

# 非国家アクター IGO の影響力

浅川 公紀

(武蔵野大学法学部教授)

## 一 問題の所在

国家は国際社会において、最も重要な政治的アクターである。国際システムの基本単位は国家である。現在の国家概念は、カトリックとプロテスタントの宗教的対立により起こった欧州での三〇年戦争を終結させた一六四八年のウエストファリア条約で具体的な形で認定された。

現代国際政治を定義する特徴の一つは、国民国家の普遍化という現象の出現である。現在は世界に二〇〇ほどの国家が存在する。一九四五年に五〇カ国が国連憲章に署名(その後、ポーランドが同憲章に署名し、原加盟国五一カ国)して国際連合が創設されたが、現存する国家の大半はそれ以後の約半世紀間に誕生したものである。交通、通信の急速な発達によりグローバル化が加速し、国家間の相互依存性が増大するにつれ、国家はその統制力を超えた脱国家的、超国家的要因に影響をますます受けるようになっていく。

国家が国際政治の主要アクターではあるが、唯一のアクターではない。国際政治における国家を超越した非

国家アクターの影響に注意を払うことも必要である。なかでも政府間国際組織（IGO）の活動に言及することは重要である。

リアリズムとリベリズムの重要な違いの一つは、非国家アクターをどれほど重要視するかにある。リアリズムの見方は、世界舞台でアクターになるには領土、住民、軍事を支配する主権が必要であり、国際政治の最も中心的アクターはあくまでも国家であって、国際システムのパワーに影響を及ぼさない非国家アクターは考慮する必要はないという前提に立っている。これに対して、リベリズムの見方は、さまざまな非国家アクターも国際政治に大きな影響を与えるし、環境問題のような分野では非国家アクターは国際政治を左右する影響力を持つというものだ。

## 二 IGO進化の背景

国際政治はますます非政府アクターである政府間国際組織（IGO）、非政府組織（NGO）の活動に影響を受けるようになっていく。これは一六四八年のウエストファリア条約以来主権国家が行使してきたグローバル・システムの構成、規則の決定権に挑戦するものになっている。非国家アクターは国際システムへのアクセスのチャンネルを増大させており、国家主権のあり方を変革する可能性がある。非国家アクターの間の越境取引と通信経路の影響が拡大しており、同時に国家間の関係は今後も重要であり続ける。この結果、二重のグローバル・システムが生まれつつある。超国家的NGOは国家に対してもますます圧力を加えており、国際政治の変革への道を開きうる。これに対して、NGOが国家の権力とプロセスに対する重要なライバルになってきて

いるという見方に反論する懐疑的見方もある。<sup>①</sup>

非国家アクターにはさまざまな規模と力を持つものがあり、多国籍企業（MNC）、非政府組織（NGO）、国際通貨基金（IMF）や国連などのグローバルな政府間国際組織（IGO）、欧州連合（EU）などの地域機関、テロ・グループなどがある。

非国家アクターの影響力は国際安全保障では限定されているが、環境、貿易、開発といった分野では無視できない役割を果たしうる。二〇〇五年一月にチュニジアのチュニスで開催された国連の世界情報社会サミット（WSIS）では、インターネット・ガバナンス作業部会で、ワールドワイド・ウェブの管理・使用に関するNGO、多国籍企業などの非国家アクターが初めて、国家と同等の立場を与えられた。<sup>②</sup>これは国家が単独ではインターネットを管理する能力やノウハウを持っていないという認識に基づく。

一九六〇年以降、非国家アクターの数と規模が大幅に増大し、互いにネットワークを形成してきた。冷戦終結後、とくにNGOが急速に発達してきた。一九四八年には国連の経済社会理事会（ECOSOC）の協議資格を与えられたNGOは四一あったのだが、一九九八年にはその数が一五〇〇以上に急増し、二〇一三年には三〇〇〇近くになっている。<sup>③</sup>ベルリンの壁崩壊からの一〇年以内に、国際活動に従事するNGOの数は六〇〇〇から二万六〇〇〇に増え、世界で極めて多様な役割を担っている。国内法・国際法の枠内で活動する非国家アクターは合法的アクターと法律の枠外で活動する非合法的アクターに分けられ、非合法アクターは国家安全保障、国際秩序にとって脅威と見なされている。合法的アクターには、IGO、地方公共団体、MNC、NGO、社会運動、個人があり、非合法アクターにはテロリスト、超国家犯罪組織がある。

過去一世紀における国際システムの変化を表す現象の一つは、政府間国際組織（IGO）の数の急増である。

I G Oにはさまざまな種類があり、グローバルI G O、地域I G O、専門分野I G Oなどがある。I G Oの概念は、紀元前三〇〇年頃のギリシャのストア派が人類共同体という普遍的概念を考えた時に遡る。しかし現在あるI G Oの殆どは過去五〇年間に生まれたもので、I G Oは主として現代的現象といえる。確立されたI G Oの数は一九〇九年には三七だったが、一九五一年には一二三、二〇〇四年には二五一と増加している。<sup>(4)</sup> I G Oの数以上に重要なのは、I G Oの増大する関心事項と役割である。今では、I G Oが国際的レベルで扱っていない政治課題は殆どないし、政府の役割でI G Oが果たしていない役割も殆どない。

I G Oがどのように進化してきたかに関しては、二つの考え方ががある。一つは機能主義（ファンクシヨナリズム）の考え方である。例えば、郵便物を外国に届けなければならぬという個人の非政治的な現実的需要があり、その解決のためにポトムアップ方式（基礎から全体に進める）で諸国が協力して、一八七四年に国際郵便条約によって万国郵便連合（U P U）が創設された。具体的な非政治的の必要を解決するために諸国が協力し合う中で、諸国、人々は互いに信頼しあうことを学んでゆく。こうした個別の協力関係が「ビルディング・ブロック」となって、難しい政治的課題に関する協力、グローバルな包括的協力が生まれ、グローバルガバメントのような国際機関が生まれる。

