

《書評》

カイ・モンハイム著『効果的な交渉マネジメントは多国間協力をどう促すか —気候・貿易・バイオセーフティ交渉におけるプロセスの力』

(Kai Monheim, *How Effective Negotiation Management Promotes Multilateral Cooperation: The power of process in climate, trade, and biosafety negotiations*, London and New York: Routledge, 2015, 290 pp.)

毛利 勝彦

多国間交渉に会議運営「プロセスの力」は働くのか。気候交渉におけるコペンハーゲン会議（2009年）の失敗とカンクン合意（2010年）、WTO交渉におけるシアトル会議の失敗（1999年）とドーハ会議（2001年）での新ラウンド開始決定、バイオセーフティ交渉におけるカルタヘナ会議（1999年）の失敗とモントリール再開会合（2000年）でのカルタヘナ議定書採択というペア事例を分析し、会議運営「プロセス」の効果が決定的な説明要因だとモンハイムは主張する。これらのペア事例はいずれも1～2年という短期間に開催されたものであり、ネオリアリズムやネオリベラル制度論が注目するパワー配分や利害対立といった冷戦後の国際システムにおける「構造」要因にはほとんど変化はなかった。多国間交渉に大学としてオブザーバー登録し、交渉当事者へのインタビューや参与観察を活用しながらデータ分析した本書からは、グローバル・ガバナンスの一翼を担うアカデミアの役割も再認識できる。

第1章では、(1) 透明性と包摂性、(2) 会議主催者の技量、(3) 議長個人の権威、(4) 交渉様式という4要素に焦点を当て、レジーム論、構成主義論、交渉理論などを援用しつつ、本書の主張の核となる交渉運営の分析枠組みを精緻化している。透明性と包摂性については、小グループ、交渉テキストや交渉者レベル、交渉日程や審議進捗に関わる指標を想定する。議長や条約事務局といった会議主催者の技量については、組織と個人の両レベルでの文化的適合、プロセスと内容の両面での専門知識、会議主催者間の団結がある。議長の権威については、交渉当事者からの信頼の有無によってその程度を測定する。交渉様式については、討議型と取引型に分類する。前者の様式は深層の利害に及ぶオープンな意見交換であるのに対して、後者は交渉姿勢をめぐる閉鎖的な意見交換となる。前者の前提はウィン・ウィンであるのに対して、後者はゼロ・サムとなる。従属変数を「交渉による合意」とし、説明変数を上述した4要素からなる「交渉運営」要因と、パワーと利益とイシューに関わる「構造」要因の組み合わせによる効果の経路から説明する。利害構造が収斂すれば交渉運営に拘らず交渉合意に結びつき、利害構造が激突すれば交渉運営に拘らず交渉は決裂する。利害が部分的に重なり合う場合こそ「交渉運営」効果が「交渉による合意」の成否を決めるという。気候交渉におけるコペンハーゲン会議の失敗とカンクン合意の成功を導いた決定要因が交渉運営だというのが筆者の主張である。

第2章では、気候交渉略史をコペンハーゲン会議とカンクン会議に焦点を当てて描写して

いる。ボリビアの抵抗にも拘らず、議長のコセンサス解釈を示してカンクン合意を導いたエスピノサ外相の手腕は、ラテン・アメリカ外交の機微なのか、あるいはたおやかな議長の機転なのかと評者には思えた。しかし、第3章では、そのいずれでもなく交渉運営の分析枠組みを適用してこの違いを説明する。多少の例外はあるものの、交渉運営の4要素すべてが駆動要因としてコペンハーゲンとカンクンの結果に結びついた証拠が示される。後者は前者よりも透明性と包摂性が高く、内容面でもプロセス面でも協力と配慮が伴っていた。会議主催者や条約事務局の技量も高く、交渉様式は討議型であったと当事者たちは認識していた。とりわけ議長国政府内で対立を生じたラスムセン首相が米国と BASIC 諸国以外への排除姿勢を見せたことがコペンハーゲン会議議長の権威低下を招いた。これとは対照的に、カンクン会議議長としてのエスピノサ外相の権威向上がボリビアを除く米州ボリバル同盟 (ALBA) 諸国にも認識されたことが重要だったと指摘する。分析は物理的な会場設営の優劣にも及ぶ。評者自身も雪降るコペンハーゲンの COP-15 会場外で長時間待たされたオブザーバーだったが、会場内でも情報も行き場所もないまま何時間も待たされた首脳級交渉者たちがいたことを知り、ロジスティックスの失敗は中心部にも末端部にも及ぶのだと確信した。先進的な気候変動対策を持つ議長国デンマークの会議運営が先進的でなかったのが残念だが、バランスある秀逸な会議運営を見せた議長国メキシコの先進国入り後の環境対策も評者には気になった。

