

国際世論の概念と能力

西谷 真規子*

はじめに：カーの議論から——ユートピアニ
ズムとシニシズムを超えて

国際政治学におけるリアリズムの古典として知られる『危機の二十年』において、エドワード・H・カーは、「国際世論」を痛烈に批判した。国際連盟の創設者たちが、平和を希求する国際世論にほとんど盲目的な信頼を置いたために、唯々諸々と戦争を招いてしまったからである。ユートピアンが国際世論を普遍的道義の現れと捉え、両者を互換的に用いたために、カーもまた国際世論を理想主義者（ユートピアン）の主たる武器である普遍的道義と同一視した上で、外交政策に対する国際世論の効力に対する根拠のない期待を前提とした理想主義的立場を批判したのである¹。しかし彼は同時に、国際世論と普遍的道義を同一視するのはプロパガンダの結果であるとして、両者が必ずしも同じではないことも指摘した。連盟創設者の国際的宣伝は失敗に終わったと述べて、軍事力、経済力と並ぶ、第三の権力としての「意見に対する力」の重要性についても論じているのである²。

カーの時代と違って、軍事力やそれを支える経済力を国際政治における主たる権力と捉えるリアリズムが国際政治学の主流を占めるようになって久しく、リアリズムへの代替案や修正案の提出が主潮流となっている今日では、ユートピアニズムを厳しく批判し、国際世論は軍事的・経済的力と一体となって効力を持つのだと主張する必要性は少ないように見える。しかし、「現実主義的」な国際政治学者や外交政策決定者たちは、軍事力や経済

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

力を重視するあまり、国際世論の効力についてはまともな議論を行わないという非現実な傾向を示している一方で、社会運動家やメディアや「理想主義的」な学者が、国際世論の正当性と効力を強調し耳を傾けよと訴えるパランスの悪さは変わらない。さらには、国際世論の影響を多く見積もる陣営には、逆に国際世論脅威論を唱える人々も加わって、別の意味で国際世論の効力を強調する。このように国際世論に対する三つの立場が相互に交流なく並存する図式は、ユートピアニズムとシニニズムが交錯する危機時すなわち戦争の危険性が高まったり実際に戦争が起こったりする局面において顕著になる。

カーが主張したように、国際世論を神聖視（もしくは脅威視）して現実的効力の裏づけのない幻想にとらわれた議論を展開するのは危険だが、他方で、国際世論がたびたび言及されるにもかかわらず、非現実的と決めつけて無視・放置する態度もまた無責任で危険であろう。両方の態度とも、国際世論の実態を把握することなく、その効果を客観的に判断しないという点で同様の危険を冒しているのである。過大評価と過小評価とはともに幻想の誘いを免れないだけでなく、より切実な問題として、国際世論を政治的に有効活用することを妨げかねない。

幻想を排し、政策への国際世論の影響を測るためには、国際世論の実態を知らねばならない。すなわち、i)政策形成にとって政治的に有意な国際世論とは何を指し、ii)どのように形成され、どのように意思決定に関わり、

iii)意思決定に対してどのような性質および程度の効果をもつのか、を明らかにせねばならない。たとえば、「何か」という問いには、カーが指摘したように、国際世論と普遍的道義を同じものと捉えてよいのかという問題がある。カーはプロパガンダを引き合いに出すことで一定の説明を与えているわけだが、それだけでは十分とはいえない。また、単なる世論ではなく、「国際」であることの特殊性も考慮せねばならないだろうし、国際規範と国際世論の関係性についても考察をする必要があろう³。

本稿は、上記三点のうち主に第一点目を検討し、また、第三点目と密接なかわりをもつ国際世論の政治力の測定基準についても考察を加える。以下まず「世論」の主体と世論主体が属する領域とのマトリックスから、一般的に「国際世論」と呼称されているものを観念的に分類する。次に、新聞における用語法をチェックすることでその分類の妥当さを実証すると同時に、政治的実態としての国際世論の特徴を抽出していく。さらに、意思決定者にとっての政治的重要度に基づいて世論主体を分類し、国際世論の影響を受ける場合の政策の類別を行って概念の詰めを行ったうえで、国際世論の政治的影響力を多面的に測定するためのいくつかの次元を分類することで、国際世論の能力を立体的に描くための道具立てを示すことにしたい。

<表1> 世論主体および対象領域に応じた世論の呼称⁴

世論主体 公共空間	国民国家（国家主体）	個人・集団（非国家主体）
国際社会	国際世論	諸国内世論／脱国家世論
地域 ⁵ 社会	地域世論	地域諸国内世論／地域横断的世論
地球社会	世界世論	世界世論

（筆者作成）

1. 国際世論の概念

1-1. 共同体の多層性による「国際世論」の競

合——世論主体と公共空間による分類

一般に「国際世論」という呼称は、国際的政策や一国の政策に影響を及ぼすべく意思決定の外部から寄せられる意見や態度のうち、国内世論を除いたものに付与されている。しかし、国際社会の多層性と政治主体の多様性に鑑みれば、地理的領域によってあらわされる公共空間と世論主体⁶との交差によって、上表のように6通りに分類することができると思われる。

後述するように、「国際世論」というレトリックを使うことで全世界の装いをみせることができるとしても、実質的に対象としているのは特定の同盟や国際機関、国際地域であることが多い。また、国際世論という言葉が使われるときには、多くの場合、世論主体が国家であるか非国家主体であるかを区別していないが、このことが、国際世論という言葉の実質を失わせる最大の要因といってもよい。

にもかかわらず、マス・メディアが「世界世論」や「国際世論」といった言葉を多用する

傾向があるのは、この言葉が全世界規模での国家も人民も含めた民主主義を示す、象徴的アピールに富んでいるからであろう。この言葉は、政治的影響力の小さい国家や、既存の主権国家体系ではアクターとして認められることの少ない個人が、国際的意思決定に政治的影響力をもっているとのイメージを与えるので、グローバルな民主主義のシンボルとしての効用をもっているといえる。しかし、裏を返せば、そのような言葉は明確な政治的実態を描写するための用語ではないため、「国際世論」や「世界世論」が引用されているとしても、それが指し示していたのは実は数カ国の外交的態度のことではなかったということも少なくない。したがって、これら六つの概念を峻別することは、単に分類学的な明晰性を求めるという理由にとどまらず、政治的実態として世論を捉えるために欠かせないのである。

1-1-1. 世界世論

国際世論というのは一つの有機的つながりをもった国際社会を前提とした概念であるが、

この有機的なつながりの強さ・深さを拡大して一つのグローバルな共同体を構想したとき、そこには国際世論とは異なった意味合いの「世論」が想定される。国連教育科学文化機関（UNESCO）の報告書で「世界世論」と呼ばれたものである⁷。それは人類共通の何らかの道義的価値観、例えば平和や安全への希いといったものが一体として存在するという前提の下、グローバルな共同体の一員としての立場から表明される虐殺や人権抑圧などに反対する意見を総合的に「世界世論」と位置づけている。

世界世論について多面的な分析を行ったフランク・L・ルシアーノとロバータ・フィスケ＝ルシアーノはより明確に、「アクターが国際舞台において注意を払わねばならない、あるいは、従わなければ国際的孤立の危険を冒すことになりかねないような、局外観察者による道義的判断」と定義している⁸。この定義では世論の内容については明示されているものの、アクターが国家なのか、国際組織なのか、諸国民なのか、国境横断的NGOなのか、といった点については判然としない。しかし、この定義が収録されている『世界世論と国際秩序』（*World Opinion and the Emerging International Order*）の分析では、新聞における言説と世論調査とに基づいて世界世論を抽出しようとしているので、メディアと諸国民を世界世論の主体と想定しているといえるだろう。

アメリカのワールド・オピニオン・アップデイト社が発刊している『最新世界世論』

（*World Opinion Update*）では、質問項目ごとに、複数の国家の世論調査結果が簡潔に併記されている。この場合、「世界世論」とは各国の世論調査データを集めたものに過ぎない。これに対し、ユネスコやルシアーノの定義による「世界世論」は、単なる各国の世論調査の寄せ集めではなく、道義的価値観の収束を前提とし、政策的含みを明確に持ったものである。このため、データの中立性を損なわないためにも、「世界世論」は、各国の世論調査結果の単純な羅列（本稿で言う「諸国内世論」）とは別の概念として扱うべきであろう。

1-1-2. 地域世論

地域世論とは特定の国際的な地域コミュニティを構成する国家主体の意見である。国家はさまざまな地理的領域や争点領域にまたがって国際的活動を展開しているため、その影響力の範囲はグローバル社会の場合もあれば、特定の国際地域社会を指している場合もあるが、対象となる国際社会によってその国際的地位は異なるので、その国のアイデンティティがより深く根づいていたり、その国がより積極的に関与しようとしていたりする社会、つまりその国がより深く埋め込まれている社会における評判のほうが重視されることになる。地域大国に対してグローバルな国際社会からの批判が作用しにくいのは、この理由による。ある国家がリーダーシップを獲得および保持しようとしている場合には、国際的評判は明確な戦略的・戦術的パワーの源泉となるので、

その国がより深くコミットしている（戦略的
重要度の高い）社会における良好な評判の獲
得を第一に考えるのである。

地域世論の概念は政治的共同体としての一
体性が成立している国際地域にあてはまる。
したがって、政策および制度レベルでの統合
を進めてきたヨーロッパや、制度的統合は進
んでいないものの共通の信仰、伝説、反イス
ラエル・反帝国主義の信念によって結びつき、
アイデンティティを共有しているアラブにお
いては、地域の政策や域内国家の地位や役割
についての地域世論が成立するといえる。

1-1-3. 諸国内世論と脱国家世論

多くの場合「国際世論」という言葉は国家
と非国家アクターとを混同させて使われてい
るが、この違いを明確にするならば、「国際
世論」は国際世論と諸国内世論と脱国家世論
とに分類することができる。国際世論は先述
のように文字どおり国家間の世論であって、
国際社会を想定した場合の構成主体である公
衆すなわち国家の意見・意向を指すが、国際
社会の構成主体を国家に限定しなければこれ
以外のバリエーションが当然考えられる、そ
れが諸国内世論と脱国家世論である。諸国内
世論は、文字通り国家ごとの世論の分布であ
り、各国世論の間に一定のパターンが見られ
ようとまったくばらばらに分散していようと
関係ない。これに対し上述のように世界世論
は各国内世論の間に一定の道義的価値への収
斂を想定する点で概念的に異なる。諸国内世
論の母体が国家であるのに対し、世界世論の

