

## 《論 説》

## 地球的規模の問題群と国家中心的ガバナンス

——現状維持志向地球公共統治と地球公共財——

星 野 昭 吉

はじめに——地球的規模の問題群と国家中心的グローバル・ガバナンス——

われわれ人類は現在、世界のすべての地域、国家、民族、地方、社会、国際組織、非（脱）国家主体、国民、市民の間で従来の支配的な政治経済社会空間の枠組みをのり超えて、政治社会関係のグローバルな包括的ネットワークのなかに置かれている。われわれの生存や日常生活は直接的であれ間接的であれ、このグローバルな政治社会関係のネットワークの在り方に大きく左右されている。そのグローバルな関係網は、人類にとって好ましい統一的・協調的・秩序的なものと、解決すべき分裂的・紛争的・無秩序的なものからなっている。しかもその二種類のグローバルな関係網は対称的な関係を構成しているのではなく、後者の紛争的關係網が一方的に、拡大し、深化し、ますます支配的な勢力となっている。そうしたグローバルな勢力が具体的に、地球的規模の問題群なり紛争群として現れている。グローバル化の進展はいっそう、それらの地球的規模の問題群のコントロールや解決を困難なものにしている。

そうした動きは、これまで国際社会での問題や紛争の解決のために国民国家が適切な対応能力をもつことも、また、それらを統治したり、解決できる権威をもつことも、さらに、解決すべき正当性をもつことも容易ではなくなっていることを物語っている。こんにちでは、アメリカのような超大国であるかどうかに関係なく、すべての国民国家はこれまでのような問題解決の権力性、権威性、そして正当性を大きく低下させたり、失っている。人類が直面する政治的・経済的・社会文化的・生態系環境の問題が不可避免的によりいっそう高いレ

ベルで地球化すればするほど、主権国家中心の問題解決のための統治の枠組みもますますその地位と機能を低下させている。そのため、地球的規模の問題群の幾何級数的な拡大に対し、それらの解決を試みるさまざまな政策、組織、制度、運動、思想などの統治の枠組みは算術級数的拡大でしかない。前者の地球的規模の問題群と後者の問題解決のための統治の枠組みとのギャップはいつそう拡大してしまうことになる。生態環境破壊問題ははじめ重層的な地球的規模の問題群によって支配されている現状の世界は、氷山にぶつかったタイタニック号的状態にあるといってもよい。タイタニック号的状態は現在、確実に悪化しつつあり、近い将来にわれわれ人類の生存を著しく脅やかす可能性を高いものになっている。

そうした状況からも、地球的規模の問題群解決の統治の枠組みの在り方の模索が重要な作業となる。グローバリゼーションの進展するなかで、現代世界社会がどのように統治されているのか、また、どのように規範的に統治されるべきかという、極めて深刻で重大な問題を提起している<sup>1)</sup>。すなわち、従来の統治の在り方、現在の統治の在り方、また、これからの規範的な統治の在り方を問うことは、きわめて現実の問題にほかならない。一般に、グローバル・ガバナンス概念は何を意味するかについて意見の一致はほとんどない。グローバル・ガバナンス概念はグローバリゼーション概念と同様に、あいまいで、多義的なものであって、本質的に論争的なものである。大きくは、グローバルな関係を規制する超国家的また超領域的構造と過程を描写する分析的概念と、規範的願望あるいは行動の政治的プログラムという規範的概念に分けられる<sup>2)</sup>。しかしながら、統治の枠組みを本質的に現実としての構造や過程と規範としての統治の理論や理念と二分化できないし、また、二分化することは意味がない。世界政治のさまざまな現象や問題は、現実と理論や規範の相互構成物であ

1) McGrew, Anthony, "Power Shift: From National Government to Global Governance?," in Held, David, ed., *A Globalizing World?: Culture, Economics, Politics* (London: Routledge, 2000), p. 130.

2) Culter, A. Claire, "Global Governance," in Robertson, Roland and Jan Aart Scholte, eds., *Encyclopedia of Globalization*, Vol.2 (New York: Routledge, 2007), p. 512.

る<sup>3)</sup>。統治の枠組みも本質的に、現実と理論や規範の相互構成の産物にはならない。

また、グローバル・ガバナンスの本質、作用、そして目的についても一致点を見いだすことは容易ではない。グローバル・ガバナンスは、グローバル市場の安定のように、多く必要とされる公共財を提供するのか、あるいは、グローバル・ガバナンスが政治的自立性や国家の政策決定の自律性に対してもっているインパクトであるかについても意見が対立している<sup>4)</sup>。しかし、そうした点についても、どちらかの一つの特性や目的に限定する必要もない。両者であっても、あるいは、どちらかが主要なものと理解してもかまわない。なぜならば、グローバル・ガバナンスも世界政治の環境の変容に伴って前者の特性や目的、機能も変容するからである。

さらに、グローバル・ガバナンスの枠組みを構成する主体やサイト、また、その構成を可能にする組織や制度、運動、政策、手段などについても見方は多様なものである。概して、グローバル・ガバナンスは、権力統治体、国際組織、国際制度、国際法、国際会議、国際レジューム、グローバル秩序、多国間主義などと互換的に使用されている。しかしながら、そのことは、グローバル・ガバナンスの特性や目的、手段、方法、主体をあいまいにするとして、否定的に評価する必要性はない。なぜならば、世界政治に存在するグローバル・ガバナンスは本来的に、世界国家や世界政府、政界連邦政府といった単一の、統一的な権威的なガバナンス、つまり「統治体」の不在を前提に成りたつガバナンス、ある種の「統治」であるからにはほかならない。むしろ、グローバル・ガバナンスの枠組みは、さまざまな種類の、さまざまなレベルの、さまざまな内容の、そしてさまざまな規模の下位統治的構成要因なり条件から構成されている複合的統治の枠組みと理解してよい。M.カーンズらが主張しているグローバル・ガバナンスの見方は妥当なものといえよう。すなわち、グローバル・ガバナンスはグローバル・ガバメントではない。前者は単一の世界秩序で

3) 星野昭吉『世界政治の理論と現実——グローバル政治における理論と現実の相互構成性——』亜細亜大学購買部、2006年、49-136頁参照。

4) Culter, A. Claire, *op. cit.*, p. 512.

はない。それは権威のトップ・ダウンの階層的構造ではない。それは世界の多様なレベルで存在する公的また非公的な統治関連の活動、規則、そしてメカニズムの集合体である。そうしたものをグローバル・ガバナンスの諸部分といってよい<sup>5)</sup>、という。また、A.マクグリュウが、グローバル・ガバナンスは超国家的組織層、国家的層、脱国家的層、下位国家的層などから成る、複合的で、重層的なシステムとして把握していることも、適切なものだろう<sup>6)</sup>。

以上のようなグローバル・ガバナンス概念を規定する、グローバル・ガバナンスの現実と理論(規範)の相互構成性、その変容性、そしてその複合性の条件は、ガバナンスの形態、主体、そして規模が、脱国家化(denationalization)あるいはグローバリゼーションのより広い過程の一部として変化している<sup>7)</sup>、ということを意味している。グローバル・ガバナンスの変容の在り方は、世界環境の変容の在り方に合わせて変容したり、また、変革される。地球的規模の問題群やその過程はそのまま、地球的規模のガバナンスの制度を要求する<sup>8)</sup>。その要求はどのようなガバナンスなのか。これまで支配的地位を占めて来た国家政府中心のものなのか、その国家中心的ガバナンスの再編したものなのか、あるいは、そうしたガバナンスとは大きく異なる形態や機能をもつ新しいものなのか。地球的規模の問題群の解決を可能にするグローバル・ガバナンスの構築には、三つのアプローチがあるといえる。政府なしの統治、発展的なレジューム、そして人間中心的統治である。そのうちのグローバル・ガバナンスとしてどれが適切なものだろうか。この三者はそもそも区別できないものだろうか。それら三者はどのような関連性をもっているのだろうか。また、グ

5) Karns, Margret P. and Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 2004), p. 4.

