

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——

鈴木 淳 一

はじめに

第一章 協議制度の概観

第二章 これまでの協議取決めの特徴

第三章 NGOをめぐる国際環境の変化

第四章 経済社会理事会決議一九九六／三二
おわりに

はじめに

国際連合憲章は、その第七一条⁽¹⁾で、経済社会理事会が、「民間団体 (non-governmental organizations)」(ただ

し、本稿では、一般名称となった「NGO」という文言を用いる⁽²⁾と協議 (consultation) を行うための取決めを取り結ぶことができる⁽³⁾として、

同条を受けて、現在までNGOと経済社会理事会との関係を規律してきたのは、一九六八年の経済社会理事会決議二二九六(XLIV)「民間団体との協議取決め」であった⁽⁴⁾。同決議は、一九五〇年の経済社会理事会決議二八八B(X)⁽⁵⁾を改定したのだが、NGOと国際機構の関係を規律する規則としては代表的なものである⁽⁶⁾。

もっとも今日では、NGOの国際的な評価は、同決議の採択当初とは比較にならないほど高まり、国連との関係を越えた国際社会の様々な分野で、グローバルなガバナンス(Global Governance)⁽⁷⁾に不可欠とされる、グローバルな「市民社会」(Global Civil Society)⁽⁸⁾を形成していると言われる。本稿は、そのようなNGOを中心としたグローバルな市民社会の国際法上の位置づけを解明することを目的とした博士論文の一部を構成する。NGOが関与する国際法上の様々な法領域の中でも、本稿では特に、国連経済社会理事会とNGOとの関係を規律してきた協議制度に焦点を当てる。

今日では、このようなNGOの台頭と国際環境の変化のため、従来の協議制度の改定が求められるようになってきた。それゆえ、経済社会理事会は、一九九六年七月二五日に、決議一九九六/三一(以下、新取決め)を採択⁽⁹⁾し、これによって経済社会理事会とNGOの協議取決めに関する決議二二九六(XLIV)は改定された。本稿は、従来の協議取決めを支えてきた特徴とはどのようなものであったのか、そしてそれらの特徴がその後の国際社会の変化を経て、いかに今回の新取決めにおいて変更されたか、又は、継続されたのかを検討するものである。

本稿では、第一章で、まず一般国際法上のNGOの地位を確認し、次にNGOと経済社会理事会との協議制度について概観する。第二章では、冷戦下に作成された決議二二九六(XLIV)を含めたこれまでの協議取決めの特

徴を説明した後、それらが国家指向的性質を有していたことを提示する。そして、第三章で、決議二一九六（XIV）採択以降の国際社会の変遷とNGOの役割の増大を論じ、しかる後に第四章で、今回の改定作業とそれら作業の結実した経済社会理事会決議一九九六／三二を検討することとする。

- (1) U.N. CHARTER art.71. 同条を引くことは、以下の文献を参照。LELAND M. GOODRICH, EDVARD HAMBRO AND ANNE PATRICIA SIMONS, CHARTER OF THE UNITED NATIONS-COMMENTARY AND DOCUMENTS 443-446 (3rd and Revised ed., 1969) [hereinafter cited as GOODRICH & HAMBRO]; INTERIM COMMITTEE OF CONSULTATIVE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, CONSULTATION BETWEEN THE UNITED NATIONS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (1949, reprint 1978); UNITED NATIONS, 3 REPERTORY OF PRACTICE OF UNITED NATIONS ORGANS 551-561 (1955) [hereinafter cited as PRACTICE OF UNITED NATIONS ORGANS]; Rainer Lagom, Article 71 in THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS-A COMMENTARY 902-915 (Bruno Simma ed., 1985). また、次の文献も参照。ブラン・ブノワ・ジャン＝ピエール・ロット共編（中原喜一郎・斎藤恵彦監訳）『ロマンテール国際連合憲章・下巻』二五九―二七五頁（東京書籍、一九九三年）。

- (2) 一般国際法上、NGOの定まった定義は存在しない。See Anthony J.N. Judge, *List of Problems hindering INGO Action in THE FUTURE OF TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS FROM THE STANDPOINT OF A NEW WORLD ORDER* (proceedings of symposium, Geneva, 1976) 189, 190 (1977). また、国際法学会編『国際関係法辞典』六六〇頁（三省堂、一九九五年）も参照。

- (3) 協議取決めの法的性質について、高野雄一はその性質が明らかではないが、国連等国際機構の内部規則に従って国際機構において一定の限られた地位を与えられるもの（付従契約的）とする。高野雄一『全訂新版 国際法概論・上』七九頁（弘文堂、一九八五年）。

- (4) E.S.C. Res. 1296 (XLIV), 23 May 1968, reprinted in CHIANG PEI-HENG, NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AT THE UNITED NATIONS-IDENTITY, ROLE AND FUNCTION 295-308 (1981). 同決議を引くことは、以下の文献を参照。Michael M. Gunter, *Toward A Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental*

- Organizations?*, 10 VAND. J. TRANSNATL. L. 557 (1977). また、以下の文献も参照。斎藤鎮男「国連NGOの役割増大と市民参加」〔斎藤鎮男『国際連合の新しい潮流(改訂増補版——国際秩序の構造変化への対応——)』所収、一一九頁以下(東京新有堂、一九八四年)〕。福田菊『国連とNGO』(三省堂、一九八八年)。
- (5) E.S.C. Res. 288 (X), 27 February 1950 *reprinted in* J. J. LADOR-LEDERER, INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND ECONOMIC ENTITIES 387-395 (1963).
- (6) 経済社会理事会とNGOの協議取決めは、他の国際機構のNGOとの協議取決めのモデルとなっている。Marcel Merle, *A legal tangle: the "Status" of non-governmental international organizations between international law and national laws*, 47 TRANSNATL. ASSOCIATIONS 324, 326 (1995).
- (7) グローバルなガバナンスとは、以下の文献を参照。COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD—THE REPORT OF THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995) (邦訳は、グローバル・ガバナンス委員会(京都フォーラム監訳)『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして』(NHK出版、一九九五年))。RICHARD FALK, ON HUMAN GOVERNANCE—TOWARD A NEW GLOBAL POLITICS (1995)。大森亮、山田敦「グローバル・ガバナンスの理論的展開」『国際問題』四三八号二—四頁(一九九六年)。
- (8) 「グローバルな市民社会」という文言は、様々な意味で用いられているが、本稿では、国家や国際機構と協力して行われるNGOの活動の総称とし、規範的な用語ではなく記述的な用語として用いる。グローバルな市民社会については、以下の文献を参照。COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *id.*, at 253; Richard Falk, *Politically Engaged Spirituality in an Emerging Global Civil Society*, 15 Revision 137 (1993).
- (9) E.S.C. Res. 1996/31, 25 July 1996.

第一章 協議制度の概観

一 一般国際法上のNGOの地位

国際法は、伝統的に、原則として、国家間の関係を規律し、かつ国家間の合意に基づいて成立するものであると言われてきた。⁽¹⁰⁾ すなわち、①国際社会と国内社会とを明確に分離したものとして扱い、②国際社会を構成するのは原則として国家のみとし、国家以外の主体が国際社会で活動するためには、国家間の合意を要求し、③国内社会において国家は専ら排他的な管轄権を行使するものとし、領域国以外の主体が関与するためには当該領域国の許可を要求し、④自国の国内問題を国際社会に提示するか否かの決定権は、基本的にその国家が独占することとしていた。この国際法の国家指向的性質は、NGOにとって、以下述べる二つの意味でその法的地位を不安定なものとしてきた。⁽¹¹⁾

(1) まず、NGOは、国家と異なり国際法上の本源的主体ではないから、⁽¹²⁾ 国際的平面で活動するためには、国家や国際機構によって、国際法上の権限が付与されなければならない。⁽¹³⁾ NGOについての条約中での言及も、NGOに対して権限を付与するためのものが多い。⁽¹⁴⁾ このような権限付与又は剝奪の要件がいかなるものであるかは、権限を付与又は剝奪する手続規則によって定められる。本稿で扱う協議制度もNGOに対して国際法上の権限を付与する手続の一つにはかならない。

もっとも、たとえNGOにある種の権利を国際法上認めたとしても、その権利の付与がまったく恣意的になされ

れば、実質上、権利を与えないことと同じとなってしまふ可能性がある。国家によるNGOに対する権限付与や資格の剝奪・停止について、広範な裁量が認められていたり、またその運用が恣意的である場合には、NGOの国際法上の地位は不安定となる。本稿で検討する協議制度においても、協議資格の認定、資格の停止又は剝奪、NGOによる仮議題の提出に際して、いかにNGOの地位が保障されているか、検討される必要がある。

(2) 次に、現状では、NGOの設立を規律する一般国際法は存在せず、それゆえ、NGOは国内法に基づき設立されるのが普通である。¹⁵ もっともNGOは、複数の国家で活動する場合があるが、特定の条約(たとえば「国際NGOの法人格の相互承認に関するヨーロッパ条約」)¹⁶ がないかぎり、それぞれの国の国内法によって別個にその設立が認められなければならない。また国際NGOについては特別の地位を認めた国内法を持つ国は希である。¹⁷ さらに、外国で設立されたNGOがある国の領域で活動する場合には、当該領域国の許可を得なければならないし、またその活動は現地当局の外貨規制などの行政的規律の対象となる。¹⁸ 国際機構がNGOと協力して何らかの活動を行う場合、通常、その活動が行われる国が当該NGOの活動を許可していることが前提となる。¹⁹ したがって、国際法上、各国は、それぞれの国内で設置されるか活動するNGOについて、法的規制を行うことができる。²⁰

NGOをめぐる二つめの問題は、ある国の国内で、当該領域国に対し批判的な活動を行うNGOに対して、国家がこのようなNGOを規制する権限を行使して、その活動を制限し、当該活動を妨害したり、違法化したりしていることである。それゆえ協議資格制度をめぐることも、これらのNGOの国内での活動に対して、国家の側が国家主権や内政不干渉原則を根拠として、当該NGOを国際的平面上で非難するということもまた行われてきたのである。

二 協議制度の概要

国連憲章は、その前文で、「われら連合国の人民は（WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS）」という文言を用いているにもかかわらず、国連での政策決定は、国家の排他的な特権とされ、国連は市民から構成される世界議会の設置をその憲章の中に包含することはなかった。⁽²¹⁾ 国際連合は本質的に国家間の機構である。⁽²²⁾ たとえば、国連憲章第七一条が、NGOについて『非（non）政府組織という文言を用いているのも、国家を中心とした世界があり、NGOがその国家的世界の外にあることを示唆するものである。⁽²³⁾