母体は有機的一体性をもった世界（地球）で
ある。

脱国家世論は、同様の主張内容の諸国内世
論が国境横断的に形成されている点に特徴が
ある。換言すれば、複数の国家で同内容の世
論が同時期に突出してきた場合、脱国家世論
と認定するわけである。しかし、必ずしも世
界世論のように全世界が母体になるわけでは
ない。対象となる共同体は複数の国家に跨っ
て国境横断的に形成された公共空間である。

脱国家世論を分析対象とする場合に論点と
なるのは、諸国内世論間の同期現象は因果的
連動によるものなのか、因果関係があるとし
れば、どのようなメカニズムに基づいている
のかという点である。換言すれば脱国家公空
間の形成を媒介するアクターや仕組みは何か
ということであり、国境で分断されているは
ずの公衆の間に情報・知識が行き渡り、同様
の意見を持つように誘導されるという現象
自体の解明が求められているのである⁹。

重要な媒介のひとつは、国際的人権団体な
どの脱国家アクターである。国内における世
論が、利益団体や社会運動家などの特定社会
アクターが伝達パイプとなって代表する部分
的世論を指す場合と、組織化されていない一
個人の立場からの意見の集積の多数派（全体
的世論）を指す場合とに区別されると同様に、
脱国家世論も、脱国家アクターの伝達す
る部分的世論を指す場合と、複数の国民社会
内での多数派意見の集積を指す場合とがあ
る¹⁰。脱国家アクターは社会勢力なので国
内の圧力団体と同様に部分的（特殊的）世論

の表明者と見做される反面¹¹、複数の国民社会において同様の世論の変化が起こった場合の伝播ルートとして脱国家アクターが機能する場合もあり、このときは脱国家世論が代表するものは複数の国家にまたがる声なき民衆の意見の集積といえるであろう。

国際世論との関係で留意しておかねばならないことは、脱国家世論と国際世論とはイコールでもなければパラレルでもないということである。脱国家世論が形成されたとしてもそれが各国で同じように政策に反映されるわけではなく、タイム・ラグや反応の大きさの違いが生じてくるはずである。しかし程度の差こそあれ世論は常に政策提言としての意味合いを持っているのだから、脱国家世論が国際世論を喚起するのはどのような場合かという点が欠かせない論点として浮上する。このためには世論の意思決定者への伝達ルート及びどのような条件の下で意思決定者が脱国家世論を受け入れるのかという点が、政策形成への脱国家世論の影響を考えるには必要な論点であろう。

以上本節では、世論主体と公共空間の軸によって、国内世論以外の世論概念を分類してみた。この分類が一般に「国際世論」という言葉で観念されているものを的確に切り分けることができるかどうかを、次項では実際のこの言葉の使われ方を調べることで実証してみよう。

1-2. 国際世論とは何か

1-2-1. 新聞における「国際世論」、「世界世論」という言葉の使われ方

日本のマス・メディアでは「国際世論」や「世界世論」という言葉をよく見かける。日本の代表的クォリティ・ペーパーであり、政治家や官僚の必読紙といわれる朝日新聞では、「国際世論」と「世界世論」とをあわせて年間100前後から200前後、「国際世論」という言葉は平均すると144件もの記事で使われている（付表1）。

それでは、朝日新聞では「国際世論」、「世界世論」という言葉はどのように使われているのだろうか。まず、付表1から明らかなように、朝日新聞では「世界世論」という言葉はほとんど使われず、「国際世論」が大多数である。しかも、その内容をみると、両者の間に明確な使い分けは看取できない。どちらの表現が選択されるかは書き手や発話者の好みに委ねられているようであり、一般的には「国際世論」という言葉が使用されるといえる。

「国際世論」と「世界世論」を区別しないのは英語でも同様である。アメリカの朝日新聞とも言えるワシントン・ポスト紙でも、国際世論と世界世論に該当する言葉は明確な区別なく用いられている。ワシントン・ポスト紙上で国際世論を表す言葉には“international public opinion”と“international opinion”、世界世論を表す言葉には“world public opinion”と“world opinion”とがあるが、うち最もよく用いられるのが“world

opinion”（年平均20件）、次に多いのが“international opinion”（年平均8件）であり、こちらは朝日新聞と違って「国際世論」よりも「世界世論」という表現のほうが多用される傾向がある（付表1）。しかし、記事内容を読み比べてみると、やはり両者の間に使い分けは見られない（付表2）。もっとも、「世界世論」のほうが若干間口が広く、世論主体に脱国家主体や諸国内世論が想定されている場合も含まれているが、言葉の使い方はほとんど変わらない¹²。

そこで、ここでは国際世論という言葉を含む記事数の多い朝日新聞を対象として、どのような文脈でこの言葉が使われているのか概観してみたい。具体的には、2002年1月1日から12月31日までの期間中「国際世論」という言葉が使われた計111件の記事の内容を分析することで、「国際世論」という言葉の意味を検討してみよう。ここで2002年を取り上げるのは、本稿執筆時点から見た最近の用語法が把握できることと、平均からそれほど外れていない適度な量の記事があることと、特定の 이슈に偏っておらず、多様な 이슈が扱われているために、「国際世論」という言葉の使われ方を把握するための標準的サンプルとして適当であると考えられるからである。最近の動向を捉えるという意味では直近の2003年がよいのだが、上半期だけで203もの記事があって、しかもその八割以上はイラク戦争に関連するものであるため、やや極端な例であり、サンプルとしては不適當である。

ちなみに、記事数の多いその他の年の記事

内容を検討してみると、218件ある1998年は米口臨海核実験および印パ核実験に対する批判および核実験禁止の動きに関するものが約六割を占めている。同様に、1995年の272件の記事では、フランスと中国の核実験に対する反対および核廃絶運動に関するものが約七割と、非核の 이슈は国際世論と結びつけて語られやすいことがわかる。また、2003年と同様に湾岸問題が国際的アジェンダの上位を占めた1990年、1991年は、危機・戦争の期間が比較的短期間（90年は約5ヶ月、91年は約3ヶ月）であったことを反映して、湾岸問題はそれぞれ約42%、約35%に留まった。

2002年の朝日新聞記事内容を分析した結果は付表3のとおりである。この表からは主に二つのことを読み取ることができる。一つは国際世論が言及されるコンテキストの特徴であり、二つは国際世論主体の特徴である。コンテキストの特徴を把握するためには、まず 이슈の分類から始めなければならない。最も多い 이슈はイラク問題で、全体の約三割を占めた。次に多いのは核廃絶の問題で、約16%であった。各 이슈において国際世論が言及されるコンテキストを分類してみると、i)国際的支援の獲得あるいは国際的正当性の確保、ii)ナショナル・アイデンティティの確立、iii)グローバル安全保障（平和）に関するもの、iv)人権、人道問題に関するもの、v)環境保護、資源保全、健康維持に関するもの、vi)国際組織や国際会議を舞台にしたもの、の六つに分けることができる。

このうち、iii)、iv)、v)はいわゆるグロー

バル問題群の争点領域であり、「グローバルな争点領域」として一くりにすることができる。また、i)とii)は国際世論の政治的機能を示し、vi)は国際世論形成の場を意味していると理解することができよう¹³。逆に言えば、a)国際的支持を得ようとしたりアイデンティティを確立しようとしたりといった政治的動機がある場合、b)グローバル・イシューの解決に取り組む場合、c)国際組織や国際会議における政策形成や制度改革を行う場合には、「国際世論」に言及されるというわけである。a)、b)、c)は相互に重なり合う場合もあるし、それぞれの条件が単独で「国際世論」を引き出している場合もある。

朝日新聞の記事内容から分かることは、国際世論はかならずしも道義的、平和的な主張を伴うものとして言及されるわけではないということである。むしろ、軍事力の行使に慎重な今日の先進国際社会では、軍事政策の維持・拡大のために国際世論の支持を得るための政策がとられることが多い。その一部は象徴を多用したレトリックを本体とするプロパガンダのかたちをとる。この場合、国際世論は静態的な意見分布としてではなく、政治的駆け引きの結果、分布が大きく変化する動態的な政治現象として捉えるのが適切である。

国際世論は正当性を与えることにその政治的存在意義を擁するものであるが、殊更に国際世論を持ち出して正当化を図らねばならないのは、競合する正当性が存在する局面である。したがって、潜在的対立を孕む正当性の揺らぎ局面では国際世論が要請されることが

多く、例えば、イラク攻撃を主張する国際世論とイラク攻撃の違法性を主張し査察の継続を望む国際世論、ロシア政府の対チェチェン・テロ政策に対するテロ批判の国際世論とロシア政府の対テロ武力行使への批判というように、擁護する価値の違いによって異なる主張が並存する場合には、パワー・ポリティクスを支えるようなかたちで国際世論が利用されるのである。権力者が批判される局面と、批判の標的となる国家（政府）が自己の立場を擁護するために国際世論を動員する局面とは概念的にも実態としても異なるが、批判の標的（世論客体）が自己の政策や統治権の正当性の揺らぎが（何らかの対策を取る必要があると判断するほどに）重大であると認識した場合には、批判のベクトルと擁護のベクトルとが相互に刺激しあうことで国際世論の競合状態が現出するわけである。

以上のことは、国際世論とは暴力に反対し平和の構築に貢献するものであるとの道義主義的なイメージとはかけ離れていると見えるかもしれない。国際世論の主張内容は、必ずしも平和的手段を要請するものばかりではないからである。道義というのは実際のところ、支持勢力糾合のための求心力となる価値の一つでしかないのである。たとえば、国際法違反を繰り返すような体制は転覆させるべきであるという規範とか、内政不干渉原則などは、価値ではあっても道義とはいいい難い。もちろん、政治的駆け引きの一環として、暴力に反対する立場や人道的観点が主張されるなど、国際世論が道義の衣を纏って登場することに

かわりはない。ただし、そのコンテクストを見れば、敵対勢力同士の勢力獲得競争にすぎないものが少なくないということである。2002年のサンプルでは、実に約46%が、このような政治的駆け引きの過程で国際世論が引き合いに出されたケースなのである。