6) See McGrew, Anthony, *Op. cit.*, pp. 142-49.

7) Koenig-Archibugi, Mathias, "Introduction: Institutional Diversity in Global Governance," in Koenig-Archibugi, Mathias and Michael Zürn, eds., *New Modes of Governance in Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006), p. 1.

8) Hirst, Paul, *Space and Power: Politics, War and Architecture* (Cambridge: Polity, 2005), p. 7.

ローバル・ガバナンスは、(1)大きく拡大され、権能をもった行動主体の領域か、(2)発展し、強化された多国間主義か、(3)高いレベルにある個別分野のガバナンスか、そして(4)ガバナンスのさまざまな種類やレベルのグローバルな集合体なのか<sup>9)</sup>。それらはどのような関係があるのだろうか。

グローバル・ガバナンスへの多面的なアプローチが存在することには、とくに問題があることにならない。なぜならば、前述したように、グローバル・ガバナンスは本質的に、多面的なものだからだ。むしろ問題は、それらの多面的なアプローチの間での関連性であり、また、それら多様性に共通する枠組みの抽出である。そうした作業は、グローバル・ガバナンスの本質に迫ることが可能になるばかりか、ガバナンスの存在や機能の過大評価や過小評価も防ぐことができるから重要である。その作業の一つが、グローバルなあるいは脱国家的問題を統治することにおける主権国家の変容する役割と意味からのガバナンスへのアプローチにほかならない。それは、(1)政府は、制度としてではなく、過程として理解すべきこと、(2)多様な脱国家主体がグローバルに政治において大きな力をもつことで、国家は力を低下させたこと、そして(3)政治的権威はますます主権国家から離れ、脱国家的政策ネットワークの方向にシフトしていること、である<sup>10)</sup>。

そうしたグローバル・ガバナンスについての理解は基本的には妥当なものであるものの、グローバル・ガバナンスの全体的枠組みを明確にするためには、その枠組みを構成する公的な権力主体と私的な権力主体との有機的な関連性を問わねばならない。なぜならば、グローバル・ガバナンスは大きくは、国家中心のガバナンスと非国家中心のガバナンスとから構成されており、その在り方は前者と後者のガバナンスの関係の在り方を反映しているからにほかならない。また、現代のグローバル・ガバナンスの基本的枠組みを適切に描き、その

---

9) See Whitman, Jim, *The Limits of Global Governance* (London : Routledge, 2005), pp. 34-42.

10) See Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann, "Governance to Governmentality : Analyzing NGOs, States, and Power," *International Studies Quarterly*, Vol. 50 (2006), pp. 651-655.

枠組みに内在している問題の所在を明らかにし、そして構築すべき枠組みの必要条件と可能条件を模索するために、グローバル・ガバナンス概念と地球公共財概念とを結びつけることが重要な作業であろう。なぜならば、グローバル・ガバナンスを地球的規模の問題群なり紛争群を解決する統治（能力）の枠組みとするならば、それはグローバルな公共社会空間にすべての国、すべての地域、すべての社会、すべての人々が接近し、享受できる財を形成し、また、提供できるかの能力的諸条件の枠組みと読み替えることが可能であるばかりか、必要だからにほかならない。グローバル・ガバナンスとは一体どのようなものなのか。どのようなグローバル・ガバナンスが、どれだけ地球公共財を形成し、提供できるかできないか、どのような問題をグローバル・ガバナンスは抱えているのか、どのような好ましいグローバル・ガバナンスの構築が必要なのか、また、そのガバナンスの構築はどのような条件によって可能となるのか、などの諸問題に一定の答えを提供することができる。グローバル・ガバナンスは本質的に、国家の枠組みを超える地球公共空間に財を形成し、提供する制度的枠組みにほかならない<sup>11)</sup>。したがって、實際上、グローバル・ガバナンスをグローバル・パブリック・ガバナンス（地球公共統治）といい換えることができよう。

本論文の目的は、グローバル・ガバナンスとは何かを明らかにするなかで、そのガバナンスを構成する「国家中心的ガバナンス」の主体、形態、内容、機能、問題点などを抽出することにある。したがって、1では、グローバル・ガバナンス、それと関連する国際レジェームや秩序、政府、統治体などの概念の検討を行う。2においては、グローバル化の進展がグローバル・ガバナンスの形成にとってどのような影響を受けることになったのかをみていく。

11) ガバナンスと公共財との関係は、ガバナンスが公共財の形成や提供する目的にとって手段・方法的条件となっていることを意味する。国際組織や地域組織、クラブ、集団の存在と公共財は同一のものではないが、前者は、排除性の条件は高いものの競争性の条件が低いため、国際組織や地域組織などの参加メンバーは財を形成し、それを享受することができることから、純公共財に対して、準公共財や中間財とみることが可能である。

3のなかでは、グローバル・ガバナンスを構成する国家中心のガバナンスと非国家中心のガバナンスの二重構造を解明していく。4においては、国家中心のガバナンスを構成する国際組織や国際制度を中心にその地位と機能を考察していく。そして最後の5において、国家中心のガバナンスの現状維持志向性を批判検討する。

## 1 グローバル・ガバナンスの概念的検討

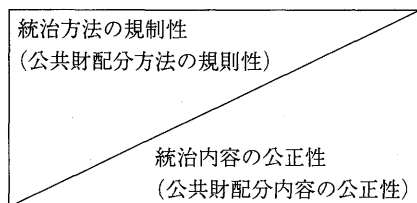
いつの時代にも、どの国家や社会にも、また、どの国際社会や現代の世界社会にも、一定のガバナンスが存在してきたし、また、存在している。なぜならば、どの国家や社会、国際社会、世界社会にもある種の解決すべき、あるいは規制すべき、管理すべき問題や紛争が存在してきたし、また、現代では地球規模の問題群や紛争群が構造的に存在している。すなわち、その規模、その形態、その内容の在り方はどうであれ、どのような社会のレベルにも、一定の統治体と統治の試みが存在していることは明らかである。それらの存在をガバナンスという言葉を使うことなく、別の言葉であっても、事実上の統治体と統治の試み（統治された状態）を発見することは容易である。

一般に、どのようなレベルの政治社会（空間）であれ、そこにガバナンス（統治）が存在するといった場合、統治行為を可能にする主体や方法、手段、組織、制度、手続きなどと、それらの主体や手段、制度などによって行われる問題や紛争の解決、あるいは、政治社会の価値配分行動過程が存在していることにほかならない。ガバナンス概念は秩序概念と類似している<sup>12)</sup>。すなわち、第1図が示すように、理念的には、ガバナンスは、政治社会に対する公共財を形成し提供する統治体、つまり統治の規則的なメカニズムと、公共財の形成・提供の内容の公正性、つまり統治内容の公正性である。そうしたガバナンス概念の定義には、政治社会空間における公共財の配分の制度と機能という視点から行われる必要がある。なぜならば、ガバナンスは本質的に、一定の政治社会