もちろん、協議取決めそのものも、NGOに対して、包括的な国際法上の主体性を与えるものではない。⁽²⁴⁾ これに関連して、特に決議一二九六（XLI V）は、その第二項で、国連憲章の第六九条と第七〇条により国家及び国際機構について認められている経済社会理事会への投票権を伴わない「参加（participation）」と、NGOについて認められている第七一条で規定された「協議（consultation）」とは別個のものであり、後者は、NGOが国家や国際機構のように経済社会理事会に参加することを許容するものではない、と確認している。⁽²⁵⁾ さらに、決議一二九六（XLI V）の第一三項は、当該取決めによって、経済社会理事会が、政策と活動を調整するという、憲章が予定していた活動を行うための機関から、討論を目的とした一般的なフォーラム（general forum for discussion）へと変容することはないことを確認している。⁽²⁶⁾ また、協議制度は、経済社会理事会とNGOとの関係を規律するのみであり、第三者（国家や他の国際機構）に対するNGOの客観的権利を創設するものではない。⁽²⁷⁾

このような協議制度の限定的特徴は、まさに、先に論じたNGOの国際法上の不安定さを反映したものであ

た。以下、本節では、NGOと経済社会理事会との協議制度について、その一般的性質を概観する。

(1) 従来の取決めは、協議制度の目的として、①経済社会理事会又はその下部機関が、協議取決めがなされた主題について特別な能力を有するNGOから、専門的な情報や助言を得ることと、②多数の国の、世論の重要な部分を代表する団体 (organizations which represent important elements of public opinion in a large number of countries) が見解を表明できるようにすること、の二つを挙げている(決議二二九六(XLIV)第一四項)⁽²⁸⁾。それゆえ、同協議制度を支えているNGOの正当性は大きく二つに区分できるといってよい。すなわち、①NGOが有する「専門性」と、②NGOが世論を代表しているという「代表性」である。後述するように、この代表性という概念は、協議取決めにおいて、前者の専門性とともに、特にNGOの協議資格の与奪の基準として用いられてきた⁽²⁹⁾。

(2) さらに、決議二二九六(XLIV)では、NGOに協議資格が付与されるために以下のことが要求された。

① 団体が、国際的な経済・社会・文化・教育・保健・科学・技術・それらの関連事項に関係するか又は人権問題に関係する、経済社会理事会の権限内の問題に関するものであること(第一項)。

② 団体の目的が、国際連合憲章の精神、目的、原則に合致するものであること(第二項)。

③ 団体は、それ自らの目的、任務、活動の性質及び範囲に従って、国際連合の事業を支援し、その原則・活動に関する知識を普及するように努めなければならないこと(第三項)。

④ 団体は、代表的性質を有し、また国際的資格を認められたものでなければならないこと(第四項)。その対象、利益、基本的見解が類似している多くの団体が存在する場合、経済社会理事会との協議のために、共同委員会を設けるか、または全体を代表して協議を行う他の代表機関を設けなければならない。

- ⑤ 団体は、しっかりした事務局 (established headquarters) と執行職員 (executive officer) とを有すること。そして、民主的に採択された規約 (constitution) を持ち、同規約には、総会等の意思決定機関たる代表機関によって政策が決定され、当該意思決定機関に対して執行部 (executive organ) が責任を負うべきことが規定されていないこと（第五項）。
- ⑥ 団体は、その代表を通じて、構成員に代わり発言する権限を持つべきこと（第六項）。
- ⑦ 団体は、その構造の点で国際的であって、同団体の政策及び行動について投票権を行使しうる構成員を有すべきこと（第七項）。
- ⑧ 団体の基本的財源は、主として国内支部 (national affiliates) 又は個人の寄付金によらなければならないこと。政府からの直接・間接の財政支援その他の援助は、国連事務総長を通じて経済社会理事会のNGO委員会に公開で報告され、同団体の財政記録に完全に記載され、かつ国連の目的に従って用いられなければならないこと（第八項）。
- (3) NGOが、これらの要件を満たしているか否かを審査するのは、経済社会理事会の下に設置されたNGO委員会 (Council Committee on non-governmental organizations) であり、同委員会は新規の協議資格の申請について審査し、経済社会理事会に対して勧告を行う（第四〇項 (a)）。⁽³⁰⁾ NGO委員会は、当初は五人の政府代表から構成されたが、その後、構成人数が拡大され、現在では、衡平な地理的代表 (equitable geographical representation) を考慮して（第三九項）⁽³¹⁾ 選出された一九ヶ国の政府代表から構成される。同委員会の決定は、従来、実行上、コンセンサスで行われ、一国でも反対すれば申請は却下された（もっとも、一九九三年三月のNGO委員会では、票決によって協議資格の許否が決定された）⁽³³⁾。

(4) また、従来の取決めでは、当該NGOが代表する分野の広狭を基準として、NGOの分類を行ってきた。すなわち、決議一二九六(XLIV)では、カテゴリⅠ、カテゴリⅡ、ロスターの三つに分類されていた。カテゴリⅠに属するNGOは、経済社会理事会の活動の大半に関心をもち、国際的な経済・社会・文化・教育・保健・科学・技術・それらの関連分野又は人権問題に関する分野で国連の目的達成に貢献してきたことをもって知られ、その代表する地域の人々の経済社会生活に密接な関連をもち、多くの国々のその分野に携わる人々を代表するとされた(第一六項(a))。また、カテゴリⅡに属するNGOは、経済社会理事会の若干の活動分野に特に関心を持ち、その分野で国際的に知られていることが必要とされる(第一六項(b))。最後に、経済社会理事会又はその下部機関に、時に応じて有益な貢献をすると認められるNGOは、一つのリストに名を連ねることができる(ロスター)(第一九項)。

それぞれの資格ごとに異なった権利が認められており、カテゴリⅠ、Ⅱでは、NGOが、経済社会理事会及びその下部機関の会議にオブザーバーとして出席(attendance at meetings)し(第二二項)、一定の条件の下で文書(written statements)を提出したり(第二三項、第二四項)意見を述べる(hearings)(第二五項)ほか、カテゴリⅠについては経済社会理事会の仮議題(provisional agenda)の提案をすることも可能である(第二一項)。これに対して、ロスターのNGOは、その専門分野の問題が扱われる場合にのみ経済社会理事会及び下部機関の会議にオブザーバーとして参加でき、文書を提出することができる。

これら経済社会理事会との協議資格を有するNGOは、一九四八年にNGO会議(Conference of Non-governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations: CONGO)を形成した。このCONGOが、様々な国際NGOの意見を集約し、NGOの立場(特に国際N

GOの立場）を代弁してきたほか、国連が主催して行う政府間の国際会議と同時平行で開催されるNGOフォーラムを主催してきた⁽³⁴⁾。

(5) このように従来を取決めた協議資格を与えられたNGOについて様々な権利を認めていたが、同時に、これらのNGOの権利行使を制限する規定も設けていた。すなわち、経済社会理事会決議二八八B(X)は、カテゴリーのNGOから提案された経済社会理事会の議題を、NGO委員会が検討することを規定した⁽³⁶⁾。さらに、経済社会理事会決議二九六(XLIV)は、回覧のために提出される文書について原則として字数制限を設けており、カテゴリーのNGOについては二〇〇語以内(決議二九六(XLIV)第二四項(d))、カテゴリーⅡやロスターの資格を有するNGOについては五〇〇語以内とされた(決議二九六(XLIV)第二四項(e))⁽³⁷⁾。

(6) さらに、協議資格を有するNGO(通常は、カテゴリーⅠとⅡのみ)は、四年に一度、事務総長を通じてNGO委員会に対して、その活動についての報告書(Quadrennial report)を提出する義務を負う(決議二九六(XLIV)第四〇項(b))⁽³⁸⁾。同報告書は、NGO委員会によって検討される。その報告と他の関連情報に基づいて、NGO委員会は、経済社会理事会に対して、同委員会が適当と考えるNGO資格の再審査(Reclassification)を勧告する(決議二九六(XLIV)第四〇項(b))⁽³⁹⁾。また、NGOは、政府から資金を受領した場合も、国連事務総長を通じてNGO委員会にこれを報告する義務がある(決議二九六(XLIV)第八項)⁽⁴⁰⁾。

(7) NGOの協議資格の停止又は剝奪は、決議二九六(XLIV)において導入された制度であるが、それ以前からあった慣行を明文化した規定である⁽⁴¹⁾。決議二九六(XLIV)において、協議資格の三年以下の停止や、剝奪が認められたのは、以下の場合である。すなわち、①国連憲章の目的と原則に反する行為の誘因となる、国家からの秘密の資金援助をNGOが受領した証拠が存在する場合、②国連憲章の原則に違反しかつ同原則と両立しな

い行為で、裏付けのないか又は政治的動機に基づき行われ (unsubstantiated or politically motivated) 国連加盟国を害する (against) 行為に計画的に従事することによって、明らかにその協議資格を濫用した場合、③過去三年間にわたって経済社会理事会又はその委員会若しくは他の下部機関の事業に何らの貢献もない場合、であった(第三六項)。

協議取決めは、一般国際法の文脈からすれば、当該NGOに対する、国際法上の一種の権利(及びそれに伴う利益)の付与を意味した。それとは逆に、協議資格の停止又は剝奪は、当該NGOに対する事実上の制裁を意味することとなる。そして、現実には、国家は、NGOの協議取決めの制度を利用して、好ましくないNGOについては、その地位を降格したり剝奪したりしてきている。

次章では、従来の協議取決めの実際の運用を検討し、従来の協議取決めを支えてきた基本的特徴の分析を行う。

- (10) 高野・前掲注(三)『全訂新版 国際法概論・上』二頁。
- (11) NGOを、国際法と国内法の二つの平面で捉えようとする試みは、既にメルルによってなされている。Merle, *supra* note 6.
- (12) I OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW 21 (Robert Jennings and Arthur Watts ed., 9th ed., 1982).
- (13) Merle, *supra* note 6, at 324-325. *merle* の「国内法に基づく設置された法人や個人であっても、国際法によって付与される国際法上の権限を獲得することがある」。See IAN BROWLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 67 (4th ed., 1980); RESTATEMENT (THIRD), RESTATEMENT OF THE FOREIGN RELATIONS LAW, Part II, Introductory Note (1987).
- (14) たゞしばしば、条約によって、赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross, ICRC) などの人道的団体が活動する権利を付与されることがある。藤田久一『国際人道法【新版】』一九〇—一九一、二三八—二四一頁(有信堂、一九

