

トランスナショナルネットワークの構造と その形成過程

—被害者補償要求ネットワークを事例に—

The Structure of Transnational Advocacy Networks and
their Formation Process:

the Case of Transnational Reparations Requirements Network

古内 洋平

Yohei FURUUCHI

はじめに

国際関係論では、アクターの行動を制約・促進する国際規範の生成や普及が研究されてきた。特に人権分野では、NGO や国際機構などによる越境ネットワーク、いわゆる TAN (transnational advocacy networks) が注目された。それは、TAN の形成が人権規範を拒否する政府の態度や行動を変え、ひいては国際人権規範の普及に貢献するとみなされたからである。

これまでの TAN 研究は、ネットワーク全体を一枚岩のアクターとみなし、ネットワーク外部のアクターに与える影響を分析してきた。これに対して、近年、TAN 内部の構造に関する研究が登場している。これらはネットワーク分析の概念を用いて、構造の特徴、構造が内部アクターの権力関係に及ぼす影響、TAN の維持・拡大にとって効果的な構造のあり方などを分析している。これらは、TAN の内的環境に注目した研究といえる¹。

これらの研究から、TAN の構造には複数のパターンが存在することが分かっている。しかし、なぜある TAN は特定の構造を持ち、他は別の構造を持つのか、その違いを生み出す要因は明ら

かにされていない。後述するように、構造の違いは TAN の規範形成能力に影響を与えるため、その要因を明らかにすることは国際規範の普及を考える上で重要である。

本稿の目的は、「機会の国際的分布」の概念を導入することで、TAN の構造を決定する要因を明らかにすることである²。具体的には、重大な人権侵害の被害者に補償を要求する TAN（本稿では「被害者補償要求ネットワーク」と呼ぶ）を事例に、構造の特徴と、それを持つに至った過程を明らかにする。

本稿では、まず、ネットワーク分析における構造アプローチを概観し、TAN の構造を二つの理念型に分類する（第 1 節）。次に、構造はネットワーク外部の「機会の国際的分布」に影響を受けて形成されることを説明する（第 2 節）。それを確かめるために、被害者補償要求ネットワークの事例を分析する（第 3 節）。最後に、ネットワーク分析の視点から被害者補償要求ネットワークの今後を展望する。

1 ネットワーク分析から見た TAN の構造的特徴

(1) 二つのアプローチ

ネットワーク分析は、物理学、生物学、情報科学、経済学、社会学などで行われてきた。国際関係論においては、ケーラー (Miles Kahler) が、「アクターとしてのネットワーク」と「構造としてのネットワーク」という二つのアプローチを提唱した³。前者は、物質的・非物質的なモノの持続的な交換によって結び付けられた複数のアクターをひとまとまりのアクターとみなす。ここでのネットワークは、国際的な変化や国内政策の変更等ある特定の共通目標を持ち、集合的行動を行う主体として認識される。これは既存の TAN 研究の一般的なアプローチだった。例えば、TAN を、特定の政府に圧力を加える一枚岩のアクターと見なして、TAN が政府の利益認識や行動を変える過程を分析する研究は既に数多

く存在している⁴。

これに対して後者の構造アプローチは、ネットワークの構造やその特質が、ネットワーク内の諸アクターの行為に体系的な影響を与えたり、ある特定の結果を生み出したりすると考える。このアプローチによれば、アクター同士のつながりが構造を作り、今度はその構造がアクターを制約したり、アクターにある種の行為を促すようになる。社会科学にとってこのアプローチが興味深いのは、ネットワークの構造的特徴がネットワーク内のアクター間の権力関係を決定したり、ネットワークの効率性（efficiency）や頑健性（robustness）に影響を与えるという点にあるだろう⁵。

しかし、後者の TAN 研究は少ない。例えば、構造アプローチによる研究としてレイク（David A. Lake）とウォン（Wendy H. Wong）の研究がある⁶。これは、国際人権 NGO アムネスティ・インターナショナルの大きな動員力と高い専門性の保持を、その構造から説明した研究である。しかしこの研究では、構造はアムネスティの成功を説明する独立変数として扱われており、ある特定の構造がどのような要因によって形成されたのかを明らかにしたわけではない。ネットワークの構造が TAN の成功／不成功を左右するとすれば、その構造がいかにして生まれるのかを知ることも重要であろう。

(2) TAN の構造的特徴

ネットワークは、結節点である「ノード (nodes)」と各ノードを接続する「つながり (links)」で構成されており、「ノード同士の相互接続の束」と定義される。社会的ネットワークにおいては、ノードとは個人や組織のことを指し、つながりとは個人や組織の間で知識・情報・金銭などの交換が行われていることを指す。また、ネットワークの構造は、「ノード同士の接続のパターン」と定義される⁷。ノードの数やノード同士の相互作用の頻度が異

なれば、異なる構造として識別されるため、一つひとつのネットワークはそれぞれ固有の構造を持つことになる。しかし、ネットワーク分析によれば、構造にはいくつかの理念型が存在する。一般的に社会的ネットワークの構造は「スモールワールド (small-world)」と「スケールフリー (scale-free)」という二つの理念型に分けられる⁸。

a スモールワールド・ネットワーク

スモールワールド・ネットワークの構造的特徴は、互いに強く結びついた多数のノードによるクラスター (clusters) が存在し、そのクラスター同士が少数のつながりで接続されていることである (図1)。現実の社会的ネットワークでは、アクターA と B の間、