国際的正当性獲得競争という特徴に付随して浮上してくる第二の留意点は、国際世論主体が実質的には国家であるにもかかわらず、国際世論に言及する話者は国際世論主体に非国家主体も含めて観念する傾向があるということである。表1に整理したように、筆者は国際世論とは国家が主体であるものと位置づけているが、朝日新聞では世界世論と国際世論を分けないだけでなく、国際世論主体にも国家と非国家主体とを明確に区別しないままに混在させている。そもそも世論主体に関する配慮をせずに、漠然と国家の見解と国民や脱国家主体の見解とを同一のものとして十把一絡げにするとところが国際世論に言及する際の特徴であり、それゆえにこそ抽象度と正当性も高まるわけである。先にも述べたように、「国際世論」というレトリックはそれ自体、国際的権威のシンボルなのである。

付表3からも明らかなように、環境・資源・健康の保持・増進問題では、国境横断的主体の意見が国際世論と見做されることも多い。例えば、地球温暖化の問題でみられる、「環境保護団体グリーンピースが反対声明を出すなど国際世論の反発が強まったため¹⁴」との表現はその典型例といえる。また、「広島・長崎の被爆者・市民を先頭にした国際世論」

という平和活動家の発言¹⁵や、「諸国民の心を逆なでする」というコープこうべの声明¹⁶に端的に表れているように、核廃絶の問題で言及される「国際世論」は実質的に世界世論であることが少なくない。

しかし他方で、イラク問題において言及されている国際世論の実質的な主体は国家である。国連事務局職員が、「武力行使の可否をめぐって国際世論がどちらに傾くか、予断を許さない。一つの発言や、米・イラク両政府の出方で、世論はどちらにも転ぶ」として、国連決議の採択に必要な票固めの文脈で「世論」の動向に言及するのはその最たるものである¹⁷。このような国際政治上の駆け引きのコンテクストでは、世論主体は国家で、非国家主体は必ずしも考慮の対象とされていない場合が多い。同様のことはワシントン・ポストからも読み取れる。付表2からもわかるように2002年のワシントン・ポストでも国際世論・世界世論の言及されるイシューにはアフガンおよびイラクに関連するものが多いが、それらの世論主体は明らかに国家である。

また、国際世論ということばにはグローバル世界を対象としているとのイメージがあるが、実際にはグローバルな規模ではなく、特定の狭い範囲の国際社会を対象にした地域世論であることが明らかな事例も少なくない。例えば、イラク攻撃をめぐる攻防のなかで、イラクは国連だけでなくとりわけアラブ諸国の支持をえることに腐心していたことが各記事から読み取れる。イラクにとってはアラブ世論の支持を得ることが死活的な重要性をもつ

ていたということである。同様のことは例えば、1991年に旧ソ連で起きたクーデタに際し「国際世論の力を示すとき」と題した社説が、クーデタの承認について西側各国の反応にはばかり言及していることや¹⁸、同じ1991年の旧ユーゴ紛争に際して「国際世論で危機乗り切りを」と題した社説で、欧州共同体（EC）諸国を「国際世論」の実質的主体としていることにも表れている¹⁹。以上のように、「国際世論」は世界世論や脱国家世論、さらには地域世論とも区別されることなく用いられる傾向があるのである。

ところで、各記事において言及されている国際世論の主体が国家であると判断する基準は、i)世論形成の舞台が国際組織や国際会議、とりわけ非国家主体が介在しにくい国連安全保障理事会や北大西洋条約機構（NATO）などの安全保障関連組織・会議であること、ii)国際世論の支持を得ることが軍事戦略と密接に結びついていること、iii)特定の国家の支持・承認を目的としていることが明らかであること、などである。要は、国際世論の批判の標的となっているか国際世論を形成しようとしている国家が政治的に重要と見做す主体が国家である場合、換言すれば、政策形成に影響があると認識されている主体が国家である場合は、国家が世論主体となるわけである。したがって、国際法形成の主たるアクターが国家であるとしても、国際会議のメンバーに対する非国家主体の影響力が大きい場合などは、脱国家世論や世界世論を重視するかもしれない。このことから、イシューの性質と世

論主体の性質とは密接に関連すると考えられる。

しかし、脱国家主体が深く関与する事例であっても、国際法主体としての国家の役割が大きいことにはかわりはない。単純にイシューの性質から世論主体を類型化するのは危険である。さらに、新聞記事から世論主体を推測する際には、対象となる政策形成および意思決定において政治的重要性をもつアクターを判断するにはそのケースについての深い理解が必要であるため、新聞の短い記事だけから即断できるものでないことはいうまでもない。また、記事の書き手やニュース・ソースが世論主体をはっきりと分けていないがために、各記事の世論主体を明瞭に特定することができないという事情もある。ニュース・ソースが外交関係者である場合と市民である場合とでは世論主体のイメージが異なる傾向があるが（前者が国家を、後者が非国家主体をイメージしやすい）、多くの場合は国家主体も非国家主体も漠然と一体のものとして国際世論主体を観念している。また、そもそも書き手である記者が両者を截然と分ける必要性を感じていないように見受けられるため、ニュース・ソースが国際世論主体について明確な考えを持っているかどうかは定かには判別しがたい。国家主体を第一に念頭に置いている意思決定者たちにとっても、非国家主体を第一に考える市民運動家にとっても、「国際世論」という言葉は結果的に両者の溝を巧みに隠蔽し、誰も反対できない連帯感や共感を醸成するのに最適なレトリックとなっているのであろう。

概念の曖昧さが政府と市民、特定の国家群とそれ以外の諸国家の間の擬似連帯感を生み出しているともいえる。

以上のような制約があるとしても、この記事分析によって、道義や非国家主体から距離をおいた国際世論の実態が多少なりとも浮かび上がったのではないだろうか。

1-2-2. 小括——国際世論の定義

以上の分類と記事分析に基づき、ここで、国際世論が意思決定に与える政治的影響を国際政治のダイナミズムのなかで客観的に観察するのに役立つよう、国際世論を政策へのかかわりの観点から定義しておこう。すなわち国際世論とは、ある国家の政策に直接・間接の利害関係を持つ国家群の、支持または反対あるいは中立といった態度や、規範や政策案等を含む意見のことである。このように定義された国際世論は、i)支持・不支持の政治的立場と意見内容との両方の局面をもっていること、ii)対立世論と競合（もしくは潜在的競合）するときには戦略的重要性をもつこと、の二つの特徴を有している。ii)については、権力者が世論の支持を必要とするのは、その政策や統治権に対する反対が起きる可能性があるからであり、権力者が世論の意見内容を尊重するのは、尊重しなければ被治者や協力者に離反される可能性があるからである。つまり、複数の見解が競合する可能性をもつ場合にこそ、権力者は世論の支持を得ることを重視するわけである。

国際世論を国家の意見や態度とみる捉え方

は、意思決定者やメディアなどが漠然と「国際世論」と呼んでいるものの主体、内容、意見や支持の方向性を特定するうえで都合がよいが、他方で、国際世論への働きかけや国際世論の意思決定者への影響と、いわゆる「外交」との境界は判然としなくなる。実際、国際世論と意思決定との相互作用は外交そのものである。しかし先にも述べたように、世論は統治に対して民主的正当性を付与する機能をその存在意義としているため、国際的・国内的統治にかかわる政策に民主的正当性を与えるような、諸国家や国際組織の意見や態度ならば国際世論と呼ぶべきであろう。したがって、政府（政権）や政策の正当性に問題がある場合には、意思決定者の認知において国際世論はその重要度を増すことになり、国際世論を意識した政策がとられることになる。換言すれば、ある共同体における政治的行為の正当性に問題がある（揺らいでいたり、脅かされていたりする）状況において、意思決定者が民主的正当性確保のためにどのような政策をとるのかということが、国際世論と外交政策過程との相互作用を独自の外交過程ならしめる点なのである。

そこで、国際世論はどのような特徴的な外交的インパクトをもち、国際世論を相手にする場合の外交政策はどのような特徴をもつのかという点を明らかにするためには、国際世論の政治的機能と能力の特徴および意思決定者が国際世論を重視する条件を整理することによって国際世論の独自性を描き出す必要があるが、以下では国際世論の能力についての

み論じたいと思う。その前にまず、世論の能力とも密接に関係してくるので、世論客体から見た世論主体の政治的重要度の類型と、世論が影響を与える対象の政策について若干整理しておきたい。

1-3. 意思決定者から見た世論主体の類型

国際世論に限らず世論の担い手すなわち世論主体は、利害関心の高さや、情報収集能力、組織化の度合いによって分類することができ、一方の極に分散して未組織な公衆を、他方の極に明確な意見を持ち高度に組織化され意思決定過程にインプットを行える能力を持った政治集団を置くスケール上の位置によって、きわめて多様な形態をとる。ここでは、政策形成へのインパクトについて論じた国内世論研究における公衆分類の知見を、国際世論主体に援用してみたい。世論というものは国内世論であれ国際世論であれ、意思決定（政府）の外部から意思決定を正当化する機能によって意思決定に統制を及ぼすという点では同様だからである。

ジェイムズ・ロズノーは国内世論主体を、「大衆mass public」、「注意深い公衆attentive public」、「世論形成者opinion-makers」の三つのカテゴリーに分類した²⁰。「大衆」は政策に関心が低く、情報に疎く、慎重に構築された意見を持たず、政策形成過程に参加する意向も機会ももっていない傾向がある。これに対し「注意深い公衆」は関心が高く、情報にも通じており、しっかりした意見をもっているものの、政策形成過程へのアクセスには

恵まれていない。「世論形成者」はオピニオン・エリートとも言うべき人々で、高い利害関心を持ち、豊富な情報をもとに専門的な意見を提供する能力を持つだけでなく、政策形成過程にアクセスすることができ、意見を意思決定者に伝えるための政治的リソース（地位や名声も含む）に恵まれている人々である。意思決定者に対しては、「大衆」が、踏み越えてはいけぬ禁忌的境界を明示することで意思決定者および世論形成者に制約を課すのに対し、「注意深い公衆」はより政策の内容に立ち入って、意思決定者と世論形成者の交渉における選択肢の上下限を定める。「世論形成者」は、意思決定者と直接的に交渉して政策の内容にかかわることになる。