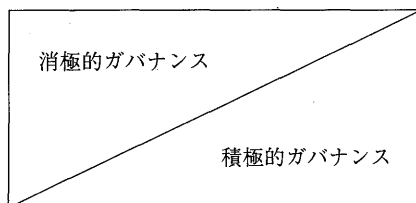
---

12) 星野昭吉『世界政治の理論と現実』145-60頁参照。

第1図 ガバナンスの二重構成要素



第2図 消極的・積極的ガバナンス



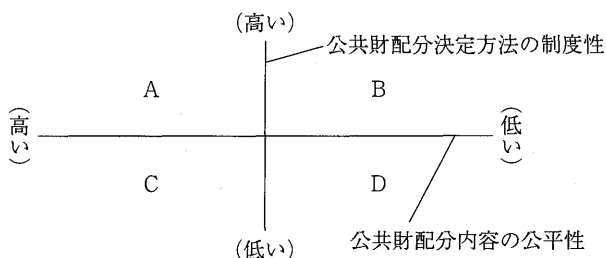
に存在している価値配分にかかわる制度や方法の在り方と、それら価値配分の内容と直接に関係している概念であるからだ。ガバナンスを構成する二つの要素の関係は対称的なものから、非対称的なものが存在している。具体的なガバナンスの在り方は、ガバナンスの二つの要素の関係の在り方に依存している。したがって、ガバナンス概念をより実証性の高いものに、また、より透明度の高いものにするためにも、二つの要素の関係の在り方を明らかにする作業が重要となる。

概して、ガバナンスの二つの構成要素は理念的には、両立可能な対称的關係を構成することができるものの、実際には、両者の要素はむしろ非対称的關係を構成している。もちろん、二つの構成要素が両立していることもあるが、両立していない場合が多い。統治の制度なり方法の条件が存在していても、公共財の配分の公平性が充足していることも、充足していない場合もある。また反対に、公共財配分内容が公平性を充足していても、統治の制度や方法が高いレベルで具体的に構造化していない場合もある。一般的には、統治のメカニズムや制度が存在していても、公共財の配分内容の公平性は弱い程度でしか充足されていない。そのため、前者の要素が重視され、後者の要素の存在しているか、いないかに関係なく、前者の存在がガバナンス存在の最低限の基準とみなされる傾向が強い。そのため、統治の制度やメカニズムの要素が存在しているガバナンスを消極的統治、後者の公共財の配分内容の公平性の存在しているガバナンスを積極的統治、ということができる。

したがって、どのようなレベルの政治社会空間で、どのようなガバナンスが存在するのか、しないのか、また、どのような形態のガバナンスが存在するの



第3図 四つの統治形態



か、しないのか、さらに、それぞれのガバナンスの間にどのような関連性をもっているのか、いないのか、それぞれのガバナンスがどのように変容しているのか、いないのか、などを明確にするためには、統治構成の二要素の関連性について詳しい検討が必要となる。とりわけ、世界政治社会における統治の在り方を問う場合には、きわめて重要な作業となる。すなわち、今日の世界政治社会に、ガバナンスが存在しているのか、いないのか、存在している場合どのようなガバナンスが存在しているのか、そのガバナンスはどのように変容しているのか、そして既存のガバナンスを変革して新しいガバナンスを構築する場合にどのような可能条件と必要条件が重要となるのか、などの問題に一定の答を出すためには、避けられない作業にほかならない。

政治社会統治の二つの構成要素の組み合わせによって4種類の統治形態を抽出することができる。第3図の物語るように、政治社会における公共財配分方法の制度性や組織性の高い—低いという軸と、公共財配分内容の公平性の高い—低いという軸の組合せによって、四つの形態が存在することになる。第1は、公共財配分方法の制度性が高く、公共財配分内容の公平性が高いガバナンス(A)、第2は方法の制度性が高いが、配分内容の公平性が低いガバナンス(B)、第3は、第1の形態とは反対に、公共財配分方法の制度性が低く、配分内容の公平性が高いガバナンス(C)、第4は、公共財配分方法の制度性も、その内容の公平性も共に低かったり、ほとんど存在しないようなガバナンス(D)である。第4のガバナンス(D)は、現実的にはあまりみられない

が、二つの統治の構成要素が共に存在しないような場合には、ガバナンスとはいえず、無ガバナンス（無統治）とみてよい。この点についても、それぞれの政治社会レベルで完全に秩序が存在しないことはなく、きわめて低いレベルで何らかの秩序構成要素が存在しているという点で、ガバナンス概念は秩序概念と類似している。いずれにしろ、2本の政治社会の統治構成要素軸によって統治の2本の在り方が決定される、つまり統治度が決まってくる。その意味から、一般的に国家社会の統治度は高く、国際社会や世界社会の統治度はきわめて低いといえる。より正確にいうならば、国際社会は世界社会における統治度は高く、(C)、(D)というよりも(B)の形態に近いが、世界社会の統治度は低いものの、實際上(A)(B)(C)(D)の四つの統治形態の複合体とみてよい<sup>13)</sup>。

国際政治社会空間なり世界政治社会空間に存在するガバナンスが統治度の低いものといったところで、それが一体どのような意味をもっているかを明らかにしなければならない。国際政治社会空間に存在しうるガバナンス(International Governance)と世界政治社会空間に存在しうるガバナンス(Global GovernanceあるいはWorld Governance)は同一のものではないが、前者は後者のガバナンスの大きな部分のガバナンスであるところから、必要でないかぎり両者をとくに区別しないで使用する。グローバル・ガバナンスとはどのようなものなのか。世界政治社会には一般的に、国家社会と同様な明確な、具体的なガバナンスは存在しえないだろうか。グローバリゼーションの進展と共に国家社会においても国際社会においても、統治組織なり統治主体としての国家政府や政府間組織はたしかに、地球的規模の問題群(紛争群)を解決したり、地球公共財を形成・提供する能力や機能をいちじるしく低下させている。明らかに、国際政治社会にも世界政治社会にも、国家社会における主権をもつ統治体とし

13) 国家社会においては(A)の統治形態が存在しているといっても、それは民主主義政治体制をとっている先進諸国社会の場合であり、第三世界諸国や独裁的政治体制をとっている国家社会の場合にはむしろ実際には(B)(C)(D)の統治形態が支配的である。また、それとは反対に、国際社会でも、EUや米加関係や日米関係の統治形態は、(B)より(A)の統治形態に近いとみてよい。

ての政府は存在していない。統治が存在するかしないかの基準としての統治組織や主体の条件と統治内容の公平条件の存在・不在・あるいはとりわけ前者の条件の存在・不在からみるかぎり、世界社会にガバナンスの存在を認めることは困難である。しかしながら、公的な統治体、つまり世界国家、世界政府、あるいは世界連邦政府が存在していなくてもガバナンスは存在するという見方が今は、強調されている。それが公的統治体不在のガバナンス (Governance without Government) の形成という言説や理論的試みとして出てきた。そうした見方は必ずしも、従来の国際政治社会のアナキー性を否定したり、批判することではなく、アナキー性それ自体を肯定することを前提としている。そもそも国際政治の舞台は国内政治の舞台に存在する統治体、つまり政府が存在しない、アナキー (無政府あるいは無秩序状態) とみなされてきた。いわば統治体なしの統治ではなく、統治体の不在が統治状態の不在を意味した。統治体の不在がそのまま統治の不在とみなされてきた。