国際機関における機能主義の提唱者として知られるデビッド・ミトラニーは「主権を一定の方式（書式）で効果的に譲渡（移転）することはできないが、機能を通じて譲渡することはできる」と主張した。そして、そのうちに、主権の「そうした部分譲渡が積み重なり、政治的部門がウェブ上に蔓延する国際活動で上塗りされるようになり」世界の平和と統合を促進するようになるだろうと述べている。<sup>(5)</sup>

これに対して、新機能主義（ネオファンクシヨナリズム）の考え方がある。これは、非政治的協力がやがて

難しい政治的協力に進化してゆく、あるいは紛争解決につながるという考えに懐疑的な見方であり、世界に立ちはだかる政治的問題や紛争を解決するには迅速に IGO を創設し、それに然るべき「独立性と資源」を与えるべきであるというトップダウンの考え方である。

国家間の協力を推進するには、グローバルなパワーに従属する国家などより、むしろ IGO が最上の手段であるとするとするアナリストもいる。いずれにしても、二〇世紀に IGO が急速に発達し、増えてきた背景には、この二つの考え方の両方が介在している。諸国は IGO を通して、単独では達成できないゴールを達成できると認識したからこそ、IGO が設立されてきたことは確かである。<sup>⑥</sup>

IGO は事務局などの組織構造を持ち複数の国家の利益を追求する非国家アクターで、一九世紀末から組織され始めたが、一九四五年以降にその数が急増した。IGO には単一目的のものと、多目的のものがあ、また世界的なものと地域的なものがある。単一目的の世界的 IGO には、国際原子力機関 (IAEA)、国際労働機関 (ILO)、世界貿易機関 (WTO)、世界保健機関 (WHO)、多目的の世界的 IGO には国連がある。単一目的の地域的 IGO には北大西洋条約機構 (NATO)、オーストラリア・ニュージールランド・アメリカ合衆国相互防衛条約 (アンザス)、北米自由貿易協定 (NAFTA)、多目的の地域的 IGO には欧州連合 (EU)、アフリカ連合 (AU) などがある。AU は、アフリカ統一機構 (OAU) が二〇〇二年に発展改組して発足したアフリカの国家統合体であり、EU をモデルに統合を進めている。

IGO には、構成員に要求する財政面を含むコミットメントの度合いに色々な違いがある。国連の場合、加盟国に組織への恒久的コミットメントと分担金、拠出金の支出を要求する。NATO は加盟国への外部からの攻撃は同盟全体への攻撃と見なし、加盟国の軍事資産を動員できる権限を持つ。EU は法律を制定し、加盟国

に対して法的拘束力を持つ決定を下すことができる。

I G Oは、伝統的な二国間交渉が減退する中で多国間交渉の場を提供する。これは世界的な交通、通信の発達に助長されている。I G Oの活動に関心を持つのは加盟国だけではなく、M N C、N G Oなどの他の非国家アクターもその活動に関心を持ち、I G Oに対してロビー活動を行っている。これはI G Oが世界的に影響ある決定を下す力を持っているからである。イギリスでは保守党政権が存続した一九七九年から九七年までの一八年間に、労働組合は国内で変化を起こすことができなかつたため、欧州委員会に対してE Uレベルで社会問題の重要性を訴える活動をした。

### 三 I G Oの役割

I G Oの拡大、増大には六つの要因が考えられる。(1)国際交流の増大、(2)グローバルな相互依存性の増大、(3)超国家的問題の拡大、(4)従来の国家中心システムが安全を保障することに失敗してきたという現実、(5)弱小国家が協力しあうことにより力を得ようとしてきた努力、(6)国際協力を推進する手段としてのI G Oの成功である。国際交流は、国家間と人民の間の両方で拡大してきた。通信・輸送技術革命によって、世界の国々はより密な接触をとるようになった。相互依存性ではとくに経済的相互依存性が顕著に拡大してきた。超国家的課題が増大するについて、超国家的政治運動の重要性が高まってきた。成功したI G Oが新しい組織の模範になっている傾向がある。

現在ある国際機関は、三つのアイデア（理念）に基づいている。人間は平和と相互援助により生きるべきで

あるというアイデア、それを円滑に進めるには国際的組織が必要である。大国は国際秩序の維持に対して特別な責任を持っているというアイデア、そのためには大国の積極的協調が必要である。また狭い領域の非政治的課題を扱うために専門分野国際機関が必要であるというアイデアである。IGOには、国連や欧州連合(EU)のような多様な課題を扱う国際機関とアラブ通貨基金(AMF)のような限定された課題に特化した国際機関がある。専門分野IGOは、世界が抱える複雑多様な課題を反映してその数が急速に増えていった。これに伴い、国連のもとにある専門機関も二二に増えた。国連創設当時は国連の管轄範囲になかったテロ、生物兵器、環境劣化、その他の課題を扱うユニットを国連は組織していった。

国際機関がどういう役割を果たすべきかという点では、かなりの意見の相違がある。IGOが果たしてきた役割、果たしうる役割としては、(1)相互交流の場を提供する、(2)国家間協力の場を提供する、(3)独立した国際アクターとして機能する、(4)超国家的組織になる、などがある。

まず相互交流の場としては、IGOの最も共通な機能は、加盟国がそれぞれの国益を追求するインタラクティブな場を提供するということである。国連やその他のIGOでは、その中で国家あるいは国家のブロックが政治的闘争を展開すべくしのぎを削っている。この例としては、二〇〇五年の米議会上院におけるジョン・ボルトンの米国連大使指名承認公聴会で、ある上院議員がボルトンの中核的任務は「米国の国家安全保障、外交目標に対するより大きな国際的支持を確保することになる」と明言した。<sup>3)</sup> IGOを相互交流の場として使うことは、例えば、それが国益を中心としてやりとりの場であったとしても、国際統合が促進されるという見方がある。国連が国家間協力の場であるということに関しては異論を挟む余地がないが、コフィ・アナン前国連事務総長がいみじくも、「国連加盟国はさまざまに新しい前代未聞の脅威と挑戦に直面している。これらの多くは国

