

## VIII <市民社会>理論への多様な立場からの接近

---

25. 反乱鎮圧戦略の挫折 —ケネディとベトナム戦争・一九六三年— 松岡 完
26. 現代のアメリカ市民社会論と共和主義—その普遍と特殊— 近藤康史
27. 国際政治とNGO—市民社会を基礎とする  
3セクター生成モデルの視点から— 赤根谷達雄
28. HOBBS AND THE PRINCIPLES OF  
SOCIETY, LAW AND SOVEREIGNTY Charles Covell
29. The Changing Structure of 'International Régimes':  
From Objective Régimes to International Public Order Régimes  
吉田 脩

## 25. 反乱鎮圧戦略の挫折\*

——ケネディとベトナム戦争・一九六三年——

筑波大学大学院人文社会科学研究所 現代文化・公共政策専攻 教授 松岡 完

### はじめに

超大国アメリカが史上唯一の敗北を味わったのが、ベトナム戦争である。戦死者は五万八千人にのぼり、直接間接にアメリカが被った損害は九千億ドルを超えるともいわれる。(1)しかもこの敗北は「ベトナム症候群」と呼ばれる深刻かつ広範な後遺症をもたらし、現在でもアメリカはそこから完全に回復してはいない。(2)

この戦争は「二五年戦争」「アメリカ最長の戦争」と呼ばれることがある。(3)一九五〇年、トルーマン(Harry S. Truman)政権による対仏軍事援助開始・軍事援助顧問団(Military Assistance and Advisory Group)設置を介入の起点と見るからである。それはアイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)大統領によるゴ・ジン・ジェム(Ngo Dinh Diem)の擁立と反共のベトナム共和国(南ベトナム)へのてこ入れなどをへて、一九六一年、ケネディ(John F. Kennedy)に引き継がれた。その直前、一九六〇年末には民族解放戦線(National Liberation Front)、いわゆるベトコン(Viet Cong)が結成され、南ベトナム政府への挑戦が本格化した。ケネディは一九五四年のジュネーヴ協定に違反して軍事顧問を増派、南ベトナム政府への支援を強化し、ベトコンを相手にゲリラ戦争の勝利をめざした。(4)

一九六二年をつうじて、それは奏功したかに見えた。一九六三年早々、ケネディは年頭一般教書で「ベトナムでは侵略の槍先は鈍った」と声明している。ところがじつはこの年、南ベトナムはその軍事的な弱体ぶりを露呈してしまった。政治面でも、国内の仏教徒弾圧に端を発する危機がジェム政権を崩壊に導いた。ピューリツァー賞を受賞した『ニューヨーク・タイムズ』のビガート(Homer Bigart)記者が命名した「ジェムと浮沈をともに(Sink or Swim with Ngo Dinh Diem)」政策がこうして終わっていく。(5)

マクナマラ(Robert S. McNamara)国防長官がのちに作成を命じた秘密報告書『アメリカとベトナム関係 一九四五 - 一九六七年』(いわゆる『ペンタゴン・ペーパーズ』)も、また当時政策決定に関与した人々も、この年がきわめて重大な分水嶺だったと認めている。第一に、一九六三年一月のケネディ暗殺後、ベトナム介入がジョンソン(Lyndon B. Johnson)のもとで拡大される基礎固めが終わった時期としてである。第二に、戦争泥沼化以前にアメリカがベトナムから手を引けたのに、それをむざむざと逸した機会としてである。(6)

本稿では、まさに「破綻の一年」と呼ぶにふさわしいこの時期を中心に、ベトナム問題へのアメリカの対応を検証し、とくに軍事面についてケネディのベトナム政策が挫折したいくつかの要因を探る。第一に、ベトナムで展開された国家建設をめぐる戦いへの対処の限界。第二に、南ベトナムを矢面に立てた形の戦争に付随する陥穽。第三に、政治と軍事のいずれに力点を置くかについてのアメリカ、とくに米軍の対応。第四に、アメリカ伝統の戦い方が内在させていた欠陥である。(7)

\* 筑波法政、筑波大学、2004年12月。

## 一 国家建設競争の焦点

一九六〇年代初め、冷戦は舞台を発展途上地域に移し、しかも激化しつつあった。そこを舞台に、ケネディ政権は共産主義者に主導された革命の成功をなんとしても阻止しなければならなかった。ケネディが、中南米に大規模な援助を与える「進歩のための同盟 (Alliance for Progress)」、世界各地にアメリカの青年たちを派遣する「平和部隊 (Peace Corps)」といった新機軸を打ち出したのもそのためである。

当時発展途上地域は「発酵状態」にあったと、マサチューセッツ工科大学から政権入りし、ゲリラ対策の専門家を自認していた経済学者ロストウ (Walt W. Rostow) は述懐している。しかも多くの場合、国務省情報調査局長をへて極東担当次官補となったヒルズマン (Roger Hilsman, Jr.) のいう、「『地下』戦争」にさらされていた。建設より破壊のほうが容易なこと、統治経験を積んだ指導者の不足、植民地主義への嫌悪などから、この戦いでは共産主義の側にかなり分があるとルメイ (Curtis E. LeMay) 空軍参謀総長は強く懸念していた。(8)

のちに駐サイゴン代理大使、駐日大使となるジョンソン (U. Alexis Johnson) 国務次官代理は、サイゴン着任当時 (一九六四年) の南ベトナムを「この国は貧しく、政治的發展は遅れ、民族的にも宗教的にもばらばらで、一世紀に及ぶ植民地主義と一五年も続いた戦争からまだ回復の途上だった」と描写している。ケネディ政権期 (一九六一～六三年) もそれは同じだった。マクナマラ国防長官は南ベトナムが、中ソ陣営および北ベトナム (ベトナム民主共和国) がもたらす外的な脅威と、ベトコンという内からの脅威にさらされる、危険かつ重要な戦場だと述べていた。その中でアメリカは反共を国是とし、少なくとも表向きは自由と民主主義を奉じる国家を建設し、維持しなければならなかったのである。(9)

ロストウによれば、南ベトナムでは「まるで各省ごとに四〇もの違う戦争が存在しているよう」だった。イギリスのマラヤ植民地 (現マレーシア) 反乱鎮圧の立て役者として知られ、サイゴンでも英軍事顧問団を率いてアメリカに協力していたトンプソン (Robert G. K. Thompson) がいうように、「反乱活動が地方のあらゆる地域に蔓延していた」からである。(10)

元記者で、当時サイゴンの米大使館で広報分野を担当していたメクリン (John Mecklin) は、この戦いの舞台が「水田と村落」であったという。全人口のほぼ八～九割が地方に住む農民だったからである。(11) だから、一九六二年末から翌年初めにかけて、大統領の要請で現地を視察したヒルズマンと国家安全保障会議 (NSC) の一員フォレストル (Michael V. Forrestal) が断言したように、彼らの態度こそが「戦争全体の基本問題」だった。「地方で物理的な安全が確保できれば、政府には彼らを守る力があるのだと農民に納得させるうえで必要な条件をおのずと満たすことになるはず」だと一九六三年四月の『国家情報報告』も論じた。ところが中央情報局 (CIA) の報告では、現実にはその農民こそが「ベトコンの軍事組織を支える主要な存在」となっていた。(12)

この「本質的には革命の混沌の中から国家を建設する闘い」(13) を勝ち抜くべく、ケネディ政権が編み出したのが「反乱鎮圧 (Counterinsurgency)」戦略である (特殊戦争 [Special Warfare] とも呼ばれる)。ベトナムはケネディの側近ソレンセン (Theodore C. Sorensen) がいうように、冷戦の「闘鶏場」(14) だった。それはとりもなおさず、国家建設をめざす二つの政治戦争が衝突する舞台であることを意味していた。ほかならぬケネディ自身、この戦いが政治戦争であることを十二分に理解していたと、彼の側近たちは異口同音にいう。その背景には、一九六一年のキューバ侵攻失敗 (ピッグズ湾事件) 以来、ケネディが「軍事的解決策、軍事的進言にほとんど信頼を置いていなかった」ことがある。(15)

敵である民族解放戦線もこれが政治戦争だと認識しており、事実上「最優先」扱いをしていた。兵士たちには徹底した政治教育が施され、彼らは農民を離反させないよう厳しい規律のもとに行動していた。(16)とくに重要だったのが土地改革である。ジェム政権が土地改革に失敗したこともあって、農民たちは、苛酷な地主による支配がなく、土地が手に入り、税金も安い解放戦線の支配地域(解放区)に住むほうを好んでいたという。実際に解放戦線は一九六三年春の時点で、南ベトナム四四省のうち四二で徴税を行っていた。(17)彼らはさらに農民の生活改善を支援し、彼らの貧富の差や独裁への不満などを利用し、「政治技術によって軍事的勝利を達成」しつつあった。(18)

この政治戦争の「鍵」として、華々しく打ち出されたのが戦略村計画「(Strategic Hamlet Program)」である。それは「政府が人々に手を差し伸べるというきわめて重要な努力の、おそらく最大の要因」(28)だとテイラー(Maxwell D. Taylor)統合参謀本部(JCS)議長は述べている。(19)

この計画は、イギリスによるマラヤの反乱制圧や、一九五〇年代末に南ベトナムで試され失敗した住民移住計画「アグロビル(Agroville)」などの経験から生まれたものだった。全土に分散して住む約一二〇〇万人ほどの農民を、一万あまりの小村落に移住させる。彼らに鉄条網や壕、小火器や通信機などの自衛手段を供給し、身分証明書を発行して村内への出入りを管理する。さまざまな行政サービスの提供によって生活水準の向上をもたらし、政府への信頼と支持を確立する。(20)

トンプソンによれば、戦略村の基本目的は「物理的にも政治的にも叛徒を民衆から孤立させること」にあった。具体的には、暗躍するゲリラから民衆を保護し、彼らと政府のつながりを強化し、村落内部の社会・経済・政治的な改革を行うことである。ゲリラ戦争ではしばしば民衆が水、ゲリラが魚にたとえられるが、戦略村によって「ベトコンという魚のいる水を干上がらせる」(メクリン)ことが可能なはずだった。(21)それは明確な前線が存在しないこの種の戦争に、人為的に前線を創り出す試みだったといわれる。(22)

加えてそれは農民と政府の間に「新たな政治的関係の基礎を築く」手だてとして期待された。戦略村とはまさに「社会的経済的実験」だったのだと、ベトナム報道でピューリッツァー賞を獲得するAP通信記者(のちにCNN記者として湾岸戦争報道でも名を馳せた)アーネット(Peter Arnett)は述べている。ベトコンの脅威にさらされる人々に無私な立場から救いの手を差し伸べ、近代化と民主化という恩恵を彼らに与えることが、アメリカ人、とくにケネディ政権のメンタリティに合致していたと指摘されている。(23)

一九六二年二月の計画開始から一年後には約五千の戦略村に七〇〇万人、地方人口のほぼ六割が居住していた。八月末までに戦略村の総数は八千を超え、地方人口の四分の三、九五六万人を呑みこんでいた。(24)もっとも、こうした数字そのものにはかなりの水増しがあり、さらにいえば戦略村の数や政府支配下にある村落の数などは「まったくの虚偽」だったとヒルズマンは述べている。ベトナムで地方開発などを担当し、戦略村計画も手がけたフィリップス(Rufus C. Phillips)によれば、政府が挙げる数字と、本当に安全な、まともな戦略村の数の間には「はっきりとした相違」があった。(25)

だが当時、サイゴンからワシントンへの報告を見る限り、「政府とベトコンの間で展開されている競争」(ヒルズマン)は順風満帆に進んでいた。一九六三年四月、ラスク(Dean Rusk)国務長官はニューヨークで『ベトナムに賭けられているもの(The Stake in Viet-Nam)』と題する演説を行い、「共産主義者はもはや……農民の海を泳ぐ魚ではない。一つ一つの茂みはもはや彼らの仲間ではない。彼らはしだいに飢えつつある。ベトナムの農民にとって彼らはしだいに勝者とは見えなくなりつつある」と豪語した。七月初め、戦略村計画は「ベトナム政府による包括的な反乱鎮圧遂行の焦点」となり、従来政府の統治に必ずしも

従順でなかった山岳民族さえも自発的に山を降り、戦略村に救いを求めるようになったと報告されている。(26)

戦略村は、それまで民族解放戦線が地道に築き上げてきた農村での政治工作をいったん無に帰させたといわれる。この計画によってジェム政権は初めて戦局の主導権を取り戻し、地方での共産主義者の潮流を止めたようだった。この年五月、いわゆる仏教徒危機が始まった時点では「戦略村計画はあらゆる点から見て、地方で共産側からイニシアチブを奪い、全力をあげて進行していた。共産側は……農村の真空地帯を埋める競争ではもはや勝っているとは思われなかった」と、当時極東全域でCIAによる工作を統轄しており、のちに長官もつとめたコルビー (William E. Colby) は述懐する。サイゴンで仏教徒と政府が衝突を繰り返した一九六三年夏にいたっても、戦略村計画は「堅実な進歩」をおさめつつあるとCIAは報告していた。(27)

しかし一九六三年秋、ジェム大統領の弟で、秘密警察や与党カンラオ (Can Lao) などを牛耳る実力者ニュー (Ngo Dinh Nhu) がトンプソンを戦略村「計画の父」と賞賛したとき、トンプソンはこう答えたという。「こんな子供たちを認知したことはない」。戦略村計画はそれほどの失敗だった。(28)

すでにその一年近く前、ヒルズマンとフォレストルの目には、四千にのぼる戦略村の多くは「竹のフェンス以上のものではない」と映っていた。CIAの情報分析官クーパー (Chester L. Cooper) がある戦略村を視察した際、誰一人村内に泊まることを彼に勧めなかった。たとえそうしようとしても同宿してくれそうな省長はまったくいなかったという。(29)

戦略村自衛のために武器を供給すれば、そのままベトコンの手に渡るのが関の山だったと、北ベトナムや民族解放戦線の取材で知られたオーストラリア人記者バーチェット (Wilfred Burchett) はいう。だから戦略村を守ろうとすればわざわざ政府軍を貼りつけねばならず、経費や手間に引き合わない「厄介な存在」(アーネット) と化した。ある外国人の目に「有刺鉄線」を用いた支配と映ったものは、ゲリラの「竹」による支配の前に敗れ去ろうとしていた。(30)

多くの省で状況は深刻なままであり、とりわけ肥沃なメコン・デルタではおおむね「進捗と見えるものはたいてい幻想」だったとフィリップスはみずからの失敗を認めている。一九六三年秋、現地を視察した国務省極東局のメンデンホール (Joseph A. Mendenhall) はトルーハート (William C. Trueheart) 代理大使から、メコン・デルタの戦略村が「滅茶苦茶」だと聞かされた。のちにベトナム戦争報道でピューリツァー賞を受ける『ニューヨーク・タイムズ』のハルバースタム (David Halberstam) 記者は、メコン・デルタに「戦略村計画と呼べるようなものは存在しなかった」と述べている。だがそれが本当に判明するのは、ジェム政権が倒れた後のことだった。(31)

南ベトナム軍の訓練を支援するオーストラリア軍事使節団のセロング (Francis Serong) 大佐が、ワシントンに組織された反乱鎮圧対策特別委員会で語ったところによれば、戦略村計画は「史上最大規模の人口移動の一つ」と呼ぶべき野心的な試みだった。だがそれは政府による強制移住あつてのことだった。ノルティング (Frederick E. Nolting, Jr.) 駐サイゴン大使は、自分は強制移住の証拠など見たことがない、かりにあったとしても「ほんのわずかな程度」だったと述べている。(32)

しかしこれほど実態と乖離した言葉もなかった。ケネディの特別補佐官となった歴史学者シュレジンガー (Arthur M. Schlesinger, Jr.) は戦略村について「農民たちが時には銃剣を突きつけられて囲いの中に入れられ、そこで強制労働をさせられている刑務所同然の陰気な」場所だったと述懐している。彼らを追い立てるために大砲や航空機による爆撃さえ用

いられた。(33)しかも戦略村の建設資金は官吏の懐を潤すのが常だった。彼らは建築資材などを法外な値で農民に売りつけていたという。(34)

戦略村の多くはこうして記者たちに「ヴェトコン支援に目覚めた農民たちの臨時キャンプ」「高価な収容所」などと描写されるものになった。(35)「多くの地域で戦略村は、ベトコンに対抗する新たな希望ではなく、政府の圧政の象徴となってしまった」とメクリンという。だからベトコンが戦略村を攻撃し始めたとき、「ロビン・フッドのようにみえたのも不思議ではない」と、ある高官はハルバースタムに語っている。(36)

戦略村計画の考案に貢献したイギリス人のゲリラ戦専門家トンプソンはワシントンを訪れた際、「あまりに多くを、あまりに急ぎすぎる」こと、つまり手の広げすぎに「最大の危険」が存在していると警告した。(37)布や紙に油の染みが広がるように、じょじょに安全な地域を拡大しなければならなかったのである。これが「油染み (spot of oil ないし oil blot)」理論である。(38)トンプソンはジェムに一九六三年九月、戦略村計画が「迅速に行われすぎており、その結果努力を分散させ、あまりに広範な地域に〔戦略〕村が散在している」と戒めた。しかしジェムが行ったのはまさにその逆だった。彼自身の言葉によれば、速度を緩めればそれだけ敵に戦略村を破壊する時間的余裕を与えるからである。こうしたやり方が戦略村を脆弱にし、計画全体が失敗する原因となったと、『ペンタゴン・ペーパーズ』はのちに分析している。(39)

戦略村計画の「設計者」とも「父」ともみなされたのが、事実上政府の実権をかなり握っていたニューである。(40)たしかにアメリカ側の期待どおり、ニューの「精力的な支援」が重要な役割を演じたことは否定できない。だがニューは政府の支配を地方で強化すべく、計画全体像の進展や各地の実情などお構いなしに「全土をいちどきに『戦略村』で覆い尽くす」のに余念がなかったのである。(41)

しかも現場に立つ官吏たちは三日間の講座を受けただけで、計画をまるで理解していなかった。彼らは成績を上げるためひたすら農民を追い立てるか、粉飾した数字をサイゴンに送った。ニューが計画推進を委ねたファン・ゴク・タオ (Pham Ngoc Thao) 大佐は、中央政府がひたすら自分たちを急かしたのだという。(42)ところがじつはこの人物は解放戦線のために活動していた。だから彼は南ベトナムの混乱を助長し、政府と農民の離反を促すため故意に計画を急がせたのだといわれる。とすればその目論見はまさに図に当たったことになる。(43)

より重要なのは、アメリカ側がマラヤでうまくいった計画をそのままベトナムに持ち込んだこと、しかもこの構想そのものに疑問を投げかけなかったことである。「概念それじたいは素晴らしいものであるにもかかわらず、概念についての理解の欠如と、それを現実化するのに十分な意欲の欠如が、計画の実施面において重大な阻害要因となっている」とフィリップスは述べている。(44)

米軍事援助司令部 (Military Assistance Command, Vietnam) のハーキンス (Paul D. Harkins) 司令官は、のちになっても、要するに「ベトナム人は政府というものをあまり好きではないのだ」(45)と片づけていた。アメリカは、失敗を正面から認められないほどこの計画に賭けていたということかもしれない。さもなくば、ジェム政権のやり方ばかりが槍玉に挙げられた。その結果、ジェム政権崩壊以後も同じ考え方が堅持されることになった。ジョンソン政権のもとで早くも一九六四年早々、戦略村は「新生活村 (New Life Hamlets)」と名を変えて再び登場する。だがハンプリー (Hubert H. Humphrey) 副大統領が「ワイシャツ姿の戦争」(77)と呼んだものは、戦略村計画と同様、惨めな失敗に終わるのである。(46)

## 二 代理戦争が直面した壁

アメリカのベトナム介入史上決定的な年となる一九六三年は、サイゴンの南西約五〇キロの小集落、アプ・バック (Ap Bac) からの悲報で明けた。それまで米軍事顧問たちは、神出鬼没のゲリラに手を焼き、彼らと正面から戦える日が来るのを待ち望んでいた。一月二日、その機会がついに訪れた。ベトコン部隊集結の情報を得た南ベトナム政府軍 (ARVN) が攻撃作戦を敢行したのである。彼らは武装兵員輸送車、大砲、ヘリコプター、戦闘爆撃機などの支援を受け、圧倒的な数的優位にあった。(47)

ところが無電を傍受されていた政府軍は、ものの見事に待ち伏せ攻撃を食らう。最初から最後まで戦いの主導権は敵にとられた。政府軍将兵はほとんど泥田に身を伏せたまま、犠牲を増すばかりだった。この戦いについて聞かれた米軍事顧問バン (John Paul Vann) 中佐は、「みじめな出来具合いだ。いつものようにね」と親しい記者に漏らしている。(48) ヘリで水田の真ん中に降り立った部隊は、まるでカーニバルの射的の目標だった。また、別の部隊は敵の退路を断つべく村の東側に降りるはずが西側に到着し、何の貢献もできなかった。ハーキンス司令官は、敵が逃走したのだから勝利だったと強弁したが、実際は政府軍はまさに「こっぴどくやっつけられた」(ヒルズマン) ののである。(49)

この「ベトナムでの爆発音」はサイゴンだけでなくワシントンに共鳴現象を生み、「アプ・バックのトラウマ」を生み出したとクーバーはいう。それまでワシントンは楽観的な空気に包まれていたからである。ところが突然、ベトナムの戦況が「新聞の一面でとり上げられ、テレビでも夜のニュースショーでドラマ仕立てで放映されるようになった」と、UPI通信のシーハン (Neil Sheehan) 記者 (のちにピューリツァー賞を受けた) は述懐する。まさに「寝耳に水」(ハルバースタム) の出来事だった。(50)

直後の統合参謀本部の報告によれば、ベトコンの戦死者は一〇一人。政府軍の戦死者は六五人、戦傷者は一〇〇人。米軍事顧問も三人が戦死、八人が負傷した。虎の子のヘリコプターも五機が失われ、三機に損害が出た。「南ベトナム戦争で最も犠牲と損害の多い戦闘の一つ」となったのである。(51) ワシントンでベトナム対策省庁間調整委員会の長をつとめたカッテンバーグ (Paul M. Kattenburg) によればそれは、「ベトコン・ゲリラが第二次インドシナ戦争 [ベトナム戦争] で得た初めての大規模な軍事的勝利」だった。これを機に、メコン・デルタの住民の多くが公然と民族解放戦線を支援するようになり、全土で解放戦線に身を投じる者も増えた。(52)

アプ・バックの敗北は、反乱鎮圧の担い手であるはずの南ベトナム政府軍がいかに頼りにならないかをあらわにし、この戦略の破綻、少なくとも限界を示した。(53) ゲリラが相手の場合、正規兵は一〇ないし二〇対一の比率が必要だといわれる。(54) ゲリラの実数把握は困難をきわめたが、一九六三年初めにはほぼ二万三〇〇〇万人程度と見積もられた。同じ頃、政府軍の総兵力は四〇万人近かった (正規軍がほぼ二万人、民兵が一七万あまり)。(55) 南ベトナムの経済力からすれば大きすぎるほどの規模だったともいわれる。ところが作戦指揮の誤りから、戦場には実際に必要とされる兵力の半分ないし三分の一ほどしか向けられないことが多かった。(56) テイラー統合参謀本部議長が述懐したように、本当に戦力となる士官・下士官の不足という問題もあった。しかも一九六三年をつうじて、政府軍の損害は上昇し続ける。(57)

シーハンが兵士の練度について、「もし戦争が起こっていなければ十分だったかも知れない」と述懐した。小銃やカービン銃の照準を目標に合わせられる兵士さえわずかだったからである。「政府が式典を演出できる程度に戦争のやり方を学んでいたら、ベトコンは何年も前に滅ぼされていただろう」とメクリンも嘆息している。(58)

武器も不足していた。かなりの部分が「ベトナムの兵站部で失われていた」からである。政府の存在と威信を誇示したい一心から、ジェム大統領はベトコン支配地域で政府軍拠点の死守を命じていた。だがそこがそのまま「ベトコンの酒保」(メクリン)と化していた。

(59) サイゴンのタクシー運転手が月四〇ドルを稼いでいたのに、兵士の月給は一五ドルほど。だから彼らは市場で弾薬を売り払い、生活の足しにしていたのである。(60) アメリカが南ベトナムの軍事的増強を図った「唯一の具体的成果」とは、ベトコンがより高度な兵器を手にするようになったことだとハルバースタムはいう。一九六四年のことだが、抗仏・抗米戦争を率いたことで知られる北ベトナムのボー・グエン・ザップ(Vo Nguyen Giap)将軍は、この「アメリカ製武器の補給係と補給施設」の恩恵に謝意を表している。

(61)

作戦行動を支えるはずの地図は、一九五四年当時フランス軍が使っていたもの。行動の基礎となる状況報告は数週間前のもの。ゲリラの情報は手に入らず、逆に政府軍の情報は敵に筒抜けだった。政府内のあらゆる組織に解放戦線の情報員が巣くっていたからである。

(62) 一九六二年夏、政府軍は一〇回の出動のうち九回は敵を発見できないとニューはおかんむりだった。政府軍が主導権を発揮しようにも、ベトコンの基地がどこにあるかさえわからなかったからである。(63)

政府軍兵士は「ゲリラと一対一で戦う危険に脅えて」おり、大部分の時間「休憩」していた。夜戦などとうてい無理だった。たとえ夜間に出動しても、基地「付近の土手でうたた寝をする」のがせいぜいだった。だから暗くなればベトコンは自由に動きまわり、好きなどころを攻撃できた。窮地に立った政府軍部隊が応援を要請しても、空が明るむまでは何も来なかった。(64)

それでも基地から外に出るだけましだったかもしれない。一九六三年春頃になると「戦争は停止したかのようだった。政府軍はまったく行動を起こさなくなった」(65)とハルバースタムは述べている。多くの部隊は防御陣地に引きこもったままだった。それは「マジノ線(Magino Line)」的な考え方に固執し「地上の長い壁」構築を試みるジェム政権のせいでもあった。(66) また、何度かクーデター未遂事件を経験していたジェムが、許可なしに一定規模以上の部隊の移動を認めなかったから、臨機応変の対応など望むべくもなかった。政府軍は「サイゴンの、そしてとりわけジェムとニューの親指で押さえつけられており、何もできなかった」とクーパーは回顧する。(67)

一九六三年夏に現地情勢を目の当たりにしたカッテンバーグはのちに、当時の政府軍を「嫌々ながらの軍隊」と呼んでいる。彼らが「おおむね無能であり、腐敗していた」からである。軍事援助顧問団のロウニー(Edward L. Rowney)少将によれば、彼らは「心底から敵ともみ合いなどしたくないし、十分に安全でいたいと願っており、本気の戦闘などまったくしたくない」ことを隠さなかった。(68) しかもジェムはみずからの面子を失うことを恐れ、激戦の末に多くの損害を出した指揮官を叱責し、ときに解任し、各部隊に攻勢を戒めた。(69)

戦場に出現したのは茶番劇そのものだった。政府軍が「戦闘を避ける巧妙な方法を開発」(メクリン)していたからである。敵のスパイが事前に攻撃を察知できるよう、作戦開始前にひたすら命令確認の作業をくり返す。行軍中は声高な話し声や不必要な発砲で政府軍の存在を周囲に知らせる。まず敵の逃げ道を用意し、砲撃で政府軍の到来を予告してから行動する。ベトコンがいなくなってから進撃に取りかかる。敵がいないと判明している場所に攻撃をしかける。要するに、「唯一の問題」は、「戦争に勝っていない」ということ、それ以上に戦争が「戦われてさえいない」ということだったとハルバースタムはいう。(70)

だがそのほうがよかったかもしれない。政府軍が作戦行動をとると、「ベトコンの場合



と比べても、民衆との関係により大きな害をもたらすことが多かった」（メクリン）からである。兵士たちは作戦中に農村から鶏、家鴨、コメなどを盗み、農民の怒りを買っていた（ただしベトコンの報復を恐れ、政府軍に協力したのではなく「盗まれた」ことにする場合もあったという）。（71）一九六三年秋、ロッジ（Henry Cabot Lodge, Jr.）大使は、ジェム政権による仏教徒弾圧の影響もあって「兵士たちがしだいに攻撃性を失い、人々が戦争遂行にますます共感してくれなくなる」傾向が見られると懸念している。（72）

一九六三年の一年間で、三万二千人が部隊から脱走した。若者、とくに農民の息子たちは徴兵されて遠隔地に追いやられるのを嫌い、むしろ解放戦線に加わるほうを選んだ。徴兵逃れのために指を切断する若者さえいたという（73）

将校たちの間にも「非常な不満」（74）が感じられていた。ジェム体制への忠誠心だけで昇進が左右され、無能な者が司令官になることがしばしばだったからである。それどころか下手に武勲をおさめれば経歴に傷がつく恐れがあった。有能さゆえに部下の信望を集めれば、忠誠心を疑われ、すぐに異動させられた。（75）

軍首脳の間にもジェムへの不満は鬱積していた。ジェムやニューが彼らに無断で、気まぐれに部隊を移動させていたからである。ベトナムの一等乗客は将軍や大佐ばかりだという冗談があった。（76）またジェムやニューは、宮殿から各部隊の指揮官や各省長まで直通の無線電話を設け、あらゆる部隊に監視の目を光らせるとともに、彼らの分断を図っていた。小隊以上のすべての組織にカンラオ党員や心理戦争の要員が張りついていたとバーチェットはいう。（77）軍に背かれる可能性を懸念するジェムが、戦闘面の効率を、そして「反乱鎮圧の努力の効率全体」を損なっていることにアメリカ側も困惑を隠せなかった。（78）

さらに大きな問題は、ベトナムで行われている「小部隊による戦争」に政府軍がまったく適応できないところにあった。「陸軍は、小部隊による行動や情報収集に比べると、大規模な行動と火砲および空軍力の活用に力点を置きすぎている」と、一九六二年末にヒルズマンはハリマン（W. Averell Harriman）極東担当国務次官補（のち政治担当国務次官）らに報告している。（79）

太平洋軍司令部（CINCPAC）が報告したように、戦闘を行う場合でも、政府軍はもっぱらベトコンの主力部隊への直接打撃を目標とする作戦を実施していた。のちに「索敵撃滅（search and destroy）」戦略として知られるものの原型である。だが政府の力を誇示しようと、この種の作戦を行えば行うほど農民の被害が増大した。その結果、メクリンによればもともと政府に好意的だった者でさえベトコンに傾斜するようになった。並みいる将軍たちの誰一人「ゲリラ戦争の本質を理解しているようには見えなかった」とコルビーはいう。（80）

一九六三年初め、「政治＝軍事両面の『掃討確保（clear and hold）』作戦」が「心強い」結果をおさめていると報告されている。だが四月になってもヒルズマンは、大規模な戦闘の追求ではなく、掃討確保作戦と警察力の活用によって、安全な地域をじょじょに拡大すべきだとラスク国務長官に訴えなければならなかった。政府軍は相変わらず敵主力部隊を追いかけてばかりで、その間にベトコンは着々と村落内部に力を築いていた。（81）

メクリンは、掃討確保作戦は「最初こそうまくいったのだが、たいてい崩壊してしまっただけだ」と述べている。ワシントンはゲリラとの戦い方を十分理解していたのだが、南ベトナム政府軍が通常戦争的な作戦に依存しすぎているのだとする者もいる。だが実際にはアメリカがそうさせたのである。ヒルズマンは早くも一九六三年初め、軍が敵兵力の一掃をめざすやり方にあまりに依存している印象を受けていた。（82）

たとえばこの戦いでは民兵や警察が重要な役割を担うはずだったが、まさにそれらが南ベトナム防衛の最も脆弱な部分となっていた。民兵は政府軍の管轄下に置かれ、ゲリラ戦争にはそぐわない、通常戦争的な戦略にもとづいて訓練が施されており、しかもその訓練や装備じたいが不十分だった。彼らの軽視はその後も続き、それが「作戦上の最大の誤りの一つ」だったと、のちに平定作戦(pacification)の責任者となるコーマー(Robert W. Komer)は回顧する。(83)

C I Aがベトナム＝ラオス国境付近の山岳民族を組織化した民間不正規防衛グループ(Civilian Irregular Defense Group)は一九六二年に軍事援助司令部の管轄となり、やはり正規軍による在来的な戦争のやり方が導入された。(84)皮肉なことに、北ベトナム正規軍にも同じ傾向があり、彼らは南で展開されているゲリラ戦争にはまったく不向きだったという。(85)

しかしヘリ、大砲、装甲兵員輸送車などで南ベトナム政府軍の「筋肉増強」(メクリン)を促してきたのは、ほかならぬアメリカだった。(86)ケネディ政権発足以前から、「局部的規模でのゲリラ戦争」に対処するのに必要な兵力ではなく「通常兵力の建設」が優先されてきたと、マクナマラ長官のもとでベトナム政策形成に関与したバンディ(William P. Bundy)国防次官補代理はのちに述べている。(87)一九五〇年代以降一貫して米軍事援助顧問団は、北からの侵略、つまり朝鮮戦争型の戦いに備えて政府軍を強化してきたからである。(88)

アプ・バックの敗戦は、政府軍を「まず効果的なプロの軍隊に変える」必要をアメリカに痛感させたとクーバーは回顧する。とくにベトナムに「欠けている最も重大なもの」として着目されたのが「包括的な計画」である。そこでハーキンス司令官のいう「真の全国的努力」が必要となった。(89)「南ベトナム総合計画(Comprehensive Plan for South Vietnam)」および「全国作戦計画(National Campaign Plan)」がこうして登場した。それは一九六五年までの勝利を目標に「一元化した政治・経済・軍事作戦の実施という概念」を具現化したものだったとテイラー統合参謀本部議長は回顧する。この計画にもとづいて、「空軍の一部を除いて、全員を訓練する」(ハーキンス)はずだった。(90)

だが結局それは、政府軍をほぼ四六万人に増強する程度の策に終始した。(91)政府軍の質的な改善はきわめて緩慢だったし、彼らが反乱鎮圧戦略を担えるほどの能力を持つことはなかった。苛立つ米軍事顧問たちはじょじょに「脇にどいている。俺が自分でやってやる」(クーバー)という態度をあからさまに示すようになる。(89)

とコーマーはいう。こうして戦争のアメリカ化は、ワシントンの政策決定者や軍首脳の間でも、そしてベトナムの戦場でも、着実に進んでいくのである。(92)

### 三 政治と軍事の相克

ホイーラー(Earle G. Wheeler)陸軍参謀総長は一九六二年秋、「一部では、東南アジアにおける問題は軍事的というより主として政治的、経済的なものだ」という論調が流行っている。だが私は賛成しない。ベトナムの問題の本質は軍事的なものなのである」と述べた。ケネディ政権の方針に真っ向から反対したのである。(93)

ところが同じ人物が翌年初めには、「この戦いは古典的なゲリラ戦争であり、そこでは軍事・政治・経済面の努力が組み合わさっている」と述べている。同じ頃、ハーキンス司令官はベトナムが「米軍にとって対ゲリラ戦術の実験の舞台となった」と述べ、ジェム大統領に対しても「軍事的努力は戦いの半分でしかない」と訴えた。どうやらケネディ政権発足以来、新しい戦争への適応をめざして行われてきた教育的努力が実を結びつつあるよ

うに見えた。(94)

しかし、大使館や軍事援助司令部などはこの種の戦争が支配する領土の多寡ではなく民衆の支持を競いあうものだ論じていたが、その多くは「リップサービス」にすぎなかったとメクリンは述べている。ハーキンスを筆頭に「米軍部は農村での政治闘争を行おうというCIAの構想に耳を貸さなかった」とコルビーも批判している。『ペンタゴン・ペーパーズ』によれば、現場の米軍事顧問たちもおおむね、これが政治戦争だという議論に強い反発を示していた。彼らは勝手気ままに「撃ち合いの戦争」を行い、「『反乱鎮圧』概念の政治的側面などすっかり忘れ去っていた」とヒルズマンはいう。(95)

しかし、軍事を政治に優先させる傾向は、ベトナムでの戦い方にすでに決定的な影響を及ぼしていた。米軍は反乱鎮圧戦略にもとづく自己変革を、形ばかりのもの以上は拒んだ。彼らはベトナムの実情など無視して、第二次世界大戦や朝鮮戦争のような通常戦争的な対処、すなわち大規模な作戦による敵兵力の殲滅に終始したのである。「対ゲリラ戦術は教えられたが、無視された」とソレンセンは述懐する。(96) 対ゲリラ戦の担い手として鳴り物入りで投入された米特殊部隊(グリーン・ベレー)は軍内部では「ケネディ夫人の小銃隊」と揶揄された。一九六三年末の段階では一〇〇人程度に減らされてしまった。(97) ベトナムでは、ハーキンス司令官が生涯を通常戦争の中で過ごした経験から、この「アメリカ式戦争」を推進していた。(98)

ケネディ自身、それを知らなかったわけではない。側近に向かって彼は、「国務省も国防省もみな、ベトナムにおけるわが国の役割は軍事的でなく政治的でなければならないことを忘れていた」と不満を漏らしていたという。大統領の弟で司法長官のロバート

(Robert F. Kennedy) ものちに、「われわれの行動の政治的次元については誰もが知っているようだが、それが必要な優先扱いはされないことがしばしばだった」と反省している。(99) たしかにワシントンでは中国の毛沢東やキューバ革命を成功させたゲバラ(Ernesto Che Guevara)、北ベトナムのザップ将軍らの著作が飛ぶように売れた。だがはたして何人が実際に読破したか、また理解したかは疑問だったという。(100)

だからこそ、一九六二年末から翌年初めにかけて現地へ赴いたヒルズマンは、ベトナムで勝利をおさめる前提条件の一つが「戦争を過剰に軍事化しないこと」だと力説しなければならなかった。フィリップスは九月になっても、これが「軍事的な戦争ではなく政治的な戦争」、つまり「ベトナム相手の戦争というより人々の精神を争う戦争」なのだと訴えていた。(101)

軍事的対策が優先された理由は単純だった。南ベトナム全土が軍事的脅威にさらされていたからである。「インディアン〔先住民〕がまだそのあたりにいるのに、柵の外でトウモロコシを植えるのは非常に困難である。まずインディアンを追い払わなければならない」というのが、テイラー統合参謀本部議長の弁である。「現地の農民指導者が組織的に殺されている状態では、土地改革計画を実施することはできない」とマクナマラも述べた。(102) だから政治・経済・社会的なプロジェクト推進も、究極的な勝利に不可欠なジェム政権の自由化も、まず「ほどほどの治安確立」がなければお話にならなかった。軍事面と政治面のバランスに苦慮するノルティング大使も、軍事的方策は「本当の仕事」、つまり経済・政治・社会的な計画促進のための「手段」だと考えていた。統合参謀本部のベトナム視察団がいうように、軍事的成功こそが「主として政治的・経済的成長にとって好ましい条件を確立するのに必要」な前提条件だった。(103)

ジョンソン国務次官代理がいうように「わが国の法律と伝統が、軍人を政治から遠ざけ、しかも彼らは戦争が始まれば政治は終わりだと教え込まれている」(104) のだとすれば、やむをえないことだったかもしれない。だが忘れてはならないのは、こうした傾向をいつ

そう強めたのは、ケネディが一九六一年に開始した介入拡大政策だったということである。ベトナムが軍事問題化するのを黙認したことがケネディ「大きな誤り」(185)だったと、シュレジンガーはのちにベトナム戦争の経緯と教訓を検討する上院外交委員会の公聴会でいっている。(105)

その一因は、ベトナムに限らず「共産ゲリラや版徒と戦うのに必要な軍事的重荷が……ペンタゴン〔国防省〕に委ねられた」(ソレンセン) ことにある。ノルティング大使によれば、ラスク国務長官が軍事偏重のベトナム政策形成に不満を抱かず「けっしてベトナムに足を踏み入れなかった」ために、マクナマラが「ベトナム政策決定の隙間を埋めた」のである。だがそれは一九六〇年代前半、ベトナム介入拡大の局面で大きな意味を持っていたと指摘されている。(106)

一九六三年初め、ベトナムを視察したホイラー将軍らは、この戦いに政治・経済・社会的側面が絡み合っていることを「ジェム大統領は十分に理解しているが、部下の多くはそうではない」と報告している。ノルティング大使も、「ベトナム人官吏の一部は、基本は政治だというこの戦争の特質にさほど敏感ではない」と、むしろジェムに同情的だった。(107) だが「政府の軍事・経済・政治計画を統合するのにジェムが直面している困難」(テイラー) を解決できなかった責めはやはりジェム自身が、そしてそうさせたアメリカが負うべきものだったろう。しかもその政治的欠陥が深刻になればなるほど、ジェム政権は軍事的手段に依存せざるをえなかった。(108)

政治的側面の重要性を訴え、米軍の現状がゲリラ戦争に対処できないことを憂う声も皆無ではなかった。しかし彼らは米軍内では少数派で、しかも冷遇された。(109) フォレストは「戦争を通常戦争に、そしてアメリカの事業に変える」のはいわば「ペンタゴンの抑えがたい本能」なのだと述べたことがある。それは米軍にとってモーゼの『十戒』のようなものだったとさえいう。(110)

ケネディ政権が新たな挑戦として強調した民族解放戦争など、ギリシャでもフィリピンでもマラヤでもキューバでも展開されてきた「古くからあるゲームの新しい名前」にすぎないと、テイラーは鼻であしらっている。眼前にゲリラ戦争が展開されていることなどお構いなく、米軍は敵である民族解放戦線もまた通常戦争を行おうとしているのだという前提に立ち、過去二世紀にわたってみずからが育成してきたやり方を、なんの疑問もなくベトナムに適用した。(111)

通常戦争への傾斜は一九五〇年、つまりアメリカがフランスへの軍事援助を開始したときに始まっていた。一九六〇年代半ばまで、平定作戦はいわば「通常戦争という犬のちっぽけな尻尾」のような扱いを受けたとコーマーはいう。民心を得る努力など、文民に任せおけばよい、というわけである。(112) フランスの失敗についてある米将軍は「殺し方が足りなかったのだ」とうそぶいたという。(113)

ボール(George W. Ball) 国務次官が回顧するように、ベトナムは「多くの者にとって、朝鮮戦争の繰り返しに見えた。それは一九六〇年代初め、まだ鮮烈な記憶だった」。(114) いやそれどころか、クルラック(Victor H. Krulak) 少将のように、第二次世界大戦における欧州戦線のイメージを抱いていた者も少なくない。しかも彼は新しい種類の戦争について学ぶ姿勢を示し、ケネディ兄弟が期待を寄せた数少ない将軍の一人だった。(115) とすればあとは推して知るべしであろう。のちにベトナムで五〇万を超える米軍を率いることになるウェストモアランド(William C. Westmoreland) も、自分たちが「第二次世界大戦のレンズを通して」この戦争を見ていたという。それも、「反乱鎮圧という状況における通常戦争的な軍の考え方の弱点」が正されなかった結果である。(116)

しかも朝鮮戦争の経験は、反乱鎮圧を含む限定戦争、つまり政治的考慮に縛られた窮屈

な戦争への強い嫌悪をもたらしていた。ルメイ空軍参謀総長はのちに、限定戦争という「間違った、非現実的」な考え方がアメリカの軍事戦略・態勢を支配していると苦々しげに述べている。反乱鎮圧戦略、つまり「文民製かつ文民主導による軍事力の中途半端な適用」

(カッテンバーグ)を軍に押しつけるケネディ政権、とりわけマクナマラ国防長官への強い反発が生じたのも無理はない。(117)

ケネディ大統領は一九六三年七月の記者会見で、この戦いを「一〇年も続いてきた内戦」と呼んでいる。だがケネディ政権内部には、この戦争について二つの相反する理解があった。第一に、共産主義者による革命の輸出、つまり侵略が引き起こしたと見るもの。第二に、古くからの内戦が再発したとみなすものである。(118)

政権内で優勢だったのは前者、つまり北朝鮮軍が北緯三八度線を超えて突如南進したのと同じく、南ベトナムの内戦と見えるものは北緯一七度線の北からの攻撃にほかならないという見方だった。ラスク国務長官は一九六三年四月、それを「北ベトナム〔ベトナム民主共和国、現在のベトナム社会主義共和国〕によって組織され、指揮され、部分的に物資補給を受けている侵略」と呼んだ。ルメイはのちに、ベトナムでの戦いは「今日共産主義者が用いている戦略の典型的かつ明々白々な一部分」であり、「計算ずくの侵略」だと断言している。(119)

ベトコンが南ベトナム自生の運動だというのは「虚構」(ヒルズマン)にすぎない。それどころか連中は「たんなるハノイの手先」だというのがワシントンの常識だった。外からの侵略である以上、アメリカの行動も正当化されるはずだったとボールはいう。共産陣営は手を変え品を変え——「西ベルリンに対しては脅迫、台湾海峡では通常戦力による攻撃、韓国では侵略、ラオスでは反乱、コンゴでは蜂起、中南米では浸透、そしてベトナムではゲリラ」(ソレンセン)——つねに正当な、自由な政府を倒そうとしているのであった。(120) いや、ロッジ駐サイゴン大使にいわせれば冷戦すらこの紛争とは無関係だった。「それはイデオロギーの問題ではなかった。北が南を征服しようとしたのである」と彼は回顧している。(121)

当時、外部からベトコンへの補給は、ほぼ三割が海路、七割が陸路経由といわれた。(122) ロストウによればそれは、反乱鎮圧の遂行を阻害し、アメリカの士気を阻喪させ、サイゴンの政治的混乱を増大させるなど、いくつもの効果を持つ「安上がりな装置」だった。(123) とりわけベトナム＝ラオス国境付近を南北に走る人員や物資などの浸透経路、いわゆるホーチミン・ルート(Ho Chi Minh Trail)が重要だった。米軍部などではこれを「ハリマン記念高速道路(Averell Harriman Memorial Highway)」と揶揄する者がいた。ハリマンの尽力で一九六二年七月にジュネーヴ協定が成立、ラオス内戦がいちおう終息したものの、ラオス領内の共産勢力もホーチミン・ルートも手つかずで残ったからである。(124)

ハーキンス司令官は、「ラオスとカンボジアが存在する限り、国境問題は残る」と断言した。とりわけ頭痛の種はラオスだった。「ラオス問題に本気で取り組まない限り、カンボジアにおける国境監視問題は本質的に机上の空論にすぎない」とさえいわれた。(125) 逆に、「もしラオス＝ベトナム国境を封印できれば、ベトコンの戦争遂行を大きく阻害することができるはず」だった。そうなればゲリラは物資や人員を南の国内に頼らざるをえない。だがアメリカのてこ入れとジェム政府の進歩でそれは困難になっている。米軍内部にはこうした皮算用が生まれていた。(126)

だが浸透を問題にすることじたいに「失敗の言い訳」や「エスカレーション賛成論」が含まれているのをケネディは知っていたとヒルズマンはいう。実際のところゲリラは兵力も物資も南の農村から手に入れていたのであり、南の農民たちがそれを支えていた。(127) だがロストウによれば、たとえ少数でも北からやってきた幹部たちが「ベトコンの努力の

骨格を形成」していること、したがって「ベトコンにとって数からいえば不釣り合いなほどの価値」があることが重要だった。(128)

だが「ラオスからの浸透を止めるのはきわめて困難」だと、ハリマンの補佐官ジョーデン(William Jordan)はいつている。ベトナム＝ラオス国境の上空を飛んでみればよい。「何マイルにもわたる山々と険しい峡谷が眼下に折り重なっている。地域全体が、踏み入ることもできないほど繁った森に覆われている。ときおり小屋が見え、あるいは三つか四つの小屋の群れが目にとまるが、それがどこかは特定できない。……ラオス国境がどこにあるのか、誰にもまるでわからない」。(129)

だがケネディが宇宙開発について述べた「容易だからではなく、困難だから」月面到達に挑戦するのだという精神は、ベトナムでも遺憾なく発揮された。一九六一年末以来、ベトナム＝ラオス国境付近に住む山岳民族に武装を与え、彼らを訓練し、国境監視やゲリラの追尾などにあたらせたのもそのためである。ベトナムに限らず、発展途上地域で「グリーン・ベレーのような兵力」(ジョンソン)を養っておくことが肝要だった。紛争への活用だけでなく、場合によっては米軍が使えないような第三国にも投入できるからである。(130)

国境外からの脅威を根本の問題と見る限り、侵略の源泉、つまり北ベトナムへの攻撃を求める声が出るのは時間の問題だった。ケネディ政権でまず検討されたのは北ベトナムでの隠密作戦である。だが一九六三年四月、ヒルズマンは、それは「ある段階では効果的な反乱鎮圧計画を補完するものとして役立つ」かもしれないが、そうした計画に「効果的に代わるものにはならない」と警告した。同じ頃、トンプソンはケネディに、破壊工作などのために送り込まれた南ベトナム人たちは「アマチュア」にすぎず、「北ベトナムのプロによる国防・治安・諜報対策を相手に、しかも彼らのホームグラウンドでは」太刀打ちできないと報告している。(131) (227)

ケネディ暗殺直前の一月二〇日、ホノルルでマクナマラ国防長官を中心に行われたベトナム対策会議でも、具体的な対北ベトナム作戦計画が検討された。のちにジョンソン政権下で「34A作戦計画(Plan 34A)」となり、いわゆるトンキン湾事件のきっかけをつくったものである。しかもそれに先だつ数カ月間、工作員の潜入、宣伝ビラの散布、情報収集や破壊活動など、南ベトナム人による小規模な隠密行動が実施されていたが、効果はたいしてなかったとマクナマラは回顧する。(132)

北ベトナムへの公然たる攻撃もケネディ政権下で、とくにラオス情勢の緊迫化と歩調を合わせて計画立案が進められた。ケネディの死とともに、「肥やしの山に目を向けねばならないのに、蠅を打とうとしている」(ルメイ)ことへの苛立ち、そして北ベトナムを直接叩きたいという欲求が急激に強まっていったのである。(133)

#### 四 アメリカ式戦争の陥穽

テイラー統合参謀本部議長がいうように、ベトナムは、ゲリラ戦争への対処法にかんする「現在進行中の実験室」だった。大成功をおさめた実験の一つが、一九六一年末に導入されたヘリコプターである。まず輸送ヘリ、ついで武装ヘリという新兵器はこの「戦争に劇的なまでに新たな次元をもたらした」とメクリンがいう。ヒルズマンによればとくに最初の数カ月、ベトコンは逃げまどい、ときに隠れ場所から飛び出して政府軍の餌食になった。こうしてヘリはベトナムにおけるアメリカの軍事的存在の象徴となった。(134)

とりわけヘリの利点は政府軍部隊をいたるところに運べる「ファンタスティックな機動力」(ヒルズマン)にあった。空中からの敵発見の知らせから反応時間は「劇的に短縮」

した。従来容易に近づけなかった地域にもベトナム軍を輸送し、ゲリラから戦闘の主導権を奪えるようになった。(135) この「空中機動力」がまったく新しい戦争のスタイルを出現させ、これ以降の展開を支配したとさえいわれる。(136)

しかしベトコンが逃げまどうのを止め、勇敢に立ち向かうようになると、ヘリの効果は急速に失われていった。彼らは、さしものヘリが十分活躍できないジャングルの奥深くや山岳地帯で力を蓄え、ヘリの着陸予定地点に待ち伏せ攻撃をかけた。対空砲火によるヘリの損害もしだいに増えた。(137) トンプソンもケネディに、ヘリの活用は「ベトコンの集結を阻止し、ベトコンを驚かすには有益な道具だが、大規模な勝利にはつながらない」と指摘した。一九六四年早々のことだが、解放戦線のグエン・フー・ト (Nguyen Huu Tho) 議長は、戦略村の破綻と並んで、ヘリの効果が失われたことを、アメリカが展開する特殊戦争の動揺を示すものだと述べている。解放戦線は、一九六二年末までには主導権を取り戻しつつあった。(138)

ヘリが駄目なら、固定翼機(戦闘爆撃機など)を用いた空爆という手だてがあった。空爆はベトコンが作戦遂行のため集結するのを阻止するうえで「不可欠」だとトンプソンもいっている。(139) 夜明けから日没まで、ひとすじでも煙が立てば爆弾の雨が降った。とくにナパーム弾の投下について、ハーキンス将軍は、「神の恐ろしさをベトコンに叩き込む」兵器として「非常に効果的」だと激賞した。(140)

もっとも空爆の効果には異論もあった。ベトコンが住民の中に紛れこんでいる以上、住民のいる地域を対象とせざるをえない。ゲリラそのものが空爆にどれほど脆弱かも疑問だった。「これが政治戦争だということを忘れてはならない」とハリマンはノルティングに伝えている。ルメイ空軍参謀総長ものちに、「ゲリラ戦争では空軍ができないこともやはり多い」と渋々認めている。(141)

だがそれでも米軍首脳は空爆に固執し、批判に反発した。空爆が「無差別殺人」だとする非難は当たっていないし、ベトコンがテロを続けていることを考えても、ある程度の犠牲はやむをえない。また、通常の戦闘活動以上に空爆が住民の離反を招いたという証拠もない。(142) 軍事援助顧問団の空軍要員を率いるアンシス (Roland H. Anthis) 准将は、「現段階で空軍の役割を縮小することほどベトコンの利益につながることは考えられない」(253)と述べている。(143) ケネディ政権内部にはこうした空爆信仰が蔓延しており、アメリカの空の戦争が実質的に始まっていった。そこには空からの攻撃が「現段階ではベトコンの拠点にまで到達できる唯一の戦力」(ハーキンス) だという切迫した事情もあった。(144)