統治体 (政府) 不在の統治という主張は一体、何を意味するのだろうか<sup>14)</sup>。政府という公的な統治体が存在しなくても、一定の統治内容、つまり公共財配分内容の公平性が存在するということを意味するのか、あるいは、政府が存在しなくてもそれと別の統治体、つまり統治のメカニズムが存在しているため、一定の公共財配分内容の公平性が存在しうることというのだろうか。明らかに、国際政治社会においてであれ、世界政治社会においてであれ国家政府を超える上位の統治体 (世界政府、世界国家、あるいは世界連邦政府であれ) が不在であっても、別の統治を可能にする制度や組織、主体が存在することによって、統治状態が成り立ちうるという意味にほかならない。なぜならば、前述の通り、公的統治体としての政府は統治それ自体とはいえない。国際政治社会なり世界政治社会なりに存在するガバナンスは、主権的権威の不在のなかで国境を越えて起こる問題や紛争関係を統治すると同時に、国内で政府が行っていることを国際的にも行っている。ガバナンスは行動主体でも、能力やルール

14) 星野昭吉『グローバル社会の平和学—「現状維持志向平和学」から「現状変革志向平和学」へ— 同文館、2005年、320-30頁参照。星野昭吉『世界政治の原理と変動—地球規模の問題群と平和—』同文館、2002年、285-88頁参照。

の体系それ自体でもない<sup>15)</sup>。ガバナンス概念に内在するそうした問題は、アナキー概念を政府や秩序の有無によって定義する問題と同類のものだ。そうした問題を克服できないかぎり、適切で、妥当なガバナンスの、また、グローバル・ガバナンスの定義も理解もできない。

ここで重要な視点は、グローバル・ガバナンスが世界政府の不在、つまり国家を超えるグローバルな公的統治体不在のなかでも別の統治体なり統治のメカニズムによって統治状態がいかに形成されうるかどうかを見極めできるかどうかだ。J. ローズナウが主張するように、「政府なき統治の存在を仮定することは、システムが明白に機能を遂行する責任のある組織や制度をもっているかどうかにかかわらず、何らかの有益な人間システムにおいて遂行されるべく機能することだ<sup>16)</sup>」。J. ローズナウが、ガバナンスを公的な権威不在のなかの国家や人間活動のための一連の機能的に有効な規制メカニズムとしていることは、ガバナンスの存在にとって一つの公的権威の有無という条件よりも、結果的に統治を可能にする何らかの主体や制度、仕組みの有無という条件を最重視しているからにはかならない。グローバル・ガバナンスは、一定の具体的な地球公共財配分決定方法やメカニズムの明確な存在を前提とするのではなく、共通の目的を前提に相互に結びついてはいるものの、多様な個々の行動主体や機関の存在を意味する。ガバナンスは、国家の行動を排除することなく含むばかりか、それらがグローバル・ガバナンスのシステムを生み出すよう結合している<sup>17)</sup>。グローバル・ガバナンスとは、一つの具体的な統一体をいうのではなく、多元的な主体や組織が織り成す過程であると理解すべきだ。

したがって、公的権威的統治体不在のグローバル・ガバナンスの形成は、グローバル社会の形成の産物であり、後者が前者のガバナンスの出現を要求した

15) See Whiteman, Jim, "Global Governance as the Friendly Face of Unaccountable Power," *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 1 (2002), pp. 45-57.

16) Rosenau, James N., "Governance, Order, and Change in World Politics," in Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 5.

17) Halliday, Fred, "Global Governance: Prospects and Problems," *Citizenship Studies*, Vol. 4, No. 2(2000), p. 431.

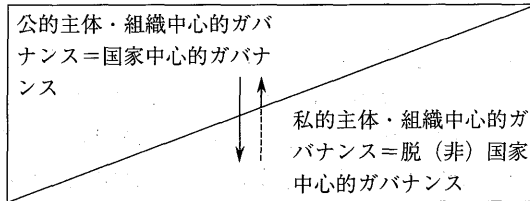
といってよい。そのことは、後述するように、次のようなグローバル・ガバナンス出現の要因を問うことによって容易に理解できる。(1)冷戦の崩壊によって国連と結びついていた行動主体の間での行詰りが深まるなかで、多国間主義の包括的な、より活動的・効果的な国際ガバナンスの出現が期待されている。(2)グローバリゼーションが深化したことにより、地球公共財の提供、多くの問題領域に共通の基準を設定すること、環境保全を実現する要求の高まり、などが求められている。(3)過去30年間にわたって国家権力や権威の主要な再構成がみられる。すなわち、国家や社会の枠を超えるルール形成、政治的調整、そして問題解決システムの結びつきを明らかにすることに関心が向けられた<sup>18)</sup>。

こうして、グローバリゼーションによる国際政治から世界政治への変容過程は必然的に、これまでの支配的ガバナンス・システムから新しいガバナンス・システムへの転換を求めてきた。グローバリゼーションの進展過程のなかで形成された地球規模の問題群を国家が解決したり、すべての国家や社会、地域、人々に対して公共財を形成したり、提供する能力と機会を低下させている。どの国家もけっして、これまでのように自国の権力や価値、利益、地位などを維持し、拡大していくための有効な政策決定メカニズムの維持や、自国にとって有益な政策決定の枠組みを維持することも困難となっている。そこでどの国家も単独で、また自力で直面する多様な地球規模の問題群を解決したり、また、単独で地球公共財を形成したり、それを提供したりできないところから、国家間で協調体制を構築したり、新しい世界政治社会の公共財配分決定のための統治の制度やメカニズムを求めざるをえない。

こうしてみると、グローバル・ガバナンスという概念は一方で、伝統的な公的統治体としての国家政府についての多くの仮説に対する対抗的内容をもっている。G. ストーカーは次のような五つの命題を強調している。(1)ガバナンスは、政府から自立し、また、政府を超える一連の制度や行動主体である。(2)ガバナンスは、社会的・経済的問題に取り組むための境界や責任のあいまいさを

18) Held, David and Anthony McGrew, "Introduction", in Held, David and Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* (Cambridge: Polity, 2002), p.8.

第4図 二つのサブ・ガバナンス



認識する。(3)ガバナンスは、集団行動における制度間の関係にかかわる権力の従属性を認識する。(4)ガバナンスは、およそ行動主体の自律的な自己統治ネットワークである。(5)ガバナンスは、その権威を命令しあるいは行使する、政府の権力に依存しない物事がなされる能力を認める。ガバナンスは、操縦したり、案内する新しい道具を使用できるものとして政府を位置づけている<sup>19)</sup>。政府は統治のための必要条件も十分条件もほとんどもっていない。ガバナンス概念は、国家政府がこれまでもっていた統治能力を低下させたため、別の非国家主体や非国家組織、制度、方法も統治能力をもつことができるし、また、もつべきという意味をもっている。

しかしながら、第4図が示すように、グローバル・ガバナンスが、公的な統治体、つまり政府や、その政府間組織によって形成されるサブ・ガバナンスと、私的な非国家主体によって構成されるサブ・ガバナンスからの複合的ガバナンスであることの認識は重要である。もちろん、ガバナンスが、公的・私的主体や制度が共通問題を管理する多くの公共財配分決定方法や行動の総計とみることではできても、それは公的主体や組織と私的主体や組織とが対称的關係の上でグローバル・ガバナンスを形成することを意味しない。両サブ・システムの間で権力の非対称性が存在しているところから、統治過程は別々に分断されている形で独自の力学が作用するのではなく、連続性をもっているもののそのベクトルは強・弱の権力の差があるといわねばならない。したがって、公的権

19) Stoker, Gerry, "Governance as Theory ; Five Propositions," *International Social Science Journal* , No. 155 (1998), p. 18.