境を超越しており、単一の国家が独力で対処できる範囲を超えている」と述べている。<sup>10)</sup> それゆえ、諸国は物理的安全保障、環境、経済、その他のさまざまな懸念に対処するため協力することがますます必要であると考えている。

独立した国際アクターとして果たしうる役割は、「I G O 活動の伝統的な範囲の端っこ」に位置する。I G O が何をするかは理論的には加盟国の願望と投票に支配される。実際には、多くの I G O が強力で比較的恒久的な事務局を構築する。事務局は多くの場合、自らの機能を強化し、加盟国の意向からもできるだけ独立した役割を果たそうとする傾向がある。

超国家的組織であるということに関しては、一部の人は、世界がより確立された形態の国際政府に向かって移行しているし、移行すべきだと考えている。<sup>11)</sup> ある学者は、現在の国際社会の複雑性そのものが従来のかくなる時よりも公平で効果的な世界政府のシステムを必要としている。<sup>12)</sup> これは I G O が加盟国に対してある法的拘束力をもつ役割である。主権の大きな部分を I G O に委ねる国家は殆どないが、実際には「多くの国が日常的なグローバル・ガバナンスの分野で I G O の限定的な権限を受け入れている」。<sup>13)</sup> この例としては、世界貿易機関 (W T O) があり、W T O がどこかの国の法律や政策が関税貿易一般協定 (G A T T) に抵触すると裁定しても、国家はその裁定を尊重している。地域レベルにおける欧州連合 (E U) はさらに強力な超国家的組織の役割を持っており、E U は全面的な政府の構造の殆どを備えているだけでなく、政策を決定し、独自の裁判所を持ち、税金を受納し、限定的ではあるが欧州政府のような他の多くの機能を持っている。

#### 四 グローバル・ガバナンス

国際機関の超国家的組織としての権限拡張を主張する人々は、国連やその他の IGO の権限の限定的な拡大を主張する人々から、地域政府、世界政府の樹立を主張する人々までまちまちである。国家から IGO への権限の緩やかで段階的な移譲を主張する人々から、世界の問題解決のためには IGO の権限を急速に大幅に強化することが必要であると考える人々までいる。一般的にガバナンス（統治）のモデルとしては、権限が分散的で緩やかなものから順に、リーグ（連盟）、コンフェデレーション（連合）、フェデレーション（連邦）、ユニタリー・ガバメント（統一政府）があり、連盟は国際連盟、英連邦など、連合は国際連合、EU、セルビア・モンテネグロなど、連邦はカナダ、ドイツ、米国など、統一政府はロシア、フランス、中国などがある。超国家的組織としての国際機関を主張する場合でも、国家の権限を廃棄し世界政府が全面的権限を持つ統一政府的な世界政府が深刻な世界の問題解決には必要だとする意見や、加盟国が内政についての権限は維持する連邦型の世界連邦でいいとする意見がある。超国家的組織を主張する人々の大部分は後者の見解である。

これに対して、強力な超国家的組織、グローバル・ガバナンス拡大に強く反対する動きもある。近年、米国はグローバル・ガバナンス拡大反対の先鋒に立ってきた。米国は、海洋に関する法的な秩序の形成を目的とした「海の憲法」とも呼ばれる国連海洋法条約、地球温暖化対策としての京都議定書、特定の重大な国際犯罪を犯した個人を国際法によって直接、追訴、処罰する国際刑事裁判所などに強く反対してきた。とくにブッシュ前政権でこの反対が強固だった。ブッシュ前大統領は二〇〇四年に国連海洋法条約支持に転じたが、同条約は米議会上院では批准されないままになっている。<sup>14</sup>

グローバル・ガバナンスのような強力な超国家的組織に反対する理由としては、諸国の政治指導者も国民も自国の主権の大きな部分を国際機関に移譲することには抵抗があり、ナシヨナリズムの問題もあるなど現実的障害が大きいこと、世界の膨大な経済・社会問題を解決する権限を与えることで過大な権力が中央に集中すること、膨大な権限を国際機関が持ったとしても世界の問題が解決される保証はなく国家単位の解決策に優るかどうかが疑わしい、国際機関に権力が集中し国家の権限が殆どなくなった場合に国際機関が権威主義的になると民主主義が衰退する、などである。こうした反対があることを考慮すると、I G Oの最も現実性のある将来は、特定の課題に特化した専門分野I G Oの超国家的権限が拡大するという方向であろう。

いずれにしても国際機関のガバナンスは複雑である。例えば、海洋に関する国際管理体制（レジーム）には、国際法規、国際機関、国際協定、その他の貢献要素から成っており、それらが複合してレジームを形成している。レジームは単一の機関ではない。レジームは、海洋利用や環境などの国際問題の領域において、「正しい行動のための規則、規範、手続き、そしてその規則、規範、手続きを実施するための規則、規範、手続きからなるネットワーク」<sup>(15)</sup>をさす集合名詞である。またレジームには、ある一定の行動への「期待」を生むという側面もある。したがって、レジームは、国際法などの規則、条約、国際組織、特定の規則に従って生じる国家およびその他のアクターの行動パターン、国際的アクターや世界の人々の期待などから成り立ち、そうした要素が国際問題の領域を総体的に規定している。<sup>(17)</sup>

国際法規には、国際海域の概念、航海の自由、海洋通行規則、漁業資源保全、海洋汚染防止、絶滅に瀕した生物の保護などが関与している。国際機関には、国際海底機構（ISA）、国際捕鯨委員会（IWC）、南極大陸海洋生物資源保全委員会（CCAMLR）、国際海事機関（IMO）、国際司法裁判所（ICJ）、国際海事