ヴィンセント・O・キイが指摘するように、ロズノーの分類による「注意深い公衆」にあたる、政府に直接的影響を及ぼす人々と、「大衆」にあたる間接的な影響しか及ぼすことのできない人々との大きな違いのひとつは、効率的な意見表出がなされるような組織化がされている（または組織されやすい）かどうかという点である（「世論形成者」は組織された政治主体であることが前提である）²¹。この点に着目すれば、「大衆」とは、未組織で分散した意見分布を特徴とする集合ということができるだろう。それに対し「注意深い公衆」は、世論形成者によって公的な意思表示の形に組織される可能性の高い集団であるといえる。「世論形成者」はロジャー・W・コブとチャールズ・D・エルダーの用語における「特定公衆specific public」にあたり、

この集団はさらに「同一化集団 identification group」と「留意集団 attention group」とに分けられる²²。同一化集団は、問題の当事者と自己を同一のアイデンティティを共有するものと認識し、その文脈で多くの争点において彼我の利益を同一視し彼に共感する集団で、問題に対して最も敏感に反応する。それに対して留意集団は、当事者とアイデンティティを共有するわけではないが、争点によっては深い利害関係を有するため、利害関係の深い問題の場合は容易に動員される集団である。世論主体を拡大する際の最初の拡大メンバーであるといえる。

ところで、これまで述べてきたのは公衆の側から見た分類であるが、これを意思決定者にとっての政治的重要性の観点から見た場合にも同じ類型が適用されるだろうか。つまり、同一化集団が最も重要度が高く、次に留意集団、注意深い公衆、大衆と順次重要度が下がっていくといえるだろうか。一般的に、世論形成者は注意深い公衆や大衆よりも直接的に意思決定に影響を与えるため、政治的に高い重要性を持っていると意思決定者に認知されるだろう。しかし、同一化集団と留意集団を比べた場合、利害の範囲が広いのか狭いのかという違いがあるだけで、利害の深さにおいては区別できないので、争点によっては留意集団の政治的重要性のほうが高い場合もある。したがって、同一化集団と留意集団のどちらのほうがより政治的重要性が高いかは一概に言えない。そこで、意思決定者にとっての重要性の観点から、カテゴリーを再構成してみた

い。

意思決定者にとっての重要度の高さは、意思決定者に対する世論主体の政治的影響力の大きさに比例する。このことは、不合意のコストが大きい交渉を想定した場合における当方の脆弱性が高ければ、相手の政治的重要性が高くなることを意味する。世論形成者は、政治集団として意思決定過程に直接的に意見を持ち込むので、意思決定者にとってみれば第一義的な公衆であり、その意味で、実質集団と呼ぶことが可能であろう。そのうち、最も重要性の高い集団を第一次実質集団、それよりは影響力の劣る集団を第二次実質集団と呼ぶことができるが、上で述べたように、必ずしも同一化集団が第一次実質集団に相当するわけではない。また、意思決定へのアクセスは難しいが、懸案事項への関心が高く、政策や政治過程に深い注意を払う「注意深い」国家群は、実質集団によって真っ先に動員され、実質集団をバックアップする形で政策形成過程に影響を及ぼすので、加勢集団とよぶことができよう。加勢集団は実質集団の直接的な政治資源になるので、意思決定者にとって見れば二義的な重要性をもつといえる。以上のカテゴリーに入らない公衆は、一般的国家群とよんでおきたい。

意思決定の外部の声としての世論には権力者を擁護する勢力も反対する勢力もある。潜在的反対がある場合に世論の政治的重要性が高まるという本稿の主張に立てば、以上の世論集団も支持集団と対抗集団とに分類することができる。すなわち、対抗集団の中で最も

重要性の高い、換言すれば最も脅威である集団を実質的対抗集団と呼び、実質的対抗集団をサポートする集団を加勢的対抗集団と呼ぶことができよう。同様に支持集団のなかでも、実質的支持集団、加勢的支持集団をわけることができる。一般的国家群は、自陣営と他陣営とで勢力拡大のための陣取り合戦の舞台となるので、実質集団や加勢集団よりも陣営間を流動的に行き来する可能性が高いが、概念上は、一般的支持国家群と一般的対抗国家群とに分けることができる。

国内政治と違って、諸国を統合する上部統治機構が存在せず、各国は主権尊重と民族自決の名の下に独立して各自の政策を追求することが大前提となっている国際システムでは、自国の政策決定において国際世論の支持や政策的インプットを求めることは決して自明ではなく、そのため、国際世論を正確かつ迅速に把握するための制度も構築されてこなかった。国内における世論調査のような、体系的で効率的な世論抽出・伝達方法も確立されていない。このことは、国際場裏における正当性が、国内に比べて民主的支持・承認を根拠にする度合いが少ないことと関連する。国内ならば、利益団体や議会と正当性を争う大統領が世論調査を活用するといった背景があるものの、権威の所在が確定していない国際場裏ではそのような制度的前提がない。また、利益集団の肥大化や政治との癒着といった歴史を踏まえて、利益集団や中間団体と大衆とを峻別してきた思想的背景をもつ国内政治にくらべ、中央政府のない国際政治では、その

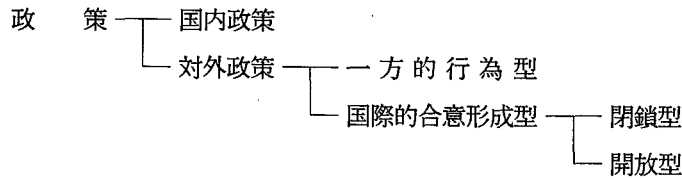
ような公衆の区別はなされてこなかったし、必要性も認識されてこなかったのである。

したがって、現行の政策形成システムの枠内で国際世論を捕捉しようとするれば必然的に、象徴的な国際機関の動向や、外交上重要なキイ・アクターの言動や、不特定多数の国家群に対するイメージやステレオタイプに基づいて、国際世論を把握することになる。したがって、意思決定者が国際世論を知覚するという場合、往々にして、認知されやすい実質集団と加勢集団の動向がそのまま国際世論を意味することが多く、また国際世論をめぐる政治においてはイメージの果たす役割が大きいことに注意を要するのである。

1-4. 政策の類型と世論主体の特定

国際世論が意思決定者に影響を与えるといっても、どのような政策に影響を与えるかによって、影響のルートが異なってくる。政策は、国内政策と対外政策とに分けられ、さらに対外政策は、一方的行為型と国際的合意形成型とに分類することができる。さらに国際的政策の形成過程はメンバー限定型（閉鎖型）と開放型とに分類することができる。

国際的合意形成型は、国際的制度や国際秩序の創設や維持を目的とし、その制度や秩序にかかわりのある国々との審議および交渉を経て作られる対外政策である。国際的合意形成における各国の対外政策は、基本的に国際的政策形成における政策案の形を取って提出されるが、その政策案は国際交渉の過程で変質を蒙ることも当然ありうるため、一国内で



(筆者作成)

<図1 政策の種類>

の政策形成過程のみで完結しないのである。それに対し一方的行為型対外政策は、国際的協議を必要とせず、一国内での政策形成で事足りるものである。

一方的行為型対外政策形成に対して複数の外国からの影響があれば、国際世論の意思決定者への影響の構図を捕らえるのは比較的容易である。しかし、国際的合意形成型対外政策の場合は、どこまでが国際世論主体で、どこまでが国際世論による批判の標的（国際世論客体）であるのかが錯綜する。というのも、国際的政策形成過程に対する国際世論すなわち政策形成外部からの影響というならば、国際的政策形成過程内部にいる国家の意見は国際世論とはならないからである。少数メンバー限定型ならば、そこから締め出されている多数の国家が、その国際協議制度を標的とした国際世論の主体となるであろう。「先進国クラブ」に対する途上国の批判はこの文脈で語られるのである。しかし、メンバー開放型の場合は権力者（世論客体）と公衆（世論主体）を制度的には特定できない。

このような錯綜が生じるのは、国際的協議の場——すなわち制度化が進んでいる場合には国際レジームや国際機構および国際機関だが——を権力主体と見做すことに起因する。

たとえば、国連安全保障理事会は権力主体であると言う見方からすれば、安保理を標的とした国際世論の主体は安保理以外の国家だということになる。他方で、国際組織は単なる協議の場で、国家によって動かされている船に過ぎないと見做すならば、国際組織の中で権力を持っている国家を標的にした意見主体は国際世論主体に含めることができる。この場合、彼ら意見主体は標的となる権力者ではなく、制度的に最も権力者を脅かすことができるという意味で、権力に対峙する実質的世論集団ということになる。この見方によれば、安保理のなかで権力を握っている（リーダーシップを握っている）国家に対する安保理構成国の意見は国際世論と見ることができ、国際世論形成過程として、実質的国際世論集団が加勢集団や一般的国際世論集合を動員し、政治力に転化させる過程を観察することができる。各国の主権の至高性が保障され、主権の委譲がなされていない国際組織においては、権力の最終的根拠は国家であるため、後者の見方が妥当する場合が多いだろう。また、この見方に拠れば、国際政策形成への影響を、ある国家の政策案形成および変更へのインパクトという文脈でより視点を固定し、シンプルに取り扱うことが可能であるという方法上

のメリットもある。

さて、ここまでは国際世論を政治的概念として確立するための基本的な諸点について論じてきたが、以下ではこれを踏まえ、国際世論の影響力のあり方について考察してみたい。

2. 意思決定に対する世論の能力とインパクト

2-1. 主体局面と争点局面

国際世論が政治的に機能する局面は、国際世論客体が、世論主体に重点を置くか、それとも主張内容に重点を置くかに着目して、二種類に区別することができる。一方の端には、主体局面がある。これは、意思決定者が、ある内容の意見を主張しているのは誰（どの国）で、どれくらいの数の国家がその意見を主張しているのかに関心をもつ局面である。例えば、武力行使をするというA国の方針に対して武力行使反対の国際世論が形成された場合、A国がこの国際世論を重視するか否かの判断には、A国にとっての死活的な利害関係者たちの意見であるかどうかが大きく関わってくるだろう。この局面における世論の影響力を分析する際には、意見内容は所与としたうえで、世論主体と世論客体との政治的関係と世論主体の数に焦点をあてることになるため、意見内容についての議論ではなく、世論客体にとっての世論主体の政治的重要性の観点から、世論の影響力を測ることになる。政治的重要性は、物質的パワー、経済的相互依存関係、同盟や敵対などの戦略的関係、特定の争点領域における協力関係など、事例によって