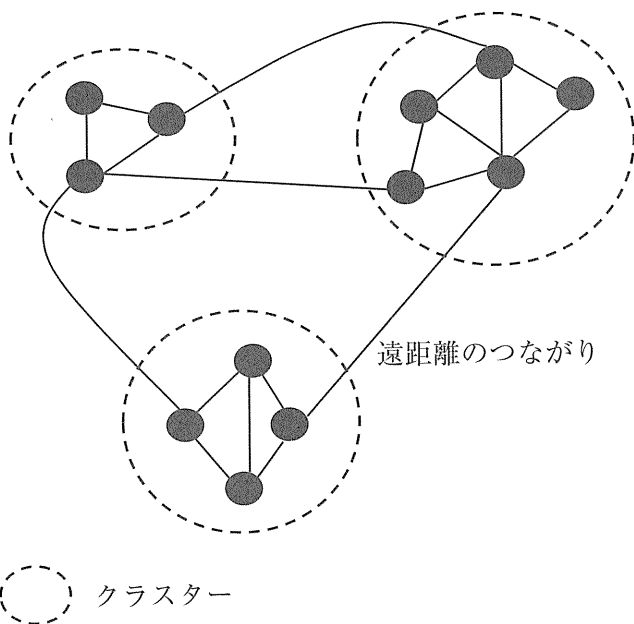


図1 スモールワールド・ネットワーク

出典 筆者作成

AとCの間につながりがある場合、BとCの間にもつながりがある確率が高い。そのような三者関係の集合をクラスターと呼ぶ。そして、異なるクラスターの間には少数の「遠距離のつながり」が存在すると、スモールワールド・ネットワークが出現する⁹。ワッツによれば、この遠距離のつながりが存在することで、情報がネットワーク全体に効率的に行き渡る。また、クラスター内のノード同士は三者関係を通じて互いに密に結びついているため、ひとつのノードの離脱や故障に対して頑健である。ただし、ネットワーク全体は、遠距離のつながりを持つノード（クラスター間の橋渡し役）の離脱や故障に対して脆弱である¹⁰。

この構造を持つ TAN としては、独立性の高い支部同士が緩やかに連携する組織形態をとるネットワーク型 NGO（例：国境なき医師団）や¹¹、単一の争点に関して形成されるキャンペーン型の国際ネットワーク（例：対人地雷禁止国際キャンペーン）であろう¹²。

b スケールフリー・ネットワーク

スケールフリー・ネットワークの構造的特徴は、きわめて少数のノードだけが多数のつながりを持つこと、それ以外のほとんどのノードは少数のつながりしか持たないことである（図2）。それは、航空路やインターネットのようなハブ＝スポーク型のシステムに似た構造となる。バラバシ（Albert-Laszlo Barabasi）によれば、ハブの役割を果たすノードから他のノードに情報が一斉に流れるため、ネットワーク内部に情報を行き渡らせるのに効率的であるという。また、ほとんどのノードが少数のつながりしか持っていないため、たとえそれらのノードのひとつが離脱や故障したとしてもネットワークそれ自体は維持されるため頑健性は高い。しかし、ハブの離脱や故障に対しては脆弱であり、その場合、ネットワークは決定的な損害を被る¹³。

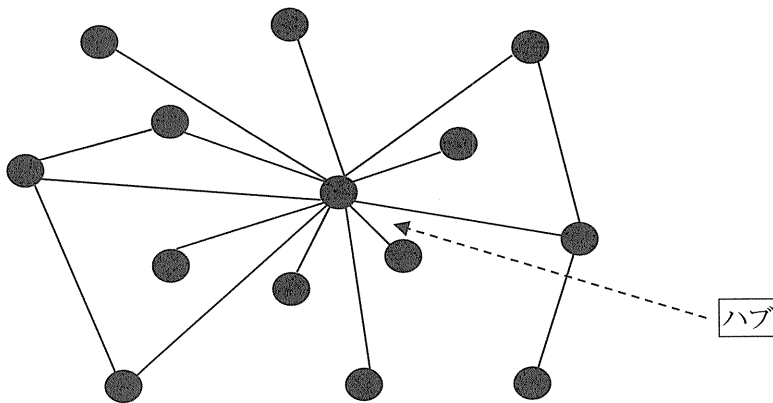


図2 スケールフリー・ネットワーク

出典 筆者作成

この構造の TAN としては、アジェンダ設定に関して強い権限を持つ本部と権限を持たない支部で構成されるネットワーク型 NGO を挙げることができる（例：アムネスティ・インターナショナル）¹⁴。

2 構造の形成過程と機会の国際的分布

アクターはその目的に応じてネットワークへの参加や離脱といった選択を自律的に行う。しかし、アクターはネットワークの構造を選択できない。なぜならアクターはネットワーク全体の構造に意識的ではないし、構造に影響を与えることを目的に行動していないからである。

では、なぜある TAN はスモールワールドの構造となり、別の TAN はスケールフリーになるのか。

(1) スモールワールド TAN の形成過程

a ナショナル、ローカルなコミュニティの存在

多くの社会的ネットワークは、ナショナルあるいはローカルな

レベルで、個人や組織がつながることで形成されている。これは、価値観や言語など共通の文化的背景を持つ人間同士がつながりやすいためである。同様に、人権や環境保護など規範的な目的を共有するアクターは日常的な情報交換などを通じてつながっているが、そのつながりはナショナル、ローカルなレベルであるほど密である。アクターは一般公衆が既に持っている共通感覚に自分たちの活動を関連付けて人々を動員するからである¹⁵。それに対して、国境を越えたつながりはあまり密にはならない。ナショナル、ローカルな共通感覚を使って国外の人々を動員するのは困難だからである。

b 特別な争点の出現

ある争点に関する国際的な関心が高まると、規範的な目標を共有するアクターはつながりを強化する。また、新規のアクターを動員して拡大することもある。その際に NGO などは、たいていナショナル、ローカルなレベルにおけるネットワークを強化したり、それを使って動員をかけるため、国内的な運動が開始される。これがネットワークのクラスターとなる。例えば、対人地雷廃絶を目標とするネットワークは、1990年代初めに、いくつかの欧米諸国におけるナショナル・キャンペーンとして開始された。

c 機会の国際的分散

では、クラスターは、どこに（どのような国に）できるのだろうか。第一に、クラスターができるか否かは、その国の政治的機会構造によって決まる。政治的機会構造とは、ナショナルレベルにおける活動家たちの集合行為の生成と発展を分析するために、社会運動研究で用いられてきた概念である。これは、政治システムの開放性、政治連合の安定性、政治的影響力を持つ同盟者の有無、運動が弾圧されるか促進されるかの見通しなど、社会運動外