いっぽうベトナムの大地でも、火力と機動力を両輪とするアメリカ式戦争が展開された。とりわけ機動力発揮の担い手となったのが、水陸両用のM113 装甲兵員輸送車である。ヘリと並ぶM113 の導入によって解放戦線側がかなり苦しめられたことは事実である。ハーキンス司令官はこの「素晴らしい優秀な戦闘車両」が敵に大損害を与えたと絶賛した。(145)

だがヒルズマンは「大規模作戦、火砲、空爆、鈍重な大隊規模の部隊」への依存に警鐘を發した。(146) あるアメリカ人のゲリラ専門家によれば、ゲリラ戦で最善の武器はナイフ、次善がライフルだった。最悪なのは爆撃機、それに次ぐのが大砲である。そもそもゲリラを相手の政治戦争で砲爆撃を用いることじたい、政府側が敗れつつある何よりの証拠だった。(147)

しかし、大規模な戦いを挑み、大兵力と猛烈な火力によって敵を完全に屈服させる伝統は、南北戦争にまでさかのぼれるという。これほど根深い「大規模戦闘」症候群は、一朝一夕には改まらなかった。(148) のちにロバート・ケネディは、アメリカが過去二〇年にわたる「新しい戦争」の教訓をまったく無視し、政治的側面とは無関係に通常戦争、空爆、

科学技術、軍隊に頼ってきたと指摘している。機動力を高め、政府軍の指揮官たちの質も向上させれば、戦場でベトコンが享受している兵力面の優位を打破できる。政府軍はより攻撃的になり、夜も彼らのものではなくなる。アメリカはこう期待していた。(149)

ベトナム戦争で最も悪名を馳せた兵器の一つが、枯葉剤である。一九六二年には五六八一エーカー、六三年には二万四九四七エーカーの土地に散布された(合計では五二二万九四八四エーカー)。(150) その目的は道路・運河沿いや軍事施設の付近などからゲリラが身を潜められる場所をなくすこと、ゲリラが食糧を入手できないようにすることである。現地を訪れたフォレストルも、この点で薬剤散布には「明瞭な軍事的価値」があると認めている。(151)

だが一九六三年の段階で、いくつかの限界も指摘されていた。隠れ場所をなくすためには、人手で木々を伐採するようがよほど低コストである。たとえ木が枯れても敵は密集した幹や枝、地形そのものを利用できる。田や畑をいくら破壊しても、もともと食糧が豊かな地域ではゲリラはたいして困らない。(152) それどころか、枯葉剤散布によって住民の支持がかなり失われていた。共産側の非難や国際監視委員会(International Control Commission)の「雑音」(フォレストル)はいうまでもなかった。(153)

メクリンは、ベトナム軍の司令官たちには「新しいアメリカの装置に頼る傾向」が顕著で、まるで「松葉杖」なしでは歩けないかのようなだったという。「機械と道具仕掛けを使えば、最小限の危険と物理的困難で簡単に勝てる」と思われたからである。そうしたさまを不安げに見ていたイギリス人のトンプソンは、戦争に勝つのは「からくり仕掛け」ではなく「足と脳」、つまり人間の力なのだと言った。アメリカ側に力説した。(154)

だが、そもそもこの原因は、空の戦争、火力・機動力の重視と並んで、ジョンソン国務次官代理のいう「反乱鎮圧のための新装置」への強い期待がワシントンに広がっていたことだった。ケネディの隣人だった『ニューズウィーク』記者のブラドリー(Benjamin C. Bradlee)は、当時の雰囲気をよく表すエピソードを紹介している。一九六三年春のこと、記者の一人が開発中の対人兵器を入手した。それは国防省のある大佐が、机の引出し一杯の中からよこしたものだ。記事になる前にこれを知らされた大統領は「だれかトンマが、くれたんだって?」と驚愕、激怒したという。一九六二年、研究開発の対象となった各種装置や兵器や三二二に及んだ。(155)

科学技術への過剰な依存もまた、伝統的なアメリカ式戦争の大きな特徴だった。新しい兵器体系をベトナムで試したいという欲求の背後には、アメリカ人の傲慢と自信過剰があったと指摘されている。(156) しかも、新兵器を引っさげての介入大規模化は、たしかに南ベトナムの士気を高揚させ、政府軍の行動を刺激し、戦局の主導権を取り戻したように見えたのである。(157)

一九六二年秋、ハーキンスはテイラーに勝利の鍵として「三つのM」を挙げた。兵力(men)、資金(money)、物資(material)である。しかもそれらはすでに、いずれも大々的に戦場に投入されつつあった。(158) 「戦争を非人格化し、資源展開の実演としてばかり扱った」結果、アメリカは「北ベトナムの成功の秘訣」から目をそむけてしまったとボールはいう。つまり、意志、目的、忍耐力などである。「近代的な、ハイテクにもとづいた軍事的装備、兵力、軍事思想の限界」(マクナマラ)が本当にベトナムで露呈されるのはこのことだが、一九六三年の時点ですでにその萌芽は見られたのである。(159)

だがアメリカ自身の軍事力への過信を背景に、ケネディは「アメリカが、この新しく古い戦争に備えて、効率的に訓練・武器・指導力を提供できると信じていた」とソレンセンは述懐する。介入に懐疑的だった元国務次官のボウルズ(Chester A. Bowles)駐インド大使でさえ、「大胆な政治計画に適度の米軍のコミットメントを添え、そこにほんのわずか



幸運がともなえば」東南アジアで潮流を変え、情勢を好転させられると述べていた。(160)

ゲリラ戦争の対処に多くの提言を行ったヒルズマンは、「南ベトナム用に開発された戦略概念は、依然として基本的に適切である。それを十分に、活力をもって実施することができさえすれば、その結果勝利が得られる」(161)と自信満々だった。「なせばなる精神」は米軍の伝統だったし、ケネディ時代の特徴でもあった。(162)何をすべきかはアメリカ人が承知している。無能なベトナム人はその助言をかしこまって実行すればよい。それは一九五〇年代から一貫した傾向だったという。(163)

北ベトナムのファン・バン・ドン(Pham Van Dong)首相はあるインタビューで、アメリカ人は「長いだらだらした戦争が嫌い」だから最後の勝利はわがものだと語ったことがある。イギリス人であるトンプソンもまた、アメリカ人が抱える最大の弱点が「忍耐力のなさ」にあると見ていた。ノルディング大使はマクナマラ国防長官に、「あなたはベトナムの牛車にフォードのエンジンをつけようとしている。壊れてしまいますよ！」と訴えたことがあるという。(164)

ロストウによれば、ほんらいケネディ政権がベトナムで求めたのは、「ブロードウェイでの紙吹雪パレードもない——劇的な戦いも、アメリカによる壮大な勝利の祝典もない」勝利のはずだった。「達成には多くの歳月を要し、何十年もの激務と献身——多くの人々の——が必要な」勝利でもあった。(165)だが結局のところアメリカは、「ベトナム政府が不快な、長引く戦いに直面している」(166)という現実をけっして受け入れようとはしなかった。

アメリカは「ゲリラ・ギャップ」——一九五〇年代の爆撃機ギャップやミサイル・ギャップのようにゲリラの挑戦にアメリカが対処できずにいる状態——を正すべく邁進しなければならなかったとメクリンはいう。だがシュレジンガーはのちに、結局アメリカはベトナムで「ゲリラ運動に対処できる能力がないことを示した」にすぎないと述べている。(167)建国以来二〇〇年近くも栄光に包まれてきたアメリカ式戦争を変えることは容易ではなかった。その結果、マクナマラが「未知なる大地(terra incognita)」と呼ぶ場所、つまりベトナムで頓挫を味わったのである。ベトナム戦争は「それまでアメリカが経験したどの大きな紛争とも」非常に異なっていたとコーマーは強調する。(168)

カッテンバーグはこう述べている。「われわれは反乱鎮圧をどのように用いるべきかまったく知らなかった。というのも、それが何を意味するのかほとんどわからなかったからだ。反乱鎮圧はベトナムでも他の場所でもわれわれを挫折させ、結局は捨て去られた」。つまり反乱鎮圧戦略はベトナムで失敗するどころか、「本当にベトナムで試されたことなどなかった」(シュレジンガー)のである。アメリカはみずから慣れたやり方をベトナムに移植し、失敗し、しかも十分にそれを認識できなかった。ワシントンで考案された概念や構想はつねに正しいのであり、問題は「この政策と、現場における実施面との大きなギャップ」にすぎなかったのだとコーマーは論じている。(169)

マクナマラはのちに、アメリカが相手としたナショナリズムの力を過小評価したこと、軍事力と経済支援の活用によっていわゆる国家建設が可能になるという誤った信念などを反省点に挙げている。(170)自信満々のアメリカは、一〇年近く前にフランスが味わった敗北から学ぶべきものなどないと確信していた。フランスの敗因は植民地主義と、十分な軍事的努力を払わなかったことだとメクリンは述べている。そこには、アメリカが行っているのは「共産主義の膨張から南ベトナム人を救うための私心のない戦い」だという幻想が存在していた。(171)ある将軍がいいはなったように、「ナポレオン(Napoleon)以来戦争に勝ったことがない」フランスに学ぶべきものなど何一つないという傲岸不遜な姿勢もまたその底流をなしていた。(172)

## おわりに

ベトナム経験はアメリカにとって、建国以来の不敗神話の崩壊であり、アメリカが自信満々に推し進めていた発展途上世界における国家建設戦略の破綻であり、アメリカ的な理念や価値観の世界への拡大の否定だった。そしてアメリカの敗北は、戦争が本格化する以前、すでに一九六三年の時点でアメリカの反乱鎮圧戦略が挫折していたという事実の帰結にほかならない。

第一に、戦略村に見られるように、ほんらい反乱鎮圧戦略は政治戦争としてこの戦いを捉えていた。しかし現実にはそれはまったく機能しなかったのである。当時も、そしてのちになっても、何の反省もなしに責めを南ベトナム側に負わせた結果、アメリカは同じやり方をひたすら、しかもより大々的に展開していった。

第二に、そこにはこの戦争があくまでもケネディのいう「彼らの戦争」(173)、つまりアメリカ人ではなくベトナム人が行う戦いだという虚構があった。その矢面に立つのは当然、南ベトナムの政府と軍だった。だがアメリカは、肝心要の政府軍の脆弱さをついに克服できなかったのである。

第三に、アメリカの対応は政治的というより軍事的、ゲリラ戦争対策より通常戦争的な対処に傾斜していった。そうしたやり方がベトナムに向くかどうかは顧慮されなかったか、頭から有効性が信じられていたからである。また、アメリカが内在的な紛争要因を看過し、戦場の外にばかり目を向けたからでもあった。

第四に、その根底にはアメリカ式戦争に内在する限界が反映されていた。アメリカはつねに短期的・物理的な手段に依拠し、具体的には空軍力を中心とした火力と機動力、最新の科学技術に頼りすぎた。その結果、鳴り物入りで導入された反乱鎮圧戦略は、ベトナム政策全体とともに「目に見えて沈んでいった」(174)のである。

しかしおそらくより大きな問題は、そこでケネディ政権が何も学ばなかったことだろう。自分たちはたしかに「ゲリラ戦争を戦うための戦略概念」を編み出したのだが、たんに「それをきちんと試みるよう、ジェム政権やペンタゴンの首脳を納得させられなかった」ことだけが問題だったのだとヒルズマンは回顧している。マクナマラははるかのちになっても、「われわれは価値や意図についてではなく、判断と能力について間違いを犯した」と片づけている。(175)だが、どのように戦うかは、何をめざして戦うかと同程度に重要だった。ケネディ政権はベトナムという場で、みずからの歴史や伝統が培った傲慢さと戦い、そして敗れたのである。

## 注

- (1) Douglas A. Borer, *Superpowers Defeated: Vietnam and Afghanistan Compared*, London: Frank Cass, 1999, p.204.
- (2) 拙著『ベトナム症候群——超大国を苛む「勝利」への強迫観念』中公新書、二〇〇三年を参照。
- (3) Bruce Palmer, Jr., *The 25-Year War, America's Military Role in Vietnam*, Lexington: Univ. Press of Kentucky, 1984.  
George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, New York: Alfred A. Knopf, 2nd ed., 1986 (orig. John Wiley & Sons, 1979).
- (4) 拙著『ダレス外交とインドシナ』同文館、一九八八年および『一九六一 ケネディの戦争——冷戦・ベトナム——東南アジア』朝日新聞社、一九九九年を参照。
- (5) Annual Message to the Congress on the State of the Union, Jan.14, 1963, *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy* [以下PPPと略記]1963, Washington, D.C.: U.S.

- Government Printing Office[以下 USGPO と略記], 1964, p.11. Bigart in Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston: Houghton Mifflin, 1965, p.548.
- (6) U.S. Dept. of Defense, *United States-Vietnam Relations 1945-1967*[以下 USVR と略記], Book 3, IV.B.5, p.i. William Colby (with James McCarger), *Lost Victory: A Firsthand Account of America's Sixteen-Year Involvement in Vietnam*, Chicago: Contemporary Books, 1989, p.169. William P. Bundy, "The Path to Viet Nam: Ten Decisions," *Orbis*, vol.11, no.3 (Fall 1967), p.656. Robert S. McNamara (with Brian VanDeMark), *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*, New York: Times Books, 1995, pp.320-1. Robert S. McNamara, et al., *Argument Without End: In Search of Answers to the Vietnam Tragedy*, New York: Public Affairs, 1999, pp.15,157. Paul M. Kattenburg, *The Vietnam Trauma in American Foreign Policy, 1945-75*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980, p.119.
- (7) ケネディのベトナム政策、とくに一九六三年の破綻についての研究としては以下が有益である。William J. Rust, *Kennedy in Vietnam*, New York: Charles Scribner's Sons, 1985. William Conrad Gibbons, *The U.S. Government and the Vietnam War: Executive and Legislative Roles and Relationship, Part II: 1961-1964*, Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1986. Ellen J. Hammer, *A Death in November: America in Vietnam, 1963*, New York: E.P.Dutton, 1987. John M. Newman, *JFK and Vietnam: Deception, Intrigue, and the Struggle for Power*, New York: Warner Books, 1992. Noam Chomsky, *Rethinking Camelot: JFK, the Vietnam War, and US Political Culture*, Montreal: Black Rose Books, 1993. Francis X. Winters, *The Year of the Hare: America in Vietnam January 25, 1963-February 15, 1964*, Athens: Univ. of Georgia Press, 1997. Lloyd C. Gardner & Ted Gittinger, eds., *Vietnam: The Early Decisions*, Austin: Univ. of Texas Press, 1997. Fredrik Logevall, *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of War in Vietnam*, Berkeley: Univ. of California Press, 1999. Lawrence Freedman, *Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos, and Vietnam*, New York: Oxford Univ. Press, 2000. David Kaiser, *American Tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War*, Cambridge, Mass.: Belknap Press, 2000. Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 2000. Philip E. Catton, *Diem's Final Failure: Prelude to America's War in Vietnam*, Lawrence: Univ. Press of Kansas, 2002.
- (8) W.W.Rostow, *Diffusion of Power: An Essay in Recent History*, New York: Macmillan, 1972, p.134. Roger Hilsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, New York: Delta Books, 1967 (orig. Dell Publishing, 1964), p.413. Curtis E. LeMay (with Dale O. Smith), *America Is in Danger*, New York: Funk & Wagnalls, 1968, p.46-7.
- (9) U. Alexis Johnson (with Jef Olivarius McAllister), *The Right Hand of Power*, Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984, p.413. マクナマラ発言は、ウイリアム・カウフマン (桃井真訳) 『マクナマラの戦略理論』ペリかん社、一九六八年、八五頁。
- (10) Rostow, *op.cit.*, p.279. Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam*, London: Chatto & Windus, 1966, p.122.
- (11) John Mecklin, *Mission in Torment: An Intimate Account of the U.S. Role in Vietnam*, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1965, p.317. 農民の割合については、バーナード・フォール (松元洋訳) 『ヴェトナム戦史』至誠堂、一九六九年、二〇八頁およびF・グリーン (仲晃訳) 『写真と記録 ベトナム戦争』河出書房、一九六六年、四一頁。
- (12) Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, U.S. Dept. of State, *Foreign Relations of the United States, 1961-1963* [以下 FRUS と略記], vol.3 (Vietnam January-August 1963), USGPO, 1991, p.51. National Intelligence Estimate 53-63, April 17, 1963, *ibid.*, 3, p.234. Current Intelligence Memorandum, Jan.11, 1963, *ibid.*, 3, p.21.
- (13) "Performance of U.S. Mission," Annex to Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *ibid.*, 3, p.61.
- (14) Theodore C. Sorensen, *Kennedy*, New York: Harper & Row, 1965, p.649.
- (15) Kenneth P. O'Donnell & David F. Powers (with Joe McCarthy), *"Johnny, We Hardly Knew Ye": Memories of John Fitzgerald Kennedy*, New York: Pocket Book, 1973 [orig. Boston: Little, Brown, 1970], p.443. Rostow, *op.cit.*, p.298. Sorensen, *op.cit.*, p.658. シュレジンガー、前掲、四三頁。シオドア・C・ソレンセン (山岡清二訳) 『ケネディの遺産——未来を拓くために』サイマル出版

- 会、一九七〇年、一六二、一七九頁。
- (16) チュオン・ニュ・タン (吉本晋一郎訳) 『ベトコン・メモワール——解放された祖国を追われて』原書房、一九八六年、四頁。小沼新『ベトナム民族解放運動史——ベトミンから解放戦線へ』法律文化社、一九八八年、二二八 - 九頁。
- (17) Gerald J. DeGroot, *A Noble Cause? America and the Vietnam War*, Harlow, U.K.: Longman, 2000, pp.76,97.
- (18) デービッド・ハルバスタム (泉鴻之・林雄一郎訳) 『ベトナム戦争』みすず書房、一九六八年 (改題『ベトナムの泥沼から』一九六八年)、八六頁。
- (19) *USVR*, 3, IV.B.5, p.2. Memorandum, Taylor to McNamara JCSM-180-63, March 7, 1963, *FRUS*, 3, p.134.
- (20) Hilsman, *op.cit.*, pp.431-2.
- (21) Thompson, *op.cit.*, pp.123-5. Mecklin, *op.cit.*, p.25.
- (22) 谷川榮彦 (編著) 『ベトナム戦争の起源』\*草書房、一九八四年、二一三頁。
- (23) Research Memorandum RFE-58, July 1, 1963, *FRUS*, 3, p.441. ピーター・アーネット (沼澤\*治訳) 『戦争特派員——CNN名物記者の自伝』新潮社、一九九五年、八九頁。Latham, *op.cit.*, p.188.
- (24) Letter, Harkins to Diem, Feb.23, *FRUS*, 3, p.118. Memorandum, Wood to Harriman, Feb.28, 1963, *ibid.*, 3, p.130. Memorandum, Taylor to President CM-882-63, n.d., *ibid.*, vol.4 (Vietnam August-December 1963), 1991, p.99.
- (25) Hilsman, *op.cit.*, p.522. Memorandum, Phillips to Brent, May 1, 1963, *FRUS*, 3, p.257.
- (26) Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *ibid.*, 3, p.191. Rusk in Airgram, Dept. of State[以下 DOS と略記] to All Diplomatic Posts CA-12341, May 3, National Security Files [以下 NSF と略記], Box 197, folder "Vietnam 5/163-5/17/63," John F. Kennedy Library[以下 JFKL と略記], *Vietnam: National Security Files, 1961-1963*, Bethesda, Md.: University Publication of America, 1991[以下 *VNSF* と略記], reel 4- frame 408(microfilm). Research Memorandum RFE-58, July 1, 1963, *FRUS*, 3, pp.438,440.
- (27) 谷川、前掲、二一八頁。Colby, *op.cit.*, p.102. ウィリアム・E・コルビー (大前正臣・山岡清二訳) 『栄光の男たち——ウィリアム・コルビー元CIA長官回顧録』政治広報センター、一九七八年、一七五 - 六頁。CIA Information Report TDCS-3/655,859, Aug.2, 1963, *FRUS*, 3, p.551.
- (28) Catton, *op.cit.*, p.117.
- (29) Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *ibid.*, 3, p.49. Chester L. Cooper, *The Lost Crusade: America in Vietnam*, New York: Dodd, Mead, 1970, p.203.
- (30) ウィルフレッド・バーチェット (真保潤一郎訳) 『解放戦線』みすず書房、一九六四年、八四頁。アーネット、前掲、九一頁。フォーール、前掲、三四七頁。
- (31) Memorandum, Phillips to Brent, May 1, 1963, *FRUS*, 3, p.258. Memorandum, Mendenhall to Hilsman, Sept.17, 1963, *ibid.*, 4, p.246. David Halberstam, *The Best and the Brightest*, New York: Random House, 1969, p.297.
- (32) Minutes of Meeting of Special Group for Counterinsurgency, May 23, *FRUS*, 3, p.315. Frederick Nolting, *From Trust to Tragedy: The Political Memoirs of Frederick Nolting, Kennedy's Ambassador to Diem's Vietnam*, New York: Praeger, 1988, pp.54-5.
- (33) アーサー・シュレジンガーJr. (横川信義訳) 『にがい遺産——ベトナム戦争とアメリカ』毎日新聞社、一九六七年、五二頁。Gabriel Kolko, *Anatomy of a War: Vietnam, the United States, and the Modern Historical Experience*, New York: Pantheon Books, 1985, p.133.
- (34) Logevall, *op.cit.*, p.34. DeGroot, *op.cit.*, p.76.
- (35) ニール・シーハン (菊谷匡祐訳) 『輝ける嘘』集英社、一九九二年、上、三六五頁。アーネット、前掲、九一頁。
- (36) Mecklin, *op.cit.*, p.283. ハルバスタム、前掲、一四〇頁。
- (37) Cable, CINCPAC to JCS 261715Z, March 26, 1963, *Declassified Documents Reference System* [以下 *DDRS* と略記], Arlington, Va.: Carrolton Press, Retrospective[以下 R と略記] dokument no.82C (microfiche).
- (38) Mecklin, *op.cit.*, p.93. Hilsman, *op.cit.*, p.446.

- (39) Thompson, *op.cit.*, p.138. Milton E. Osborne, *Strategic Hamlets in South Viet-Nam: A Survey and a Comparison*, Ithaca, N.Y.: Dept. of Asian Studies, Cornell Univ., 1965, p.39. *USVR*, 3, IV.B.2, pp.v,36.
- (40) *Ibid.*, 3, IV.B.2, p.35. Tran Van Don, *Our Endless War: Inside Vietnam*, San Rafael, Ca.: Presidio Press, 1978, p.81.
- (41) Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *FRUS*, 3, p.58. Hilsman, *op.cit.*, p.441.
- (42) Osborne, *op.cit.*, pp.27,35-6
- (43) チュオン・ニュー・タン、前掲、五七 - 八頁。友田錫『裏切られたベトナム革命——チュン・ニュー・タンの証言』中央公論社、一九八一年、七四 - 六頁。Catton, *op.cit.*, p.133. Stanley Karnow, *Vietnam: A History*, New York: Penguin Books, 1984 (orig. Viking Press, 1983), p.257.
- (44) Memorandum, Phillips to Brent, May 1, 1963, *FRUS*, 3, p.257.
- (45) Paul D. Harkins Papers[以下 HP と略記], Oral History[以下 OH と略記], U.S. Army Military History Institute, Carlisle, Pa.[以下 MHI と略記]
- (46) *USVR*, 3, IV.B.2, p.35. Humphrey in Latham, *op.cit.*, p.194.
- (47) Cooper, *op.cit.*, p.199. Maurice Isserman, *Vietnam War*, New York: Facts on File, updated ed., 2003 (orig. 1992), p.40.
- (48) ハルバスタム、前掲、一一三 - 七頁。シーハン、前掲、上、二五一 - 三一一頁。
- (49) DeGroot, *op.cit.*, p.77. Wilbur H. Morrison, *The Elephant and the Tiger: The Full Story of the Vietnam War*, New York: Hippocrene Books, 1990, p.82. Hilsman, *op.cit.*, p.449.
- (50) Cooper, *op.cit.*, p.199. シーハン、前掲、上、三二六頁。ハルバスタム、前掲、一一八頁。
- (51) Memorandum, JCS to President, Jan.3, 1963, NSF, 197, "Vietnam 1/1/63-1/9/63," JFKL, *VNSF*, 4-181. Cable, CINCPAC to JCS, et al., AIG 931, Jan.4, 1963, NSF, 197, "Vietnam 1/163-1/9/63," JFKL, *ibid.*, 4-186.
- (52) Kattenburg, *op.cit.*, p.113. Robert E. Vadas, *Cultures in Conflict -- The Viet Nam War*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 2002, p.15. DeGroot, *op.cit.*, p.77.
- (53) The Military History Institute of Vietnam (tr., Merle L. Pribbenow), *Victory in Vietnam: The Official History of the People's Army of Vietnam, 1954-1975*, Lawrence: Univ. Press of Kansas, 2002, p.120. David W.P. Elliott, *The Vietnamese War: Revolution and Social Change in the Mekong Delta 1930-1975*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2003, vol. I, p.405. 古田元夫『歴史としてのベトナム戦争』大月書店、一九九一年、二三頁。
- (54) President's News Conference, Dec.12, 1962, *PPP 1962*, USGPO, 1963, p.870. LeMay, *op.cit.*, p.234. Robert Thompson, *No Exit from Vietnam*, London: Chatto & Windus, 1969, p.53. Rostow, *op.cit.*, p.289.
- (55) Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *FRUS*, 3, p.51. "JCS Team Report on South Vietnam," n.d.[Jan.1963], *ibid.*, 3, p.76.
- (56) Anthony James Joes, *War for South Vietnam: 1954-1975*, New York: Praeger, 1989, p.64. Mecklin, *op.cit.*, p.88.
- (57) Maxwell D. Taylor, *Swords and Plowshares*, New York: W.W. Norton, 1972, p.289. Catton, *op.cit.*, p.206.
- (58) シーハン、前掲、上、七九頁。Mecklin, *op.cit.*, p.34.
- (59) "Performance of U.S. Mission," Annex to Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *FRUS*, 3, p.60. Mecklin, *op.cit.*, p.97.
- (60) アルバート・マリノ(駐文館編集部訳)『ヴェトナム戦争——象 vs 虎』駐文館(発売・星雲社)、一九九三年、八八頁。ハルバスタム、前掲、七九頁。
- (61) Halberstam, *op.cit.*, p.201. パーチェット、前掲、一四二頁。
- (62) シーハン、前掲、上、七五頁。小倉貞男『ドキュメント ヴェトナム戦争全史』岩波書店、一九九二年、一二八頁。
- (63) Osborne, *op.cit.*, p.29. Logevall, *op.cit.*, p.34.
- (64) シーハン、前掲、上、八一、一二七頁。Mecklin, *op.cit.*, pp.95,97.
- (65) Halberstam, *op.cit.*, p.250.

- (66) Mecklin, *op.cit.*, p.97. Memorandum of Conversation with Nhu, April 12, 1963, *FRUS*, 3, pp.224-5.
- (67) Mecklin, *op.cit.*, p.34. Cooper, OH, JFKL.
- (68) Paul M. Kattenburg, "Viet Nam and U.S. Diplomacy, 1940-1970," *Orbis*, vol.15, no.3 (Fall 1971), p.828. Kattenburg, *op.cit.* (1980), p.119. Rowney in Memorandum by Hilsman, n.d.[Jan. 1963], *FRUS*, 3, p.9.
- (69) Halberstam, *op.cit.*, p.201. Hilsman, *op.cit.*, p.446.
- (70) Mecklin, *op.cit.*, p.95. Halberstam, *op.cit.*, pp.200-1.
- (71) Mecklin, *op.cit.*, p.88. シーハン、前掲、上、一三二頁。ハルバスタム、前掲、八七、二二七頁。
- (72) Telegram, Saigon to DOS 478, Sept.11, 1963, *FRUS*, 4, p.172.
- (73) Catton, *op.cit.*, p.206. Kolko, *op.cit.*, p.128. Mecklin, *op.cit.*, p.95.
- (74) CIA Information Report Telegram TDCS-3/552,822, July 8, 1963, NSF, 198, "Vietnam 7/1/63-7/20,63," JFKL, *VNSF*, 4-619.
- (75) Mecklin, *op.cit.*, pp.90,94. Cooper, *op.cit.*, p.200.
- (76) 谷川、前掲、九四頁。ハルバスタム、前掲、三五頁。
- (77) シーハン、前掲、上、一〇五頁。ハルバスタム、前掲、二一三頁。パーチェット、前掲、八九頁。
- (78) CIA Current Intelligence Memorandum [SC No.02142/63], Jan.11, 1963, *FRUS*, 3, p.21.
- (79) Rober W. Komer, *Bureaucracy at War: U.S. Performance in the Vietnam Conflict*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1986, p.48. Memorandum, Hilsman to Harriman RFE-66, Dec.19, 1962, *FRUS*, vol.2 (Vietnam 1962), 1990, p.792.
- (80) Cable, CINCPAC to JCS, Feb.14, 1963, *DDRS*, R81C. Mecklin, *op.cit.*, pp.92-3. Colby, *op.cit.*, p.119.
- (81) CIA Current Intelligence Memorandum [SC No.02142/63,] Jan.11, 1963, *FRUS*, 3, p.21. Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *ibid.*, 3, p.192. Herring, *op.cit.*, p.88.
- (82) Mecklin, *op.cit.*, p.93. Joes, *op.cit.*, p.60. Memorandum by Hilsman, Jan.2, 1963, *FRUS*, 3, p.4.
- (83) Joes, *op.cit.*, pp.65,82. Morrison, *op.cit.*, p.77. Komer, *op.cit.*, pp.47-8.
- (84) Naval Message, CINCPAC to DIA 132315Z, March 13, 1963, *DDRS*, R81G. Hilsman, *op.cit.*, p.455.
- (85) 友田、前掲、八〇頁。
- (86) Mecklin, *op.cit.*, p.94. John A. Nagl, *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam: Learning to Eat Soup with a Knife*, Westport, Conn.: Praeger, 2002, pp.120-3.
- (87) Bundy, OH, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Tex.
- (88) Joes, *op.cit.*, p.65. Latham, *op.cit.*, p.175. Komer, *op.cit.*, pp.41,44.
- (89) Cooper, *op.cit.*, p.200. Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *FRUS*, 3, p.53. Letter, Harkins to Diem, Feb.23, 1963, *ibid.*, 3, p.120.
- (90) Taylor, *op.cit.*, p.288. HP-OH, MHI.
- (91) *USVR*, 3, IV.B.4, p.6.
- (92) Kaiser, *op.cit.*, p.162. Schwab, *op.cit.*, p.55. Cooper, *op.cit.*, p.207.
- (93) Hilsman, *op.cit.*, p.426.
- (94) Wheeler in Airgram DOS to All Posts CA-8776, Feb.15, 1963, NSF, 197, "Vietnam 2/1/63-2/27/63," JFKL, *VNSF*, 4-285. Harkins in James Pinckney Harrison, *The Endless War: Fifty Years of Struggle in Vietnam*, New York: Free Press, 1982, p.233. Letter, Harkins to Diem, Feb.23, 1963, *ibid.*, 3, p.120.
- (95) Mecklin, *op.cit.*, p.102. コルビー、前掲、一九二頁。 *USVR*, 3, IV.B.2, p.18. Hilsman, *op.cit.*, pp.442,497.
- (96) Nagl, *op.cit.*, pp.126-7,201. Schwab, *op.cit.*, pp.40,91. Kaiser, *op.cit.*, p.150. Sorensen, *op.cit.*, p.657.
- (97) アーネット、前掲、九四頁。 Arthur M. Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times*, New York: Ballantine Books, 1979 (orig. Boston: Houghton Mifflin, 1978), p.763.
- (98) ハルバスタム、前掲、一二八頁。 Schwab, *op.cit.*, p.43.
- (99) O'Donnell & Powers, *op.cit.*, p.15. Robert F. Kennedy, *To Seek a Newer World*, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1967, p.175.
- (100) J. Paul de B. Taillon, *The Evolution of Special Forces in Counter-Terrorism: The British and American Experiences*, Westport, Conn.: Praeger, 2001, pp.93-4.

- (101) Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *FRUS*, 3, p.192. Phillips in Memorandum of Conversation at White House, Sept.10, 1963, *ibid.*, 4, p.165.
- (102) Taylor in David F. Schmitz, *Thank God They're on Our Side: The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1999, p.251. McNamara in Sorensen, *op.cit.*, p.656.
- (103) Hilsman, *op.cit.*, p.526. Nolting, *op.cit.*, pp.53-4. "JCS Team Report on South Vietnam," n.d.[Jan. 1963], *FRUS*, 3, p.81.
- (104) Johnson, *op.cit.*, p.332.
- (105) Komer, *op.cit.*, p.43. Schlesinger in U.S. Congress, Senate, Committee on foreign Relations, *Causes, Origins, and Lessons of the Vietnam War*, USGPO, 1973, p.119.
- (106) Sorensen, *op.cit.*, p.631. Nolting, *op.cit.*, pp.62,129. Logevall, *op.cit.*, p.36.
- (107) "JCS Team Report on South Vietnam," n.d.[Jan. 1963], *FRUS*, 3, p.81. Airgram, Saigon to DOS A-661, April 25, 1963, *ibid.*, 3, p.252.
- (108) Taylor, *op.cit.*, p.289. Kolko, *op.cit.*, p.142.
- (109) Robert Buzzanco, *Masters of War: Military Dissent and Politics in the Vietnam Era*, New York: Cambridge Univ. Press, 1996, pp.120-1,125.
- (110) Forrestal in Schlesinger, *op.cit.* (1978), p.763. Steven Head, "The Other War: Counterinsurgency in Vietnam," in James S. Olson, *The Vietnam War: Handbook of the Literature and Research*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993, p.127.
- (111) Taylor, *op.cit.*, p.200. John James MacDougall, "A Decision-Making Approach to Understanding American Policy-Makers," in Marc Jason Gilbert, ed., *The Vietnam War: Teaching Approaches and Resources*, New York: Greenwood Press, 1991, p.66. Colby, *op.cit.*, pp.106-7.
- (112) Komer, *op.cit.*, pp.69,147. Robert Komer, "Was There Another Way?" in W. Scott Thompson & Donaldson D. Frizzell, eds., *The Lessons of Vietnam*, St. Lucia, Australia: Univ. of Queensland Press, 1977, p.213.
- (113) ハルバスタム、前掲、四八頁。
- (114) George W. Ball, *Diplomacy for a Crowded World: An American Foreign Policy*, Boston: Little, Brown, 1976, p.47.
- (115) Kaiser, *op.cit.*, 224. シーハン、前掲、上、三五七 - 九頁。
- (116) Westmoreland in Patrick J. Hearden, ed., *Vietnam: Four American Perspectives*, West Lafayette, Ind.: Purdue Univ. Press, 1990, p.42. Komer, *op.cit.*, p.48.
- (117) LeMay, *op.cit.*, p.123. Kattenburg, *op.cit.*, p.161.
- (118) President's News Conference, July 17, 1963, *PPP 1963*, p. 569. Kattenburg, *op.cit.*, pp.172-3.
- (119) Rusk in Airgram, DOS to All Diplomatic Posts CA-12341, May 3, NSF, 197, "Vietnam 5/163-5/17/63," JFKL, *VNSF*, 4-406. LeMay, *op.cit.*, p.246.
- (120) Hilsman, *op.cit.*, p.428. Ball, *op.cit.*, p.48. Sorensen, *op.cit.*, p.625.
- (121) Henry Cabot Lodge, *The Storm Has Many Eyes: A Personal Narrative*, New York: W.W. Norton, 1973, p.206.
- (122) 朝日新聞調査研究室『激動するインドシナ』朝日新聞社、一九六三年、九頁。
- (123) Memorandum, Rostow to Rusk, July 4, 1963, *FRUS*, 3, p.454.
- (124) Schwab, *op.cit.*, p.54.
- (125) Harkins in Memorandum by Heinz, May 6, 1963, *FRUS*, 3, p.267. Memorandum, Bagley to Taylor, Jan.17, 1963, *ibid.*, 3, p.31.
- (126) Naval Message, CINCPAC to JCS 092320Z, March 9, 1963, *DDRS*, R81E.
- (127) Hilsman, *op.cit.*, pp.439,533. Telegram, Saigon to DOS 734, Feb.8, 1963, *FRUS*, 3, p.109. Memorandum, Hilsman & Forrestal to President, Jan.25, 1963, *ibid.*, 3, p.52. (128) Rostow, *op.cit.*, p.289.
- (129) Minutes of Meeting of Special Group for Counterinsurgency, April 4, 1963, *FRUS*, 3, p.202. Memorandum, Jorden to Harriman, March 20, 1963, *ibid.*, 3, p.167.
- (130) Address at Rice University, Sept.12, 1962, *PPP 1962*, p.669. Johnson, *op.cit.*, p.334.
- (131) Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *FRUS*, 3, p.191. 傍点は原文イタリック。Thompson in Memorandum of Conversation at White House, April 4, 1963, *ibid.*, 3, p.200.

- (132) McNamara, *op.cit.*, p.103.
- (133) Rust, *op.cit.*, pp.87-8. LeMay in Hilsman, *op.cit.*, pp.526-7.
- (134) Taylor in James William Gibson, *The Perfect War: Technowar in Vietnam*, Boston: Atlantic Monthly Press, 1986, p.78. Mecklin, *op.cit.*, pp.64-5,69. Hilsman, *op.cit.*, p.444. Iris Love, "Air Power," in Olson, *op.cit.*, 1993, p.172.
- (135) Hilsman, *op.cit.*, p.444. Talking Paper, Jan.21, 1963, NSF, 197, "Vietnam vol.X, 1/10/63-1/30/63," JFKL, *VNSF*, 4-225. Dept. of Defense News Release, Jan.5, 1963, NSF, 197, "Vietnam 1/1/63-1/9/63," JFKL, *ibid.*, 4-192.
- (136) Phillip B. Davidson, *Vietnam at War: The History 1946-1975*, Novato, Ca.:Presidio Press, 1988, Davidson, *op.cit.*, pp.300-1. アーネット、前掲、九一 - 二頁。
- (137) Halberstam, *op.cit.*, p.201. Davidson, *op.cit.*, p.301. Morrison, *op.cit.*, p.79.
- (138) Memorandum of Conversation at White House, April 4, 1963, *FRUS*, 3, p.199. グエン・フー・ト発言は、石山昭男『ベトナム解放戦史』三省堂選書、一九七七年、一〇四頁。Herring, *op.cit.*, p.88.
- (139) Minutes of Meeting of Special Group for Counterinsurgency, April 4, 1963, *FRUS*, 3, p.202.
- (140) バーチェット、前掲、五三頁。Harkins in Memorandum by Hilsman, Jan.2, 1963, *ibid.*, 3, p.13.
- (141) Cable, DOS to Saigon CA-10362, March 22, 1963, *ibid.*, 3, p.173-4,176. LeMay, *op.cit.*, p.233.
- (142) Telegram, Harkins to Felt MACJ00 1870, March 30, 1963, *FRUS*, 3, pp.186-7. Airgram, Saigon to DOS A-661, April 25, 1963, *ibid.*, 3, p.253.
- (143) Memorandum, Anthis to Harkins, March 30, 1963, *ibid.*, 3, p.189n.
- (144) Love in Olson, *op.cit.*, p.173. Telegram, Harkins to Felt MACJ00 1870, March 30, 1963, *FRUS*, 3, p.187.
- (145) Elliott, *op.cit.*, I, p.390. Harkins in Memorandum by Heinz, May 6, 1963, *FRUS*, 3, p.265.
- (146) Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *ibid.*, 3, p.191.
- (147) Hilsman, *op.cit.*, p.443. Joes, *op.cit.*, p.58.
- (148) Schwab, *op.cit.*, p.43. Sam C. Sarkesian, *Unconventional Conflicts in a New Security Era: Lessons from Malaya and Vietnam*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993, p.9. Nagl, *op.cit.*, p.49.
- (149) Kennedy, *op.cit.*, p.172. *USVR*, 3, IV.B.2, pp.ii,18, IV.B.3, p.33.
- (150) Guenter Lewy, *America in Vietnam*, New York: Oxford Univ. Press, 1981 (orig. 1978), p.258. エーカーは約四〇〇〇平方メートル。
- (151) Memorandum, JCS to McNamara JCSM-302-63, April 17, 1963, *FRUS*, 3, p.230. Memorandum, Forrestal to President, April 22, 1963, *ibid.*, 3, p.246.
- (152) Memorandum Prepared in DOS, April 18, 1963, *ibid.*, 3, pp.237-8. Memorandum of Conversation at White House, April 4, 1963, *ibid.*, 3, p.199.
- (153) Kolko, *op.cit.*, p.145. Memorandum, Forrestal to Bundy, May 15, 1963, NSF, 197, "Vietnam 5/1/63-5/17/63," JFKL, *VNSF*, 4-420.
- (154) Mecklin, *op.cit.*, p.91. Thompson in Memorandum Prepared in DOS, April 18, 1963, *FRUS*, 3, p.242.
- (155) Johnson, *op.cit.*, p.334. ベンジャミン・C・ブラドリー (大前正臣訳) 『ケネディとの対話—その信念と栄光の軌跡』徳間書店、一九七五年、一七七 - 八頁。Gibson, *op.cit.*, p.78.
- (156) Nagl, *op.cit.*, pp.43,115. Kolko, *op.cit.*, p.144.
- (157) Herring, *op.cit.*, p.87.
- (158) シーハン、前掲、上、三三八 - 九頁。
- (159) Ball, *op.cit.*, p.53. McNamara, *op.cit.*, p.322.
- (160) Sorensen, *op.cit.*, p.632. Letter, Bowles to Bundy, July 19, 1963, *FRUS*, 3, p.520.
- (161) Memorandum, Hilsman to Rusk, n.d.[April 1963], *ibid.*, 3, p.189.
- (162) Nagl, *op.cit.*, p.132. Herring, *op.cit.*, p.86.
- (163) Catton, *op.cit.*, p.19.
- (164) フォール、前掲、一〇四頁。Thompson, *op.cit.* (1969), p.125. Nolting, *op.cit.*, p.62.
- (165) W.W. Rostow, *View from the Seventh Floor*, New York: Harper & Row, 1964, p.119.
- (166) Research Memorandum RFE-58, July 1, 1963, *FRUS*, 3, p.440.



- (167) Mecklin, *op.cit.*, p.312. Schlesinger in *Causes, Origins, and Lessons of the Vietnam War*, p.138.
- (168) McNamara, *op.cit.*, p.32. Komer, *op.cit.*, p.1.
- (169) Kattenburg, *op.cit.* (1971), p.829. Schlesinger, *op.cit.* (1979), p.763. Komer, *op.cit.*, p.10.
- (170) McNamara, *op.cit.*, p.322. McNamara, et al., *op.cit.*, p.385.
- (171) Memorandum, Mecklin to Murrow, Sept.10, 1963, *FRUS*, 4, p.150. Ball, *op.cit.*, p.50.
- (172) Thomas C. Thayer, "Patterns of the French and American Experience in Vietnam," in Thompson & Frizzell, *op.cit.*, p.22.
- (173) Broadcast of Interview with Cronkite (CBS News), Sept.2, 1963, *PPP 1963*, p.652.
- (174) Mecklin, *op.cit.*, p.25.
- (175) Hilsman, *op.cit.*, p.512. McNamara, *op.cit.*, p.xvi.

[本論文は文部科学省科学研究費補助金・基盤研究（C）（2）「ゴ・ジン・ジェム政権崩壊に見るアメリカ＝南ベトナム関係としてのベトナム戦争」（平成一五～一八年度）および基盤研究（A）（1）「アメリカの戦争と世界秩序形成に関する総合的研究」（平成一六～一八年度）の成果の一部である]

## 26.現代のアメリカ市民社会論と共和主義\*

### —その普遍と特殊—

筑波大学大学院人文社会科学研究所 現代文化・公共政策専攻 講師 近藤康史

はじめに

- 1 市民社会概念の諸類型
- 2 現代アメリカにおける市民社会論
- 3 アメリカ市民社会論の普遍化と特殊性

おわりに

はじめに

政治学の領域において、市民社会論の「ルネサンス」ないし「復権」と呼ばれる潮流が登場したと言われて久しい (Keane:1988;Seligman:1992)。その背景として様々な状況が指摘できよう。第一に、一九八〇年代から九〇年代にかけての東欧革命が、ポーランドの「連帯」に代表されるように、国家支配に対する「市民社会」からの抵抗という性格を共有していた点。第二に、西側先進諸国においても、テクノクラート支配への「市民社会」からの対抗という性格を持つ「新しい社会運動」の登場や、政府の失敗（および市場の失敗）に対して、「市民社会」内部の自律的な参加によって様々な公共サービス等を提供しようとするNPOの興隆が見られる点。第三に、グローバルな傾向として、「市民社会」に基盤を置く非政府組織ゆえに、国境を横断する形で活動を行いうるNGOの増加とその役割に注目が集まっている点。これらが、近年の市民社会論の復権の背景としてあり、様々な観点からの「市民社会論」や「市民社会研究」が登場している。

しかし「復権」後十数年を経た現在においても、「市民社会」概念は一向に収斂の兆しを見せない。むしろ、上記のように多様な社会・政治状況を前にして、各論者が「市民社会」に込める意味も期待も、また各国・地域で展開される「市民社会」の動態も、ますます拡散しているのが現状である。このような状況の下、我々は「市民社会」をいかに扱うべきであろうか。市民社会概念を単一的に定義し、「市民社会か否か」という二項対立的な結論に至ることは生産的な作業とは言えないだろう。しかし逆に、単に描写的な形で様々な市民社会の動態を描くだけでも、ますます「市民社会」概念を拡散させ、「結局市民社会とは何なのか」という問いを増幅させる結果になりかねない。おそらく求められるのは、市民社会を単一の概念に押し込めることなく多様な市民社会概念の存在を承認しつつも、その多様性を一定の類型へと区分けし、その選択・組み合わせの中へと位置づけることによって、対象となっている「市民社会」の特性を浮かび上がらせることではないだろうか。

本稿は、政治理論の視角からのそのような試みの一つであり、その対象は復権以後のアメリカ市民社会論である。アメリカにも多様な市民社会論が存在しており、一概に「アメリカ市民社会論」と括ることは困難だが、近年、市民社会の「復権」と重なり合う問題意識を内包した共和主義的市民社会論が登場し、その影響力を増大させている。本論でも述べるように、それはアメリカ一国の枠組を超え、一種の「市民社会論のグローバル・スタンダード」とも呼ぶべき影響力を展開している<sup>1</sup>。しかし他方で、その市民社会把握もまた、一つの市民社会論の類型に基づいており、その意味で「特殊性」を抱える。したがって、それをもって市民社会概念を単一化することはできないし、その安易な「普遍化」も多くの問題点を内在させるだろう。以上の問題意識に基づき、以下では、アメリカで影響力を増している市民社会論の特徴と展開を描き出し、それを多様な「市民社会」概念の類型の

\* 筑波法政、筑波大学、38号、2005。

中に位置づけることによって、その普遍的性格と特殊な性格の抽出を目指す。

## 1 市民社会概念の諸類型

市民社会概念の多様性の理由には、地域的・歴史的固有性など様々な原因が考えられるが、政治思想的にその概念が様々な系譜を持っていることもその一つである。市民社会概念の類型化についてはこれまでも様々な形で試みられているが（岡本:二〇〇三;篠原:二〇〇三;川出:二〇〇三）、ここでは政治思想史的系譜を参照しつつ、以下の四つへと類型化を行いたい。つまり①国家としての市民社会、②自律した個人からなる政治社会としての市民社会、③経済社会としての市民社会、④共和主義的市民社会である。ただし、この類型化は後の考察のための枠組的な意図に基づいて行ったものであり、厳密な思想史的研究を目的としたものではないこと、また試論的・暫定的なものであることを付言しておく。

### ① 国家としての市民社会

とりわけ現代的な「復権」後の市民社会を考えると、特に国家に対抗する存在、あるいは国家から自律した領域として、市民社会を国家と概念的に捉えることが自明視されている。しかし政治思想的な系譜を追う場合、そもそもの起源として市民社会が「国家」と同一視されていた状況がある。歴史的に言えばギリシア・ローマ古典古代の、政治思想史的に言えばアリストテレスに代表される市民社会把握である。よく指摘されるように、英語の *civil society* の語源であるラテン語の *societas civilis* は、アリストテレスが『政治学』の中で用いた「市民共同体 *koinonia politike*」のラテン語訳であり、この「市民共同体」こそが「国家 *polis*」と概念化される。すなわち、市民社会こそが国家となるのである（成瀬:一九八四;太田:一九九九）。その中で「自由な市民の共同体」たる市民社会は、家 *oikos* や労働を中心とする経済社会（私的領域）とは切り離され、もっぱら公的なものに参加する領域（政治社会）として捉えられる。

この系譜は、ギリシャやローマにのみ適用される「古い」概念にとどまることなく、現在の様々な市民社会把握に対しても大きな影響を及ぼしている。後にも述べるように、市民社会を国家とは切断しつつも、経済的領域あるいは私的領域とも切断し、もっぱらその公的性格を強調する「共和主義」の系譜とは連続性を持っており、とりわけH. アレントの思想にはその影響が大きい。

### ② 自律した個人からなる政治社会としての市民社会

いわゆる近代啓蒙において最大の課題となったのは、絶対主義国家や宗教、共同体の支配から「個人」を救い出し、それらの個人を基点として新たな政府の形態を構築することであった。その中で、自由で平等な権利をもった個人からなる「市民社会」の概念が展開されていくことになる。ドイツの宗教改革を主導し「個人の良心の自律」を説いたルターや、私的利害を中心として考える個人像を提起したホッブズなどが契機となる存在であるが（Ehrenberg:1999）、この系譜の中心的存在としてはやはりジョン・ロックを挙げるべきであろう。ロックにおいて、とりわけ自己の労働の結果として成立する所有権を軸として、国家に対して守られるべき、あるいは国家によって守られるべき個人の自由と権利という問題が前面に出ることになる。こういった自律した諸個人が、自由な意思に基づく合意によって市民社会を形成するという論理において、市民社会もまたその自律を獲得することになり、それに基づいた「政治社会」としての性格を付与される（ロック:一九六八）。

この系譜が、絶対君主政への抵抗や市民革命への理論的根拠を与え、同時に、自律した諸個人の存在を基点とした、国家から自律した領域としての市民社会、あるいは国家に対抗する存在としての市民社会という、自由主義的な市民社会把握の萌芽も生まれることとなる。また、「所有権」をその論理の軸とする点で、次に挙げる経済的領域としての市民社会把握への嚆矢となり、他方、諸個人の相互行為の中に市民社会の公共的性格を見出した

点で、共和主義的な市民社会把握の基礎として重視される場合もある（成瀬：一九八四）<sup>2</sup>。

### ③ 経済社会としての市民社会

ロックの描いた市民社会が「政治社会」であり、国家や政府の概念と市民社会の概念とが未分化であったのに対して、「経済社会」として市民社会を概念化する潮流が登場することによって、市民社会は国家からは完全に切り離される。その端緒となるのはアダム・スミスである。彼は、ロックと同様に自由な諸個人の自律性を軸としつつ、それらの諸個人の自発的な交換に基づく経済活動と市場の過程を、市民社会の原理とした。この中で市民社会は、国家とは完全に切り離された独自の活動原理によって機能する領域として、概念化される（Ehrenberg, 1999）。経済社会ないしは資本主義的な市場としての市民社会の概念化は、私的利害を持った諸個人たちの「欲求の体系」として市民社会を捉えたヘーゲルやマルクスにも引き継がれていくことになり、例えばドイツにおいては、「市民社会」が「ブルジョワ社会 bürgurliche Gesellschaft」と同一視される状況が近年まで続いた。

ここで一つの論点となるのは②政治社会としての市民社会と③経済社会としての市民社会との関係である。「政治」と「経済」という異なった論理で概念化が進められているとはいえ、両者の間には連続性が存在する。成瀬は、近代市民社会の成立を、「資本主義経済の勃興・展開という土台の上で、社会的諸関係の変動が、政治的な権力構造の変化と相即しつつ、進行した」「経済・社会・政治の相関的なうごき」として捉える必要性を説いた（成瀬：一九八四）。大塚久雄や内田義彦といったいわゆる市民社会派と呼ばれる人々も、「一物一価」を基盤とする経済人の登場こそが、封建的共同体から解放された政治的個人の析出にも繋がるという点で、両者の結びつき、分離不可能性を議論していたと言える（内田：一九六七）。したがって政治学的にいつて問題となるのは、「市民社会」の成立について、またその基盤となるであろう政治的個人の析出という問題について考える場合、経済領域や市場、諸個人の私的利害から切断して思考することが可能だろうか、という点である。

### ④共和主義的市民社会

②であれ③であれ、市民社会の担い手は「個人」であり、共同体はむしろそれらの桎梏となる。それらの個人主義的な市民社会把握に対抗し、集団や団体、その中での自律的な自己統治こそを市民社会の核としたのが、トクヴィルやアレントである<sup>3</sup>。トクヴィルは『アメリカの民主主義』において、アレントは『革命について』の中で、同じくフランス革命と対比しつつ、アメリカの市民社会がこのような性格を持つものとして描いた。この団体・集団への注目と同時に、この系譜の特徴となるのが、市民社会を一方で経済領域・市場から、他方で国家から切断して捉える点である。個人に解体された社会は、結局それらを統制する国家の介入を拡大させる結果になるというのが、彼／彼女がフランス革命批判から導き出す一つの論理である。アレントは、市民社会という術語こそ用いないものの、個人の必要を満たすための経済の領域である「労働」とは切り離された、「活動」の空間の再生をその最大のテーマとしており、近年の市民社会論の文脈の中で注目を集めている。