異なるが、あくまでも主客の関係性において捉えるのが重要で、物質的パワーの大きさはその一指標となるにすぎない点に注意を要する。先に例示した、安保理内の票数を国際世論と呼んだ国連職員言葉もまた、主体局面を端的に描写したものと読むことができよう。この場合、世論主体の政治力は主に決議採択のための票の重さということになる。覇権国への支持／不支持、戦争賛成／反対など賛否が問題となる賛否局面は、主体局面の典型である。

もう一方の極にあるのが、争点局面である。この局面では主体局面とは逆に、主体は所与とした上で、争点内容に着目する。国際世論の主体は決まっており、彼らが何を言うかが問題になる局面と言い換えてもよい。例えば、同じ戦争反対を唱えるのでも、どのような理由で主張しているのかによって、客体への影響力は変わってくるだろう。批判をする場合には、相手の弱点をつくような言説で批判するのが効果的だからである。また逆に客体の立場からすれば、政治的に重要な国々からの意見は尊重し、アイディアやレトリックについて十分に協議をして意思決定を行わねばならないだろう。つまり、この局面で前面に出てくるのは、政治的支持というよりは、政策案にかかわる協議と、それに基づいた政治的合意なのである。同盟国との意見調整過程や、国際機関における決議作成過程は、争点局面の典型である。以上のように、この局面では、言説内容がどれほどの影響力すなわち説得力をもっているかの分析に重点が置かれること

になる。

以上二つの局面はいずれも理念型にすぎず、現実には両局面は連続しているため、主体局面的傾向が強いなどといった表現ができるに留まるし、したがって次項で述べる「大きさ」や「説得力」の次元についても、局面を特定すればどちらか一方の次元を見るだけでよいということにはならない。重点の置き方が異なるだけである。ただし、両者のちょうど中央に位置する理念型を、主体・争点混合局面と名づけておきたい。この局面の典型としては、秩序形成・再建が挙げられる。世界秩序や地域秩序の形成・再建期には、リーダーシップをとろうとする国家は、世界や地域の国際世論から正当性を認められるような政策を打ち出さねばならないため、競合するアイデアやシンボルに序列をつけて秩序構想を練らなければならないと同時に、国家にも序列をつけて組織編制していかなければならない。したがって、この場合には、主体も争点内容も同等に重視されることになるのである。

2-2. 影響力の次元——能力とインパクト

国際世論の政治的影響力を判断する際の次元としては、「強さ」、「大きさ」、「説得力」、「指標の強さ」、「重さ」、「相手方の脆弱性」が考えられる。「強さ」と「大きさ」と「説得力」は、国際世論自体の能力を表す尺度であるが、「強さ」が局面にかかわらず国際世論の能力尺度として有用である一方で、「大きさ」と「説得力」は局面によって有用性に差が生じ、「大きさ」が主体局面においてより重

視されるのに対し、「説得力」は争点局面においてより重視されることになる。「強さ」、「大きさ」、「説得力」が国際世論の実質であるとすれば、「指標の強さ」はその表面に位置し、「強さ」、「大きさ」、「説得力」を推察させる見かけの能力といえる。

以上の四つの次元が国際世論の能力を記述するものであるのに対して、「相手方の脆弱性」と「重さ」とは、国際世論が批判の対象とする権力（客体）の側の状況を記述するものである。「相手方の脆弱性」は、国際世論が相手方（客体）の意思決定に影響を及ぼす前提となる環境要因である。「重さ」は、相手に与えたインパクトの大きさ、換言すれば、客体の状態を変化させる度合いであり、国際世論の結果としての成功量を示すものである。

「強さ」、「大きさ」などは、権力資源としての性質を示すものといえ、一定の条件下で利用すれば客体に影響を及ぼすことが期待（推測）される力の程度であり、その意味で潜在力を示すものである。他方で、「重さ」は、繰り返しになるが、結果としての影響力である。両者の因果を説明するのが「政治的機能」である。したがって、両者を比べることで、国際世論のどのような要素と機能によって、客体はどの程度影響を被ったかを分析することができる。換言すれば、このような手法でケース・スタディを積み重ねていけば、国際世論がどのような資源としてどのように機能すれば、どの程度対象の結果を左右できるのかを類型化できるであろう。

以上のように、国際世論の影響力は、二つ

の位相（国際世論本体と対象）、三つの局面（主体局面、争点局面、主体・争点混合局面）、二つのレベル（実質と表面）、が交錯する中で、六つの次元によって記述されるわけである。これらのうち、以下では、能力の各軸とインパクトの大きさについて説明していこう。

2-2-1. 「強さ」

「強さ」とは世論集団の凝集性の高さを持続性の高さをも意味する。集団としての結束に欠けており、内部で微妙な意見の不一致がある場合、その世論集団は集団としての統制が弱く、集団として有効な意思決定ができないといえ、したがって、政治的にもそれほど脅威とは見做されないであろう。つまり「弱い」この定義に従えば、未組織で拡散している一般大衆を主体とする世論は「弱い」ということになる。また、凝集性の低さは、持続性の低さをも容易に客体に予想させ、政治的脅威としての効果を損なう。持続性の高さは、無関心層を刺激して勢力範囲を広げる（次項で説明する「大きさ」を増す）可能性を高める点と、規範形成能力を高める点において、政治的脅威を増すであろう。そもそも世論が対象とする事件や争点が続き、客体の政治的影響力が大きい間は、世論も維持されねば客体を批判するという役割を放棄するという意思表示をしたことになり、その効果は著しく減殺されよう。しかし、持続している間に凝集性が低まっていく場合もあることに注意しなければならない。一般に、時間の経過とともに結束を保つコストは大きくなっていくた

め、時間的に見れば持続性は高くとも、後期の凝集性はそれほど高くないという事例も少なくない。

以上の説明から、「強さ」は、凝集性の高さと同持続期間との積によって定義することができる。凝集性は、世論集団成員の意見の違いの度合いで測る。すなわち、リーダーの意見との相違幅に、個体数を掛けるのである。相違幅は、発言内容や行動などの意見指標を検討して、意見の相違がない場合から、主題には直接かかわりのない細部での微小な相違、主題には直接かかわりのない細部での重大な相違、主題に直接関わる部分での微小な相違、主題に直接関わる部分での重大な相違まで、段階的に得点をつけることができる。相違幅5の成員が5、相違幅1の成員が10いれば、凝集性は $5 \times 5 + 1 \times 10 = 35$ ということになる。数字が大きいほど意見の相違が大きいということで、凝集性は低くなる点に注意を要する。全対象期間中、凝集性が時点によって変化する場合には、各時点ごとにその時点での凝集性と持続期間の積を出し、それらの総和を当該期間における世論の「強さ」とする。

以上のような「強さ」の定義は、国際世論の影響力は静態的なものではなく、国際世論の形成および維持過程自体が、影響力を増したり減らしたりする要因になることを明瞭に示することができるだろう。

2-2-2. 「大きさ」

「大きさ」とは、国際世論客体に対する政治的重要度の大きさのことである。一般に、

ある内容の世論を主張する担い手の数が多ければ多いほど客体に対する政治的影響力は増すと考えられるが、実際には権力者は誰の意見であるかを重要な判断材料としているので、数は多くないが重視するとか、逆に数は多くても無視・軽視するといったことも起こりうる。このことは主体局面ではとりわけ顕著であると考えられる。また、政治的に重要な主体がどれほど熱心に意見を提唱しているかという点も、重要な判断材料である。政治的重要度は高いが、日和見的にある意見に同調しているという程度の関与しかしていないなら、客体はその意見をそれほど重要とは見做さないだろう。しかし、政治的重要度の高い国家がリーダーとして国際世論を率いているとしたら、客体はその国際世論を重視せざるをえないであろう。

以上のように、世論主体の数（多さ）に当該主体の政治的重要度と集団内での影響力を加味して「大きさ」を知ることができる。すなわち、世論主体の政治的重要度×世論主体の間での地位（世論集団内での政治的影響力）×政治的重要度と地位が同じ世論主体の数、によって表現される。例えば、ある国際世論客体にとっての政治的重要度の度合いを五段階に分け（5が最も政治的重要度が大きい）、世論集団内での地位を三段階に分け（3が最も地位が高い）たとして、重要度5で地位3の世論主体が3カ国あり、重要度4で地位3の世論主体が1カ国、重要度5で地位1の世論主体が1カ国あった場合、当該国際世論の大きさは、 $45+12+5=62$ ということになる。

このような計算によって、多様な国際世論の大きさを比較することができる。

ところで、重要度や地位の序列はケースごとに判断しなければならないが、一般に、主要な同盟国、経済的相互依存の深い国、政治的状況を左右しうる決定的なキー・アクターなどは政治的重要度が高いといえるだろう。また、世論集団内での地位については、世論を主導するリーダーの世論集団内での政治的影響力は、フォロワーよりも大きいだろうし、フォロワーの中でも、積極的に発言するなど関与の度合いの高いものは、関心はないが頭数に入れられているだけのものよりも影響力が大きいであろう。国際場裏では、国家の政治的影響力の大きさはその国家の物質的パワーで測られることが多く、世論集団内での政治的影響力も同様に物質的パワーで考えることもできなくはない。しかし、パワーは大きくても無関心な国家の世論形成上の影響力よりは、パワーには劣るが世論形成を外交的に効果的に主導した国家の影響力のほうが大きいこともあろう。また、最初は関心がなかったにもかかわらず、時間の経過とともに積極的に関与するようになり、ついには主導国のひとつになったというような場合もあろうし、逆に、最初は主導国だったにもかかわらず、後には撤退してしまうというケースも想定される。したがって、世論集団内での地位については、単純に物質的パワーで順位付けをするよりは、世論形成過程の歴史を辿って、経過時点ごとに政治的影響力の質を特定する必要があろう。

2-2-3. 「説得力」

「説得力」とは、言説内容の魅力のことである。言説内容とは、アイデアとレトリックを含む。レトリックには、アイデアを表現した言葉と、シンボルの表現とがあるが、前者は実質上アイデアとして扱えるため、言説内容とは、アイデアとシンボルの複合体と言い換えることができる。アイデアやシンボルの説得力はどのように捉えればよいのか。「説得力」はもとより一般化された指標で表現されるものではなく、歴史的・個別的に推測されるのではなく、歴史的・個別的に推測されるのではなく、きわめて記述的な概念である。すなわち、ある言説内容が説得力を有するという事は、特定の歴史的・文脈においてその言説内容が受け入れられる素地が形成されていた事実から推測されることでしかないのである。「説得力」とは「受け入れられやすさ」と同値であると言い換えることもできよう。このように状況的特殊性を伴った概念であることから、異なるケースにおける世論の説得力を比較するよりは、同一のケースにおいて競合する世論の言説内容の説得力を比較するほうが容易であろう。