九三年）。

- (15) Judge, *supra* note 2, at 202-204. また、以下の文献も参照。藤田久一『国際法講義Ⅰ国家・国際社会』一三九—一四二頁（東京大学出版会、一九九二年）。山本草二『国際法【新版】』一四九—一五〇頁（有斐閣、一九九四年）。各国でのNGOの設立方法と活動については以下の文献を参照。NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND GOVERNMENTS: STAKEHOLDERS FOR DEVELOPMENT (Ian Smilie, Henry Helmich ed, 1993) [hereinafter cited as Smilie & Helmich]; Michael H. Posner, Candy Whitome, *The Status of Human Rights NGOs*, 25 COLUM.HUM.RTS.L.REV.269 (1994) [hereinafter cited as Posner & Whitome] 及び、以下の文献も参照。NGO活動推進センター（JANIC）『南』の人人の自立に寄与する政府のNGO支援策—七カ国協同研究—（NGO活動推進センター、一九九五年）。総合研究開発機構（NIRA）『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』（総合研究開発機構、一九九四年）。総合研究開発機構（NIRA）『ボランティア等の支援方策に関する総合的研究—ボランティア活動の支援とボランティア団体の法人化—』（総合研究開発機構、一九九六年）。石村耕治「欧米主要国のNPO法制と税制」『シュリスト』第一一〇五号三九頁以下（一九九七年）。
- (16) European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-governmental Organizations, 24 April 1986, Europ.T.S., No. 124.
- (17) たとえばベルギーは国際NGOに関する法律を有する。See Belgian Law of 25th October 1919 on international associations with scientific objectives, supplemented by Law of 6th December 1954 modifying the law of 25th October 1919.
- (18) 山本・前掲注（一五）一五〇頁。ただし、このような同意を不要とする人道的救援権については、西海真樹「人道的救援権の法的構成の試み—フランス語圏の諸学説を手がかりにして—」一—五四頁『法学新報』第一〇二巻第五・六号（一九九六年）を参照。
- (19) たとえば、世界銀行は、関係政府によって許容されている範囲内でのみ、NGOと接触と持つとする。See World Bank, Operational Directive 14.70: Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities ¶ 8 (August 1989) reprinted in WORLD BANK, WORKING WITH NGOS 75-81 (1995).

- (20) See Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, *P pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions in NGOs*, THE UN, & GLOBAL GOVERNANCE 17-30 (Thomas G. Weiss and Leon Gordenker ed., 1996) [hereinafter cited as Gordenker & Weiss]. Merle, *supra*, note 6, at 325-326; Michael H. Posner, *The Establishment of the Right of Nongovernmental Human Rights Groups to Operate in Human Rights: An Agenda for the Next Century* 405, 408-409 (Louis Henkin & John Lawrence Hartgrove ed., 1994); Posner & Whitton, *supra* note 15, 114-115. 次の文献も参照。『イケル・H・ボズナー「人権意識の育成——NGOの役割」(山本武彦ほか編『国際化と人権』所収、一九一一—一九二頁(国際書院、一九九四年))』。
- (21) General Review of Arrangements with Non-Governmental Organizations: Report of the Secretary-General, U.N. Doc. E/AC.70/1994/5 (1994) [hereinafter cited as Report of the Secretary-General], ¶ 34. Compare D. W. BOWETT, THE LAW OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS 69-70 (4th ed., 1982).
- (22) KAREN A. MINGST, MARGARET P. KARNS, THE UNITED NATIONS IN THE POST-COLD WAR ERA 37-38 (1995).
- (23) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶ 113; Dianne Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, 18 HUM. RTS. Q. 107, 110 (1996).
- (24) Merle, *supra* note 6, at 326.
- (25) 同規定は新取決めでも維持されている。新取決め第一八項。
- (26) 同規定は新取決めでも維持されている。新取決め第一九項。
- (27) Merle, *supra* note 6, at 326-327.
- (28) 同規定は新取決めでも維持されている。新取決め第二〇項。
- (29) シュウェイツ(Schweitz)は、NGOの正当性が代表性のみに限定されるべきではないと主張する。Martha L. Schweitz, *NGO Participation in International Governance: The Question of Legitimacy*, 1995 ASIL PROC. 415, 419 (1995).
- (30) NGOの協議資格の新規申請に関しては、新取決めでは第六一項(ウ)で規定されている。
- (31) 新取決めでは第六〇項に該当する。
- (32) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 83-84; 福田・前掲注(四)三七—三九頁。

- (33) Otto, *supra* note 23, at 115-116.
- (34) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶ 66; 福田・前掲注(四)五〇—五六頁。
- (35) Gunter, *supra* note 4, at 562.
- (36) 決議二八八B(X)では、第三六項を参照。決議一二九六(XLIV)では、第二二項、第四二項を参照。新取決め第二八項、第六二項も同趣旨。
- (37) 新取決め第三二項も同趣旨。
- (38) 新取決め第六一項(c)も同趣旨。
- (39) 新取決め第六一項(c)も同趣旨。
- (40) 新取決め第一三項も同趣旨。
- (41) PEI-HENG, *supra* note 4, at 125

第二章 これまでの協議取決めの特徴

本章ではこれまでの協議取決めの特徴について検討する。すなわち、①NGOの代表性、②NGOの国家に対する批判と協議資格の与奪、③NGOの国家からの独立である。⁽⁴²⁾ これらの特徴は、NGOの協議資格の取得やその活動に一定の制約を加え、協議制度を国家指向的な制度として維持することに貢献してきたと考えられる。本章では、それぞれの特徴について検討した後、それらの相互の関係について検討する。

一 NGOの代表性

協議制度の目的の一つは、多数の国の、世論の重要な部分を代表する団体が見解を表明できるようにすること(経済社会理事会決議一二九六(XLIV)第一四項)であるが、この代表の意味を、①国家によっては提示され得ない、国際的視点から国際世論を代表すること(国際性)ととらえるか、②世界の主要地域を網羅して、地域的な均衡がとれ、個別の利益を代弁すること(地理的均衡性)ととらえるのが、問題となる。従来の協議制度は、前者の代表の意味に力点を置いてきた。このNGOの代表性の原則は、以下述べる国内NGOと人権NGOに関する規則において具現化されている。

(1) 国連憲章第七一条は、国際NGO(INGO)と国内NGOとを明確に区分し、後者について、それに協議資格を付与するに際しては、経済社会理事会が「関係諸国と協議」することを定める⁽⁴³⁾。もともと国連憲章自体には、国際NGOと国内NGOの区別の基準は示されておらず、国連憲章を離れて、一般国際法もそのような区別を定めていない⁽⁴⁴⁾。したがって、国連憲章でなされている、国際NGOと国内NGOの区別が明確にされる必要がある⁽⁴⁵⁾。た。

これまでの取決めにおいて、その区別が設けられた。すなわち、経済社会理事会決議一二九六(XLIV)によれば、国際NGOであるためには、同NGOが、その分野で代表的性質(representative character)を有し、国際的資格を認められていること(recognized international standing)が要件の一つとされた(第四項)。この「国際的資格を認められていること」という要件は、決議一二九六(XLIV)で導入されたものであり、それ以前の決議

二八八B (X) には単に「資格を認められていること (recognized standing)」という要件のみで、「国際的資格」という要件は言及されていなかった（決議二八八B (X) 第五項）。決議二二九六 (X L I V) の第四項は、協議資格を有するNGOが、住民 (Populations) 又は同団体が権限を有する特定分野に関係する団体構成員 (Organized persons) の相対的な割合を代表するか又は主要な部分の意見を表明するものでなければならぬとし、可能であれば、世界各地域の相当数の国を含むものとした。NGO委員会の実行上、国際性の要件を満たすためには、少なくとも三ヶ国の構成員を含むことが要求された⁽⁴⁵⁾。さらに、同団体が構造の点で国際的であり、それらの構成員が、同団体の政策又は行動に関する投票権を行使しうることが要求された（第七項）。

他方、国内NGOについては、同団体が所属する国際NGOを通じてその見解を表明することとし、「適当な場合 (where appropriate)」にのみ、関係国との協議の後、協議資格を付与することが認められた（決議二八八B (X) 第九項。決議二二九六 (X L I V) 第九項）。ここで、「適当な場合」とは、決議二八八B (X) では、①国際NGOによって対象とされない分野を扱う場合か、又は、②経済社会理事会が求める特別な経験を得ることを目的としている場合であるとされた（第九項）。これに対して、決議二二九六 (X L I V) では、①「世界のすべての地域の主要な利益を反映する (reflecting major interests of all regions and areas of the world)、均衡がとれて実効的な代表 (balanced and effective representation)」を得ることを目的とする場合か、②経済社会理事会が求める特別な経験を得ることを目的とする場合とされた（第九項）。以上から、国内NGOが協議資格を得るためには、当該NGOの経験を経済社会理事会が尊重する場合のほか、①その分野に国際NGOが存在しない場合、又は、②その分野に国際NGOが存在しても、当該国際NGOがある地域を十分に代表していない場合に限られることとなった。

さらに、たとえ以上の観点からある国内NGOへの協議資格の付与が求められる場合であっても、関係国は、同

国内NGOが協議資格を獲得するか否かについて経済社会理事会と協議する権利を有していた。それゆえ関係諸国は事実上国内NGOの声を封じ込めることができたといつてよからう。⁽⁴⁶⁾ 国連憲章は、国内NGOがその見解を自国政府に対して表明すべきこと、そして、もし国際NGOを通じてその意見を表明することができるのであれば、国内NGOはこれを利用すべきことを意図していた。それゆえ、従来の協議制度の目的は、国際NGOが国際的観点からその見解を提示することであり、個々の国家の特定の問題や利益の表出は二次的目的に止まっていた。⁽⁴⁷⁾

