあたっては総会の輔弼的機関あるいは請願の発露の場としてインターネット第二総会を創設するのである。もちろんここで留意されるべきはデジタルデバインドの問題である。情報革命による技術革新を民主主義の発展や改善に活かそうとするサイバーデモクラシーも<sup>(58)</sup>地球的参加のインフラストラクチャーが整備されていなければ絵に描いた餅に終わろう。コンピュータに関わる社会資本の整備は、地球的問題に対処する力を地球的規模の政策遂行機関に与えることにもつながる。さらに人類が生み出した最も普遍的国際機構の破綻を避けるために、国連の前向きな改革案の一隅を占めうる。

また憲章第二二条に基づいて国連における恒常的機関として創設することにも問題はない。

新たな機構を創設するエネルギーとコスト、またそれを持続させるために必要なコストを、地球の住民がその負担を快諾するためには、その機構創設により得ることができそうな利益を増大させるか、あるいは得られる便益はそれほどのものでないとしても、最小の負担から満足のゆく成果を生み出しうる組織にするかの方法が存在しよう。インターネット環境が世界を包摂できるほどに拡張した時には、加えてまた国連の新たな機構としてこれが認知されたときには、きわめて軽い負担で相当の成果がもたらされると予想される。

勿論デジタルデバイドの克服が前提となる。既に日本はその援助政策においてデジタルデバイド解消の目標も組込んだ<sup>(59)</sup>。アナン事務総長も国連における重要課題としてこれに言及している<sup>(60)</sup>。

国連第二総会創設に向けて、まず国連総会の諮問的、補完的議会として、人々からの請願を受け付ける機関をインターネット空間に立ち上げる。国連事務総長ならびに国連諸機関は制度としてその声を集約し、出来る限り国連の意思決定に反映させて行くことから始める。それは確かな現実的地球人民議会として発展する可能性を秘めていると言えよう。

- (1) 統治の形態としての最善を求める彷徨を歴史と捉え、自由な民主主義がその到達点で、ゆえに歴史は終わりだと論じたフランシス・フクヤマを参照されたい。(フランシス・フクヤマ『歴史の終わり』(上・下) 三笠書房、一九九二年)
- (2) George Orwell, 1984, Signet Classic, 1950. (シヨージ・オーウェル、新庄哲夫訳『一九八四年』早川書房、一九七二年)
- (3) 国連や各国政府と関わりのない地球規模の議会を地球人民議会とする。世界議会、地球市民議会と同意である。他方国連第二総会は INFUSA (the International Network for a UN Second Assembly) の活動が一九八〇年代より展開されていて、既に一定の歴史をもつ名称である。INFUSA については Frank Barnaby ed., *Building a More Democratic United Nations*, Frank Cass, 1991 を参照されたい。

- (4) グローバル・ガバナンスは「生存のためのより良いマネジメント、多様性を分かち合うよりよい方法、私たち人類の故郷である地球隣人社会のなかで、共に生きていく、より良い方法のための行動」(グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ』NHK出版、一九九五年、二五頁)と捉えられる。ガバナンスについては、小渕恵三前首相の委嘱による「二一世紀日本の構想」懇談会は「協治」という言葉をあてている。それに従えばグローバル・ガバナンスは地球協治ということになる。
- (5) 同上、グローバルガバナンス委員会、三〇五頁。
- (6) ところで、同書の小見出し「人民の議会？」にはクエスチョンマークが付されている。全七章からなり、その中の小見出しを数え上げると一五二ある。その中でクエスチョンマークが付けられているのはこの「人民の議会？」だけである。その説明はない。単純に実現性がきわめて低いことを含意しているとみなさざるをえない。
- (7) Richard Falk and Andrew Strauss, "Globalization Needs a Dose of Democracy," *International Herald Tribune*, October 5, 1999.
- (8) *Ibid.*
- (9) David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, Oxford, 1995, p. 267.
- (10) 国際関係論及び国際政治学の議論においては、地方は国家内のある地理的領域、地域は国境を越えた複数の国家にまたがる地理的領域を指す。ここでもそのような用い方をしている。不等号を用いて示すと、地方 $\wedge$ (国家) $\wedge$ 地域 $\wedge$ 地球となる。
- (11) Held, *op. cit.*, p. 267.
- (12) *Ibid.*, pp. 267-268.
- (13) *Ibid.*, p. 273.
- (14) 功刀の用語のまま。
- (15) 功刀達朗「市民社会と国連の将来」『軍縮問題資料』No. 196、一九九七年三月、一四頁。
- (16) 功刀達朗・五百旗頭真・神余隆博・橋本光平「新しい国連」に向けての提言』PHP総合研究所、一九九六年、二九頁。
- (17) J. J. Segall, "World Democracy Through the UN," *Medicine and War*, Vol. 6, 1990, p. 277.
- (18) *Ibid.*