前節で述べたように、言説内容が決定的な意味を持つてくるのは、争点局面においてである。したがって例えば、説得力とは、特定のメンバー間の協議を主軸として政策を打ち出していく場合や動乱（秩序再編）期における、ロード・マップとしての受け入れやすさを意味する場合がある。また、分配効率の観点からでは利害が対立して最適解が見つからず調整の必要があるような場合には、衡平の

観点から合意を得られるようなアイデアかどうか説得力の判断基準となる。批判を行う場面では、批判対象の正当性に揺さぶりをかけられる度合いが、説得力ということになる。

言説内容について留意せねばならないことは、特定の言説内容は世論を大きくする可能性をもつがゆえに、その説得力を増幅させることがある点である。つまり、ある言説が潜在的世論を刺激して顕在化させる恐れがある場合には、当該言説を主唱する世論が大きくなる可能性があるため、当該言説の説得力は高まらざるを得ない。言説は、潜在的世論を顕在化させる鍵であるといえ、錠前たる規範に合致する言説は、忘れられていた規範＝正当化原理を表面化させるのである。したがって、例えば秩序形成期など、潜在的世論の顕在化を恐れるまたは歓迎する姿勢が権力者にあるような条件下で、その潜在的世論主体の数が多く、かつ顕在化が容易であるような場合には、その権力者を批判または支援する言説は、正当性を縮小または増大させる可能性をもつため、大きな説得力をもつことになろう。

2-2-4. 「指標の強さ」

「指標」とは、国家や国家集団による、意見や態度の表明と見做される行為や発言を意味する。意見だからといって政府の公式発言だけを意見の表れとして分析対象にすればいいというものではなく、国際世論は外交政策としての意味を持った態度表明なので、国際

世論の指標も外交政策の指標に準じて特定しなければならない。「指標」には、i)対外行動、ii)国内または集団内政治状況、iii)公式発言、iv)重要人物による個人的言動、の四類型が考えられる²³。「対外行動」には、国際機関における投票行動、条約締結や決議採択または離脱、首脳会談、外相会談、同盟結成または離脱、兵力展開などが含まれる。「国内または集団内状況」としては、条約の批准、(条約および国内法形成における)立法過程、国際的合意の国内や集団内における執行、国内世論や地域世論(世論調査データやメディア内容を含む)などが挙げられる。「公式発言」とは、政府声明や議長声明、首脳発言などを指す。「重要人物による個人的言動」は、閣僚や官僚、議員などの政府関係者や、政府外ではあっても首脳の諮問相手など意思決定に重大な影響を及ぼすと推測される人々による、意図的な「個人的」見解に基づいた言動や意図せずして露出してしまった言動を示すが、これらも、国家の意思や見解および国内政治状況を推測させる点で、指標となる場合がある。とりわけ、ロバート・ジャヴィスが指摘するように、ある個人がその国の意思決定者の意見を代表していると思われる場合には、その個人的見解は公式見解と併せて重視されることになるだろう。とくに、そのような人物の、長時間にわたる交渉における苛立ちの行為といった、コントロールできなくなった感情的露出は、本音の表明として、国家や集団の意思を推測させる重要な指標となる²⁴。

「指標の強さ」とは、意見の強さ、大きさ、説得力を推測させる(賛否局面では、支持/不支持の意思の強さを推測させる)程度を表す。言動のコストが大きければ大きいほど、その言動は指標として強い。一般に、発言よりも行動のほうがコストが大きく、したがって信頼が高いといえるが、コストは政治状況に規定されるため、単純に両者を比較することはできない。たとえば、行動と発言の両方の選択肢があるにもかかわらず行動には出ないで発言のみで済ませる場合と、意思表明のリスクが非常に高い(したがって行動という選択肢は事実上ありえない)中であえて発言する場合の発言の重みは、全く異なってくるだろう。同様に、軍事行動と経済的支援では、一般に軍事的行動のほうがコストが大きいので指標として強いといえるが、軍事的行動をとるのが不可能な環境下であることが理解されていれば、経済的支援のみでも十分な重みがあるかもしれない。もっともその場合は、支援額を増やしたり、国内反対派の勢力が強いことを強調するなど、経済的支援のコストを大きく見せるテクニックが必要になるだろう。

また、国内・集団内政治状況は、国家や集団の政策がどれだけ凝集性を保ち持続するか、すなわち世論の「強さ」を判断するための指標であるが、一般に、他国から見た場合、意思決定者内での討論過程や政治過程のほうが、国内世論調査よりも政策への影響が大きいと推測されるため、指標として強いといえよう。

2-2-5. 意思決定者へのインパクトの「重さ」

国際世論が意思決定へ与えるインパクトの「重さ」とは、結果をどれくらい変化させられるかを示すもので、効果の大きさと言い換えることもできる。これは、国際世論の顕在的権力の大きさを示すものなので、通常、権力の大きさを測る方法として採用されている定義をそのまま用いることができる。すなわち、客体に対して、ある権力行使による影響がなければなされなかったであろう行為をなさしめる度合いと定義できる。これは、数値上で厳密に定義するならば、客体が、当該権力行使がなかった場合にある行為をする確率を、権力行使がなされた場合に当該行為をする確率から引いた差で表現される²⁵。しかし、歴史事実を評価する場合は、権力行使後の行為については、その行為をしたか、しなかったか、部分的に行ったかという事実があるだけなので、行為をする確率（可能性）というよりは、行為内容をどれくらい行ったかという、行為内容における遂行の割合で捉えるのが有効であろう。この方法では、これにあわせて権力行使前の行為の確率も、行為内容で評価することになる。例えば、広島への原爆投下は戦争終結を早めるのにどれだけの影響力があったかを評価する際に、原爆投下がなかった場合に日本が降伏したであろう日数から、原爆投下によって実際に日本が降伏するまでの日数を差し引いて、数日と評価する例がこれにあたる²⁶。

権力行使後になされる行為のコストが大きいほど当該権力行使のインパクトは重かった

と判断できるので、行為変更のコストの大きさを、政策形成過程に即して見てみると、一般的に、政策発生段階における修正、政策選択における選択肢の変更、政策実行段階における政策の変更の順にコストが大きくなるといえる。さらに、修正および変更の内容が目的や戦略に関するものである場合のほうが、タイミングや道具の選択など戦術に関わる場合よりもコストは大きいといえるだろう。

なお、ここで「行為」と呼んだものには、先に指標について述べたように、投票行動などの行動のほか、発言やその他の態度表明も含まれることに注意を要する。したがって、行為内容の評価は、投票行動で示される予定だったのが意見陳述のみで態度表明が行われたというように、指標の大きさによって評価することも可能である。しかし、指標の解釈は環境条件と照らし合わせてなされなければならない点は、先に述べたのと同様である。国際世論による批判を受けて行為を変更する場合も、レトリックによるものより、政策の立案や修正のほうがコストが大きいということは必ずしもいえない。できあがった政策を変更するのはコストが大きいのが、政策形成途上で世論の支持を得られる方向に微修正する程度ならばコストは大きくないし、また、十分に世論の選好を調査しないまま不適切なレトリックを用いて国際世論に迎合することで逆効果を生む危険性もある以上、レトリックはコストが低いと一般化するわけには行かない。レトリックによる動員および鎮静局面と、政策発生および選択局面とはコストの大きさ

において優劣をつけるよりは、別カテゴリーとして区別すべきであろう。

おわりに

本稿では、国際世論の定義と能力側面を中心に、「国際世論」を政治学的に操作的な概念として作り直す作業の一端を示した。このような作業は、ユートピアニズムとシニズムを排するだけでなく、政治現象としての分析を可能にし、国際政治における権力への異議申し立ての実態と意思決定への効果とを把握するための理論的道具立てを提供することを目的としている。したがって、国際世論は正義か否かといった価値判断や、大国の専横を抑える特効薬たりうるのかといった一律な評価をすることは本稿の射程に入らない。むしろ、「国際世論は大国を説得できるか」といった問いに対して、イエスカノーかの乱暴な二分法的回答をしているかぎり前述の幻想から脱することはできないとの立場から、影響力のあり方（レベルと大きさ）を細かく分析する必要性を主張した。

国際世論はそれ自体リアルな政治現象であり、物質的パワーの付属物として物象化されるべきものではないし、逆に物質的パワーに対抗する神聖不可侵の偶像でもない。本稿で問うことは、「普遍的道義の表出である国際世論は、大国の政策を左右できるのか」ではなく、「特定の政治現象である国際世論は、誰に対してどのレベルでどの程度政治的力をもちうるのか」なのである。このように考えるならば、例えば、軍事的に強大な国家に対

して国際世論は無力だとすぐに諦めてしまうのではなく、もしその国家が国際世論を重視した政策を採っているならば、そこに付け入って政治的に効果的な批判の方法を考えるという希望がみえてくるのではないだろうか。その際、レトリックやパフォーマンスだけを改善するだけでは不足な場合もあるということは、本稿で示した政治的機能や能力次元に鑑みれば容易に理解できることである。このようなことこそ、批判された側が防御のために国際世論結集策をとることにとどまらない、国際世論の政治的活用というものである。

本稿ではとりわけ、非国家主体と国家主体の意見を漠然と同一のものとして扱い、また国際世論は道義的な動機と主張によって意思決定に影響を及ぼすのだとする一般的な理解とは一線を画し、国際世論を国家の意見として外交政策の一環に位置づけることの有用性を主張した。このような見方に従えば、国際世論の影響力を測るためには、国際世論の主体である国家（群）を特定し、国際世論の支持や批判の対象である国際世論客体にとっての政治的重要度を考慮したうえで、国際世論の能力を見極めるという手順を踏むことになる。本稿で示した能力次元ごとに国際世論の実態を見定めていくならば、各事例においてどういう価値が争点となっているのか、誰が誰を批判し、誰が誰を味方につけようとしているのか、各価値の擁護者の規模はどれぐらいか、それら世論主体はどれほどの政治力をもっているのか、といった諸点を包含した政治の全体像が見えやすくなるだろう。この作