衛星機構（IMSSO）、グリーンピースなどがある。国際協定には、海洋法条約、漁業資源保全協定、反ダンピング協定、オットセイ保全保護協定、船舶公害防止協定などがある。その他の貢献要素は、イルカの安全を要求する消費者、捕鯨反対の国際世論、海洋漁業資源保護の国内法規、公害防止国内法、国際法を執行する国内裁判所などがある。国際管理には複雑な要素が関与している。

国際機関は国家をそのメンバーとしている。それゆえ IGO は民間が会員となる非政府組織（NGO）とは明確に異なっている。もっとも重要なことは、IGO は伝統的な国家に基づくシステムに替わりうる可能性を持つということである。国家に基づく伝統的システムの批判者は、このシステムがグローバル化する世界の挑戦に答えるには不十分である、無政府状態の国際システムの中で国益中心の国家が活動することを強調するシステムなので暴力的であるなどと批判している。

一部には、国際機関は国家中心システムに替わることよりも、国家間の協力を促進する方が似合っているという見方がある。また、国際機関は将来役立つ環境造りのため、協力と信頼の習慣性を作り上げる限定的な機能的活動に焦点を当てるべきだという見方もある。多くの人はまた、国際機関を国家が国の政治目標を達成するために利用できるものと考えている。さらに一部には、国際機関は現在の国家中心のシステムに替わるか、それを大きく変化させる世界政府、あるいは地域政府といった超国家的機関に移行すべきであるという見方がある。

## 五 グローバル I G O 国連 (U N)

グローバル I G O の代表例は国際連合である。国際機関といってまず思い浮かべるのは国連である。国連はグローバル I G O の発展、構造、役割の例である。例えば、二つの世界大戦の苦しみを経験し、多くの人々は国民国家の管理の下では平和が安全ではないことを確信した。国連は平和維持を組織するための最新の試みである。

平和維持を主眼にした最初の I G O はオランダで開催された一八九九年と一九〇七年の国際平和会議との関連で生まれたハーグ・システムである。一九〇七年の会議はより包括的で、ヨーロッパ、北アメリカ、ラテンアメリカから四四カ国が参加した。組織的には、ハーグ・システムには初歩的 (rudimentary) な総会と司法システムが含まれる。会議はまた戦争行動を制限する一連の基準を採択した。第一次世界大戦により一九一五年の第三回ハーグ会議計画はご破算になったが、普遍的 (universal) 機関に向けた動きは進んでいた。

次に生まれた中心的な I G O は国際連盟である。これは大国による平和維持をもとにしたシステムで、欧州においてはナポレオンのフランス帝政の崩壊後、一八一五年に欧州主要大国により作られたヨーロッパ協調を引き継いだものだった。国際連盟は、第一次大戦の戦勝国五カ国が常任という形で理事会の九カ国のうち五カ国を占めた。国際連盟はやがて、大恐慌、ファシズムの台頭といった時代の荒波を乗り越えることができず、また、米国が初めから加わらず、加えて、加盟国中ドイツ、イタリア、日本が国際連盟の秩序に挑戦して脱退するなど、崩壊の道を辿った。第二次大戦後、国際連合がそれに替わり、大国の特権と責任は国連安全保障理事会に引き継がれ、第二次大戦の戦勝国五カ国、米英仏中ロが安保理の常任理事国となった。

国連の組織構造は、一九三加盟国で構成され一国一票制で運営されている国連総会、拒否権を持つ米英仏中の五常任理事国と二年ごとに改選される一〇非常任理事国で構成される安全保障理事会、五年任期の国連事務総長を中心に運営される国連事務局、九年任期の判事一五人で構成される国際司法裁判所、三年任期の地理的に配分された五四加盟国で構成され一国一票制で運営されている経済社会理事会、専門的分野に焦点を当てた二〇の専門機関からなる。国連は安全保障を通じた平和維持を目的とするとともに、諸国間の社会的・経済的協力を通じて平和の維持に貢献するというもう一つの目的がある。そのために専門機関が設けられている。信託統治理事会は、未独立の信託統治地域が自治、独立に向けた準備をするのを助ける目的で設立されたが、一九九四年までにすべての信託統治地域が自治または独立を達成したため活動を停止した。

国連は現在、ほぼ万国が参加する状況にあり、理論的には全加盟国で構成される総会が最も権威ある組織であるはずだが、現実には国連安全保障理事会や国連事務局に対して二次的立場にある。単一の管理指導者なしではいかなる組織も機能することは困難であり、IGOにはすべて最高経営責任者（CEO）がいる。国連の管理構造は事務局と呼ばれ、事務総長はCEOである。国連事務総長や他の多くのIGO最高責任者は単なる管理者以上の存在であり、外交上の重要人物でもある。

国連安保理の五常任理事国は第二次世界大戦の戦勝国であり、平和維持において特別な役割を果たすことが期待されている。安保理常任理事国の特権をめぐっては常に議論があった。五常任理事国のうち四カ国が欧米諸国であり、主として白人、キリスト教国であり、地理的、エスニック的に公平に配分されていないという批判がある。また一九四五年から劇的に変化してきたこの世界の現在の力のバランスを反映していないという批判もある。ドイツ、日本、インド、ブラジルなどは常任理事国になる願望を持っており、常任理事国の拡大を

主張している。国連安保理の議席配分が時代遅れなものになっている。

二〇〇五年には国連の見直し委員会が国連安保理の理事国数を二四カ国に増加させるよう推奨し、コフィ・アナン国連事務総長がそれを支持した。ドイツ、日本、インド、ブラジルは常任理事国を六カ国増やし、そのうちの四理事国のポストを自分達で確保し、残りポストをイスラム教国とサハラ砂漠以南の国に与える共同キャンペーンを推進した。これに対抗して、アルゼンチン、韓国など四〇カ国が安保理理事国を二四カ国に増やすが常任理事国を新たに増やすことには反対するキャンペーンを進めた。見直し委員会もアナン事務総長も六常任理事国を新たに増やしたとしても既存の五常任理事国と同じような拒否権を与えることは推奨しなかった。また新たに常任理事国入りする国に日本を含めることを中国が反対し、インドを含めることはパキスタンが反対した。既存の常任理事国も自らの権限が相対的に弱まることに危機感を感じていた。こうした利害の対立のゆえに、国連安保理の組織改革実現の可能性は多くの困難を伴う。

