

地球公共財と NGO

——あらためて NGO の正統性について考える——

大 芝 亮*

1. はじめに
2. なにが地球公共財か
3. なぜ NGO は参加できるのか
4. おわりに—地球公共財間の調整へのとりくみ—

1. はじめに

グローバル・ガバナンスにおける私的レジームの発展が注目されている¹⁾。企業が商品や基準を標準化し、相互の行動に（実質的な）ルールを適用していくことは当然に受け入れられる。さまざまな規格における世界標準の設定や会計監査基準の共通化などが例であろう。

なぜ、地球公共財の管理・運営に企業や NGO などの民間アクターが参加できるのだろうか。いかに私的レジームが台頭し、企業・経済団体や NGO の役割が増大しようとも、この正統性に対する質問が繰り返される。

そこで、本論文では、この問いについて考察するために、まずなにが地球公共財なのかについて整理し、次に、地球公共財の維持・管理への民間アクター参加の理論的根拠および実態について分析する。最後に、地球公共財同士の「衝突」という、まさに「政治」の問題に NGO はどのように対応しているのか、なぜ関わることができるのかについて検討する。なお、地球公共財と国際公共財について、本論文では特に区別せずに、地球公共財ということばに統一して用いる。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第8巻第2号2009年7月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

1) 山田高敬「多国間主義から私的レジームへ—マルチステークホルダー・プロセスのジレンマ」大芝亮・古城佳子・石田淳編『国境なき国際政治』（日本国際政治学会編『日本の国際政治学（第2巻）』有斐閣、2008年所収、57～74頁）。

2. なにが地球公共財か

インゲ・カール等は、地球公共財について、その便益が強い公共性と普遍性をもっているものと定義する²⁾。ここでいう公共性とは「消費の非競合性」と「非排他性」によって特徴づけられ、普遍性については、複数の国家、複数の人間集団、昭代世代も含む複数の世代にとって便益となっているかどうかを判断基準とする³⁾。また、スティグリッツは、カール等の編集による書物に所収されている論文で、「世界の誰もが利益を享受できるような無制限の公共財も存在する」と述べ、そのような五つの地球公共財として、「国際的な経済安定性、国際的な安全性（政治的な安全性）、国際的な環境、国際的な人道主義支援、そして知識」を挙げる⁴⁾。

地球公共財について、このような一般的な定義は広く受け入れられるが、しかし、地球公共財については冷徹な見方も存在する。すなわち、各国政府はそれぞれのパロキユアルな利益を追求していながら、公式の場では地球公共財ということばを用いるという主張がある⁵⁾。たとえば、自由貿易体制は果たして公共財か、経済的先進国にとり有利な秩序に過ぎないのではないかという疑問は従来からも提起されてきたし、また、覇権安定論においては、覇権秩序を公共財として議論を組み立てているが、覇権秩序は果たして公共財なのか、覇権国の私的財ではないのかという論争も見られた⁶⁾。

このように、なにが地球公共財かということは決して自明ではない。結局、国際社会の規範に照らして判断することになる。そして、最近では、この国際社会の規範形成において、民間アクター、特にNGOの果たす役割が重要であるとの議論が広まっている。いいかえれば、具体的に、なにが地球公共財かを考える上

2) Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999 (FASID国際開発研究センター訳『地球公共財—グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞社、1999年)、30頁。

3) 同上、30頁。

4) ジョセフ・E・スティグリッツ「地球公共財としての知識」同上、157頁。

5) Bruce Cronin, *Institutions for the Common Good: International Protection Regimes in International Society*, Cambridge University Press 2003, p. 13.

6) Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, 39-4, 1985, pp. 579-614.

で、NGOは強い影響力をもっているといえる。フィネモアは、このような機能をもつNGOを規範企業家 (norm entrepreneurship) と呼ぶ⁷⁾。

カーペンターもまた、NGOが規範起業家として機能していることを主張する。彼は、NGOのキャンペーンが一般市民に強い影響を及ぼしていることを明らかにするために、NGOは、キャンペーンを張る場合、どのような基準でトピックを取り上げるのかを調査した⁸⁾。その際、トピック選択の基準として、(1)トピック・イシューの特質による、(2)既存の道徳観念にどのくらい一致するか、既存の道徳との認識の共有度合いによる、(3)パブリック・ビジビリティ (public visibility) による、という三つの仮説を提示する。NGOのハイパーリンクや主要テキストの計量分析を行った結果、これらのいずれかに基づいてトピックが採択されるというよりは、むしろそのトピックが自分たちのネットワークの管轄事項かどうか、自己のNGOネットワークの活動実績にどのような影響を及ぼすか、あるいはNGOネットワーク内でコンセンサスを得ることができるかどうかに関わり、すなわちNGO自身に関わる要素により決まるとの結論を得ている⁹⁾。