力をもつ主体や組織の構成する統治のベクトルが、私的な主体や組織から形成されている統治のベクトルにおいて支配的なものとなる。グローバル・ガバナンスの在り方は、二つのサブ・ガバナンスの関連の在り方によっている。そのため、グローバル・ガバナンスの定義には、二つのサブ・ガバナンスがどのような関係を構成しているのかという条件が重要な意味をもつ。したがって、この点について改めて詳しく検討しなければならない。

グローバル・ガバナンスの概念的検討はこれで十分なものではない。その概念をより本質的でかつ説明能力の高いものとして抽出するためには、ガバナンスと関連する別の概念との関係を問うことも必要となる。なぜならば、ガバナンス概念と関連する概念との関係は外在的なものではなく、むしろその関係は内在的なものだからだ。グローバル・ガバナンス概念と関連する概念とは、前者を構成したり、また、前者の在り方に影響を及ぼしているからにほかならない。また、分類的には上下の関係があるものの、前者が後者の在り方を規定したり、構成している点についても注目しなければならない。

すでに明らかにしてきたように、ガバナンスは秩序概念と著しく重複する概念である<sup>20)</sup>。ガバナンスと同様に、国際（世界）社会に存在する価値配分決定方法のルール化を国家間で形成することで、その価値配分内容の公平性を確立する試みといってよい。秩序は、価値配分決定をめぐる政策決定過程を適切でまた効果的に統治することが可能なさまざまな規範的な制度や組織の上に成り立っている。したがって、一定の秩序が存在していれば、それにかかわる主体者の行動様式、社会的運動、社会生活の在り方を規定することが可能となる。また、主体者の行動や運動を相互に理解したり、予測することを可能にする。とりわけ、秩序の社会的価値配分決定の規則化された制度、つまり規則的な実践は、グローバル政治社会における価値や財の配分決定の制度化された一連の措置と近い概念である。J. ローズナウは、ガバナンスは秩序それ自体ではなく、その秩序に意図を合わせたものであるという<sup>21)</sup>。統治の措置のいくつかは

20) 星野昭吉『世界政治の原理と変動』288-92 頁参照。

21) Rosenau, James N., *op. cit.*, p. 5.

それらを支持するよう意図した自覚的勢力から生じるものだ、という。自覚的行動は規則的措置の強化をよりいっそう進めることを可能にする。さらに、自覚的行動の重要性は、それらの行動なしではどの主体もますます容容する世界政治のもとで不安定になりがちな秩序を維持し、また、発展させることがもはやできない、という事実から生じる。ガバナンス概念は能動的なものであるが、秩序概念は受動的なものだ。しかしながら、ガバナンスと秩序とは明らかに相互作用の現象であることはたしかだ。「秩序はガバナンスの前提条件であり、また、結果でもあるのだ。秩序なしにはガバナンスは存在できないし、また、ガバナンスがなければ秩序は存在できない<sup>22)</sup>」。ガバナンスと秩序はきわめて対称的関係を構成し、補完的作用関係にありながらも、前者は意図的な規則的な実践であるといえる。

また、ガバナンス概念とレジューム概念との関連性についても検討しなければならない。なぜならば、ガバナンス・システムは特定の問題領域に存在するサブ・ガバナンスとしてのレジュームから構成されるとみられることが一般的である。ガバナンスを統治的機能を遂行できる社会的価値や財の配分決定能力をもつ多元的な主体、制度、組織、法、運動から構成される複合的なシステムと考えることができる以上、サブ・ガバナンスの存在をレジュームという名を与えることは適切である。レジュームは、特定の問題領域や分野において主体や制度の特定の価値や財の配分決定をめぐる過程で作用する規範やルールといつてよい。

国際レジュームの特性を考える場合に重視すべきは、ガバナンスと同様に、レジュームの存在とそれを形成する政府間国際組織(IGO)とは同一のものではなく、後者それ自体はレジュームを自動的に構成するのではない、ということだ<sup>23)</sup>。さまざまなIGOや国際制度、国際法、国際的運動それ自体が存在して

22) *Ibid.*, p. 8.

23) Hough, Peter, *Understanding Global Security* (London: Routledge, 2004), p. 42. レジュームについてのこのような指摘はそのままガバナンスについてもいえる。世界政治社会空間に存在している公的・私的な主体、組織、制度、運動がそれらの構成主体やその他の行動主体の行動様式を規制する何らかの規範や原理が形成されてい



いることがそのまま、そこにさまざまなレジュームが存在していることを意味するのではない。IGOなどの国際的行動主体が作用するなかで、それらを構成している国家や、またその国際的行動主体にかかわる国々や社会集団、人々の行動様式に影響を及ぼしたり、それらの行動様式を規定する場合にレジュームが存在することになる。すなわち、国際レジュームが存在するならば、それに参加している国家や主体がある義務の存在を認識し、それらを尊重しなければならないと自覚していなければならない<sup>24)</sup>。レジューム概念が1970年代に国際組織や制度への静態的・形式的アプローチを批判する形で国際関係論に登場してきたことが、何よりもその批判の根拠を明らかにしている<sup>25)</sup>。また、ガバナンス概念は国際レジューム概念の延長線で考えることが必要であり、前者は後者が発展したものといっていよい<sup>26)</sup>。

そうした国際レジューム概念の形成過程や事情をみると、国際レジュームは、「行動主体の期待が国際関係の一定の領域において収斂する一連の暗黙のあるいは明白な原理、規範、規則、そして政策決定手続き」との定義は妥当なものだ。すなわち、レジュームの一般的定義は、四つの異なるレベルから成っている。原理（事実に対する信条、主張、廉直）、規範（権利・義務によって定義される行動の基準）、規則（行動に対する特定の規定あるいは禁止）、政策決定手続き（集合的選択を行い、また、遂行するための支配的实践）である<sup>27)</sup>。

O.ヤングはレジューム概念を別の観点からより具体的にみている。彼はレ

---

ることが必要である。その点からもレジュームとガバナンスが目標をもっていることが理解できよう。

24) Karns, Margnet P. and Karen A. Mingst, *op. cit.*, p. 12.

25) Simmons, Beth A. and Lisa L. Martin, "International Organizations and Institutions," in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), pp. 193-95.