ここにも幾つかの論点や他の系譜との連続性が存在する。共和主義の系譜は確かに集団や団体に着目するが、個人の存在を否定的に捉えているわけではない。むしろ個人の存在を前提として、集団や団体の形成に焦点を当てる。トクヴィルの場合、核となるのは諸個人によって自発的に形成されたアソシエーションであり、またアレントの場合も、諸個人の複数性が「現れ」ることがその最大の目的であった。この点で、②と④との間での連続性と断絶性、補完性と切断可能性とが議論となる。また、共和主義的発想の根本には①への憧憬が多かれ少なかれ内包されている点も先に述べたとおりである。

さて以上のように、「市民社会」の概念を四つに分類してきた（表1）。もちろん全ての系譜を網羅しているわけではないが<sup>4</sup>、現在の市民社会論の多様性の一端を示しつつ、一定

表1 市民社会概念の四類型

①	国家としての市民社会	アリストテレス
②	自律した個人からなる政治社会としての市民社会	ロック
③	経済社会としての市民社会	スミス
④	共和主義的市民社会	トクヴィル、アレント

の類型に収めることが可能となろう。また、重要な点は「どの類型に当てはまるか」ということだけではなく、複数の類型の組み合わせによって、また、ある類型を欠いた形でその市民社会（論）が形成されていることを見ることによって、その特徴を描き出すとともに、そこに内在する論点や問題性、展望をも導き出すことが可能になるとと思われる点である。

例えば東欧の場合、その市民社会論の契機は、国家によって抑圧された市民たちによって、自主的諸組織や社会運動（例えばポーランドの「連帯」）が形成された点にあり、上記類型の②および④の性格が注目された。特に、市場なき市民社会の実験が注目され期待されたと言えよう。しかしその後の展開、とりわけ九〇年代以降は、東欧改革は基本的には市場の導入を軸として進むことになり、それらの注目や期待を寄せた人々を裏切る結果となりつつある（Ehrenberg:1999）。この問題からは、②+④としての市民社会の発展が可能か、逆に言えば③の側面を欠く形での市民社会の発展は可能かという論点が提起される。

同様の問題は、中国や東南アジア諸国に関する指摘もできる。それらの地域では、近年の市民社会の発展は③の側面から牽引されることになる。さらに近年は、アジア的な共同体の役割の強調やNGOの発展などの文脈の中で④も注目されている。その意味で③+④という組み合わせでその市民社会論は注目されているが、そこに欠けているのは②の側面である。つまり政治的個人の析出という観点の不在が、政治的には権威主義体制の土壌を残してしまうのではないかと、という問いが提起されよう。

さて、以上のような類型化を基にして、復権以後のアメリカ市民社会論はいかに映し出されるのか。次節より、本章の主題であるアメリカ市民社会論について議論を進める。

## 2 現代アメリカにおける市民社会論

### (1) 文脈

アメリカにも様々な市民社会論が存在するが、特に復権以後にアメリカで影響力を増しつつある市民社会論の潮流においては、トクヴィルの遺産が決定的であり、「トクヴィルこそが、アメリカ自身の自己理解に最も影響を与え、分析の術語を定義し、まさに現在に至るまでの諸理論家の認識を形成した理論家である」とまで言われる（Eberly:2000,25）。したがってその市民社会論は、前節の類型で言えば④共和主義的市民社会論を軸に展開されていると言える<sup>5</sup>。それは、市民社会論の類型で言えば②や③に属する、自由主義的理解に基づいた市民社会論やリバータリアンへのアンチ・テーゼとして、影響力を拡大している<sup>6</sup>。

これらの市民社会論は、一九世紀アメリカに存在した、集団・団体に基づく共和主義的伝統に高い評価を与える点を特徴とする。それは個人あるいは私的領域を中心とする発想への規範論的対抗という意図から出発しているが、同時に、個に解体された社会は逆にそれを統合する必要に迫られた国家の介入を許すという発想もその基底にあり、やはりアメリカ的伝統である自由主義的な反国家志向（Hartz:1955）が内在している。そういった介入を許した例がフランス革命以後のフランスであり、アメリカはそれとは対照的に、市民社会内でのアソシエーションの存在ゆえに国家の介入は必要最小限に保たれていた（Glendon:2000）<sup>7</sup>。トクヴィルやアレントがアメリカと対照化させていた存在もフランス（革命）であり、こうした志向を共有している。

現在のアメリカに見られる市民社会論の復権において、一九世紀的共和主義的社会への憧憬が基盤にあるわけだが、背景には、二〇世紀にそのようなアメリカ的伝統が徐々に破壊されてきたという診断がある。二〇世紀に入り、アメリカにおいて国家の肥大化という状況が生じた。一九三〇年代のフランクリン・ルーズベルト大統領によるニューディール政策以降、国家の政策的肥大化は避けられない傾向となった。また、社会経済政策だけではなく、軍事国家化や外交政策もまた、こういった傾向に拍車をかけた。その中で政策は専門化し、「権威や権能を市民的諸制度から官僚制や世俗的エリートへと移転する」進歩主義と呼ばれる傾向（Scambra:2000,134）がアメリカを支配した。公的事象への関与は、市民的アソシエーションから国家テクノクラートの手へと移ったとされたのである。

他方これは、市民社会の個人や集団が、公的事象への関与ではなく、自己利益に基づいて行動する傾向へも結びつく。それぞれの集団が自己利益を追求し圧力団体として活動し、国家はそういった活動のアリーナとなり分配の主体として肥大化した（Lowi:1969）。つまり個人や集団は、自ら公共性の担い手として行動するのではなく、それを国家の手に譲り渡した上で、「公共的」性格の承認をめぐって国家に対して自らの自己利益を突きつけていく。ここでは、個人や集団の自己利益化と国家の肥大化とは、表裏一体の問題として進行することとなる。もちろん、これらの利益集団多元主義的政治もトクヴィルが指摘した集団主義的なアメリカ的伝統の射程内に含まれるが（Warren:2001,29）、それらの集団が「自己利益」中心になっている点が、これらの問題の原因として批判の対象となったのである。

近年のアメリカ市民社会論の「復権」や「回帰」（Bell:2000）の軸は、これらの国家主義的傾向への批判であり、トクヴィル的な共和主義的伝統へと回帰することで、公的事柄に対する市民の関与を回復しようとする試みである。また同時に、「自己利益を追求する」という個人像や集団像への批判という側面も持っており、国家に対してロビー活動を展開する多元主義的集団観を批判し、直接に公共性を担う存在としての集団を強調する。この側面は、こういった自己利益追求型の個人や集団を全面化させてしまった一つの傾向、つまり市場が生み出した消費社会に対する批判からも導かれる（Elstein:2000,110）。

以上のように、近年のアメリカ市民社会論の復権の文脈は、一方で国家による介入を抑えた自己統治的なシステムの再生、他方で人々を自己利益追求型の個人へと解体してしまった市場への批判、という点にある。したがって、そこに映し出される「市民社会」は、「市場と国家との間にあって、自己利益でもなく他者からの強制的権威でもない」領域であり（Wolfe:2000,64）、諸個人が結びついた存在である集団・団体が、その核として重視される。では現在のアメリカにおいて、具体的にはどのような理論的潮流が「市民社会論」を牽引しているのだろうか。以下では、「アソシエーション論とコミュニタリアン」および「社会関係資本論」を取り上げ、それらが映し出す「市民社会」像について検討しよう。

## （2）アソシエーション論とコミュニタリアン

現在のアメリカ市民社会論では、自己統治を可能にする集団としての「アソシエーション」への注目がその特徴となっているが、それは、トクヴィルがアメリカ民主主義を分析する際に、「ボランティア・アソシエーション（自発的結社）」の存在を軸として展開した点に由来している。アソシエーションこそが、アメリカ市民社会論の歴史的な「取替え不可能な部分」として賛美され（Eberly:2000,3）、それがNPOなど各種のボランティア・セクター増大という現代的傾向と共鳴して、その市民社会論の不可欠の要素となった。

では、アソシエーションはどのような役割を担うのであろうか。M. I. ワレンは、アソシエーションの役割について「公共空間のサポート、代表の供給、市民的徳の涵養、オルタナティブ的なガバナンス形態の供給」などを挙げている（Warren:2001,3）。一口にアソシエーションといっても、どの役割を強調するかでいくつかの分類が可能であり、その

結果アソシエーションを重視する市民社会論においても分岐が生じるが(後述)、一般にアメリカ市民社会論で強調されるアソシエーションの役割は、自己統治とそれを可能にする市民的徳の涵養であり、特に後者の側面に重点が置かれる。つまりアソシエーションこそが、自己利益だけに拘泥せず、他者との協力の中で公的事象に参加していくという市民意識を形成し、そのことによって、「諸個人間の相互性や信頼を養い、彼らが一人ではできない仕事をともに達成することを可能にする」(ibid.,30)という点である。

したがってアソシエーションは、国家とも市場とも切り離された「市民社会」領域における中心的な担い手となる。その自己統治への志向は反国家的な側面を示しており、他方で、市民的徳の涵養への志向は、市場的・消費社会的に歪められた狭隘な自己利益観を払拭・修正し、公的活動への参加こそ正当に理解された自己利益であるという感覚(市民的徳)の涵養の役割を期待することによって、反市場的な性格を帯びることになる。

しかし、このアソシエーションとして具体的に何を想定するか、またどのような性格を強調して理解するかは各論者によって異なる。例えば、各種のボランティア団体が重要な一角を占めることは、近年のNPO等の団体の進展などから言っても明らかであり、近年の市民社会論の中でこういった市民社会把握が影響力を拡大した一つの要因でもある。しかし、ここで「アソシエーション」として注目されているのは、こういった団体だけではない。ボランティア団体と並んで、アメリカの市民社会論の中で特に注目されることが多いのは、家族、近隣社会、教会などである(Elstein:2000;Berger/Neuhaus:2000)。

しかし、家族、近隣社会、教会といった団体は、「自発性」という点で、「アソシエーション」と言うよりむしろ、集団の同質性を前提とした「コミュニティ」にあたる。これらは、個人を起点とした団体の形成(ボランタリー・アソシエーション)という側面からではなく、コミュニティの存在を個人に先行させる発想を持つのである。これらの潮流は「コミュータリアン(共同体主義)」と表現される。この潮流もまた、共和主義的伝統を強力に引き受けつつ、現在のアメリカ市民社会論の特徴を浮かび上がらせている<sup>8</sup>。これらは、典型的にはリバータリアンに見られる個人主義的志向が持つ「負荷なき自我」像を批判し、「個人はコミュニティのなかにおいてのみ、またコミュニティの働きにおいてのみ実現される」とし、コミュニティを個人に先行させる(Bellah et al.:1991)。その中で、コミュニティは個人の道徳的・市民的徳を涵養する役割を担う<sup>9</sup>。

コミュータリアンの存在も、アメリカの市民社会論の中での集団や団体への注目が、それがもたらす公的活動だけではなく、むしろその中で市民的徳の涵養という側面を重視している点を示している。コミュニティは、私的生活と公的生活との「中間媒介構造」として、ばらばらに存在する諸個人を結びつけ、社会性を持った個人へと育成する(Berger/Newhaus:2000,144)。家族は親から子への教育の場であり、それらの価値を次世代へと伝達する「制度」としてこの機能を果たすとともに、諸個人を暴力や貧困といったものから庇護する(ibid.,159)。しかし、この機能の達成には家族だけでは限界があり、また現代的状況においてはそもそも親自身がこういった価値と責任を受け継いでいない場合も多い(Elstein:2000,104)。その場合にこの役割を果たすのが近隣社会であり、そこでこういった諸価値が維持されていく。また教会のような「宗教的制度」も、それが行う様々な活動の中で、諸個人の間には紐帯を生み出し、また多くのボランティア活動の基盤ともなっている。このことは単に思想・倫理レベルにおいて主張されているだけではない。S.ヴァーバーは、実証的調査に基づいて、市民参加や市民的技術(civic skill)の獲得において、教会が非常に大きな役割を果たしていることを示している(Verba/Scholzman/Brady,2001)。

したがって、現代のアメリカ市民社会論は集団、団体、アソシエーションなどの機能への注目という点で共通性を持ちつつも、それを、個人を基盤としてゲゼルシャフト的に捉

えるか、共同体的同質性を前提としてゲマインシャフト的に捉えるか(Tönnies, 1887)、あるいはその両立(ないしは混同)かという点で、複数性を内包している。この点は、個人と集団との関係の問題であり、先の市民社会類型との関係で言えば、④共和主義的市民社会を軸としつつ、②や③の個人を基点とした市民社会把握との関係をどう位置付けるかの問題でもあろう。この点が、これらの市民社会論を考える上で不可欠な検討課題となる。

さて、現代アメリカにおける市民社会論の復権について、その特徴を大まかに示してきた。このようなアソシエーション論は、個人主義の行き過ぎゆえに様々な社会問題を生み出しているという現代アメリカ社会の病理についての診断と、トクヴィルに代表されるような共和主義的なアメリカ的伝統への回帰という点で、アメリカ的文脈を強く受けて展開されてきた。しかしながらこのような市民社会論は、アメリカ一国内レベルでの潮流に収まらず、グローバル・レベルへと広がる兆しを見せている。次項では、その広がり的重要因素の一つとなった、「社会関係資本論」についても議論しておきたい。

### (3) 社会関係資本論

近年の市民社会論の復権を考える時、九〇年代以降の展開の中で重要な契機となったのが、R. パットナムの社会関係資本論である。社会関係資本という概念自体は、P. ブルデューやJ. コールマンも用いており、またその術語こそ用いないものの、パットナムと類似の議論を行う論者としてF. フクヤマも存在する。しかし、影響力の面でも、またここまで検討してきた現代のアメリカ市民社会論の動向と重なるという面でも、最も重要な論者と思われるパットナムに焦点を定めて議論を進めることにしたい。

パットナムを中心とする社会関係資本論については、日本においてもレビューが多く出ているので(鹿毛:二〇〇二;諸富:二〇〇三)、ここでは最小限の紹介にとどめる。もともとパットナムが注目したのは、北部イタリアと南部イタリアとの間で、同様の民主主義的制度や経済的制度を持ちながらも、なぜそのパフォーマンスに違いが生じるのかという問いであった。その検討を進める中で彼は、社会関係資本の格差が、制度的パフォーマンスの相違の要因であることを実証的に示したのである(Putnam:1993)。

パットナムの定義によれば、社会関係資本とは「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」(Putnam:1993,207)である。すなわち、諸個人の間での信頼と互酬的な関係に基づいたネットワーク、規範の共有、連帯などが社会関係資本であり、具体的には、ボランティア団体や協同組合といった、ボランティア・アソシエーションないしは市民共同体がその典型である。したがって、国家的な民主主義制度や、市場における経済的パフォーマンスが、国家や市場とは区分された「市民社会」の領域における社会関係資本の蓄積に左右される点に光を当てることによって、④共和主義的な市民社会の機能的重要性を、前項で取り上げたアソシエーション論のような規範的問題設定とは別の角度から論じたのである。

パットナムにも、アメリカの市民社会論の系譜に決定的な影響力を持つトクヴィルとの連続性が認められる。彼自身、その著書の中でトクヴィルに再三言及し、また彼に対して「ネオ・トクヴィリアン」という呼称を与えられることもある(Fried:2002,21)<sup>10</sup>。したがって、彼の社会関係資本論はもともと客観的な分析的概念としての性格が強かったが、その根本的発想はアメリカの政治思想の系譜を前提とした形で展開されたと言える。

この点は、パットナムのその後の研究の進展の中で、次第に規範的側面を顕わにしながら前面に出るようになる。彼はその後、アメリカにおいてもこれらの社会関係資本が低下し、アソシエーション形成や参加活動が低下している点へと分析を進めた(Putnam:2000)。彼はその要因を「テレビ視聴」などに求めるが、この分析はアメリカにおいて大きな反響を呼んだ。その理由の一つは、アメリカにおけるアソシエーションの衰退や参加意識の低



下といった問題設定と分析、解決策の提言が、前項で述べたアソシエーション論ないしコミュータリアンが持つ、アメリカにおけるアソシエーションの役割の再認識と再生という規範的問題設定と非常に密接に交わりあったからである。とりわけ市民的徳の涵養という観点を重視するコミュータリアン系譜とは発想の共通性が見られ、パットナムもコミュータリアンの一人として分類される場合が多い (Ehrenberg:1999;Warren:2001)。

社会関係資本論自体も、パットナムにとどまらず、いくつかの潮流を含んでいる。例えばフクヤマは、諸個人間の「信頼」と、その基礎となる倫理的規範の共有が、現在崩壊しつつある社会秩序の再生の鍵となり、ルールに基づいた効果的な組織運営に資するという (Fukuyama:1999;2000)。これらの議論も、アメリカが豊かなボランタリー・アソシエーションとコミュニティ構想を可能にする歴史的伝統を持っているという、トクヴィルのな共和主義的市民社会把握を強く受けている。同時に、アメリカだけにとどまらず、こういったコミュニティ内の信頼関係が資本主義的成功の鍵となる (例えば日本) という議論を展開することにより (Fukuyama:1995)、グローバルな関心と呼ぶことになる。

以上のように社会関係資本論は、現代アメリカに関する認識の点でも、またその再生の鍵となる市民社会を、国家と市場との間にある領域に置き、その中での集団形成や連帯に重点を置くという点でも、④共和主義的市民社会概念の類型に収まる。それゆえアメリカでアソシエーション論やコミュータリアンと交錯しつつ注目されると同時に、政治的・経済的パフォーマンスとの因果関係などの分析的議論を行った点で世界的な関心を引き起こし、共和主義的市民社会概念の重要性をグローバル・レベルで提起することとなった。

しかし、社会関係資本論に関しても、それが④のみの市民社会把握に収まるか、また②や③の系譜との関連をどう位置づけるかは論点となる。パットナムはそもそも、個人の自己利益を前提とした上でその間でいかに集団が形成されるか、という問題の立て方をしており、その意味で個人を前提とした市民社会の把握を行っている (Putnam:1993) <sup>11</sup>。しかし他方で、その諸個人の互酬的な関係の中でこそ社会関係資本が育成されるという点で、コミュニティの存在を所与としている向きもあり、彼は「コミュニティ」が社会関係資本と概念的には同類(cousin)であるとしている。フクヤマの場合はその問題についてより明確な立場に立つ。彼は、「信頼」はコミュニティ内部から生じるとしており、コミュニティを個人に先行させる。このように、④の市民社会把握を基点としつつも、②や③といかなる関係を取り結ぶのかは、社会関係資本論をめぐってもやはり論点として提起される。

これまで現代のアメリカ市民社会論の展開と特徴について、それが生み出す論点とともに検討してきた。しかし、これらのアメリカ市民社会論は、アメリカ一国にとどまらず、グローバルなレベルでその影響力を持ち、それゆえ、市民社会論一般に対しても影響力と論点を提示してきた。次節では、これらのアメリカ市民社会論が持った影響力と、それがはらむ論点について、これまで提起してきた問題も含め検討していきたい。

### 3 アメリカ市民社会論の普遍化と特殊性

現代におけるアメリカ市民社会論の復権は、市民社会概念の系譜の中でも④共和主義的市民社会を軸として構成され、その意義を再生する形で理論的・実践的の両面から広がりを見せている。しかもその影響力は市民社会論のスタンダードとなる勢いであり、その概念は普遍化されつつあるとも言えよう。他方、市民社会把握の中でも④にスポットを当てているため、特殊な性格を持つものでもあり、それを普遍化して扱うことには様々な問題点も指摘される。本節では、これまで検討してきた現代アメリカ市民社会論の持つ、「普遍性」と「特殊性」について論ずる。

#### (1) 現代アメリカ市民社会論の普遍化

本稿で採り上げているアメリカ市民社会論の特徴は、第一に市民社会を国家とも市場(経

済社会)とも切断された領域に置く点、第二にアソシエーションなどの集団に重点を置き、それらの集団が直接公共性を担うプロセスに注目した点にあると言える。これらの特徴は、他の様々な系譜を持つ理論と交錯している。

その顕著な例が、ドイツのJ. ハーバーマスであろう。ハーバーマスもまた早くから市民的公共性という形で、市民社会が国家からは別の領域として公共性を担ってきた歴史に着目してきたが(Habermas:1990)、その市民社会がブルジョワ社会と同一化されており、その意味で市場(経済社会)とは未分化である点をよく指摘されてきた(Fraser:1992; 齋藤:二〇〇〇)。これは、ドイツも含めたヨーロッパにおいて、③経済社会としての市民社会把握が中心的であり、ハーバーマスもまたその系譜から完全には脱却できていなかったことを示している。しかし九〇年代に入ると、彼は市民社会にZivil Gesellschaftという言葉に当てるようになる。それは、「近代を特徴づけるものとしてヘーゲルやマルクス以来慣習となっている『市民社会 *societas civilis*』から『市民社会 *bürgerliche Gesellschaft*』への翻訳とは異なり、市民社会 *Zivil Gesellschaft* という語には、労働市場・資本市場・財貨市場をつうじて制御される経済の領域という意味はもはや含まれて」おらず、「非国家的・非経済的な結合関係」がその核心となる。しかもその例としては、教会や文化的サークルなど、様々なアソシエーションが挙げられた(Habermas:1990, 翻訳XL)。

このハーバーマスの把握を嚆矢として、ヨーロッパの系譜にある市民社会論においても、④共和主義的な市民社会の把握は非常に大きな影響力を持つようになる。J. コーエン/A. アラートは、ハーバーマスに影響を受ける形で、市場社会と国家との間に市民社会を置き、公共的性格を担う領域として捉えた(Cohen/Arato:1992)。彼らは、「アメリカのフランクフルト学派」と呼ばれる潮流の一部であり(ジェイ編:1997)、ヨーロッパ的な思想系譜をモチーフとしつつ、アメリカ的文脈ともそれを交錯させていったのである。また、グラムシ的な市民社会論の影響を受けつつ、J. キーンやP. ハーストライギリスにおいてもこの市民社会把握は左派政治理論の核となった(Keane:1988; Hirst:1997; 近藤:2001)。

しかしこれらの市民社会論を、アメリカの市民社会論と同一視することには慎重になるべきでもあろう。ハーバーマスであれコーエン/アラートであれ、これらの理論は、領域的な(国家とも市場とも切断された)市民社会把握においてはアメリカ市民社会論との同一性を持つが、この市民社会領域の担う役割や性格に関しては、分岐が認められる。この点は、この後に指摘するアメリカ市民社会論の問題点を考える上で重要な論点となる。ただいづれにしろ、現在の市民社会論においては、それぞれの固有の文脈を受けつつ、④共和主義的な市民社会把握が非常に大きな影響力を持つようになったことは確かである。

しかし、さらにその影響力をより直接的な形で増す契機となったのは、社会関係資本論である。先に述べたように、社会関係資本論のそもそもの核は、それが政治的・経済的制度パフォーマンスの鍵となる点にあった。その結果、発展途上国や旧社会主義国における民主化や経済発展、開発などにおけるパフォーマンスの改善を可能にする要因としての注目が集まったのである。その結果そういった国々での社会関係資本を測定し発展可能性を測るという研究が展開されている(Åberg/Sandberg:2003; Grootaert/Bastelaer:2002; 佐藤:2001)。より直接的に、発展途上国における社会関係資本の育成を軸として、それらの国々の経済・社会開発を図ろうという実践的試みも見られる。例えば近年の世界銀行は、発展途上国の発展に際して最も重要な要因の一つとして社会関係資本に注目しており、セミナーを開き、報告書を発行するなどしている<sup>12</sup>。OECDもまた、同様の観点から様々なセミナーを開催し報告書を発行している(OECD:2001)。もちろん、対象は発展途上国だけにとどまらず、いわゆる先進諸国に関しても様々な調査や提言が行われており(Putnam:2002)、日本においても、内閣府が委託調査を行い、「社会関係資本培養」を目

指した取り組みの必要を提唱している（内閣府:二〇〇三）。

以上のように、現在のアメリカで展開されてきた④共和主義的市民社会把握は、理論的・実践的関心の両者を巻き込みつつ、グローバル・レベルで展開されている。その理由の一つは、その議論の政治的・理論的・実践的射程が極めて広い点に求められるだろう。例えば、個人主義を問題視し共同体やその伝統を強調する場合には、保守主義的な系譜とも共鳴しうるし、また国家とも市場とも切り離された領域における政治的可能性という観点からすれば、市場に批判的でありつつも国家中心性の問題性も認識しつつある左派理論とも共鳴する。「大きな政府」の限界が様々な局面で顕在化し、NPOなどの展開が見られる先進諸国においても、また民主化と経済発展を目指す一方で、NGOという市民社会勢力がその影響力を増しつつある発展途上国においても、同様に重要な視点を提供している。

この射程の広さを特徴として、いわば④共和主義的市民社会把握の普遍化とも言うべき状況がグローバル・レベルで展開されつつある。しかしその過程で、その市民社会把握の持つ一面的性格や特殊性、またその中での分岐も指摘されうる。次項では、この点について議論を展開したい。

## （2）アメリカ市民社会論の特殊性

これまで述べてきたように、現代アメリカを中心に影響力を持つ市民社会論の特徴は、第一に、それが集団・団体を基点とした論理構成を行っている点にある。それは、自己の私的利益を中心に考える個人主義を批判し、集団による公共性の実現と、そのための集団への参加とそのプロセスにおける市民的徳の涵養という点に焦点を定めている。第二の特徴は、市民社会の領域を国家とも市場とも切り離された領域に置いている点にあり、とりわけ市場と切断する点にその固有性がある。したがってこの市民社会論は、市民社会論の中でもある特殊な位置に立つのであり、一般的な市民社会概念として普遍化されることには慎重になる必要もあろう。本項では、上記の二つの特質、つまりⅠ. 集団中心的な把握、Ⅱ. 市場（経済社会）や国家との切断、の二点に由来する論点について検討を行いたい。

### Ⅰ 集団の形成と個人

本論でも述べたように、現代のアメリカ市民社会論の集団や団体の把握には大きな論点が存在する。つまり個人を基点とした集団の形成なのか、集団を前提とした個人への規定なのかという点である。これは、本章の冒頭で掲げた市民社会概念の類型の観点からは、④共和主義的市民社会概念が、自律した個人を前提とする②政治社会としての市民社会や、③経済社会としての市民社会とどのような関係を取り結ぶか、という論点と関連している。

集団の性格とその中での個人の位置づけという問題いかにによって、市民社会の持つ特徴もまた異なってくる。共和主義的な政治理論に対しては、それが規範やアイデンティティの同質性を要請することに関わる「排他性」や、その中での参加の「強制性」といった問題が批判として提起されうる（Sandel:2000,271）。つまり、集団への帰属を強調するあまり、個をその中に埋没させてしまう危険性である。

この問題は、共和主義的市民社会論がグローバルな広がりを持つ現在、より重要な問題となろう。例えば戦後日本のいわゆる市民社会派は、「個人」の析出なき共同体的社会を、前近代的性格を持つものとして問題視してきた。現代日本においても、一般には自発的アソシエーションとして捉えられるべき企業や労働組合などが、日本的文脈の中では個人の同意や自発性を前提としない共同体的性格を持つとして構成されているなど、共同体に個人が埋没する傾向の存在は、しばしば指摘されている（井上:二〇〇一）。またアメリカ市民社会論の中でもコミュニタリアンは、アジア的独自性の軸として「アジア的共同体」の役割を強調する潮流と共鳴したが、それがしばしばアジア諸国の人々の政治的自由の開花を妨げる傾向と結びつき、ひいては貧困の問題などと関連していることも議論されている

(セン:二〇〇二;井上:二〇〇三)。この状況の下、アメリカ市民社会論に特徴的な共和主義理論を導入する場合、その集団の性格、個人と集団との関係は重要な論点となるだろう。

この点に関して、現代のアメリカ市民社会論の立場は複雑である。そもそもトクヴィルがアメリカの民主主義に注目した理由の一つに、自己利益的個人主義や物質主義という潮流と、伝統的な地域的市民コミュニティの維持という、「理論的には和解不可能なものを強制的に和解させている」点があった(Scambra:2000,321)。現代のアメリカ市民社会論もこの点に留意し、「私」と「私たち」の両者をいかに実現するかという点にその焦点がある(Elstein:2000,105)。その限りで、現在のアメリカ市民社会論は、④共和主義を軸としつつ、自律した個人を重視する②③の系譜を前提とした議論を自指していると言えるだろう。実際、ほとんどの論者が「個人主義を否定しているわけではない」との記述を行っている。

しかし実際のところは、先にも見たようにその重点を自発性に置くか、コミュニティ的な同一性に置くかについては議論が分かれており、アメリカ市民社会論にはその両者が内包されている。また両立と言うよりその区別が曖昧化されている場合も多い。現代のアメリカ市民社会論について包括的なレビューを行っているエバーリーは、「自発的に集まり、共通目標に向けて働き、その過程で協同と信頼の本質的習慣を学ぶ」(Eberly:2000,7)ことがアソシエーションの本質とする一方で、その基盤たる共通善は、「我々の選択から独立し、それゆえ我々全てに対する主張に位置する、普遍性を持った一連の倫理的諸原理」(ibid.,13)であるとし、その原理の所与性を説く。またパットナムも、その論理構成はあくまで個人から出発し、集合問題のジレンマにおける社会関係資本の役割に主眼を置くが、他方で彼が「コミュニティ」的關係をそこから排除しないこともまた明らかである<sup>13</sup>。実際、社会関係資本が及ぼす良好な影響として「子どもの教育と福祉」や「安全な近隣社会」などをまず挙げる点は、コミュニタリアンの議論とも類似性が見られる(Putnam:2000)。

したがって、この論点に関してアメリカ市民社会論は非常に多義的であるという認識が必要となる。多くの論者が個と共同体との両立を目指す中で、ゲマインシャフトとゲゼルシャフトとをその性格的相違から生じる様々な問題への十分な吟味なく、混在させているのも事実と言えよう。そのため、市民社会論の回帰を惹起した「行き過ぎた個人主義」を批判するがために、「行き過ぎた集団主義」に陥る危険性は常に内在されており、特にコミュニタリアンの中にはそういった傾向を見せるものもある。

この原因の一つは、アメリカ市民社会論における集団への強調が、主には市民的徳の涵養の視点から導き出されている点にあると思われる。つまりそれは、個人を尊重する場合でも、一定の徳や倫理的規範を集団内で形成された「個人」(=集団に参加する)を想定し、そうではなく私的利害中心的な個人(=集団に参加しない)を否定する。徳や倫理を備えた個人こそ、「正當に理解された自己利益の原理」を理解する真の個人という論理である(Eberly:2000)。したがってそこに映し出される個人は、単に②や③の市民社会類型において想定される個人ではなく、それから切断された市民社会の中で育成された個人である。

しかし、これらの個人は、共和主義に対する批判として提起された、「排除性」と「強制性」を免れていると言えるだろうか。フーコーはその市民社会把握の中で、市民社会内にも諸個人を道徳的・規範的に矯正する権力が存在することを論じたが、こういった市民社会内権力に対して、アメリカの市民社会論があまりにナイーブな側面を持っていることも指摘できよう。ワレンは、トクヴィルおよびその系譜を受けた市民社会論に対して、それが国家=権力、市民社会=非権力という二分法に立っており、それゆえ非政府的領域における権力概念に無関心である点を指摘している(Warren:2001,32)。

この問題は同時に、市民社会における「紛争」の存在を見逃すという問題にも繋がっている(Whittington:2001,27)。市民社会内においても、諸個人間の利益や価値の競合は不

可避であり、それらの紛争を制御することによって集団も形成される。しかし、現代のアメリカ市民社会論には、一方では諸個人の私的利益を否定し、他方ではあらかじめ何らかの倫理的徳を想定することによって、これらの競合・紛争局面を軽視する傾向がある。これも、一種の権力関係の中で市民社会や集団が成立しているという側面への軽視と繋がった問題であると言えよう。また、集団内のみならず、集団間の紛争に関しても同様である。

もちろんそういった権力が、常に負の方向へと作用するわけではない<sup>14</sup>。しかし、権力への自覚、そしてその権力を制御する装置を備えない限り、一方では前近代的な共同体との区別も、また、パットナムが指摘する社会関係資本の「暗黒面」の問題も解決困難と思われる。とりわけ、アメリカ的文脈を超えてグローバル・レベルへと広がりを見せている現在、検討が要請される問題であると言えよう。

これらの点に関して、ヨーロッパの系譜、特に先にも触れたハーバーマスは、同様の④共和主義的市民社会の系譜に立ちながらも、より個人の「私的自律」に配慮した理論化を行う。彼は、アメリカのコミュニタリアンなどの潮流が、市民的徳や集団的能力を持った市民の公共的自律を強調するあまり、「民主的プロセスを共通善志向の国家市民の徳に依存させてしまう」点にその問題点を見出す。そうではなく、ロックに端を発する自由主義の観点から私的自律を重視し、それらの人々の中での（紛争をも含む）間主観的な民主的プロセスを通じて公共的自律が達成される場として、市民社会を捉える（Habermas:1996）。ここでも論点は、市民社会類型の中でも②と④との両立であり、ハーバーマスはより明確に②の側面から出発しながら、そのプロセスの中で④としての市民社会領域がいかにか形成されるかを議論する。つまり、②と④の切断や、その切断に基づく④の観点からの個人の修正ではなく、相互の形成関係の中から市民社会の性格を捉えようとしているのである<sup>15</sup>。この点に、共和主義的市民社会理解の中でも分岐が生じていると言えよう<sup>16</sup>。

## II 市民社会の閉塞

現在のアメリカ市民社会論が注目を集める要因となったもう一つの特徴は、市民社会の領域を市場（経済社会）と切断して位置づける点である。この把握は、上記 I の論点と密接に関連している。つまり、市場において自己利益の最大化を目指して行動する個人から脱却し、それとは切り離された市民社会において集団的に公共性を紡ぎだす存在としての個人への注目、という文脈である。この論理が、政治的あるいは公共的領域としての市民社会概念の再生への一つの大きな契機となった。

しかし、こういった把握から発すると思われる諸問題に対し、様々な批判も提起される。市民社会論の系譜・類型を思い起こすと、③経済社会としての市民社会の中では、その担い手として前提となる自律した個人が、市場の交換関係の中から析出される点が、その把握の中心にあった。②政治社会としての市民社会においても、その軸として所有権が必要条件となる。それらから切断された市民社会把握は、自律した個人の析出という課題を担いうるかという批判が一つである。この点は I で論じた問題と重なっている。

同時に、やはり I の問題群と重なり合いつつ、ここでよりその問題が先鋭な形で浮かび上がるのが、「市民社会の権力関係」の論点である。この問題の要因として、その市場との切断の側面へも多くの批判が提起されている。つまり、市民社会の領域を市場と切断して捉えたとしても、その領域に市場において生じた権力関係が浸透し、市民社会内での権力の不均衡が生じる可能性があるが、アメリカの市民社会論はこの問題を軽視している。市民社会を市場と切り離したために、そこに浸透する権力関係を見逃すという問題である。

この種の批判は、典型的には、「資本主義の構造的不平等が日常生活をどのように構成しているかを無視して、市民社会を民主主義的活動の現場として理論化することや、本質的に強制力を持つ国家に対して市民社会を対置することはもはや不可能なのである」

(Ehrenberg:1999,248) というエーレンベルグの議論に集約できる。例えば貧困層は、アソシエーションや市民的諸関係に対して、富裕層と同様の形でアクセスが可能だろうか。とりわけ低所得の黒人層が、市民的諸関係の創設や政治的活動といった点で、貧困ゆえに制限的な立場にある状況も指摘されている (Alex-Assensoh:2002)。また、現在のグローバリゼーションによって所得格差がますます広がる現在、社会関係資本の蓄積はそれによって影響を受けることはないだろうか (Steger:2002)。その結果、やはり「排除性」の問題を免れないが、共和主義的市民社会論がこの問題を軽視してしまう傾向が存在する。

市民社会を市場から切断するという発想は、一方で、経済的な市場の論理とは異なる市民社会の機能—市民社会内での政治的・公共的機能—の再発見を促したが、他方で、市場で生じる権力関係から遮断された領域として市民社会を捉える傾向へも繋がった。例えばNPOについて、様々な機能を市民社会内の勢力によって担い、これまで国家に独占されてきた政治的・公共的機能を市民社会へと引き戻すという点が注目されたが、同時に、単に国家を縮小し、これまでそれが担っていた機能を市民社会および市場へと解き放とうとするネオ・リベラル的潮流とも共鳴することとなった。その中には、市場が生み出す権力不均等を問題視する視点が著しく欠ける場合もあるが、それに対する理論的対抗力は弱い。

ただしこの批判は、市場から生み出される不平等だけではなく、より深い問題に繋がっている。つまり、現代のアメリカ市民社会論が、様々な構造的に埋め込まれた権力関係全般を軽視する傾向があるという問題である。経済関係、人種・民族、男性と女性、・・・これらの中には権力の不均等な関係が存在するにもかかわらず、全く平等な関係として想定されてしまう (Fried:2002)。そもそもトクヴィルが「アメリカの民主政治」に注目した際には、アメリカにおける平等が、政治やコミュニティへ参加する個人を生み出す助けになるという点で、「平等」がその前提条件として含まれていた。しかし、パットナムも含め現在のアメリカ市民社会論は、その権力関係の平等／不平等という問題を軽視する傾向があることは否めない (ibid,22)。したがってもちろん市場だけがその権力不均衡の要因ではなく、その意味でエーレンベルグらの批判には経済規定的傾向が内在しているが、市場も含めた様々な構造的諸条件から遮断された閉塞的な領域として市民社会を想定することによって、そこに埋め込まれた権力関係を見逃す傾向が生まれていることは確かであろう。

これらの「市民社会の閉塞性」では、一つには市場からの切断に由来するが、他方で国家からの遮断もまた問題となる。自由主義的伝統とも相俟って、現代のアメリカ市民社会論が強力な反国家的スタンスを持っており、その結果、国家から自律して公共性を紡ぎだす存在として市民社会は捉えられる。もちろんこの発想自体は、国家権力から市民社会の自律性を守るという点で、とりわけ旧社会主義諸国や日本、アジアな事例などを考えた場合、きわめて重要なものである。しかしその市民社会が、経済社会やその他の様々な構造的諸条件によって権力関係を埋め込まれており、また、市民社会自体もその権力関係を制御する機能を備えないならば、国家がこれらの機能を果たす有力な手段となろう。ところが、その国家領域からの切断という側面があまりに強力な場合、それらの問題が放置されてしまうという問題を抱えるのである (Whittiton:2001)。これらの問題は、国家と経済社会からの両面から切断され、一方で私的領域からのインプットを遮断し、他方で国家から自律して公共性を紡ぎだす領域としての「市民社会」把握は、「私的領域からの要求を国家に伝達するという市民社会の媒介機能」を見失うという問題に結びついている (ibid.,26)。

問題は、市場と切断した領域に市民社会を設定した点とともに、国家や市場といった領域からの「市民社会の防御」(Cohen/Arato:1992) という側面のみをその論理の軸にしている点にあると思われる。つまり、国家から自律して自己統治を行う市民社会、個人主義への圧力を持つ市場の影響から遮断された市民社会の、政府や市場からの防御と自律性

の確保である。しかしその市民社会に存在する人々は、政府や市場から切断されているわけではなく、そこでの権力関係を背負ったまま市民社会に存在している。したがって、市民社会の自律性や防御だけでは、その権力関係から解放するロジックは導出されない。

この点に関して、前述のハーバーマスは、民主的なプロセスの場としての市民社会の役割を、そこで紡ぎだされた公共的意見を国家に伝達する点に求めた(Habermas:1992, 翻訳(下)九二)。またコーエン/アラートの論者も、市民社会内で権力を制御する装置を備えるとともに、市場や国家といった外部領域との連関の中で、相互に問題を制御していくという視点を重視している。とりわけこの課題に関して重要なのは、こういった権力関係を制御しうる民主主義システムをアソシエーション・レベルでも構築する必要性であろう。それは、単なる「市民社会の防御」の視点だけではなく、市場や国家といった領域との連関の中で、「攻撃」的にそれらの問題を制御するという視点でもある(ibid)。

これらの指摘は、やはり④共和主義的市民社会把握の中での一定の分岐を示すとともに、その分岐の要因を本章が先に示した市民社会の類型の問題へと戻していく。つまり、その際、②自律した個人からなる政治社会や③経済社会としての市民社会の論理を単に否定して④共和主義的市民社会の論理へと閉塞すること(あるいはその逆)ではなく、②③の論理と④の論理との接合可能性や論理的補完性を追求していく点に、その鍵はあると言えるだろう。それは同時に、自らがよって立つ市民社会の普遍性と特殊性を自覚した上で、他の市民社会類型とどのような補完関係を結ぶかという問題でもある。

おわりに

以上のように本章では、現代のアメリカにおいて展開されている市民社会論について、その位相を検討した。その市民社会論が、多様な市民社会概念の中でも共和主義的市民社会論の系譜を強く受けるものであるとともに、その他の市民社会概念との間で様々な関係を取り結んでいる。本章では、その関係から発する諸論点についても検討を加えた。

したがって現代のアメリカ市民社会論は、独自の系譜を受けた特殊アメリカ的な性格を持つ。同時に、それが孕む理論的射程の広さゆえに、アメリカのみにとどまらず現代の様々な状況に適用されうる普遍的な性格を帯びるものでもある。その普遍性と特殊性の両者を認識しつつ、その意義と限界を見定めていくことが、ともすれば「アメリカ化」に陥りやすいグローバル化の進む現代において、政治理論においても今後も求められる課題となる。

- 1 例えば、(Schwartz/Pharr:2003) などでも、「復権以後」のアメリカ市民社会論による「市民社会」概念を前提として、日本の市民社会の状態が分析されている。このような例は近年の市民社会研究において極めて多い。
- 2 後にも述べるように、共和主義的な市民社会把握の一つの軸は、それがアソシエーションの存在を強調する点にあるが、ロックもまた「市民社会」の鍵としてアソシエーションを重視している (ロック:一九六八,一〇〇頁)。
- 3 正確に言えば、彼/彼女は「市民社会」という言葉を用いているわけではない。彼/彼女の共和主義的発想が、後の市民社会論に影響を与えたというべきであろう。
- 4 今回の分類には含めることができなかったが、他に注目すべき二つの系譜について付記しておきたい。第一に、グラムシ的市民社会論である。グラムシは、市民社会での闘争こそが、国家に結晶している統治階級の支配に挑戦するアリーナとなりうるという点で、「国家に対抗する」という市民社会の性格を強調した。東欧革命などではこの市民社会概念が重要視される (Keane:1998;Edward/Foley:2001)。第二には、市民社会内にも権力・支配関係が内在されているという論理で、近代批判を行ったフーコーの系譜である。これらの系譜は、本稿で取り上げるアメリカの市民社会論に対しても強力な批判の論理を提供しており、後に取り上げることとなる。
- 5 ただし、現在の市民社会論においても、各論者のトクヴィル理解や、トクヴィルのどの側面を強調しているかについては様々な違いがある。この点については、本論で後述する。
- 6 したがって、共和主義的な市民社会理解が現代のアメリカ政治理論において全面的なものであるとまでは言えない。例えば後に述べるようなリバタリアンの把握も有力な潮流の一つであるし、合理的選択など、個人の私的利害を中心とする実証的モデルもアメリカでは中心的である。したがって、共和主義的な市民社会理解は、あくまで現在のアメリカにおける市民社会論の復権の状況の中で軸となっているという意味であり、アメリカの市民社会論の内部にも多様な理解が含まれている。また、これらの共和主義的市民社会論は、規範的な観点から、個人主義的前提を持つリバタリアンや合理的選択論を批判している。
- 7 したがって、ヘーゲル的な意味での「国家」はアメリカには存在せず、存在するのは単にアリーナとしての「政府」のみである点を、アメリカ的特殊性としてあげる論者もある (Bell:2000,382f)。
- 8 「コミュニタリアン」の代表的論者としてはベラーやマッキンタイアらが挙げられる (Bellah et al:1991;MacIntyre:1984)。
- 9 ただし一口にコミュニタリアンとしてくくられる中にも多様性が存在しており、コミュニタリアンであればすべてがこのような傾向を持つわけではない。この点については、(近藤:二〇〇一,二八六-二九一頁)。
- 10 ただし、パットナムとトクヴィルとの連続性に関しては、様々な批判も提起されている。例えば、トクヴィルがその議論の前提とした諸個人間の平等といった論点や、ボランティア・アソシエーションの形成に及ぼす構造的要因といったものに、あまりに関心であるという点などである (Fried:2002;Whittington:2001)。この論点については、本論でも後の検討材料となる。
- 11 パットナム批判としては、そのコミュニタリアン的志向に警鐘を鳴らすものが多いが、逆に彼が個人を基盤とした方法論に立っている点を批判の対象とする論者も存在する。例えば、(Shultz:2002) を参照。
- 12 以下のウェブサイトを参照。

<http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/index.htm>



13 パットナムは社会関係資本を、「架橋型 bridging」と「自己結束型 bonding」とを区別し、特に後者は社会関係資本の暗黒面に繋がる場合もあるとして警鐘を鳴らしている。この点は、彼が自身の社会関係資本論の持つネガティブな側面に自覚的である (Putnam: 2000,358) 点を示すとともに、逆に言えば、彼の議論する社会関係資本論が、「コミュニティ」と親和性を持つ「自己結束型」を包摂していることを明らかにもしている。

14 例えばアレントのように、権力を単にゼロ・サム的な支配関係を可能にするものとしてではなく、複数の人間によって創出されるプラス・サム的なものと定義するならば、市民社会内に権力関係が存在することは、必ずしも否定的に捉えられるものではない。この点については (Arendt:1969)。

15 ただし、ハーバーマスがこれらの論点を完全に克服しているわけではなく、「権力」や「紛争」の観点からハーバーマスにも多くの批判がなされている。例えば、(Mouffe:1992;Christodoulidis:1998) を参照。

16 ワレンは、近年の市民社会論におけるアソシエーション重視の傾向にも、アソシエーションのどの役割を強調するかによっていくつかの分類が可能であるとしている。つまり、A 市民的徳に対してアソシエーションがもたらすインパクトを重視する市民共和主義、B 自己統治、参加、C 民主主義的効果の3つである (Warren:2001,9f)。彼によれば、本章で検討してきたようなアメリカの市民社会論はAに収められ、Cのような民主主義的効果を強調する側面はほとんど現れてこないとする (ibid.,34)。この点からしても、共和主義的市民社会論の中でも分岐が生じており、やはり本稿で取り上げてきたようなアメリカの市民社会論の潮流は一種の特殊な性格を帯びるものとしての認識が必要であろう。

#### 【参照文献】

井上達夫 (二〇〇一) 『現代の貧困』 岩波書店。

—— (二〇〇三) 『普遍の再生』 岩波書店。

内田義彦(一九六七) 『日本資本主義の思想像』 岩波書店。

太田義器(一九九九) 「市民社会」 佐藤正志・添谷育志 『政治概念のコンテクスト』 早稲田大学出版部。

岡本仁宏 (二〇〇三) 「市民社会」 古賀敬太編著 『政治概念の歴史的展開』 晃洋書房。

鹿毛利枝子(二〇〇二—三) 『『ソーシャル・キャピタル』をめぐる研究動向 (一) (二)・完』 『法学論叢』 第一五一卷第三号、第一五二卷第三号。

川出良枝 (二〇〇三) 「市民社会と国民国家」 久米郁男他 『政治学』 有斐閣。

近藤康史(二〇〇一) 『左派の挑戦—理論的刷新からニュー・レイバーへ』 木鐸社。

佐藤寛編(二〇〇一) 『援助と社会関係資本—ソーシャルキャピタル論の可能性』 アジア経済研究所。

ジェイ、マーティン編、竹内真澄訳(一九九七) 『ハーバーマスとアメリカ・フランクフルト学派』 青木書店。

篠原一 (二〇〇三) 『市民の政治学』 岩波書店。

セン、アマルティア (二〇〇二) 『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』 集英社。

成瀬治(一九八四) 『近代市民社会の成立』 東京大学出版会。

諸富徹(二〇〇三) 『環境』 岩波書店。

ロック、ジョン 鶴飼信成訳(一九六八) 『市民政府論』 岩波書店。

Åberg, Martin, Sandberg, Mikael (2003) *Social Capital and Democratisation*, Ashgate.

Allex-Assensoh, Yvette M. (2002) "Social Capital, Civic Engagement, and the Importance of Context", in Maclean et al. eds (2002).

- Arendt, Hannah(1969) *Crisis of the Republic*,Harcourt Brace Javanovich. (山田正行訳『暴力について』みすず書房、2000年).
- Bell, Daniel(2000) "American Exceptionalism' Revisited: The Role of Civil Society", in Eberly ed.(2000).
- Bellah, Rober N. et al.(1991) *The Good Society*, Alfred A. Knopf. (中村圭志訳『善い社会』みすず書房、2000年).
- Berger, Peter L. and Neuhaus, Richard John(2000) "To Empower People: From State to Civil Society", in Eberly ed.(2000).
- Cohen, Jean. L. and Arato, Andrew(1992) *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press.
- Christodoudis, Emiliios A.(1998) *Law and Reflexive Politics*, Kluwer Academic Publishers. (角田猛之・石前禎幸編訳『共和主義法理論の陥穽』晃洋書房、2002年).
- Eberly, Don E. ed.(2000) *The Essential Civil Society Reader*, Rowman & Littlefield.
- (2000) "The Meaning, Origin, and Application of Civil Society", in Eberly ed.(2000).
- Edwards, Bob et al. eds.(2001) *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, University Press of New England.
- Edwards, Bob and Foley, Michael W.(2001) "Civil Society and Social Capital: A Primer", in Edwards et al. eds.(2001).
- Ehrenberg, John(1999) *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York University Press. (吉田傑俊監訳『市民社会論』青木書店、2001年).
- Elstein, Jean Bethke(2000) "Democracy on Trial: The Role of Civil Society in Sustaining Democracy Values", in Eberly ed.(2000).
- Fried, Amy(2002) "The Strange Disappearance of Alexis de Tocqueville in Putnam's Analysis of Social Capital", in McLean et al. eds.,(2002).
- Fukuyama, Francis(1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press. (加藤寛訳『「信」無くば立たず』三笠書房、1996年).
- (1999) *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press. (鈴木主税訳『「大崩壊」の時代』早川書房、2000年).
- (2000) "Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity", in Eberly ed.(2000).
- Glendon, Mary Ann(2000) "Right Talk: The Impoverishment of Political Discourse", in Eberly ed.(2000).
- Grootaert, Christiaan and Bastelaer, Thierry van(2002) *The Role of Social Capital in Development*, Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen(1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied. (細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換 (第2版)』未来社、1994年).
- (1992) *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag. (河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性 (上・下)』未来社、2002・3年).
- (1996) *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp Verlag. (高野昌行訳『他者の受容』法政大学出版局、2004年).
- Hartz, Louis(1955) *The Liberal Tradition in America*, Harcourt. (有賀貞訳『アメリカ自由主義の伝統』講談社、1994年).
- Hirst, Paul(1997) *From Statism to Pluralism*, UCL Press.
- Keane, John(1988) *Democracy and Civil Society*, Verso.
- Lowi, Theodore J.(1969) *The End of Liberalism*, W.W.Norton. (村松岐夫監訳『自由主義の

- 
- 終焉 現代政府の問題性』木鐸社、一九八一年).
- MacIntyre, Alasdair (1984) *After Virtue*, 2nd ed, University Notre Dame Press. (篠崎榮訳『美德なき社会』みすず書房、一九九三年).
- McLean, Scott, L., Schltz, David, A., and Steger, Manfred B., (2002) *Social Capital: Critical Perspective on Community and "Bowling Alone"*, New York University Press.
- Mouffe, Chantal (1992) *The Return of the Political*, Verso. (千葉真他訳『政治的なるものの再興』日本経済評論社、一九九八年).
- OECD (2001) *The Wellbeing of Nations: The Role of Human and Social Capital*.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版、二〇〇一年).
- (2000) *Bowling Alone*, Simon & Schuster.
- ed. (2002) *Democracy in Flux*, Oxford University Press.
- Sandel, Michael J. (2000) "Democracy's Discontent: The Procedural Republic", in Eberly ed. (2000).
- Schambra, William A. "The Progressive Assault Civic Community", in Eberly ed. (2000).
- Schultz, David A. (2002) "The Phenomenology of Democracy: Putnam, Pluralism, and Voluntary Associations", in Mclean et al. eds. (2002).
- Schwartz, Frank J. and Pharr, Susan J. eds., (2003) *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge University Press.
- Seligman, Adam (1992) *The Idea of Civil Society*, Free Press.
- Steger, Manfred B. (2002) "Robert Putnam, Social Capital, and a Suspect Named Globalization", in Mclean et al. eds. (2002).
- Tönnies, Ferdinand von (1922) *Gemeinschaft und Gesellschaft*, K. Curtis. (杉之原寿一訳『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト』岩波書店、一九七七・八年).
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman and Brady, Henry E. (2001) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.
- Warren, Mark I. (2001) *Democracy and Association*, Princeton University Press.
- Whittington, Keith (2001) "Revisiting Tocqueville's America: Society, Politics, and Association in the Nineteenth Century", in Edwards et al. eds. (2001).
- Wolfe, Alan (2000) "Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation", in Eberly ed. (2000).