部のさまざまな政治的・制度的なりソースの利用可能性を表した変数によって構成されている¹⁶。政治システムが開放的で、政治連合に亀裂が生じており、同盟者が存在し、運動が促進されると予想できるタイミングに、活動家たちに対して集合行為の「機会」が開かれる。機会が開かれているときに、アクターは互いのつながりを強化したり、他のアクターを動員して新たなつながりを増やそうとし、その結果、クラスターが生成する。

第二に、国家間の政治システムや権力構造には差異があるため、政治的機会構造が相対的に開かれている国もあれば閉じている国もある。開かれている国にはクラスターができやすく、閉じている国にはクラスターはできにくい。したがって、政治的機会の開かれた国の数が多いほど、つまり政治的機会が国際的に「分散」しているほど、それだけクラスターの数も多くなると推測できる。また、政治的機会構造の開閉を決定する変数は流動的であり、これまで閉じていた機会が新たに開く場合もある。このように政治的機会が開かれている国の数は増減するため、クラスターの数も増減する。

d 外部からの資源獲得の必要性

ナショナル、ローカルなレベルで形成された複数のクラスターは、資金や情報などの物理的資源獲得の必要性から、あるいは活動の正当性を確保する必要性から、国境を越えて互いにつながり合おうとする。しかし、コミュニティに根付いたアクターの大部分は、ナショナル、ローカルなレベルでの資源動員が可能であり、遠距離のつながりを持つ必要性は高くない。したがって、その結果、クラスター間の国境を越えるつながりは少数にとどまる¹⁷。

以上のように、規範的目標を持つ NGO などのアクターは、ナショナル、ローカルなレベルでコミュニティを形成しており、特別な争点の出現に刺激されてクラスターを構築する。そのような

クラスターは、政治的機会構造が開かれた国で構築されやすいため、機会の開かれた国が分散しているほどネットワークのクラスターの数は増える。そして、複数のクラスターの間で国境を越えたつながりができれば、スモールワールド・ネットワークの構造的特徴を持つ TAN が出現する。

(2) スケールフリーTAN の形成過程

a アクター間の能力の相違

現実の社会的ネットワークにおいて、ネットワークを構成するアクターの能力には差異がある。一般的に、能力の高いアクターは他のアクターを引き寄せるため、ハブになりやすい。能力の高さを測る基準はネットワークの種類によって異なる。

TAN を構成するアクターにとって重要な能力は、保有する情報や知識の質と量、政策決定への影響力であろう。あるイシューに関する大量で正確な情報や知識は、それを持つアクターの行動を正当化し、他のアクターを惹きつけるための重要な資源となる。また、アクターが持つ政策決定への影響力は、規範的な目標を実現する上での近道を提供するため、他のアクターにとって魅力的である。これらの能力の高いアクターはハブとなる可能性が高い。

b 先駆者の優位性

バラバシによれば、現実のネットワークは成長する。航空網やインターネットのように、ネットワークに新しいノードが加わり、それにともなって新しいつながりができるからである。この成長という要素を前提にすると、ネットワークに長く居る古参のアクターほどハブになりやすい。新入りのアクターは他のアクターからリンクしてもらう時間が相対的に少ないのに対して、古参のアクターはその後参加する全てのアクターからリンクしてもらえ可能性があるのである¹⁸。

TAN 研究においても、ある特定の争点への注目を促したり新しい規範的概念を提示する規範起業家 (norm entrepreneur) の重要性が指摘されてきた¹⁹。規範起業家とは、ある特定の争点を誰よりも早く「発見」した先駆者であり、それゆえネットワークのハブとなる可能性を持っている。

c コスト負担の意思

しかし、能力の高いアクターや先駆者であったとしても、ネットワークのハブになるとは限らない。ハブは、多くのつながりを確保・維持しなければいけない。そのために、新しい情報や知識を収集して他のアクターに供給したり、政策決定過程への影響力を保持し続けるなど、さまざまなコストがかかる。これらのコストを負担する意思がないのであれば、その魅力は低下し、つながりを持つインセンティブは薄れ、ハブになる可能性は低下する。したがって、あるアクターがハブになるには、ハブになることでコストに見合うだけの大きな利益を得られる見込みがある場合に限られる。

d 機会の国際的集中と優先的選択

社会的ネットワークにおいて、ハブは他のアクターに強制してつながりを増やすわけではない。ハブ以外のアクターは、その接続先を自律的に選択する。実際の社会的ネットワークでは、あるネットワークに新規参入するアクターは、すでに多数のつながりを持つアクターと結びつこうとする傾向がある（これを優先的選択と呼ぶ）。これが繰り返されると、多数のつながりを持つノードだけが、さらに多数のつながりを獲得することになる。

では、なぜハブ以外のアクターは優先的選択をするのか。特に TAN を形成するには、アクターが国境を越えてハブを優先的に選択することが必要であるが、その必要性はどこから生まれるの

か。多くの場合、NGO や活動家などのアクターは、ナショナル・ローカルなレベルでつながっている。それは、自らの規範的要求をまずは自国の政府や社会に求めるため、国境を越えてつながる動機を最初から持っているわけではないからである。NGO や活動家が国境を越えてつながる動機を持つとすれば、自国の政治的機会構造が閉じたことで、国内での活動が手詰まりに陥った場合であろう。したがって、政治的機会構造が閉じている国が多くなるほど、国境を越えてつながろうとする NGO や活動家の数も多くなる。

また、機会が閉じた国の NGO や活動家は、開かれた政治的機会構造を持つ国のアクターとつながろうとする。そのようなアクターにつながれば、自己の規範的目標を実現する上で、ブーメラン効果 (boomerang effect) を期待することができる²⁰。その結果、機会が開かれている国家の数が少ないほど、一部のアクターが優先的に選択され、つながりが集中することになり、そのアクターはハブになる。