26) このことは、レジュームと秩序との関係においてもいえることだ。すなわち、レジュームはサブ・秩序であり、サブ・秩序が一つの全体としての秩序を構成している。前述したように、そのことから、ガバナンス概念と秩序概念とが類似していることが理解できる。

27) Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as In-

ジュームの最も重要な命題として次の点をあげている。(1)国際レジュームの正式メンバーは一般的には国家である。(2)レジュームの規定は、それを維持しない国家や、明示的に同意しない国家に対して法的に拘束しない。(3)レジュームは独自に必要な資金源をもっていることは少ない。(4)レジュームを構成するメンバーの間で不一致が存在する場合には、レジュームの規定に関して権威的解釈を下すメカニズムはほとんど存在しない。そうした命題から理解できるように、ガバナンスとは異なり多くの場合、個々のレジュームは個々の具体的問題を解決するために創られている<sup>28)</sup>。しかしながら、このO.ヤングの定義は、その構成メンバーの行動様式を規制することが容易にできない。すなわち、弱い規制力しかもてない理由については理解できても、何故国家はレジュームを創り、それに規制されて行動するのかについては明らかではない。結局、行動主体の行動様式を規制する能力(権力)をもっていない場合には、そのレジュームが創られないし、あるいは、それは弱い規制力しかもつことができないことになる。

A.ハッセンクレバーは、レジューム概念の有効性に関して次のような二つの重複する考え方を含んでいるという。(1)レジュームの有効性は、そのメンバーが規範と規則に従う程度に依存する。(2)レジュームの有効性は、それが意図された目標や目的を達成する程度に基礎を置いている。最も本質的な有効性は、問題領域において国家が相互に協力する能力を高めることである<sup>29)</sup>。問題はその規範と規制を、また、国家による相互協能力を、誰が何のために規則や規範を創るのが問題であり、また、なぜ規則や規範が行動主体の行動を規制できるかが問題である。二つの問題が権力(能力)の問題と結びついていることの認識が重要である。国家は何ら拘束や規制を受けることなく自由に行動する

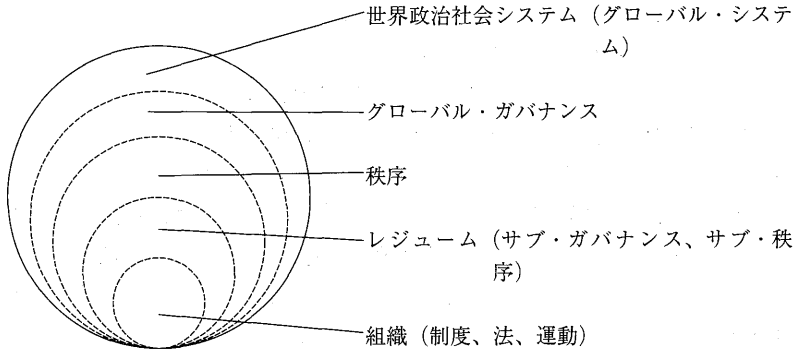
---

tervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (1982), p. 186.

28) ヤング, オラン R. 「グローバル・ガヴァナンスの理論—レジューム理論的アプローチ」(渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス—政府なき秩序の模索—』東京大学出版会、2001年)、34-35頁。

29) Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger, "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*, No. 40 (1996), p. 178.

第5図 グローバル・ガバナンスの複合的構造



のではなく、その行動を拘束したり、制裁する何らかの規則や原理に従って行動する場合には、国家は国際関係を規制する複合的な価値(利益)体系や制度と権力関係の構造的枠組みのなかで行動せざるをえない。今日のグローバル化した世界政治社会においてはそうした条件は常態化しつつある。したがって、レジュームとは、規則によって統治される活動の一定の領域といつてよいものの<sup>30)</sup>、より正確には、何らかの主体や制度、組織が形成する規則によって統治されている活動の一定の領域といつてよい。また、グローバル・ガバナンスは、世界政治社会空間での多くの主体や制度、組織が形成する規則によって統治されている活動の複合的な領域といえる。そうした認識によって、制度や組織の存在とガバナンスやレジュームとは同じものではないことが理解できる。

ここで、第5図に描くようなグローバル・ガバナンス概念と関連する諸概念の相関図を抽出することができる。われわれは、組織、制度、運動、レジューム、秩序、ガバナンス(グローバル)、世界政治社会システム(グローバル・システム)から成る重層的な同心円が構成するグローバル・ガバナンスを描くことができる<sup>31)</sup>。しかも、それぞれ上下の同心円の境界線は明確なものではな

30) See Little, Richard, "International Regimes," in Baglis, John and Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 231-47.

く、それぞれ他の同心円に相互に影響を及ぼしたり、浸透作用関係にあることが考慮されねばならない。

これまでグローバル・ガバナンスをめぐる問題を三つの観点から検討してきたことから、グローバル・ガバナンスは、世界的レベルの統治体（権力体）不在において存在する、世界政治社会の価値や財の配分決定をめぐる統治の過程といてよい。すなわち、「ガバナンスの概念は明らかに、コントロールのために集権化された組織の様式やレベル、政策決定権威の拡散を仮定している<sup>31)</sup>」。もちろん、そのことは統治過程から公的統治体である国家政府の存在を否定したり、無視したり、また排除することを意味しない。世界国家や世界政府不在のガバナンスであっても、国家政府（権力統治体）を内在させているガバナンスである。そのため、後述するように、グローバル・ガバナンスの在り方が大きく規定されることになる。グローバル・ガバナンスは、公的統治体以外の私的行動主体の統治機能をも内包している点が強調されてよい。グローバル・ガバナンスの存在の特性は、そのガバナンスが国家政府の活動を含むばかりか、独自に国際システムに要求を提示し、目標を設定し、方向づけ、そして政府が追求する統治のメカニズムを所有し、また、それを使用するいかなる行動主体をも含んでいることだ。なぜならば、分裂し、また、無秩序な国際システムのもとで無数の行動主体がいちじるしい程度で国境に沿って、また、それを交差して行動しているからにほかならない<sup>32)</sup>。

グローバル・ガバナンスが具体的には、地球的規模の問題群なり紛争群の解決を志向する統治行動過程とみるならば、地球的レベルでの行動主体間の価値

31) もちろん、この図は、グローバル・ガバナンスのみが上位システムを構成しているという意味ではなく、ただ、前者が後者の一部を構成している関係にあることを示すにすぎない。したがって、世界政治社会システムはグローバル・ガバナンス・システムからばかりか、非（反）グローバル・ガバナンス・システム（地球的規模の問題群や紛争群）システムから構成されており、実際には前者より後者の非（反）グローバル・ガバナンス）システムが大きな部分を占めている。

32) Smonts, Marie-Chide, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, No. 155 (1998), p. 87.

33) Rosenau, James N., *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 145.

や財の非両立的状態と読み替えるならば、グローバル・ガバナンスとは、さまざまな行動主体が織り成す世界政治社会における価値や財の配分決定過程の枠組みであり、また、多様な主体による地球公共財の形成・供給の充足を試みる過程とってよい。その意味で、グローバル・ガバナンスをグローバル・パブリック・ガバナンス（地球公共統治）とみることもできよう。どうしてグローバル・ガバナンスを、地球規模の問題群の解決を志向する地球公共財の視点からアプローチする必要があるのか、また、その可能性があるのかを明らかにするために、グローバリゼーションが、なぜ、どのようなグローバル・ガバナンス的アプローチに影響を及ぼしているかを検討しなければならない。また、現実的に、グローバル・ガバナンスとは何か、それはどのように変化・変動しているのか、それはどのような好ましいグローバル・ガバナンスに変革することができるかの諸条件を明らかにすることに役立つからである。

## 2 グローバリゼーションと世界政治社会の紛争・統治構造

グローバリゼーションの進展は世界政治社会の紛争・統治構造の形成にどのような影響を及ぼしたのだろうか。もちろん、グローバル紛争構造と統治構造とは非対称的関係を構成しており、前者が圧倒的な大きな存在であり、後者に大きな規制力を加えており、両者の間にますますいじり合いの格差が生じている。このグローバルな紛争構造とグローバルな統治構造との非対称的関係の広がりこそ、われわれ人類の存在と生活にとって最大の問題となっている。人類をとりまく世界環境がますます悪化しており、人類はその紛争構造の解体と適切な統治構造の構築をますます困難なものにしている。すなわち、今は、人類は、紛争構造の拡大再生産を阻止したり、弱めたり、あるいは逆転させたり、変革していくことがほとんどできない状態に置かれている。グローバリゼーションは一体、どのような特性のあるグローバル紛争・統治構造をもつ世界的政治社会を形成し、展開させつつあるのかを問うことが重要である<sup>34)</sup>。