## 27. 国際政治と NGO\*

### —市民社会を基礎とする 3 セクター生成モデルの視点から—

筑波大学大学院人文社会科学研究所 国際政治経済学専攻 教授 赤根谷達雄

冷戦の終焉を迎えた 1990 年代以降、国際社会において、非国家行為体 (NGO) や国境を超えた市民社会ネットワークの存在感が際立つようになってきた。1997 年に締結された対人地雷禁止条約の作成でイニシャチブを發揮したのは、International Campaign to Ban Landmines (対人地雷禁止国際キャンペーン) (ICBL) という世界の NGO を束ねたネットワークであった。ICBL の精力的な活動は国際的に高く評価され、ICBL とその代表 J. ウィリアムズは 1997 年のノーベル平和賞を受賞した。ICBL は NGO の活動が肯定的に評価された典型的事例である。他方、マスメディアや政府、ビジネスによって、NGO や市民団体の行動が行き過ぎであると否定的に評価された事例もある。1999 年の WTO (世界貿易機関) の第 3 回閣僚会議の際に、世界中から 7 万人ともいわれる NGO や労働者、市民団体等が米国のシアトルに集まり、WTO 及び「新多角的貿易交渉 (ミレニアム・ラウンド)」に反対する街頭デモを行った。会議は主要国の合意が得られず失敗に終わった。市民団体の街頭デモ自体が会議失敗の主要な原因ではなかったものの、一部の市民団体が暴徒化し、そのために会議は物理的に影響を被った。シアトルのケースは、市民団体が既存の国際レジームとその活動に対して激しい抗議活動を行い、世界の注目を集めたケースである。

国際政治における NGO や市民団体の影響力の増大は、地球環境や野生生物保護の分野では 1970 年代頃から見られた現象である。国際政治学ではその頃から「国際相互依存論」等の理論で、国家以外のアクターやトランスナショナル・リレーションズ (民際関係) に着目した研究が増えてきた。しかし冷戦の終焉とインターネット等の情報通信革命の進展により、国際関係における NGO の存在感は一層顕著になった感がある。国際政治学はここで改めて NGO や超国家的市民ネットワークについて本格的かつ体系的に研究する必要性に迫られているといえよう。

国際政治学の観点から NGO や超国家的市民ネットワークにアプローチする際、検討しなければならない 2 つの課題がある。一つは、(1) 国内政治の分野で発展してきた「市民社会論」と国際関係における NGO や市民ネットワークがどのように関連しているかを明らかにすることである。NGO も市民社会組織の一つにほかならない。しかし NGO と市民社会は同じものなのか、それとも違うものなのか。違うとするなら、どのように異なり、また両者はどのように関連しているのか、といった問いを検討しなければならない。もう一つの検討課題は、(2) NGO や市民ネットワークの役割をイシューエリアごとに考察することである。今日の国際政治で NGO や市民ネットワークの影響力が増しているといっても、実際にはイシューエリアごとにその影響力は異なっているように見える。なぜイシューエリアごとに影響力が異なるのか。イシューエリアごとに存在する国際レジームとガバナンスの観点からも、NGO や市民ネットワークの機能や影響力が異なっている点は重要である。以下、この 2 つの検討課題についてもう少し詳細に見てみることにする。最初は、市民社会と国際 NGO に関する検討課題である。

#### 検討課題 (1) : 市民社会と NGO

冷戦の終焉以降市民社会論が盛んである。市民社会論の隆盛の契機となったのは、旧社会主義国が民主化する過程で、市民社会の存在とその役割が改めて注目されたからである。

\* 本稿は未定稿につき、引用不可。

市民社会が存在しないか、その役割が弱い国では、社会主義体制から自由民主主義体制への体制移行がスムーズに進まなかった。それに対し、社会主義体制を生き延びた市民社会が健在である国家は、自由民主主義体制への体制移行がうまく進んだ。このような経験を通して、市民社会の意義と役割が社会科学の分野で注目されるに至ったのである。

今日の世界が直面している、体制移行以上に深刻な難問は、破綻国家の再建問題である。どのようにしたならば破綻した国家と社会に、民主主義を基調とした安定した秩序を再建できるのか。この難問に対しても、健全な市民社会を育成することが重要な要素であるとみなされている。

このように市民社会への注目は、体制移行や破綻国家再建の文脈でなされてきた。ここで自ずと湧いてくる疑問は、国際政治の文脈で影響力を増している国際 NGO や市民ネットワークと流行している「市民社会論」における「市民社会」とはどのような関係にあるのかという問いである。両者は同じものなのか、それとも異なっているのか。異なっているとしたらどのように異なっているのか。

国際 NGO の活動はしばしば国際市民社会運動とも呼ばれる。実際、多くの NGO は自身を市民社会組織として位置づけている。しかし、市民社会と政治的に活動的な NGO とは同じものではない。両者の関係を改めて十分検討しておかなければならないのである。本研究では、NGO の影響力の源泉は市民社会にあるという命題を立てる。後に検討するように NGO の力の源泉は多様であるが、広範な市民社会の支持があるときに初めて NGO は、国家・政府やビジネスに対抗できる影響力を発揮する。

NGO の影響力の源泉は市民社会にあるという命題を検討する際、国際政治学の NGO 研究でよく用いられる 3 セクターモデルを批判的に取り上げる。3 セクターモデルとは、社会を国家・政府、ビジネス、市民社会の 3 セクターから構成されるとみるモデルである。このモデルの特徴は、以下の 3 点にまとめられる。①それらの 3 セクターはそれぞれ異なった組織原理で構成されている。②3 セクターは相互にチェック・アンド・バランスの関係にあるが、特に重要であるのは市民社会による国家及び市場の規制である。③NGOこそ市民社会を代表するものである<sup>1</sup>。はたしてこのような特徴をもつ 3 セクターモデルは、どの程度現実をうまく説明できるのであろうか。

結論を先取りして言うなら、既存の 3 セクターモデルは、国家とビジネス、市民社会・NGO の関係をあまりにも単純に捉えている点で問題がある。3 セクター間の関係は、実際にはきわめて複雑であり、対立的な面もあれば、相互補完的・相互依存的関係もあわせもっている。本研究では、そのような複雑な関係を明らかにするべく、新たなモデルの構築を目指す。

次にイシューエリアごとに存在する国際レジームとガバナンスの観点から、NGO や市民ネットワークの役割を考察する必要性について検討する。

## 検討課題 (2) : 国際レジーム・ガバナンスと NGO・市民社会

今日の地球社会は様々な課題に直面している。すなわち地域紛争、核・化学・生物兵器等の大量破壊兵器の拡散問題、対地雷や小型武器、貧困、広範な人権侵害、テロや国際組織犯罪、麻薬、地球環境破壊、生態系破壊などである。今日これらの山積する課題への包括的アプローチとして注目を集めているのは、グローバル・ガバナンスというアプ

<sup>1</sup> 3 セクターモデルについては、以下を参照されたい。毛利聡子「市民社会によるグローバルな公共秩序の構築」『国際政治』137号 2004年6月、138-155頁。坂本義和『相対化の時代』東京：岩波書店、1997。赤根谷達雄「非貿易的関心事項の政治学—国際市民社会運動と WTO 体制の将来」、小寺彰編著『「転換期の WTO—非貿易的関心事項の分析」』東洋経済新報社、2003年、47-85頁。

チである。

グローバル・ガバナンスという概念は次のような意味をもっている。狭くなった地球社会で平和と人々の幸福を維持するためには、地球規模の課題や問題を解決し、国際紛争の種を取り除いていかなければならない。そのためには大局的視野と長期展望にたった広範な協力関係を確立しなければならない。国家、国際機関、ビジネス、NGO等のあらゆるアクターが協働して世界を統治する。これがグローバル・ガバナンス・アプローチの核心である。

ここで、ガバナンスと密接な関係にある「国際レジーム」という概念について説明しておこう。国際レジームとは国際協力のための制度的枠組みであり、多くの場合、そのために国際協定が結ばれている。その役割は原則や規範、ルールを提供し秩序を構築すること、レジームの目的を達成するための国際協力を推進すること、紛争を解決するための枠組みを提供することなどである。このような国際レジームが様々な分野で形成されている。グローバル・ガバナンスを実現するためには、分野ごとのガバナンスを積み上げる必要があるが、そのためには分野ごとに国際レジームが必要となる。

伝統的な国際政治においては、ガバナンスを担う主体は国家・政府であった。国家・政府がそれぞれの国民を代表して国際レジームを形成し、基本ルールを国内法制の形で制度化し、国内のアクターをしてルールに従わせることで、国際社会の秩序は保たれる。地球規模の課題の設定や解決で主導権を発揮するのも各国を代表する政府である。各国政府はそれぞれの国民の利害と総意を代表して、グローバル・ガバナンスの責任を担う主体となる。

しかしながら、既述のとおり、今日の国際政治においては、市民社会運動やNGOの影響が増しており、従来の国家中心の分析枠組みでは国際政治を十分捉えきれない状況となっている。グローバル・ガバナンスを考察する上で、その存在と影響力を増しているNGOを本格的に研究する必要があるのである。

人間社会を対象とする社会科学は価値や規範的要素を含む学問である。国際政治学もその例外ではない。国際政治学におけるこれまでのNGO研究では、市民社会運動や非国家組織に関して、大別して二つの立場・態度がみられるようである。一つは肯定的立場である。リベラル左派の理論家は、国家や民間営利企業の行動様式を否定的に捉える一方、NGOや市民社会運動が国際社会で果たしている役割については高く評価する傾向がある。リベラル左派の見地からすると国家は国益に縛られ、国家の本質からして軍事力を重視しがちである。しかも国家による軍事力の追求は平和を保障しないどころか、かえって軍拡競争を招き、安全と平和を損なうことが多い。また民間営利企業は経済的利潤を利己的に追求する組織であり、市民社会運動や非国家組織(NGO)のように無私無欲で公共の利益や価値を追求する組織ではない。リベラル左派にとって、NGOや市民社会は、国家権力や巨大多国籍企業、あるいは市場経済の横暴を、社会的弱者の視座にたって牽制する社会的に欠かせない政治勢力である。

国際政治で市民社会やNGOが果たしている役割を、否定的あるいは消極的にしか見ないのが、国際政治学の主流理論であるリアリズムである。リアリズムのモデル・分析枠組みでは、国際社会の主要なアクターは国家であり、NGOや市民社会は所詮周辺的存在にすぎない。リアリズムの見地からすると、国際政治学の主要な関心は戦争と平和の問題であり、NGOや市民社会がこの分野で果たしている役割は微々たるものである。

国際政治学においてNGOや市民社会の影響力にも一定の注意を払ってきたのは、リアリズムよりも包括的な分析枠組みをもつ国際政治経済学である。国際政治経済学では、国家と市場の関係、政治と経済の関係、あるいは国家と多国籍企業の関係等に焦点を当てる。

国家と市場は、それぞれ異なった原理に基づいて構成された社会システムである。国際政治経済学では、それらの異質なシステムの相互作用や相互関係を考察することで、リアリズムよりも幅広い社会現象を分析対象としてきた。

国際政治経済学のひとつのパラダイムであるリベラリズムの系譜では、相互依存論や地域統合論といった理論が開発され、国境を越えた社会の相互浸透現象や超国家的民際関係（トランスナショナル・リレーションズ）あるいは脱国家的共同体の形成が分析されてきた。それらの考察から得られた知見は、市民社会や NGO を研究するうえでも示唆に富んでいる。例えばエピステミック・コミュニティ（知識共同体）理論は、国家の枠を超えた社会的ネットワークが地球環境問題等の特定の分野でどのように影響力を発揮してきたかを知識共同体という概念を用いることでうまく分析することに成功している。本研究は、このようなリベラリズムの系譜につらなるものである。

社会科学はイデオロギーと不可分であるとはいえ、イデオロギー色が強すぎると NGO や市民社会が国際社会で果たしている役割を客観的に評価できなくなる。本研究では等身大の NGO の姿を捉えることを心がけようと思う。そこで次に NGO や市民社会が分野別の国際レジームやガバナンスにおいてどのように影響力を行使してきたのかを肯定的役割と否定的役割を含めた形で整理しておくことにする。

## NGO・市民社会と分野別の国際レジーム・ガバナンス

今日の国際社会では、分野ごとに国際レジームが形成され、レジームの目的や理念に則りガバナンスが行われている。分野別の国際レジーム、ガバナンスと NGO・市民社会との関係は一様ではない。NGO や市民社会が既存のレジームに対して示す態度や運動・機能は、(1)レジームの廃棄または根本的変革を求める反体制革命運動。(2)レジームの修正を求める運動。(3)新たなレジームの形成をめざす運動。(4)レジームの目的達成に向けての協力・協働。(5)公的レジームの機能不全や不存在の際の補完・代替機能の5つに大別できる。以下順に見てみることにする。

### (1)既存の国際秩序や国際レジームの根本的変革または廃棄を求める反体制革命運動。

国際的に活発に活動している NGO や市民ネットワークのなかには、既存の国際秩序の枠組みや国際レジームの根本的変革あるいは廃棄を訴えるものがある。既存の支配秩序あるいは国際レジームを否定するという意味で、それを反体制革命運動と呼ぶことができるであろう。

国際社会における NGO の存在感を最も印象付けた最近の事例は、2001年の9.11のテロ事件である。このテロ攻撃は、中東を軍事的に支配する超大国アメリカに向けられたものである。世界は、米国による事実上の中東支配によって、石油の安定供給という副次的便益を得てきた。この米国による中東のガバナンスと平和は非公式的なひとつの国際秩序とみなされうるものである。他方アルカイダによる米国の心臓部を狙ったテロ攻撃は、NGOによる究極の反体制革命運動とみなされるものである。

同事件によって衝撃を受けた超大国アメリカは、国際的テロネットワークであるアルカイダに宣戦を布告し、臨戦態勢に入った。超大国が NGO である国際テロ組織を主要な脅威と捉えて宣戦布告するというのはまさに前代未聞である。それにしても、なぜ NGO は、国家まで脅かす存在となったのか。その背景としては、情報通信革命により一般の人々が国際的にネットワークを維持することが可能となったこと、大量破壊兵器等を NGO が取得して、それをテロに利用する可能性が出てきたこと等があげられる。NGO の力の相対的増大は趨勢的变化であり、今後ともこの傾向が逆転するとは思われない。

既存の国際レジームに対する反体制革命運動が顕著にみられるもう一つの分野は、国際貿易である。世界貿易機関（WTO）は、1995年1月、GATTを発展的に解消して設立されたもので、GATT時代以来世界の貿易の自由化を推進し、経済のグローバリゼーションを後押ししてきた。自由貿易を推進するWTO体制に対するNGO・市民社会の反対運動は、WTOの役割の増大に比例するかのように増大してきた。

第二次世界大戦直後のGATT体制は、西側主要国の国際レジームという色彩が濃厚であったが、冷戦の終焉により旧共産圏がWTOに加わり、また途上国もWTO設立の際にWTOルールを一括して受諾することで、WTOレジームは真にグローバルな国際レジームとなった。またGATT時代は、国際貿易紛争は基本的に国家間の外交交渉をとおして解決されていたが、WTO時代になり、紛争解決パネルや上訴委員会の裁定で解決されるようになった。紛争解決手続きが強化されたWTOは準司法的性格を帯びるようになったのである。WTOにおける紛争解決はレジームの目的や原則に沿って解決される。そのため自ずと自由貿易を促進することを目指して問題の解決がはかられる。このこともNGOによるWTO批判を強めることとなった。

市場経済の世界的拡大、経済自由化の進展、グローバリゼーションの深化は世界の人々に多くの新たな機会を提供してきたが、その反面、グローバリゼーションよってかえって損害を被る人々や社会的弱者の反発を呼び起こした。反グローバリゼーション運動の矛先は、グローバリゼーションを推進してきたWTOにも向けられることになる。人々の生活に密接に関係する経済にかかわるルールや政策を超国家的国際レジームであるWTOが決定することに対しては、「民主主義の欠如」という批判を招いている。

WTOに対する市民の反対運動には穏健なものから過激なものまで幅があるが、過激なものはWTOレジームの廃絶あるいは根本的変革を訴えている。これまでWTOを否定するNGOは、WTO体制の廃棄には成功していない。しかしOECDで作成された多角的国際投資協定を廃案に追い込む上でNGOの果たしたネガティブな役割は無視できない。またWTOレジーム内に国際投資協定を設けようとする先進諸国やEUの動きに対して、NGOは途上国と組んで、議題への採択を拒むべく影響力を行使してきた。

## (2) 既存の国際秩序やレジームの修正を求める体制内改革運動。

既存の国際秩序やレジームの根本的変革や廃絶ではなく、その修正を訴える穏健な批判運動がある。反体制革命運動というよりも、体制内の改革運動あるいは「異議申し立て」である。国際秩序・レジームの修正には、ルールの変更、ルールの運用の変更、例外や逸脱の承認、ガバナンスのあり方の変更等が含まれる。

WTOの事例では、WTOの基本目的や原則は是認しつつも、社会的目的を達成するためにそれからの例外や逸脱を求めたり、途上国に有利なようにレジーム・ルールやその運営を変えることを求めたりする運動がこれに該当する。

対人地雷の分野では、人道的見地から、市民団体は、特定通常兵器条約（CCW）の修正を求める運動を展開した。特定通常兵器条約は、戦争目的から逸脱した過度に苦痛を与えるような特定の兵器の使用を人道的見地から規制するための国際条約である。対人地雷は戦争や内戦で使用される兵器であるが、戦争や内戦が終結した後も長く存在しつづき、農民や子供などの一般人が被害に会うケースが絶えなかった。そこで、国際赤十字社や退役軍人団体が組織したNGO・市民団体は、対人地雷の使用を厳しく規制し、究極的には生産と保有を禁止する必要を訴えた。各国政府も対人地雷の問題を重視し、特定通常兵器条約の枠組み内で、対人地雷の使用を厳しく規制するための新たな議定書を作成しようと模索した。こうしたNGOの活動は、特定通常兵器条約の枠組み内の改革にとどまる限り、体制内変革運動とみなされうるものである。



### (3) 新たな秩序・レジームの形成をめざす新体制形成（構築）運動。

NGO・市民団体が特定の問題領域で新たな秩序やレジームの形成を訴えたり、レジーム構築で主導権を発揮したりすることがある。これは体制形成（構築）運動と呼ぶことができるものである。レジームの核心部分にあるものが原則や規範であり、またそれを支える信念や言説であるとする、レジームの形成運動とは新たな規範や支配的言説を確立するための運動に他ならない。NGO や市民社会が新たなレジームの形成をめざして運動するケースにはいくつかのパターンがある。ひとつは、既存のレジームの変更を求めたものの、その変更が達成されないか、あるいは変更されてもそれが不十分であると認識された結果、新たなレジームの構築を求めるといったパターンである。対人地雷の問題について、CCW の変更では十分目的を達成できないと認識した NGO は、対人地雷の禁止を規定する厳格な国際レジームの形成をめざした。

第二のパターンは、既存のレジームの廃絶または根本的変革を求めると同時に新たなレジームの形成を求めるといったパターンである。実際には、このような事例はあまり多くない。国際貿易の分野では、WTO の廃絶を訴える主張は頻繁に観察されるものの、WTO に代わる国際レジームの形成を求める具体的な提案はほとんどない。

第三のパターンは、社会問題の発生が認識されたものの、当該問題に対するレジームが未だ形成されていないケースである。科学者集団がオゾン層の破壊とフロンガスの因果関係について認識して以降、国家に働きかけて、フロンガスの排出規制・使用禁止に関するレジームの形成を促した事例は、このようなケースに該当する。

NGO や市民社会による体制構築運動は、国家・政府に対して向けられるのが普通である。国際レジームは、基本的に国家間で形成される。今日の NGO や市民社会による体制構築運動の特徴は、超国家的なネットワークを通して、複数の国家・政府に対して、同時に体制構築の働きかけがなされることであろう。対人地雷禁止レジームの形成に際して観察された興味深い現象は、カナダやスウェーデンといった中級国家が NGO や市民社会団体の働きかけに積極的に呼応し、協力して国際レジームの形成に成功したことである。通例、国際レジームは超大国や大国のイニシャチブのもとに形成される。対人地雷禁止レジームの形成は、これとは全く異なった方法でもレジームの形成がなされるということを示した初めてのケースとして注目に値する。対人地雷禁止レジームは国際市民社会運動のイニシャチブで形成された市民的国際レジームである。

### (4) 国際秩序維持と国際レジームの目的達成に向けての体制擁護運動

今日の主権国家システムのもとでは国際秩序あるいは国際レジームは原則として国家間に成立するものである。力に基づく国際秩序の直接的当事者は国家であるし、また国際法上、国際条約の当事者となれるのは原則として国家のみである。国家・政府は、それぞれの国内で国際レジームのルールを適用し、国内アクターにそれを遵守させる。多くの場合、国際条約の受け入れに伴う国内法の制定という形で、法制度化する。また国際レジームの諸目的を達成するための活動を担うのも原則として国家である。それぞれの国の統治主体である国家は国際レジームの統治主体でもある。しかしながら、このような基本的パターンに対する例外も存在する。それは国際秩序の維持あるいは国際レジームの諸目的を達成するために NGO や市民社会が協力し、協働するというケースである。

対人地雷禁止レジームの形成で主導権を発揮した ICBL 等の NGO はレジーム形成後も対人地雷の敷設や被害状況についてモニター活動を続けている。国家が外国の状況を監視するのは主権の壁のために容易ではない。NGO は草の根ネットワークを動員して国家ではなしえないレジーム擁護活動を行っているのである。絶滅に瀕した動植物の保護や人権状況のモニターでも、NGO は超国家的市民ネットワークを通じて活躍している。

#### (5)国際レジームの機能不全や秩序が欠如する際の体制補完・代替運動

NGOは社会問題の存在や発生を他に先駆けて告発する機能も有している。例えば、本来人権を擁護するはずの国家が加害者の立場に立つ国家権力による人権侵害のケースでは、国際NGOや各国の市民団体こそが問題を告発する。国家・政府は、その訴えに応え、政策的対応や新たな国際レジームを形成したりする。また国家や国際レジームがその問題を認識しそこなったり、対応が遅れたり、十分な対応をしていない場合には、NGOや市民団体が、本来国家や国際レジームが果たすべき機能を補完したり、代替したりすることがある。また国家や国際組織による社会福祉の機能が不十分である場合、NGOが同機能を補完したりする。特に破綻国家の場合は、国家の下位組織や主体は、国家の機能を代替することが多い。多民族の破綻国家においては民族組織や団体が擬似国家機能を果たすことがある。「国家」も一種の国際レジームとみなしうる。とするならこれもNGOによる、国家という国際レジームの代替である。

以上のように、既存の国際秩序やレジームに対する過激な反体制革命運動から国際レジームの形成と維持に携わる体制擁護運動まで、NGOや市民社会は、様々な形で国際秩序とガバナンスに関わっていることが分かる。このような多様なかかわり方を踏まえるとき、NGOや市民社会による国際社会での役割については、善悪二元論の図式で単純には評価することができないとの感を強くせざるをえない。またそれと同時に、その評価がどうであれ、以上の分類を説明する際に掲げた具体例に鑑みると、分野によっては、NGOや市民社会団体の影響力が増していることは明らかである。それではNGOや市民社会団体の影響力は何に由来するのであろうか。次にNGOの影響力の源泉について考察することにする。

#### NGOの影響力の源泉

国際的に活発に活動しているNGOや市民団体の影響力の源泉は何であろうか。一つの要因は疑いもなく活動にかける構成員の熱意であろう。多くのNGOの構成員は、奉じる価値や社会的目的を実現するべく精力的に活動し、それを生き甲斐にしている。

NGOや市民団体の構成員の情熱は影響力を生み出す一つの要素ではあるものの、社会的に孤立したNGOや市民団体は大した影響力を持ちえない。NGOや市民団体は、公共的価値や目的の実現をめざしていることが多いが、その活動が市民社会から広範な支持を集めたときに影響力が甚大となる。NGOや市民団体は自らの活動目的を社会にアピールし、世論の支持・賛同を得るべく様々な手段を用いている。広範な市民社会の支持こそがNGOや市民団体の究極の影響力の源泉だとしても、その支持を獲得するための資質や活動がNGOや市民団体に備わっていなければならない。それには、①専門知識と実績、②人的ネットワーク、③広報活動：(a)世論、マスメディアへの働きかけ、(b)政府・官僚への働きかけ、④選挙での影響力行使、⑤企業への働きかけ、⑥政党の結成と議員の輩出等が挙げられる。以下、順に考察する。

##### ①専門知識と実績

分野ごとに活発に活動し、影響力を有しているNGOの構成員は、当該分野で専門的な知識や情報をもっていることが多い。絶滅の危機に瀕している動植物の保護を訴えた人々のなかには、生物学者や動植物の生息地域の現状をよく知っている専門家がいる。それらの人々の情報・知識の量と質は、往々にして動植物の保護にかかわる各国官庁の官僚に勝る。

地球環境の危機について最初に問題提起したのは自然科学者たちであった。自然科学者

は、CO<sub>2</sub>等の温暖化ガスの影響による地球温暖化の危険やフロンガス排出によるオゾン層破壊の因果関係を、モデルを用いて説明し、また科学的観測データで危機を訴えた。

対人地雷の人道問題をいち早く訴えたのは、地域紛争の現場で人道支援活動に励んできた国際赤十字社であったり、対人地雷の被害にあった退役軍人会であったりした。それらのNGO・市民団体は対人地雷の被害の実情をよく知っていた。また対人地雷の除去活動に従事している人々のなかには地雷を専門的に扱った経験を有する元軍人などがいて、それらの人々がもっている対人地雷についての知識は各国の現役の軍人の知識に勝るとも劣らない。

人権の分野で活発に活動している国際NGOの強みは、世界に広がった人的ネットワークである。主だった人権NGOは、各国のNGOを束ねるNGOのネットワークに他ならない。人権NGOは、世界的に張りめぐらされた人的ネットワークを通して、人権侵害の実情について、国家・政府がもっていない情報を収集している。また人権NGOに関係している人々のなかには人権関連の国際条約や国内法に知悉している法律の専門家がいる。ヒューマンライツ・ウォッチのような人権NGOは、各国の人権状況を評価するための専門的知識を蓄積してきており、また政治体制の民主度・自由度を評価するための評価基準を作成するなどして、人権擁護のためのモニター活動を行っている。

特定の分野ごとにNGOや市民団体がもっている卓越した知識や情報は、マスメディアや世論、国家や政府を説得する上で非常に大きな効果を発揮する影響力の源である。他方、宣伝や広報活動だけがうまく（あるいはそのような活動だけに専念し）、実績をとまなわないNGOは、いずれ化けの皮がはがれ社会的な信頼と評価を失うことになる。NGOは自己の掲げる目標をしっかりと達成し、社会の信頼と評価を確立してこそ、その後の活動に際しても影響力をもつことができるのである。

## ②人的ネットワーク

特定の分野で専門知識をもっているNGOや市民団体は、当該分野に関心を抱く多くの人々と人的ネットワークを維持していることが普通である。例えば、地球環境問題や生態系維持の問題に関心を有している市民団体は、それぞれの国家内の様々な組織や専門家と人的ネットワークを維持している。すなわち、各国の環境省その他の関連官庁や付属の研究機関、大学、民間の研究所や企業、マスメディア、関心をもつ議員などの間に広範なネットワークが形成されており、そのネットワークはしばしば国家を超えて存在している。ハースは、そのような人々の集団を「エピステミック・コミュニティ」（認識共同体）と呼んだ。認識共同体は、価値や規範、現状認識を共有し、同じ問題意識をもって政府に働きかける。そのネットワークに参加する人々が共同歩調をとって世論や政府に働きかけた場合、政治的影響力は甚大である。人的ネットワーク（あるいは認識共同体）は、NGOや市民団体の影響力の源である。

## ③広報活動

NGOによる広報活動は、大別して(a)世論、マスメディアへの働きかけ、(b)政府・官僚への働きかけ、に分けられる。NGOは様々な手段を用いて社会に問題を提起し、自身の掲げる目的を達成しようとする。研究者・学者等の専門家集団は主に学術論文の発表という形で社会に対して問題を提起する。NGOや市民ネットワークは、社会問題を告発する報告書を作成してネット上で公開したり、パンフレットを人々に配布したり、一般読者向けに啓蒙書を著したりして社会に注意を喚起する。巨大なマスメディアが問題を取り上げてくれるならば、世論を動かす上で強力な武器となる。NGOや市民団体は大規模な街頭デモを組織することでも、マスメディアや政府の関心を引くことができる。署名運動を行い、多

くの市民の署名を獲得できれば、政府や官庁への働きかけで威力を発揮する。個々の政治家や官僚への面会と説明・説得も広報活動の一環である。広報活動を通して新たな社会的規範を形成することに成功するなら、NGOの影響力は甚大となる。

#### ④選挙での影響力行使

政治的に活発な NGO は、広報活動や説得といった手段だけではなく、政治家に対して脅迫手段も用いる。すなわち、自身の政策に関して議員や議員候補者に質問状を発し、否定的な対応（または回答）をした人に対しては、ネガティブキャンペーンを行うという脅迫を行うことがある。選挙において当落線上の議員にとっては、このようなネガティブキャンペーンは致命的である。個々の議員だけでなく政党にとっても、NGOによる組織的なネガティブキャンペーンは脅威であり、NGOの主義主張に対して肯定的態度を示すことを余儀なくされる。

#### ⑤企業への影響力行使

NGOは企業へも積極的な働きかけを行っている。社会の経済活動を担うのは企業であり、また企業には資金力がある。企業の方でも地球環境や動植物保護に関しては、自発的に前向きな積極的な姿勢を見せている。例えば募金活動で NGO に協力したり、基金を提供したり、エコ商品を開発したり、企業活動における環境関連の配慮を宣伝したりして、企業イメージの確保に尽力しているのである。

NGOの企業への働きかけも広報や説得だけではなく、ネガティブキャンペーンや不買運動等の脅迫手段をも含む。例えば環境 NGO の活動を評価せず、資金援助にも否定的であるような企業、企業経営において地球環境や動植物保護に関して積極的でない企業、あるいは途上国での労働者の待遇や人権に配慮していない企業に対して、ネガティブキャンペーンや不買運動をしかけたりする。このようなネガティブキャンペーンの標的とされた企業は、社会的にも経営上も深刻なダメージを受けることになるため、企業経営者は、NGOの不評を買わないよう、うまく立ち回ることが余儀なくされている。市民社会において、NGOのネガティブキャンペーンの脅しは強力な政治的武器であり、企業の側では社会的反響を恐れて有効な対抗手段をとることができない。

#### ⑥政党の結成と議員の輩出・取り込み、政府への参加

「緑の党」に代表されるように、NGOは政党を結成し、選挙に打って出て、議員を議会に送り込むことで自身の掲げる社会的目的を達成しようとすることがある。政党は、市民社会と国家・政府を連結する中間組織であり、市民社会組織には含めないことが多い。連立与党を組んだ緑の党は国家権力そのものとなる。与党にならない場合でも、キャスティングボートを握る立場になれば、政府の政策に影響力を行使することができる。議員を輩出すれば、政府や官僚機構との直接的橋渡しもできる。

また NGO は国家の中央省庁の官僚を自身の活動に取り込むことができれば、大きな影響力の源泉となる。特に環境 NGO、生態系保護 NGO 等のなかには、中央省庁の官僚をみずからの支持者・構成員に取り込むことに成功しているケースが多くみられる。例えばクリントン政権時、上下両院の環境保護派の元議員であるティモシー・ワース (Timothy E. Wirth) はグローバル・アフェアーズ担当国務次官として行政府内に入り、地球規模の課題の解決に向けて NGO を含んだ国際協力を推進した。ティモシー・ワースは退官後も、米国の国連協会会長や Better World Fund 総裁として環境関連の NGO と連携した活動を行っている。

欧米諸国の政府に影響力を有する環境・動物保護 NGO のなかには、国際交渉に派遣さ

れる自国の政府代表団に加わったり、途上国の代表団への顧問という形で参加したりして、直接的に影響力を行使しているケースもみられる。

以上のように NGO や市民団体は、様々な影響力の源泉を有しており、それらを駆使して、国際レジームとガバナンスに対し影響力を行使してきた。その影響力は趨勢的に増大する傾向にある。これまでの実績からすると、NGO は環境や生態系、人権、といった分野で特に大きな影響力を示してきたようである。それに対して、核兵器等の大量破壊兵器の軍縮問題、小型武器規制といった分野では、国家の支配的影響力は健在である。また WTO や IMF 等の国際経済の分野でも、これまでのところ、国家と民間企業の意向を反映したレジーム・ルール形成とレジームの運営がなされてきたようである。このように分野ごとに NGO の影響力に差異が観察される。この差異は何に起因するのであろうか。

この問いに答えるためには、NGO が影響力を発揮できる条件は何かという問いを考察しなければならない。この問いに対する答えのヒントは、対人地雷禁止レジームの形成過程にある。対人地雷の問題は伝統的安全保障分野の問題であるが、NGO はそれを人権の問題として世論に訴えかけることで新たな支配的言説を作り出すことに成功し、やがて政治を動かし、レジームの形成に成功した点が注目される。NGO は広範な世論の支持を得たときに、大きな影響力を発揮できるようである。

## 市民社会論の系譜

ところで広範な世論の支持とは市民社会の支持と同義である。世論に働きかけることは、市民社会に働きかけることに他ならない。ここで問題となるのは、冒頭で触れたように、国際的に活発に活動している NGO と市民社会の関係である。NGO は通例自身を市民社会組織と位置づけ、往々にして自身の主義主張は、市民社会を代表もしくは代弁するものであると位置づける。しかし NGO は市民社会そのものではない。市民社会組織である NGO と各国の市民社会あるいは地球市民（社会）とはどのような関係にあるのであろうか。また NGO と国家・政府の関係はどのようなものなのか。さらには、NGO と民間企業あるいは市場経済との関係はどのようなになっているのか。それを探るためには、歴史のある市民社会論を振り返り、何が今日の市民社会概念に継承されてきたのかを探る必要がある。

市民社会概念は多義的であり、論者によって使用方法が異なる。本論文では、市民社会を「市民としての自覚を有し、かつ市民的権利や義務を共有している政治共同体」と定義しておく。なお「市民としての自覚」といっても、個々の市民が日常生活で常時そのような自覚をもって行動している必要はない。市民としての行動が求められるような選択状況に遭遇したときに、市民としての自覚をもつようであればよいのである。このような市民社会の定義を基本にすると、市民社会を構成する市民は、政治共同体の基本的価値や規範を共有していることが前提となる。なぜならそれらを共有していなければ、権利・義務関係は生じえないからである。

市民社会の価値・規範は、それぞれの時代と社会によって異なる。しかし今日の世界に存在する市民社会を見回したとき、そのほとんどにおいて、自由や公正、人権（人間の尊厳の尊重）、民主主義、法の支配、環境保護、公共善の追求、市民社会の防衛義務といった価値や規範が共有されている。これらの価値や規範が地球上の各国、各地域で広範に共有されているのは、それらが「普遍性」を有するものであるからなのか、それとも単に歴史の帰結であるにすぎないのかについては議論の余地があるところである。いずれにしても、市民社会は、このような価値や規範の基盤の上に権利・義務関係を構築しているのである。

以上の議論を踏まえるならば、「市民社会」は、例えば欧州列強が進出し植民地化する以

前のアフリカの部族社会とは性格が異なっていることが分かる。なぜなら血縁関係を基礎とするアフリカの部族社会は、以上のような価値や規範をもっていなかったし、またその構成員は市民としての自覚や非人格的な権利・義務関係という観念、否「市民」概念自体をもっていなかったと思われるからである。市民社会組織の最も広義の定義としては、「個人より上にあり、国家より下にあるすべての自発的社会組織」というものがある。この定義は、実は市民社会の存在を前提とするものであるが、この定義を機械的にあてはめると、世界の諸国家・諸地域には無数の「市民社会組織」が存在することになってしまう。しかしそのなかで、社会的選択が求められている状況において、市民としての自覚をもって市民的に行動する組織が果たしてどれほどあるのかという疑問がわく。おそらく、その多くは市民社会組織とはいえないものである。

市民社会概念は長い歴史を経て形成されてきたものである。以下その形成過程を概観しておくことにする。

### (1) 古代ギリシャ・ローマと市民社会

市民社会という概念は、古代ギリシャ時代にまで遡る。アテネでは民主的な政治制度が確立し、自由人からなる市民は直接国政に参加した。市民の国政への参加は特権であると同時に義務でもあった。市民は行政を担う義務を負い、また都市国家の安全が脅かされたときには軍務につく義務を負っていた。市民生活とは、都市国家の政治にかかわる公的生活と同じことを意味した。それに対して市民の経済活動は私的な生活とされ、市民は奴隷を使用して経済活動を営んだ。

古代ギリシャの市民社会概念の特徴は、国家と政治と市民の公的活動が一体となっていた点にある。直接民主制にしる、国家の政治・公共空間と一体化した市民社会にしる、それが成立しえたのは、古代ギリシャの都市国家が規模の小さな政治共同体であったことにある。今日の平均的国民国家は、政治共同体としては巨大である。統治機構としての国家は官僚化し専門化し、一般の市民・国民とは明確に区別されるものとなってしまった。今日では国家よりも市町村といった地方自治のレベルで行政と市民社会の公共空間は重なる部分が多いように思われる。地方自治体は古代ギリシャの都市国家と規模が似ている。また地方自治体が市民の生活に直接的にかかわる行政を担当していることも、行政と市民の距離を近いものにしてしている背景であろう。

古代ギリシャでは、市民は政治的権利と義務を有し、政治共同体の公共活動や公共政策を担う主体であった。そしてそのような市民からなる政治社会が市民社会であった。このような古代ギリシャの市民社会のあり方は、今日の市民社会概念に連なるいくつかの要素をもっている。すなわち第一に、本来、国家と市民社会の公共空間は重なりあうものであり、民主的国家は市民社会に基礎付けられ、市民社会から生まれ出たものであるという理解である。第二に、公共政策は国家の専管事項ではなく、本来、市民は（国家とは独立的に）公共善を達成するための公共政策や活動を担いうる存在であるという理解である。今日、米国等において、司法を裁判官、検察官、弁護士といった専門家に全面的にゆだねるのではなく、陪審員制度をとおして一般市民を裁判に参加させているのは、国家と市民の距離を縮め、市民に公共意識を涵養させるための仕組みである。このような制度は、市民が国家の公的業務に携わっていた古代ギリシャの伝統を引き継いだものといえる。

古代ローマもギリシャの伝統を受け継ぎ、市民社会概念が継承された。古代ローマの特徴は、ローマ法を完成させ、法治国家を樹立した点にある。古代ローマは帝政、貴族の寡頭制、共和制など多様な政治体制を経験したが、市民は法の下で平等であった。ローマの市民は法を尊重し、自発的に遵守した。古代ローマでは、法規範という概念が社会的に内面化されていたのである。人類の歴史で、人間と人間の関係が非人格的な法によって律

せられたという点は、その後の西欧の近代的市民社会の発達を理解するうえで重要である。世界の多くの伝統的社会では、奴隷制にしる、封建制にしる、血縁関係を基礎とする部族社会にしる、家父長的なパトロン・クライアント関係が人間関係を律する基調となっていた。それに対して、ローマでは、法という契約関係が市民の間の関係を律する基本となった。なお古代ローマも生産活動を担うのは奴隷であり、市民にも様々な種類があったという点は古代社会の限界であった。このような限界があったにしる、市民社会の価値や規範を法によって制度化した古代ローマの経験と遺産は、後の近代的市民社会の発展に重大な貢献をした。

## (2) 絶対王政国家と市民社会

ヨーロッパが中世の封建体制から近代的な国民国家へ移行する過程で成立したのが、絶対王政国家であった。中世世界は、ローマ教皇の宗教的権威と神聖ローマ皇帝の世俗的権力によって特徴づけられる。しかしやがて中世的権威と権力の力が衰え、それに代わって国王の権力が増大する。30年戦争を契機として主権国家システムが形成されて以降、国家とは国王の権力に基礎付けられた統治機構を意味した。国王の権力基盤はその圧倒的軍事力であり、国王はある一定の領域を排他的に支配するようになる。そして国王は実力の上でも、法的にも、主権を有する絶対権力と位置づけられるに至る。絶対王政国家の誕生である。絶対王政の時代、国家は官僚機構と常備軍を備え近代的統治機構を着実に整備していった。このような近代的国家機構の発達は、国家が市民社会から隔絶したものとなっていくことを意味していた。

中世から近代への移行過程で、国王権力と並行して実力を増していったのは都市の商人や手工業者からなる市民である。市民は国王に対し、身体や生命の保証、所有権の承認等、市民としての権利の保障を求めるようになる。絶対的権力を背景とする国家は、場合によっては、恣意的に市民の財産を奪ったり、身体を拘束したり、通商の自由を剥奪したりして、市民の自由と権利を奪う。国王を中心とする国家権力にとって一般市民は徴税の対象としての意味が大きく、戦費の調達の際には議会を開いて増税を市民に説得する必要があった。他方、市民の側からするなら議会は国王から権利の保障と譲歩を勝ち取るための場であった。

市民社会と市場経済が熟成してくると、市民の権利を擁護する自由主義的啓蒙思想が登場してくる。アダム・スミスやジョン・ロック、ジャンジャック・ルソーは、国家の機能を、コモンウェルス（共通の富）を擁護し増進することにあると意味づけた。ジョン・ロックは、もしも国王権力がそのような役割を放棄し、暴政を行ったならば、そのような国王は追放されてしかるべきであると唱えた。市民革命の正当化である。自由経済学の教祖であるアダム・スミスは、経済は市場にゆだね、国家は公共財の提供等を行うだけでよいと唱えた。アダム・スミスにとって、王権により独占的権利を保証された封建的ギルドは、富の増大にとって障害となるものであった。国家権力による規制や干渉を免れた市民の自発的商取引を基本とする市場経済こそが国富を増大させるための近道であるとするスミスの自由経済思想は、当時の社会では過激な革命思想に他ならなかった。

絶対王政の時代から市民革命を経て近代的な国民国家が誕生していく過程の市民社会概念とその変化は特筆に価する。市民革命期の啓蒙思想家にとって、市民社会と国家とは対立的な概念として捉えられた。このような認識が支配的となった背景としては、国家と市民社会の公共生活が重なっていた古代ギリシャとは対照的に、絶対王政期には「国王権力を基礎とした国家」と「一般市民の社会」が隔絶していた状況がある。しかし市民革命を経て後の民主国家は、再び市民に結び付けられた。すなわち、国家権力による支配の正統性の起源を市民の同意に位置づける「社会契約説」の考え方である。社会契約説によると

国家は市民によって社会全体の公共の福祉を増進する役割を付託されている。そしてそのような契約を守る限りにおいて、国家による市民の統治は正当化されるのである。このような国家契約説の考え方は、今日の民主的国家と市民社会の関係にも継承されている。

### (3) 社会主義革命と市民社会

マルクス思想と社会主義革命は、市民社会概念の歴史に大きな刻印を残した。マルクス思想の観点からは、市民革命とはブルジョワ革命に他ならない。マルクスは、人間の歴史を階級闘争の歴史と捉えた。資本主義市場経済の誕生によって、封建制は葬り去られ、資本家階級が国家を支配するようになる。国家とは、階級支配のための道具に他ならない。マルクスは資本主義市場経済の矛盾と労働者階級の貧窮を理論的に説明した。マルクスによれば、資本主義市場経済においては好況と不況の波は避けられず、不況を繰り返すごとに資本家は淘汰され、プロレタリアートの数が増えていく。やがて階級意識に目覚めたプロレタリアートは団結し、革命によって資本主義を打倒するであろう。

マルクス思想のもと、ソ連や中国では社会主義革命が引き起こされ、その後前衛政党である共産党による独裁体制が正当化された。マルクス思想によれば、資本主義経済が廃棄された後は、階級支配の道具として国家自体が消滅するはずであった。しかしそのような予言とは裏腹に、1990年代に共産体制が崩壊するまで、旧社会主義圏では、資本家の残党による反革命を阻止するためと称して共産党による独裁体制が維持された。共産党や労働者の党が国家を支配し、その組織は社会の末端に至るまで浸透して社会全体を支配した。すなわち国家と党以外の組織は否定され、宗教組織や家族までが国家によって解体され、社会はばらばらの個人に分解されて一元的管理と支配を受けることとなったのである。しかし旧東欧圏では、市民社会の文化と伝統が地下水脈として生き残り、1990年代に至り、独裁体制を打ち倒す原動力となった。

旧共産圏の歴史は、市民社会にとって反面教師としての教訓を残した。すなわち一元的な労働者の利益を守るという虚構のうえに党と国家権力が社会を圧殺してしまうと、市民社会的価値や規範は否定されてしまうという教訓である。国家権力に対するチェック・アンド・バランスとして機能する健全な市民社会の存在は、自由と民主主義的政治体制を維持する上で欠かせないのである。

### (4) 民主的市民国家における国家と市民、国民

歴史的に民主的市民国家（あるいは国民国家）の誕生・発展と市民社会の拡大と成熟・深化には密接な関係がある。まず市民（あるいは国民）が形成されるためには、市民（国民）の間の封建的階級・階層差別をなくし、平等な市民を作り出さなければならない。日本の例でいうと、明示維新の際に士農工商という身分が廃止され、均質的な国民・市民が形成された。封建的身分制が継続する限り、平等な市民社会も、国民も形成されえないのである。

自由民主主義的政治体制の基礎は市民の政治参加であり、それを権利として保障する参政権は、市民としての権利のなかでも特に重要なものである。しかし参政権が導入された当初、それを保持していたのは成年男子で一定の税金をおさめた富裕な市民のみであった。民主化闘争をへて参政権が性別や納税額を問わず一般市民に拡大されるには時間がかかった。その過程は、政治の民主化過程そのものである。既に触れたように古代ギリシャやローマの社会は、自由人たる少数の市民と大多数の奴隷から構成されていた。市民と奴隷の間には、共通の政治共同体意識や連帯感は存在しなかった。それに対し、民主化された今日の国民国家における市民や国民の共同体意識ははるかに広範で強力である。

ある国家の国政への参政権を有しているのは、当該国家の国籍をもつ国民や市民権をも



っている市民だけである。また国家や行政府の長となるためには、しばしば特別の資格を有することが求められる。例えば、米国大統領になれるのは、移民ではなく米国で生まれた米国市民のみである。米国市民にはグリーンカードを保持する永住権の保持者から、米国国籍を有する市民まで多様な市民が存在する。グリーンカードの保持者は徴兵制の対象になるものの、米国市民としての十分な権利の保障はえていない。米国の市民権を取得するのは日本国籍を取得するより容易であるが、日本国籍保持者の間で権利・義務の差別がないのに対し、米国の市民権は多様である。

日本や欧米の市民を基礎とした自由民主主義国では、市民としての広範な権利が憲法その他で制度的に保障されている。しかし国際的視野からみると、市民としての権利の内容は、どのような国家や社会に当該個人が所属しているかによって変わってくる。欧州列強の植民帝国の時代、市民権を有しているのは宗主国出身の白人の男子でキリスト教徒であった。そのような市民権から発展して普遍的な人権概念が誕生したのは、第二次世界大戦以降のことである。しかし普遍的な人権概念が国際人権諸条約によって規定された後も、実際にどの程度の具体的人権が保障されるかは、個々人が所属する国家しだいであり幅がある。

統治機構としての国家と市民との距離は、統治体制のあり方や市民・国民の声に対する国家の反応度、政治的自由の保障といった要素で変わってくる。非民主的な独裁体制においては、国家権力と市民社会の隔たりは大きい。また国家の政策に対する市民の意見に耳を傾けない非民主的国家の場合も、国民と国家が乖離している。また政治的発言や集会、結社の自由が保障されていなければ市民が意味のある形で政治に参加することはできない。民主的市民国家における国家と市民あるいは国民との関係は、そのような非民主的独裁国家の場合にくらべてはるかに親密なものとなる。市民権や普遍的な人権を国民に保障するのは市民国家であり、それを国際レベルで保障するのは民主的市民国家の連合である。

国民国家は民族国家とも呼ばれる。民族は国民よりも歴史的、文化的、血縁関係の色彩の強い概念である。そして市民と国民、民族は、この順に文化的、情緒的色彩が強くなる。市民概念は都会的で、抽象的で、普遍的な人間関係を尊重する教養人をイメージさせるのに対し、民族主義者という血族主義的で、伝統的で、情緒的な人間をイメージさせる。国民概念はその中間にある。左派リベラルの市民社会論者のなかには、市民と国民や民族を区別し、普遍的な人権や人間の尊厳といった価値を共有する超国家的市民を市民の典型的姿としてイメージしている人が多い。既に説明したように、市民社会とアフリカの部族社会は異なる。おそらく民族概念はアフリカの部族社会と類似した要素を含むが故に、左派リベラルは市民概念から民族概念を排除するのであろう。しかしながら、市民と国民を排他的概念として区別するのは現実にそぐわない<sup>2</sup>。

国民国家という概念・制度が欧州から世界に広がる過程で旧植民地途上国では民族独立をめざすナショナリズム運動が生じたが、民族自決という概念自体、自由主義的市民社会の自由権の考え方を国際社会に投影したものである。そして民族自決のナショナリズム運動と旧植民地政治の国民化・民主化は同時並行的に進展したとあってよい。政治制度としての国民国家が欧州から世界中に広がり、地球上の政治単位が国民国家を基礎とするようになって以降、市民としての地位と国民としての地位とはほとんど同義となった。市民としての権利と義務は国民としての権利と義務を意味し、市民社会とは基本的に国民社会に他ならない。なお市民社会の伝統の強い米国などでは米国民 (U.S. national) という言葉より、米国市民 (U.S. citizen) という言葉が多用される。

<sup>2</sup> 英語の Nation States は国民国家とも民族国家とも訳される。日本語の国民は“civic nation”に近い概念であり、民族は“ethnic nation”に近い概念である。また米国やカナダが“civic nation”を基礎とする国民国家の典型であるのに対し、日本やドイツは“ethnic nation”を基礎とする民族国家の典型である。

今日の世界で支配的な社会の組織は国民国家であり、市民としての権利や義務は国民を単位としている。理想主義的で国際的な市民は普遍的価値や超国家的市民関係を志向する一方、合理主義的な市民は自身の利益のために国家が国益を追求することを是認する。例えば米国市民は同時に米国国民であり、ナショナリストであり、米国の国益を擁護することが普通である。このような現実には、市民社会が必ずしも超国家的な連帯を生み出さない背景となっている。論文の最後で考察するように、地球市民という概念の実態が希薄であるのも、ここに原因がある。もっとも市民社会の基盤が国民国家でなければならない必然性はない。EU 統合の深化に伴い、今日では EU 市民という概念も使われるようになってきた。また地球環境問題など国家の枠を超えた取り組みが必要とされる問題領域では、市民が国家を超えて連帯し協力する可能性がある。

#### (5) 冷戦終焉後の市民社会論

1990 年代初頭、ソ連・東欧圏の共産主義体制があいついで崩壊し、冷戦が終焉した。フランス・フクヤマは、「歴史の終焉論」のなかで自由民主主義的政治体制と自由主義市場経済の最終的勝利を高らかに唱えた。冷戦の終焉とともに、旧社会主義圏は市場経済に取り込まれ、世界的な経済の自由化の進展とあいまってグローバリゼーションが加速した。グローバリゼーションは多くの経済的機会を提供したものの、それに対する抵抗運動をも引き起こした。今日、多くの NGO や市民団体が反グローバリゼーションを唱えて、反体制的政治運動に従事している。

このような時代を背景として、今日の世界を把握する枠組みとして提出されたのが、国家、市場、市民社会からなる 3 セクターモデル（あるいは理論）である。3 セクターモデルによると、国家と市場、市民社会はそれぞれ異なる組織原理に基づくアクターから構成されている。国家は権力を基礎とし、権力を求めて競い合っている。市場の主役である民間の営利企業は、利己的利潤の追求を組織原理としている。それに対し、NGO・市民社会は、公共の利益を追求する市民組織から構成されており、その権力基盤は専門知識であったり、市民の連帯であったりする。NGO・市民社会は、国家権力の横暴や民間営利企業の利己主義的私益の追求の行き過ぎを牽制する役割を担っている。

市民社会という概念は、国家と市民社会という二元モデルを基礎として発達してきたものである。その点、3 セクターモデルはユニークな市民社会モデルである。3 セクターモデル論者の基本的な問題意識は、軍事的暴力を独占している権力機構としての国家も、人間疎外を生み出す資本主義市場経済にも根本的問題があり、市民社会がチェックしなければ、国家や市場が暴走してしまうというものである。このような問題意識を典型的に示しているのはリベラル左派の思想家や理論家である。今日、米国を筆頭に西側主要国の政府と多国籍企業が結託してグローバリゼーションを推進しているが、グローバリゼーションのしわ寄せが途上国や社会的弱者に集中しており、市民社会組織がその歪みや矛盾を是正する必要があるというのがその基本的立場である。

3 セクターモデルは、従来の国際政治学では十分考察の対象とされていなかった市民社会を世界の社会システムを構成する主要な 3 要素のうちのひとつとして取り入れたという点でユニークである。そして市民社会の役割を特に重視しつつも、3 セクターの相互関係を考察している点で理論的にも新しいものを含んでいる。しかし 3 セクターモデルの最大の難点は、NGO と市民社会組織、市民社会等を区別しないで、市民社会という概念でくくっている点である。そして、3 セクター間の複雑な関係を十分踏まえないで、単純な対立関係として捉えている点で限界がある。