日本においても、土佐弘之は、国際刑事裁判所 (ICC) のケースを取り上げ、「国際規範秩序の再編は、…覇権国の米国ではなく、ミドル・パワーとトランスナショナルなネットワーク」が生成・普及した規範が推進力となったと解釈し、この事例は、「多様な構成的権力によるグローバルな立憲的秩序への変化を示している」という¹⁰⁾。

3. なぜNGOは参加できるのか

地球公共財の管理・運営に、国際組織や主権国家などの公共的なアクターが参加することは当然視されるのに対して、企業やNGOなどの民間アクターが参加

-
- 7) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, 52-4, Autumn 1998, pp. 887-917.
 - 8) R. Charli Carpenter, "Studying Issue (Non)-Adoption in Transnational Advocacy Networks," *International Organization*, 61-3, 2007, pp. 644-646
 - 9) *Ibid.*, p. 663.
 - 10) 土佐弘之「グローバルな立憲秩序と逸脱レジーム：ICCプロセスの事例を中心に」『国際政治（国際秩序と国内秩序の共振）』147号、2007年、6頁。

することについては、常になぜ、あるいはどの企業やNGOは参加できるのか、という問いが投げかけられてきた。

この問いに対して、公共性概念が変化しているからという説明がある。齋藤純一は、公共性には、「国家に関係する公的なもの (official)」、「すべての人々に関係する共通のもの (common)」、「誰に対しても開かれているもの (open)」という三つの意味があるという¹¹⁾。公共性の意味をオフィシャルであるとする政府機関だけが公共的活動を推進するが、公共性をコモンあるいはオープンという意味であると理解すると、経済団体やNGOなどの民間団体も公共的活動を担うことができるというのである。これに関連して、「公」と「私」をめぐる議論も活発に行われるようになった¹²⁾。

(1) 理論からの説明—私的権威と道義的権威

ホールとビアステッカーは、市場には私的権威があり、NGOにはモラル権威があるとして、民間アクターの正統性を主張する¹³⁾。彼らの議論は以下のように整理できる。

権威とは、パワーを制度化した形態あるいは表現であると定義され、下位のものとは上位の権威を受け入れることに同意する。このような同意は、説得、信頼、共感により得られるのであり、強制によるものではない¹⁴⁾。そして、「だれを権威として認めるかという合意あるいは社会的承認は、公的に表現されるべき」であるとする。つまり、特定の規範に同意する、特定の規範を承認する公式声明を發表するという方法、あるいは特定のルーティーン・ワークを受け入れるなどのオープンな方法で行われる必要があるという¹⁵⁾。

国家がかつて主権者として有していた為替取引、通貨安定、貿易政策などに関

11) 齋藤純一『公共性』岩波書店、2000年、viii～ix頁。

12) 佐々木毅・金泰昌編『公共哲学』（全10巻）、東京大学出版会、2002年。

13) Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker eds., *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, (CSIR: Cambridge Studies in International Relations), Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

14) *Ibid.*, p. 4.

15) *Ibid.*, p. 6.

する権限が、経済のグローバル化に伴い失われてきており、これに呼応して私的権威が登場してきている。特に、技術・金融の分野でプライベート権威の台頭は顕著であるが、この分野に限定されているわけではなく、アメリカ版リベラリズムが世界的に拡大した結果、国際政治経済の諸問題は全体として市場メカニズムで処理される傾向が強まり、私的権威がさまざまな規制を行うようになっていくという¹⁶⁾。

しかし、国際政治経済分野において主権国家は私的権威に全て取って代わられたわけではない。確かに、市場においてはグローバル・スタンダードの登場や会計基準の標準化など、私的権威による事実上の管理・運営が進んでいるが、こうした議論は、サプライ・サイドに焦点をあてるものである¹⁷⁾。ディマンド・サイド、即ち消費者の側でも市場中心主義を進めることが正統なものとして受け入れられているだろうか。労働団体や環境NGOによる反グローバル化運動が展開していることを考えると、事態はそう単純ではないといえよう¹⁸⁾。また、市場の失敗・危機が生じた時には国家の登場が不可欠になることは、現在の世界的な金融危機において見られることである。

ホールとピアステッカーは、NGOについては道義的権威としての正統性が認められているという。その理由は、まず、NGOの問題提起に対しては「市民からの支持」という市民的正統性 (popular legitimacy) が認められているからであり、そうでなければ、NGOのロビー活動は成功しないからである¹⁹⁾。また公平性・中立性も重要な要素である。加えて、専門家としての知識を提供する点でも、NGOにはモラル的権威が認められているという。アドボカシーや事業活動において、NGOのプロフェッショナルリズムが広く認知されているということである。

16) *Ibid.*, p. 12.