---

34) 星野昭吉『グローバル社会の平和学』322-25 頁参照。

第1に指摘すべき特性は、紛争・統治の政治社会空間のグローバル性にほかならない。グローバリゼーションの展開によって、これまでの主権国家中心の人々の社会生活空間がその閉鎖性を自律的にも他律的にも打破することにより、より広い空間をもつことになる。すなわち、人々の、社会集団の、民族の、社会の、国家の、地域の生存と生活空間が広がりをもつことで、他者との関係を無限に広げていくことになる。自己のもつ、また求める価値や財の充足を進めていく過程で、自己と他者との価値や財をめぐる非両立的関係を形成していく。ある生活社会空間の問題や紛争はグローバル・レベルでの社会空間で構造化されている問題や紛争と結びついており、前者はつねに後者によって影響を受ける。いかなる政治社会空間も紛争主体もグローバル性をもつことになる。いかなるレベルの社会もグローバル化されるのは、人々がグローバルに考え、行動したからではなく、利益や財権力、コミュニケーションの追求において、世界的な結びつきが展開しているからだ<sup>35)</sup>。世界政治社会には無限の価値や財、権力が存在しているのではなく、有限であるため、地球的規模の政治社会空間まで紛争関係が広がることとなり、グローバル性をもつ紛争はいちじるしく世界の時空の統圧現象を高め、紛争構造のグローバル化を進めれば進めるほど、そのグローバルな紛争構造を解決したり、統治することはますます困難となる。

グローバル紛争構造が形成される前では、国際社会における価値や財の配分や配分決定過程をめぐる問題や紛争は、主権国家政府によってある程度、統治が可能であった。しかしながら、グローバリゼーションの進展に伴って、どの国家もその主権を大きく低下させ、脆弱なものとした。そのため、どの国家も、どの人も世界政治社会における財や価値に自由に接近し、また、それを享受できる公共財の充足ができなくなっている。そのため、主権国家政府中心のガバナンスの再編成を試みたり、非（脱）国家主体が問題や紛争の解決や統治機能を遂行するような傾向が進みつつある。いわば、国家ではなく非国家主体

35) Shaw, Martin, *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 11.

が国家の枠組みをのり超えて問題解決を試みる脱国家ガバナンスが重視されている。もちろん、脱国家ガバナンスが現在グローバル紛争構造を解体できないこと、また、国家中心的ガバナンスに取って代わるものではないことに留意すべきである。

第2のグローバル紛争・統治構造の特性は、その構造が世界政治社会に存在する一つの問題や価値、財ではなく、多種多様な問題や価値、財をめぐって展開されていることだ。とくに、グローバル紛争や問題の多元化と複合化である。グローバリゼーションは、世界政治社会における価値や財の在り方に影響を及ぼし、これまでの国家安全保障、軍事力、権力を中心とする価値や財だけではなく、経済的力に依存する平和価値、社会文化的価値、生態環境保全価値、技術・情報・知識価値、イデオロギー、アイデンティティなどといった価値や財、問題の多元化および複合化が大きく進展している。「21世紀の主要な国際的分裂は必ずしも領土的条件において規定されるものではない。グローバル平和や安定への脅威は、主要な政治の主体の間からよりも、国家内・社会内・文化面での紛争から生じている<sup>36)</sup>」。問題は多種多様な価値や財の非両立的状态が顕著なものとなったのみではない。多元化した価値や財の紛争状態は個々ばらばらに存在し、展開しているのではなく、それらが有機的に連動関係を構成し、複合的な紛争構造を形成している。多元的な紛争の複合化現象は、安全保障価値の在り方の変容に大きく反映している。安全保障価値や財は、従来のように国家・軍事力中心のものではなく、国内社会の安全保障、社会文化の安全保障、経済安全保障、食糧安全保障、環境安全保障、技術安全保障、人間の安全保障といわれるように、多元化・複合化している。そのため、グローバル紛争構造を解決し、統治するには、個々の紛争や問題にバラバラに対応するという個別的解決や統治を求めるのではなく、複合的・包括的解決策や統治策が必要となる。

そうした多元的・複合的グローバル紛争構造を解決し、統治する構造はどの

36) Klare, Michael T., "Refining Security: The New Global Schism," in Barash, David F., ed., *Approach to Peace: A Reader in Peace Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.53.

ようなものだろうか。主権を低下させた国家政府は、グローバル性をもつ紛争構造の解体ができず、世界政治社会に対して公共財を形成し、提供できないばかりか、そのグローバルな紛争の多元化・複合化構造に適切に対応する能力をますます低下させている。国家中心的ガバナンス紛争のグローバル化と紛争の多元化・複合化を効果的に統治する能力をますます弱めている。もちろん、さまざまな問題や紛争の統治のための多種多様な国際レジュームの形成や非国家主体による脱国家的ガバナンスの広がり、さらに、それらを複合化・統合化する形でのグローバル・ガバナンスも存在しているものの、グローバル紛争構造の統治に成功していない。

第3のグローバル紛争・統治構造の特徴は、国内の紛争・統治構造と国際社会（世界政治社会）の紛争・統治構造を明確に二分化することが困難であるのみか、また意味がないほどに、両紛争構造が相互に連動関係や浸透関係を構成していることだ。グローバリゼーションの展開とともに、国家間の相互依存関係とともに相互浸透作用が深化し、国内社会における紛争と世界政治社会における紛争とが連動し、相互に影響を及ぼすことが常態化している。国内社会における紛争や問題は世界政治社会における紛争化、問題化し、また、後者の紛争や問題が前者の紛争化、問題化を促進していく。それだけに、それぞれのレベルの紛争や問題を二分化して、別々に対応するかぎり、どちらの紛争や問題の統治も可能にすることはできない。

そうした問題を抱えているグローバル紛争構造を効果的に統治できるガバナンスは存在しているのだろうか。国内・国際紛争が連動構造を形成するなかで、国家政府のそれらを統治する能力はますます低下することになる。国家政府の国内社会と世界政治社会からの両者からの圧力で規制されるなかで、両領域の紛争や問題を統治したり、また、公共財を形成、提供する能力を低下させている。国内・国際紛争の連動化と同時に国内・国際統治の連動化もみられるものの、紛争の連動化と統治の連動化は非対称的関係を構成しており、両者のギャップはますます拡大し、結局、グローバル紛争構造を統治する能力はいつそう弱いものとなっている。そのことでかえって、脱国家ガバナンスが拡大していく可能性が高まってくる。



第4のグローバル紛争・統治構造の特質は、軍事力の地位低下と軍事力の高いレベルでの存在の共存という問題である。これまでの国際システムにおいて戦争をはじめ軍事力が大きくモノをいう重要な地位を占めてきた。軍事力は価値や財の配分決定過程で手段的目的として重大な役割を演じてきた。戦争という暴力紛争の形をとるばかりか、軍拡競争という形で戦争体系を支えたり、経済・社会文化紛争や問題と結びついてそれらの紛争を維持・強化してきた。ところが、核兵器の出現やグローバリゼーションの進展で軍事力は容易に使用できない(抑止機能以外)ものとなった。経済紛争や社会文化紛争を統治することも困難となり、軍事力を所有すること自体大きなコストを払わざるをえなくなった。