### 「3セクター生成モデル」と同モデルから見た国家および国際政治

#### (1) 3セクター生成モデル

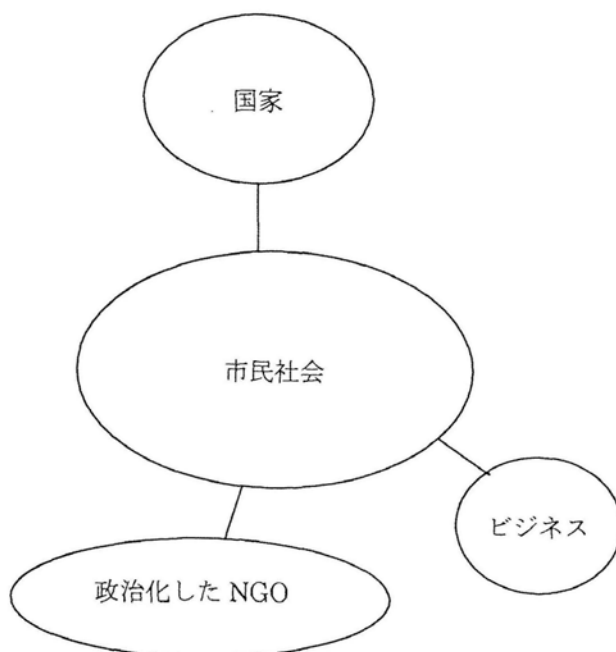
以上のように、市民社会概念の歴史的展開を概観すると、市民社会概念は現実の政治・社会のあり方を反映すると同時に、時代ごとの問題意識に基づいて変化してきていることが分かる。概念上時代を超えて引き継がれてきた共通する本質的要素がある一方、時代ごとの問題意識に則り、ある特定の要素だけが強調されていることも明らかである。本研究では過去の市民社会概念を踏まえ、それを包摂する形で市民社会概念を一般化してみたい。それは、社会組織の創生に関する新しいモデルである。それを「市民社会を基礎とする3セクター生成モデル」と命名しておこう（短縮して使用する場合は単に「3セクター生成モデル」と呼ぶ）。

最初に、3セクター生成モデルを概念化した図1を示す。3セクターとは、国家、企業（あるいは市場）、政治的に活発な市民団体（あるいは単にNGO）である。そしてこれらの社会組織を生成する母体として市民社会を考える（中央の円）。国家、企業、NGOと市民社会とは紐帯でつながっているものの区別される。

今日の自由民主主義社会では、国家の行政府の長である大統領や首相は、直接あるいは間接的に国民・市民の選挙で選ばれる。立法府である議会の議員も選挙によって選ばれる。そして行政府の長や閣僚、議員は、そのような地位につく以前は普通の市民の一人であり、公職を離れば一市民に戻る。官僚機構を構成する公務員も公職に着く以前は普通の市民であり、公職を離れたならば一市民である。

確かに国家の公職につき、公務を執行している間、それらのパワー・エリートは国家の立場で行動する。公人としてのパワー・エリートは権力をもち、一般市民とは区別されるのである。市民社会に基礎をおく市民国家とは所詮公務員の集合に他ならないが、国家が市民社会と区別されるのは、それが理由である。しかし統治機構としての国家という社会組織が市民社会から生成されたものであるという事実は残る。

図1 市民社会に基礎付けられた3セクター生成モデルの概念図



民間の営利企業の場合にはどうか。営利企業の経営者や従業員は、企業の目的である利潤の追求にいそしんでいる。利己的利潤の追求は伝統社会の倫理では否定的に捉えられるが、今日の自由主義国家で支配的な自由主義経済思想では、利己的利潤追求は倫理的に否定されているどころかむしろ肯定的に捉えられている。なぜなら、各経済主体が利己的に自身の利益を極大化するように行動することで、社会全体として希少な資源が効率的に配分されるという信念を基本としているからである。しかも市場メカニズム（価格メカニズム）をとおして、「神の見えざる手」の働きで、市場における取引は、経済厚生を最大化するという観点から理想的な均衡状態を保障している。マルクス思想では罪悪視される利潤追求と市場メカニズムが自由主義思想では肯定的に捉えられているのである。

企業の経営者や従業員は、企業という組織の構成員であると同時に、市民（あるいは国民）でもある。国家その他の政治共同体の一員として、市民としての権利と義務を有している。営利企業といえども、市民社会の法や道徳、社会通念に従わなければ、経済活動を行うことはできない。企業は市民社会に埋め込まれた社会組織であるといってもよい。国家と同様、営利企業も市民社会に基礎付けられ、市民社会から生成されたものである。（ちなみに絶対王政時代の国家は非民主的で市民社会から隔離していたがゆえに、商人や手工業者からなる経済社会こそが市民社会を構成するとみなされていた。）

それでは、今日、国内政治でも国際政治でも存在感を増している NGO と市民社会はいかなる関係にあるのであろうか。政治・社会的に活発に活動している NGO は、自身を、市民社会を代表するものと位置づけていることが多い。しかしどのような個別の NGO も多数の市民社会組織のひとつにすぎず、市民社会全体を代表しているとはいえない。市民社会の特徴はその多様性にある。先に紹介したように市民社会組織のひとつの定義は、「個人よりも上位で、国家よりも下位に位置するすべての社会組織」である。この定義からすると市民社会を構成するのは多種多様な市民組織であり、それには家族、民間営利企業、非営利組織（NPO）、各種 NGO、宗教団体、スポーツや芸術の愛好クラブ、労働組合、農民組合、消費団体、経済団体、基金、インターネット上の同好会、シンクタンク、エスニック団体、学会、政党などが含まれる。これよりも少しだけ狭い市民社会組織の定義では、民間営利企業と国家と近い位置にある政党、そして家族は市民社会組織からは除外されるが、それでも市民社会を構成する組織は膨大である。

このように多種多様な市民社会組織のうち、政治的に活発に活動し、国際政治で影響力を行使している NGO や市民団体はそのうちの一部に過ぎず、むしろ大多数の市民社会組織は政治化されていない。その意味で、国際社会で影響力を行使したり、国家レジームやガバナンスで協働・協力したりしているような NGO は、むしろ例外的な存在であるといえよう。今日、国際的に注目を集め、影響力を行使しているような NGO は専従の構成員を擁し、その構成員は NGO 活動によって生計を立てているものが多い。そのような NGO は、市民社会組織のうちでは特殊で例外的な存在である。いずれにせよ、これらの例外的 NGO も、市民社会に基礎を置き、市民社会から生成されたものであることは確かである。

なお市民社会運動の構成員はそれに専従している人を除き、民間企業や行政機関など何らかの職についていたり、主婦であったり、学生であったりする。それらの市民は、市民活動を片手間に行っていることが多い。日本の市民運動の先駆けとされる「ベトナムに平和を！市民連合」（通称「ベ平連」）は、反戦平和運動団体としてよく知られているが、一般の主婦や学生が構成員として含まれていた。ベ平連は、市民社会の一部の声をたしかに代弁していた。しかしながらベ平連の主張が日本国民全体の総意であったわけではない（あるいはそれを示す証拠はない）し、ベ平連にすべての国民が関与していたわけでもない。この事例も、政治化した市民社会運動は市民社会から生成されるものの、市民社会そのも

のとは異なることが分かる。

以上をまとめると、今日の自由民主主義社会においては、国家も、民間営利企業も、政治化した NGO や市民運動も、いずれも市民社会に基礎付けられ、市民社会から生成されたものであることが分かる。他方、それらは市民社会自体からは区別される存在である。政治的アクターとしての国家と企業、NGO は、問題ごとに合従と連衡を繰り返す。いずれが支配的政治的影響力をもてるかは、それぞれの生成母体である市民社会の支持が得られるかにかかっている。とりわけ NGO は、影響力の源を市民社会に依存している。次になぜそうなのかを考察しておく。

## (2) 3セクター生成モデルにおける国家、NGO と市民社会の関係

国家の指導者や官僚の立場からすると、国家の政策に批判的な NGO の主義・主張は、国家の政策にくらべて正当性が低いものである。なぜなら第一に、国家・政府は多様な国民の意見を集約する形で国益を定義し、大局的観点から政策を策定するのに対し、NGO の主義・主張の多くは単一の争点をめぐるものであり、視野が狭窄である。第二に、政府を率いる大統領や首相、立法府の議員は選挙によって民主的に選ばれており、国民から統治する権能を付与されているのである。そのような政府および政府の政策は民主的正当性がある。それに対して、選挙を経ない市民の団体に過ぎない NGO の政策や主張は、社会の広範な支持を得ているとは言いがたく、民主的正統性を欠いているのである。このような批判は、市民社会の多様性を考慮するとき確かに的を射ているものである。

しかしながら NGO の立場からすると、選挙の洗礼を受けた政府及びその政策は果たして常に民主的正当性を保持しているといえるかという点が問題となる。なぜなら政府およびその政策が国民や市民の総意から乖離するいろいろな理由があるからである。

政策レベルで言うと、第一に、政府の政策が失敗する可能性が挙げられる。政府が政策の策定と執行において、掲げた目標・目的を達成し損ねることはしばしばあることであり、そのような場合、国民の政府に対する支持は減退する。第二に、政策の失敗ではないものの、新たな社会問題が発生し、多数の市民がその悪影響を被りながら、それに対して政府が無為無策に終始し、有効な対策を打ち出さない場合、民意が政府から離れる可能性がある。第三に、政府の政策そのものは所期の目的を達成したものの、それが意図しない負の社会的副産物を生み出すことがある。例えば、所得倍増を政策目標に掲げて、それを達成したものの、深刻な公害という副産物を引き起こしたりするケースである。公害で損害を被った人々は当然政府に対して異議を申し立てるのであろう。国民が公害問題の深刻さに気づいたならば、政府の政策への支持を見直すことになるかもしれない。第四に、状況の変化によって政策の意味がなくなったにもかかわらずそれを継続し、政府の政策が民意に対応しなくなるケースが考えられる。第五に、世代の変化によって価値選好や規範が変化したにもかかわらず、政府の政策が旧態依然としていて、民意から乖離するケースが想定される。

次に、政策というよりも、国家権力や統治様式のあり方自体が問題を引き起こし、国民の支持を失うことが考えられる。「絶対的権力は、絶対的に腐敗する」というエドモンド・バークの警句があるように、権力者が長期間権力を握っていると腐敗したり、あるいはそれを契機として体制全般に腐敗が蔓延したりする危険性がある。また選挙で選ばれた者であっても、国家の指導者は、権力の座に長くいると独善的になり、政府に対する批判や反対を強権的に封じ込めようとするようになるかもしれない。統治手法が独裁的で非民主的になれば、言論統制、結社の自由侵害、人権侵害といった事態に至り、国民の反発を招くことになる。自由主義思想の見地からすると、民主社会においても、国家権力は常に要注意であり監視していなければ市民の自由と権利は守れない。

以上のような様々な可能性を考慮するなら、選挙によって選ばれた政府及びその政策は

常に民主的正当性を有し、政府に批判的な NGO は正当性をもたない単なる圧力団体あるいは利益集団である、という図式が崩れることになる。市民社会を基本とする市民国家では、言論の自由、結社や集会の自由、政治活動の自由が認められている。国民や市民は、政治に参加し、政権や政策の変更を求める権利を有しており、その権利は憲法や関連する法律に明記されている。いかなる市民団体も市民社会全体の総意や利害を代表していると主張できないものの、いかなる市民団体も、政治的意見を述べ、世論や政治に働きかける市民としての権利を有しているのである。しかも政府の公共政策が民意を反映していないと思われるときや、権力が腐敗したり、独裁的になっていたりして、市民社会の規範が損なわれていると思われるときには、市民や市民団体は結束して国家権力を糾す権利、否義務すらもっていることになる。また市民革命のような反体制革命運動が成功するかどうかは、どのくらい広範な国民あるいは市民社会の支持と賛同、協力が得られるかどうかにかかっている。

このように国家は正当性を独占できるわけではなく、NGO や市民社会組織が国政を批判する正当性があることが分かったが、他方において、NGO や市民社会組織による国家批判や市民団体相互の政治闘争が行き過ぎると市民社会が破壊する危険性が出てくる。今日の世界で多発しているのは民族紛争を契機とする内戦や地域紛争、そして国家崩壊である。民族間の軋轢がある社会において、過度に政治化した民族ベースの市民社会組織が乱立して闘争が激化すると、民族間の不信感は極度に高まり、議会を基礎とする民主的政治体制は機能しなくなる公算が高くなる。そのような民族間の亀裂が生じた社会では、単純な多数決支配による政治の運営では、少数派が反乱を起こす危険性が高まる。そして最悪の場合内戦・内乱に陥り、破綻国家となってしまう。イギリスの市民革命に伴う内戦時代に生きたホブズは、国家なき無政府状態では、自然の掟が支配する「万人の万人の闘争」に陥り、市民の生は、いやらしく、残酷で、短いものとなることを予言した。ホブズがこの「自然状態」から抜け出す唯一の方法として提出したのは、市民の同意に基づいて、国家に全権をゆだねるという解決策である。法と秩序を維持するという国家の役割は、市民社会を支える上で欠かせないものである。

先に、市民社会組織のひとつの定義として、「個人よりも上位で、国家よりも下位に位置するすべての社会組織」という定義を紹介した。これは、市民社会が既に存在していることを前提としている定義であるが、それを機械的に当てはめると組織犯罪集団やテロリスト集団も市民社会組織ということになる。確かにその構成員も、市民としての法的・政治的権利や人権を有している。しかし組織犯罪集団やテロリスト集団を特徴づけるのは、非暴力、民主的手続き、法や社会道徳の尊重といった市民社会の価値や規範を共有しておらず、また市民であることに伴う義務を果たす意思が希薄なことにある。組織犯罪集団やテロリスト集団はそのような意味で、「非市民的」（あるいは「反市民的」）な市民社会組織である。非市民的な市民社会組織を野放しにしているのは、健全な市民社会が維持されえない。市民社会を基礎とする国家は、こうした非市民社会組織をして法に従わせ、秩序を維持することが求められているのである。

国家と NGO のいずれが市民社会の利害を最も反映しているのかという問いへの答えは、場合によりけりであるというものである。国家と NGO は、相互にチェックし、バランスすることではじめて健全な市民社会が維持されるのである。しかしいずれにしても選挙の洗礼を受ける国家・政府の側は、NGO よりも正当性を主張する上で有利な地位にあることは動かしがたい現実としてある。

NGO が国家の政策に対する少数派の異議申し立てを代弁するということはよくあることである。こうした NGO の役割は、多数派の横暴という危険性を常に有する議会制民主

主義を健全に維持していく上では、欠かせない社会的機能である。しかし NGO 活動の主旨が、そのような少数派の意見を代弁するというのではなく、自身の主張する政策を既存の国家の政策に代えて採用するよう働きかけることにあるとするならば、それが成功するためには、世論に訴え、市民社会の広範な支持・賛同を得ることが不可欠となる。なぜなら、民主国家の政府は選挙を経て選ばれたという正当性の基盤をもっているのに対し、NGO はもたないからである。

国家と NGO、市民社会の関係は、多かれ少なかれ、諸国家が設立した国際レジームと NGO、市民社会の関係にも当てはまる。基本的に国際レジームの民主的正当性は国家のもつ民主的正当性に還元できるので、同様の議論が当てはまるのである。

国家と NGO の関係について最後に指摘しておかなければならないのは、両者は競合・対抗関係にあるだけでなく、協力・協働関係にもあるという点である。近年、国家や国際機関のアウトソーシングの一環として、NGO に公共政策の実施を委託するケースが増えている。対外援助や破綻国家の復興支援等の分野でこの傾向は著しい。確かに NGO のなかには、国家や国際機関、ビジネスとは一線を画し、活動においても、財政的にも、それらには頼らないことをモットーとしているものもある。しかし価値や目的を共有しているならば、NGO と国家が協力関係を構築したとしても、市民社会論の見地から倫理的に非難されるわけではない。実際、様々な分野で国家や国際機関と NGO が協働する機会は増えているのである<sup>3</sup>。

### (3) 3 セクター生成モデルにおけるビジネス（民間営利企業）と NGO、市民社会

リベラル左派の理論家による国家、市場、NGO からなる 3 セクターモデルは、私益を追求する民間営利企業や市場経済の横暴を倫理的に問題とする姿勢を示している。このような姿勢にはマルクス思想の影響がみられる。リベラル左派の理論家は、NGO や市民社会は、公共の利益や社会的弱者の利益を優先して、市場経済の歪みを是正する任務を負っていると考える。実際、国際貿易をめぐる今日の国際政治では、先進主要国政府と国際貿易に従事している主要な民間企業、特に多国籍企業の立場は一致しており、市場化、自由化、グローバリゼーションを推進することを政策の指針としている。他方、多くの NGO や市民団体は、そのような政策路線に批判的立場にたっている。

しかしながらグローバリゼーションに批判的な NGO や市民団体の立場が市民社会全体の立場であるわけではない。既に説明したように自由主義社会で支配的な思想である経済自由主義では、営利企業の営利追求行動は非倫理的であるわけではなく、むしろ希少な資源を効率的に配分するためには必要なこととして肯定的に評価される。資源の効率的活用は無頓着な国家・政府による経済活動の方がむしろ問題とされる。自由主義国家において、政治化していない一般の市民も、市場経済や民間営利企業に対して、マルクス主義者が抱くような否定的見方をしていない。もしも市民社会の総意が市場経済やグローバリゼーションに否定的であれば、それを支持する国家・政府の政策に異議を唱えるはずである。

反グローバリゼーションを唱える NGO が指摘するように、市場経済には矛盾があり、グローバリゼーションに伴っていろいろな社会問題が生じていることも確かである。その

<sup>3</sup> 坂本義和は、市民社会を国家とは対立するものであると捉えている。国家に協力するような市民社会はその名に値しないか、国家に「取り込まれてしまっている」という評価になるのだろうか。中村紀一によると、第二次世界大戦と敗戦を経験した日本の知識人は、無謀な戦争を阻止しえなかったことを懺悔する「悔恨共同体」を形成したという。「悔恨共同体」に所属した知識人（自身を市民と位置づける）の共通の問題意識は、暴力装置としての国家はいかに市民社会によって制御されるのかというものであった。このような「市民的」立場からすると、市民社会と国家の関係はおのずと対立的に捉えられることになる。なおこの共同体は 1960 年代終わり頃、イデオロギー対立や終戦から時がたったことにより解体していったという。

しわ寄せは一部の国や社会的弱者に集中する。そこで国家（あるいは国際機関）による市場の規制や弱者のための社会保障が求められることになる。NGOの主張を実際に達成できる財政的、法的、政治的権能をもっている社会的組織は国家において他にない。すなわちNGOは国家を通してしか、その理想や社会目標を十分達成できないのである。

左派リベラルの市民社会論者は、市民社会と国家及び市場経済とを対立的に捉える傾向が非常に強い。その一人である坂本義和は、国家と協力関係にあるような市民は「市民」ではないと主張する。なぜなら市民とは本来国家に対決・対抗するものであるからである<sup>4</sup>。坂本は、それと同時に、市場の横暴を規制するために国家の規制が必要であることを認めている。坂本によると、国家による「市場規制が、国家官僚（あるいは国際官僚）や『政官財』複合体などの特権と利権のためではなく、市民の権利や利益のためであるとすれば、そうした規制は、やはり市民社会に基礎を置かなければならない」。つまり、それは「市民社会に立脚した、『市民国家』（および『市民的国連』）による市場規制」<sup>5</sup>でなければならないのである。このような坂本の議論に対しては素朴な疑問がわいてくる。それでは、「市民社会に立脚した、『市民国家』」と市民との関係はいったいどのようなものなのかという疑問である。「市民社会に立脚した『市民国家』」と市民とは、おのずと協力・協働関係にあるのではないのか。そのような場合であっても、坂本は市民が国家に協力したとたん、市民は「市民」でなくなるという立場をとるのであるだろうか。

とまれ市民社会のもとで経済活動を営んでいる民間営利企業が市民社会の法や道徳規範を無視しては決して経済活動を継続できないことは明らかである。法を犯せば国家によって裁かれ、市民社会的価値や規範を無視すれば、社会的に糾弾され、結局企業経営が破綻することになりかねない。民間営利企業の経営者や従業員も、私的には市民の一員であることは既に指摘したとおりである。それらの人々も様々な市民社会組織に所属し、市民的活動をしているのが普通である。市民社会的価値や規範に無頓着であるはずがない。

国家に対抗するうえで、NGOと民間営利企業はいろいろな面で協力関係にある。多くのNGOは、構成員の献金や市民からの募金だけでは活動を維持できず、しばしば民間企業や企業関連の基金・財団から資金的支援を受ける。その額は膨大である。例えば、ジャスコ等を擁するイオン・グループは「難民を助ける会」に資金援助を行っている。またセブンイレブンはレジに置いてある募金箱で集めた基金をWWF（World Wide Fund for Nature: 世界自然保護基金）などに提供している。この事例のように、民間企業は、人権擁護、絶滅の危機にある動植物の保護、対人地雷など、NGOが関心を抱く国際的社会問題に対して、NGOの立場に資金面で支持を与えている。NGOが国家や国際組織の政策に異論を唱えたり、政策の変更を求めたりするときに、有力ビジネスマンの支持・賛同を取り付けることは大きな力の源泉となる。

#### （4）3セクター生成モデルから見た国際政治の構図

政治の基本はパワー関係である。国家・政府の公共政策あるいは国際レジームのルールやガバナンスについて、影響力を有する国家、企業、NGOのあいだで立場や利害の一致する限り、原則として政治問題化されない可能性が高い。それに対し、立場や利害の不一致

<sup>4</sup> 坂本の言葉を引用すると「国家や市場を志向し、それと親和性をもつような組織と行動は、市民社会に含まれないばかりか、それと緊張・対立の関係に立つ。」前掲、坂本義和『相対化の時代』44頁。このような坂本の規定は、市民社会の範囲をあまりにも狭めるものであろう。そもそも欧米で主流の自由主義的市民社会論では、市場経済こそが国家から自立した市民社会を保障する基盤であるという考え方が基本となっている。坂本に代表される日本の左派リベラルの立場は、欧米の主流である自由主義的市民社会論者の立場とは相容れないものである。

<sup>5</sup> 前掲、坂本義和『相対化の時代』48頁。



があれば、政治問題化される公算が高くなる。そしてその政治過程でいずれの主義・主張が通るかは力関係で決まってくる。勢力均衡の理論的観点からするなら、国家、企業、NGOの間の合従・連衡が重要となるが、興味深い主な組み合わせは以下のとおりとなる。すなわち①国家と企業が推進する政策に対して NGO が異論をとなえる場合、②国家と NGO が推進する政策に対して企業が異論を唱える場合、③国家が単独で推進する政策に対して企業と NGO が連携して異論を唱える場合である。

①国家と企業が推進する政策に対して NGO が異論をとなえる場合の具体例としては、今日の WTO を中心として推進されている経済の自由化政策とグローバリゼーションの促進策があげられる。②国家と NGO が推進する政策に対して企業が異論を唱えた事例としては、オゾン層を破壊するフロンガスの使用禁止をめぐる政治があげられる。③国家が単独で推進する政策に対して企業と NGO が連携して異論を唱える事例として考えられるのは、国家が推進する対外軍事介入に対して、企業と NGO 等が連携して反対するといった事例である。企業や NGO が国家に対抗するとき、相互に連携することで影響力を増すことができる。

国家、企業、NGO の 3 セクターはそれぞれ独自の政治力をもっているが、「3 セクター生成モデル」の見地からすると、これらセクターはすべて市民社会に基礎付けられ、市民社会から生成したものである。国家、企業、NGO の各セクターは時に立場を異にし、互いに競争する。その際、いずれかが広範な市民社会の支持を取り付けることができれば、相対的影響力を増すことができるであろう。市民社会の広範な支持を背景にすると、国家、企業、NGO の 3 セクターは単独でも影響力を発揮する。それゆえ、国家、企業、NGO のそれぞれは世論、すなわち普段は政治化していない広範な市民社会に自己の主張を訴え、支持を得ようとするのである。

市民社会の大半は普段は政治化していない市民からなる。しかし問題が市民社会の存立基盤にかかわり、当該市民社会で広範に受容されている価値や規範にかかわるものであるならば、多くの市民や市民団体は問題を自身の問題としてとらえ、自身の意志を表明したり、政治に直接参加したりするようになるであろう。そのようなイシューとは、例えば、戦争への参加、言論の自由の侵害、広範な人権侵害、広域の公害、権力の乱用と腐敗といったものである。このようなイシューにかかわる一般市民の意思表示は、映画、演劇、流行歌、文学作品、写真展といった文化活動や文化作品を通しての意思表示、署名活動、街頭デモ、選挙での投票、街の落書きといったように、様々な形をとるであろう。

一方、特定のイシューに関して市民社会の意見が分裂していて、いかなる特定の NGO の主義・主張も広範な市民社会の支持を得ていないときには、いかに当該 NGO が市民社会の利益を代表していると主張しても、その影響力は限られたものとなることが想定される。この典型例は、アメリカにおける銃規制の問題である。銃の私的保有が認められている米国では、毎年多数の市民が発砲事件のために犠牲になっている。銃の保有が禁止されていれば、死亡事件にまで至らなかったのではないかと思われる事件が多い。多発する発砲事件による惨事をなくそうと、アメリカでは市民による銃規制運動が盛んである。しかし銃規制はなかなか実現しない。米国では、全米ライフル協会 (NRA) という銃規制に反対する強力な市民団体が存在していて、銃規制に反対している。またアメリカには、開拓者時代以降、自分や家族の安全は自分で守るという伝統がある。そして米国においては憲法で市民の銃保有が認められている。自由主義の伝統の強い米国では、国家・政府の暴政に対抗して市民が抵抗できるよう、銃の私的保有が憲法で保障されているのである。

アメリカにおける銃禁止といったイシューに典型的に示されているように、政治的に活発な市民団体も、市民社会自体も分裂しているとき、国家・政府・議会も特定の政策を採

択することが困難になり、現状維持的な政策や姿勢に終始してしまいがちになる。NGOの究極の影響力の源泉が市民の支持を得ることにあるなら、市民社会の分裂はNGOにとって致命的である。

ところで、国家、企業、NGOの3セクター生成モデルを説明するに際して、特にNGOが影響力を発揮するための条件を考察してきた。3セクター生成モデルは、今日の社会を単純化して理解し、その中でのNGOや市民社会の位置を分析する上で有用なものである。しかし現実の世界では、①諸国家間の利害対立、②諸経済主体間の利害対立、③多種多様なNGO間の利害対立がみられる。そもそも伝統的な国際政治学が扱ってきたのは①の諸国家間の利害対立とその調整過程に他ならない。また国際政治経済学で扱うのは、②の諸経済主体間の利害対立である。またNGOにしても多種多様であり、主義主張が異なっている。各NGOによる政府への政治的働きかけのベクトルも異なっている。従来政治学では、それらは圧力団体による圧力行使として捉えられてきた。つまり国家、企業、NGOの3セクターの内部は、ばらばらの主体から構成されているといっても過言ではない。

地球上の人間社会やそのなかでの出来事、現象を把握するうえで、どのような分析枠組みを用いるのが適当であるかは、 이슈ごとの社会状況と観察・分析者の関心に依存する。 이슈によっては、個々の国家・政府の立場の違いを踏まえるのが適当であるものもあるだろうし、「先進国」と「途上国」をひとくくりにして、両者の対立図式で分析するのが適当である場合もあるであろう。3セクター生成モデルを国際政治に適用する際には、国家、ビジネス、NGOのそれぞれのカテゴリー内部を適当に分割・分類し、それらの間の関係を分析する必要がある。

具体例をあげると、多角的投資協定レジームをめぐる国際政治の構図は大まかに言って、日本やEUなどの先進国政府と先進国の多国籍企業がレジームの作成に賛成、開発NGOと途上国政府が反対という図式になっている。先進国の開発NGOは途上国政府及び途上国のNGOと連帯して、レジームの成立を阻止してきたのである。一方、ワシントン条約を基礎とする象牙取引禁止レジームをめぐるのは、欧米の動物保護NGOや欧米諸国政府が野生の像を保護する必要から象牙取引の禁止を推進しようとし、像を経済資源とみなす途上国政府やビジネスは禁止に反対してきた。この二つの事例だけをみても、NGO間の国際連携や各国政府との関係は複雑であり、単純な一般化はできないことが分かる。

現実の国際政治を説明する際には、3セクター生成モデルだけでは不十分で、考察の対象を増やす必要がある。しかしながら、それと同時に指摘できるのは、それにもかかわらず3セクター生成モデルの視点は有用な知見や情報を与えるということである。すなわち、NGOが影響力を発揮できるかどうかは、超国家的に緩やかに連帯するNGOが諸国家の市民社会でいかに広範な支持・賛同をえられるかにかかっていることである。その条件が満たされるなら、それぞれの市民国家・政府は、市民の意向を踏まえて政策を決定することであろう。

本論文の冒頭で掲げた検討課題のひとつは、なぜ分野ごとにNGOの影響力が異なるのかという問いであった。以上の分析を踏まえるなら、人々の日々の生活に直結していて、市民社会全般の理解と支持が得やすい分野では、NGOの影響力が大きかったのに対し、そうではない分野では、NGOの影響力は限定的なものにと止まざるをえなかったと結論づけることができるだろう。NGOが対地雷の問題で成功したのは、地雷の被害者が多数に上ったこと、またそれを人道問題として取り上げ、世論に訴えかけることに成功したからである。絶滅の危機に瀕した動物の保護や地球環境問題の分野でも、NGOはマスメディアや世論の関心と支持を得ることに成功した。しかしWTO廃絶といったテーマでは、ビジネスを含む広範な社会からの支持をえることには成功していない。普段政治化していない

般市民の多くはグローバル化を必ずしも否定的に捉えてはいないのである。核軍縮といった分野で NGO が影響力を発揮していないのは、核兵器問題が人々の日常生活と乖離しているため、米国民など一般市民レベルの関心がいまひとつ盛り上がらないことにある。

さて、最後に 3 セクター生成モデルの見地から「地球市民」（あるいは「地球市民社会」）という概念を考察しておこう。「国家」対「市民社会」という二項対立図式の市民社会モデルは、基本的に国家という政治共同体のモデルである。この二項対立モデルを発展させ、「市民社会」の部分を経済と NGO の二つに分けた 3 セクターモデルも、基本的には国家という政治共同体の社会モデルとして理解できるものである。3 セクターモデルを国際社会に応用して、「地球市民」（あるいは世界市民）という概念が用いられることがある。地球市民とはどのような概念で、どのような実態があるものであろうか。

#### （5）3 セクター生成モデルの見地からみた「地球市民社会」論

「地球市民」論者によれば、地球市民とは、人権や法の支配、民主主義、社会的公正といった普遍的な市民的価値を共有し、その実現のために努力している人々の地球規模のネットワークである。「地球市民」論者は、これらの普遍的価値や規範は地球上のあらゆる人間に適用されるものであると考えている。つまり地球市民とは、本来、地球上のすべての人間から構成される社会である。しかし残念なことに、地球上のすべての市民が、上記の価値や規範を擁護する義務を負っている市民であることを明確に自覚し、その自覚の上に主体的に行動しているわけではない。地球市民の一員であることを自覚し、活発に行動しているのは、人権 NGO や人権に関心を抱いている各国の法律家や研究者、実務家、国際機関の公務員などである（「地球市民」論者はそのなかに含まれる）。

市民社会とは元来政治共同体の存在を前提とするものである。今日の世界で支配的な政治共同体は国民国家であり、市民社会は基本的に国ごとに存在している。「地球市民」概念を具体的にイメージしにくい理由は、地球規模で、国民国家に相当するような政治共同体が存在しないからであろう。現状は、世界のすべての人々が「地球市民」と自己を位置づけているわけではなく、むしろそれぞれが所属している国家の国民であり、市民であるという意識の方が支配的であろう。「地球市民」論者の言うところの「地球市民社会」とは、客体としては全人類が含まれるものの、その内実は、市民社会の普遍的価値や規範を奉じて、国際的に緩やかに連帯している人々のネットワーク（あるいはハース流に言うなら「人権エピステミック・コミュニティ」）に他ならない。3 セクター生成モデルの観点からは、それは政治的に活発な人権 NGO に該当し、「地球市民社会」とは本来区別されるものである。

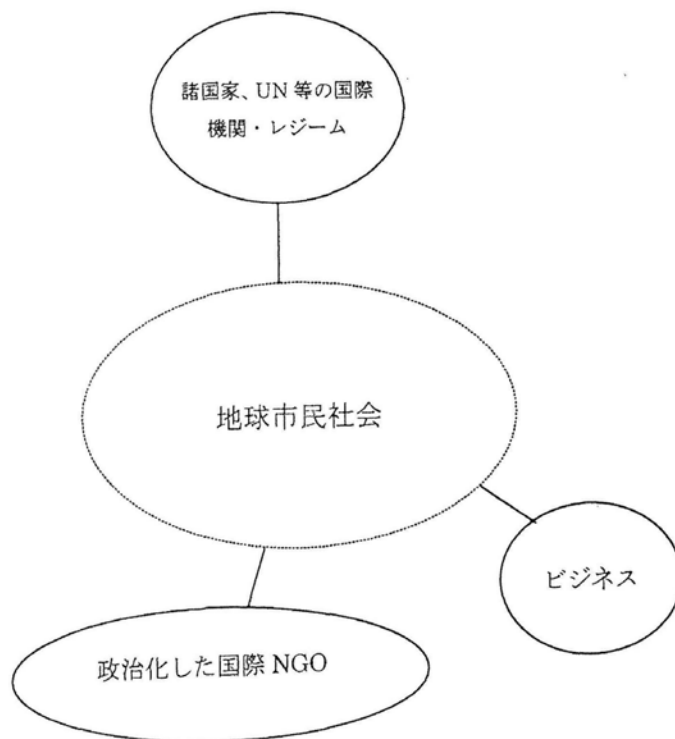
地球規模の政治共同体が存在しないということに加えて、地球市民社会に対応する世界国家・政府が存在しないということが、地球市民社会という概念を弱いものにしていく。市民社会（国民国家）は、統治機構である国家によって統治されている。そして各種の人権や民主主義、法の支配を遵守する第一義的義務を負っているのは国家権力である。「最低限の文化的生活を営む権利」といった人権の一要素である社会権を保障しているのも国家である。立憲民主主義国における憲法とは、国家にそのような役割を果たす義務を明記したものである。たしかに国際社会にも、人権諸条約を基礎とする国際人権レジームが存在している。しかしながら地球市民社会に対応する地球国家が存在しないために、人権レジームで定められた人権や社会権を保障することに第一義的責任を有する主体（統治機構）が存在していないことになる。

今日の国際社会で、「地球市民」という概念の実態が希薄であるのは、地球市民社会に基礎を置き、地球市民社会から生成された地球規模の世界国家が存在しないことにある。自

身を地球市民であると自覚している人々も複数の国民国家に分かれて所属しており、異なった国家・政府の統治下におかれている。地球市民であると自覚し、その価値や規範を擁護している人々が、他国の人権侵害や社会的不正に対して行動を起こそうとするとき、直接当該国の政府に働きかけることはできない。通例は、それぞれの市民が所属する自国政府に働きかけて、外国の人権状況を改善するよう促すだけである。市民的価値の擁護に関心を抱く諸国の政府や同様の関心を抱く国連等の国際組織が緩やかに連帯し、普遍的価値や規範の実現に努めるというのが基本的パターンである。

図2は、地球市民社会と諸国政府・国際機関連合、ビジネス、国際NGOからなる3セクター生成モデルである。この図と、国民国家ベースの3セクター生成モデルの図1をくらべるなら、地球市民社会を基礎とする3セクター生成モデルの弱さが浮き彫りにされる。地球市民社会を基礎とする3セクター生成モデルでは、市民を基礎とし、市民社会から生成された地球規模の世界国家が存在していない。統治機構としての国家の代わりに存在するのは地球市民の個々人が帰属している諸国家政府と国連等の国際機関・国際レジームの緩やかな連帯のみである。「地球市民」（あるいは「地球市民社会」）という概念が実態をもつためには、地球規模の政治共同体とそれに対応する国家が出現することが条件となる。人間の社会がその段階に至るまでには相当の時間を要することであろう。

図2 「地球市民社会」の現状に関する概念図



## 参考文献

- Anderson, Kym [1998] "Environmental and Labor Standards: What Role for the WTO?" in Krueger [1998].
- Appleton, Barry [1997], "Legal Opinion on National Reservations to the MAI, " Appleton & Associates International Lawyers の HP, (<http://www.appletonlaw.com/MAI/reservations.html>) accessed on 4 September 2001.)
- Brown, L. David, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore, and Peter Frumkin [2001], "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Nye and Donahue [2001].
- Center for International Environmental Law and Greenpeace International [1999], "Safe Trade in the 21<sup>st</sup> Century," (September).
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato [1992], *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- "Communication from Japan" [2000], Council for Trade in Services, WTO (22 December 2000), S/CSS/W/42.
- "Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, The EU Approach to the WTO Millennium Round" (COM(1999)331-C5-0155/1999-1999/2149(COS)).
- Destler, I. M. and Peter J. Balint [1999], *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ehrenberg, John [1999], *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York: New York University Press.
- Esty, Daniel C. [2000], "Environment and the Trading System: Picking Up the Post-Seattle Pieces," in Schott [2000], pp.243-252.
- "European Parliament Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU Approach to the WTO Millennium Round," (A5-0062/1999).
- French, Hilary [1999], "Environmental Trade Skirmishes Demonstrate Need for WTO Reform," Worldwatch Institute の HP (<http://www.worldwatch.org/alerts/991102.html>)
- Golub, Stephen S. [1997], "Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?," World Bank の HP, (<http://www.worldbank/fandd/english/1297/articles/041297.htm>) accessed on 4 September, 2001.)
- Haas, Peter [1990], *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, New York: Columbia University Press.

Hudock, Ann C. [1999], *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?*, Cambridge: Polity Press.

Judge, Anthony [1997], "Interacting Fruitfully with Un-Civil Society: the dilemma for non-civil society organizations, (<http://www.uia.org/uiadocs/bank.htm>), Published in *Transnational Associations*, 49, 1997, 3, pp 124-132.

Kaviraj, Sudipta and Sunil Khilnani ed. [2001], *Civil Society: History and Possibilities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Krueger, Anne O. ed. [1998], *The WTO As An International Organization*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kumar, Krishan [1993], "Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term," *British Journal of Sociology*, vol.44 no.3 (September).

Nye, Joseph S., and John D. Donahue eds. [2001], *Governance in a Globalizing World*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

O'Brien, Robert. Anne Marie Goetz, Jan Art Scholte, and Marc Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

"On Kith and Kine: Trade and Environment in the EU and WTO" [1999], European University Institute, Academy of European Law Online の HP (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990302.html>, accessed on 16 August 2001)

Roessler, Frieder [1998], "Domestic Policy Objectives and the Multilateral Trade Order: Lessons from the Past" in Krueger [1998].

Rosenau, James N. [1992], "Citizenship in a Changing Global Order," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ruggiero, Renato [2000], "Reflections from Seattle," in Jeffrey J. Schott ed., *The WTO After Seattle*, Washington D.C.: Institute for International Economics, pp. xiii-xvii.

Sakmar [1999], Susan L., "Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Case," (<http://www.colorado.edu/Law/CJIELP-10/Sakmar1.html>, accessed on 19 July 2001)(*The Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 10, no. 2 (Summer 1999)に収録)。

Sampson, Gary P. [2000], *Trade, Environment, and the WTO: The Post-Seattle Agenda*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Schmit, James [1998], "Civility, Enlightenment, and Society: Conceptual Confusions and Kantian Remedies," *American Political Science Review* 92 (June): 419-427.

Scholte, Jan Aart [2000], "Global Civil Society," in Woods [2000].

"Statement Circulated by H.E. Mr. Mohammed Benaissa, Minister for Foreign Affairs and Cooperation of Morocco, President of the Ninth Ministerial Meeting of the Group of 77 and China," Ministerial Conference, Third Session, Seattle, 30 November-3 December 1999, WT/MIN(99)/ST/22 (1 December 1999).

"Statement Circulated by Mr. Asmat Kamaldin, Secretary-General, Ministry of International Trade and Industry," Ministerial Conference, Third Session, Seattle, 30 November-3 December 1999, WT/MIN(99)/ST/28 (1 December 1999).

Stichele, Myriam Vander [2001], "Transatlantic Economic Dialogue," Transatlantic Information Exchange の HP ([http://www.tiesweb.org/taed/articles/tep\\_wto.html](http://www.tiesweb.org/taed/articles/tep_wto.html) accessed on 16 August 2001)

Väyrynen, Raimo [2001], "Sovereignty, Globalization and Transnational Social Movement," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.1 No.2, pp.227-246.

Wallach, Lori and Michelle Sforza [1999a], *The WTO: Five Years of Reasons to Resist Corporate Globalization*, New York: Seven Stories Press, pp.51-53.

Wallach, Lori and Michelle Sforzap [1999b], *Whose Trade Organization?: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*, Public Citizen.

Warkentin, Craig [2001], *Reshaping World Politics: NGOs, the Internet, and Global Civil Society*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Wapner, Paul [2000], "The Normative Promise of Nonstate Actors: A Theoretical Account of Global Civil Society," in Wapner and Ruiz [2000], pp. 261-274.

Wapner, Paul and Lester Edwin J. Ruiz ed. [2000], *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations*, Lahham: Rowman & Littlefield Publishers.

Woods, Ngaire ed. [2000], *The Political Economy of Globalization*, New York: St. Martin's Press.

赤根谷達雄「非貿易的関心事項の政治学—国際市民社会運動とWTO体制の将来」、小寺彰編著『「転換期のWTO——非貿易的関心事項の分析」』東洋経済新報社、2003年、47-85頁。

赤根谷達雄「国際政治経済システムにおけるサミット—相互依存からグローバリゼーションへ」『国際問題』no.507(2002年6月)34-52頁。

足立研幾氏『オタワプロセス 対人地雷禁止レジームの形成』有信堂、2004年。

大沼保昭『人権、国家、文明—普遍主義的人権観から文際的人権観へ』東京：筑摩書房、1998。

クルキ、アンニャ。ミランダ・シュラーズ。辻中豊、久保文明 [2000] 「米国における気候変動政策—米国および日韓の地球環境政策ネットワーク調査からの考察」(仙保隆行訳)『レヴァイアサン』27、49頁—72頁。

佐伯啓思『「市民」とは誰か—戦後民主主義を問いなおす』(PHP新書) PHP研究所、1997。

坂本義和『相対化の時代』東京：岩波書店、1997。

佐久間智子 [2000] 「包囲されるグローバルリズム」『世界』2月号、67—71頁。

佐々木毅、金泰昌編『国家と人間と公共性』東京大学出版会、2002。

佐々木毅、金泰昌編『経済からみた公私問題』東京大学出版会、2002。

佐々木毅、金泰昌編『日本における公と私』東京大学出版会、2002。

佐藤丙午「小型武器問題とマイクロ軍縮—新しい国際規範の形成と国連の役割」『防衛研究所紀要』第6巻第1号、2003年9月、70—94頁。

日本国際政治学会編『グローバルな公共秩序の理論をめざして:国連・国家・市民社会』『国際政治』137号、2004年6月。

パブリック・シティズン [2000] 「誰のためのWTOか」『世界』2月号、54—66頁。

ボウツ、デイヴィッド [1998], 『リバータリアニズム入門: 現代アメリカの<民衆の保守思想>』(副島隆彦訳) 東京: 洋泉社。

毛利聡子「市民社会によるグローバルな公共秩序の構築」『国際政治』137号 2004年6月、138—155頁。

渡辺昭夫・土山実男編『グローバル・ガバナンス: 政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001。



## 28. HOBBS AND THE PRINCIPLES OF SOCIETY, LAW AND SOVEREIGNTY

Charles Covell, Associate Professor  
Doctoral Program in Modern Cultures and Public Policies  
Graduate School of Humanities and Social Sciences  
University of Tsukuba

The subject-matter of this lecture is the political thought of the English philosopher Thomas Hobbes (1588-1679), and with this as it has what is its most developed statement in Hobbes's celebrated treatise Leviathan, or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil (1651). [1] The aspect of Hobbes's political thought that I am mainly concerned with is the specification that he provided of the principles of the state as a form of human association. In this concern, I shall be pointing to how Hobbes conceived of the state as an institution whose establishing was essential for the possession by men of proper security in their person and in their rights, and to how Hobbes conceived of the state as providing for the security of men, as to their person and their rights, by virtue of the state being seized of an absolute and exclusive authority. I shall point also to how the absolute and exclusive authority that Hobbes saw as belonging to the state was presented by him as being embodied in the rights and powers of sovereignty, and much as these belong to the constitutional order of the modern state.

At the same time, I shall be emphasizing that while Hobbes saw the state as seized of an absolute and exclusive authority, he nevertheless thought of the state as being subject to certain limitations as to its authority. There are two main contexts where this is so, as for the purposes of the present lecture. First, Hobbes recognized the existence of a sphere of society that was understood to be relatively autonomous from the state, albeit that it was a sphere of social order that remained subject to state regulation as in accordance with the rights and powers of sovereignty. Second, Hobbes recognized the sovereign authority in the state as being subject to the constraints and limitations of procedure in the exercise of the rights and powers belonging to it, and with these procedural constraints and limitations being such as to ensure the proper conformity of sovereign rights and powers with the principles of the rule of law. The contexts that I attend to here, as where Hobbes saw the state as being limited in its authority and power, are relevant not only in relation to the understanding of Hobbes. They are relevant also, as I shall suggest, in the understanding of the issue of the state in relation to civil society, and the issue of the form of the rule of law maintained in the state, which are central concerns for the Special Research Project on Civil Society, the State and Culture in Comparative Perspective.

### 1. The State of Nature

Hobbes belongs to the history of Western political thought, and within that history he ranks among the political thinkers who make up the continuous tradition of natural law theorizing in the West. Hobbes played a notable role in the development of the natural law tradition. For in the natural law conceptualizations that he provided of the basic principles

of law, state and government, Hobbes broke decisively with the pre-modern line of natural law thinkers as this line is represented by such leading thinkers as Aristotle and Aquinas. In doing so, Hobbes contributed to the establishing of the distinctively modern line of natural law thinkers. This is the line of thinkers who, among much else, presented the principles of natural law as principles to do with individual rights, and it is the line whose origins are associated with the work of the Dutch jurist and political philosopher Hugo Grotius and whose principal representatives after Grotius include, in addition to Hobbes himself, such thinkers as Samuel Pufendorf, John Locke, Christian Wolff and Emmerich de Vattel. The break that Hobbes effected with the line of Aristotle and Aquinas was a radical one, and it was a break that is reflected in what is the now notorious argument that Hobbes expounded as concerning what he took to be the natural condition of the association obtaining among men. For Aristotle and Aquinas, the natural condition of association among men was the condition of society, as this was embodied within the civil state. For Hobbes, in contrast, the natural condition of human association was not a condition of society at all, but was rather the condition of universal war – or the condition of the war of all against all. This condition of war was presented by Hobbes in terms such that there was implied an opposition between the condition of nature and the condition of the civil state, or commonwealth, and with this opposition being something that was to be overcome only by men establishing the civil state through their own will and agreement, or, that is, through their covenants.

In the specification that Hobbes made of the natural state of universal war in Leviathan, men were understood to be the bearers of a natural equality and natural freedom. This was so in the respect that men were understood to hold on equal terms the right and liberty to do, and to take, whatever was deemed by them to be necessary to defend and preserve themselves, and with this being subject only to the actual extent of their material strength and power. The natural right of self-defence, as so conceived, was the right of war, and the natural right of self-defence as involving the right of war was, for Hobbes, an inalienable right, and a right whose exercise by men was essential given the inherent limitations of the natural condition of their mutual association. These limitations, as Hobbes explained them, were set through the absence from the natural condition of association among men of the institutional framework of normative order of the sort that was to be found within the civil state. Thus in the natural state of universal war, there existed no common power to provide for the effective government of men, and hence there existed also no guarantee of security for men beyond what they were able to achieve for themselves through their own individual strength and initiative. At the same time, there existed no authentic system of law such as might serve to provide for determinate rules and principles of just and unjust conduct, and for determinate rules and principles relating to the acquisition and possession of property. [2]

Despite this, it is to be emphasized that if Hobbes presented the natural condition of the relations among men as exclusive of the form of normative order specific to the civil state, it is not the case that he considered that men in the natural condition of their association were free from all normative restrictions as to their conduct. On the contrary, Hobbes held that men in the natural condition of their association were subject to the normative constraints and limitations contained in what he identified as the laws of nature. The laws

of nature, for Hobbes, were laws disclosed to the natural reason of men as the universal and fundamental laws or principles of peaceful association. In this their status as the laws of peace, the laws of nature were the laws that Hobbes thought of as embodying the principles that were to set the normative framework for, and so also to set the normative constraints and limitations applying to, the exercise by men of the right that belonged to them in the natural condition of war: that is, the right of men to act to the end of securing their own defence and preservation. In the event, however, there was no contradiction recognized, or implied, by Hobbes as between the claim that men were to be thought of as possessing the natural right of self-defence and the claim that men were to be thought of as being subject to such normative constraints and limitations on their conduct as were set through natural law. For in Hobbes's terms, the exercise of the right of nature was directed towards the defence and preservation of men, whereas the end of defence and preservation was something that Hobbes understood that men would be best able to secure for themselves through their acting in regular conformity with the fundamental principles of peace as contained in the laws of nature.

## 2. The Principles of Natural Law

Hobbes laid down nineteen laws of nature in Leviathan, and I now review these in summary form. In this review, it is to be borne in mind that, in Hobbes's account of them, the laws of nature affirmed both general principles of social order and general principles of justice and political morality, and that together these principles described not only the basic prerequisites for peace among men, but also the basic form of the normative order that was to provide for the ideal condition of peace as this was to be realized within the civil state.

The first law of nature laid down in Leviathan stated the fundamental law of peace, while underwriting the natural right of men to defend and preserve themselves. Thus it was provided that men were bound in obligation to endeavour peace, but with this being subject to the qualification that in conditions where peace was unobtainable, then men were permitted to use the means of war in order to secure their defence and preservation. The second law of nature stated the principle of reciprocity in regard to limitations on rights, and with it providing that men were to lay aside their natural right to all things on a mutual basis and to rest content with such liberty as they were prepared to allow one to another. For Hobbes, the laying aside of rights, as involving the acceptance of restrictions on their exercise, was something that presupposed acts of agreement, or acts of covenant. Thus it was that Hobbes proceeded to present the third law of nature as the law of covenants, and with this consisting in the principle that men were required to perform the terms of the covenants which they made. The principle of the faith of covenants was, in Hobbes's explanation of it, the fundamental principle of justice. For the essence of justice lay in the performing of covenants, whereas its contrary, injustice, was in its essentials the failure to perform valid covenants.

The fourth law of nature was the law of gratitude, and it provided that men were bound to

show gratitude for the benefits that they received from others, and were thus to avoid ingratitude. The fifth law of nature related to the duty falling on men to reach mutual accommodations, and it stated the principle that men were always to endeavour to accommodate themselves one to another. The sixth law of nature concerned the duty falling on men to be ready to pardon offences that others did to them. Thus it was provided that subject to the condition that proper securities were forthcoming as to the future, then men were always to be prepared to pardon those who repented of their offences and were desirous for pardon. The seventh law of nature concerned the principles of punishment, and it provided that in revenge, or retribution, for offences done to them, men were to be guided not by the thought of the extent of their injuries suffered, but rather by the thought of the extent of the good which would follow from the inflicting of retribution. The eighth law of nature required that men were to refrain from contumely: that is, they were to refrain from all actions, words, expressions and gestures that indicated a hatred or contempt for others.

The ninth law of nature was a law that required men to refrain from having undue pride in their person, and it provided, specifically, that men were always to extend recognition to other men as their equals by nature. The tenth law of nature was linked to the ninth law in its affirming of the natural equality of men, and with it providing that men were to avoid arrogance and with it stating, as a principle, that when men entered into conditions of peace, then it was essential that no man was to require to have reserved to himself any rights that he was not prepared to allow to be reserved to other men. The eleventh law of nature stated the principle of equity, as this had application to the decision of disputes, and with the law serving to exclude bias and partiality from decision procedures. Thus in specific terms, it was provided that in disputes where men were entrusted to act as judge, then they remained subject to the requirement to deal with the parties to the disputes in question on an equal basis.

The twelfth, thirteenth and fourteenth of the laws of nature concerned the principles relating to rights in the use and ownership of things. Thus the twelfth law of nature provided that things that were not capable of being divided among men were to be enjoyed by men in common use, when possible, and when the quantity of the thing in question permitted without restriction, but that where things were not capable of being held in common, then they were to be allocated in proportion to the number of men with a rightful claim to them. The thirteenth law of nature provided that where things were capable neither of being divided nor of being held in common, then it was required that the entire right to them, or the first possession if use was to alternate, was something that was to be determined through lots. Thus the allotment of things was either to be through arbitrary allotment, as where allotments of things were settled by agreement among rival claimants; or it was to be through natural allotments, as where, as Hobbes laid it down with the fourteenth law of nature, things were to be allotted to individual men in accordance with the right of the first born or in accordance with the right of first possession.