このように考えると、政治的機会の閉じた国の数が大多数で、政治的機会の開かれた国の数が極端に少ない場合、つまり政治的機会が国際的に「集中」すると、優先的選択の結果ハブがつけられ、TAN はスケールフリー・ネットワークの構造的特徴を持つようになる。

以上から分かるのは、TAN の構造は、政治的機会の国際的分布によってかなりの程度決定されるということである。機会が国際的に分散していれば、クラスターの数は増える。もちろんクラスターが増えたとしても TAN ができあがるわけではない。クラスター間の国境を越えた遠距離のつながりが必要である。しかし、複数のクラスターの存在は、スモールワールド・ネットワークの前提条件である。他方、機会が国際的に集中している場合、ハブが生まれやすい。もっとも、そのアクターが、ハブとして TAN

を維持するだけのコスト負担の意思を持っていなければ、ハブとしての地位から降りてしまうだろう。しかし、ハブとなる可能性を持つアクターが生まれない限りは、スケールフリー・ネットワークは出現しない。

次節では、構造の二類型のうち、スケールフリーTANの事例研究を行う。その理由は、第一に、コスト負担するハブの存在がネットワークを持続可能なものにするからである。その分、他のTANよりも長期的な活動が可能となり、国際規範の普及に貢献すると考えられる。第二に、アジェンダ設定の権限がハブに集中するため、TAN内の規範競争を回避できるからである。これは、TAN外部のアクターに規範を説得し普及させる際には効果的な構造といえる。

3 被害者補償要求ネットワークの事例分析

(1) ネットワークの構造

本稿では、被害者補償要求ネットワークを、「過去に起きた人権侵害の責任を政府や企業に求める訴訟運動を通じて、被害者補償に関する専門知識や情報を参加アクターに供給し、補償実現の圧力をかける越境ネットワーク」と定義する。ここには、さまざまな国や地域で起きた人権侵害の被害者・遺族・子孫たち、支援NGO、人権問題専門の弁護士たち、関心を持つ政治家などが含まれる。

このネットワークは、少数の米国人権弁護士たちをハブとして、さまざまな国や地域で起きた人権侵害の被害者・遺族たちがそのハブに接続している。しかし、それぞれの被害者・遺族たちの間にはほとんどつながりはない。つまり、スケールフリー構造を持っている。

次項では、このネットワーク形成過程を、米国におけるハブの生成、被害者たちの優先的選択に注目して分析する。第一に、米

国の司法制度と司法文化、およびホロコースト財産返還訴訟の勝利によって、米国の政治的機会が開かれたことを説明する。次に、その後米国で提起された訴訟のうち、特にナチス強制労働訴訟とアパルトヘイト訴訟に焦点を当てて、それぞれの被害者たちにとって、人権侵害の責任国（ドイツと南アフリカ）の政治的機会が閉じられていたことを説明する。これらを説明することで、「機会の国際的集中」がこのネットワーク形成を促したことを指摘する。

(2) 米国の政治的機会構造

a 米国の司法制度と司法文化

なぜ米国の弁護士たちがネットワークのハブになったのか。その理由として、第一に、米国特有の司法制度の存在を挙げることができる。米国には、合衆国連邦法である外国人不法行為法 (Alien Tort Claims Act : ATCA) が存在する。これは、国際法の違反等の不法行為について連邦裁判所に提訴できる手段を、外国人に対して与えている。外国人不法行為法は1789年に制定され、その後200年近くの間には二回しか利用されなかった。しかし、1980年のフィラティガ事件²¹において、裁判所が国際法違反に関して外国人に損害賠償請求権を認めて以来、拷問、戦後補償、児童労働・強制労働などの主に国際人権問題に関する訴訟で頻繁に援用されるようになった²²。特に、1995年にアメリカ連邦控訴裁判所がカディチ対カラジッチ事件²³において、民間人や企業に対しても国際法上の違反行為の責任を問うことができると判断して以来、国際法違反に関連して企業を提訴するケースが増加した。たとえば、1996年から2000年までの間に、第二次世界大戦中の人権被害に関する訴訟だけで75以上も提起されている²⁴。また、米国には、集団訴訟と呼ばれる訴訟形式が存在する。これは、原告が自分自身だけでなく、同じ被害状況に置かれた全ての人々を

代表して訴訟を起すことができるという司法制度である。原告一人ひとりが訴訟を起さなくてはならない司法制度よりも効率的で、勝訴の見通しも高くなるといわれている²⁵。

しかし、国際人権問題や集団訴訟の専門知識を持つ弁護士は米国に多くはなかった。また、集団訴訟は大規模な訴訟形式であるため、コストがかかる。そのため、経験、専門知識、資金力を持つ少数の弁護士に依頼が殺到した²⁶。そして、人権に関する集団訴訟の数が増えるほど、少数の弁護士は経験と資金力をさらに蓄積し、ますます多くの依頼を獲得した。たとえば、ハウスフェルド（Michael Hausfeld）弁護士は、アラスカ先住民の被害に関する集団訴訟や企業による人種差別問題に関する訴訟などを手掛け、人権問題を扱う弁護士として1980年代から著名であった。彼は、その後ホロコースト財産返還訴訟でその評判を不動のものとし、ナチスドイツ強制労働訴訟やアパートヘイト訴訟の代理人を次々と引き受けた²⁷。

第二に、米国の弁護士に依頼が集中した要因として、米国特有の司法文化も重要だった。米国の弁護士はリスクテイカーだといわれる。依頼人は、敗訴すれば報酬を支払わなくてもよいが、勝訴すれば賠償金の相当の割合を報酬として弁護士に支払わなくてはならない。弁護士は、そのような不確実でギャンブル的な環境の中で、裁判を引き受ける。これは他国にはない、米国特有の司法文化だという。この司法文化が被害者たちに訴訟へ踏み切るインセンティブを与えている。また、米国弁護士にとっては、人権被害者たちの裁判を引き受けることは大きなコスト負担となるが、勝訴した場合にはコストを上回る大きな利益を得られる²⁸。