第4章では、説明モデルの内的妥当性を検証している。短期インターバルで開催された会議結果の対比は、主要国間の利害対立構造や米覇権後のパワー配分構造では十分に説明できない。利益構造が変化したら、それは外交的失敗の連続を回避したい交渉者間に生まれた共通利益認識、あるいは失敗を「踏み台」としたい非構造的要因だという。そうした説明は交渉運営要因を排除するものではなく、むしろ補完するものだとして交渉運営モデルの内的妥当性を著者は正当化する。

第5章と第6章では、説明モデルの外的妥当性を検証するために WTO 交渉とパイオセーフティ交渉をそれぞれ分析している。従来の貿易交渉では一部の加盟国が秘密裏に交渉結果を決めてしまう「グリーン・ルーム」会合が批判されてきたが、シアトル会議議長役のパーシェフスキー米通商代表によるその示唆が同議長に対する信頼低下に拍車をかけた。これに対して、ドーハ会議では議長のカマル貿易相の周到な主導が奏功したという。9/11 同時多発テロの発生や地域貿易協定の増加などの外部要因もあったが、交渉管理の優劣が利害やパワーと結びついて決定的要因になったとのことだ。パイオセーフティ交渉では、専門知識の豊富なコスター議長が議定書の枠組み形成に当初は貢献したが、やがて排他的な「議長の友」や「大臣の友」会合がその信頼を失墜させることになった。その後、5つの交渉グループを包摂し、その代表者に発言を認め、他グループも傍聴できる透明性の高い「ウィーン方式」を導入したマイヤー議長の采配が評価されて議定書採択につながった。

第7章では実践的含意と理論的含意がまとめられている。難しい交渉局面を打開する一連の教訓は、多国間会議だけでなく一般会議の議長心得としても有益である。失敗から「踏

み石」効果を引き出せるかどうかは議長や主催者のガバナンス手腕にかかっている。1つの理論に依拠しているわけではないと著者は言明するが、理論的にも方法論的にもコンストラクティヴィズムに依るところが大きいと評者には思われた。プロセスが言語的あるいは非言語的なコミュニケーションを構築するという論調や参加型熟議が合意形成に結びつくという交渉論にそれが認められる。方法論的には、インタビューや参与観察による経路分析が相互主観的な認識論に依拠している点にそれが認められる。

結局のところ、どのような状況において、どの要素がどの程度「交渉による合意」に影響するのか。利益が完全には一致（あるいは対立）せず部分的に重複する状況において、コンセンサス合意を必要とする場合に交渉運営が決定的になるというのが本書の立場である。交渉運営の4要素の相対的重要性については明らかにされていない。同一レジーム内での通時分析や異なるレジーム間での共時分析も今後の課題であるという。

多国間環境交渉のレジェンドであるモーリス・ストロングが「プロセスこそが政策」と言ったように、効果的な会議運営が交渉の成否を決める駆動要因となることは確かだろう。2015年の気候変動パリ協定の採択も議長国フランスの会議運営が交渉当事者たちに高く評価され、本書が指摘する多くの要素が「歴史的合意」を導いたように見える。そうした本書の有用性を認識した上で、2つの課題を指摘したい。

1つは、時間的にも空間的にも本書が想定する次元とは異なる交渉管理能力も存在するのではないか。プロセスという捉え方は、時間軸が入っているものの非歴史的な分析単位である。これに対してトラジェクトリー概念は、歴史的な移動軌跡が分析単位である。例えば、1970年代以降の越境環境交渉を経た上で90年代以降の地球環境ガバナンスの趨勢に応じた枠組みを設計しようとした主体が存在するのではないか。また、政策空間の射程問題もある。カルタヘナ議定書の採択がWTOシアトル会議の失敗直後だった点に本書は若干言及していたが、カルタヘナ議定書の発効もWTOカンクン会議決裂の時期と重なる。バイオセーフティ交渉を環境・社会問題と捉えるか、遺伝子組換え生物の貿易問題と認識するかという問題がその背景にある。気候交渉や貿易交渉も環境・社会・経済の諸側面が交錯する。これらのイシュー領域が交差するネットワーク空間を統治しようとするマネジメントも存在するのではないか。

もう1つは、アウトカムという従属変数の捉え方である。本書は「交渉された合意」をアウトカムとした。しかし、成果文書を短期的なアウトプットとして捉え、中期的な順守や不履行などの行動変化をアウトカム、長期的な環境インパクトを従属変数として位置づけることも可能である。とりわけパリ協定や持続可能な開発目標など中長期的視点からの多国間ガバナンスが要請される文脈では、交渉運営はどのような中長期的インパクトを持つだろうか。短期的な比較事例だけではなく、長期的なトラジェクトリー分析が求められるだろう。