ここで注目すべきことは、一国のみに止まり特定の問題や国家のみを相手としている国内NGOについて、原則として、協議制度が、国連への道を閉ざしてきたことである。

(2) 旧取決めは、NGOの中で人権NGOについてのみ、特別に別個の規定を設けていた。すなわち、人権NGOがカテゴリーIIの協議資格を得るためには、同NGOが「一般的な国際的関心 (general international concern)」を有することが要求され、「特定の人々から構成される集団、単一の国籍、又は単一の国家若しくは限定された国家集団の事態」に対する関心だけでは不十分であるとされた(決議一二九六(XLIV)第一七項)⁽⁴⁸⁾。このような一般的な関心の要件が導入されたことにより、多くの人権NGOは、特定問題や特定国家の問題のみを扱っているため、「一般的な国際的関心」の要件を満たさず、したがって協議資格を獲得することができなかった。これに、先に論じた国内NGOへの協議資格の要件としての関係国との協議が加わることで、こういった人権NGOが協議資格を獲得することは困難であった。

それゆえ、従来の取決めの下では、個別の国家の人権状況に関する問題は、国内の人権NGOによって代表されることはなく、むしろこういった声は国家主権の下に封じ込められていたといつてよからう。

二 NGOの国家に対する批判と協議資格の与奪

NGOの存在理由の一つは、国家とは異なる価値や利益を代表することにある。⁽⁴⁹⁾ それゆえ、人権NGOの場合などに顕著に見られるように、国家とNGOは対立することも多かった。

もっとも、第一章一（2）で述べた通り、基本的にNGOは国内法により設置されるため、人権NGOの活動を許可するか否かの判断は、基本的にその活動が行われる領域国が行うこととなる。そして、実際に、多くの国では、人権NGOの活動が禁じられている。⁽⁵⁰⁾

ここで提示される問題は、本来領域国の国内法で禁じられているか、少なくとも好意的にはみられていないNGOが、協議制度を用いて、経済社会理事会でその意見を表明することに国家が批判的であったことである。⁽⁵¹⁾ それゆえ、国家に批判的なNGOについては、国連憲章や協議制度の趣旨を根拠として、その協議資格が剝奪されたり、停止されたり降格されたりすることもあった。⁽⁵²⁾ 特に、決議一二九六（XLI V）第三六項の資格の停止又は剝奪の事由のうちの「国連憲章の原則に違反しかつ同原則と両立しない行為で、裏付けのないか又は政治的動機に基づき行われ、国連加盟国を害する行為に計画的に従事することにより、明らかにその協議資格を濫用した場合」という事由は、国連憲章の第二条七項の不干渉原則とともに、協議資格の停止又は剝奪の手續を利用した圧力として、国内の体制に批判的な人権NGOに対して用いられてきたのである。⁽⁵³⁾

三 NGOの国家からの独立

特に冷戦下では、国家に批判的なNGOが、他国の政府から支持や資金援助を受けている場合があり、また、NGOが、特定の国家の政策を代弁していることもあった。⁵⁴⁾

それゆえ、従来の協議取決めでは、NGOと国家の独立性が強調され、⁵⁵⁾ NGOの独立性を担保するため幾つかの方策がとられた。すなわち、NGOの運用資金は原則として各国支部又は個人会員からの寄付金を以て運用されることとされ、特に政府からの資金については、国連事務総長を通じて、NGO委員会に報告し、国連の目標と一致する目的のために用いられることが義務づけられた(第八項)。さらに、国連憲章の目的及び原則に反する行為の誘因となる、国家からの秘密の資金援助をNGOが受領した証拠が存在する場合、三年以下の資格停止又は資格の剥奪がなされることとされた(第三六項(a))。また、政府間の条約(inter-governmental agreement)によって設置された組織は、同取決めの適用上、NGOとはみなされないこととされた。ただし、構成員の中に政府当局によって指名された者がいても、その者が団体の意見の自由な表明に干渉しなければ、それも協議資格を獲得しうるNGOであるとされた(第七項)。

四 従来の協議取決めの評価 —— 協議制度の国家指向性 ——

従来の協議取決めは、国際社会で意見を表明し交渉するのが基本的に国家であるとの前提を維持し、又、国連が

有する国家指向的性質を協議制度が損なわないために、様々な歯止めを設けてきた。⁽⁵⁶⁾ すなわち、①一国のみで活動する国内NGOが国際的平面で活動するためには、関係諸国との協議を条件としたこと、②ある国のみの人権を問題とする人権NGOへの協議資格の付与については、「一般的な国際的関心」を要件として課すことにより資格を限定したこと、③国家による人権侵害などを問責するNGOについては、国家は、国連憲章の第二条七項に定められた内政不干涉義務や、憲章の諸原則に違反して「裏付けのないか又は政治的動機に基づき行われ、国連加盟国を害する行為に計画的に従事することによって、明らかにその協議資格を濫用した場合」についての協議資格の停止又は剝奪に関する規定を援用して、協議資格の審査という形で、これらNGOによる国内問題への関与を排除しようとしたこと、などである。また、④NGOの協議資格の付与・停止・剝奪を行うNGO委員会も、国家代表から構成されていたため、冷戦期には東西のイデオロギー対立の影響を受けてNGOの審査を行う場合もあった。⁽⁵⁷⁾

それゆえ、冷戦下で採択された従来の協議制度は、伝統的な国際法の特徴である国家指向性を反映したものであった。すなわち、①国際社会と国内社会とを明確に分離し、②前者の国際社会においては、NGOの活動を国際NGOにのみ制限し、国内NGOや人権NGOについては可能な限り排除する一方で、③国内社会においては、国連憲章の第二条七項に依拠してNGOによるその批判と告発を制限し、さらに④国家とNGOとが結びつくこと（特に、ある国の政府が同国と敵対関係にある国家を批判するNGOに対して資金援助すること）を許容しないように、協議資格の審査を通じて、外国政府からの資金に関する透明性を求めた。

次章では、このような国家指向性を持つ協議制度が直面した、NGOをめぐる国際環境の変化について分析を行う。

- (42) 経済社会理事会決議一二九六(XLIV)を分析する視点として、チャン・ペイ・ヘンは、①政府のNGOへの不当な影響、②地理的不均衡、③中傷的・偏向的な政治批判と国連への非難を挙げる。See PEI-HENG, *supra* note 4 at 123-138.
- (43) 同条の成立過程に関する研究によれば、ダンバートン・オークス会議の案にはNGOとの協議資格に関する条項は存在せず、サンフランシスコ会議でのアメリカの国内団体からなる米顧問団の活躍により、当該条項が導入された。この米顧問団起草の条項案では、国内NGOと国際NGOは等位に扱われていた。大泉啓子「国連憲章第七条成立の過程と背景」国際関係学研究(津田塾大学)九号二一—三五頁(一九八三年)。
- (44) Lagoni, *supra* note 1, at 905-906.
- (45) E.S.C. Res. 334A (XI), July 20, 1950. See PRACTICE OF UNITED NATIONS ORGANS, *supra* note 1 ¶ 13; Lagoni, *supra* note 1, at 906.
- (46) Andrew E. Rice and Cyril Ritchie, *Relationship between international non-governmental organizations and the United Nations*, 47 TRANSNATL. ASSOCIATIONS 254 (1995) [hereinafter cited as Rice & Ritchie] at 258.
- (47) INTERIM COMMITTEE OF CONSULTATIVE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, *supra* note 1, at 48-49.
- (48) 同規定は一九五〇年の経済社会理事会決議二八八B(X)には存在せず、決議一二九六(XLIV)で導入されたものであった。See PEI-HENG, *supra* note 4, at 127-131.
- (49) 波多野里望「人権の擁護とNGO—現われ始めた『負の効果』とその対策—」『国際問題』四四一—四四一頁(一九九六年)。加藤俊作「国際連合と非政府組織」〔加藤俊作『国際連合』所収、一九八一—一九九頁(慶應通信株式会社、一九九二年)〕。
- (50) Posner & Whitome, *supra* note 15; Posner, *supra* note 20, at 408-411.
- (51) PEI-HENG, *supra* note 4, at 131-135.
- (52) *Id.*, at 104-105.
- (53) *Id.*, at 180; Otto, *supra* note 23, at 114. 人権NGOに対する国家の側からの批判は、協議資格の再審査に際して行われなかった。See PEI-HENG, *supra* note 4, at 178, 187-203.

- (54) DOUGLAS WILLIAMS, THE SPECIALIZED AGENCIES AND THE UNITED NATIONS—THE SYSTEM IN CRISIS 263-264 (1987). たゞ、冷戦下の国際法律家委員会 (International Commission of Jurists: ICJ) の活動は、アメリカの外交政策と密接な関係があった。HOWARD B. TOLLEY, JR. THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (1994). また、アメリカに拠点を置く国際NGOの中には、人権規範実現のための圧力としてアメリカの外交政策を用いてきた団体もある。HENRY J. STENER, DIVERSE PARTNERS 26-27 (1991); THOMAS BUERGENTHAL, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS 303-305, 327-329 (2nd ed., 1995).
- (55) PEI-HENG, *supra* note 4, at 124-126.
- (56) Mele, *supra* note 6, at 326-327.
- (57) Rice & Ritchie, *supra* note 46, at 258.

第三章 NGOをめぐる国際環境の変化

経済社会理事会決議一二九六(XLIV)が一九六八年に採択された後、今回の新決議によって改定が実現するまでに、NGOをめぐる国際環境は激変した。今日では、NGOは国際社会の秩序形成に不可欠な存在となり、従来の国家を中心とした国際社会と交錯するグローバルな市民社会として認識され、国家や国際機構と協同して、グローバルなガバナンスに参加するようになった。本章では、国際社会へのそのようなNGOのかかわりの変化を大きく四つの側面から分析する。すなわち、①国家とNGOの関係、②国際機構とNGOの関係、③NGOの国際会議への参加、④NGO間の関係である。

一 国家とNGOの関係について

国家のNGOに対する敵対的態度の改善の兆しは、一九六八年から六九年になされた協議資格の見直しにおいて既に存在した。⁽⁵⁸⁾しかし、今日のNGOをめぐる環境の変化のうち、最初に指摘されるべき変化で、おそらく最も重要なものは冷戦の終焉であり、これによってこれまでNGOの国際社会での活動に対する主要な制約の原因であった東西のイデオロギー対立が存在しなくなった。⁽⁵⁹⁾一九八〇年代を通じて、各国政府のNGOに対する従来の敵対的態度は大いに変化し、その結果、今日では、国家とNGOは協力して、安全保障、開発、人権、環境などの様々な価値の実現に貢献することが求められている。⁽⁶⁰⁾本節では、このような国家とNGOの関係の変化について、特に①開発分野、②人権分野、③国家によるNGOの設立、という三つの視点から考察する。