以上のように、米国特有の司法制度と司法文化の存在によって、米国弁護士は潜在的にハブとなる可能性を持っていた。米国の司法制度は過去の人権被害に関する訴訟を呼び込み、訴訟が増えるほど、先駆的にこの分野に取り組んでいた弁護士に依頼が集まる。

弁護士たちは、勝訴によって得られる大きな利益を期待することができたため、ハブとなるコスト負担の意思を有していた。

b ホロコースト財産返還訴訟の勝利

米国の人権弁護士がネットワークのハブとなることを決定づけた出来事が、ホロコースト財産返還訴訟の勝利であった。この勝利を機に、世界各地の被害者たちが米国の弁護士たちとつながりを求め始めた。

第二次大戦中、ヨーロッパ各地のユダヤ人の中には、自分の財産を保全するため、ナチス侵攻の直前にスイスの民間銀行口座に預金するものが多く現れた。戦後、ホロコースト犠牲者の遺族や生存者たちは、スイスを訪れ、銀行に預金の返還を求めた。しかし、銀行は、書類の未提出など手続き上の不備を理由に、預金返還を認めなかった。その後、この問題はしばらく忘れられた。しかし、1990年代半ばに世界ユダヤ人会議のブロンフマン (Edgar Bronfman) 会長がこの問題を指摘したことをきっかけに、メディアが報道するようになり、関連する書籍が次々と出版された。

スイス政府や銀行に対する非難が高まる中、スイス政府はこの問題を深刻に受け止めなかった。たとえば、1996年、スイス経済大臣はこの動きを「恐喝」と呼んだし、スイスの駐米大使が「在米ユダヤ人組織による戦争行為」であると発言した文書がリークされるなどした²⁹。

そのような中、1996年、米国のフェーガン (Edward Fagan) 弁護士は、人権問題と集団訴訟の専門家であるニューボーン (Burt Neuborne) ニューヨーク大教授とスウィフト (Robert Swift) 弁護士の協力のもと、ホロコースト生存者であるヴァイスハウス (Gizella Weiss Haus) を主要な原告として、スイスの銀行に預金の返還を求めて集団訴訟を起した。また、これとほとんど同時期に、ハウスフェルドは、同じく集団訴訟の専門家として

有名なワイス（Melvyn Weiss）やホロコースト歴史家と連携するなど精力的にこの問題に取り組み、1996年、スイスの銀行を相手に集団訴訟を起した。翌年には別の弁護士によっても訴訟が起され、これら三つの訴訟に合計28の弁護士事務所が関与することになった。そこで、裁判所は三つの訴訟を一つに統合し、弁護士側はハウスフェルドとスウィフトを共同委員長とする執行委員会を結成して、裁判は進められた。これに対して、銀行側は、休眠口座リストの公表や独立有識者委員会の設置など、既に対策は取っているとして、訴訟に反対した。

このような弁護士たちの訴訟を後押ししたのが、米国内の政治的な動きであった。1996年には、米国上院銀行委員会で、この問題に関する公聴会が開催された。また、多くの州政府や自治体が問題解決までスイス銀行と取引を控えることを発表した。さらに1997年には、米国政府は、アイゼンスタット（Stuart Eizenstat）財務副長官が中心となり、ナチスドイツとスイスをはじめとする中立国との関係をまとめた報告書を作成し、特にスイスが批判の対象となった。

このような政治的圧力の中、1998年、銀行は和解金として12億5000万ドルを提示し、ホロコースト生存者と和解が成立した。この事実上の原告勝利は、国際人権問題を扱う米国弁護士たちにとって大きな経験と業績となり、その能力を国内外に示した。この勝利は、単に司法上の勝利というだけではなかった。たとえ米国外の人権侵害であっても、人権侵害の被害者たちが米国の政治家、地方政府、連邦政府などの協力を得られる可能性があることを意味した。つまり、ホロコースト財産返還訴訟の勝利は、世界の人権被害者たちにとって米国の政治的機会が開かれたことを意味した。

(3) 責任国の政治的機会構造—ドイツと南アの場合—

a ナチス強制労働被害者とドイツの政治的機会³⁰

ナチスドイツ時代には、ドイツや占領地域において、多くの市民が強制的に労働させられた。ユダヤ人だけでなく非ユダヤ人も合わせると、その数は800万人とも1000万人とも言われ、約125万人が現在生存している。アウシュビッツ博物館の調査によれば、戦時中、2万以上のドイツ企業が何らかの形で強制労働従事者を使用した。

1950年代以降、ドイツ政府は、ユダヤ人の生存者や遺族に保険という形でおよそ600億ドル（一人当たり月額平均450ドル）を支払ってきた。また、1990年代以降、ドイツ政府は、主に非ユダヤ人に対する補償のため、ポーランド、ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、チェコに和解財団を設立し、9億8000万ドル（一人当たり総額で500ドル以下）を支払ってきた。しかし、強制労働被害者は、この補償プログラムの対象にはならなかった。ドイツ政府は、民間企業の責任であるとして、補償の支払い対象としてこなかったのである。他方、ドイツ企業側は、国家による犯罪被害であるため、補償は政府が行うべきと主張し続けた。

強制労働被害者の中には、1950年代から60年代にかけて、関連企業に対して未払い賃金の支払いや損害賠償を求めて訴訟を起こす者もいた。しかし、ドイツの裁判所は、強制労働は、戦争に付随する賠償問題であり、同問題は将来の平和条約締結による最終的解決まで延期されているとの見解を示し、ほとんどの訴えを棄却してきた。また、ドイツには米国のような集団訴訟の制度がないため、被害者たちは個別に訴訟を起すしかなく、訴訟の輪は広がらず、政府や企業への圧力にはならなかった。さらに、旧ソ連と東欧諸国で暮らす強制労働被害者たちにとっては、冷戦という国際環境が続く中、補償を訴える手段すらなかった。