The fifteenth, sixteenth, seventeenth, eighteenth and nineteenth laws of nature that Hobbes set out in Leviathan were to do with the procedural arrangements essential for the

establishing and maintenance of peace. Thus the fifteenth law of nature stated that all men who were charged with the mediation of peace were to be allowed safe conduct. The sixteenth law of nature had application to the settlement of disputes concerning questions of fact and questions of right, and it stated the principle that men who were parties to disputes were to submit their claims of right to independent arbitration for judgment. Related to this, there was the principle that Hobbes stated with the seventeenth law of nature. This was the principle that no man was to act as judge or arbitrator in his own cause or interest. For Hobbes, the integrity of procedures for the independent arbitration of disputes required that arbitrators were to be trusted to render impartial judgment. Hence the eighteenth law of nature stated the principle that no man was to be accepted as an arbitrator in a dispute where he had some natural cause or interest that inclined him to show bias or partiality towards some one or other of the parties. Finally, it was essential for the arbitration of disputes to be fair. Hence the nineteenth law of nature provided that in disputes concerning questions of fact, then the arbitrators were to give equal credit to the arguments of the parties and to base their judgments on the balance of the testimony as submitted by independent witnesses. [3]

The statement of the nineteen laws of nature that comes in Leviathan is the definitive statement that Hobbes gave of this matter. Even so, it is to be observed that in the treatise The Elements of Law, Natural and Politic (1640), Hobbes affirmed a further law of nature which is of some considerable note. This was the law of nature that provided that men were, as a condition for peace, to be prepared to allow commerce and traffic among one another on a non-discriminatory basis. [4]

As I have indicated, the laws of nature, for Hobbes, were laws that set the essential normative framework for peaceful relations among men, and as the laws of peace the laws of nature were considered by him as possessing the normative force specific to laws. This was so in the respect that the laws of nature were presented by Hobbes as being always binding on men in conscience (in foro interno). More particularly, the laws of nature stood as laws such that they were always binding on men as to the desire that the requirements that they stated were to be acted on. However, Hobbes also insisted that the laws of nature were not always to be thought of as being binding in effect (in foro externo). By this Hobbes meant that the laws of nature were to be thought of as obliging men to act in fulfilment of their terms only in circumstances where it was safe and prudent for men to do so, and with this being so, as Hobbes explained it, in circumstances of material security sufficient for men to be assured that there would in fact be maintained a general conformity with the principles of peace which the laws of nature described. [5]

The condition for the provision of the material security conducive for the effecting of the laws of nature, in Hobbes's account of it, lay in the presence of some common power adequate to enforce the terms of peace given in the laws of nature, and adequate to compel men to the performance of their obligations as embodied in the natural law. The power that, for Hobbes, was here crucial was the sovereign power as established in the civil state or commonwealth, and so accordingly it was the civil state or commonwealth that Hobbes saw as being the objective institutional structure essential for the effecting of the laws of nature and, through this, for the full realization of the terms of peace contained therein.

The relationship as presented by Hobbes as between the principles of natural law and the principles pertaining to commonwealths was a complex relationship. Thus it was that the institution of the commonwealth was understood to give effect to the laws of nature, while, at the same time, the principles of natural law were themselves understood to point to the form of the normative organization brought into being with the commonwealth and to determine the constraints and limitations which were to apply to the exercise of sovereign rights and powers. Beyond this, it is to be observed that it was the natural law that bound and directed men to the establishing of commonwealths as such, as it is to be observed also that it was the natural law, as Hobbes expounded it, that contained within itself the principle which was critical for this purpose. This, as we shall see, was the principle of covenants: that is, the principle that covenants, as agreements, were to be performed by the parties to them.

### **3. The Condition of Commonwealths: Covenanting and Sovereignty**

According to Hobbes, the civil state or commonwealth stood as a form of association among men that was founded in agreement or covenant. This was so for the reason, as explained, that Hobbes saw the natural condition of the association among men as that of war, and hence as opposed to the condition of the association among men present within the civil state. The form of the covenant establishing commonwealths was for Hobbes quite specific, and it involved, in its essentials, an agreement among a multitude of men, and as engaging their will and consent, to authorize, establish and subordinate themselves to some person or persons who would exercise the rights of sovereignty to the end of their defence and preservation, and in relation to which sovereign power they would acquire status for themselves as subjects. The sovereign power stood as the bearer of an artificial personality, and, as such, the sovereign power embodied representative functions and capacities in relation to subjects, and with these representative functions and capacities being exercised through offices and hence exercised as official powers. The rights specific to sovereignty comprised an authority structure, and this was so because the sovereign power was based in covenants of authorization and based in the rights of subjects as the authorizing parties. [6]

The rights of sovereignty were directed towards the maintenance of peace within commonwealths. As Hobbes stated them, the rights of sovereignty served to establish the absolute and exclusive authority of the sovereign with respect to subjects, and with this being so most particularly with the rights of sovereignty that related to the legislative, judicial and executive authorities that comprise the basic constitutional structure of modern state government. Thus the sovereign held the legislative or law-making power, and with this consisting in the right to prescribe the rules of just conduct and propriety obtaining in commonwealths which were to be observed by subjects. The rules prescribed by the sovereign power in its legislative capacity were the civil laws, and these stood as the laws particular to commonwealths. In consequence of possessing the right of legislation, the sovereign possessed also the right of judicature. This right lay in the judicial authority exercised by the sovereign power, and it consisted in the right of

deciding all controversies among subjects concerning matters to do with the laws. The executive powers that Hobbes pointed to as rights of sovereignty were powers relating to the business of government and public administration. Thus the sovereign here held the right of making war and peace in regard to other commonwealths, and of maintaining and commanding armed forces such as were essential for the defence of the commonwealth and its subjects. Again, the sovereign held the right to appoint all ministers and public officials within the commonwealth, both in peace and in wartime. Yet further, it fell to the sovereign to reward subjects, and to exercise the rights of punishment in regard to those subjects who breached the laws. [7]

In consideration of the different aspects of sovereignty that Hobbes brought out, it is to be noted that the rights and powers of sovereignty were such that the sovereign was to be thought of as unimpeachable as to its authority. Thus, for Hobbes, there was no legitimate basis for the subjects of commonwealths to seek to change or to depose the sovereign; and in addition the sovereign was not legitimately liable to accusation of injustice or to punishment. It is to be noted also that Hobbes held that the rights and powers of sovereignty were essential to the sovereign in commonwealths, in the respect that they were held by the sovereign without regard for the actual constitutional form of sovereignty and hence regardless of whether the sovereign power was based in the monarchical, the aristocratic or the democratic form of state constitution. Beyond this, the rights and powers of sovereignty, in Hobbes's explanation of them, were such that they served to establish and guarantee the freedom and independence of commonwealths, and in this consistent with the absolute and exclusive form of the authority that belonged to the sovereign as the basis for the government of commonwealths. [8] As a final observation here, the absolutism and exclusivity of the authority belonging to the sovereign were taken by Hobbes to be such that the rights and powers of sovereignty involved the extension of the jurisdictional control of the sovereign to each and every facet of civil life, and to each and every facet of the conduct and business of individual subjects. To be sure, Hobbes allowed that there was a sphere of real liberty that was occupied by the subjects of commonwealths, and he presented this as being intimately bound up with the possession by subjects of the natural right of self-defence as an inalienable right. Nevertheless, the liberty of subjects, in Hobbes's view of the matter, was such that it remained restricted by and qualified through the limitations on conduct set in the civil laws, and so in consequence of this the rights and liberties of subjects were understood by Hobbes to remain entirely dependent on the sovereign power and the form of jurisdiction which it exercised. [9]

#### **4. The Limitations on Sovereign Power I: the Social Order**

The sovereign power in commonwealths, then, comprised an absolute and exclusive authority. As it is argued in this lecture, however, the sovereign power, while absolute and exclusive as to its authority, was not for Hobbes an arbitrary or an unlimited power. To understand the limitations that Hobbes saw as bearing on the sovereign power, there is to be noticed first the sense that is present in Hobbes of how the subjects of commonwealths

formed a social order that was relatively autonomous from the sovereign power. The possibility of a framework for such a social order was very clearly pointed to by Hobbes with his specification of the laws of nature. For the laws of nature included laws, such as those concerning peace, gratitude, mutual accommodation, facility to pardon, punishments and contumely, that stand as laws of sociability which are essential to the maintenance of civility and co-operation among men within society. There are also included among the laws of nature certain laws that define the institutions and procedures that are essential in giving stability and structure to the terms of social interaction. Thus there are the laws relating to contractual agreements, to recognition of rights, to common use and exclusive ownership of things, to dispute arbitration procedures and to freedom of trade and commerce among men. The presence of an autonomous social order was also pointed to by Hobbes in his discussion of the liberty of the subjects of commonwealths. For Hobbes here held that the liberty of subjects consisted in part in the freedom of subjects to determine for themselves the conditions of their participation in society, and independently of direct control by the sovereign power: as with, for example, the freedom of subjects to buy and sell and to enter into contracts with one another, together with the freedom of subjects to choose their place of domicile, their form of work and the organization of their family life. [10]

The sense in Hobbes of the existence of a social order with relative autonomy from the sovereign power is particularly strong in his discussion of two subject-matters to which separate chapters are devoted in *Leviathan*: first, the associations formed by the subjects of commonwealths, and, second, the sphere of the economic engagements entered into by subjects.

As to associations, Hobbes identified a wide range of types of associations that were to be found within commonwealths. These included the commonwealth itself as a particular form of association, in addition to association forms that were distinct from the commonwealth. Among the latter, there were the so-called regular associations having the status of political bodies, which associations were made at the instigation of and with the authority of the sovereign power. As examples, Hobbes cited such state-governmental institutions as provincial authorities, town corporations and corporations charged with responsibilities for foreign trade. As opposed to the regular political bodies, there were the associations having the status of what Hobbes called regular private bodies, which bodies were formed and constituted at the initiative of the subjects of commonwealths and with these being either lawful private bodies, as with family associations, or unlawful private bodies, as for example with the case of criminal organizations. [11]

As concerning the sphere of the economic engagements of the subjects of commonwealths, this for Hobbes was the sphere of what we would now understand as markets. For this was the sphere where there took place the production, supply and distribution of the commodities essential for the satisfaction of needs, together with the exchanging of commodities through trade and commerce both as within commonwealths and as between the separate commonwealths. In addition, the sphere of the economic engagements of subjects was presented by Hobbes as the sphere of the sort of institutions that are essential for markets and their proper functioning. Thus it was the sphere of property and the



property rights tenable by subjects. It was also the sphere of voluntary contracts as involving the exchange of property rights, and with the specified forms of contract including those to do with such transactions as buying, selling, exchange, borrowing, lending, letting and taking to hire. [12]

Associations, property and contract, markets: these are recognizable as the basic elements of social order, and recognizable indeed as the basic elements of what after Hobbes would come to be referred to as civil society. It is to be emphasized that with Hobbes the social order within commonwealths, as relating to associations and economic engagements, remained subject to the absolute and exclusive jurisdictional rights as vested in the sovereign power. However, it is to be emphasized also that this jurisdiction was exercised strictly through law and as a matter of legal regulation. Thus Hobbes held that all associations (save in the case of the commonwealth itself) were dependent associations in the sense that they were dependent on the sovereign power: either as with political bodies in respect of the formal conditions and procedures set for their institution or, as with all dependent association forms, in respect of their being subject to and governed by the ordinary civil laws as set and maintained by the sovereign power. [13] Similarly, Hobbes insisted that all property rights within commonwealths were based in rules that were to be specified, and applied, as rules of civil law, and with this having the effect that all matters relating to property within commonwealths, and all matters concerning the distribution of property holdings among the subjects of commonwealths, were to be determined by the sovereign power as the bearer of the right of legislation. At the same time, it was for the sovereign power to set the legal conditions under which subjects were to enter into trading and commercial relations with foreign parties, and to set the legal conditions under which subjects were permitted to transfer their property rights as through the prescribing of the authentic transactional procedures concerned. [14]

The form of legal regulation applying to the social order within commonwealths, as Hobbes understood it, was total and comprehensive, as in accordance with the logic of sovereignty itself. Despite this, it remained regulation through law, and the jurisdictional control of the sovereign power that this involved remained a jurisdiction exercised in respect of a social order that was separate and distinguishable from the sovereign power as to its origin, maintenance and functioning. So, for example, there was nothing about the rights of sovereignty, as rights of legal regulation, that presupposed that the sovereign power within commonwealths would be the originator of all associative organizations among subjects, or that the sovereign power would arrogate to itself rights with the form of those of private ownership, or that the sovereign power would dictate and command, and so initiate, the transactions of subjects to do with the transfer of property rights within markets. It was the distinctness of the social order from the sovereign authority exercising jurisdictional rights in regard to it that, in Hobbes's terms, served to underline the relative autonomy of the social order from the governmental structure within commonwealths and, through this, to underline something of the limitations bearing on the sovereign power.

## 5. The Limitations on Sovereign Power II: the Rule of Law

The limitations that applied to the sovereign power in commonwealths in its jurisdiction over the social order were limitations that were bound up with an ideal that is everywhere implicit in Hobbes's discussion of the rights of sovereignty. This is the ideal of the rule of law. The essential consideration here is that, in the terms that Hobbes presented it, the sovereign power was not an arbitrary power but a power that was embodied in offices and, as a construct of offices, a power that was established and validated through law, and hence a power that was to be thought of as being subject to such limitations as were appropriate to it as a power which was based in law and directed towards the maintenance of the rule of law within the condition of commonwealths. Thus it was that Hobbes identified the rights of sovereignty as including the right of legislation, the right of adjudication and the executive rights that concerned the enforcement of laws, while the exercise of the powers relating to these rights was, for Hobbes, something that was to remain subject to the principles of procedural justice such as are integral to the rule of law.

In this connection, it is to be observed that the basic principles of just procedure are contained among the laws of nature as Hobbes specified them, and that the laws of nature as a whole may be interpreted as stating what are most properly described as the general principles of legal order. Thus the principle of endeavouring peace laid down in the first law of nature was a principle essential to the possibility of law, as was the principle to do with reciprocity in the matter of restrictions on rights laid down in the second law of nature. The principle of good faith in covenants stated in the third law of nature pointed to the principles of contract and promissory obligation that are fundamental to the rule of law. There are related principles of good faith bearing on the preservation of legal order among men pointed to in the rules on gratitude, mutual accommodation and facility to pardon stated in the fourth, fifth and sixth laws of nature. The rule on punishments stated in the seventh law of nature was such as to set off punishment from gratuitous reprisals, while the rule on contumely stated in the eighth law of nature related to principles of the sort that base the law of libel and slander.

The ninth and tenth laws of nature, as providing for the natural equality of men and for equality in their rights, served to confirm the meaning of the general principle of legal order as to the formal equality of persons as the subjects of the laws that have application to them. A fundamental principle of procedural justice was affirmed with the principle of equity stated in the eleventh law of nature, where it was provided that there was to be equality of treatment for the affected parties in the settlement of disputes. There were basic principles relating to property and the rights in property affirmed with the twelfth, thirteenth and fourteenth laws of nature, while, and crucially so in regard to the rule of law, there were further core principles of procedural justice affirmed with the fifteenth, sixteenth, seventeenth, eighteenth and nineteenth laws of nature. So, for example, the sixteenth law of nature stated the essential principle of the rule of law to the effect that men were to seek to settle their disputes through submission to independent adjudication. Again, the seventeenth and eighteenth laws of nature stated principles that are well understood as being fundamental for justice in adjudication, and fundamental for the integrity and independence of adjudicative procedures: the principle that no man was to

be judge in his own cause, and the principle that no man was to act as judge in disputes where he had some interest in their outcome.

As we have seen, Hobbes held that the laws of nature could be given effect to only in the condition of commonwealths, and where there was a sovereign power established that was capable of enforcing the terms of natural law and the obligations which were given in natural law. In this sense, the presence of the sovereign power, and this up to and including the capabilities for the application of material force and coercion, was considered by Hobbes to be essential for the effecting of the laws of nature and so for the full realization of the general principles of legal order which were pointed to through them. Nevertheless and to repeat the point, this sovereign power was, for Hobbes, a power to act within the institutional framework of the rule of law and subject to the constraints and limitations implicit in the condition where, as in accordance with the ideal of the rule of law, it was law which was to set the institutional framework for the rights of sovereignty and for their exercise.

This is underlined through consideration of what Hobbes wrote concerning the principles of civil law, the principles of crime and criminal responsibility and the principles of punishment: which principles were, in his treatment of them, everywhere founded in and informed by the underlying principles of natural law. As to the civil law, Hobbes presented the civil law as pertaining to the sphere of positive law, in that it was law commanded through the will of the sovereign power. In line with this, he held that it was essential to civil law that it was to be capable of being made known to the persons to whom it was addressed, and hence that the sovereign power was always to provide for the making of an adequate and verifiable declaration of it as law. It was also Hobbes's position that civil law was always required to be interpreted, if it was to be properly applied, and that the authentic interpretation of the civil law was to be provided by judges authorized by the sovereign, which judges were, in exercising the right of adjudication, to be guided by the principles of natural law as with, for example, the principles of equity. [15] As to crime and criminal responsibility, Hobbes insisted on what is one quite fundamental principle of procedural justice, in the respect that he excluded the ex post facto attribution of criminal responsibility as in positive law contexts. Thus, for Hobbes, there was nothing capable of being made a crime under laws that were laid down after the fact. [16]

As for the principles of punishment, there is here everything to be said in regard to the rule of law and to the subjecting of the sovereign authority to the constraints and limitations on its power essential to the ideal of the rule of law. For Hobbes, the right of the sovereign authority within commonwealths to impose punishments for breaches of the law, as through the application of coercive sanctions, stood as the main institutional form in which the material power of the sovereign was to be brought to bear against subjects. Thus in Hobbes's terms, the right of punishment stood as setting the principal institutional context in which the sovereign was to act in order to ensure that the obligations of men under natural law would be enforced and so made effective. In accordance with this, Hobbes presented the right of punishment as a public right involving the exercise of official powers, which exercise of official powers was free from arbitrariness by reason of

the constraints and limitations applying to it. These constraints and limitations were set in the principles of punishment that stood as framework principles of the rule of law as such, which principles included the following: the principle that acts of private revenge were not punishments but rather acts of hostility, since such acts did not proceed from the public authority; the principle that there could be no punishment, and no proper exercise of the right of punishment, on the part of the public authority in circumstances where there had taken place no prior judicial determination establishing actual breaches of law; the principle that punishments were not to exceed the penalties as prescribed in law for the relevant crimes; and the principle that punishments were never to be applied in respect of acts that were performed prior to the enactment of the laws which prohibited them as criminal. Related to the latter principle, there is the consideration that, in Hobbes's account of the matter, there existed an essential connection as between the right of punishment and the injustice according to law of those individuals in respect of whom the right was applied. Hence there followed what Hobbes pointed to as the fundamental principle of the law of nature, to the effect that the punishment of innocent subjects by the sovereign power was to be excluded on an unconditional basis. [17]

The principles of punishment, as here summarized, served to give determinate form to what Hobbes stated to be the principles of natural law. Thus the exclusion of punishments without prior judicial determination, and the exclusion of punishments applied in relation to retroactively effective laws, served to maintain the equality of men as subjects of law and to maintain equity in the decision of such disputes among men as where punishment was a possible outcome. At the same time, the exclusion of punishments without prior public condemnation underlined the direct linkages between punishment and adjudication, and with this serving to confirm the fundamental principle of natural law that required that men were to submit their disputes to procedures of independent adjudication as such.

## **6. General Implications of Review of Hobbes**

The implications of what I have said about Hobbes in this lecture are various, and in conclusion I shall touch on two that bear closely on the concerns of this Special Research Project. First, there is the issue of the state in its relation to civil society. Here, I would emphasize that while Hobbes understood that there was a sphere of social order possessing relative autonomy as in respect of the state, he was also clear that the state itself remained inescapable as an authority, in the jurisdiction that it exercised over the social order, and that the inescapability of that authority was nothing less than a function and a visible manifestation of the sovereignty which the state bore. It is true that this authority was limited in that it was an authority concerned with the application of law to the social order and with the regulation of the social order from the standpoint of law, and so an authority which was subject to the limitations carried in the rule of law. There was, as it were, nothing totalitarian for Hobbes about the state vis-à-vis society. Nevertheless, the sovereign jurisdiction exercised by the state as to society was in terms of its legal-regulatory functions and capacities inescapable, and hence absolute and exclusive,

and with this being so, as we have explained, with such aspects of the social order as the associations formed among subjects and the economic engagements of subjects as conducted within the market. In view of this, we are surely pressed, in the present situation, to consider whether such now on-going civil society processes and structures that we may find to be autonomous from states are in fact state-independent, in the respect that they stand beyond the jurisdictional reach of the state authorities. So also are we pressed to consider whether such qualifications to state sovereignty that may have come to be occasioned through the strengthening of current civil society processes and structures have, either in fact or in potential, served to diminish the legal-regulatory competences of states in respect of civil society which are among the essential component parts of sovereignty.

The second issue that I would draw attention to is that of the rule of law, and the principles of procedural justice which I have taken to be bound up with the ideal of the rule of law. It is at present quite fashionable in discussion of strategies for political development for theorists and policy-makers alike to emphasize the rule of law, rather than (or at any rate in addition to) democracy, as the precondition for political development, and in this to link together the rule of law with human rights and markets as essential elements of the institutional frameworks deemed to be conducive to the now favoured course for political development. In this connection, it is to be accepted that Hobbes stands as a thorough-going theorist, and indeed defender, of the ideal of the rule of law. For he did nothing less than confer the status of natural law on many of what are the defining principles of the rule of law, and, in doing so, he successfully underlined that the rule of law was critical for the instituting of states and hence for the establishing and maintenance of peace among men. Despite this, it is as well that we here go beyond Hobbes and focus on the limitations of the rule of law in the form that he appealed to it, and this in order to identify the limitations of the rule of law itself as the basis for the normative organization of society. Among the limitations of Hobbes on the rule of law, there is one that stands out. This is that while Hobbes gave recognition to the principles of procedural justice essential to the rule of law, and including principles such as the equality of persons under law and the impermissibility of retroactive punishments that figure prominently in much of the current international law of human rights, the fact remains that there is little in Hobbes that relates to the substantive concerns of what we would now understand to belong to social justice and to the substantive rights which we would now understand to be bound up with the proper realization of social justice. The substance of justice is, of course, as fundamental as the justice of procedure for the development of civil society in the modern world, and it may be concluded from this that, in the condition of our present law and politics, it is imperative that the cause of the rule of law, and more particularly the cause of the rule of law in relation to markets, should never be such that this diverts us from the cause of substantive justice and as this relates to the fair and equal allocation of substantive benefits and opportunities among men within society. [18]

## Notes and References

The paper here published comprises the text of a lecture that I delivered in contribution to the Seminar Series of the Special Research Project on Civil Society, the State and Culture in Comparative Culture in the University of Tsukuba on 17 January 2005. There are minor changes made to the original text of the lecture for the sake of clarity, and I have now included some notes in order, chiefly, to direct the reader to the parts of Hobbes's Leviathan to which I make reference.

1. Thomas Hobbes, Leviathan, or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil, edited with an Introduction by Michael Oakeshott (Oxford: Basil Blackwell, 1946). For an account of Hobbes's political thought by the present author that addresses itself to the themes discussed in this lecture, albeit an account where the emphasis is primarily on Hobbes in relation to international law, see: Charles Covell, Hobbes, Realism and the Tradition of International Law (Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2004).

2. For Hobbes's specification of the natural state of war obtaining among men prior to the formation of commonwealths, see: Leviathan, Part I, Chapter XIII.

3. For Hobbes's statement and explanation of the nineteen laws of nature, see: Leviathan, I.XIV-XV.

4. Hobbes, The Elements of Law, Natural and Politic, edited with a Preface and Critical Notes by Ferdinand Tönnies (1889), 2nd edition with a new Introduction by M.M. Goldsmith (London: Frank Cass, 1969). For the statement and explanation by Hobbes in this work of freedom of commerce and traffic among men as a law of nature, see: Part 1, Chapter 16, Section 12.

5. Hobbes, Leviathan, I.XV, p. 103.

6. *Ibid.*, II.XVII, pp. 112-13.

7. *Ibid.*, II.XVIII, pp. 117-18.

8. For Hobbes on these aspects of sovereignty, see for example: Leviathan, II.XVIII, 113-14, 115-16; II.XIX, p. 121; II.XXX, pp. 219.

9. Thus Hobbes maintained that the greatest liberty of subjects depended on the silence of the laws, but, as he explained it, the actual extent of this liberty within the particular commonwealths stood as being conditional on the determinations made by the sovereign power concerned as to the applicable substantive civil laws. For Hobbes on this matter, and on the right of self-defence belonging to men as the subjects of commonwealths, see: Leviathan, II.XXI, pp. 142-3, 143.

10. Hobbes, Leviathan, II.XXI, p. 139.
11. For Hobbes on the various forms of associations as entered into among men within commonwealths, see: Leviathan, II.XXII.
12. For Hobbes on the different aspects of the economic engagements of the subjects of commonwealths, see: Leviathan, II.XXIV.
13. In this connection, see Hobbes on political bodies and his distinction as between lawful private bodies and unlawful private bodies: Leviathan, II.XXII, pp. 146-7, 153-4.
14. Hobbes, Leviathan, II.XXIV, pp. 161-3, 164.
15. For Hobbes on the principles of civil law here referred to, see: Leviathan, II.XXVI, pp. 176-7, 178-9, 179-85.
16. Hobbes, Leviathan, II.XXVII, p. 192.
17. For Hobbes on the principles of punishment and his exclusion of the punishment of innocent subjects by the sovereign power, see: Leviathan, II.XXVIII, pp. 203-5, 207.
18. For discussion by the present author of various accounts of the principles of justice, where the procedural justice of law is considered in relation to the substantive claims of social justice, see: Charles Covell, The Defence of Natural Law: A Study of the Ideas of Law and Justice in the Writings of Lon L. Fuller, Michael Oakeshott, F. A. Hayek, Ronald Dworkin and John Finnis (London: Macmillan; New York: St Martin's Press, 1992), especially Chapters 3-4.

## 29. The Changing Structure of 'International Régimes': From Objective Régimes to International Public Order Régimes\*

Osamu Yoshida\*\*, Assistant Professor  
Doctoral Program in International Political Economy  
Graduate School of Humanities and Social Sciences  
University of Tsukuba

### 1. Introduction

It is truly regrettable that *Herr Botschafter Professor Dr. Winfried Lang* (Austria) passed away in May of 1999. Professor Lang (1941-1999)<sup>1</sup> was not only a distinguished diplomat but also wrote, as an international law specialist, a number of articles on issues relating to the so-called 'international régimes'.<sup>2</sup>

1. The term 'international (environmental) régimes' is defined by Professor Lang as 'a comprehensive set of rules, generated by an intense process of international negotiations and subject to periodic changes',<sup>3</sup> or as 'conglomerates of hard law rules (treaties), soft law instruments (declarations and recommendations) and institutions that are indispensable for the effective working of hard and soft law'.<sup>4</sup>

It seems that, as he implicitly admits,<sup>5</sup> these régime definitions were influenced substantially by a series of writings by social scientists who, engaging in international relations analysis, see 'regimes' most commonly as 'sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge' in a special area of international relations.<sup>6,7</sup> He goes on to say that: "regime" is a *helpful concept* to the extent that it reflects the holistic approach necessary to gain a *better understanding* of environmental problems and human endeavours to solve them'.<sup>8</sup>

\* This paper was completed during my sabbatical research in Vienna (2003/04).

\*\* Assistant Professor of Public International Law and the Law of International Organizations, University of Tsukuba, Tsukuba 305-8573, Japan. Dr. phil. in Public International Law (Edinburgh, 1998). Visiting Fellow, Institute of International Law and International Relations, Vienna University (2003-2004). Formerly a J.S.P.S. Research Fellow at Tokyo University (1999-2000).

<sup>1</sup> Professor Dr. Lang became an official (Beamter) in the *BMfaA* (Austrian Foreign Ministry) in 1966 and he habilitated in 1982 at the University of Vienna for International Law and International Relations. Since 1997, he had served as the Austrian Ambassador to Belgium. See W. Hummer, 'Die österreichische Völkerrechtslehre und ihre Vertreter', in *Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende* (2002) 354, 394. His contributions as a diplomat to 'ozone diplomacy' are briefly introduced in S. O. Andersen and K. M. Sarma, *Protecting the Ozone Layer* (2002); R. E. Benedick, *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet* (1998).

<sup>2</sup> See, e.g., W. Lang, *Internationaler Umweltschutz: Völkerrecht und Außenpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie* (1989); *idem*, 'The International Waste Regime', in W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek (eds), *Environmental Protection and International Law* (1991) 147; *idem*, 'Is the Ozone Depletion Regime a Model for an Emerging Regime on Global Warming?', 9 *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* (1991/92) 161; *idem*, 'Diplomacy and International Environmental Law-Making: Some Observations', 3 *YBIEL* (1992) 108; *idem*, 'Regime and Organizations in the Labyrinth of International Institutions', in K. Ginther *et al.* (eds), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag* (1995) 275.

<sup>3</sup> Lang (1991), *supra* note 2, 148 (italics supplied).

<sup>4</sup> Lang (1992), *supra* note 2, 110 (italics supplied). Thus he has also acknowledged the utility of 'soft' law. *Idem*, 'Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes: Vom „soft law“ zum „hard law“', 22 *Archiv des Völkerrechts* (1984) 283, 303 *et seq.*

<sup>5</sup> Lang (1991), *supra* note 2, 147-8; *idem* (1992), *supra* note 2, 109; *idem* (1994), *supra* note 2, 276 *et seq.* and 286.

<sup>6</sup> S.D. Krasner, 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', in *International Regimes* (1983) 1, 2. See, also, A. Hasenclever, P. Mayer and V. Rittberger, *Theories of International Regimes* (1997) 1-22; B. Kohler-Koch, 'Zur Empirie und Theorie internationaler Regime', in *Regime in den internationalen Beziehungen* (1989) 17, 18-9; V. Rittberger, 'Theory of International Organizations', in R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. 2 (1995) 770.

<sup>7</sup> It is often suggested that regime theory as a 'bridge-topic' has proved to be productive for the science of International Law. See H. Neuhold, 'Euro-atlantisches Völkerrecht: geschichtlicher Überblick', in H. Neuhold, W. Hummer and C. Schreuer (eds), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Vol. 1 (1997) 14, 23.

<sup>8</sup> Lang (1992), *supra* note 2, 110 (italics supplied).



2. 'Interdisciplinary' approaches to the science of International Law should naturally be encouraged when appropriate and necessary.<sup>9</sup> I have no doubt that, in this world of globalization, public international law would be better understood by taking a 'sociological'<sup>10</sup> or 'political'<sup>11</sup> approach.

However, it cannot be denied that, despite the substantial results or *Ergebnisse* achieved by Professor Lang, some vexing questions on the *legal* side of 'international régimes' are still left unanswered.

3. Amongst them, (i) what is the possible connection between traditional or 'objective' territorial régimes<sup>12</sup> and modern or non-territorial international régimes as defined above by Professor Lang?<sup>13</sup> Also concerning this point, (ii) does the terminology 'régimes' exist only as a working or analytical concept in the Social Sciences,<sup>14</sup> designed to understand and explain changing dynamic phenomenon in international relations?<sup>15</sup> If this is not the case, more ambitiously, could we international lawyers identify and characterize modern international régimes as a legal concept or *Normen im eigentlichen Sinn*<sup>16</sup> in positive international law, possessing both distinctive elements and consequence? Finally, but most importantly, (iii) how does that notion of 'international régimes' relate to (or not relate to) the two sources of public international law?

Professor Lang — showing some sympathy toward practitioners of power politics— has only mentioned that:

'Such criteria (for 'objective' territorial régimes proposed by Professor Eckart Klein<sup>17</sup>) are from the perspective of legal theory certainly helpful to separate international regimes from international organizations. For the practitioner of international politics their utility may, however, still be uncertain'.<sup>18</sup>

It must be stated, with all due respect to Professor Lang, that he carefully sidestepped those delicate issues relating to (the science of) general international law.<sup>19</sup>

---

<sup>9</sup> See, e.g., Neuhold, 'Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen „Kosten-Nutzen-Analyse“', 19 *Jahrbuch für Internationales Recht* (1976) 317; Simma, 'Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen', 23 *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (1972) 293, 300.

<sup>10</sup> See, in particular, M. Huber, 'Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts', in *Gesellschaft und Humanität* (1948) 49; B. Landheer, 'Contemporary Sociological Theories and International Law', 91 *RdC* (1957/1) 1.

<sup>11</sup> See, e.g., A. Hurrell and B. Kingsbury, *The International Politics of the Environment* (1992); M. Byers, *The Role of Law in International Politics* (2000). See, however, K. Zemanek, 'The Legal Foundations of the International System', 266 *RdC* (1997) 9, 234-5. For discussions among American political scientists, see, e.g., J. L. Goldstein, *et al.* (eds), *Legalization and World Politics* (2001).

<sup>12</sup> For a definition, see, *infra* para. 10.

<sup>13</sup> Whilst Professor Lang has rightly admitted the connection between the two international régimes, *old* and *new*, he has only paid scant attention to this issue. See Lang (1992), *supra* note 2, 117-9 and 121; *idem*, 'International Environmental Agreements and the GATT: The Case of the Montreal Protocol', 3-4 *Wirtschaftspolitische Blätter* (1993) 364, 370. On this point, see, also, H.E. Ott, *Umweltregime im Völkerrecht* (1998) 41.

<sup>14</sup> Yet the science of Law (*Rechtswissenschaft*) belongs *generally* to the Social Sciences. A. Kaufmann, *Rechtsbegriff und Rechtsdenken* [Högainen to Hō-Shikō] Trans. by K. Ueda (2001) 96.

<sup>15</sup> As for international régimes in this *descriptive* sense, see, in particular, T. Gehring, 'Dynamic International Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems', 1 *YBIEL* (1990) 35; T. Gehring and S. Oberthür (eds), *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge* (1997). Dr. Marschik argues that: 'Subsystem und *international regime* sind aber nicht synonym, sie unterscheiden sich in ihrer Funktion: Man verwendet "Subsysteme" [im Völkerrecht] zur Determination der konkreten Folgen eine Rechtsverletzung, "*international regimes*" zur Veranschaulichung internationaler Entwicklungen...' (italics original). A. Marschik, *Subsysteme im Völkerrecht: Ist die Europäische Union ein „Self-Contained Regime“?* (1997) 90.

This paper does not deal with problems relating to the so-called 'self-contained régimes' which should be more appropriately discussed in the specific context of 'countermeasures'. See, in particular, B. Simma, 'Self-Contained Regimes', 16 *NYIL* (1985) 111.

<sup>16</sup> T. Geiger, *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts* (1947) 58. His legal theory is summarised in T. Raiser, *Das lebende Recht: Rechtssoziologie in Deutschland* (1999) 127-37.

<sup>17</sup> E. Klein, *Statusverträge im Völkerrecht: Rechtsfragen territorialer Sonderregime* (1980) 23. See, further, *infra* para. 9.

<sup>18</sup> Lang (1994), *supra* note 2, 276. In relation to 'obligations *erga omnes*', it is also stated in his article of 1992 that: 'This most delicate aspects of *erga omnes* treaties [e.g., 1987 Montreal Ozone Protocol] will not be dealt with further in this paper'. Lang (1992) *supra* note 2, 109.

<sup>19</sup> In another article published in the year of his death, Professor Lang suggests: 'Concepts usually do not spring from a scholar's mind; they rather come into being as a consequence of a politically motivated process'. W. Lang, 'Trade and Positive Measures in Multilateral Environmental Agreements: Effectiveness and Suitability', in W. P. Heere (ed.), *International Law and The Hague's 750th Anniversary* (1999) 317.

4. In the course of world history, it might have been true that '[m]ost changes in international law since 1945 have occurred within the framework of *international organizations*'.<sup>20</sup> And, the now widely accepted popular term 'international organizations'<sup>21</sup> in itself — used for the first time by the Scottish international lawyer Professor James Lorimer (1818-1890)<sup>22</sup> — is, unlike the term *Staatenverbindungen* ('unions' of States)<sup>23</sup> or 'Unions'<sup>24</sup>, relatively new in the history of (the science of) international law.<sup>25</sup>

5. However, more recently, as Professors Philippe Sands and Pierre Klein<sup>26</sup> explain in their revised and updated *Bowett's Law of International Institutions* (2001) that sectoral treaty-based 'entities'<sup>27</sup> (e.g., conferences of the parties, commissions or equivalent organs and secretariats) — not expressly endowed with 'international personality'<sup>28</sup> which may be the most important constitutive element of international organization<sup>29</sup> — have continuously been playing a dynamic and crucial role in the development of various fields of international law, including international environmental law, human rights law and the law of 'arms control' or 'disarmament'. Strictly speaking, many or most of those treaty 'entities', although discussed in *Bowett's*, are not international organizations in the restricted sense.<sup>30</sup> It could be said that, to borrow Professor Hermann Mosler's (1912-2001) phrase,<sup>31</sup> such treaty organs still lie: 'somewhat between a treaty and an organized institution'.

The function and legal meaning of the evolving international entities could be more properly understood in the context of the general theory of *international régimes* in (the science of) international law,<sup>32</sup> rather than of the 'institutional law' or rules belonging to international organizations of a universal character, such as those of the United Nations (i.e., 'United Nations Law'<sup>33</sup>).<sup>34</sup>

## 2. International Régimes

6. The term 'régime' or 'regime' without an accent *aigu* (*das Regime*, «le régime») generally means 'a

---

<sup>20</sup> H.G. Schermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law* (1995) 6 (italics supplied).

<sup>21</sup> For this definition see, e.g., I. Seidl-Hohenveldern and G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften* (1996) 4.

<sup>22</sup> Professor Lorimer, 'On the Application of the Principles of Relative, or Proportional, Equality to International Organisation', (Read 18th March 1867), XXIV *Transactions of the Royal Society of Edinburgh* (1867) 557, 568-70. On this issue, see, also, P. B. Potter, 'Origin of the Term International Organization', 39 *AJIL* (1945) 803, 805; V. Rittberger and B. Zangl, *Internationale Organisationen: Politik und Geschichte* (2003) 21. Professor Lorimer frequently uses the term 'international organizations' in his *Institutes of the Law of Nations* (1884), particularly Vol. 2, 190 *et seq.* regarding 'Ultimate Problem of International Jurisprudence'.

<sup>23</sup> See *infra* paras. 22-23.

<sup>24</sup> Union Académique Internationale, *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (1960) 625 *et seq.*

<sup>25</sup> For instance, the term (= *Internationale Organisation*) is also not dealt with in Strupp's *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie* (1924, 1925 and 1929). See, also, Potter, *supra* note 22, 803.

<sup>26</sup> See newly added Chapter 4 'Other Autonomous Organisations' in *Bowett's Law of International Institutions* (5th ed. 2001) written by P. Sands and P. Klein. Most textbooks in this area largely ignore the developing phenomenon, however. See, e.g., Schermers and Blokker, *supra* note 20. See, also, G. Loibl, 'The Proliferation of International Institutions dealing with International Environmental Matters', in H. G. Schermers and N. M. Blokker (eds), *Proliferation of International Organizations: Legal Issues* (2001) 151, 161 *et seq.*; U. Beyerlin, *Umweltvölkerrecht* (2000) 30, who refers to *kleine Organisationen*, in comparison to *große internationale Organisationen*.

<sup>27</sup> The term 'entities' is defined here as a common designation for 'classes', 'individuals' and other possible extensions. See R. Carnap, *Meaning and Necessity: A Study in Semantics and Modal Logic* (1947) 22-3.

<sup>28</sup> For recent discussions about this concept, see, e.g., J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law* (2002) 52-9.

<sup>29</sup> See Sands and Klein, *supra* note 26, Chapter 1.

<sup>30</sup> See Lang (1995), *supra* note 2. But see *infra* note 105.

<sup>31</sup> H. Mosler, *The International Society as a Legal Community* (1980) 221 (Chapter XIII: International Régimes).

<sup>32</sup> See *infra* paras. 18-37.

<sup>33</sup> O. Schachter, 'United Nations Law', 88 *AJIL* (1994) 1.

<sup>34</sup> Cf. R. R. Churchill and G. Ulfstein, 'Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements', 94 *AJIL* (2000) 623, who argue that environmental treaties could be seen as 'international organizations'. This writer does not share this view, however. See *infra* paras. 20-23. See, also, V. Röben, 'Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements', 4 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2000) 363, 439, referring to 'institutionalized international agreements'.

system or method of government'<sup>35</sup> or 'a group of people who rule a country' — yet often connoting some disapproval, and this use can be observed in a text of a humanitarian convention<sup>36</sup> and in practice of States and international organizations (relating particularly to recognition of States or governments<sup>37</sup>). In the fields of Law and Philosophy, it often indicates a kind of 'system' or 'order', whose variables are now found in many areas of multilateral agreements, including trade,<sup>38</sup> the law of the sea,<sup>39</sup> the environment,<sup>40</sup> and arms control or disarmament.<sup>41,42</sup> Further, it is well-known that in the *Trail Smelter* arbitration,<sup>43</sup> the Court required the parties, namely Canada and the USA, to institute a 'regime', meaning in substance an effective system to eliminate additional environmental damage by the discharge from sulphur dioxide into the atmosphere.<sup>44,45</sup>

These terminologies used under each convention or in judicial precedents are certainly not an *autonomous* concept in international law, and when, if any, disputes regarding interpretation or application of the terms should arise, they are generally subject to the relevant interpretation rules in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

### A 'Objective' Territorial Régimes (Statusverträge)

7. The *genuine* legal existence of international régimes, albeit limited, has been proved in international judicial decisions<sup>46</sup> as well as in State practice.<sup>47</sup> And later, the doctrine of international régimes was

<sup>35</sup> For instance, 'Régime des capitulations'. Union Académique Internationale, *supra* note 24, 101. See, also, J. Salmon (ed.), *Dictionnaire de droit international public* (2001) 957-8. On the differences between 'régimes' and constitutions, see S. Sur, *Relations internationales* (2004) 179.

<sup>36</sup> See Art. 4 of the 1977 Geneva Protocol in D. Schindler and J. Toman (eds), *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents* (1988) 628. It refers to 'racist régime'. See, also, Art. 7 para. 2(h) of the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court, reproduced in A. Roberts and R. Guelff (eds), *Documents on the Laws of War* (2000) 667.

<sup>37</sup> To quote only one example respectively, Security Council Res. 216 (12 November 1965) saying that 'all States not to recognize this illegal racist minority *regime*' (italics supplied), and a British statement by the Foreign Secretary (Lord Carrington) reproduced in D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law* (1998) 155. For a theoretical analysis, see, e.g., J. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsstellung „nichtanerkannter Staaten“ und ähnlicher Gebilde* (1968) 5-8.

<sup>38</sup> See, e.g., the Agreements on Rules of Origin (Art. 1 para. 1) and on Import Licensing Procedures (Art. 1 paras. 1-2 and 5).

<sup>39</sup> See, e.g., Art. 3 para. 1 of the 1994 Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the UN Convention on the Law of the Sea, and the 1995 UN Agreement Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Migratory Fish Stocks, reproduced in 34 *ILM* (1995) 1542.

<sup>40</sup> See, e.g., the Preamble and Art. 26 para. 5 of the 1991 Protocol to the Antarctic Treaty on Environmental Protection, reproduced in P. Birnie and A. Boyle, *Basic Documents on International Law and the Environment* (1995) 468.

<sup>41</sup> In this article, the term 'arms control' will be used as *Oberbegriff* (superordinate concept) for other terms, e.g., 'disarmament'. For a terminological differentiation, see J. H. Barton, 'Disarmament', 9 *Encyclopedia of Public International Law* (1986) 102 *et seq.*

<sup>42</sup> Among a number of such agreements, see, e.g., the Preamble of the 1996 African Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty, reproduced in M.C. Bassiouni (ed.), *A Manual on International Humanitarian Law and Arms Control Agreements* (2000) 559. It refers to 'the non-proliferation regime'. See, also, the Verification Ann. to the 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction (e.g., Part II, para. 56(a), Part V, para. 18, and Part IX, para. 26), reproduced in W. Krutzsch and R. Trapp, *A Commentary on the Chemical Weapons Convention* (1994).

<sup>43</sup> *Trail Smelter Case* (United States v. Canada), April 16 1938 and March 11 1941, 3 *RIAA* (1905) 1911.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 1974 *et seq.* (Section 3, in particular).

<sup>45</sup> In quite another context, the ICTY frequently refers to 'the grave breaches regime' of the 1949 Geneva Conventions. See, e.g., the Prosecutor v. Tadić, Appeals Judgment, Case No. IT-94-1-A, 15 July 1999, at paras. 170 and 263.

<sup>46</sup> The Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Åland Islands Questions, *LNOJ*, Special Supplement No. 3 (October 1920) 3; the International Status of South-West Africa, Advisory Opinion of 11 July 1950, *ICJ Reports* (1950) 128; the S.S. 'Wimbledon' case, 1923 *PCIJ* (Series A) No. 1, 6.

<sup>47</sup> I have space for no more than an indication of some important precedents: Treaties concluded for the neutralization or demilitarization of specific territories or localities, e.g., the declaration of 20 March 1815 at the Congress of Vienna signed by Austria, Great Britain, France, Portugal, Spain and Russia, Art. 84 of the Act of the Vienna Conference, and an Act of 20 November 1815, regarding the permanent neutralization regime of Switzerland; the 1856 Åland Islands Convention between Russia, France and Great Britain, G. F. Martens, *Nouveau recueil général des traités*, Vol. 15, 788; International régimes for the regulation of international rivers, maritime canals and waterways, e.g., the 1888 Suez Canal Convention and the 1919 Treaty of Versailles on the international status of the Kiel Canal (Art. 380). Some texts are reproduced in M. Fleischmann (ed.), *Völkerrechtsquellen* (1905). For a discussion, see, in particular, Third Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock (Document A/CN.4/167 and Add.1-3) in 1964 *YILC*,

developed, from a dogmatic standpoint, through the writings of some well-known publicists.<sup>48</sup> In the area of positive international law, ‘international régimes’ have thus traditionally meant ‘objective territorial régimes’<sup>49</sup> or *Statusverträge*<sup>50</sup> (‘status treaties’). In the field of the Law of International Organizations, Colliard’s *Institutions des relations internationales* systemically refers to such international entities as ‘régimes’.<sup>51</sup>

8. Of course, this writer is fully aware that the International Law Commission (ILC) had finally decided to delete draft Article 63 — ‘Treaty providing for objective régimes’<sup>52</sup> — from the text of the Vienna Convention on the Law of Treaties; but why did the ILC choose to do so?

As we shall see below, although there are several reasons for this,<sup>53</sup> the most important point to note here is what Mr. Robert Ago points out: ‘that problem went beyond the *law of treaties proper*, which was essentially concerned with the rights and obligations created for the parties to the treaty, not with the *later consequences* of the treaty’s application’.<sup>54</sup> (Consequently, the same Commission also failed to deal with problems relating to the effect on treaties of war or armed conflict. We shall return to this point in Section B.3.) In other words, the ILC did not necessarily or totally repudiate the general idea or concept of territorial international régimes; Mr. Herbert W. Briggs has noted, in this respect, that: ‘objective regimes unquestionably existed in international law’.<sup>55</sup>

9. It must be added that the existence of this special category of treaties was later acknowledged in Article 12 para. 2 of the 1978 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties.<sup>56</sup> A succession of States does not affect ‘obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by treaty for the benefit of a group of States or of all States and considered as attaching to that territory’.

10. Professor Eckart Klein<sup>57</sup> identifies the following four conceptual elements for the discussion of ‘international régimes’ (*Statusverträge*) in (the science of) the law of nations.<sup>58</sup>

- (1) a treaty between States or States and international organizations which does not create an international organization but rather regulates the position of a territory or an object of common use such as water, air and outer space, or means of communication (*Statusverträge*);
- (2) a general interest lying behind the regulation (*Allgemeininteresse*);
- (3) the intention of the parties to serve the general interest with the creation of a régime which endows the area with a general status *erga omnes* (*Intention*);

---

Vol. II, 26 *et seq.*; Klein, *supra* note 17; G. Dahm, *Völkerrecht*, Vol. 1, 24-5 and 697 (1958); S. P. Subedi, *Land and Maritime Zones of Peace in International Law* (1996) 182-96.

<sup>48</sup> See Klein, *supra* note 17 — undoubtedly, this is the most exhaustive analysis of this problem; Mosler, *supra* note 31. In the context of the Antarctica Treaty, see, especially, B. Simma, ‘The Antarctic Treaty as a Treaty Providing for an “Objective Regime”’, 19 *Cornell International Law Journal* (1986) 189. On Spitsberg, see D. Bardonnnet, ‘Le projet de Convention de 1912 sur le Spitsberg et le concept de patrimoine commun de l’humanité’, in *Humanité et droit international – Mélanges René-Jean Dupuy* (1991) 13, 26 *et seq.* See, also, Lang (1992), *supra* note 2, 117-9; O. Schachter, *International Law in Theory and Practice* (1991) 74-6.

<sup>49</sup> See, in general, R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim’s International Law* (1992) 1205-6 and 1261; Ch. de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, Trans. from French by P. E. Corbett (1968) 146-8; Ch. Rousseau, *Droit international public*, Vol. 1 (1970) 192; P. Gautier, *Essai sur la définition des traités entre États – La pratique de la Belgique aux confins du droit des traités* (1993) 65. See, also, G. Scelle, *Précis de droit des gens: principes et systématiques*, Vol. 1 (1932) 116 *et seq.*

<sup>50</sup> See, e.g., Klein, *supra* note 17, 21 *et seq.*; Dahm, *supra* note 47, 23-5.

<sup>51</sup> C.-A. Colliard, *Institutions des relations internationales* (1990) 112 *et seq.* (Chapter IV. Les réglementations d’équilibre).

<sup>52</sup> 1964 *YILC*, *supra* note 47, 26-7, reproduced in Klein, *supra* note 17, 349.

<sup>53</sup> See *infra* paras. 15-16. See, also, H. Neuhold, ‘Völkerrechtlicher Vertrag und „Drittstaaten”’, C. Tomuschat, H. Neuhold and J. Kropholler, *Völkerrechtlicher Vertrag und Drittstaaten* (1988) 51, 54-6.

<sup>54</sup> ‘Law of Treaties’ (Document A/CN.4/167), 740th Meeting in 1964 *YILC*, Vol. I, 106, para. 9 (italics supplied).

<sup>55</sup> *Ibid.*, 103, para. 48. See, also, S. Bastid, *Les traités dans la vie internationale: conclusion et effets* (1985) 153, who refers to ‘traités créant une situation objective’ in § 4.

<sup>56</sup> On which, see O. Yoshida, ‘Kokka’ [States], C. Mizukami, T. Usuki and A. Yoshii (eds), *Kokusaihō* [International Law] (2002) 45; I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1984) 104-5; Klein, *supra* note 17, 305 *et seq.*

<sup>57</sup> See Klein, *supra* note 17, 23. Cf. *idem*, ‘International Régimes’, 2 *Encyclopedia of Public International Law* (1995) 1355. Even today, this definition remains generally accepted in German teachings. See, e.g., A. Bleckmann, *Völkerrecht* (2001) 132.

<sup>58</sup> See, also, draft Article 63 by Sir Humphrey Waldock in 1964 *YILC*, *supra* note 47, 26-7; Dahm, *supra* note 47, 23-5; J. F. Prévost, *Les effets des traités conclus entre États à l’égard des États tiers* (unpublished thesis, Paris II) (1973) 380, cited in P. Cahier, ‘Le problème des effets des traités à l’égard des États tiers’, 143 *RdC* (1974/III) 593, 660-1.

(4) competence over such an area governed by the regulation, which belongs to a subject of international law (*territoriale Kompetenz*).

One of the intended significant consequences would certainly be that: States which are not parties ('third' States) are to be involved in the 'international settlement' and expected, at least, to *respect* the newly established treaty régime.<sup>59</sup>

11.1. These elements (1)-(3) together with the (legal/political) consequences flowing from this notion, save for (4), will be analyzed in the next section B, but in relation to a modern type of international régime. Here, however, the following points are worth noting as a preliminary to our core discussion below.<sup>60</sup>

First, the concept of 'objective' régimes must, *in any case*, relate to a particular area or region, or territory (i.e., territorial relativity). 'Objective' régimes are special kind of treaties that bring about new '*territorial order*' in the interest of the regional or international community as a whole.

Consequently, Professor Klein argues that the 1963 Moscow Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water<sup>61</sup> (PTBT = Partial Test Ban Treaty) is not an international régime (*Statusvertrage*), whilst the 1967 Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America<sup>62</sup> (hereafter referred to as the Tlatelolco Treaty) could qualified as such a treaty. To Professor Klein, the *spatial application* of 'general' obligations of conduct under Article 1 of the PTBT is not enough to declare the instrument as an international régime (*Statusvertrage*).<sup>63</sup>

11.2. The territorial aspects of international régimes are also emphasized by Sir Gerald Fitzmaurice — but, rather in a different sense — in his fifth report on the law of treaties submitted to the ILC. He had proposed, as a distinct category, a '*user régime*' that regulates the use of a means of international communications.<sup>64</sup>

12. Second, 'objective' territorial régimes, particularly 'objective' régimes *bilateral*<sup>65</sup> and early peace treaty instruments<sup>66</sup> terminating war or armed conflict, do not afford *multilateral* supervisory mechanisms for ensuring compliance with their substantive obligations — i.e., such as those found in environmental, arms controls and human rights agreements.