業を経て始めて、国際世論の効果を論じることができるのである。

しかし、影響を与えようとする側の能力すなわち潜在的権力の解明は、意思決定への影響メカニズムを理解するうえでのほんの一端でしかない。というのも、国際世論に限らず権力というものは須らく、意思決定者がそれと認知したときにこそ影響力を持ちうるため、意思決定者が国際世論を重要と認識する条件を理解する必要があるからである。この点については筆者はこれまでも若干述べてきたことでもあるし、総括は別の機会に譲ることとしたい。

注

- 1 Carr, Edward H., *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939, 2nd edition*, New York: Harper & Row Publishers, 1964, esp., pp.139-41, 60-62, 75-80.
- 2 *Ibid.*, pp.132-45.
- 3 国際規範と国際世論とは別の概念であるが、両者は相互構成的であるためしばしば同一視されがちである。この点についての論述は別稿に譲る。
- 4 この表および本節の世界世論、地域世論、脱国家世論に関する記載の一部は、拙稿 “What Is ‘International Public Opinion’ ?,” *Review of Media, Information and Society*, vol.6, 2001, pp.81-106掲載のものに加筆・修正を加えた上で日本語に訳出したものである。
- 5 「地域 (region)」という概念も多義的である。ヨーロッパでは「地域」といえばスペインのバスクやカタルーニャ、イギリスのスコットランドとウェールズなどを指し、EUおよび国家との関係において「地域」の独自の地位を主張するユーロ・リージョナリズムが盛んである。しかし、ここではヨーロッパやアラブのように地理的に近接しアイデンティティ・文化・政策などにおいて共通の基盤を持っている国家群を「地域」と呼ぶことにする。
- 6 「世論主体」とは、国内世論に関して「公衆 (public)」と呼ばれているものに相当する。「公衆」は、公共性を強調した概念であるのに対し、「世論主体」は「客体」との対比を強調した概念であるといえる。
- 7 Abel, Elie, et al., *Many Voices, One World: Communication and Society, Today and Tomorrow: The MacBride Report*, Paris: UNESCO, 1984; Bogart, L., “Mass Communications and World Opinion” in Arthur Asa Berger, ed., *Political Culture and Public Opinion*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.
- 8 Rusciano, Frank L. and Roberta Fiske-Rusciano, “Toward a Notion of ‘World Opinion’,” in Frank L. Rusciano with Roberta Fiske-Rusciano, Bosah Ebo, Sigfredo A. Hernandez, and John Crothers Pollock, *World Opinion and the Emerging International Order*, Westport: Praeger, 1998, p.8.
- 9 知識の伝播メカニズムには様々なものがあるが、社会運動の国境横断的の広がりに関する研究にはかなりの蓄積がある。運動の国際的普及・伝播について、マッカダムとラヒトは、各国内でローカルに活動している運動家の間での国境横断的な人的交流があつてのちにメディアがコミュニケーション道具として利用されて広まるが、人的交流を促すものは社会・文化的背景の類似性であると述べている。McAdam, Doug and Dieter Rucht, “Cross-National Diffusion of Social Movement Ideas,” *The Annals of the American Academy of Political*

and *Social Science* 527, 1993, pp.56-74.

しかしそのような社会・文化的な類似要素があるからといってかならず運動が普及するわけでもなく、また普及の速さや広さも同様ではない。取り扱っているイシューの性質や社会的・文化的文脈によって普及の過程には違いが生じてくる。スノウとベンフォードは運動を伝達する(輸出する)側と運動を受け入れる(輸入する)側との積極性/受動性によって運動の普及に関するタイポロジーを作り、通常分析の対象となっているケースの多くは伝達する方も受け入れる方も積極的に互酬的な関係を築いているのであり、このとき社会的・文化的類似性があれば速やかに運動は普及してゆくことになることを明らかにしている。Snow, David A. and Robert D. Benford, "Alternative Types of Cross-national Diffusion in the Social Movement Arena" in Donatella della-Porta, Hanspeter Kriesi, and Dieter Rucht, eds., *Social Movements in a Globalizing World*, London: McMillan Press, 1999, pp.23-39.

- 10 世論は政治的アクターの政治参加によって表明・伝達されることもあれば、特定の政治的アクターが世論を汲み上げて伝達する場合もある。しかし特定社会勢力が世論の電送パイプの役割を果たしているといっても、汲み上げている「世論」の範囲があまりにも狭い場合には、それは当該アクターの単独行動ととられるだけである。その場合「世論」ではなくその集団特有の特殊の意見と見做されるだろう。(例えば、カルト集団が、人類の幸福を願っているのだから世論を代表していると主張しても、その主張は当該集団特有の信念ととられるだけだろう。)したがって世論の伝達が特定の社会勢力を通じてなされるといっても、世論を汲み上げ伝えるべき勢力がその勢力独自の特殊の利益を送り込んでいるだけである可能性は排除できず、世論と意思決定者を媒介する社会勢力を特定することは原理

上できないといつてよい。

意思決定者が世論調査を利用する場合には、民主主義の擁護者としての顔を強調するのが目的で、世論の実態はブラックボックスに入れているので、全体的(一般的)世論を対象にしているといえる。それに対して社会の側から上がってくる場合には部分的(特殊的)世論と捉えるのが適切である場合が多い。マス・メディアは全体的(一般的)世論を形成しまたは伝達するというイメージが強いが、必ずしもそう言い切ることにはできない。企業・労組などは部分的世論と捉えられることが多いだろうが、たとえば不況下の世論調査で経済状況や政権への要望事項などについて多数を占めるのは中小企業や労組の意見かもしれない。全体的世論を背景にしているかどうかは、伝達パイプである特定社会勢力が極端に特殊な利益の表明に終始していないかというチェックの段階で問題にされることで、基本的には部分的世論と捉えておくのが、分析上都合がよいだろう。

- 11 中原喜一郎教授は多国籍企業などの脱国家アクターを「国際的圧力団体」と一括している。中原喜一郎「国際組織による国内政治と国際政治の連結」『国際政治46号 国際政治と国内政治の連携』有斐閣、1971年、87-111頁。
- 12 “world opinion”と“international opinion”の両方の表現を一つの記事中で用いているものがあつたが、その記事ではinternational opinionのほうがより特定の(連合諸国を指している)で、world opinionのほうがより一般的で広い範囲をカバーしているものとイメージされているようである。しかし、他の執筆者もこのような区別を共有しているとは見て取れない。Kagan, Robert, “Powell’s Moment,” *Washington Post*, February 10, 2002; Page B7.
- 13 国際世論の機能や形成過程についてはここで挙げた以外にも述べるべきことが多々あるが、本稿の範疇を超えるためここでは扱わない。

- 14 朝日新聞朝刊、2002年12月14日。
- 15 朝日新聞西部朝刊、2002年3月13日。
- 16 朝日新聞大阪朝刊、2002年8月13日。
- 17 朝日新聞朝刊、2002年9月24日。
- 18 朝日新聞朝刊、1991年8月21日。
- 19 朝日新聞朝刊、1991年6月29日。
- 20 Rosenau, James M., *Public Opinion and Foreign Policy*, New York: Random House, 1961, pp.35-47.
- 21 Key, Vincent O., *Public Opinion and American Democracy*, New York: Alfred. A. Knopf, 1961, p.429.
- 22 Cobb, Roger W. and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1972, pp.105-07.
- 23 この類型は、ロバート・ジャーヴィスによる外交指標の分類を参考にしたものである。しかしジャーヴィスは明示的に指標の分類を行ったわけではなく、指標について注意すべき項目の中に混入させる形で、「個人的特徴」、「国内事象」、「指標としての声明」、「能力指標」といった類型を説明しているのみである。また、ジャーヴィスは外交におけるイメージ操作の実態を考察するために、「指標」を国家の意思や能力を正確に伝えるもの、「信号」を相手に誤ったイメージを与えるためのものと明確に区別しているが、本項では、ジャーヴィスが分析の対象としているような「指標」や「信号」を出す側の戦術の次元ではなく、それを受け取る側の認識の次元に立っており、「指標」と「信号」の区別はそれほど重要ではないため、「指標」という言葉は、単純に意見の表明形態として用いる。ジャーヴィスの使う「信号」という概念は、「シンボルの指標」と同義と見做す。Jervis, Robert, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1970, pp.18-40.
- 24 *Ibid.*, pp.32-34.
- 25 Robert Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science* 2, 1957, pp.201-15.
- 26 Deutsch, Karl W., *The Analysis of International Relations*, 2nd ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978, pp.28-29.

<付表1> Washington Post、朝日新聞の記事検索結果記事件数

年	Washington Post*				朝日新聞**	
	検索語句 IPO****	WO	IO	WPO	国際世論	世界世論
1985***	7	28	5	8	88	6
1986	0	8	2	0	89	2
1987	5	20	5	6	125	3
1988	4	25	6	11	154	2
1989	4	29	8	4	182	3
1990	9	36	10	10	180	3
1991	7	26	5	5	198	1
1992	0	13	4	4	101	0
1993	2	9	6	1	130	1
1994	3	8	4	3	86	3
1995	3	15	10	2	272	11
1996	8	12	7	3	153	5
1997	2	19	5	0	113	5
1998	2	22	10	3	218	6
1999	6	17	8	2	120	0
2000	3	14	6	0	99	3
2001	3	23	10	3	106	2
2002	7	21	19	3	111	3
2003*****	12	29	13	6	203	5
平均*****	5	20	8	4	144	4

* <http://nl.newsbank.com/> (accessed on June 29, 2003)

** <http://dna.asahi.com/> (accessed on June 29, 2003)

*** 該当期間は、各年1月1日から12月31日まで。

**** IPO=international public opinion, WO=world opinion, IO=international opinion,
WPO=world public opinion

***** 01/01/2003-06/29/2003

***** 平均件数は端数切り上げ。

〈付表2〉 ワシントン・ポスト記事内容・件数：
Washington Post Archives* 01/01/2002-12/31/2002

コンテキスト		検索語 (件数)	IPO	WO	IO	WPO
イラク攻撃をめぐる攻防	米国の国際世論動員および米国への批判		1	11	7 (うち国際・諸国内1)**	2
	英国の国際世論動員			1		
	イラクの国際世論動員		1	1	2	
アフガン戦争における米国の国際世論動員および米国批判				1 (国際・アフガン国内)	2	
カシミール紛争	インドの国際世論動員			1	1	
	パキスタンの国際世論動員				2	
旧ソ連の反体制知識人アレキサンダー・ギンズバーグ解放				1 (国際・横断?)		
米国によるアフリカ・エイズ撲滅支援				1 (国際・世界?)		
青少年中絶反対のブッシュ政権に対する批判				1 (国際・横断? 世界?)		
パレスチナ擁護・イスラエル批判			4	3 (うち国際・諸国内1)		1
米国による対北朝鮮国際世論動員					1	
ルワンダ内戦への国連の介入					1	
米国の死刑制度に対する批判					1	
東ティモールでのインドネシア国軍による虐殺への批判					1	
コロンビア反政府勢力への批判					1	
中国新絳反政府運動による国際世論動員			1			