1998年、米国の外国人不法行為法を使った集団訴訟が提起さ

れた。最初の訴訟は、ベルギー在住ロシア人の強制労働被害者が原告となり、米国のフォード社とそのドイツ支店に賃金未払い分の支払いを求めた訴訟であった。その後、相次いで56の強制労働訴訟が起され、ドイツ企業を中心に20社以上が米国で訴えられた。この一連の訴訟で弁護人を務めたのは、ホロコースト財産返還訴訟で活躍したハウスフェルド、ワイス、ニューボーン、スウィフト、フェーガンなどの法律家であった。彼らは、訴訟だけでなく、デモ行進や企業への手紙キャンペーンの組織、新聞広告、メディアへの出演などの手法で、ドイツ企業に対する補償要求運動を米国で展開した。また、カリフォルニア州知事が訴訟への支持を表明するなど、政治的な支援も広がった。これらの訴訟に対して、ドイツ企業は、ナチスによって強制労働者を使うよう強いられたのであって責任はない、と従来からの主張を繰り返し、訴訟の棄却を裁判所に求めた。

米国で訴訟運動が起こる中、ドイツでは1998年総選挙の結果、政権交代が起き、社会民主党のシュレーダーが首相に当選した。彼は選挙公約として強制労働被害者への補償基金の設立を掲げており、その動向が注目された。1999年、シュレーダーは、ドイツ企業に対する訴訟や反対運動の拡大を防ぐ目的で、ドイツ企業12社（その後16社）による共同基金の設立を発表した。その後、ドイツ政府と企業代表者たちは、アイゼンスタット米国財務副長官の仲介により、訴訟を起している弁護士、在米ユダヤ人組織などと交渉を重ねた。しかし、弁護士たちは提示された基金の総額（約17億ドル）に納得がいかず交渉は決裂し、訴訟運動は継続された³¹。

1999年、米国で強制労働訴訟のいくつかが棄却された。裁判所は、強制労働者の使用と企業の責任を認定したが、この問題は国家間の交渉に委ねるべきと判断したのである。すぐさまアイゼンスタット財務副長官は、弁護士とドイツ企業双方に歩み寄りを

求めて仲介し、その結果、総額 52 億ドル（100 億ドイツマルク）の基金を設立することで合意に至った。また、ドイツ政府と企業は「司法上の平和」（現在進行中の訴訟の棄却と将来の訴訟からの保護）を求め、2001 年に米国政府や弁護士たちとの間で合意した。これによって、ドイツ強制労働問題をめぐる米国での訴訟運動は終結したのである³²。

以上のように、強制労働被害者にとって、ドイツの政治的機会は戦後から閉じ続けていた。ホロコースト財産返還訴訟をきっかけに機会が開かれた米国では、米国弁護士たちが強制労働被害の問題に取り組み始めた。また、被害者たちは、ホロコースト財産返還訴訟と同様に、米国での訴訟運動がドイツ政府やドイツ企業への圧力になると期待した。そのことによって、強制労働被害者たちと米国弁護士のつながりが生まれたのである。その後、政権交代によってドイツの政治的機会が開くと、米国での訴訟運動は沈静化し、両者のつながりは薄れていった。

b アパルトヘイト被害者と南アフリカの政治的機会

ホロコースト財産返還訴訟は、被害者側の事実上の勝利で終わった。ところが、その後の集団訴訟の結果は芳しくなかった。すでに見たようにドイツ強制労働訴訟は、ドイツの政権交代を機に最終的には基金設立で合意に至ったが、訴訟自体は棄却された。その後、日本による戦争捕虜強制労働訴訟が 2001 年までに棄却された。このように司法上の勝利が不確実となる中でも、人権侵害の被害者たちによる集団訴訟は継続した。アルメニア人虐殺やヘレロ人虐殺の遺族や子孫たち、アパルトヘイト体制の被害者たちなどが、次々に米国で訴訟を起したのである。

南アフリカでは、1947 年から 1990 年までアパルトヘイト政策がとられていた。この間、主にアフリカ人たちは、殺害、拷問、強制移住などのさまざまな人権侵害を被った。

アパルトヘイト体制終結後、過去の人権侵害の調査と国民和解を実現するため、政府は真実和解委員会（TRC）を設置した。TRCは、被害者・遺族たちと協力的な関係を保ち、1998年には、2万2000人の被害者に対する金銭補償に関する提言を発表した。また、TRCは、これらの補償を実現するために、企業に対する富裕税等を原資とする基金の設立を政府に提案した³³。

しかし、1999年に大統領がマンデラからムベキへと変わった頃から、政府は補償に対して消極的な態度をとり始めた。その結果、被害者個人に対する補償は部分的に実現したものの、提言された金額には遠く及ばず、多くの被害者たちは不満を募らせた³⁴。その後も政府は補償の支払い方法に関する発表を先延ばしにした。とうとう2003年、ムベキ大統領は、補償額の削減を発表した。これで補償問題に事実上の終止符がうたれた³⁵。

2002年、アパルトヘイト被害者による最初の集団訴訟が米国で提起された。この訴訟では、フェーガンが弁護人を務め、国内外の12の企業を提訴した³⁶。また、これとは別に、同年、アパルトヘイト被害者支援団体が87名の被害者たちと共に、合計23の多国籍企業や民間金融機関を集団提訴した³⁷。この訴訟の弁護人はハウスフェルドが務めた。同年に、別のグループによる訴訟も起され、合計10の訴訟が外国人不法行為法のもとに起された。いずれの訴訟においても、南ア政府が人種差別や人権侵害を行っていることを知りながら、ビジネス行為を通じて情報技術、石油、金銭、乗用車などを政府に提供し、アパルトヘイト体制の存続に貢献した、という理由で訴えられた。これに対して、被告となった各企業は訴訟の棄却を求めた。また、南アフリカ政府も、海外投資の冷え込みにつながることを、主権侵害であることを理由に、訴訟に反対する姿勢を明確にした。