In this connection, it is interesting to note that Professor Klein takes the view that the doctrine of 'reprisals' (*Repressalien*)<sup>67</sup> may be important in maintaining territorial or user régime order.<sup>68</sup> In spite of the aforementioned element (2), 'objective' régimes are thus subject to the traditional mechanism of formal 'reciprocity' fundamental to the International Law of *co-existence* (*Koexistenzvölkerrecht*)<sup>69</sup>, and such expected 'reprisals' or 'countermeasures' are to be regulated by the relevant principles or rules of general (customary) international law and by Article 60 para. 1, or paras. 2(a) or 2(c) of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.<sup>70</sup> Unlike international human rights régimes or some parts of humanitarian treaties in

<sup>59</sup> See somewhat strong statements made by Professor Mosler, *supra* note 31, 223. Cf. Klein, *supra* note 17, 210-6; K. Doehring, *Völkerrecht: Ein Lehrbuch* (1999) 150; draft Article 63(2) by Waldock in 1964 *YILC*, *supra* note 47, 26-27; Cahier, *supra* note 59, 677.

<sup>60</sup> It must be said that this article is not intended to provide for a comprehensive study of 'objective' territorial régimes. For this purpose, see, especially, Klein, *supra* note 17.

<sup>61</sup> Text reproduced in Bassiouni, *supra* note 42, 493.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 515.

<sup>63</sup> See Klein, *supra* note 17, 47-9. See, also, 1964 *YILC*, *supra* note 47, 33.

<sup>64</sup> See, in particular, Art. 14 (Case of the Use of Maritime or Land Territory under a Treaty or International Regime) in the fifth report on the law of treaties by Sir Gerald Fitzmaurice, Document A/CN.4/130, 1960 *YILC*, Vol. II, 79-80 and 92, paras. 50-2.

<sup>65</sup> 'Objective' territorial régimes are often created by bilateral treaties. Multilateral treaties are therefore *not* always indispensable. See, further, Klein, *supra* note 17, 39-40.

<sup>66</sup> Examples of peace treaties are given in *supra* note 47. See, generally, F. v. Liszt, *Das Völkerrecht*, edited by Fleischmann (1925) 19 and 556 *et seq.* See, also, *infra* para. 26 (in the context of the general interest of the international community).

<sup>67</sup> Professor Klein gives no clear definition of this terminology, however. But see E. Klein, 'Gegenmaßnahmen', in W. Fiedler, E. Klein and A. K. Schnyder, *Gegenmaßnahmen* (1997) 39. On the fundamental concept of reprisals see, also, O. Yoshida, 'Buryoku-Kisei-Hō no Kihanteki Kōzō to Senji-Fukyū no Shosō' [The Normative Structure of the Law Regulating the Conduct in Armed Conflicts and the Changing Face of »Belligerent Reprisals«], 33 *Tsukuba Hōsei* [Tsukuba University Journal of Law and Politics] (2002) 1, 20-1.

<sup>68</sup> See Klein, *supra* note 17, 225-7 (Chapter 2, Part II on 'The Guarantee of the Order' [Die Gewährleistung der Ordnung]).

<sup>69</sup> On this notion, see, especially, Bleckmann, *supra* note 57, 238-41.

<sup>70</sup> See Klein, *supra* note 17, 234-7. On the scope of Art. 60 in general, see, e.g., B. Simma, 'Reflections on Article 60 of the Vienna

armed conflict ('the Geneva Laws' *partially* excluding 'the Hague Laws'<sup>71</sup>), Article 60 para. 5 would not be particularly applicable to 'objective' régimes.<sup>72</sup>

13. Debates on 'objective' territorial régimes continue in the international legal literature. Dr. Surya Subedi argues that land and maritime zones of peace (ZOP), including nuclear-weapon-free zones (NWFZ)<sup>73</sup> — such as the one established by the Tlatelolco Treaty regarding Latin America and the Caribbean<sup>74</sup> — can be regarded as international régime candidates having 'objective' effects.<sup>75</sup> This is in line with the position taken by Professor Klein<sup>76</sup>, but it is somewhat disappointing that Dr. Subedi probably fails to offer sufficient legal grounds for supporting his view.<sup>77</sup>

To the contrary, however, Dr. Reinhard Haßenpflug observes that NWFZ treaties and their protocols cannot be seen as examples of objective treaty régimes directly binding third states.<sup>78</sup> Which position correctly represents the legal character of these regional instruments for disarmament?

One of the tasks of these regional treaties is not to disengage already deployed nuclear weapons (of the superpowers), but in reality to defend the entire areas of the NWFZ against a 'possible' nuclear attack — namely, full assurances by nuclear weapons powers not to use or threaten to use these weapons against the parties to the NWFZ treaties ('negative' security assurances<sup>79</sup>). Can this objective be successfully achieved by establishing the régimes valid *erga omnes* (in the strictest sense)?

It seems that the parties to the NWFZ treaties had *not* meant to establish exceptions to the *almost* absolute international law principle of *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*: All NWFZ treaties commonly provide for additional protocols (treaties!) for the *signature* and *ratification* by nuclear weapons powers.<sup>80</sup> In this context, it is important that New Zealand previously stated in the UN that:

'Any treaty may, of course, involve acceptance of a restriction of the sovereign rights of the parties; but to attempt to impose such a restriction on unwilling third parties is, in our view, neither proper nor realistic'.<sup>81</sup>

---

Convention on the Law of Treaties and its Background in General International Law', 20 *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (1970) 5, 65 *et seq.*; M. M. Gomaa, *Suspension or Termination of Treaties on Grounds of Breach* (1996) 96 *et seq.*

<sup>71</sup> For instance, reprisals against prisoners of war — protected by the 1929/1949 Geneva Conventions on the treatment of war prisoners (Arts. 2 and 13, respectively) — are contrary to customary international law. See Trial of Wilhelm List and Others, US Military Tribunal, Nuremberg, 8 July 1947 to 19 February 1948, Case No. 47, Law Reports of Trials of War Criminals, Vol. XII (1949) 86 *et seq.* See, further, Yoshida, *supra* note 67, 39; Kalshoven, 'Belligerent Reprisals Revisited', XXI *NYIL* (1990) 43, 70-3; C. Greenwood, 'The Twilight of the Law of Belligerent Reprisals', XX *NYIL* (1989) 35, 50. For a conflicting view, see, e.g., P. Reuter, *Introduction au droit des Traités*, edited by P. Cahier (1995) 175.

<sup>72</sup> Klein, *supra* note 17, 232.

<sup>73</sup> On its definition, see GA Res. 3472 B(XXX), 11 December 1975, reproduced in *SIPRI Yearbook 1976: World Armaments and Disarmament* (1976) 341-2.

<sup>74</sup> Text reproduced in Bassiouni *supra* note 42, 515. See, generally, A. Garcia Robles, 'Mesures de désarmement dans des zones particulières: le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine', 133 *RdC* (1971/II) 43, 60 *et seq.*; M. E. E. Oyuela, 'The Tlatelolco Treaty (1967)', in S. Sur (ed.), *Verification of Current Disarmament and Arms Elimination Agreements; Ways, Means and Practices* (1991) 149.

<sup>75</sup> Subedi, *supra* note 47, 204-5 (Chapter 6).

<sup>76</sup> See *supra* para. 11.

<sup>77</sup> Subedi, *supra* note 47, 205.

<sup>78</sup> See R. Haßenpflug, *Das völkerrechtliche Regime der Nichtverbreitung von Kernwaffen in nuklearwaffenfreien Zonen* (2000) 140-52. See, also, P. Boniface, *Les sources du désarmement* (1989) 29, who suggests that the Protocol I will *not* bind non-parties.

<sup>79</sup> On this concept, see Haßenpflug, *supra* note 78, 125 *et seq.*

<sup>80</sup> See the Additional Protocols I and II to the 1967 Treaty of Tlatelolco, reproduced in Bassiouni *supra* note 42, 529-32; 1986 Additional Protocols, I, II and III to the 1985 South Pacific Nuclear-Free Zone Treaty (Treaty of Rarotonga) in *ibid.*, 542-5; Protocol to the 1995 Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone in *ibid.*, 557-558; Protocol I to the 1996 African Nuclear-Free Zone Treaty, reproduced in *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security* (1996) 599. In addition, nuclear States are always invited to negotiation meetings as observers. On the negotiation process of the Tlatelolco Treaty, see Robles, 'The Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America', *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1969/70* (1970) 218-36 (with further references, including UN decisions).

<sup>81</sup> UN Doc. A/C.1/PV. 2074, 43 (also cited in Haßenpflug, *supra* note 78, 152). For a similar statement by the Deputy Prime Minister of Fiji, see UN Doc. A/PV.2380, para. 93 (saying that: 'I should make it clear that it is not the intention of my Government to deprive any State, against its will, of its right to free and unimpeded passage in the high seas or the right of innocent passage in other waters').

Therefore, at the minimum, it could be possible to point out the obvious lack of the subjective element (3) above, i.e., the intention of the parties. Perhaps this is even truer of the 1959 Treaty on Antarctica.<sup>82</sup>

14. The oldest NWFZ treaty, the 1967 Treaty of Tlatelolco, under its Protocol I, declares: States with territories within the zone have happily undertaken to apply the statute of military denuclearization to these territories (ratified by France [24 August 1992]; the Netherlands [26 July 1971]; the UK [11 December 1969]; and the USA [23 November 1981]), and under Protocol II recognized nuclear weapons States have committed themselves to respect the statute of the denuclearization (ratified by China [2 June 1974]; France [22 March 1974]; Russia (former USSR) [8 January 1979]; the UK [11 December 1965]; and the USA [12 May 1971]).

Given this widespread ratification, it is no exaggeration to argue that the Tlatelolco Treaty succeeded, as originally intended, in gaining its 'universal respect'<sup>83</sup> without relying directly upon the 'core doctrine' of objective territorial régimes. Significantly, even Cuba ratified the Treaty on October 23 2002 (Cuba had signed the Treaty in March 1995 and its amendments in December 1995).<sup>84</sup> As the ICJ noted therefore that the Treaty testified 'to a growing awareness of the need to liberate the community of States and the international public from the dangers resulting from the existence of nuclear weapons'.<sup>85</sup>

In addition, it is also important that 'the Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America' (OPANAL, an acronym of the Spanish title) has been established to 'ensure compliance with obligations' of the Treaty.<sup>86</sup>

The State practice regarding the regional creations of NWFZs is indicative of some aspects of the changing structure of international régimes, lying between normative claims (*Sollen*) and political realities (*Sein*) in international society.

## B Changing Structure of International Régimes

### 1 Political unacceptability of 'objective' territorial régimes

15. So long as real 'international legislation' or 'world-legislation' for the benefits of the 'unorganized' international community is missing, it may (or 'should' in a normative sense) be justified that an interested and competent group of States takes an initiative by treaty to create international régimes for territorial order (*Statusverträge*). This seems to be an inevitable and final conclusion drawn by Professor Klein.<sup>87</sup>

However, as Mr. Eduardo Jimenez de Aréchaga mentioned, such an approval would undeniably give rise to the undesirable *political* consequence where certain groups of States — mostly the Great Powers — would acquire 'a sort of legislative power over the rest of the world'.<sup>88</sup>

16.1. Sir Humphrey Waldock (1904-1981) had naturally been aware of this problem and therefore he introduced some elements of 'expressed or tacit recognition' (i.e., State-consent) in his draft Article 63<sup>89</sup> under which 'third' States are, in the event, bound by the 'objective' régime. Similarly, Professor Klein observes that the 'third' States' absence of action (silence or *Schweigen*) rejecting an assertion by the parties to serve the general interest is important (and often necessary) for assessing *erga omnes* effects of

<sup>82</sup> See, e.g., T. Ikeshima, *Nankyoku Jōyaku-Taisei to Kokusaihō* [The Antarctic Treaty System and International Law] (2000) 335; R. Wolfrum, *Die Internationalisierung staatsfreier Räume: Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden* (1984) 96.

<sup>83</sup> But see reservations and declarations made by those countries, reproduced in *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (2002) 767. France states, for example, that 'it interprets the undertaking contained in Article 3 of Protocol II to mean that it presents no obstacle to *the full exercise of the right of self-defense*' (italics supplied).

<sup>84</sup> On the recent status of the Treaty and its Protocols, see Res. CG/Res.439 by the XVIII Regular Session of the General Conference in Havana, 5 November 2003.

<sup>85</sup> Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, *ICJ Reports* (1996-I) 226, 253.

<sup>86</sup> Art. 7. Under the third amendments of 1992, however, the IAEA was given the solo authority to conduct special inspections of the parties and thus the role of the OPANAL was diminished. M. Asada, 'Effectiveness and Limitations of Challenge Inspection: A Comparative Study of the Chemical Weapons Convention and Other Arms Control Agreements', in T. J. Schoenbaum, J. Nakagawa, and L. C. Reif (eds), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: From Theory to Practice* (1998) 227, 232-3; *SIPRI Yearbook 2003: World Armaments and Disarmament* (1993) 572.

<sup>87</sup> See Klein, *supra* note 17, 348. See, also, Dahm, *supra* note 47, 23-5; *idem*, *Völkerrecht*, Vol. III (1961) 172 *et seq.* (referring to objective régimes in the context of *Die internationale Legislative*).

<sup>88</sup> 1964 *YILC*, *supra* note 47, 100, para. 10.

<sup>89</sup> See *supra* note 47.

international régimes: therefore, these *erga omnes* effects are, in principle, *not* ‘automatic’.<sup>90</sup>

16.2. The second paragraph of draft article 63 reads as follows:

2. (a) A State not a party to the treaty, which expressly or impliedly consents to the creation or to the application of an objective régime, shall be considered to have accepted it.

(b) A State not a party to the treaty, which does not protest against or otherwise manifest its opposition to the régime within X years of the registration of the treaty with the Secretary General of the United Nations, shall be considered to have impliedly accepted the régime.

If formulated in this way, however, one cannot help saying that ‘objective’ territorial régimes would not necessarily give rise to obligations *erga omnes* as such. Rather, they only produce some kind of ‘general’ obligations subject to ‘timely’ objections<sup>91</sup> by ‘third’ States.<sup>92</sup> To put it more simply, as Professor Philippe Cahier has noted: ‘Mais il est évident alors que si le consentement du tiers est nécessaire, le traité n’a plus d’effets *erga omnes*. L’obligation du tiers découle de son acceptation et *non plus du traité*’.<sup>93</sup>

16.3. However, due to the deletion of this draft article 63, one rather urgent problem remained unsettled: the need for ‘a means for the speedy consolidation of a treaty as part of the international legal order, without having to await the longer process of formation of a customary rule of international law’.<sup>94</sup> This seemed to be one of the main concerns of Sir Humphrey.<sup>95</sup>

17. In a sense, Sir Humphrey might be too pessimistic about the future development of the international legal community.<sup>96</sup> It is worth pointing out here that, during the consideration of draft Article 63, Mr. Senjin Tsuruoka posed the practical idea that such exceptional situations as had been created in the past by objective territorial régimes would in the near future be ‘settled’ in most cases by the UN or by its specialized agencies.<sup>97</sup> Perhaps Mr. Tsuruoka was correct, in as far as he had foreseen the expanding role of these principal international organizations. In other words, today, such delicate situations are to be dealt with not only by the UN itself but also by a modern type of international régime that lies ‘somewhat between a treaty and an organized institution’. This would include, for example, international environmental régimes,<sup>98</sup> such as the ozone layer protection régime,<sup>99</sup> sectoral international human rights régimes<sup>100</sup> and arms control/disarmament régimes<sup>101</sup> — including the NWFZ treaties,<sup>102</sup> some of which will be briefly examined

<sup>90</sup> See Klein, *supra* note 17, 210-1 and 345.

<sup>91</sup> ‘The length of the period would be a matter for decision after obtaining the views of Governments, but a period of the order of five years seems not unreasonable’. Commentary (22) in 1964 *YILC*, *supra* note 47, 33.

<sup>92</sup> On this point, see M. Razazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes* (1997) 39. See, also, Simma, *supra* note 48, 199.

<sup>93</sup> Cahier, *supra* note 59, 662 (italics supplied). He further says that: ‘On a d’ailleurs l’impression que la notion de traité établissant des situations objectives est surtout une création de la doctrine’. *Ibid.*, 677.

<sup>94</sup> 1964 *YILC*, *supra* note 54, 105, para. 69.

<sup>95</sup> See, also, T. Morikawa, ‘Kokusaiseido no Taiseiteki-Kōka’ [Effects *erga omnes* of International Regimes], 2 *Yokohama Kokusai Keizai Hōgaku* [Yokohama Law Review] (1993) 1, 10 *et seq.*

<sup>96</sup> See *infra* paras. 24 *et seq.*

<sup>97</sup> 1964 *YILC*, *supra* note 54, 100, para. 13.

<sup>98</sup> See Lang (1991, 1992 and 1995) *supra* note 2; P. Bimie and A. Boyle, *International Law and the Environment* (2002); P. Sands, *Principles of International Environmental Law* (2003) 317 *et seq.*; A. Kiss and D. Shelton, *International Environmental Law* (2000) 299 *et seq.*; Beyerlin, *supra* note 26, 108 *et seq.*

<sup>99</sup> See O. Yoshida, *The International Legal Régime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer: International Law, International Régime and Sustainable Development* (2001); Ott, *supra* note 13.

<sup>100</sup> For example, the 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD); the 1981 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and its Optional Protocol; the 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; and the 1989 Convention on the Rights of the Child. Texts reproduced in I. Brownlie and G. S. Goodwin-Gill (eds), *Basic Documents on Human Rights* (2002). See, generally, M. Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem* (2002) 98 *et seq.* (or its English edition published in 2003, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Martinus Nijhoff Publishers).

<sup>101</sup> See, generally, J. Combacau and S. Sur, *Droit international public* (2001) 680 *et seq.*; H. Neuhold, ‘Legal Aspects of Arms Control Agreements’, in K.-H. Böckstiegel (ed.), *Völkerrecht, Recht der internationalen Organisationen, Weltwirtschaftrecht: Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern* (1988) 427; G. Dekker, *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement* (2001); J. Goldblat, *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements* (2002).



below.

First, the elements and legal consequence of international régimes in the present sense must be analyzed through comparison with traditional or 'objective' régimes.

## 2 Changing Structure of International Régimes\*

18. In the first place, in line with the original concept of objective territorial régimes, treaties concluded between States<sup>103</sup> or States and international governmental organizations<sup>104</sup> (which are usually not meant to create an international organization<sup>105</sup>) are essential to the creation of modern international régimes.

This means, at the same time, that a non-binding 'soft' law instrument, such as the 1997 UNESCO Universal Declaration on Human Genome and Human Rights,<sup>106</sup> will not create, by its own normative effect, an international régime. Rather, 'soft' law is the initial step in the political and legal process of régime building, and it is also indispensable for continuing régime maintenance or effectiveness.<sup>107</sup>

19.1. It may be obvious, at the first glance, that such treaties should come under the broad class of the so-called 'law-making treaties' (*traités-lois*)<sup>108</sup> rather than that of 'contractual treaties' (*traités-contrats*).

To quote from Professor Lassa Francis Lawrence Oppenheim (1858-1919) who introduced the German doctrine into the English literature,<sup>109</sup> 'law-making treaties' have been defined, as treaties 'concluded for the purpose of confirming, defining, or abolishing existing customary rules, and of establishing new rules for the Law of Nations'.<sup>110</sup> Professor Klein suggests, unlike Lord McNair (1885-1975),<sup>111</sup> that a differentiation between 'objective' territorial régimes and 'law-making treaties' could possibly be made, mainly in terms of the parties' 'competence' over a specific geographical area.<sup>112</sup>

19.2. Nowadays, however, there is general agreement among writers that such a classification (i.e., either *traités-lois* or *traités-contrats*) is in many ways misleading and that there is perhaps no *essential* difference between these two classes of agreements.<sup>113</sup> Furthermore, the term 'law-making treaties' has been variously

---

<sup>102</sup> See *supra* paras. 13-14.

\* An earlier version of this section was read at the Japanese Society of International Law (JSIL), 12 May 2002, at Kanazawa University. For a summary, see 101 *Kokusaihō Gaikō Zasshi* [Journal of International Law and Diplomacy] (2002) 385.

<sup>103</sup> The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, reproduced in 8 *ILM* (1969) 689.

<sup>104</sup> The 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations and between International Organizations, reproduced in 25 *ILM* (1986) 543. For example, the European Community, as a party, has participated in a growing number of environmental treaties, including the 1987 Montreal Protocol (→ *infra* note 262) and 1997 Kyoto Protocol (→ *infra* note 257). For this implication, see G. Loibl, 'Trade and Environment – A Difficult Relationship, New Approaches and Trends: The Kyoto Protocol and Beyond', G. Hafner *et al* (eds), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in honour of his 80th birthday* (1998) 419, 427-9; Yoshida, *supra* note 99, 55 and 100-1.

<sup>105</sup> One important exception could be found in a developing area of arms control agreements, namely, the 1993 Chemical Weapons Convention (CWC) régime which, under Article VIII, established the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). In such case, the distinction between 'international régimes' and 'international organizations' might be somewhat blurred. However, unlike the IAEA, the OPCW is *not* an 'international disarmament organization' of a general character. On 'international disarmament organization', see D. W. Bowett, 'The International Disarmament Organisation, the United Nations and the Veto: Some Observations on Problems of Relationship and Functioning', in *Cambridge Essays in International Law: Essays in honour of Lord McNair* (1965) 1.

<sup>106</sup> Res. 29 C/Resolution 17, adopted on 11 November 1997 by the twenty-ninth session of the General Conference on the Implementation of the Universal Declaration on Human Genome and Human Rights.

<sup>107</sup> On which see, in particular, A. Boyle, 'Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law', in V. Gowlland-Debbas (ed.), *Multilateral Treaty-Making: The Current Status of Challenges to and Reforms Needed in the International Legislative Process* (2000) 25, 29-31 *esp.*; Lang (1984), *supra* note 5.

<sup>108</sup> See Schachter, *supra* note 56.

<sup>109</sup> T. Gihl, *International Legislation: An Essay on Changes in International Law and in International Legal Situations*, Trans. from Swedish by S. J. Charleston (1937) 48.

<sup>110</sup> L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, edited by A. D. McNair (1928) 702. On the historical background, see A. Nussbaum, *Geschichte des Völkerrechts* (1960) 217-25.

<sup>111</sup> Lord McNair, 'The Functions and Differing Legal Character of Treaties', 11 *British Yearbook of International Law* (1930) 100, reproduced in *idem*, *The Law of Treaties 1961* (1961) 739, 749-52.

<sup>112</sup> See Klein, *supra* note 17, 76-80.

<sup>113</sup> See, e.g., J. L. Briery, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, edited by H. Waldock (1963) 58-9; P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (1997) 37-8; Reuter, *supra* note 71, 23-4; I.

used,<sup>114</sup> even often interchangeably with that of ‘multilateral treaties (of universal character).’<sup>115</sup>

For present purposes, it will, therefore, be desirable to more closely examine the legal nature of ‘law-making treaties’ establishing international régimes.

20. The origin of ‘law-making treaties’ can be traced back at least to the so-called *Vereinbarungen*<sup>116</sup> in international law defined in Triepel’s *Völkerrecht und Landesrecht* (1899). This *Vereinbarungstheorie*<sup>117</sup> is helpful, at least, as a starting point.

Heinrich Triepel (1868-1946) has identified, strictly speaking, three types of *Vereinbarungen* for the common interest (*gemeinsame Interessen*): (i) *Vereinbarungen* on the so-called ‘condominium’ relationship (e.g., Schleswig-Holstein and Lauenburg under the ‘condominium’ of Prussia and Austria<sup>118</sup>) and State servitudes,<sup>119</sup> and joint protectorates (e.g., the Republic of Andorra under the joint protectorate of Spain and France);<sup>120</sup> (ii) *Vereinbarungen* for *Vereinsgründung* or *Verbandsgründung* — namely, international administrative unions (*Verwaltungsvereine*<sup>121</sup>),<sup>122</sup> confederated States (*Staatenbünde*) and federal States (*Bundesstaaten*);<sup>123</sup> and (iii) *Vereinbarungen* that will create objective norms or rules regulating the future conduct of the parties (*vertragsmässige Völkerrechtssatzung*).<sup>124</sup>

In the last category, for example, the following *Vereinbarungen* are included:<sup>125</sup> the 1815 Final Act of the Vienna Congress concerning free navigation of international rivers and the different classes of diplomatic envoys;<sup>126</sup> the 1856 Paris Declaration Respecting Maritime Law;<sup>127</sup> the 1868 St. Petersburg Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles under 400 Grammes in Weight;<sup>128</sup> the 1864 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field;<sup>129</sup> and the 1890 General Act of the Brussels Conference relative to the African Slave Trade.<sup>130</sup>

21. Since it is generally agreed that *Vereinbarungen* fix no more than *abstract* rules for the conduct of the parties,<sup>131</sup> international régimes, in particular those containing detailed regulations — as seen in recent environmental conventions, do not necessarily fall into category (iii) above. In addition, as Professor Lang

---

Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht* (2000) 50. Professor Seidl-Hohenveldern uses the term *Normsetzende Verträge*, however.

<sup>114</sup> See, e.g., I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (1998) 11-5; Schachter, *supra* note 48. In 7 *Encyclopedia of Public International Law* (1983), ‘Law-Making Treaties’ are dealt with in the context of ‘International Legislation’ (page 97) and of ‘Multilateral Treaties’ (page 480). This way of classification is not free from criticism and may cause some confusion.

<sup>115</sup> This term is defined in 1974 *YILC*, Vol. II, 172.

<sup>116</sup> This term *in itself* can be translated, without a context, ‘Agreement’ or ‘Contract’. See, e.g., G. Köbler, *Rechtssprache* (2001) 166. These terms cannot explain the full meaning of *Vereinbarungen*.

<sup>117</sup> J. Hatschek, *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte* (1923) 3-4; K. J. Partsch, ‘Vereinbarungstheorie’, in H.-J. Schlochauer (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Vol. 3 (1962) 489-91; H. Kraus, ‘Système et fonctions des traités internationaux’, 50 *RdC* (1934/IV) 311, 333-5. See, also, A. Verdross, ‘Staatsverträge’, in K. Strupp (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, *supra* note 25, Vol. 2, 655-6.

<sup>118</sup> Treaty between Austria, Prussia, and Denmark, Vienna, 30 October 1864 in: R.B. Mowat (ed.), *Select Treaties and Documents 1815-1916: To Illustrate the Development of Modern European States System* (1916) 71.

<sup>119</sup> H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht* (1899) 67.

<sup>120</sup> *Ibid.*, 67-8.

<sup>121</sup> Today this can be more properly named as *Verwaltungsunionen*. See, e.g., A. Verdross and B. Simma, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis* (1984) 597. For instance, *Telegraphenverein* (Universal Postal Union, 1865) and *Weltpostverein* (Universal Postal Union, 1874) will be included in this category. Formerly, the term *Staatenvereine [mit Kollektivorganen]* was often used for unions. See S. Brie, *Theorie der Staatenverbindungen* (1886) 58 *et seq.*

<sup>122</sup> Triepel, *supra* note 119, 68. See, also, Liszt, *supra* note 66, 17 (226 *et seq.*), who refers to *internationale Verwaltungsgemeinschaften*.

<sup>123</sup> Triepel, *supra* note 119, 68.

<sup>124</sup> *Ibid.*, 70-1.

<sup>125</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>126</sup> Liszt, *supra* note 66, 15 *et seq.*

<sup>127</sup> Text reproduced in Schindler and Toman, *supra* note 36, 787.

<sup>128</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>129</sup> *Ibid.*, 279.

<sup>130</sup> G. F. de Martens, *Nouveau recueil général des traités*, Tome XVII, 345.

<sup>131</sup> See Partsch, *supra* note 117, 490; A. Verdross, *Völkerrecht* (5th ed. 1964) 143.

has already noted,<sup>132</sup> the term 'régime' seems to intend to imply the existence of some 'institutional' mechanisms.

22. Rather, this writer is convinced that the conventions for modern international régimes come much closer to category (ii), but, in this case, specifically to *Vereinbarungen* creating international (administrative) unions<sup>133</sup> which have been widely regarded as the origins of international organizations in the administrative area<sup>134</sup>.

(The argument that *unions* belong generally to the category of *Vereinbarungen* was later supported, for example, by Professor A. Rapisardi-Mirabelli<sup>135</sup> and by Dr. Benno von Toll.<sup>136</sup>)

Although Triepel himself does not give a detailed explanation of *Verwaltungsvereine* and simply refers to Jellinek's *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (1882) — which is perhaps the first *systematic* analysis<sup>137</sup> directed at *Staatenverbindungen* (*Kokka-Ketsugō*)<sup>138</sup> — in this monograph, Georg Jellinek (1851-1911) attempts an in-depth analysis of *Verwaltungsvereine*,<sup>139</sup> namely, international administrative unions. (In addition, Triepel's *Vereinbarungstheorie* is in itself based, to some extent, upon the teachings of Jellinek.<sup>140</sup>)

According to Jellinek, *Verwaltungsvereine* are, strictly speaking, divided into two different classes:<sup>141</sup> a) *Verwaltungsvereine* for international purposes and interests,<sup>142</sup> and b) *Verwaltungsvereine* for 'national' purposes and interests (*normale Thätigkeit des Einzelstaates*). Obviously, it is the former category of *Verwaltungsvereine* which is directly relevant to international régimes that we have been considering.

23. Less structured intergovernmental entities of both international administrative unions and the treaty organs within international régimes, consisting of three organs (conference of the parties, commissions *Verwaltungsrat* and the permanent Secretariat),<sup>143</sup> commonly co-ordinate or regulate daily administrative activities of States, mostly for non-'political' common purposes or interests. Hence, these organs are in many cases involved, not in 'direct'<sup>144</sup> or 'supranational'<sup>145</sup> administrative work, but in the 'indirect' administration (*mittelbare Verwaltung*)<sup>146</sup> at the international community level. Furthermore, it would be difficult to argue — perhaps except for several intergovernmental river commissions, such as the European

<sup>132</sup> See *supra* para. 1.

<sup>133</sup> For a definition, see, in particular, J. L. Kunz, *Die Staatenverbindungen* [=Handbuch des Völkerrechts, 4 Abt.] (1929) 373 *et seq.* (page 388); B. B. v. Toll, *Die internationalen Bureaux der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine* (1910) 16 *et seq.*; C. Eagleton, *International Government* (1948) 177-9.

<sup>134</sup> See, e.g., M. Diez de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales* (2002) 7; Klein, *supra* note 17, 274; Sands and Klein, *supra* note 26, 6 *et seq.*; Seidl-Hohenveldern and Loibl, *supra* note 21, 18-9; P. Reuter, *Institutions Internationales* (1967) 186-7. See, also, A. Morita, *Kokusai »Control« no Riron to Jikkō* [International Controls in Theory and Practice] (2000) 24-6.

<sup>135</sup> A. Rapisardi-Mirabelli, 'Théorie générale des unions internationales', 7 *RdC* (1925/II) 345, 352. Yet no direct mention is made of unions in: *idem*, 'La classification des traités internationaux', 6 *Revue de droit international et de législation comparée* (1923) 43.

<sup>136</sup> Toll, *supra* note 133, 56 *et seq.*

<sup>137</sup> Rittberger and Zangl, *supra* note 22, 21. For an analysis of Jellinek's *Staatenverbindungen*, see, in particular, Kunz, *supra* note 133, 62 *et seq.*

<sup>138</sup> On the concept of *Staatenverbindungen*, see, generally, Liszt, *supra* note 66, 95 *et seq.*; T. Senga, *Kokusai kōhō Yōgi* [Public International Law] (1919) 75 *et seq.*; K. Strupp, *Grundzüge des positiven Völkerrechts* (1928) 26 and 121 (*internationale Unionen*); G. Dahm, *Völkerrecht*, Vol. 2 (1960) 1 *et seq.*; H. Nawiasky, 'Staatenverbindungen', in Schlochauer, *supra* note 117, 313-6; Verdross, *supra* note 131, 352 *et seq.* For a comprehensive analysis, see, in particular, Kunz, *supra* note 133; Brie, *supra* note 121.

<sup>139</sup> Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (1882) 158 *et seq.* On his *Vereinbarungstheorie*, see *System der Subjektiven Öffentlichen Rechte* (1905) 313.

<sup>140</sup> Jellinek (1905), *supra* note 139. In this respect, see J. v. Bernstorff, 'Georg Jellinek – Völkerrecht als modernes öffentliches Recht im fin de siècle?', in S. L. Paulson and M. Schulte (eds), *Georg Jellinek: Beiträge zu Leben und Werk* (2000) 183, 201-2.

<sup>141</sup> Jellinek (1882), *supra* note 139, 159 *et seq.* For a criticism of this distinction, see Rapisardi-Mirabelli, *supra* note 135, at 377. A detailed classification of unions is given in L. S. Woolf, *International Government* (1916) 102 *et seq.*

<sup>142</sup> See, also, Toll, *supra* note 133, 11 *et seq.*, who generally follows Jellinek's argument.

<sup>143</sup> See Verdross and Simma, *supra* note 121, 598-99; Kunz, *supra* note 133, 389 *et seq.*

<sup>144</sup> For the concept of *die unmittelbare Verwaltung*, see Verdross, *supra* note 131, 590-4. It can be said that international river commissions, having relatively strong powers, have engaged in such sort of administration. *Ibid.*, 590. In this sense, river commissions are to be distinguished from 'international unions'. See, e.g., E. Klein, 'Die internationalen und Supranationalen Organisationen', in W. G. Vitzthum (ed.), *Völkerrecht* (2001) 274. Cf. Wolfrum, 'International Administrative Unions', 5 *Encyclopedia of Public International Law* (1983) 42, 43-4.

<sup>145</sup> Verdross, *supra* note 131, 594-7.

<sup>146</sup> Verdross, *supra* note 131, 597-600. See, also, Kunz, *supra* note 133, 384.

Danube Commission established by the Peace Treaty of Paris 1856<sup>147</sup> — that they have (or had in the past) ‘international legal personality’, specifically under *customary* international law.<sup>148</sup> ‘in fact the personality and permanence of the organs of international unions was something of an illusion’.<sup>149</sup> On this point, Professor Brownlie correctly observes that ‘a multilateral convention may be institutionalized to some extent, making provision for regular conferences, and yet not involve any *separate* personality’.<sup>150</sup>

International unions and the treaty organs created by international régimes are thus seen generally as *Staatenverbindungen* in international law or *organisierte Staatenverbindungen* based on *Vereinbarungen*<sup>151</sup> without *Völkerrechtspersönlichkeit* (international legal personality),<sup>152</sup> and they are to constitute a particular international legal community<sup>153</sup>.

24. In the second place, as many writers — including Professor Lang<sup>154</sup> and Professor Akira Kotera,<sup>155</sup> of Tokyo University — have pointed out,<sup>156</sup> international régimes strive in any case to serve the rapidly developing general ‘interests’<sup>157</sup> of the ‘international community’.<sup>158</sup> In this connection, it is no exaggeration to say that international régimes have gradually formed some part of the so-called ‘international public order’ (in a broad sense)<sup>159</sup>.

Hence, there would not exist, as far as this *society-integrating function* is concerned, any substantial difference between international régimes in the present sense and traditional or objective régimes. In this particular connection, we can find probably the most striking elemental similarity between those two

---

<sup>147</sup> Professor O’Connell argues that ‘at least there is a measure of agreement that the European Danube Commission as an administrative organ of international government was a legal person’. D. P. O’Connell, *International Law*, Vol. 1 (1965) 105. See, also, Jurisdiction of the European Danube Commission between Galatz and Braila, Advisory Opinion No. 14, 8 December 1927, M. O. Hudson (ed.), *World Court Reports*, Volume II: 1927-1932 (2000) 138, 163 *et seq.*

<sup>148</sup> See, however, an Italian case, *International Institute of Agriculture v. Profili*, in *5 Annual Digest of Public International Law Cases* (1929/30) 413, 414-5.

<sup>149</sup> M. Sørensen, *Manual of Public International Law* (1968) 44. See, also, J. L. Kunz, *The Changing Law of Nations: Essays on International Law* (1968) 471.

<sup>150</sup> Brownlie, *supra* note 114, 680 (italics supplied). See, also, T. Ueki, ‘Kokusai-Soshiki-Hō no Taikei ni kansuru Ichikōsatsu’ [The Legal Framework of “Law of International Organizations” (V): A Study to Construct the General Theory of “Law of International Organizations”], *LXIII Hōgaku* [Journal of Law and Political Science] (1999) 153, 158 and 181. But see, also, *supra* note 105.

<sup>151</sup> Strupp, *supra* note 138, 121-2; *idem*, ‘Internationale Verwaltungsgemeinschaften’, in Strupp, *supra* note 25, Vol. 1 (1924) 573. Cf. Kunz, *supra* note 133, 383 and 388, who distinguishes *Staaten im Sinne des Völkerrechts* and *Staaten im Sinne des Staatsrechts*.

<sup>152</sup> Toll, *supra* note 133, 71 *et seq.* And the organizations of unions are *völkerrechtliche Organe*. *Ibid.*, 77. See, also, Kunz, *supra* note 133, 385; *idem*, *supra* note 149, 471.

<sup>153</sup> Kunz, *supra* note 149, 475. See, also, *idem*, *supra* note 133, 384-5.

<sup>154</sup> Lang (1992), *supra* note 2, 117-8. See, also, Ott, *supra* note 13, 41.

<sup>155</sup> A. Kotera, *Paradigm Kokusaihō: Kokusaihō no Kihonteki Kōsei* [Basic Structure of International Law] (2004) 6-12 *esp.*; *idem*, *WTO Taisei no Hōkōzō* [The Legal Structure of the WTO System] (2000) 63 *et seq.*

<sup>156</sup> See, e.g., S. Murase, ‘Perspectives from International Economic Law on Transnational Environmental Issues’, 253 *RdC* (1995) 283, 414; Schachter, *supra* note 48, 75; O. Yoshida, ‘Kokusaihō ni okeru Kokusai-Seido no Sintenkai’ [New Developments of “International Régimes” in International Law], 99 *Kokusaihō Gaikō Zasshi* [Journal of International Law and Policy] (2000) 259, 267-9.

<sup>157</sup> An ‘interest’, in general, gives an opportunity of ‘law-making’ (*Rechtsbildung*) in society. See R. Zippelius, *Rechtsphilosophie* (2003) 70. The same is true of the so-called ‘régime-building’ (→ Lang (1992), *supra* note 2, 117 *et seq.*). Although it is uncertain that the theory of *Interessenjurisprudenz* introduced specifically in the context of problems of private law can be applied to international relations, this might be worth trying. For this theory, see W. Friedmann, *Legal Theory* (5th ed. 1967) 332-6.

<sup>158</sup> It must be said that the full studies of ‘community interests’ or, to quote from Dr. Paulus, ‘community values’ in the ‘international community’ lies outside the scope of this paper. See, e.g., Oppenheim, *supra* note 99, 11 *et seq.*; A. Paulus, *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht: Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung* (2001) 250 *et seq.* See, also, P. Daillier and A. Pellet, *Droit international public* (2002) 403-4 *esp.* and 1137 *et seq.* (‘Régime international des espaces’ and ‘Protection internationale de l’environnement’); P. Reuter, *Institutions internationales* (1955) 99-101 *esp.*; B. Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge* (1972) 97 *et seq.* Yet it is natural that ‘community interests’ would also be based, in many cases, on the so-called ‘national interests’. G. Birkás, *Das Staatsinteresse als Grundlage des Völkerrechts* (1933) 58 *et seq.*

<sup>159</sup> For a definition, see, in particular, G. Jaenicke, ‘International Public Order’, 7 *Encyclopedia of Public International Law* (1984) 314; *idem*, ‘Zur Frage des internationalen ordre public’, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 7 (1967) 77, 85 *et seq.* The relationship between ‘community interests’ and customary international law remains matter for debate. For a discussion, see, e.g., Byers, *supra* note 11, 151-6.

international régimes in international law.

25. The only (or even best) way in which community interests can be *systemically* integrated and *effectively* safeguarded, by the conscious and deliberate action of the willing States, will be to conclude *Vereinbarungen* establishing international administrative entities<sup>160</sup>. From this it logically follows that: 'if international law favours, in principle, the furtherance of the general interests of the international community, there is no reason why one should not recognize that treaties may be the framework within which general interests are settled'.<sup>161</sup> To be more precise, in the field of global environmental protection, such general interests are often reflected in the relatively new concept of common concern for mankind<sup>162</sup> which will give the international community of States 'a common responsibility' to assist in the sustainable development of resources having a global impact.<sup>163</sup>

26. It should be added, however, that the general interests of objective territorial régimes have been approved and introduced so far mostly by peace treaties<sup>164</sup> or by treaties of 'guarantee'<sup>165</sup> (i.e., a 'political' treaty newly constructing a *European* political order) whose contents are likely to be strongly influenced by the nature and circumstances of the wars among the belligerent parties.<sup>166</sup>

In this respect, Lord McNair referring to the historical past of Europe observes that:

'From time to time it happens that a group of great Powers, or a large number of States both great and small, assume a power to create by a multipartite treaty some new international régime or status, which soon acquires a great degree of acceptance and durability extending beyond the limits of the actual contracting parties, and giving it an objective existence. *This power is used when some public interest is involved, and its exercise often occurs in the course of the peace settlement at the end of a great war*'.<sup>167</sup>

What must be noticed here is that the general interests that have been pursued through international régimes in the present sense — or broadly speaking, through 'the international law of co-operation'<sup>168</sup> — are probably nothing to do with this declining institution of a peace treaty which lies between war and peace and, at the same time, its scope would not be limited to 'common European interests' or 'droit public européen'. (Concrete examples are discussed in the section below.)

27. In the third place, international régimes are equipped with multilateral and administrative organs consisting of governmental representatives or (exceptionally, 'and'<sup>169</sup>) of independent experts, whereby the sectoral conventions or *Vereinbarungen* establishing those régimes are designed to be *continuously effective*

---

<sup>160</sup> See *supra* paras. 22-23.

<sup>161</sup> Klein, *supra* note 17, 353.

<sup>162</sup> See Preambles of the 1992 Climate Change Convention and of the 1992 Biodiversity Convention.

<sup>163</sup> See Birnie and Boyle, *supra* note 98, 99 and 560. This concept must be analyzed against the background of other *area-based* concepts such as 'shared natural resources', 'common property', and 'common heritage'. See, further, A. Boyle, 'International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles', in D. Freestone and R. Churchill (eds), *International Law and Global Climate Change* (1991) 8 *et seq.*; M. A. Fitzmaurice, 'International Protection of the Environment', 293 *RdC* (2001) 9, 161 *et seq.*; Beyerlin, *supra* note 26, 273.

<sup>164</sup> This political aspect of objective territorial régimes is not consciously analyzed by Professor Klein. On this point, see N. Okuwaki, 'Kokusai-Kōeki Gainen no Rironteki Kentō' [Theoretical Analysis of »International Public Good«], H. Kazuya and T. Tanaka (eds), *Yamamoto Sōji Sensei Kanreki Kinen: Kokusaihō to Kokunaihō – Kokusai Kōeki no Tenkai* [Essays Commemorating the Sixtieth Birthday of Professor Sōji Yamamoto: International Law and Municipal Law – Development of International Public Good] (1991) 173, 198-204.

<sup>165</sup> For instance, the demilitarization of the Åland Islands, *supra* note 46. See, also, Oppenheim, *supra* note 110, 770-1; W. Kägi, 'Garantie', in Schlochauer, *supra* note 117, Vol. 1, 611. Strictly speaking, the Additional Protocols to NWFZ treaties, mentioned above (→ *supra* note 80), should be seen as *vertragliche Garantieverprechen* (assurances), rather than as 'guarantee' treaties. See Haßempflug, *supra* note 78, 121. On the notion of the *Versprechen* (assurances), see Verdross and Simma, *supra* note 121, 429 *et seq.*

<sup>166</sup> See M. Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare* (1959) 591.

<sup>167</sup> Separate opinion in the *International Status of South-West Africa*, *supra* note 46, at 153 (italics supplied). See, also, A. D. McNair, 'So-Called State Servitudes', in G. G. Fitzmaurice and R. Y. Jennings (eds), *Lord McNair: Selected Papers and Bibliography* (1974) 20 *et seq.* See, also, the Åland Islands case, *supra* note 46, at 17.

<sup>168</sup> See A. Bleckmann, *supra* note 57, 235 *et seq.* Strictly speaking, this is an *analytical* concept of modern international law phenomena. See, also, W. Lang, 'Luft und Ozon – Schutzobjekte des Völkerrechts', 46 *ZÄöRV* (1986) 261.

<sup>169</sup> One example will be the OPCW, comparable to the IAEA conducting inspections. See Verification Ann., Parts II (General Rules of Verification) and X (Challenge Inspections), reproduced in L. W. Tabassi (ed.), *OPCW: The Legal Text* (1999) 44 *et seq.*

for securing their stated objectives.

(This point has also been touched upon and the judicial nature of those international law entities was also briefly discussed.<sup>170</sup>)

28. Consequently, a multilateral treaty that does not establish such international law organs would not fit within the concept of international régimes. Typical examples of this sort are traditional humanitarian treaties.<sup>171</sup> In the case of the 1977 Geneva Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949 ('AP I'),<sup>172</sup> for example, the ICRC's proposal to institute, *within* the framework of that 'wartime' treaty, a kind of a reporting mechanism (Article 72 para. 3 of the proposal by the Committee I) unfortunately was not adopted.<sup>173</sup> In addition, needless to say, the International Fact-Finding Commission<sup>174</sup> — which is competent to enquire into violations of the 1949 Geneva Conventions and Protocol I and to facilitate, through its good offices, 'the restoration of an respect for' these instruments<sup>175</sup> — is by no means one of the international administrative organs discussed here.<sup>176</sup> The same can be said of the four Geneva Conventions and other wartime instruments previously concluded.

29. However, the humanitarian CCW treaties *as a whole*,<sup>177</sup> which now consist merely of Review Conferences,<sup>178</sup> Meetings of High States Parties (MHCP),<sup>179</sup> annual Conferences of State Parties to amended Protocol II<sup>180</sup> and the Meetings of the Group of Governmental Experts,<sup>181</sup> might be arguably qualified as an international régime, but only if compliance procedures are agreed and a committee specifically for this purpose is established.<sup>182</sup>

The 1997 Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, which developed from the CCW treaty (Protocol II),<sup>183</sup> has already created various organs, i.e., the Meetings of the States Parties,<sup>184</sup> Review Conferences,<sup>185</sup> the fact-finding commission for compliance,<sup>186</sup> four standing committees,<sup>187</sup> a Coordinating Committee of the

---

<sup>170</sup> See *supra* paras. 12 and 22-23.

<sup>171</sup> See Yoshida, *supra* note 67, 3 *et seq.*

<sup>172</sup> *Supra* note 36.

<sup>173</sup> See Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (eds), *Commentary on the Additional Protocol of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987) 961; CDDH/SR.43, paras. 95-103. See, also, Yoshida, *supra* note 67, at 6.

<sup>174</sup> The International Fact-Finding Commission was established in 1991. For the limit (and possibility) of this organ as a mechanism for the enforcement of humanitarian treaties, see Greenwood, *supra* note 71, 56-7; Mokhtar, 'To be or not to be: The International Humanitarian Fact-Finding Commission', XII *Italian Yearbook of International Law* (2002) 69.

<sup>175</sup> Art. 90 para. 2(a) of the API.

<sup>176</sup> See Yoshida, *supra* note 67, 3-4.

<sup>177</sup> The 1980 UN Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects and its Protocols I, II, III, and IV, reproduced in Roberts and Guelff, *supra* note 36, 520 *et seq.* In addition, the Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V) was adopted on 28 November 2003. For a recent development, see Department for Disarmament Affairs, *United Nations Disarmament Yearbook*, Vol. 27: 2002 (2003) 115 *et seq.*

<sup>178</sup> Art. 8. The First Review Conference was held in 1995-1996. The second Review Conference in 2001. The third Review Conference is to be held before the end of 2006.

<sup>179</sup> States parties have regular meeting between the Review Conferences.

<sup>180</sup> Art. 13.

<sup>181</sup> The Second CCW Review Conference (held in Geneva, on 11-21 December 2001) decided to commission follow-up work on decisions arising from that Conference and, for this purpose, it established the open-ended Group of Governmental Experts.

<sup>182</sup> For possible options, see 'Compliance in the CCW context Presented by Greece on behalf of the European Union' (26 June 2003). See, also, D. Kaye and S. A. Solomon, 'The Second Review Conference of the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons', 96 *AJIL* (2002) 922, 935.

<sup>183</sup> Text reproduced in Roberts and Guelff, *supra* note 36, 648.

<sup>184</sup> Art. 11. Its Fifth Meeting was held in Bangkok, 15-19 September 2003. See APLC/MSP.5/2003/5.

<sup>185</sup> Art. 12. The First Review Conference is to be held in November 2004 at the UN facilities in Nairobi. See APLC/MSP.5/2003/xxxx.

<sup>186</sup> Art. 8.

<sup>187</sup> Namely, Committees for Mine Clearance and Related Technologies; Victim Assistance, Socio-Economic Reintegration and Mine Awareness; Stockpile Destruction; and the General Status and Operation of the Convention.

co-chairs and co-rapporteurs of these Committees,<sup>188</sup> and an Implementation Support Unit (ISU),<sup>189</sup> and this *Vereinbarung* could be regarded as an international régime.<sup>190</sup>

30. Certainly, it will be possible to argue that those organs have contributed to the progressive development of ‘international controls’<sup>191</sup> (‘contrôle international’<sup>192</sup>) or *Erfüllungskontrolle*<sup>193</sup> in the science of International Law: however, to discuss this compliance theory, in itself or as a whole, is beyond the scope of this brief article.

### 3 *Armed Conflict and International Régimes*

31. The main legal effect of objective territorial régimes is, as we have already seen, their ‘extraordinary’ effect *erga omnes* on ‘third’ States staying outside of those treaty régimes. And it is certainly this somewhat controversial consequence that has long inspired some scholars and practitioners — including Sir Humphrey Waldock and Professor Eckart Klein<sup>194</sup> — to examine the dubious notion of ‘international régimes’ (*Statusverträge*), and also the one they have continuously focused on.

32. However, it must be pointed out, at the outset, that international régimes in the present sense would not, by their own effects, create territorial or non-territorial legal order (*Rechtsordnung*), which is incompatible with the well-established and strict *pacta tertiis* principle.<sup>195</sup> This conclusion can also be derived from Triepel’s *Vereinbarungstheorie*<sup>196</sup> which stipulates that *Vereinbarungen* bind only the parties.<sup>197</sup>

In this respect, it seems nowadays that international régimes — particularly in the field of global environmental protection<sup>198</sup> and arms control or disarmament (e.g., CWC)<sup>199</sup> — adopt a sophisticated politico-economic strategy involving the use of multilateral trade restrictions (and of global financial mechanisms<sup>200</sup>), whereby possible non-parties would in fact be *compelled* or, at least, *encouraged* to participate.<sup>201</sup>

There is another thing that should be noted here.

33. The point to observe is that: international régimes, whether territorially objective or functional, do survive wars and armed conflicts. This is important, first, because, as Professor Ian Brownlie admits (rather

<sup>188</sup> See APLC/MSP.2/2001/1, 8, para. 29.

<sup>189</sup> See APLC/MSP.3/2001/L.6.

<sup>190</sup> For a comprehensive analysis, see S. Maslen, *Anti-Personnel Mines under Humanitarian Law: A View from the Vanishing Point* (2001). On the documents on the negotiation process involving NGOs, see L. Maresca and S. Maslen, *The Banning of Anti-Personnel Landmines: The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross* (2000).

<sup>191</sup> H. J. Hahn, ‘International Control’, 9 *Encyclopedia of Public International Law* (1981) 177; A. Cassese, *Il controllo internazionale - Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell’ordinamento internazionale* (1971); Morita, *supra* note 134. See, also, W. Lang, ‘Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht: Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz’, J. Hengstschläger *et al.* (eds), *Für Staat und Recht: Festschrift für Herbert Schambeck* (1994) 817.

<sup>192</sup> For the early theoretical development, see N. Kaasik, *Le contrôle en droit international* (1933), Part II (*La fonction du contrôle administratif*); L. Kopelmanas, ‘Le contrôle international’, 77 *RdC* (1950) 50.

<sup>193</sup> Beyerlin, *supra* note 26, 255 *et seq.*; M. Ehrmann, *Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht: Verfahren der Erfüllungskontrolle in der umweltvölkerrechtlichen Vertragspraxis* (1999) 26-32, 118 *et seq.* and 476-81.

<sup>194</sup> See, also, C. Tomuschat ‘Obligations arising for States without or against their Will’, 241 *RdC* (1993-IV) 197, 244-7.

<sup>195</sup> Sir Ronald Roxburgh’s *International Conventions and Thirds States* (1917) continues to contain, albeit outdated, accurate analysis on this principle (6 *et seq.*). See, also, Verdross and Simma, *supra* note 121, 486 *et seq.*

<sup>196</sup> See *supra* paras. 20 *et seq.*

<sup>197</sup> See Partsch, *supra* note 117, 490; Daillier and Pellet, *supra* note 158, 100. Cf. C. Bergbohm, *Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts* (1876) (Mag. dissertation, Kaiserliche Universität Dorpat) 77 *et seq.* And, Professor Charles de Visscher has noted the connection between ‘law-making conventions’ and customary rules: ‘une règle conventionnelle, adoptée par des États nombreux parmi lesquels se trouvent les grandes Puissances, a bien chances d’être peu à peu dans la pratique des États dissidents’. ‘La codification du droit international’, 6 *RdC* (1925/I) 325, at 374.