* <http://nl.newsbank.com/> (accessed on June 29, 2003)

** 各記事の国際世論主体は原則として国家と判断できるが、それ以外の可能性も認められる場合には括弧内に特記した。

<付表3> 朝日新聞記事内容・件数：朝日新聞記事データベース*2002年1月1日~2002年12月31日「国際世論」(見出し+内容)111件

コンテンツ	イシュー (%)	サブ・イシュー	世論主体	件数	内容(例示)
政治的支持 (国際的正当性)	印パ 3.6%	米国の国際世論 動員 米国主導の武力 行使方針への批 判	国際	4	国際的孤立の回避による対印関係改善主導 軍事法廷設置やアラクダイ兵への捕虜資格など認めず、好戦的、「悪の枢軸」発言；イラク攻撃（米軍などの軍事行動） 「欧州各国をはじめ国際世論は」02/28朝 「こうした米国の動きは、...国連を含む国際秩序に根本的な挑戦を突きつけるものである。...社会経済的な相互依存と多極化の国際的趨勢、国際世論の反応などに鑑み...」李鍾元立教大教授（国際政治）06/18夕 「イラク攻撃の正当化」、「主要国、国連の反応などを見極めよう」で、「国連総会演説を「重要な発表の場」と位置づけ、...国際世論の流れを「反フセイン政権」にしたい考えだ。」09/10朝 「国際世論の支持を求める政治的な配慮」09/11朝 「国際的な協調や国連安保理の動きを無視して、「単独行動主義」に走る」とすれば間違いを犯すことになる」社11/07M 「攻撃の正当性やアラブ世界への影響をめぐって国際世論は割れている。明確に武力容認した国連安保理決議があるわけではなく、...」社12/05M
			国際	7	国連総会一般演説「国連の場で、イラク攻撃をめぐる国際世論がどう形成されるのか」09/11朝 「安保理内、再び意見対立、「武力攻撃を前提にした新決議をこり押しするばかりでは、米国は国際世論から孤立する可能性もある」(国連筋)09/19朝 「武力行使の可否をめぐって国際世論がどっちに傾くか、予断を許さない。一つの発言や、米・イラク両政府の出席で、世論はどちらにも転ぶ」(国連事務局筋)09/24朝 「川口外相は「国連安保理決議を順守すれば、イラクの安全も確保されるのでは」と指摘し、査察受け入れを求める国際世論にイラク側が配慮すべきだとの考えを示した。」09/16朝 「武力攻撃を前提にした新決議をこり押しするばかりでは、米国は国際世論から孤立する可能性もある」(国連筋)09/19朝 「国連を舞台にした外交戦は、国際世論の支持を得るための宣伝戦の様相を呈してきた。」10/04朝 榎木安弘国連大量破壊兵器査察団報道官
			国際 アラブ世界	8	アラブ連盟を通じた国連への対話提案 「總的はロシア・フランス・中国」04/11朝 「イラク、メディアで反政」09/04朝 「フセイン政権は大統領支持のキャンペーンを展開し、海外のさまざまな団体を招いて攻撃回避のための国際世論の高まりをねらっている。」05/02朝

政治的支持 (国際的正当性)	イラク攻撃をめぐる攻防	32%	イラクの国際世 論形成	国際 アラブ世界	8	「イラクがいったん査察を受け入れ、アラブ諸国などの国際世論を引きつ ける」09/14朝 「フセイン大統領が...国連にメッセージを送る...」自発的な受け入れ」 をアピールして国際世論を大きく寄せ」09/18朝 「イラクは、事務総長やアラブ連盟のアムル・ム・ムサーサ事務局長の声明や、 アラブ、イスラム諸国のほか、我々に友好的な国々の呼びかけに応え、決 定に至った。」(イラクのサブリエル外相からアナウンサー事務総長宛て書簡、国 連査察無条件受け入れの表明) 09/17夕 「フセイン政権はアラブ諸国の支持を失えば、91年の湾岸戦争以来の大規 模攻撃を招くことは必至と判断、突然査察受け入れを決定したと見られ る。」09/18朝
				国際	6	「アラブ側は国際世論にシヤロン政権への圧力を求めることになろうか...」 03/03朝
				国際 世界	2	『情報広告代理店』書評 by 外岡秀俊 (編集委員) 「軍事力では圧倒的に 劣るボスニアが、国際世論の支持を背に、セルビアとの情報戦争に勝つこ と」09/15朝
				国際	1	
				国際	1	韓国帝高宗の第二回万国平和会議 (ハーグ1907年) への密使 (日韓議定 書と日韓協約の不当性を訴える)
				諸国内	1	「日本人は、国際世論のなかではつねに無視されるか、...あるいははっ きりと嫌悪されるかのどちらからか」(司馬遼太郎) 08/04朝
				国際 機軸 世界	5 名古屋声 1 西部声 1	ICJ勧告に基づいた諸国内判例の収集、反核運動への貢献、西部声欄 = 「広島・長崎の被爆者・市民を先頭にした国際世論だ」 by 鎌田定夫 (平和 活動家) 03/13西部朝
				国際 機軸 世界	6	「他国にわかるように説明」広島県原水禁と広島県平和運動センター、 「諸国民の心を逆なでする」コープこうべ (08/13大阪朝) 大阪府岸和田市議会決議、連合石川要請書
				国際 世界	1	
				国際	4	「安保理が経済制裁を科すよう国際世論に働きかけろ。」12/30朝
グローバル安全保障 (平和)	テロ根絶	4.5%	朝鮮の核開発	国際	4	「国連を中心とした国際世論と行動」(辻第一元代議士) 03/07朝 「ビン・ラディン氏...軍事法廷の可能性を残しつつ、米大統領は国際世 論を見定める時間を取る」09/10朝
				世界	1	「平和を願う国際世論」06/01朝
				国際	5	中国政府「国際世論を強く意識」、UNHCRとの協議、北京五輪やWTO 加盟など「国際社会の枠組みに大きく踏み込み始めている」03/16朝 「中国の政策の見直しや、国連機関の関与を求める声もある」06/24朝
人権、人道	有罪法制	0.9%		世界	1	名古屋声 1
				国際	1	大阪声 1

	ミャンマー軍事政権とアウン・サン・スーチー 3.6%				4	日本の「外交カード」08/06朝
	東ティモール人権法廷 0.9%				1	アムネスティ・インターナショナル
	慰安婦への国家補償 0.9%				1	「加害国の市民」、「韓国政府は反対世論に押され…」02/28朝
人権、人道	拉致問題 5.4%	国際		6		「国際的に刑事責任を迫及する事は難しいと思われるが、国際世論にも訴えながら、国家としての北朝鮮に対して…」(森下忠広島大名誉教授(国際刑法)09/18朝)
	カーターの人権外交 0.9%	国際?		1		「人権外交を強調して米国内で批判を受けたが、国際世論から非難めいたことは言われなかった」 深崎広島市長室次長10/12朝
	ロシア特殊部隊の毒ガス使用 0.9%	国際 世界?		1	西部声	「各国政府、マスコミの論調もテロへの批判に終始している」10/30朝
	干潟 0.9%	国際、世界		1		「市民や科学者、国際世論」04/07西部 M
	捕鯨禁止 3.6%	国際、横断		4		環境保護団体
	酸性雨 0.9%	国際		1		「国際間協力」、ジュネーブ条約 06/15朝
環境・資源・健康	地球温暖化 1.8%	国際 横断		2		京都議定書 「環境保護団体グリーンピースが反対声明を出すなど国際世論の反発が強まったため、…同国環境省は…実験を許可しないことにした。」12/14朝
	エイズ 0.9%	国際		1		「知的所有権の保護が大切か、必要とする人々に薬を届けることが大切か、国際世論は二つに割れた。…WTOの規定の見直しが始まった。…欧州の一部を除く日本などの各国は、安価な治療薬の提供に厳しい制限を付けてようとしている。」林運雄アフリカ日本協議会代表(私の視点)12/16朝
	塵肺訴訟 0.9%	国際?		1		「多くのじん肺訴訟の動向や国際世論が、国を動かしたということだろう」(橋口俊則医師)11/09朝
	安保理改革論議 0.9%	国際		1		
	ユネスコ 0.9%	国際		1		
国際組織、国際会議	アフガニスタン復興支援国際会議 0.9%	国際	緒方外交	1		「国際世論への訴求力」(船橋コラム)

* <http://dna.asahi.com> (accessed on June 29, 2003)

Concept of International Opinion and Its Capabilities

NISHITANI Makiko *

Abstract

International opinion implies nations' political attitudes and opinions that approve or disapprove a foreign government's policy and political authority, and also offer alternative policy ideas for that government. This definition is slightly different from the usual interpretation of the word "international opinion," that is, moral critique against foreign and domestic policy by citizens around the globe. However, by analyzing the contents of *Asahi Shimbun* and *Washington Post* throughout the year 2002, I found that most of the terms "international opinion" mentioned in the articles implied the political attitudes and opinions of governments. In addition, almost one third of the articles dealt with the cases in which militarily and politically competing groups struggled for international opinion to gain approval for their international political legitimacy. In brief, for many decision-makers international opinion corresponds either to their spheres of influence or to those of opponents'.

In order to describe the multi-dimensional political influence of international opinions on decision-making, I classified the concept of the weight or amount of impact and four dimensions of capabilities of international opinion. The capability dimensions include the intensity, magnitude, power of persuasion, and level of indices. The intensity of international opinion means the extent of the cohesion among community members and the duration of that cohesion. The magnitude stands for opinion-holders' political consequence to the target country, and the power of persuasion emanates from the attractiveness of

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

ideas and symbols. Since we see politician's words and deeds as the indices of their nation's attitudes, we infer the extent of intensity, magnitude, and power of persuasion from those indices.