(1) 開発の分野では、今日、国家とNGOとの協同の活動が頻繁に行われており、NGOは国家と共に統治に参加するようになってきている。特に、開発途上国や経済体制を移行している諸国にとって、その国内の開発に国内NGOが不可欠となっている。⁽⁶¹⁾また、多くの開発途上国向けの援助がNGOを介して行われるようになってきている。⁽⁶²⁾逆に、NGOも、その資金の多くを政府に依存するようになってきている。⁽⁶³⁾

もっとも、NGOが果たしている役割の量と質のこのような拡大は、国家がNGOの重要性を認識することなくしてはありえなかったであろう。⁽⁶⁴⁾各国政府のNGOに対する評価が高まった理由をBogdandaは以下の通り述べている。すなわち、①各国政府と国際機構の財政難から、開発計画や援助計画の代替的な資金提供方法が必要とされたこと、②援助国と被援助国の一部の政府指導者や官僚によって、社会的・経済的な計画や発展が独占されるべき

ではないというイデオロギーの浸透、③政府計画による開発計画の失敗、④NGOの専門家としての技術力の向上、である。⁽⁶⁵⁾

特に開発の分野では、このようなNGOと国家の相互依存、補完、協力関係が頻繁に見うけられるようになってきている。

(2) もっとも、NGOのすべての活動が国家によって完全に支持されているわけではない。特に問題となるのは、第二章一(2)で述べた人権NGOの扱いである。

確かに今日では、人権NGOの活動は、ますます重要なものとなってきている。⁽⁶⁶⁾特に経済社会理事会と協議資格を有するNGOは、国連人権委員会(Commission on Human Rights)又は差別防止及び少数者保護小委員会(Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)において、口頭又は書面による言明を行うことができ、作業部会への参加を通じて条約や宣言の起草過程への参加をすることもできる。⁽⁶⁷⁾また、NGOは、人権諸条約の実施機関と密接な関係を有している。⁽⁶⁸⁾

それにもかかわらず、国家と人権NGO間の緊張関係は今日でも存続している。この国家と人権NGOという視点から注目されるべき重要な文書の一つは、一九九三年の「ウィーン宣言および行動計画」である。⁽⁶⁹⁾同文書は、人権促進のためにNGOの活動が重要であることを認めつつも、①人権分野に「真正に(genuinely)」かかわっているNGOとその構成員が世界人権宣言で認められた人権及び自由、並びに国内法の下での保障を享受するとし、②こうしたNGOの権利や自由は、国際連合の目的や原則に反して行使されるべきではないとする。さらに、③NGOの活動が「国内法及び世界人権宣言の枠組み」内においてのみ干渉されることなく自由に行われることを述べている(「ウィーン宣言および行動計画」I—三八)。それゆえ、同規定は、①誰が「真正な」NGOであることを判断

するのか、②「真正性」の判断は主観的・恣意的なものとならないか、また、③NGOの活動原則として、世界人権宣言とともに国内法に言及されていることは、NGOに対する国内法による不当な制限を許容することとならないか、といった危惧を抱かせるものである。⁽⁷⁰⁾

(3) さらに、国家とNGOの関係について注目すべき傾向は、今日では政府がNGOを設立する場合も生じていることである。

そのような形態の一つは、GONGO (government-organized or government-oriented nongovernmental organization) と呼ばれるNGOである。政府がこのようなGONGOを設立する目的は、①真正NGOによる人権侵害の告発に反論すること、②自国の人権状況が良好であるとのイメージを広めること、③真正NGOの動向を政府に伝えることである。⁽⁷¹⁾ GONGOは、一九五〇年代の初期からすでに問題となっていたのだが、NGOの重要性が増すにつれてより一層その団体数が増加した。⁽⁷²⁾

これに対して、スカンジナビア諸国やカナダでは、政府がNGOに対して多額の資金援助をしている場合があり、QUANGO (quasi-nongovernmental organizations) と呼ばれる。一般に、QUANGOは、GONGOとは異なり、組織の意思決定にあたって国家からの独立性を維持していると言われる。⁽⁷³⁾

以上の国家とNGOをめぐる三つの視点から明らかになることは、本稿第二章三で述べたような、政府とNGOとの伝統的な厳格な分離が、次第に現実の要請に適合しなくなってきたことである。

二 国際機構とNGOの関係について

従来、NGOの協議資格は、国際連合の国際協力に関する主要機関の中でも「第二次的な」機関である経済社会理事会との関係で協議資格を与えるにとどまっていた。⁽⁷⁴⁾

しかしながら今日では、国連との関係でも、NGOは、経済社会理事会決議二二九六（XLI V）の枠を越えて様々な活動を行っている。⁽⁷⁵⁾ たとえば、従来から国連の広報活動を目的として設置された国連事務局の広報局（Department of Public Information: DPI）は、経済社会理事会との協議資格とは別個に、国際NGO及び国内NGOの両方と関係を有しており、それらのNGOに対して情報を提供し、毎年NGOとの会議であるDPI/NGO会議を開催している。⁽⁷⁶⁾ また、国連の基金や計画や専門機関は、NGOと取決めを結ぶ制度をそれぞれ設けている。⁽⁷⁷⁾ さらに、多くの国際機構は、国際NGO又は国内NGOと活動の現場で協力を行っており、NGOの現場での活動を国際機構が調整することもある。⁽⁷⁸⁾ それゆえ、国連の多くの報告書や宣言で、NGOと国連の協力が述べられている。⁽⁷⁹⁾

このような現実を踏まえて、NGOの協議資格を、経済社会理事会についてのみばかりか、広く国連一般について認めるべきだと主張されるようになってきている。⁽⁸⁰⁾

三 NGOの国際会議への参加

経済社会理事会は、憲章の第六二条四項に基づき、「国際会議」を招集する権限を有する。⁽⁸¹⁾ ここで経済社会理事会

が招集する国際会議には、国家間の国際会議のみならずNGOの国際会議も含まれると解されているが、実際には、経済社会理事会はこの権限をほとんど行使しておらず、NGOも国家間の国際会議に参加することを望むことが多い。⁽⁸²⁾

伝統的国際法によれば、条約を締結するのは国家と国際機構である。⁽⁸³⁾ また、NGOと国際機構との継続的な関係を意味する協議資格と、会議開催中だけのアドホックな関係でしかない参加の認証(accreditation)とは、これまで別問題であると考えられてきた。⁽⁸⁴⁾ それゆえ、従来の決議一二九六(XLIV)は、国際会議について極めて簡潔な規定を持つだけである。すなわち、経済社会理事会が憲章第六二条四項に基づいて招集する国際会議(conferences called by the Council)について、協議資格を有するNGOが参加するよう理事会が招請することができ、当該会議でこれらのNGOは、原則として経済社会理事会の通常の会期の場合と同様の権利と特権を持つことができ、同様の義務を負うとした(第三四項)。

それにもかかわらず、これまで国連は、その主催する国際会議について、参加の要件を会議ごとに決定して、多くのNGOの参加を認めてきており、⁽⁸⁵⁾ NGOは、経済社会理事会が開催する国際会議のみならず、国連が開催する多くの国際会議に参加し、重要な役割を果たしている。⁽⁸⁶⁾

ここで、注目すべき実行は、これらの参加の認証の基準を協議資格よりも緩やかにし、開発途上国の国内NGOに対しても会議への参加を認める傾向があることである。⁽⁸⁷⁾ それらの会議に参加したNGOは、単に本会議だけでなく、その準備会議やフォローアップにも継続して関与するようになり、また、それらの会議で作成された条約の実施に協力するようになった。⁽⁸⁸⁾ さらに、今日では、国際会議に参加した協議資格を有しない国内NGOに対して、ロスターの資格が与えられるようになってきている。⁽⁸⁹⁾ このような実行は、①国際社会に対して問題を提示するか否かにつ

いて領域国が判断すべきことと、②国内NGOは国際NGOを通じて国際社会で主張すべきことという二つの点で、従来の代表性の原則に反するものであり、このような傾向については、特に国際NGOの立場からの反対意見がある。この代表性をめぐる国際NGOと国内NGOの問題については、次節で論ずることとする。⁽⁸⁹⁾

いずれにせよ、これまでのように経済社会理事会との協議取決めと、国際会議への参加とを分離して論ずることは困難となってきた⁽⁹¹⁾。国際会議についても、協議取決めの中でNGOが参加する規則や基準を定めることが求められるようになった。

四 NGO間の関係について

本稿の第二章一で述べたように、従来の経済社会理事会決議一二九六（XLIV）は、協議資格の付与に際して「国際的資格」や「一般的な国際的関心」の要件を課すことにより、国際的な代表性を重視することで、ある特定の国のみを問題とする国内NGOをこれまで排除してきた。各国内の個別的な利益は、国内の人権NGOが直接表明するのではなく、国際NGOを通じて表明されることとされた。それゆえ、旧取決めでは、西欧諸国に本拠地を持つ、有力な国際NGOのみが協議資格を得ることとなった。

しかし、本章で論じてきた通り、今日では、これまで協議資格を認められなかった国内NGOが、国家との関係、国連をはじめとした国際機構との関係、国際会議への参加のいずれの点でも重要な役割を果たしている。それゆえ、特に、国際NGOを通じた代表の制度の実効性に疑問が提示され⁽⁹²⁾、すべてのNGOに対して、国際NGOであるか国内NGOであるかを問わずに、協議資格が付与され、国際会議への参加が許されるべきだという主張もな

されている。⁽⁹³⁾ また、従来のようなNGOの三つの分類は、NGO間に階層をつくっているのではないか、という疑問も提起されている。⁽⁹⁴⁾

もっとも、国内NGOに対して国際的な意見表明の機会を現実にも与えるとしても、無数のNGOの普遍的な参加を認めることは、逆にNGOの実効的な参加を損なうおそれがある。それゆえ、協議制度をめぐって、国内NGOの国際社会への参加の促進と、参加の質の向上という二律背反である要請が課されていることになる。⁽⁹⁵⁾

五 NGOをめぐる国際環境の変化の影響——グローバルな市民社会の台頭

以上見てきたように、NGOは、従来の協議制度にみられた国家との潜在的敵対関係を克服し、国際的平面であるか又は国内的平面であるかを問わず、国家や国際機構と密接な協力関係を構築してきており、環境や開発や人権などの諸分野で、NGOが不可欠な存在として認識されるようになってきている。このようなNGOの国際社会への参加は、本稿の第一章で述べた国家指向的性質を有する伝統的国際法の枠組みでは十分に把握されないものであるが、これらのNGOの活動自体がグローバルなガバナンスへのグローバルな市民社会の参加として積極的に位置づけられるようになってきている。