また投票権、表決方法についても議論があり、国力や人口に無関係に平等に一国一票とするか、あるいは国力、人口などの要因を反映させる形で重み付けした票数をそれぞれの加盟国に与えるか、また表決法を単純過半数にするか、三分の二過半数にするか、全会一致にするかなどで意見が異なっている。

国連の予算は、通常予算と平和維持活動（PKO）予算に分かれている。通常予算は二年を単位とし、その財源は加盟国からの分担金で、各加盟国の分担率は専門家からなる行政予算問題諮問委員会が審査し総会が承認するが、米国が最高で二二％である。PKO予算は一年を単位とし、総会が承認するが、安保理の五常任理事国の分担率が通常予算よりも高く設定されている。国連の活動としては、平和維持活動、安全保障活動、社会経済活動、環境関連活動などがある。平和・安全保障活動の中には、暴力を抑制するための規範作り、討議

の場の提供、外交的介入、軍備管理・軍縮の促進、制裁の実施、平和維持などの活動が含まれる。社会経済活動の中には、経済開発の促進、生活条件の改善、人権の促進、国際法規の普及、自治・独立の奨励などの活動が含まれる。

## 六 国連への期待と限界

多くの場合、IGOが創設時の期待に沿っていないことが失望を生み出した。国連の場合、国家間の侵攻を管理し、民族自決、主権、普遍的人権などの原則を樹立するために、米英ソが中心になって一九四四年一〇月にワシントンで設立交渉が開始され、国連安全保障理事会、総会などの組織が固まり、一九四五年六月に国連憲章が調印され、国連創設となった。創設時には五一カ国が加盟したが、一九六〇年代に植民地独立で加盟国が急増し、二〇一四年時点では一九三カ国が加盟している。米ソ冷戦により国連の活動が阻害され、冷戦終結後には国家の分裂、テロ、エイズなどの新しい課題が浮上した。世界は国連創設以来大きな変化をとげたが、国連の組織構造は創設時から殆ど変化していない。国連は変化した世界の課題に対応する上で限界に直面している。

EU、ASEAN、NATOなどが加盟資格を設けているのに対して、国連にはどんな国でも加盟でき、ソマリア、アフガニスタン、コンゴ、北朝鮮などの破綻国家も加盟できる。国連は一方で人権保護、平和などの理想を追求している半面、人権侵害、大量破壊兵器拡散を行っている国も加盟でき、一票の投票権を付与される。これは国連の強みであると同時に、北朝鮮、イランなどの国に効果的に対処できない弱みにもなっている。

このため、ジョン・マケイン共和党中央議員が二〇〇八年米大統領選挙で提案したように民主国家連盟の創設といったアイデアが出されている。<sup>18)</sup> 民主国家連盟というアイデアは世界を民主国家ブロックと非民主国家ブロックに分け、東西冷戦時代のように世界をブロック化する問題があり、独裁国家の問題を解決することにもつながらない。

現実的には、既存の国連をより効果的にする道を模索する方が可能性がある。その方策の一つは国連安保理改革である。安保理は拒否権を持つ常任理事国と非常任理事国で構成されているが、常任理事国は国連創設以来、米英仏、ロシア、中国の五カ国で占められており、非常任理事国は一〇カ国で回りもちになっている。常任理事国五カ国は公認された核保有国でもある。安保理の常任理事国を拡大し、ブラジル、ドイツ、日本、インドも常任理事国にするというアイデアがあるが、それで安保理をより効果的にできるかという疑問がある。また現在の五常任理事国は現状維持に利益があり、拡大を支持するか疑問である。妥協案として拒否権をもたない常任理事国というポストを設ける案もあるが、効率性が低減するという懸念がある。

冷戦時代には東西対立、安全保障が重要な問題だったが、冷戦後には貧困、疾病、男女不平等、人権などの問題がよりグローバルな次元で重要性を増している。これは二〇〇〇年九月の国連ミレニアム・サミットで合意された八項目の国連ミレニアム開発目標に反映されている。<sup>19)</sup> 八つの目標は、飢餓と貧困の撲滅、初等教育の普及、男女平等の促進、幼児死亡率の削減、母親の健康の向上、エイズやマラリアなどの疾病との闘い、環境の持続性確保、開発のためのグローバルな提携である。

これに対して、EUは加盟国が主権の一部を国際組織に委ね、国際組織の決定に従うことで合意した超国家的組織であり、EU法が国内法に優先する点で、国連とは性格を異にするIGOである。EUの創設時の加盟

国は六カ国だったが、二〇〇八年には二七カ国に増えた。EUは加盟国の共通の利益を追求するよりも、連合体の共通利益を追求しており、国際政治において国家と同じレベルの影響力を持つようになっており、もはや IGOとはいえないという見方もある<sup>20</sup>。半面、EU加盟国がどこまで主権をEUに委ねるべきかをめぐり議論がある。

## 七 地域 IGO 欧州連合 (EU)

地域 IGO の代表例は欧州連合 (EU) である。EU は地域 IGO の発展、構造、役割の例である。欧州が経済統合の道を進む中で、EU は大きく進化してきた。EU は現在、最も統合が進んだ地域組織になっている。地域 IGO の数は急速に増えてきたが、最も多いのは地域経済 IGO である。ただ地域経済 IGO として発足した国際機関が、経済だけでなく政治、安全保障を含む全般の問題を扱う IGO に発展するというパターンも見られ、東南アジア諸国連合 (ASEAN)、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) などはその例である。ECOWAS は域内経済交流促進を目的で一九七五年に発足したが、近年はアイボリーコースト、リベリア、シエラレオネなどの内戦にも干渉している。ASEAN も地域経済協力促進を目的に一九六七年に発足したが、現在では台頭する中国を政治的、防衛的に牽制する役割も強めている。