米国政府は、ホロコースト財産返還訴訟やナチス強制労働訴訟の協力姿勢とは異なる対応をとった。2003年、米国政府は、ア

パルトヘイト訴訟の継続に反対する意見書を地裁に提出した。米政府の立場は、このような訴訟を認めれば今後同様の訴訟が増え、発展途上国への米企業の進出を抑制することになり、また人権侵害の疑いのある国家と外交・経済関係を構築する際の障害ともなるので米国の国益に反する、というものであった。

そのような中、2004年、ニューヨーク地裁は原告側の全ての訴えを棄却した。その後開かれた控訴審では地裁の決定が覆され、いくつかの多国籍企業に対する訴訟を進めるよう地裁に命じた。しかし現在、この控訴審の決定と訴訟自体に対して被告である企業が上訴しており、裁判は継続中である。

2007年頃になると、被害者たちは米国での訴訟を継続しつつも、国内での補償要求運動を強化し始めた。その理由は、第一に、南アの国内政治環境の変化が挙げられる。2007年末に開かれた最大与党アフリカ民族会議の党大会で、ムベキ大統領とズマ元副大統領が激しい権力闘争を繰り広げた結果、ズマが党首に選出された。南アフリカの大統領は議会で選出されるため、最大与党の党首が大統領となる。つまり、2007年末時点で、ズマが次期大統領になることが確実となった(実際には2009年に大統領就任)。ズマは労働組合などの左派勢力やNGOに近いと言われてきた。前大統領のムベキがそれらの組織を冷遇してきたこともあって、ズマの大統領就任は被害者団体を含む市民社会に期待を持たせた。実際、ズマが大統領に就任した直後には、政府は米国での被害者たちの訴訟には反対しない方針を打ち出した。第二に、米国での訴訟を通じて、補償運動に対する支援が広がった。海外からは、ニューヨークに本部を持つ国際NGO「移行期正義国際センター(International Center for Transitional Justice: ICTJ)」が2004年に南アフリカ事務所を設置し、被害者支援団体と共同で補償問題に取り組むようになった。国際NGOだけでなく、人権問題に取り組むいくつかの国内NGOも加わり、国内における補

償要求運動は活性化した。

以上のように、アパルトヘイト被害者たちにとって、南ア国内の政治的機会は1999年頃から閉じてしまった。南ア政府に圧力をかけるため、被害者たちは、すでに機会が開かれていた米国で訴訟を起こそうと、それ以前の訴訟ですでに活躍していた米国弁護士たちとの連携を求めた。弁護士たちも新たな裁判の依頼人としてアパルトヘイト被害者たちを歓迎した。しかし、ホロコースト財産返還訴訟やナチス強制労働訴訟とは異なり、米国政府などの支援を得られず、南ア政府に対して効果的な圧力を加えることはできなかった。だが、その後国内の政治的機会が開かれ始めたことで、被害者たちは国内での補償要求運動へと重心を移し始めている。

おわりに

被害者補償要求ネットワークは、スケールフリーTANとして出現した。その背景には、米国でのみ政治的機会が開かれ、被害者たちが本来補償を要求すべきドイツや南アフリカなどの政治的機会構造が閉じられていたことが重要だった。つまり、過去の人権侵害被害者たちにとって、米国のみに機会が集中していたのである。そのため、被害者たちは米国での訴訟に望みを託し、米国弁護士たちとつながるという優先的選択を行った。その結果、一部の弁護士たちがハブとなり、さまざまな人権侵害の被害者たちがハブに次々つながることで、ネットワークが形成された。被害者補償要求ネットワークのスケールフリー構造は、被害者たちや弁護士たちによって意図的に構築されたものではない。ネットワーク外部の国際的な政治環境(つまり機会の国際的集中)によって形成されたのである。

人権侵害被害者たちによる米国での訴訟をスケールフリー・ネットワークとみなすことで、ネットワーク分析の視点から次の

二点を指摘できる。第一に、スケールフリー構造の特徴のひとつは、ハブ以外のノードの間にほとんどつながりがないため、ハブ以外のノードが故障や離脱をしてもネットワークの頑健性は高い、ということである。本稿の事例で言えば、異なる人権侵害の被害者たちの間につながりはなく、各被害者はハブである米国弁護士を介してつながっているに過ぎない。したがって、それぞれの被害者たちは米国弁護士とのつながりが不要になれば、ネットワークから「離脱」することになる。実際、ナチス強制労働被害者たちは、「司法上の平和」が実現したことでネットワークから「離脱」した。それでも他の被害者たちの訴訟への意思が萎縮することはなく、米国での訴訟は続いた。今後も、弁護士たちがハブとして機能する限り、米国での訴訟に期待を寄せる被害者たちは増え続けるだろう。しかし同時に、このネットワークはハブの離脱に脆弱である。米国の司法制度に大きな変化があれば、あるいは弁護士たちが利益を得られないと判断すれば、被害者たちの補償要求運動は行き詰まってしまうだろう。

第二に、スケールフリー・ネットワークにおいては、それぞれのノードはハブを経由しないと別のノードにアクセスできない。そのため、ハブは、ネットワーク全体の情報の流れを堰き止めたり、情報を再定義・再配布したりすることで、他のアクターの行動に影響を与えられる。すなわち、ハブは他のノードに対して権力を持っている。被害者たちから依頼を受けた米国弁護士たちは、米国の法規範に合わせて訴えを起すし、また場合によっては米国民からの支持を得やすい形で被害の実態をアピールする³⁸。それは訴訟戦略として重要なのだろうし、被害者たちにとっても補償を勝ち取るための効率的な方法であるかもしれない。しかし、被害者それぞれが持つ固有の被害実態を再定義する権限が、弁護士に与えられることになる。このことが、被害者たちの間に不満を引き起こすことも考えられる。