今回の協議取決めの改定は、このような台頭しつつある市民社会を、いかに国連の枠内でとらえていくかが問われたものであったが、⁽⁹⁶⁾ それはまさに、本稿の第二章で述べた従来の国家指向的な協議制度からいかに脱却するかが問われた過程でもあった。⁽⁹⁷⁾

- (83) PEI-HENG, *supra* note 4, at 184—185.
- (84) Gordenker & Weiss, *supra* note 20, at 24, 30. 馬橋憲男「現代国際関係におけるNGO—国連を中心」『国際問題』四一—号六一—八頁（一九九六年）。
- (85) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 26-32; Smillie & Helmrich, *supra* note 15.
- (86) Rice & Ritchie, *supra* note 46, at 254-255. たよえびつ「1994年の文書を参照。Report of the United Nations Conference on Population and Development, U.N. Doc. A/CONF.171/13, ch.XV, ¶ 15. 1 (1994). An agenda for development: recommendations, Report of the Secretary-General, U.N. Doc. A/49/665, ¶17 (1994).
- (87) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶ 16. NGOによる援助実績については、たとえば海外経済協力基金編『海外経済協力便覧 1999』（国際開発ジャーナル社、一九九六年）を参照。
- (88) Smillie & Helmrich, *supra* note 15, at 27.
- (89) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶ 26.
- (90) YVES BEGHEDER, THE ROLE AND STATUS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN VOLUNTEERS AND ORGANIZATIONS 82 (1991).
- (91) 人権NGOの活動一般については、たとえば以下の文献を参照。David Weissbrodt, *The Contribution of International Nongovernmental Organizations to Protection of Human Rights in HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL LAW-LEGAL AND POLICY ISSUES* 403-438 (Theodor Meron ed. 1984); BURGENTHAL, *supra* note 54, at 318-329; HENRY J. STEINER AND PHILIP ALSTON, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS IN CONTEXT 456-499 (1996). また、以下の文献も参照。笹原桂輔「国連NGOにおける人権保護」高野雄一ほか編『国際人権法入門』二九〇—三〇三頁（三省堂、一九八三年）。田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』二七四—二八六頁（岩波書店、一九八八年）。久保田洋『国際人権保障の実施措置』二二一—二九〇頁（日本評論社、一九九三年）。阿部浩己「今井直」テキストブック『国際人権法』二二一—二四四頁（日本評論社、一九九六年）。
- (92) U.N. Doc. E/AC.70/1994/5/Add. 1, 7 June 1994, ¶¶ 4-6.
- (93) U.N. Doc. E/AC.70/1994/5/Add. 1, 7 June 1994, ¶¶ 18-24.

- (69) Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights, U.N. Doc. A/CONF.157/24, 25 June 1993. ウォーレン宣言をよび行動計画全般として、THE UNITED NATIONS AND HUMAN RIGHTS 1945-1995, at 92-100 (1995). 江橋崇監修、世界人権会議NGO連絡会編『NGOが創る世界の人権—ウォーレン宣言の使った方—』(明石書店、一九九六年)を参照。
- (70) Preliminary Evaluation of the UN World Conference on Human Rights issued by the ICJ on 1 July 1993 *reprinted in* ICJ REV., Special Issue 1993 No. 50 (1993) at 110. Posner & Whitome, *supra* note 15, at 283-284; 古屋恵美子「NGOの位置づけ」〔江橋・前掲注(六九)所収、一六八—一七三頁〕。
- (71) 阿部浩巳「七五—セメントの偽善を越えて」〔江橋・前掲注(六九)所収、三二頁〕。
- (72) 阿部浩巳・前掲注(六六)二四三頁。
- (73) Gordenker & Weiss, *supra* note 20, at 21.
- (74) 高野雄一『国際組織法〔新版〕』(有斐閣、一九七五年)五六三頁。
- (75) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 33-50. NGOと国際機構の具体的な活動については、福田・前掲注(四)を参照。
- (76) E.S.C. Res. 1297 (XLIV), 27 May 1968 *reprinted in* PEI-HENG, *supra* note 4, at 309-310. Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 67-69. 福田・前掲注(四)一〇九—一一三頁。斎藤・前掲注(四)一一八—一二九頁。
- (77) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, Annex II, Relations between Non-governmental organizations and the Funds and Programmes of the United Nations; Annex III, Relations between Non-governmental organizations and the Specialized Agencies of the United Nations system. See also Rice & Ritchie, *supra* note 46, at 261-262.
- (78) Gordenker & Weiss, *supra* note 20, at 28-30. たとえば、赤十字国際委員会などの人道的団体と国連軍の協力については、拙稿「国連軍による人道的団体の保護—紛争犠牲者への継続的援助を求めて—」『筑波法政』二〇号一八一—二〇四頁(一九九六年)を参照。
- (79) たとえば、以下の文書を参照。Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the

- occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, U.N. Doc. A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995, ¶ 89; Agenda for Development, Report of the Secretary-General, U.N. Doc. A/48/935, 6 May 1994, ¶ 147; Report of the United Nations Conference on Population and Development, U.N. Doc. A/CONF.171/13, ch. XV, ¶¶ 15, 8, 15, 10.
- (87) Rice & Ritchie, *supra* note 46, at 263.
- (88) U.N. CHARTER art.62 (4). 同条項は「ついで、本条の文趣を参照。GOODRICH & HAMBRO, *supra* note 1 at 418-419; Rainer Lagoni, *Article 62 in THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS-A COMMENTARY* 844-847 (Bruno Simma ed., 1995); 『フロンティア国際連合憲章・上巻』・前掲注(一)一七七一―一八〇頁。
- (89) U.N. Doc. GA Res. 479 (V), 12 December 1950, Rules for the Calling of Non-Governmental Conferences by the Economic and Social Council. *See also* GOODRICH & HAMBRO, *supra* note 1, at 418-419; Lagoni, *supra* note 81, at 846; 『フロンティア国際連合憲章・上巻』・前掲注(一)一七七一―一七九頁。
- (90) LAWRENCE E. SUSSKIND, ENVIRONMENTAL DIPLOMACY 46-48 (1994).
- (91) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 127-130.
- (92) 日本及び開権国はまた国連会議へは自らの全權の参加要件は「ついで、Report of the Secretary-General, *supra* note 21, table 3, at 31-35 を参照。
- (93) SUSSKIND, *supra* note 83, at 49-53; Rice & Ritchie, *supra* note 46, at 259-260; Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 100-101.
- (94) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 100-101. *See* Rules for Participation of Non-governmental Organizations in United Nations Conferences, E/AC.70/1994/5/Annex I.
- (95) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶ 129-130.
- (96) 特に「国連総会及び経済社会理事会は、国連環境開発会議（UNCED）に参加した協議資格を有しながらNGOにつき持続可能な開発委員会において国連との関係を継続するよう決定し、それらのNGOは希望すればロスターの資格を付与された。U.N. Doc. A/RES/47/191, E.S.C. Dec. 1993/215. *See also* Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 48, 131.

- (60) Report of the Secretary-General, *supra* note 21, ¶¶ 133-136.
- (61) *Id.*, ¶¶ 128-130.
- (62) STEINER, *supra* note 54, at 68; 国経世々・福澤社 (六六) 二二六一-二三七頁。
- (63) Posner, *supra* note 20, at 414, 420.
- (64) Rainer Lingscheid, *From Consultation to Participation-Non-Governmental Organizations and the United Nations*, 47 THE ECUMENICAL REV. 307, 310 (1995).
- (65) Fatech Azzam, *Non-Governmental Organizations and the UN World Conference on Human Rights*, [C] REV., Special Issue 1993 No. 50 (1993), at 89-108.
- (66) 今回の協議取決めの改定過程では、グローバルな市民社会の典型例としてグローバルなNGOの活動が言及された。たゞ、Report of the Secretary-General *supra* note 21, ¶¶ 4-50; Statement made by the Under-Secretary-General for Policy Coordination and Sustainable Development before the Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations at its organizational session, U.N. Doc. E/AC.70/1994/3/ANNEX, 12 April 1994, at 4-5.
- (67) Otto, *supra* note 23, at 125-141.

第四章 経済社会理事会決議一九九六／三一

一 協議取決め改定の経緯

経済社会理事会は、一九九三年二月一二日の決定一九九三／二一四によって、NGOとの協議取決めの一般的見直しを行うことを決定した。⁽⁹⁸⁾ 同決定は、決議二二九六(XLIV)を、特に最近の経験に照らして必要であれば改

定することを規定していた。さらに経済社会理事会は、一九九三年七月三〇日の決議一九九三／八〇によって、NGOとの協議取決めの見直しのための自由参加型の作業部会（Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-governmental Organizations: OEWG）を設置し（第一項）、同作業部会に対して、決議一二九六（XLI V）の見直しを行うことと、さらに国連が招集する国際会議へのNGOの参加を規律する一貫した規則を定めることを要請した（第二項）。

作業部会は、三年間という長期にわたって会合を四回開催した⁽¹⁰⁾。同作業部会の最終報告書を受けて、経済社会理事会は、一九九六年七月二五日に協議一九九六／三一「NGOとの協議取決め」を採択し、経済社会理事会とNGOの協議取決めに関する決議一二九六（XLI V）は改定された。

二 協議取決めの改定への参加者

今回の改定のため設置された作業部会には、国家代表ばかりか、国連の機関や専門機関も招請され（決議一九九三／八〇第六項）、さらに、協議資格を有するNGOのほか（第七項）、関連する他の国内NGOも参加することが認められた（第八項及び同決議付属書）。

これらの参加者は利害関係から大まかに四つのグループに分類することができる⁽¹⁰⁾。すなわち、①人権擁護に好意的ではあるが、経済社会理事会の枠を越えた国連全体へのNGOの参加については消極的な欧米諸国、②人権擁護には消極的だが、開発途上国のNGOの活動や経済社会理事会の枠を越えたNGOの参加に積極的な開発途上国を中心としたグループ七七と中国、③既に協議資格を有しているため、協議資格を拡大することによって既得権を失