現在、欧州の二七カ国が加盟する EU の発端としては、仏外相ロベール・シューマンが一九五〇年五月九日にシューマン宣言を発し、欧州における経済と軍事における重要資源の共同管理構想を打ち出した。これを基礎にして、欧州石炭鉄鋼共同体設立条約が策定され、一九五二年に欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) が設立さ

れた。これにより欧州統合の重要性が認識され、一九五七年に経済分野とエネルギー分野の統合を進めるため、二つのローマ条約が調印され、一九五八年に欧州経済共同体（EEC）と欧州原子力共同体（EURATOM）が発足した。一九六五年のブリュッセル条約の調印により、一九六七年に欧州諸共同体という一つの枠組みの中に三つの共同体が置かれるようになった。そのうち、欧州諸共同体の中で、域内単一市場設立構想が持ち上がり、ドロール委員会のもとで一九八六年に単一欧州議定書が調印され、ローマ条約が大幅に修正された。さらに一九九二年には、ドイツ統合を受けて欧州連合条約が調印された。一九九三年一月一月にはマーストリヒト条約が発効した。経済統合では次の段階として通貨統合が進められ、一九九九年一月一日には欧州の単一通貨ユーロが導入され、経済的統合をさらに進めた。同時に共通の外交、安全保障政策を進めつつある。

EUには、行政府に当る欧州理事会があり、その議長が国の大統領のような役割を果たしている。また立法府に当る欧州議会があり、官僚機構に当る欧州委員会がある。欧州委員会が二七人の委員から成り、欧州委員会の委員長がいる。また裁判所もあり、EUの憲法条約あるいは諸条約がEU全体に適用されるようにすることを目指し、またEUの行政決定などが条約に合致しているかどうかを審査する。これらの組織は時間の経過とともにその権限が強まってきている。

欧州の政治統合は経済統合より遅れて進んでおり、比較的最近の出来事である。経済統合よりも困難なプロセスである。EUは従来の基本諸条約を廃して欧州憲法条約を策定し、同条約が二〇〇四年一〇月二八日に調印された。しかし、欧州憲法条約の超国家的性格のゆえに、加盟国の主権が脅かされるのではないかという懐疑主義が起こり、二〇〇五年五月にフランス、六月にオランダが批准に反対する意思を表明した。フランスとオランダがEU憲法案の受け入れを拒否したことは、EU拡大・統合の過程において大きな後退だった。フラ

ンスとオランダのEU憲法案拒否が統一欧州への道の一時的足踏みにすぎないのか、ここ数十年の統合への動きの中断あるいは逆転になるのかはまだ不明瞭である。欧州憲法条約批准、発効の見通しは遠のき、政治的統合は暗礁に乗り上げた。欧州憲法条約から超国家的性格を排除した改革条約の作成で合意し二〇〇七年一二月にリスボン条約として調印された。その批准が進められ、リスボン条約は二〇〇九年一二月に発効した。

## 八 MNC (多国籍企業)、NGO (非政府機関)

MNCは複数の国、あるいは複数の大陸で主要な経済活動を行う営利組織である。よく知られたMNCはゼナラル・モーターズ、コカコーラ、BP、エクソンモービルなど先進国をベースにした多国籍企業だが、サムソン、韓国の「現代」などのように元々は開発途上国をベースにした多国籍企業もある。二〇〇五年時点で世界のトップ一〇〇のMNCのうち開発途上国から始まったMNCは七社だけで他はすべて先進国から始まったものである。

MNCは経済的、政治的目標を持っている。MNCは多くの場合、開発途上国一国を上回る経済力を持っており、その影響力に問題点が提起されている。MNCは貧困国で影響力を持っていただけでなく、先進国でも政府の決定に影響を及ぼす力を持つ。例えば、ブッシュ前大統領は二〇〇一年にそれまでのクリントン政権の京都議定書へのコミットメントを放棄する決定を下したが、これはエクソンモービルなどのMNCの影響が大きいと見られる。MNCはグローバルな経済活動を通じて、グローバルイゼーション推進の原動力になってきた。

MNCの経済規模はかなりなものであり国家経済に匹敵する規模のものも多い。世界最大規模のMNCであ

るウォルマートの年間収入を上回る国内総生産（G N P）を有する国は世界でも二六カ国だけであり、大多数の国のG N Pはそれよりも小さい。<sup>21</sup> M N Cは多くの国に拠点を持って経済活動することにより、国がM N Cの活動を管理し課税しようとする試みを回避している。世界における製品の貿易の三分の一は同一会社の子会社との間の取引である。M N Cは特定の国の低い法人税を利用できるよう親会社と子会社、子会社との製品の価格を調整することができる。またM N Cの経済力のゆえに、M N Cは企業を誘致して国の経済を刺激し雇用を拡大しようとする国々からさまざまな優遇措置を得ることができる。開発途上国の場合、合法的優遇措置以外にM N Cへの贈賄という問題を生み出すことも多い。これは公平な競争環境を阻害することになり、地域経済、世界経済にマイナスになりうる。

NGOは、非営利のボランティア組織であり、多くの場合は単一の問題に焦点を当てている。NGOには国内NGOと国際NGOがある。国内NGOは国の政府や地方政府にロビー活動する利権団体であることが多い。国内NGOの例としては、米国にある米イスラエル公共問題委員会（A I P A C）があり、米国の政治家にイスラエルを支援する政策を採択するよう働きかけている。A I P A Cはユダヤ・ロビーの代表格で、在米ユダヤ人五万五〇〇〇人の会員を擁し、一五〇人以上の専属スタッフ、一五〇〇万ドル以上の年間予算を持つ団体である。A I P A Cはイスラエルに対して強い忠誠心を持ち、米国の国益を犠牲にしてもイスラエルの国益に奉仕しようとする性格を持つ。米国ではA I P A Cが米国の中東政策、すくなくとも対イスラエル政策を牛耳っているというイメージが広まっている。A I P A Cはイスラエルの「第二外務省」と呼ばれ、ワシントンのエスニック系利益団体の中では最強との評価が高い。米国にはユダヤ人が約六〇〇万人いるが、人口比にすれば三%未満にすぎない。にもかかわらず米議会でユダヤ・ロビーほど恐れられている存在はない。A I P A C