このように、トランスナショナルな補償要求ネットワークの行く末は、ハブである米国の弁護士たちに依存している。このことは、被害者補償を実現する手段として効率的である一方、脆弱性を抱えているということもまた理解しておく必要があるだろう。

【注】

- 1 例えば, Miles Kahler ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, 2009. TANの構造は, そのアクターとしての能力に影響を与えると考えられている. この点に関しては, David A. Lake and Wendy H. Wong, "The Politics of Networks: Interest, Power, and Human Rights Norms," in Kahler, ed., *op. cit.*, pp. 127-150.
- 2 「機会」概念を使った TAN 研究として, Kathryn Sikkink and Carrie Booth Walling, "Argentina's Contribution to Global Trends in Transitional Justice," in Naomi Roht-Arriaza and Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 301-324.
- 3 Miles Kahler, "Networked Politics: Agency, Power, and Governance," in Kahler, ed., *op. cit.*, pp. 1-20.
- 4 例えば, Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998) pp. 79-120; Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887-917; Thomas Risse and Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction," in Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 18-19.
- 5 効率性とは, ネットワーク全体にある特定の情報をすばやく行き渡らせる能力のことで, 頑健性とは, ネットワークからあるノードが離脱した後でもそのネットワークを機能させる能力のことである. Lake and Wong, *op. cit.*, p. 129.

-
- 6 Lake and Wong, op. cit.
 - 7 Lake and Wong, op. cit., p. 129.
 - 8 Lake and Wong, op. cit., p. 129.
 - 9 Duncan J. Watts, *Six Degrees: The Science of a Connected Age* New York: W. W. Norton, 2003, p. 99.
 - 10 Duncan J. Watts, *Small Worlds: The Dynamics of Networks between Order and Randomness*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
 - 11 Wendy H. Wong, *Centralizing Principles: How Amnesty International Shaped Human Rights Politics through its Transnational Network*, dissertation, University of California, San Diego, 2008, pp. 168-176.
 - 12 対人地雷禁止国際キャンペーンは、1000 を越える NGO と多数の個人を動員した TAN だったが、その実態はナショナルなレベルで構築された 94 のクラスターから成るスモールワールド・ネットワークであった。<http://www.icbl.org/index.php/icbl/Campaigns/List> [2013 年 11 月 4 日アクセス]。
 - 13 Albert-Laszlo Barabasi, *Linked: How Everything is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science, and Everyday Life*, New York: Plume, 2002, p. 113.
 - 14 アムネスティは、ロンドンの国際事務局をハブとし、ここがネットワーク全体で取り上げるべき事案の決定や活動の立案を行う。世界約 80 カ国に存在する各国支部にはそのような権限は与えられておらず、国際事務局を介してつながり合っている。Lake and Wong, op. cit.
 - 15 Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge University Press, 2006, p. 61.
 - 16 Tarrow, op. cit., p. 23.
 - 17 コミュニティ内部で十分な資源を動員できるクラスターは遠距離のつながりを持つ必要性がない。その場合、クラスター間のつながりは生まれにくい。
 - 18 Barabasi, op. cit., pp. 128-129.
 - 19 Finnemore and Sikkink, op. cit., pp. 887-917.
 - 20 Keck and Sikkink, op. cit., pp. 12-13.
 - 21 パラグアイで息子を拷問死させたとして、パラグアイ国民が同国の警察高官に対して損害賠償を求めた訴訟。
 - 22 人権問題の他にも、環境汚染やテロ行為などの問題にも援用されたことがある。

-
- 23 ボスニア紛争におけるセルビア人部隊による国際法違反行為の責任は、部隊の最高指揮権者であるカラジッチ (Radovan Karadzic) にあるとして提起された訴訟。
- 24 Michael J. Bazylar, "Holocaust Restitution Movement in Comparative Perspective," *Berkeley Journal of International Law*, 20, 2002, p. 12.
- 25 Ibid., p. 12.
- 26 たいてい中規模以上の法律事務所に所属する弁護士である。
- 27 http://www.hausfeldllp.com/pages/lawyers/michael_hausfeld [2013年11月4日アクセス]
- 28 Bazylar, op. cit., p. 12.
- 29 Michael J. Bazylar, *Holocaust Justice: The Battle for Restitution in America's Courts*, New York: New York University Press, 2003, pp. 4-5.
- 30 以下のナチス強制労働訴訟の経緯については, Bazylar, *Holocaust Justice*, pp. 59-109; Michael J. Bazylar and Roger P. Alford, eds., *Holocaust Restitution: Perspectives on the Litigation and Its Legacy*, New York : New York University Press, 2006 を参照した。
- 31 弁護士側は, 200 億ドルを要求した。
- 32 基金については, 佐藤健生「ドイツ強制労働補償財団の現状と今後の課題」『外国の立法』第 210 号, 2001 年, 1-20 ページ。
- 33 Truth and Reconciliation Commission of South Africa, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Vol. 6 (1998), pp. 143-44.
- 34 TRC にアパルトヘイト被害者として認定され, 政府による補償を受け取ることができたのは, クルマニの会員のうち 10% 程度であるという。
<http://www.khulumani.net/khulumani/about-us/255-membership.html>
[2010 年 3 月 10 日アクセス]
- 35 Mary Burton, "Reparation: It Is Still Not Too Late," in Erik Doxtader and Charles Villa-Vicencio (eds.), *To Repair the Irreparable: Reparation and Reconstruction in South Africa* (Cape Town: David Philip Publishers, 2004), p. 41.
- 36 提訴されたのは, Citigroup, Credit Suisse, UBS, Deutsche Bank, Dresdner Bank, CommerzBank, IBM, Amdahl Coporation, ICL Ltd, Burroughs, Sperry, Unisys (Burroughs と Sperry の親会社) である。
- 37 Khulumani et al. v. Barclays et al. Case No. 02-CV5952 (S.D.N.Y. 2002).
- 38 たとえば, Fagan 弁護士は, アパルトヘイト訴訟において, ホロコー

スト被害との類似性を強調することでアパルトヘイト被害を訴えようとした。