17) Saskia Sassen, *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press, 1996 (伊豫谷登志翁訳『グローバリゼーションの時代—国家主権のゆくえ』平凡社、1999年)。

18) 山田敦「反グローバリゼーションの諸位相」『一橋法学』第1巻第2号、2002年、406～423頁。

19) Hall and Bierstecker, *op. cit.*, p. 14.

(2) 現実からの検討

ホールとビアステッカーの議論はどの程度、現実において妥当なのだろうか。市民的正統性については、確かに人口比における会員数も非常に高く、またさまざまな場でその活動を紹介し、市民に対する透明性を確保しようとしている欧米のNGOについてはいえるかもしれない。しかし、会員数が欧米のNGOと比べ非常に少なく、また活動の歴史もいまだ浅く、一般の市民にとりなじみがあるとは決していえない多くの日本のNGOについてもいえる議論だろうか²⁰⁾。

国連経済社会理事会ではNGO登録制を採用し、経済社会理事会と協議資格を有することのできるNGOについて、経済社会理事会決議(1996/31)では、民主的に採択された憲章をもつこと、メンバーに対するアカウンタビリティの仕組みがあること、個人メンバーまたは各国のメンバー団体からの拠出金を主要財源とすることなどを要件として定めている²¹⁾。

しかし、1980年代に開催された一連の国連でのグローバル会議ではNGOの参加資格は大きな問題となった。地球サミットで設立された持続可能な開発委員会(1993年活動開始)では、最終的に、参加を希望するすべてのNGOに参加資格が認められた。しかし、委員会での審議を進めるなかで、参加NGOの能力に問題があるとか、国内に顔が向きすぎている組織があるというような批判も行われた²²⁾。ホールとビアステッカーがNGOの正統性の基準として挙げた、市民的支持および客観性・中立性の点では仮に問題がないとしても、専門性の点で基準に達していなかったということになる。こうして、2000年の世界女性会議では、

20) NGOは他の類似の団体と以下の4点において区別される。第1は、公共性のある非営利的目的の実現を掲げる点である。この点で、NGOは特定グループの利益実現を主目的とする利益団体・圧力団体や営利企業と区別される。第2に、NGOは財政的および人的に政府から自立していることが必要である。この点で官庁が設立した公益法人や外郭団体とは区別される。政府系の諸団体は、非営利目的を掲げるという点でNPOではあっても、NGOとは呼べない。第3に、メンバーシップが一般人に開放されていることである。会員資格が特定の人間・団体に限定されている労働組合や財界・業界組織は、たとえ公共的目的の実現を掲げていてもNGOとは見なし難い。第4に、政治権力の獲得を目標とはしない。政党も確かに公共性を掲げるが、この点でNGOとは区別される。

21) 馬橋憲男『国連とNGO：市民参加の歴史と課題』有信堂、2001年、27～28頁。各国の国連協会には協議資格が認められているが、政府からの自立性について日本の団体と米国の団体では違いがある。

22) 毛利聡子『NGOと地域環境ガバナンス』築地書館、1999年、157～158頁。

経済社会理事会の協議資格を有する NGO と 1995 年の第四回世界女性会議で参加を承認された NGO に限定して参加が認められることになった。そして、これらの協議資格を有する NGO のなかから、NGO の地理的バランスおよび多様性を考慮し、また選考過程では公平かつ透明性を確保しながら、全体会議での発言者を選考する方法が採られた²³⁾。

国連総会をはじめ、国連の諸フォーラムを単なる政府間組織ではなく、世界市民社会の代表機関として捉え、国連の民主的運営やアカウンタビリティの確保を考えると多数の NGO の参加が不可欠となる。しかし、参加者数の拡大はフォーラムの機能の低下につながりかねないというジレンマがあったのである。