うことを危惧する国際NGO、そして、④これまで協議資格が与えられていなかったため、協議資格の拡大を求め特に開発途上国の国内NGOである。

以下、本章では、本稿の第二章で述べた従来の取決めを規律してきた特徴が、第三章で記述した国際社会の変化の影響を受けて、いかに変更され又は維持されたのかを検討する。すなわち、①NGOの代表性、②NGOの国家に対する批判と協議資格の与奪、③NGOの国家からの独立、そして、④経済社会理事会の枠を越えた国連全体とNGOの問題について、考察する⁽¹⁰⁾。

三 NGOの代表性

国際NGOの代表性について特に問題となることは、これまで国際性の観点からのみ代表性をとらえてきたため、国内NGOを協議制度から排除し、先進国に拠点が存在する有力な国際NGOのみに協議資格を与えてきたことであった(本稿第二章一及び第三章四参照)。それゆえ、今回の協議取決めの改定過程で、多くの国家代表は、地理的均衡の観点から、開発途上国のNGOに協議資格を拡大する必要性を強調した⁽¹¹⁾。これに対して、既に協議資格を有するNGOの多くの立場は、国内NGOに協議資格を拡大するとしても、それらによって既存の国際NGOが獲得してきた権利が損われないことを条件とした⁽¹²⁾。特に、既存の国際NGOは、①本拠地が先進国にあるとしても、それだけで同団体が先進国のみを代表していることにはならず、国際NGOは、各国の支部を通じた、民主的手続によって、南の国内NGOの利益を十分に反映していることを主張し⁽¹³⁾、②無数の国内NGOを参加させてしまふと、NGOの参加の実効性を損なうと述べた⁽¹⁴⁾。また、多くの国際NGOは、従来のNGOの三種類の区分を維持

することを望んだ。⁽¹⁰⁸⁾

このようなNGOの代表性をめぐる議論は、新取決めでは、①経済社会理事会の協議資格が対象とするNGOの範囲、及び、②国際会議へのNGOの参加手続を定めた諸規定との関連で論じられた。

(1) 新取決めでは、同取決めの対象である団体が、別段の定めがある場合を除いて、「国内的、小地域的、地域的、又は国際的なレベル (national, subregional, regional or international levels)」のNGOをすべて含むとした(第四項)。また、国連NGOに課されてきた「国際的資格」の要件は削除され、単に「同団体が権限を有する特定分野で資格を認められているか又は代表的性質を有すること」とされた(第九項)。さらに、国内の人権NGOの関与をこれまで制限していた「一般的な国際的関心」の要件が削除された(第二五項)。それゆえ、新取決めでは国内NGOについても、協議資格が付与され得ることとなった。

NGO委員会は、協議資格の審査にあたって、世界のすべての地域からのNGOの「公正で、均衡がとれ、実効的で、真正な関与 (just, balanced, effective and genuine involvement)」の達成を助けるために、「すべての地域、特に開発途上国からのNGOの参加を可能な限り確保するとされた(第五項)。

ただし、国内NGOが協議資格を獲得するにあたっては、従来通り、関係諸国と協議が行われるが、ここで提出された関係諸国の見解は協議資格の申請をしたNGOに通報され、NGOの側から同見解について反論をする機会が与えられることとされた(第八項)。

協議資格について従来のNGOの三種別の区分は維持されたが、名称がそれぞれ一般的協議資格 (general consultative status) (第二二項)、「専門的協議資格 (special consultative status)」(第二三項)、「そしてロスター (Roster)」(第二四項)とされた。

新取決めは、国家とNGOとの関係について、協議資格の対象となるNGOの範囲を拡大し、国内NGOに対して協議資格を付与し得るとした。しかも、協議資格を認めるに際しては、関係諸国との協議に加えて、NGOが関係諸国の見解について意見を表明する機会を与えているため、国内事項について国際的に表明を行う国家の専属的権利は、従来よりも侵食されたと言ってよからう。

次に、NGOの間の関係について、新取決めでは、国内NGOに直接に協議資格を認めることとしたため、従来の国際NGOによる国内NGOの代弁という規則を変更した。その一方で、従来からあるNGOの種類を三つに分ける方法を維持したが、多くの既存の国際NGOが、このような区分が維持されたことについて満足を示した。⁽¹⁸⁾

(2) 国際会議について、新取決めは、経済社会理事会が招集する会議のみならず、国連が招集する国際会議全般についても規律している。この点で従来の取決めよりも対象となる国際会議が拡大された(第七部)。

国連が招集する国際会議に参加することが許されるNGOの認証については、まずNGOの適正さ(eligibility)を決定するための適切な過程が行われ、次に会議の準備委員会によって認証がなされるとされた(第四一項)。参加を希望するNGOのうち、①経済社会理事会との協議資格を持つNGOについては、参加を希望すれば、通常(ordinary)、国際会議及びその準備機関の会合への参加資格が認証されるものとし、②協議資格を有しないNGOについては、以下の条文中に述べる要件に従って、会議事務局(secretariat of the conference)に対して参加を申請することができる(第四二項)。

国際会議への参加を希望するNGOの申請は、以下の手順で審査される。すなわち、①参加を希望するNGOは、参加申請を会議事務局に提出する(第四三項)。参加の申請にあたっては、同団体の目的や活動実績など、同団体が当該分野を扱う権限を持ち、会議との関連性を有することを示す一定の事項に関する情報を一緒に提出しなけ

ればならない（第四四項）。②会議事務局は同申請を受理し、国連事務局のNGO係（Non-Governmental Organizations Section of the Secretariat）と密接な協力と調整を行いつつ、協議取決めの関連諸規定を指針として、予備的評価を行う（第四三項）。同評価は、同会議の主題領域における当該NGOの沿革とこれまでの関与の実績に基づいて決定される（第四五項）。③会議事務局は、申請を受理した団体のリストを加盟国に配布し、加盟国は同リストを受領した後一四日以内に、同リストに掲載されたいずれの申請についても意見を提出することができる。同意見は、関係するNGOに通報され、当該NGOは同意見に反論する機会を与えられる（第四六項）。④当該NGOが、当該分野を扱う権限を持ち、会議との関連性を有することを証明したと会議事務局が認める場合、会議事務局は、会議の準備委員会に対して同NGOの認証を勧告する。同勧告は各会合の少なくとも一週間前までに準備委員会の委員に配付されていなければならない。一方、会議事務局が認証を勧告しない場合、その理由を準備委員会の利用のために提供せねばならない（第四七項）。⑤準備委員会は、同委員会の本会議において会議事務局の勧告が取り上げられた後、二四時間以内に、認証に関するすべての勧告につき決定する（第四八項）。

このようにして準備委員会の会合に参加する資格の認証を得たNGOは、国際会議のみならず、将来開催されるすべての準備委員会の会合にも出席が許されるとされた（第四九項）。このほか、口頭での陳述（第五一項）や書面の提出（第五二項）についても定められた。

さらに協議資格を有しないNGOについて、当該会議の後に、協議資格の取得を希望するのであれば、通常の協議資格の取得の手続で、協議資格が付与されることが定められた（第五三項）。

しかしながら、新取決めは、依然として国際会議が国家指向的性質を持つことを確認している。すなわち、国際会議に参加するNGOの認証は、新取決めにおいても、加盟国の特権（*prerogative*）であるとされ、同特権は個々

の国際会議の準備委員会を通じて行使されるとされた(第四一項)。さらに新取決めは国際会議が「政府間の性質(intergovernmental nature)」を持つものであることを確認しており、NGOによる積極的な参加は「歓迎される(while welcome)」ものの、条約の交渉者としての資格を与えるものではないとされた(第五〇項)⁽¹⁰⁾。それゆえ、新取決めは国際会議を基本的に国家間の会議であるとしており、今日、NGOが国際会議で果たしている役割を十分反映したものではないとの批判がある⁽¹¹⁾。もっとも、実際の国際会議の準備委員会では、NGOが、オブザーバーとして参加するほか、政府代表の一員となって参加する実行が定着しつつある⁽¹²⁾。

四 NGOの国家に対する批判と協議資格の与奪

今回の協議取決めの改定を通じて各国代表はNGOの国連への参加やその活動について、基本的に肯定していたものの、NGOのすべての行動について完全に支持をしていただけではなかった⁽¹³⁾。それゆえ、新取決めにNGOの活動を制限する規定が盛り込まれた。すなわち、①人権NGOの扱いと、②協議資格の停止又は剥奪である。

(1) 人権NGOについて特別に定めていた決議一九六(XLIV)第一七項について(本稿第二章一(2)参照)、オーストラリア、アメリカ、EUといった国々は、同項の削除を求め代替案を提出した。これに対して、グループ七七は、同項を継続させることを主張した⁽¹⁴⁾。

結局、新しい取決めで、専門的協議資格を有する人権NGOについて、他のNGOとは別個に規定が設けられた(第二五項)。それによれば、専門的協議資格を有する人権NGOは、「国連憲章、世界人権宣言並びにウィーン宣言および行動計画の精神」に従って、人権の促進及び保護という目標を追求することが定められた。

新取決めに付いてまず注目すべきことは、従来人権NGOの関与を制限していた「一般的な国際的関心」の要件が削除されたことである。これにより、個別の人権問題に関与する国内NGOであっても、協議資格が付与され得るようになった。

しかしながら新取決めは同時に、NGOが「国連憲章、世界人権宣言並びにウィーン宣言および行動計画の精神」に従うべきことを定めたため、解釈によっては、NGOの活動の制約として新取決めが機能する余地を残した。特に、「国連憲章の精神」は、憲章第二条七項を根拠としてNGOの活動を制限するよう機能する可能性がある（本稿第二章二参照）。また、ウィーン宣言および行動計画は、人権NGOが「真正に」人権擁護に関与しており、且つ、「国内法及び世界人権宣言」の枠内でのみ、人権NGOの活動の自由を認めているのであるから、領域国が、その国内法により、人権NGOの活動を規制することを許容する恐れがある（本稿第三章一（2）参照）。それゆえ、国内での人権NGOの活動については、新取決め第二五項の解釈如何によっては、現地当局による人権NGOの活動の制限を肯定する余地を残したといえよう。⁽¹⁵⁾

(2) 次に、新取決めに於いて、NGOの協議資格の三年以下の停止、又は剝奪がなされるのは以下の場合である（第五七項）。

① 団体が、国連憲章の目的及び原則に反する形態の行為に関与することにより（当該行為には、国連憲章の目的及び原則と両立しない行為であつて、裏付けのないか又は政治的動機に基づいてなされる、国連加盟国を害する行為が含まれる）、当該団体が直接に又は当該団体に代わつて行動するその支部若しくは代表を通じて、その協議資格を明らかに濫用した場合。