は普通、選挙で特定候補の支援や政治献金はしない。しかし、全米に散らばる百を超える親イスラエル系政治活動委員会は、AIPACの動きに連動するのがつねである。AIPACの支持を得られるかどうかは、議員の選挙資金に直接響くことになる。<sup>22)</sup> 国際NGOの例としては、一九七九年に設立されたグリーンピースがあり、世界的な環境問題のために国際的に活動している。世界各地の人権問題のために活動する国際アムネスティ（一九六一年設立）も国際NGOの例である。グローバリゼーションの進展の結果、国内NGOと国際NGOの区別は曖昧になってきている。

またNGOには、独立的なNGOと国あるいはMNCに付属したNGOがある。国に付属するNGOはGRINGO（政府出資NGO）あるいはGRONGO（政府組織NGO）であり、実際には独立性を持たず国のフロント的役割を果たしている。MNCに付属するNGOはBONGO（企業組織NGO）で、MNCが人道的イメージを広めるために組織しているものが多い。

欧米では非営利のボランティア組織であるNGOがますます多くの人を雇用するようになっており、米国は労働力の七%以上が非営利のNGOに雇用されている。これは連邦、州政府の公務員総数よりも大きな割合を占めている。<sup>23)</sup> NGOの幹部職員は大企業の幹部に匹敵する給与を受け取るようになっていく。NGOは国際政治にも相当な影響力を持つようになっていく。国連への諮問資格を与えられたNGOの数は国連創設当初は五〇に満たなかったが、二〇〇八年には三一八四にまで増えている。NGOはとりわけ国際人権分野で顕著な活動をしており、国際アムネスティ、ワールドビジョン（一九五〇年設立）などの組織は児童の問題や奴隷制ともいうべき売春目的の人身売買への国際的関心を高めるのを助けている。一九四八年に国連が国際人権宣言を発表したが、現在も新しい奴隷制ともいうべき売春や搾取労働を目的にした人身売買が横行している。女性

の権利擁護もNGOの大きな焦点になっている。一九九五年の北京での国連の女性の権利に関する世界会議では、三五〇〇人以上の参加者の大多数はNGO関係者だった。

NGOの他のアクターとの関係は、協力、吸収、対決などさまざまである。NGOの標的は、主として国家、MNC、IGOである。例えば、NGOは国家あるいはMNCに対して、環境問題、人権問題で対決する場合が多い。NGOは国家のような軍事力もMNCのような経済力も持たないが、メディアを活用した広報により大きな影響力を発揮する。グリーンピースなどは環境問題でメディアを巧みに活用し広報キャンペーンを行っている。特定の問題に多くのNGOが結集するならば、国際政治に対して決定的影響力を持つ場合がある。

IGOとNGOの会員資格を比較するに当たり、次の例を考察するといいい。個人として世界の人権に関心がある場合、アムネスティ・インターナショナルのようなNGOに入会することができる。しかし、個人の場合、国連に加入することはできない。なぜならIGOのメンバーになれるのは国家として認定されている国だけだからである。IGOとNGOはいくつかの点で異なるが、次のような特徴を共有している。<sup>(21)</sup>

- ・ 任意加入制
- ・ 目標、機構、活動方針（方法）などを述べた基本文書（憲章）
- ・ 代表（代議）制諮問会議システム
- ・ 管理、リサーチ、情報機能を扱う常設事務局
- ・ 強制や暴力よりも合意や勧告に基づく手続き

## 九 非国家アクターの将来

非国家アクターは国家のような軍事力や領土を持たないが、国際政治に無視できない影響力を持つ。その影響力はかなりの部分、非国家アクターが特定の領土に縛られず、自律的に自由に活動できることからきている。また非国家アクターは多くの会員から成り立っている場合があり、国際アムネスティは二二〇万人、グリーンピースは二八〇万人、世界野生生物基金(WWF)は五〇〇万人の会員を世界中に抱えている。この会員数も、非国家アクターの国家に対する影響力の要因になっている。このほか、経済力、技術力、知識(情報)などのリソースも、非国家アクターが国際政治における目標を達成するための力になっている。メディアを活用した広報活動も非国家アクターの影響力において重要な要因である。

非国家アクターの重要性が増している半面、伝統的な国家も依然として重要であり続けている。MNCやNGOといった非国家アクターが機能しているのは国家が提供・維持する環境があるからである。国家は非国家アクターが存在し活動する領土、安全、自由を提供している。また国家だけが軍事力を合法的に保持している。場合によっては、国家は領土への支配力を使って非国家アクターの活動を制限し、主権を守ろうとする。中国などの国家が、グーグルなど国境を超えたインターネットによる活動をするMNCを、主権を脅かすものと見て規制に出たりしたのはその例である。

MNCが特定の国に本拠地を置く際に考慮する環境そのものも、税率を始めとする政府が設定する一般的諸条件に左右される。マイクロソフトなどの企業が世界にいかにか大きな影響力を行使しようとも、国家が設定した制限内で、そして国家が制定した制度内で動いていることに変わりはない。

また国家だけが、全幅にわたる課題について、民主的な説明責任と社会全体の代表権を提供しうる。MNCは自社の利益を第一に活動し、NGOは環境、人権など特定の狭い利益のために活動するのに対して、国家は広範な課題について社会全体のあらゆる利害を代表する。