世界銀行やアジア開発銀行のインスペクション・パネル制度に NGO が参加できる点も、アドボカシー型 NGO の正統性の問題を考える上で示唆に富む²⁴⁾。

世界銀行やアジア開発銀行のインスペクション・パネル制度とは、これらの国際開発金融組織が融資するプロジェクトが対象地域の環境破壊や地域住民の人権侵害を引き起こすことが危惧される場合に、地域住民が異議申立てを行う制度である。適切な環境保護対策の実施、強制移住に対する補償、社会的弱者支援措置、プロジェクト自体の延期・中止などを求めることができる。そして、現地もしくは他国の NGO などの代理人による申立ても、代理権が付与されていることが確認できれば、認められる²⁵⁾。そして、地域と関連の深い現地 NGO に加え、先進国の NGO にもパネル申請を行う資格が認められている。これは代理権付与という民主的手続きにその正統性の根拠を求めることができよう。

実際に世界銀行の場合、設立以来 2002 年までの約十年間において、現地住民・NGO が 16 件、現地住民・NGO と先進国 NGO の共同申立てが 10 件、先進国 NGO による申立てが 1 件、それぞれ行われている²⁶⁾。先進国 NGO には専門家として問題提起のための国際キャンペーンを張り、先進国の市民にも訴えかけていく役

23) 内閣府男女共同参画局ホームページ「国連特別総会『女性 2000 年会議』への NGO の参加資格等について」 <http://www.gender.go.jp/wy2000/ny0303.html>

24) 松本悟『被害住民が問う開発援助の責任: インスペクションと異議申し立て』築地書館、2003 年。

25) 同上、159 頁。

26) 同上、143～145 頁。

割がある。ケックとシッキンクはこれをブーメラン・パタンと呼ぶ²⁷⁾。世界銀行等のインスペクション・パネルは、このブーメラン・パタンを制度的に保障するものといえる。

次に、事業型NGOはなぜ国境を越えた活動が許されるのだろうか。自然災害援助の場合、専門的技術をもつNGOがエキスパートとして外国の被災地において活動を展開することは人道的見地から受け入れられやすい。しかし、2008年のミャンマーでのサイクロン被害や中国・四川大地震では、それぞれの政府は、外国政府および外国NGOからの支援受入について、当初消極的姿勢を見せ、あらためて、自然災害援助の場合でも、基本的には受入国の同意・要請が必要なことを思い起こさせることになった。

従来、人道援助の場合、NGOが国境を越えて活動を展開することは、従来はあまり問題視されなかった。人道主義は国際社会の規範として確立しており、NGOの人道支援活動にはモラル的権威の構成要件である客観性・中立性が備わっていると考えられていたからである。しかし、1990年代になると、旧ユーゴスラビアやルワンダなどの紛争地域では、人道支援活動の客観性・中立性とはなにかが問われるようになってきた。難民支援における軍民協力の推進も、人道支援における中立性について問題を提起している²⁸⁾。NGO活動の客観性・中立性を前提に、NGOの正統性が認められるとばかりはいえなくなってきたのである。

人道主義の理念について国際社会では広く同意が存在しているとはいえ、そこでは国家間紛争が想定されていた。しかし、国内紛争が主流となり、テロをはじめとする新しい脅威が登場している今日、人道主義の理念をいかに実現するかについて意見は分裂している。ホールとピアステッカーは、NGOにはモラル権威があるとするが、モラル権威たりうる基準である中立性・客観性の問題に、いま、NGOは悩んでいるのである。

27) Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, pp. 12-14.

28) 篠田英朗、上杉勇司編『紛争と人間の安全保障：新しい平和構築のアプローチを求めて』国際書院、2005年。

4. おわりに—地球公共財間の調整へのとりくみ—

地球公共財について、従来、国際政治学では、国際環境レジームや国際人権レジームなど、イシューごとに形成される国際レジーム論を用いて分析することが多かった。しかし、たとえば、環境保全と経済発展の両立が決して容易ではないように、現在では、イシューの複合化が進展し、「複数の地球公共財の衝突」が起きている²⁹⁾。冷戦後、貧困緩和、地球環境保護、人権保障、民主主義促進、テロ防止、自由貿易の推進などを世界秩序の安定のために不可欠な目標として掲げるようになったが、実際には、これらは相互に両立するとは限らない。その時、問題となるのが、こうした目標あるいは地球公共財のうち、どれを優先して相互に調和をはかるかという優先順位の問題である。