- (19) Daniele Archibugi, "The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review," *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3, 1993, p. 307.
- (20) 他にアルチブギの主張については、ダニエレ・アルチブギ「国連での民主主義」、猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン編『現代民主主義の変容——政治学のプロンティア』有斐閣、一九九九年も参照されたい。
- (21) グローバルガバナンス委員会、前掲書、三二二頁。
- (22) 同上、三二〇頁。
- (23) Falk and Strauss, *op. cit.*
- (24) *Ibid.*
- (25) *Ibid.*
- (26) *Ibid.*
- (27) *Ibid.*
- (28) Held, *op. cit.*, p. 279, Table 12.2.
- (29) 列国議会同盟は国連NGOの一つである。各国議会の議員を構成員としている。
- (30) 功刀達朗・五百旗頭真・神余隆博・橋本光平、前掲書、二九頁。
- (31) 同上。
- (32) Segall, *op. cit.*, p. 278.
- (33) *Ibid.*
- (34) Archibugi, *op. cit.*, p. 308.
- (35) しかし、たとえば二〇〇〇年五月に開催されたミレニアム・フォーラムの問題点は、ニューヨークの会議に参加できたNGOの大半は豊かな先進国からであったことである。参加登録料などでの優遇措置も採られはしたが、地球的規模で市民社会の代表を集めようとする目標と、実態との乖離は容易に埋まりそうにない。
- (36) 山影進『対立と共存の国際理論』東京大学出版会、一九九四年、三二〇頁。

- (37) Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993.
- (38) 環境と開発に関する世界委員会『地球の未来を守るために』福武書店、一九八七年。
- (39) 同上、四八頁。
- (40) "Bush's Confidence," *International Herald Tribune*, October 14-15, 2000.
- (41) *Ibid.*
- (42) 猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン編前掲書、四、五頁。
- (43) 杉田敦「全体性・多元性と政治学」、日本政治学会編『二〇世紀の政治学』岩波書店、一九九九年、八頁。
- (44) インターネットWWWのホームページを探索すると、ミレニアム・ピープルズ・アセンブリー・ネットワーク(<http://www.ourvoices.org/>)に行き着くことが出来た。まさしく地球人民議會を創設しようとする運動のネットワーク化ではあるが、発展、拡大を示しているようには見受けられない。なお日本の検索エンジン'goo'によって「地球人民議會」「国連第二総会」を検索しても(二〇〇〇年一〇月三一日現在)一つの該当ページも得られなかった。
- (45) Kofi Annan, "The Quiet Revolution," *Global Governance*, Vol. 2, No. 2, 1998, p. 126.
- (46) *Ibid.*, pp. 124-126. なお反市民社会とは、犯罪、麻薬、資金洗浄、テロリズム、政治腐敗など、グローバリゼーションによってもたらされる負の側面を指している。
- (47) より体系的な国連改革の事務総長報告書 UN Doc. A/51/950, 14 July 1997 においても同様である。
- (48) この点に関しては、例えば坂本義和『相対化の時代』岩波書店、一九九七年、一八八―一九六頁を参照されたい。
- (49) 最上敏樹『国連システムを超えて』岩波書店、一九九五年、一三頁。
- (50) アナンのこのような主張は多くの機会になされており、枚挙に暇がないが、例えば Millennium Report of the Secretary-General: "We, the peoples: the role of the United Nations in the 21st century" (A/54/2000).
- (51) Archibugi, *op. cit.*, p. 308.
- (52) Segall, *op. cit.*, pp. 103-105.
- (53) 拙稿「不均衡の国連NGO」『修道法学』第二二卷一・二合併号、二〇〇〇年。

地球人民議會あるいは国連第二総会創設構想の位相 (三上)

- (54) 加盟国の分担金未払いは三〇億ドルを超えてしまった。(『朝日新聞』二〇〇〇年一〇月二七日)
- (55) 山下道子「国連の財政危機——日本、再建へ指導力発揮を」『日本経済新聞』一九九九年二月二二日。
- (56) ソフトパワーは元々アメリカの国際政治学者ジョゼフ・ナイが提起した概念である。(ジョゼフ・S・ナイ Jr 『不滅の大国アメリカ』読売新聞社、一九九〇年) 日本の外交政策に関連しては、前掲の「二一世紀日本の構想」懇談会による報告書『二一世紀日本の構想——日本のフロンティアは日本の中にある』においても議論されている。
- (57) 国連ミレニアム・フォーラムについての紹介は拙稿「NGOと核廃絶」、山田浩・吉川元編『なぜ核はなくなるのか』法律文化社、二〇〇〇年、二一八・二一九頁。
- (58) See Peter Ferdinand ed., *The Internet, Democracy and Democratization*, Frank Cass, London, 2000.
- (59) 二〇〇〇年一〇月二二日から東京で開催された「アジア太平洋情報社会サミット」において、アジア太平洋地域すべての人がインターネットに接続できることが目標として掲げられ、そのための支援の拡大が約束された。(『朝日新聞』二〇〇〇年一〇月二九日)
- (60) Millennium Report of the Secretary-General: *op. cit.*, (A/54/2000).