国際機関研究で登場する問題の一つは民主主義の欠落である。これは、国際機関でなされる重要な決定が、開放性、公明性、説明責任という民主主義の原則に則ってなされていないという懸念である。IMF、世銀、EUといった最も影響力のあるIGOの多くで、その政策決定過程を制しているのは政府高官の監督の下で働く技術官僚（テクノクラート）である。「民主主義的管理が及ぶのはごくわずかである。」<sup>(5)</sup> こうした政策決定者が一緒になって、同じ意見を持つ個人からなるエリート集団を形成し、非公開審議でほとんどの重要決定を行う。ドイツやイタリアの有権者はEU閣僚理事会の決定に対し発言権などほとんどないし、インドネシアや韓国の有権者は国が提供する経済支援策の条件に対し発言の場などない。政策決定過程の蚊帳の外に置かれていることへの一般市民の懸念は、一九九九年にワシントン州シアトルで開催されたWTO閣僚会議への抗議をみても明らかである。市民団体は、環境保護や労働権保護への懸念が無視されたことに抗議した。

国際機関の組織構造に関しては、いくつか重要な問題がある。一つは、加盟国と加盟条件に関する問題である。国際機関における表決方法、多数決、重み付け表決、全会一致などの表決方法を採用するかという問題もある。評決方法がさまざまである。国際機関の運営問題もあり、そこには政治指導者の役割、IGO事務局（官僚機構）の規模と効率性の問題が含まれる。またIGOの財源、予算規模なども組織構造に関連した問題である。

政府間国際機関（IGO）は、一つの集合組織を通してそれぞれの国の利益を促進するために、国民国家によって形成される。IGOは加盟国の利益に役立つためにあるのだが、時として、EUに見られるように、加

盟国の選択範囲を制限するような権限を有する IGO が生まれる場合もある。

国際関係は国民国家が扱うのがごく一般的であるが、国連をはじめとする非国家アクターの役割も次第に重要性を増している。国際協調が国益に適うと判断すれば、政府が国家主権の幾ばくかを国際組織に委ねることも、時にはある。制度（組織）としていかに強力であっても、超国家国際機関の一員としての政治、経済、軍事的利益には、時としてとてつもないコストが伴う。国家は、国際協調への願望とできる限りの独立を維持したいという願望の間の緊張関係、常に直面している。

国際機関の目的、役割、その効果を見る上で、評価の現実的基準を持つことが重要である。余りにも高い理想と目標を設定しすぎて期待を裏切られるよりも、実行可能な基準を設定し、その実現度合いを評価することが望ましい。

注

- (1) Kegley, Charles W., Jr. and Shannon L. Blanton, *World Politics: Trend and Transformation*, 2011-2012 Update ed., Wadsworth, 2012, pp.184-185.
- (2) UN World Summit on the Information Society  
[www.itu.int/wsis/tunis/newsroom/index.html](http://www.itu.int/wsis/tunis/newsroom/index.html)  
Tunis Agenda for the Information Society  
<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/of/6rev1.html>
- (3) UN Economic and Social Council, List of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic

- and Social Council as of 1 September 2013, p.1.  
<http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>
- (4) Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations, 2004/2005*, 2004.
  - (5) Mirrany, David, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, 1966, pp.31, 38.
  - (6) Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal, Why States Act Through Formal International Organizations, in *Journal of Conflict Organization*, Vol.42, No.1, 1998, p.29.
  - (7) Blair, Alasdair and Steven Curtis, *International Politics: An Introductory Guide*, Edinburgh University Press, 2009, p.179.
  - (8) Foot, Rosemary, S. Neil MacFarlane and Michael Mastanudo, eds., *U.S. Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, 2003.
  - (9) Lugar, Richard, (Senator, R-IN), on CNN.com, April 12, 2005.  
リチャード・ルーガー上院議員(共和党インディアナ州選出)の二〇〇五年四月十二日CNN.com掲載のコメント。  
<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/050412/ip.01.html>
  - (10) 国際連合広報センター、コフィー・アナン事務総長の報告書および関連資料、「国際連合の改革と刷新」(一九九七年七月一六日の国連総会演説)、一九九七年七月、四頁。  
<http://www.unic.or.jp/files/gaige.pdf>
  - (11) Tabb, William K., *Economic Governance in the Age of Globalization*, Columbia University Press, 2004.
  - (12) Hoffmann, Stanley, World Governance: Beyond Utopia, in *Daedalus*, Vol.132, No.1, 2003, p.27.
  - (13) Slaughter, Anne-Marie, The Global Community of Courts, in *Harvard International Law Journal*, Vol.44, 2003, p.83.
  - (14) Coates, Neal, The United Nations Convention on the Law of the Sea, the United States, and International Relations.

- Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Honolulu, March 2005.
- (15) Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown, 1977.
  - (16) Hahn, Richard and Kenneth R. Richards, 'The Internationalization of Environmental Regulation', in *Harvard International Law Journal*, Vol.30, 1989, pp.421-446.
  - (17) Zacher, Mark W., 'Toward a Theory of International Regimes', in *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.1, 1990, pp.139-158; Young, Oren R., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, 1989.
  - (18) シモン・マトソン「自由に基づく恒久平和をー民主国家の連帯を軸とするインターネットシンポジウム『フォーリン・アフェアーズ』(日本語版)』二〇〇七年十一月号。  
<http://www.foreignaffairs.jp/essay/200712/mccain.htm>
  - (19) [www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm](http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm)
  - (20) Archer, C., *International Organizations*, 3<sup>rd</sup> ed., Routledge, 2001, p.42.
  - (21) Held, D. and A. McGrew, *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*, 2<sup>nd</sup> ed., Polity, 2007, p.105.
  - (22) American Israel Public Affairs Committee, *Near East Report*, 2004, pp.87-88.  
[www.aipac.org/rearereport.cfm](http://www.aipac.org/rearereport.cfm)
  - (23) Nye, Joseph S., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2002, p.45.
  - (24) Bennett, A. LeRoy, *International Organizations: Principles and Issues*, 5<sup>th</sup> ed., Prentice-Hall, 1991, p.2.
  - (25) Keohane, Robert O., 'International Institutions: Can Interdependence Work?', in *Foreign Policy*, Vol.110, 1998, pp.82-96.