② 不正な麻薬取引、マネー・ロンダリング、又は違法な武器取引のように、国際的に犯罪と認められた活動の収益

から資金提供を受けているとの裏付けのある証拠が存在する場合。

③ 国連の事業、特に経済社会理事会又はその委員会若しくは下部機関の事業に対して、三年間にわたり、積極的又は実効的な貢献がない場合、である。

さらに、NGOの協議資格の三年以下の停止・剥奪を経済社会理事会に対して勧告する決定をNGO委員会が行う場合、関係するNGOは同決定について文書で理由を提示され、可能な限り迅速に反論を行う機会が認められる(第五六項)。

新取決めは、NGOの協議資格の停止又は剥奪の決定に関して、関係するNGOに反論の機会を与えたことで従来よりもNGOの立場を手続上、強化したといつてよい。ただし、国連憲章の目的及び原則に反する行為の中に、政治的動機に基づいてなされる特定加盟国を害する行為も含まれるとしたため、運用の仕方によつては、特定の政府への批判を、「政治的動機に基づく行為」とみなして協議資格の濫用であると主張される可能性も残されている。⁽¹⁶⁾

五 NGOの国家からの独立

従来の協議取決めでは、協議資格を得るためには、NGOが国家間の条約で設置されたものでないことが要求されていた(決議二二九六(XLIV)第七項。本稿第二章三参照)。新取決めの第一二項では、それに加えて、政府機関(governmental entity)によって設置されたNGOについても、協議資格を獲得しうるNGOとしては扱われないこととなった。ただし、従来の取決めで定められていたように、NGOの構成員の中に政府当局(governmental authorities)によって指名された者がいても、その者が団体の意見の自由な表明に干渉しなければ、同団体

も協議資格を獲得しうるNGOであるとの原則は維持された。

また、決議一二九六（XLI V）の第八項で定められていた、NGOが政府から資金援助を受ける場合のNGO委員会への報告についても従来の方法が踏襲された。すなわち、NGOの運用資金は、原則として各国支部又は個人会員からの寄付金を以て運用されることとされ、特に政府からの資金については、事務総長を通じて、NGO委員会に報告し、国連の目標と一致する目的のために用いられることが義務づけられた（第一三項）。もっとも、決議一二九六（XLI V）の第三六項で定められていた政府からの秘密の資金支援を理由とした協議資格の停止・剥奪の規定は、削除された（本稿第四章（2）参照¹¹⁹）。

新取決めは、政府とNGOとが密接な協力関係にあるという現実を法的に追認して、少なくとも資金面については従来のNGOの政府からの絶対的な独立の原則を緩和させたといえよう。その一方で、NGOの政府からの独立性のメルクマールを、①形式的なNGOの設置の基準（すなわち、政府間の条約で設置されたNGO及び政府機関によって設置されたNGOを排除すること）と、②NGOの意見表明が政府の干渉を受けないこと、とした。

六 経済社会理事会の枠を越えた国連全体とNGOの問題について

加盟国の多くの代表（特にグループ七七と中国）は、NGOとの協議取決めが、経済社会理事会との関係のみならず、総会や安全保障理事会の活動にまで拡大して及ぶべきことを主張した¹¹⁸。また、NGOの中にも、経済社会理事会の枠を越えたNGOの参加を望む声があった¹¹⁹。このようなNGOが経済社会理事会の枠組みを越えて国連全般に参加することに対しては、アメリカは強く反対し、また、他の西欧諸国は原則として反対したわけではなかった

が、経済社会理事会一二九六(XLIV)が経済社会理事会の権限内のことのみを扱っているという技術的指摘を行った。⁽¹²⁾

結局、経済社会理事会は、NGOとの協議取決めに関する決議(決議一九九六/三二)と同時に、第五一期の国連総会に対して、国連のすべての領域におけるNGOの参加の問題について検討するよう別個に勧告することを決定した(経済社会理事会決定一九九六/二九七)⁽¹³⁾。すなわち、同決定によれば、経済社会理事会は、「総会の第五一期において、NGOと経済社会理事会の間の協議取決meを通じて獲得された経験に照らして、国連のあらゆる分野の任務へのNGOの参加の問題を、総会が検討すること」の勧告を決定した。この決定によって、NGOの国連全体への参加の問題が、総会において検討されることとなった。

しかしながら、同決定には重大な解釈声明がつけられた。すなわち、決定一九九六/二九七を採択するにあたって、経済社会理事会議長は、次のような公式記録の一部をなす解釈声明を出した。これによれば、経済社会理事会の理解するところでは、前述の同決定に規定された勧告が「国連憲章第一〇条に規定された総会の権限の範囲内のものである」ということであつた。⁽¹⁴⁾ここで、国連憲章第一〇条は、総会の包括的な権限について規定しているが、同一〇条中には憲章第一二条について留保するという記述があり、その第一二条は安全保障の問題について、安全保障理事会の総会に対する優越性を規定している。それゆえ、同議長声明は、NGOの国連への参加の問題についても、安全保障の分野では、原則として総会よりも安全保障理事会が優越した権限を有することを再確認していることになる。アメリカはこの議長声明を条件として経済社会理事会決議一九九六/三一及び決定一九九六/二九七のコンセンサスによる採択に同意したのであつた。⁽¹⁵⁾

- (8) E.S.C. Dec. 1993/214, 12 February 1993.
- (9) E.S.C. Res. 1993/80, 30 July 1993.
- (10) やまやまの各レポートの日本語訳を参照。Report of the Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations, U.N. Doc. A/49/215-E/1994/99, 5 July 1994 [hereinafter cited as Report of the Working Group on its First session]; Report of the Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations on its Second session, U.N. Doc. E/1995/83, 6 June 1995; Report of the Working Group on its Third session, U.N. Doc. E/AC.70/1996/2, 24 April 1996; Report of the Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations, U.N. Doc. E/1996/58, 29 May 1996 [hereinafter cited as Report of the Working Group on its Final session].
- (11) E.S.C. Res. 1996/31, 25 July 1996.
- (12) Otto, *supra* note 23, at 122-125. 阿部ほか・前掲註(六六)一三七一—一四〇頁。
- (13) 経済社会理事会の議事録の該箇所についての本格的な分析は、後日発表する博士論文において行う予定である。
- (14) Report of the Working Group on its First Session, *supra*note 100, ¶¶ 66-78.
- (15) Otto, *supra* note 23, at 122-124; Report of the Working Group on its First session, *supra* note 100, ¶ 61; U.N. Doc. E/1993/SR.33 (1993), ¶¶ 48-49.
- (16) U.N. Doc. E/1993/SR.33 (1993), ¶¶ 39-41, 57; U.N. Doc. E/AC.70/1994/NGO/2, at 2-3; U.N. Doc. E/AC.70/1994/NGO/4, at 7.
- (17) U.N. Doc. E/1993/SR.33 (1993), ¶ 58.
- (18) Report of the Working Group on its First Session, *supra* note 100, ¶ 82; U.N. Doc. E/1993/SR.33 (1993), ¶ 46.
- (19) Press Release ECOSOC/5684 25 July 1996, at 10.
- (20) Report of the Working Group on its Final session, *supra* note 100, Annex, ¶ 34. 9を参照。
- (21) Laurie S. Wiseberg, *Resolution 1296 revised: A Done deal on Consultative status-Not Ideal but a major*

- improvement*, 48 TRANSNATL. ASSOCIATIONS 350, 351 (1996).
印刷局 一九九六年)。
- (112) たぐよとは総理府男女協同企画室編『北京からのメッセージ―第4回世界女性会議及び関連事業等報告書』五頁(大蔵省)
 - (113) Report of the Working Group on its First Session, *supra* note 100, ¶ 1 55-56.
 - (114) Report of the Working Group on its Final Session, *supra* note 100, Annex. ¶ 17.
 - (115) Wiseberg, *supra* note 111, at 350.
 - (116) *Id.*, at 351.
 - (117) Report of the Working Group on its Final Session, *supra* note 100, Annex. ¶ 36 (a) 参照
 - (118) Report of the Working Group on its First session, *supra* note 100, ¶ 84. 特記 Report of the Working Group on its Final session, *supra* note 100, Annex. ¶ 1.1.
 - (119) Report of the Working Group on its First session, *supra* note 100, ¶ 1 85-86.
 - (120) Wiseberg, *supra* note 111, at 352.
 - (121) E.S.C. Dec. 1996/297, 25 July 1996.
 - (122) Press Release ECOSOC/5684, 25 July 1996, at 5.
 - (123) *Id.*, at 6; Wiseberg, *supra* note 111, at 352.

おわりに

ある利益を国際社会で正当に代表する主体は、それが国際的な利益であるか国内的な利益であるかを問わずに、国家であるといわれてきた。従来の一連の協議取決めは、冷戦の影響下で、そのような国家指向の特徴を持つ制度であった。

しかし、実行上、国際社会でのNGOの重要性は増加してきている。特に、冷戦が終了したことによって東西のイデオロギー的思考から離れて、NGOの持つ重要性を客観的に判断できる状況になってきた。今回の協議取決めの改定は、まさに時宜になかったものであった。今回の協議取決めの改定過程は、従来の国家指向的な性質を有する旧取決めに超克して、NGOがグローバルな市民社会を形成し、国家や国際機構と協力してグローバルなガバナンスに参加している事実を確認し、その正当な地位を国連の枠内で実定法化しようと試みたものであった。

新取決めは、①国内NGOについても原則として協議資格を認めることとし、②NGOの協議資格の与奪に際しての国家の裁量を狭めたという点で、従来の協議制度が持っていた国家指向性を若干緩和したといえよう。しかしながら、その一方で、①人権NGOについて国内法遵守の留保を設け、②国家に批判的なNGOについては、国連憲章を援用した圧力のための方策を残した点で、依然として国家指向的性質を残すものとなった。

今回の協議取決めの改定を通じて、国連とNGOをめぐる問題が、単にNGOと経済社会理事会との関係のみならず、広く国連全体へのNGOの参加という観点から問い直されなければならないことが明らかとなった。そのため、今後は、国連憲章第二条七項の不干渉原則や安全保障問題に代表される国連自身が有する国家指向性を問題とし、それらを克服する試みがなされなければならない。この国家、国連、そしてNGOを中心としたグローバルな市民社会について、それらの相互関係の明確化と国際法上の位置づけを今後の研究課題としたい。