<sup>198</sup> For instance, Art. 4 of the Montreal Ozone Protocol (→ *infra* para. 40). See, in detail, Yoshida, *supra* note 99, Ch. 4 and page 281.

<sup>199</sup> Verification Ann., Part VI B (Transfers), reproduced in Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 413. See, further, paras. 43 *et seq.*

<sup>200</sup> For instance, the Multilateral Fund (MLF) established by the Montreal Ozone Protocol. See, in detail, Yoshida, *supra* note 99, Ch. 6. On financial mechanisms in general, see N. Matz, ‘Environmental Financing: Function and Coherence of Financial Mechanisms in International Environmental Agreements’, 6 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2002) 473.

<sup>201</sup> See, further, *infra* paras. 40 and 48.

unwillingly), 'in state practice many types of treaties are regarded as at least suspended in time of war, and war conditions may lead to termination of treaties [...] In many respects the law on the subject is uncertain'.<sup>202</sup> Second, as was suggested, the International Law Commission, during the consideration of draft article 63, largely 'ignored' this delicate issue.<sup>203 204</sup> Finally, as Professor Josef Laurenz Kunz (1890-1970) asserted, unfortunately, we must admit that: 'War clearly remains as an instrument of international policy'.<sup>205</sup>

34. In the case of the *S.S. Wimbledon*,<sup>206</sup> the PCIJ took the position that the Kiel Canal — which is one of the major international artificial waterways<sup>207</sup> 'permanently dedicated to the use of the whole world' — was open, *even in time of war*<sup>208</sup> as in time of peace, to the passage of belligerent vessels or merchant ships laden with the so-called 'contraband of war'<sup>209</sup>, without compromising the wartime neutrality of the sovereign State (Germany) exercising jurisdictional control over that internationalized Canal.<sup>210</sup>

'The argument has also been advanced that the general grant of a right of passage to vessels of all nationalities through the Kiel Canal cannot deprive Germany of the exercise of her rights as a neutral power in time of war, and place her under an obligation to allow the passage through the canal of contraband destined for one of the belligerents; for, in this wide sense, the grant would imply the abandonment by Germany of a personal and imprescriptible right, which forms an essential part of her sovereignty and which she neither could nor intended to renounce by anticipation. This contention has not convinced the Court; it conflicts with *general considerations of the highest order*'.<sup>211</sup>

It may therefore be possible to argue, in this context, that if there is a conflict between the rules of neutrality — belonging, of course, to the law(s) of war or armed conflict —<sup>212</sup> and the régime rules laid down in *the general interest of the international community*, the 'neutral' States would be generally expected to abide by the latter 'peacetime' rules of international law.<sup>213</sup>

The importance of a community of interest was emphasized, again, by the PCIJ in the *Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*,<sup>214</sup> in the designation of 'the régime of internationalization' created by Article 331 of the Treaty of Versailles.<sup>215</sup>

35. Today, both (i) the classic and extreme *Vertragsvernichtungstheorie* (theory of treaty-termination by war)<sup>216</sup> — first upheld by Hugo Grotius (1538-1645)<sup>217</sup> and subsequently by John Westlake (1828-1913)<sup>218</sup>

---

<sup>202</sup> Brownlie, *supra* note 114, 621. See, also, Jennings and Watts, *supra* note 49, 1310. On the legal effect of war on treaties between belligerents, see, e.g., *Techt v. Hughes*, 128 North Eastern Reporter (1920) 185; an early Japanese case, *Continental Caoutchouc und Guttapercha Compagnie v. Futabaya Limited Partnership (Corp.)* 1915, T. Sogawa and S. Oda (eds), *Nihon no Saibansho ni yoru Kokusai Hō Hanrei* [International Law Cases in Japanese Courts] (1991) 503. For general discussion, see, e.g., S. H. McIntyre, *Legal Effect of World War II on Treaties of the United States* (1958), and the literature below.

<sup>203</sup> On this point, see, in particular, Bastid, *supra* note 55, 213. Professor Paul Reuter notes also that, in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, related topics such as effects on treaties of war or of use of armed force has not yet been dealt with. Reuter, *supra* note 71, 13.

<sup>204</sup> Art. 73 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties provides for that 'the provisions of the present Convention shall not prejudice *any question* that may arise in regard to a treaty [...] from the outbreak of hostilities between states' (italics supplied).

<sup>205</sup> Kunz, *supra* note 149, 845.

<sup>206</sup> *Supra* note 46.

<sup>207</sup> See, generally, V. Böhmert, 'Kieler Kanal', in Schlochauer, *supra* note 117, Vol. 2, 220.

<sup>208</sup> In this case, a continuing war between Poland and Russia.

<sup>209</sup> On the use of this term, see L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Vol. II, edited by H. Lauterpacht (1952) 798 *et seq.*; W. Meng, 'Contraband', 3 *Encyclopedia of Public International Law* (1982) 122.

<sup>210</sup> *Supra* note 46, 22.

<sup>211</sup> *Ibid.*, 25 (italics supplied).

<sup>212</sup> See, e.g., J. L. Kunz, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht* (1935); M. Bothe, 'The Law of Neutrality', in D. Fleck (ed.), *Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* (1995) Ch. 11.

<sup>213</sup> Cf. Daillier and Pellet, *supra* note 158, 1227-8 (711.-Régime conventionnel) indicating, in this respect, that the Court relied *implicitly* upon the doctrine of customary law. Other interpretations may also be possible and should be discussed further. G. Schwarzenberger, *International Law as applied by International Courts and Tribunals*, Vol. II [Law of War] (1960) 72-4.

<sup>214</sup> *PCIJ* (Series A) No. 23, 5: Hudson, *supra* note 147, 609, 627 *et seq.*

<sup>215</sup> See, also, A. Kotera, 'Kokusai-Kasen-linkai no Kankatsuken no Han'i', 156 *Jurisuto* [Supplement] (April 2000) 76-7.

<sup>216</sup> See F. Klein, 'Kriegsausbruch und Staatsverträge', 3 *Jahrbuch für internationales Recht* (1950/51) 26, 30-2; *idem*, 'Krieg und



— and (ii) the extreme *Vertragserhaltungstheorie* (theory of treaty-continuation during war)<sup>219</sup> — supported, for example, by Johann Caspar Bluntschli (1808-1881)<sup>220</sup> and by August Wilhelm Heffter (1796-1880)<sup>221</sup> — are discounted as inconsistent with State practice, and (iii) the more pragmatic one, i.e. *vermittelnde Theorien* or *Differenzierungstheorien* (theories of differentiation)<sup>222</sup> has, in general, been accepted in the present international law literature.<sup>223</sup> Argentinean diplomat Charlos Calvo (1824-1906),<sup>224</sup> Franz von Liszt (1851-1919),<sup>225</sup> L. Oppenheim,<sup>226</sup> Lord McNair,<sup>227</sup> Alfred Verdross (1890-1980),<sup>228</sup> Josef Kunz,<sup>229</sup> Charles Rousseau (1902-1993)<sup>230</sup> and Georg Dahm (1904-1963)<sup>231</sup> were all the upholders of this intermediate theory.<sup>232</sup>

It is said that the basic idea underlying the *Differenzierungstheorien* is ‘to minimize the disruptive effects of war in the sphere of treaty law without overlooking the fact that in some area of political and social relations between States, the continuing effectiveness of treaties is incompatible with a state of war’.<sup>233</sup> Against this background, albeit State practice is not necessarily uniform,<sup>234</sup> it has been argued to the present day that objective territorial régimes are not affected by war.<sup>235</sup> Professor Jost Delbrück makes an important statement: ‘The rationale behind this general rule is that the outbreak of war should not affect *legal régimes created in the general interest of the international community* unless this is inevitable’.<sup>236,237</sup>

---

Völkerrechtliche Verträge’, in Schlochauer, *supra* note 117, Vol. 2, 322; J. F. Dyba, *Der Einfluß des Krieges auf die völkerrechtlichen Verträge* (1954) (Dissertation, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) 2 *et seq.*

217 On this point, see R. Ränk, *Einwirkung des Krieges auf die Nichtpolitischen Staatsverträge* (1949) 27-8.

218 J. Westlake, *International Law*, Part II-War (1913) 32, saying that: ‘It is therefore the general rule that war abrogates the treaties existing between the belligerents, and that their revival, if desired, must be expressly provided for in the treaty of peace’. But, some exceptional cases are also given.

219 See Klein (1950/51), *supra* note 216, 32; *idem*, *supra* note 216 (*Wörterbuch*), 322; Dyba, *supra* note 216, 7 *et seq.*

220 *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt* (1878) 259.

221 *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart* (1888) 261-2.

222 See Klein (1950/51), *supra* note 216, 33 *et seq.*; *idem*, *supra* note 216 (*Wörterbuch*), 322 *et seq.*; Dyba, *supra* note 216, 9 *et seq.* This group of theories - which can be divided into sub-groups - admits the fact that a general rule on this subject has not yet evolved and that such a rule may never adequately address ‘the diverse interests of States’. J. Delbrück, ‘War, Effect on Treaties’, 4 *Encyclopedia of Public International Law* (1982) 310, 311.

222 See Klein, *supra* note 17, 295-6.

223 C. Rühlend, ‘Zur Theorie und Praxis des Einflusses des Kriegsbeginns auf Staatsverträge’, XXXII (*Niemeyers*) *Zeitschrift für Internationales Recht* (1971) 74, 92; A. Bleckmann, ‘Die Wiederanwendung deutscher Vorkriegsverträge’, 33 *ZaöRV* (1973) 607, 609.

224 *Le droit international théorique et pratique*, Vol. IV (1896) 65 (cited in Dyba, *supra* note 216, 16).

225 Liszt, *supra* note 66, 782 *et seq.*

226 L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Vol. II-War and Neutrality (1906) 106 *et seq.*

227 See, for instance, ‘Les effets de la guerre sur les traités’, 59 *RdC* (1937/I) 527.

228 Verdross, *supra* note 131, 446-7.

229 See Kunz, *supra* note 212, 41-4.

230 Ch. Rousseau, *Droit international public* (1953) 56 *et seq.*

231 Dahm, *supra* note 87, 155 *et seq.*

232 See, also, D. Carreau, *Droit international* (1991) 162, who refers to McNair’s *Law of Treaties*, *supra* note 100.

233 Delbrück, *supra* note 222, 311-2. For a similar view, see, in particular, H.-J. Schlochauer, ‘Die Einwirkungen des Krieges auf den Bestand völkerrechtlicher Verträge’, *Deutsche Rechts-Zeitschrift*, December 1946, 161, 162.

234 See Klein, *supra* note 17, 295-6; Ränk, *supra* note 217, 123 *et seq.*

235 See, in particular, McNair, *supra* note 111, 720; *idem*, ‘La terminaison et la dissolution des traités’, 22 *RdC* (1928 II) 463, 506 *et seq.* (‘B. — *Traites faisant partie d’un régime général international*’); Delbrück, *supra* note 222, 312; M. Sibert, *Traité de droit international public*, Vol. II (1951) 355; Daillier and Pellet, *supra* note 158, 313; S. Vöneky, *Die Fortgeltung des Umweltvölkerrechts in internationalen bewaffneten Konflikten* (2001) 255 *et seq.*; *idem*, ‘Peacetime Environmental Law as a Basis of State Responsibility for Environmental Damage caused by War’, J. E. Austin and C. E. Bruch (eds), *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives* (2000) 199 *et seq.* See, also, Dahm, *supra* note 87, 158, who refers to Sibert, *ibid.*

236 Delbrück, *supra* note 222, 312. Cf. Klein, *supra* note 216 (*Wörterbuch*), 326.

237 Whether ‘inevitable’ or not, perhaps, depends partly on the assessment of the principle ‘military necessity’. On this principle, see the Hostages Case (United States v. Wilhelm List, *et al.*), United States Military Tribunal, Nuremberg, 19 February 1948, Law

36.1 Seen in this light, it is only natural, therefore, that modern international régimes, safeguarding the vital interest of international public order,<sup>238</sup> will also remain unaffected and in force during war or armed conflict (even between the belligerents, for example). In this respect, Lord McNair — who has closely analyzed *Vereinbarungstheorie* — points out that *Vereinbarungen*, which form the legal bases of international régimes,<sup>239</sup> ‘are not abrogated by the outbreak of war between some or all of the parties bound by them’.<sup>240</sup> This conclusion can also be derived, however, from Triepel’s original *Vereinbarungstheorie*.<sup>241</sup>

36.2 In addition, Dr. Silja Vöneky argues in his recent monograph that ‘peacetime environmental treaties’ (*friedens-umweltsvölkerrechtliche Verträge*<sup>242</sup>) regulating the protection of areas beyond national jurisdiction or of common goods (e.g., climate, the ozone layer, and biodiversity) — which seek to serve the interests of the international community *as a whole* — are sufficiently similar to treaties establishing ‘objective’ territorial régimes<sup>243</sup> and, therefore, they continue to be in force even during wartime.

37. More importantly, however, it must be pointed out that international régimes, which are by now instituted with permanent and multilateral organs similar, albeit not identical, to international unions,<sup>244</sup> *could*<sup>245</sup> or *ought to* in the normative sense,<sup>246</sup> survive war or armed conflict. We may say that this is analogous to treaties establishing international organizations, which are today deemed *not* to be affected by the occurrence of war or armed conflict.<sup>247</sup>

---

Reports of Trials of War Criminals, Vol. VIII (1949) 66 (15 *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases* (1948) 646); US Department of the Army, *Law of Land Warfare* [FM 27-10] (July 1956) 3; Yoshida, *supra* note 67, at 24 and 54 *et seq.*; P. Weidenbaum (Weiden), ‘Necessity in International Law’, 24 *Transactions of the Grotius Society* (1938) 105; N. C. H. Dunbar, ‘The Significance of Military Necessity in the Law of War’, 67 *Juridical Review* (1955) 201. On the importance of military ‘manuals’ in international law-making, see W. M. Reisman and W. K. Leitzau, ‘Moving International Law from Theory to Practice: the Role of Military Manuals in Effectuating the Law of Armed Conflict’, in H. B. Robertson (ed.), *International Law Studies 1991* (The Law of Naval Operations) 1.

<sup>238</sup> See *supra* paras. 24-25.

<sup>239</sup> See *supra* paras. 20 *et seq.*

<sup>240</sup> McNair, *supra* note 111, 752 (Lord McNair uses the German terminology *Vereinbarungen*). See, also, Kunz, *supra* note 212, 44; D. Schindler, ‘Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts?’, in Gintner, *supra* note 2, 395.

<sup>241</sup> See Triepel, *supra* note 119, 88, saying that: ‘Ist durch Vereinbarung ein Rechssatz geschaffen worden, so kann er auch nur durch Vereinbarung wieder aufgehoben werden’. See, also, Klein, *supra* note 17, 78.

<sup>242</sup> Dr. Silja Vöneky seems to use this terminology in almost the same way to mean ‘environmental treaties’ in English. On this point, see Vöneky (2001), *supra* note 235, 2 (referring to Birnie and Boyle, *supra* note 76) and 76 *et seq.* If the term is to be employed — as an *autonomous* or *separate* legal concept — *at all*, logically speaking, the very unusual term ‘*kriegs-umweltsvölkerrechtliche Verträge*’ (wartime environmental treaties) may also have to be defined.

It is not certain, for instance, that to which category the 1954 UNESCO Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocols belong. See Sands, *supra* note 98, 312. Texts reproduced in Roberts and Guelff, *supra* note 36, 372-3, and 38 *ILM* (1999) 769. On the scope of these instruments, see, also, A. Gioia, ‘The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to the 1954 Hague Convention’, XI *Italian Yearbook of International Law* (2001) 25, 30-1.

<sup>243</sup> Vöneky (2000), *supra* note 235, 205 *et seq.* and 224; *idem* (2001), *supra* note 235. On the whole, his arguments rely upon an ‘Analogy’ (*analoge Anwendung*) in the science of International Law between environmental treaties and other international treaties (e.g., human rights treaties) and, therefore, Dr. Vöneky does not necessarily deal directly with the changing judicial nature of international régimes or *Vereinbarungen*. On the Analogy in the science of International Law, see, especially, Bleckmann, *supra* note 57, 92 *et seq.* (with further references); H. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law – with special reference to international arbitration* (1927).

<sup>244</sup> See *supra* paras. 22 *et seq.*

<sup>245</sup> Even during the World War II, for example, the following international entities were able to continue their work: the International Union for the Publication of Customs Tariffs (located in occupied Brussels, Belgium); the Bureau of Weights and Measures (located in occupied France at Sèvres); and the International Institute of Agriculture (located in Rome, Italy). The United States continued to receive publications by the International Institute of Agriculture, even though Italy was an enemy State of the USA. No State lost its membership. Dr. McIntyre notes that: ‘The convention of 1905 and the Institute it created continued to exist throughout the war and only terminated when a subsequent treaty brought them to an end’. For a comprehensive review, see, in particular, McIntyre, *supra* note 202; H. J. Tobin, *The Termination of Multipartite Treaties* (1933) 78-79 *esp.* Dr Ränk (*supra* note 217) tells us that ‘non-political’ treaties, including unions, generally remain in effect.

<sup>246</sup> For a doctrinal analysis, see, especially, K. Strupp, ‘Internationale Verwaltungsgemeinschaften’, in *idem*, *supra* note 25, Vol. 1, 573, 576 (*Einfluß des Kriegs auf bestehende VG*); Rühlend, *supra* note 223, 98-100. See, also, Rapisardi-Mirabelli, *supra* note 135, 381 *et seq.*

<sup>247</sup> See, e.g., Delbrück, *supra* note 222, 312; Schindler, *supra* note 240, 395; D. Alland, ‘Droit des traités’, in *Droit international public* (2000) 256; I. Dettler, *The Law of War* (2000) 346-8. Cf. Bastid, *supra* note 55, 214, who seems to indicate the possibility of

On this point, it is worth remembering that Article 6 of the Resolution on 'the effects of armed conflicts on treaties' adopted by the *Institut de droit international* (1985) states that '[a] treaty establishing an international organization is *not* affected by the existence of an armed conflict between any of its parties'.<sup>248</sup>

### C *International Régimes in Action*

#### 1 *International Régime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer*

38. One of the most successful<sup>249</sup> international régimes in the area of *global* environmental protection is the international régime for the protection of the stratospheric ozone layer (hereafter referred to as 'the ozone layer protection régime').<sup>250</sup>

39. There is no doubt that this régime has provided, to a greater or lesser extent, a helpful model for the treaties on global warming:<sup>251</sup> the use of a formal non-compliance procedure;<sup>252</sup> the approval of the common-but differentiated responsibility<sup>253</sup> (or responsibilities) between developed and developing countries; and the implementation of financial assistance and bilateral or multilateral technology transfers and of joint implementation. Professor Lang has noted that, among some major selected environmental agreements, this régime seems most strongly to deviate from *traditional* international law concepts.<sup>254</sup>

Significantly, the ozone layer protection régime has recently began to build up a connection with the global warming treaties (or régime(s)) and now it deals with issues relating to *non-ozone* depleting substances (ODSs<sup>255</sup>) having high global warming effects: hydrofluorocarbons (HFCs) and perfluorocarbons (PFCs)<sup>256</sup> designated, by the 1997 Kyoto Protocol (Annex A)<sup>257</sup> as greenhouse gases (GHGs) (e.g., Decision X/16 on the Implementation of the Montreal Protocol in light of the Kyoto Protocol<sup>258</sup>).

---

suspension.

<sup>248</sup> Res. adopted by the Institute at its Helsinki Session August 20-28 1985, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 61, Tome II (1985) 280 (italics supplied). Cf. Article 10 of a draft resolution in *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 61, Tome I (1985) 27.

<sup>249</sup> See Yoshida, *supra* note 99, 279 *et seq.*; Andersen and Sarma, *supra* note 1, 346 *et seq.* Political scientists also take a similar view. See, e.g., H. Breitmeier, 'Entstehung und Wandel des globalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht', in Gehring and Oberthür, *supra* note 15, 39-43; J. Wettstad, 'The Vienna Convention and Montreal Protocol on Ozone-Layer Depletion' in *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (2002) 145.

<sup>250</sup> See Yoshida, *supra* note 99; UNEP/OzL.Pro.7/TNF.1 (Proceedings of the International Workshop on the Ozone treaties and Their Influence on the Building of International Environmental Regimes coordinated by Professor Winfried Lang, Vienna, 4 December 1995) 2 *et seq.*

<sup>251</sup> On this point, see S. Oberthür and H. E. Ott, *The Kyoto Protocol* (1999) 282; Lang (1991/92), *supra* note 2, 174 (noting that: 'The ozone depletion is not only a model for the regime on global warming but also a part of it, because chlorofluorocarbons play a major role in global warming'); Benedick *supra* note 1, 327-8; P. G. Le Prestre, J. D. Reid and E. T. Morehouse, 'The Montreal Regime: A New Model for International Cooperation on Global Environmental Issues?', in *Protecting the Ozone Layer: Lessons, Models, and Prospects* (1998) 1; Sand, 'The Montreal Regime: Sticks and Carrots', in *ibid.*, 108. For a recent analysis, see L. Thoms, 'A Comparative Analysis of International Regimes on Ozone and Climate Change with Implications for Regime Design', 41 *Columbia Journal of Transnational Law* (2003) 795.

<sup>252</sup> See G. Loibl, 'Compliance with International Environmental Law – The Emerging Regime under the Kyoto Protocol', in W. Benedek, H. Isak and R. Kicker (eds), *Development and Developing International Law European Law* (1999) 268 *et seq.*; M. A. Fitzmaurice and C. Redgwell, 'Environmental Non-Compliance Procedures and International Law', XXXI *NYIL* (2000) 35.

<sup>253</sup> On this concept, see Bimie and Boyle, *supra* note 98, 100-4; C. Redgwell, *International Trusts and Environmental Protection* (1999) 140-2; B. Kellersmann, *Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt* (2000) Ch. 2 and 7.

<sup>254</sup> W. Lang, 'Die Abwehr weiträumiger Umweltgefahren, insbesondere durch internationale Organisationen', in *Umweltschutz im Völkerrecht und Kollisionsrecht* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 32) (1991) 57, at 63 *et seq.*

<sup>255</sup> Such substances controlled by the Montreal Ozone Protocol include chlorofluorocarbons (Ann. A/Group I), halons (Ann. A/Group II), other fully halogenated CFCs (Ann. B/Group I), carbon tetrachloride (Ann. B/Group II), 1,1,1-trichloroethane (Ann. B/Group II), HCHCs (Ann. C/Group I), HBFCs (Ann. C/Group II), bromochloromethane (Ann. C/Group III) and methyl bromide (Ann. E/Group I).

<sup>256</sup> HFCs and PFCs are used, in many contracting parties, as substitutes for ODSs.

<sup>257</sup> Text reproduced in 37 *ILM* (1998) 22.

<sup>258</sup> UNEP/OzL.Pro/10/9 (3 December 1998), 30-1, reproduced in UNEP, *Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer* (2003) 273-4; UNEP/OzL.Pro/10/Results, 1. See, also, Yoshida, *supra* note 156, at 284-6.

However, as far as the purpose of this article is concerned,<sup>259</sup> it will be sufficient here to briefly summarize some of this régime's aspects.<sup>260</sup>

40. The ozone layer protection régime is created by the 1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer<sup>261</sup> and its 1987 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer.<sup>262</sup> In spite of early skepticism posed by some developing countries,<sup>263</sup> as of 20 January 2004, 187 countries have ratified the Convention and 186 have ratified the Protocol.<sup>264</sup> It is important to note that this includes *all* the developed countries — some of which initially rejected any legally binding control measures (!)<sup>265</sup> — and most of the developing countries, including Brazil, China and India.

As far as developing countries are concerned, this near universal adherence to the ozone régime has been found to correlated with the stringent trade restrictions on ODSs provided for in Article 4 of the Montreal Protocol.<sup>266,267</sup> When the trade controls for non-parties fully came into force (during the period from mid-1990 to mid-1993), the number of developing countries that ratified the Protocol roughly doubled.<sup>268</sup> In this respect, of course, the value of the Multilateral Fund (MLF),<sup>269</sup> established under Article 10 of the Montreal Protocol, should not be underestimated.

41. To date, the ozone layer protection régime has the following organs: the Conference of the Parties to the Vienna Ozone Convention,<sup>270</sup> subsidiary bodies of the Conference,<sup>271</sup> the Ozone Secretariat for the

---

<sup>259</sup> See *supra* para. 3.

<sup>260</sup> For a comprehensive review, see J. Brunnée, *Acid Rain and Ozone Depletion: International Law and Regulation* (1989) Ch. 6; Yoshida, *supra* note 99; Ott, *supra* note 13; Lang (1989), *supra* note 2, 103-10; S. Oberthür, *Umweltschutz durch internationale Regime: Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen* (1997) Ch.3.

<sup>261</sup> Text in UNEP, *supra* note 258, 37. For a detailed analysis, see, e.g., Yoshida, *supra* note 99, 45-80.

<sup>262</sup> Adjusted and amended by the Second Meeting of the Parties (London, 27-29 June 1990) and by the Fourth Meeting of the Parties (Copenhagen, 23-25 November 1992) and further adjusted by the Seventh Meeting of the Parties (Vienna, 5-7 December 1995) and further adjusted by the Ninth Meeting of the Parties (Montreal, 15-17 September 1997) and by the Eleventh Meeting of the Parties (Beijing, 29 November – 3 December 1999). Text in UNEP, *supra* note 258, 37. On the negotiation process of the Montreal Protocol, see, e.g., Yoshida, *supra* note 99, 83 *et seq.*

<sup>263</sup> See, e.g., Benedick, *supra* note 1, 100.

<sup>264</sup> Information provided by the Depositary, the United Nations Office of Legal Affairs, New York, as of 23 August 2004 *via* the UNEP Ozone Secretariat. The London Amendment is ratified by 174 countries; the Copenhagen Amendment by 162 countries; the Montreal Amendment by 119 countries; the Beijing Amendment by 78 countries.

<sup>265</sup> 'Because there remain a number of scientific uncertainties concerning the question of the depletion of the ozone in the stratosphere, we consider it premature to take regulatory measures, in the form of a treaty, for the protection of the ozone layer, which would impose legal obligations upon the contracting parties'. Text submitted at the UNEP *Ad Hoc* Working Group of Legal and Technical Experts for the Elaboration of a Global Framework Convention for the Protection of the Ozone Layer (Stockholm, 20-29 January 1982) in UNEP/WG.69/CRP.1 (22 January 1982), para. 4.

<sup>266</sup> See, e.g., R. Twum-Barima and L. B. Campbell, *Protecting the Ozone Layer through Trade Measures: Reconciling the Trade Provisions of the Montreal Protocol and the Rules of the GATT* (1994) 99-101. See, also, W. Lang, 'Trade Restrictions as a Means of Enforcing Compliance with International Environmental Law: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer', in R. Wolfrum (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?* (1996) 272; D. Brack, 'The Use of Trade Measures in the Montreal Protocol', in Prestre, Reid and Morehouse, *supra* note 251, 101-2; S. Schuppert, *Neue Steuerungsinstrumente im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Montrealer Protokolls und des Klimaschutzmenübereinkommens* (1998) 159-60.

On the relationship between trade restrictions under environmental treaties and the GATT/WTO, see, in particular C. Redgwell, 'Trade Measures and Environmental Protection', in J. A. McMahon (ed.), *Trade and Agriculture: Negotiating a New Agreement?* (1992) 433.

<sup>267</sup> Professor Lang suggests that the trade restrictions adversely affect the rule *pacta tertiis*. *Supra* note 254, 66.

<sup>268</sup> Benedick, *supra* note 1, 243. The number of ODS manufactures are limited (e.g., DuPont) and many countries were dependent on its imports. See, e.g., P. M. Haas, 'Banning chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone', 46 *International Organizations* (1992) 187, 197; Andersen and Sarma, *supra* note 1, 353.

<sup>269</sup> See, also, Decisions II/8 and IV/18. See, in detail, Yoshida, *supra* note 99, Ch. 6; T. Gehring, *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance* (1994) 287 *et seq.* For related decisions by the Meeting of the Parties, see UNEP, *supra* note 258, 226 *et seq.*

<sup>270</sup> Art. 6. See Yoshida, *supra* note 99, 74-5. Its decisions are reproduced in UNEP, *supra* note 258, 16-34.

<sup>271</sup> The Bureau and a Meeting composed of (a) Government Atmospheric Research Managers and (b) Government Research Managers of research related to health and environmental effects of ozone modifications. See Decision I/6.

Convention and for the Protocol;<sup>272</sup> the Meeting of the Parties to the Montreal Protocol;<sup>273</sup> the Implementation Committee<sup>274</sup> of the non-compliance procedure (1998);<sup>275</sup> the MLF<sup>276</sup> and its Executive Committee;<sup>277</sup> the MLF Secretariat,<sup>278</sup> and other subsidiary bodies.<sup>279</sup>

42. It is quite obvious that the ozone layer protection régime serves the general interests of the international community.<sup>280</sup> During the negotiations of the 1985 Vienna Ozone Convention held on the tenth anniversary of the United Nations Conference on the Human Environment<sup>281</sup> (UNCHE) in Stockholm, one Swedish delegate suggested that:

‘The serious hazards to all mankind [*sic*] and to the biological production, capacity of the earth, which would result from a depletion of the ozone layer, were truly global threat and must therefore be a matter of global concern. If and when a global convention for the protection of the ozone layer came into force, it would represent a major break-through in international environmental co-operation, in the sense that the world community would have declared its determination to take action before a serious global environmental threat materialized’.<sup>282</sup>

In addition, albeit the texts of neither the Convention nor the Protocol refer to a ‘common concern’ of mankind<sup>283</sup>, it is only logical to treat ‘the ozone layer’<sup>284</sup> as having this new legal status.<sup>285</sup>

## 2 Chemical Weapons Convention Régime\*

43. It was not until the conclusion and coming into force of the 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction<sup>286</sup> (hereafter referred to as the ‘CWC’) that an *international régime* on chemical weapons (CWs) came into existence. Now, many commentators regard the convention as a ‘régime’ in (the science of) international law.<sup>287</sup>

<sup>272</sup> Art. 7 (Convention) and Art. 12 (Protocol). See Yoshida, *supra* note 99, 75-7.

<sup>273</sup> Art. 11. For its functional developments, see Yoshida, *supra* note 99, 107-16.

<sup>274</sup> Decision II/5. See Yoshida, *supra* note 99, 190-95; UNEP, *supra* note 258, 187-90.

<sup>275</sup> Ann. II of the Report of the Tenth Meeting of the Parties, reproduced in UNEP, *supra* note 258, 295. For its operations, see, e.g., O. Yoshida, ‘Soft Enforcement of Treaties: The Montreal Non-Compliance Procedure and the Functions of the Internal International Institutions’, 10 *Colorado Journal of IELP* (1999) 95; Ehrmann, *supra* note 193, 182 *et seq.*

<sup>276</sup> On juridical personality, privileges and immunities, see Decision VI/16.

<sup>277</sup> Art. 10 para. 5. See, also, UNEP/OzL.Pro/ExCom/10/40, Ann. I, para. 27; Yoshida, *supra* note 99, 251-54.

<sup>278</sup> Ann. IX of the Report of the Fourth Meeting of the Parties, para. 18, reproduced in UNEP, *supra* note 258, 299. On the privileges and immunities, see Decision VI/16. See, also, Yoshida, *supra* note 99, 254-5.

<sup>279</sup> For example, the Bureau, the Open-Ended Working Group, the Technical and Economic Assessment Panel (TEAP), the Scientific Assessment Panel and the Environmental Effects Assessment Panel.

<sup>280</sup> See, in particular, Brunnée, *supra* note 260, 259-60; Redgwell, *supra* note 253, 184; Kiss and Shelton, *supra* note 98, 250 *et seq.*; Yoshida, *supra* note 99, 51-4.

<sup>281</sup> See, e.g., Bimie and Boyle, *supra* note 98, 38-40.

<sup>282</sup> UNEP/WG.69/10 (Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts for the Elaboration of a Global Framework Convention for the Protection of the Ozone Layer, Stockholm, 20-28 January 1982), para. 3 (emphasis deleted).

<sup>283</sup> See *supra* para. 25.

<sup>284</sup> It is defined as: ‘the layer of atmospheric ozone above the planetary boundary layer’ (Art. 1 para. 1 of the Convention).

<sup>285</sup> For an extensive discussion, see Yoshida, *supra* note 99, 60-2.

\* The author would like to thank Ms Lisa Woollomes Tabassi, Legal Officer, OPCW, for her helpful suggestions on a draft of this section (personal interview, 26 May 2004). He also has benefited from discussion with Professor Dr. Eric P. J. Myjer, of Utrecht University, Faculty of Law.

<sup>286</sup> Text reproduced in Tabassi, *supra* note 169, 4. It entered into force on 29 April 1997.

<sup>287</sup> See, in particular, M. Nishimura, ‘Kagaku Heiki Kinshi Jōyaku no Kinri Gimu Kōzō’ [The Chemical Weapons Convention as a Regime: Its Compliance Mechanism], 17 *Kokusai Kankeiron Kenkyū* [Studies on International Studies, Tokyo University] (2001) 1; J. B. Zucker, ‘The Instance of Chemical Weapons Control’, in T. M. Frank (ed.), *Delegating State Powers: The Effect of Treaty Regimes on Democracy and Sovereignty* (2000) 95. See, also, N. Ronzitti, ‘Relations between the Chemical Weapons Convention and Other Relevant International Norms’, in D. Bardonnnet (ed.), *La Convention sur l’interdiction et l’élimination des armes chimiques: une percée dans l’entreprise multilatérale du désarmement* (1995) 167, 180, who suggests that the CWC resembles a ‘self-contained régime’.

44. Prior to this global disarmament treaty, responding to chemical warfare,<sup>288</sup> the 1899 Hague Declaration concerning Asphyxiating Gases (IV/2),<sup>289</sup> the 1922 Treaty relating to the Use of Submarines and Noxious Gases in Warfare (Washington Treaty),<sup>290</sup> and the 1925 Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare<sup>291</sup> (hereafter referred to as the 1925 Geneva Protocol) had already been adopted<sup>292</sup> and, except for the 1922 Washington Treaty,<sup>293</sup> entered into force.

However, these classic instruments are *the law(s) of war* — or, strictly speaking, ‘the law(s) of The Hague’ concerning means and methods of warfare — which, although ‘multilateral’, are to be applied in bilateral relations (i.e., a multilateral treaty that is *bilateral*<sup>294</sup>) and, as has been already argued,<sup>295</sup> they are usually unable to establish international régimes in the present sense.

45. It is often said that the CWC is the first disarmament treaty (with a ‘compliance-control’ system) negotiated *completely* within a multilateral forum,<sup>296</sup> namely, the Conference on Disarmament<sup>297</sup>(CD) in which the US-Soviet co-chairmanship (!), which reflected the cold war tensions of the time, had been abolished.<sup>298</sup> Professor Serge Sur suggests that the CWC régime now constitutes an ‘ordre juridique propre’<sup>299</sup> or ‘l’avancée la plus remarquable sur le plan multilatéral’.<sup>300</sup>

As of 30 April 2004, 162 countries are State Parties to the CWC and, therefore, approximately eighty per cent of the countries in the world participate in this international régime, including the two largest possessors of CWs (the USA<sup>301</sup> and the Russian Federation<sup>302</sup>), the major chemical producing or exporting Western European countries, and many of the major developing countries with any notable chemical production capacity.<sup>303</sup>

---

288 On this subject, see, in particular, J. L. Kunz, *Gaskrieg und Völkerrecht* (1927); A. Boserup, *The Problem of Chemical and Biological Warfare* (1973); M. Bothe, *Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen: Kritische Würdigung und Dokumentation der Rechtsgrundlagen* (1973).

289 Text reproduced in Schindler and Toman, *supra* note 36, 105. It entered into force on 4 September 1900.

290 *Ibid.*, 877, Art. 5.

291 Text reproduced in Schindler and Toman, *supra* note 36, 115; Roberts and Guelff, *supra* note 36, 158.

292 See, also, the 1919 Versailles Peace Treaty (Art. 171).

293 The treaty did not enter into force. It is said that this is because of doubts concerning with the provisions on submarine warfare. See Oppenheim/Lauterpacht, *supra* note 209, 342. As far as France is concerned, its non-ratification was not necessarily concerned with Art. 5. Kunz, *supra* note 288, 48; Bothe, *supra* note 288, 100.

294 B. Simma, ‘From Bilateralism to Community Interest in International Law’, 250 *RdC* (1997) 220, 336. See, also, *idem*, above 158, 84 *et seq.*

295 See *supra* para. 28.

296 Department for Disarmament Affairs, *United Nations Disarmament Yearbook*, Vol. 25: 2000 (2001) 75. On the negotiation process of the CWC, see, e.g., Robinson, ‘The Negotiation on the Chemical Weapons Convention: a Historical Overview’, in M. Bothe, N. Ronzitti and A. Rosas (eds), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects* (1998) 22 *et seq.*; T. Bernauer, *The Chemistry of Regime Formation: Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons* (1993) 25-30.

297 The CD, established in January 1979, is now open to the five nuclear States and other thirty-five States. These countries belong to one of the following three categories: (i) the Group of 21 (non-aligned countries); (ii) the Group of Western States; and (iii) the Group of East European States of the former Socialist Group. For an overview, see Lang, ‘Abrüstungsfragen’, in F. Cede and L. Sucharipa-Behrmann (eds), *Die Vereinten Nationen: Recht und Praxis* (1999) 120-1.

298 On this point, see *World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1979* (1979) 516. During the Cold War period, genuine disarmament was out of question. H. Neuhold, ‘International Security and International Law: A Difficult Connection’, in G. Baechler and A. Wenger (eds), *Conflict and Cooperation: The Individual between Ideal and Reality – Festschrift in honor of Kurt R. Spillmann* (2002) 235.

299 S. Sur, ‘Conclusions générales’, in Bardonnnet, *supra* note 287, at 616-7.

300 S. Sur, ‘Droit de la paix et de la sécurité internationales’, in Combacau and Sur, *supra* note 101, 694.

301 At the end of 2001, twenty-five per cent of the 31 279.74-tonne CW stockpile (as declared to the OPCW) had been destroyed. *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (2002) 686.

302 CW destruction assistance has provided by Canada, the EU, Finland, France, Germany, Italy, the Netherlands, Sweden, Switzerland, the USA and the UK. *Ibid.*, 691 *et seq.* For a discussion, see J. Hart and C. D. Miller, *Chemical Weapon Destruction in Russia: Political, Legal and Technical Aspects* (1998).

303 The following countries have not even signed: Angora, Antigua and Barbuda, Barbados, North Korea, Egypt, Iraq, Lebanon, Niue, Solomon Islands, Somalia, Syria and Vanuatu (as at 14 March 2004). At the First Review Conference, strong statements were

46. Under the CWC régime, each State Party undertakes, 'never under any circumstances',<sup>304</sup> not to develop, produce, acquire, stockpile, retain or transfer, directly or indirectly, 'CWs'<sup>305</sup>; not to use CWs; and not to assist or encourage others — including non-State actors — to engage in any activity prohibited by the Convention.<sup>306</sup> Parties will also destroy CWs, as well as CW production facilities, in all areas under their jurisdiction or control, or which they have left in the territory of another State Party (i.e., not the territory of a non-party).<sup>307</sup>

47.1 So far as the use of the weapons (including the prohibition of belligerent reprisals<sup>308</sup>) is concerned, the CWC is not a mere disarmament treaty régime:<sup>309</sup> it is, in a limited sense, the laws of chemical warfare developed from the 1925 Geneva Protocol, whereby the institution of belligerent reprisals has been legitimised by a number of reciprocal reservations<sup>310</sup>. (In contrast, the 1972 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological and Toxin Weapons and their Destruction does not contain a similar provision on the use of biological weapons (BW).<sup>311</sup>)

47.2. However, it must be said, as Professor Christopher Greenwood points out, that the CWC régime does not affect the right of States to retaliate 'by other means'.<sup>312</sup> In addition, since the CWC in itself does not limit the obligations undertaken under the Geneva Protocol,<sup>313</sup> such reservations regarding reprisals are still valid.<sup>314</sup>

48. It is worth noting that, similar to the ozone layer protection régime,<sup>315</sup> international trade in certain chemicals between Parties and non-Parties to the CWC régime has also been restricted: (i) 'Schedule 1 chemicals'<sup>316</sup> may not be transferred to non-parties,<sup>317</sup> (ii) 'Schedule 2 chemicals'<sup>318</sup> may not be transferred to or received from non-parties after the entry into force of the CWC (i.e., 29 April, 2000),<sup>319</sup> and (iii) the

---

made by the USA. See US Delegation to the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, 'United States of America National Statement to the First Review Conference of the Chemical Weapons Convention by Assistant Secretary of State for Arms Control, S. G. Rademaker', 28 April 2003.

<sup>304</sup> A Commentary notes that: 'The wording excludes any justification for such activity, whether for self-defence in the case of attack with those weapons or in other exceptional circumstances'. Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 13 (3.1 on undertaking under subparagraph 1(a)). See, also, L. Tabassi, 'Impact of the CWC: Progressive Development of Customary International Law and Evolution of the Customary Norm against Chemical Weapons', *Quarterly Journal of the Harvard Sussex Programme on CBW Armament and Arms Limitation*, No. 63 (March 2004) 2 *et seq.*

<sup>305</sup> Art. II defines CWs as: 'Toxic chemicals and their precursors, except where intended for purposes not prohibited under this Convention, as long as the types and quantities are consistent with such purposes'.

<sup>306</sup> Art. I, para. 1. However, a prohibition of use of chemical weapons was not agreed by the early 1980s. See CD/CW/WP.19 (23 April, 1981), Ann. I; CD/CW/WP.33, para. 2 (28 April 1982).

<sup>307</sup> Art. I, paras. 2, 3 and 4.

<sup>308</sup> On the notion of belligerent reprisals, see Yoshida, *supra* note 67; *idem*, 'Senji-Fukkyū' [Belligerent Reprisals], in Nihon Kokusaihō Gakkai [Japanese Society of International Law] (ed.), *Kokusai-Kankei-Hō Jiten* [Encyclopedia of International Relations Law] (2005, forthcoming). But cf. É. David, *Principes de droit des conflits armés* (2002) 399.

<sup>309</sup> See, especially, E. P. J. Myjer, 'Means and Methods of Warfare and the Coincidence of Norms between the Humanitarian Law of Armed Conflict and the Law of Arms Control', in Heere, *supra* note 19, 374 *et seq.*

<sup>310</sup> Such reservations are reproduced in Roberts and Guelff, *supra* note 36, 165-7. Under the CWC, reservations to its Articles are prohibited (Art. XXII).

<sup>311</sup> See, in detail, A. Z. Borda, 'The Threat and Use of Chemical and Biological Weapons under International Law' (unpublished Ph.D. dissertation, Malta University) (on file with author) (2003) 34 *et seq.*; N. A. Sims, *The Evolution of Biological Disarmament* (2001) 152-3.

<sup>312</sup> C. Greenwood, 'The Law of Weaponry at the Start of the New Millennium', in M. N. Schmitt and L. C. Green (eds), *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millennium* (1998) 212. See, also, Sur, *supra* note 299, 617.

<sup>313</sup> Art. XIII.

<sup>314</sup> It is interesting, however, that France excluded such reservation at the time of the Gulf War. Sur, *supra* note 300, 694. For other countries, see Sims, *supra* note 311, 152-7.

<sup>315</sup> Art. 4 of the Montreal Protocol. See *supra* para. 40.

<sup>316</sup> Ann. on Chemicals in Tabassi, *supra* note 169, 33-4; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 254-5.

<sup>317</sup> Verification Ann., Part VI, B 3 and 4 in Tabassi, *supra* note 169, 80; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 413.

<sup>318</sup> Ann. on Chemicals in Tabassi, *supra* note 169, 34-5; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 255-6.

<sup>319</sup> Verification Ann., Part VII, paras. 31 and 32 in Tabassi, *supra* note 169, 87-8; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 432.

transfer of 'Schedule 3 chemicals'<sup>320</sup> to non-parties are subject to the same restrictions as are Schedule 2 chemicals (during the interim period before 29 April 2000) and the Conference of the States Parties is to consider 'the need to establish other measures'.<sup>321</sup>

These trade restrictions on the scheduled chemicals have been one of the important reasons that some developing countries — for example, Algeria, Morocco, Tunisia and South Africa<sup>322</sup> — decided to join in the CWC régime. For other developing countries which have limited or no trade in these chemicals, Articles X and XI regarding 'assistance'<sup>323</sup> or protection against CWs and technology transfers have provided a great incentive to ratify the Convention.<sup>324</sup> It seems therefore, as with the cases of the Tlatelolco Treaty<sup>325</sup> and of the ozone layer protection régime<sup>326</sup>, that the parties to the CWC régime have tried to achieve the stated objectives of the convention in its Preamble without any violation of the *pacta tertiis* principle.

49. 'Compliance-control'<sup>327</sup> with the CWC régime has been administered by the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)<sup>328</sup> located in The Hague, the Netherlands. This international organization<sup>329</sup> was established 'to achieve the object and purpose of this Convention, to ensure the implementation of its provisions, including those for international verification of compliance with it, and to provide a forum for consultation and co-operation among States Parties'.<sup>330</sup> It is said that the OPCW is the first global organization created exclusively for supervising an arms-control treaty.<sup>331</sup>

It is composed of (i) the Conference of States Parties,<sup>332</sup> (ii) the Executive Council<sup>333</sup> (iii) the Technical Secretariat,<sup>334</sup> and (iv) other subsidiary organs such as the Scientific Advisory Board,<sup>335</sup> the Confidentiality Commission<sup>336</sup> and the Advisory Body on Administrative and Financial Matters<sup>337</sup>.

In over 1,000 chemical weapons-related inspections, the OPCW have verified the destruction of more than 8.5 million munitions and containers, as well as over 8,600 metric tonnes of chemical agent.<sup>338</sup> All of the 64 chemical weapons production facilities — declared by 12 State Parties — have been deactivated, destroyed

<sup>320</sup> Ann. on Chemicals in Tabassi, *supra* note 169, 35-6; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 256-7.

<sup>321</sup> Verification Ann., Part VIII, paras. 26 and 27 in Tabassi, *supra* note 169, 91; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 449. At the time of writing, 'other measures' have not been adopted. For further details, see N. Ronzitti, 'Economic and Technological Development and Trade in Chemicals', in Bothe, Ronzitti and Rosas, *supra* note 296, 533.

<sup>322</sup> I. Anthony and J. P. Zanders, 'Multilateral Security-Related Export Controls', in *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security* (1998) 391.

<sup>323</sup> See Art. X para. 1.

<sup>324</sup> Anthony and J. P. Zanders, *supra* note 322, 392.

<sup>325</sup> See *supra* para. 14.

<sup>326</sup> See *supra* para. 40.

<sup>327</sup> See *supra* para. 30. In the context of the CWC, see, in particular, E. P. J. Myjer, 'Supervisory Mechanism and Dispute Settlement', in J. Dahlitz (ed.), *Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes* (1994) 149; Nishimura, *supra* note 287; *idem*, 'Constraint on the Sovereignty in Disarmament Treaty – A Legal Analysis of the Chemical Weapons Convention', in H. M. Hensel (ed.), *Sovereignty and the Global Community* (2004) 55.

<sup>328</sup> For an overview, see Bardonnat, *supra* note 287; A. de Guttry, 'the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons', in Bothe, Ronzitti and Rosas, *supra* note 288, 119.

<sup>329</sup> See *supra* note 105.

<sup>330</sup> Art. VIII, para. 1.

<sup>331</sup> See E. P. J. Myjer (ed.), *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention: Obligations Inter Se and Supervisory Mechanisms* (2001) 61 *et seq.* The IAEA, which was established by its own constitutive instrument of 1956, is an 'international disarmament organization' (→ *supra* note 105) of a more general character. See N. Pelzer, 'IAEA-International Atomic Energy Agency', in Wolfrum, *supra* note 6, Vol. 1, 646.

<sup>332</sup> Art. VIII, B.

<sup>333</sup> Art. VIII, C.

<sup>334</sup> Art. VIII, D.

<sup>335</sup> Art. VIII, B (paras. 21(h) and 45). Its Terms of Reference and Rules of Procedure are reproduced in Tabassi, *supra* note 169, 486 *et seq.*

<sup>336</sup> Ann. on the Protection of Confidential Information, para. 23 in Tabassi, *supra* note 169, 105 *et seq.*; Krutzsch and Trapp, *supra* note 42, 507 *et seq.* Its Rules and Operating Procedures are reproduced in Tabassi, *supra* note 169, 494 *et seq.*

<sup>337</sup> See Regulation 15.1 of the OPCW Financial Regulations (C-I/Dec.3) 'Establishment of the Advisory Body on Administrative and Financial Matters' (EC-II/DEC.1) in Tabassi, *supra* note 169, 513-4. Its Rules of Procedure in *ibid.*, 514-6.

<sup>338</sup> OPCW, 'Chemical Weapons Ban enters Eighth Year', Press Release (The Hague, 29 April 2004).



or converted. OPCW inspectors also inspected declared chemical industrial sites in over 650 industrial inspections in 63 States Parties to ensure that these facilities do not engage in any activity that is prohibited by the Convention.<sup>339</sup> By the time of writing, no request has been made for ‘challenge inspections’.<sup>340341</sup>

50. It is often said that the law of arms control is applicable only in peacetime. For instance, Dr Henri Meyrowitz has noted, in his pioneering monograph, that ‘le droit du désarmement s’applique *dans la paix*, le droit de la guerre, *dans la guerre*’.<sup>342</sup> However, as we have seen, it must be said that the CWC as an *international régime* will remain in effect even in time of armed conflict.

### 3. Outlook

51. There are now two classes of ‘international régimes’ in (the science of) international law: (a) ‘objective’ territorial régimes (*Statusverträge*)<sup>343</sup> created, mostly, for the old European public order<sup>344</sup> and (b) international régimes for ‘international public order’<sup>345</sup>, which we have considered in this article.

52. Interestingly, Professor Ingrid Detter de Lupis once noted that:

{[I]n International Law the term ‘regime’ has been used for long in a different way to loosely describe [*sic*] the mere collective regulation of certain factual situations [...] one also speaks of ‘the regime of treaties’ and of other areas without territorial connections’.<sup>346</sup>

However, in light of the recent development of international law started at the end of the last century (e.g., the evolution of global environmental treaties represented by the ozone conventions<sup>347</sup> and the chemical weapons convention<sup>348</sup>), it is now possible, as we have seen, to identify *international régimes* in the latter sense (b).

In addition, the preceding analysis should have answered, albeit not altogether satisfactorily, the three questions posed in the Introduction.<sup>349</sup>

53. International régimes are, in short, a new specimen of *Staatenverbindungen*<sup>350</sup> in modern international law (*organisierte Staatenverbindungen* based on *Vereinbarungen*<sup>351</sup>) that is not abrogated by the outbreak of war or armed conflict.<sup>352353</sup>

54. The impact this notion will have on the changing structure of international law — particularly that of ‘the Law of International Organizations’ *as a whole*, cannot be ignored and, as we have seen, its symptoms

---

339 *Ibid.*

340 Art. IX, paras. 8-25.

341 This may be partly due to the fact that the OPCW Technical Secretariat has contributed to ‘dispute avoidance’ in the context of arms control. See Art. VIII, para. 40.

342 H. Meyrowitz, *Les armes biologiques et le droit international – Droit de la guerre et désarmement* (1968) 134 (italics supplied).

343 Paras. 7-10.

344 For instance, the Åland Islands case, *supra* note 46. ‘The intention was to make the Convention concerning the demilitarization of the Åland Islands into “European Law” just as other provisions did in the case of the Treaty of 1856 [...] Indeed the Powers have, on many occasions since 1815, and especially at the conclusion of peace treaties, tried to create true objective law, a real political status the effects of which are felt outside the immediate circle of contracting parties’ (italics supplied). *Ibid.*, at 17 (‘European character of the Convention’). See, also, *supra* para. 26.

345 Jaenicke (1967), *supra* note 159. See, also, Kotera, *supra* note 155, 196 *et seq.*

346 Ingrid Detter de Lupis, *The Concept of International Law* (1987) 40.

347 *Supra* paras. 38-42.

348 *Supra* paras. 43-49.

349 *Supra* paras. 3.

350 See Kunz, *supra* note 133, 61 *et seq.* *Supra* para. 22.

351 Strupp, *supra* note 151. *Supra* para. 23.

352 *Supra* paras. 33-37.

353 At the beginning of the last century, international unions (→*supra* paras. 22-23) were regarded as a new form of *Staatenverbindungen*. See Kunz, *supra* note 133, 388.

have already appeared in the teachings of some publicists.<sup>354</sup>

It must be said, therefore, that intensive studies on *international régimes* are now necessary.<sup>355</sup>

---

<sup>354</sup> See, again, *Bowett's International Institutions*, *supra* note 26.

<sup>355</sup> Professor Joseph Gabriel Starke suggests: 'In one exceptional case, juristic opinion does assume importance. Where there are no established customary or treaty rules in regard to a particular matter, recourse may be had to juristic opinion as an independent 'source', in addition to the views expressed in decided cases or in diplomatic exchanges'. *Introduction to International Law* (1967) 50, also cited in A. Bleckmann, *Die Funktionen der Lehre im Völkerrecht* (1981) 7-8.