国際関係理論においては、こうした複合化する問題を分析するために、国際レジーム論に代わり、グローバル・ガバナンスの概念が登場してきた。このことは確かに定着し、多様な地球公共財相互の関係・優先順位について、理論的・実証的な研究も登場してきているが³⁰⁾、いままグローバル化時代の世界秩序像を示すことばという程度で使われている。

他方、現実の世界では、地球公共財相互の優先順位の問題は、さまざまな方法で対処されてきた。たとえば、政府開発援助 (ODA) という地球公共財については、民主化努力や人権保障努力などを供与の条件とするというコンディショナリティ政策が採られた。こうして、人権ウォッチの NGO や民主化支援の NGO の意見は、政府の政治的コンディショナリティ政策の実施にも影響を及ぼしていった。また、ODA によるプロジェクトの審査基準として環境ガイドラインなどを設定することにより、経済発展と環境保全の両立を図ってきた。そして、日本の国際協力銀行 (JBIC) や国際協力機構 (JICA) では、NGO も参加して、こうした環境ガイドラインが設定されてきた。

このように NGO は、さまざまな地球公共財の間の優先順位や両立の方法をめぐる政策形成に参加するようになってきているが、その正統性の根拠のひとつに、開

29) 古城佳子「グローバル化における地球公共財の衝突—公と私の調整」17-34頁。

30) 同上。太田宏「地球公共財と NGO—地球気候の安定化と生物多様性の保全を求めて」(大芝他、前掲書、75~94頁)。

発援助に携わる機関が、自身のガバナンスの向上のために、情報公開と市民参加を方針として掲げるようになったことがある。たとえば、日本においても、ODA大綱において、情報公開と市民参加が謳われるようになっており、こうした理念のもとで、外務省、大蔵省・財務省、JBIC、JICAそれぞれとNGOとの定期協議が制度化されている。

もとより、定期協議のありかたをめぐっては、現在でも意見の相違は存在する。JBIC-NGO定期協議では、参加資格は協議会の趣旨に賛同するNGO／個人であるのに対して、JICA-NGO協議会では、構成メンバーはネットワークNGOとされており、個別NGOはオブザーバー参加するためにはネットワークを通じて毎回応募することになっているが、この点を改善してほしいとの希望もNGOにはある³¹⁾。また、JBICとNGOの定期協議では、政策をめぐる協議と実務・実施に関する連携ミーティングを別々にするかどうかで、JBICとNGOおよびNGO内部でも意見の相違が見られる。いかにマルチ・スティックホルダーの参加を確保するか。具体的な形態をめぐる試行錯誤の状況が、上記の定期協議のありかたをめぐる議論にも現れている。

最後に、地球公共財の維持・管理に参加するNGOの正統性はなにか、という本論文のテーマからは若干外れるが、さまざまな地球公共財の両立をコンディショナリティや環境ガイドラインの設定などで対処しようとしてきた先進諸国の政策が、中国やベトナムなどの新ドナーによる挑戦を受けていることを述べておきたい。特に、中国は、アジア、中南米、アフリカなどの諸国への経済援助を増大し、その年間総額が15億ドルから20億ドルだと推算されている。20億ドルとした場合、それは日本のODA総額（平成19年度）の3分の1に相当する。そして、欧米諸国や日本の場合と異なり、中国は、経済援助供与にあたり、政治的透明性、人権尊重、腐敗防止、環境保護などの条件をつけていない³²⁾。そして、開発途上国の政府はコンディショナリティのない中国からの経済援助を歓迎している。

このような中国の経済援助政策は、人権保障、環境保全と経済発展などの地球

31) 新JICAにおけるNGOとの協議のありかたについて（2007年5月16日）（[http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/ngo_jbic/2007/pdf_21/jbic03.pdf#search=NGOの参加資格 定期協議](http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/ngo_jbic/2007/pdf_21/jbic03.pdf#search=NGOの参加資格%20定期協議)）。

公共財の優先順位の調整を図ってきたコンディショナリティ政策を骨抜きにするものとして、NGOも批判している。中国やベトナムなどの新興ドナーをOECDに取り込むか、あるいは別の協力枠組みを形成するか、なんらかの方法で対応する必要に迫られている。

32) 小林誉明「中国の援助政策—対外援助改革の展開—」2008年、33頁 (http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/35_06.pdf#search='小林 誉明 中国の対外援助')。『産経ニュース』2007年10月3日 (<http://sankei.jp.msn.com/world/china/071003/chn0710031813002-n1.htm>)。