ところが、軍事力は国際システムにおけるその地位や機能を低下させながらも、依然として大規模なレベルで存在し、戦争体系を支えているばかりか世界各地で戦争や地域・民族・宗教紛争を再生産している。核を中心とする大量破壊兵器問題やテロ問題もグローバル紛争構造を強固なものにしている。軍事力の地位や機能の低下によって、非軍事的手段による価値や財配分の解決の可能性はありそうに思えるが、それが国家中心的ガバナンスを強化し、脱国家中心的ガバナンスの能力は低下することになり、総合的にみればグローバル紛争構造の解体という能力を低下させている。

第5のグローバル紛争・統治構造の特性は、紛争構造と統治構造とが本質的に非対称性を構成しており、その両者の非対称的關係が構造化していることだ。その非対称的關係はそのままより高いレベルの非対称的關係を拡大再生産し、その非対称的關係を変えていくことがますます困難となる。すなわち、南北紛争構造のように、南北間で対等な関係でゲームすることができず、いっそうの構造を強化することになる。両者の間でゲームが成り立たず、またゲームをすることができない以上、両者の関係は変わらないことになる。当然のことながら、強い支配的な紛争構造に従属していく。統治構造は紛争構造につねに従属していくことで、世界政治社会における価値や財の配分決定過程をほとんど統治できなくなる。

第6のグローバル紛争・統治構造の特質は、以上の1、2、3、4、そして

5のグローバリゼーションによってグローバル紛争構造が維持・強化される特性に反抗し、批判する勢力となることで、統治構造を維持し、拡大していく要件が部分的ながらも形成されつつあることだ。第6の特質を挙げたのは、グローバル紛争構造がかえってグローバル統治構造の形成要件にとって積極的意味をもっていることを明らかにしたいからである。それら要件は四つある。その第1の要件は、多様な国際組織・制度や脱（非）国家主体の国際システムへの大量登場とその役割の増大である。その要件の第2が、人類意識や地球共同体意識が部分的であれ形成され、グローバル紛争構造の解体という共通認識、それに基づく協調体制の構築、そのための共通政策の試みが可能となったことである。それが、国家中心のガバナンスの強化であり、また、脱（非）国家中心のガバナンスの出現である。国家政府の統治の枠組みをのり超えて、独自の脱国家的統治の枠組みを形成する脱（非）国家主体の国際システムへの登場であり、その統治機能の増大である。第3は、これまで国家が独占してきたアイデンティティや忠誠心の多元化である。これは、脱国家中心のガバナンスの形成を支えている。第4が、これまで国際システムにおいて支配的であった「ゼロサム・ゲーム」のルールばかりか、「非ゼロサム・ゲーム」のルールも形成されたことである。いわば統治ルールの変容である。

第1の条件の具体的なものが、多種多様な国際組織、国際制度、国際法、国際レジェーム、下位国家主体、超国家組織、NGO、非政府間国際組織、社会運動体、国際世論、市民社会、グローバル市民社会、そしてグローバル・ガバナンスである。第2の要件が、上記のNGOからグローバル市民社会までの脱（非）国家主体が構成するガバナンス構造にほかならない。国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとの関係は必ずしも非両立関係を構成するものではないが、前者の問題解決能力が低下し、その地位と機能の相対化が不可避となったことが、後者のガバナンスの出現を求めたことに注目しなければならない。第3のアイデンティティや忠誠心の多元化も第2の要件と連動している。これまでの国家中心のガバナンスが国民や社会集団、下位国家主体のアイデンティティや忠誠心を独占していたものの、主権国家の地位や機能の低下、それが構成するガバナンスの能力の弱化によって、国家以外の人類、地域、社会、

社会集団、市民、階級、民族へアイデンティティが多元化し、分散化したといえる。多くの非国家主体の出現とその統治機能の増大と、アイデンティティの多元化とは、これまでのグローバルな関係においてガバナンスの唯一のサイトとしての国家が不適切なものとなったことで、脱国家的・超国家的・地域的主体というガバナンスのサイトが多元化したことを意味する<sup>37)</sup>。もちろん、こうした動向は、後者のガバナンス・サイトが前者のそれに取って代わったことをいうのではないことに留意すべきだ。同様に、世界政治社会空間における「非ゼロサム・ゲーム」のルールがグローバル・ガバナンスのルールとして支配的なものになったことを意味するのではない。実際には、グローバル社会においては依然として「ゼロサム・ゲーム」のルールが主要な地位を占めていることは否定することはできない。重要なことは、これまでの統治というゲームのルールがその地位と機能を低下させ、絶対的なものから相対的なものになっていること、しかしながら、なぜその統治のゲームのルールに代わって統治のゲームの別のルールが支配的地位を占めることができないかの理由を明らかにすることだ。グローバル・ガバナンスがどうすれば非国家中心のガバナンスを構築する必要があるのか、また、構築を可能にすることができるかの諸条件を抽出する場合に、重要な認識となることを理解しなければならない。

以上の1から6までのグローバル紛争・統治構造の特性をまとめると次のような図示が可能となろう(第6図)。

(1) グローバル紛争・統治構造は、サブ紛争構造とサブ統治構造から成っている。前者が大きな地位を占めており、前者と後者の関係の対称性は弱い。

(2) グローバル・ガバナンスは、世界政治社会空間から個人間関係まで、それぞれに一定のガバナンスが存在しており、さまざまなレベルのガバナンスから成る重層構造を形成している。

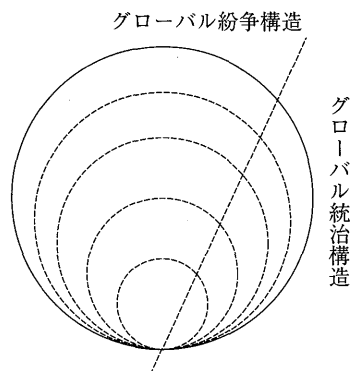
(3) それぞれのガバナンス層の間には連動・浸透関係を構成している。

(4) グローバル・ガバナンスは、主に国家中心のガバナンスと脱(非)国家中心のガバナンスという、二つのサブ・ガバナンスから構成されている。現在

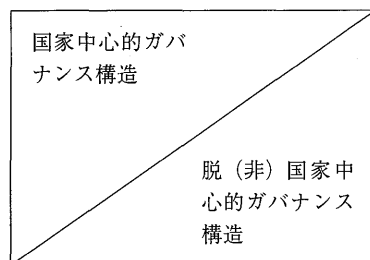
---

37) Scholte, Jan Aart, *Globalization: A Critical Introduction*, 2nd ed., p. 185.

第6図 グローバル紛争・統治構造



第7図 グローバル・ガバナンスの二重構造



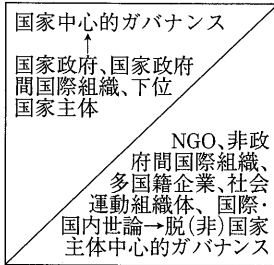
では、依然として前者の国家中心的ガバナンスが後者のガバナンスに対してより支配的な地位を占めている。

### 3 グローバル・ガバナンスの二重構造

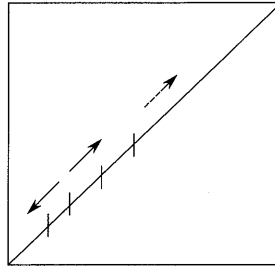
グローバル・ガバナンスが、国家中心的ガバナンスと脱（非）国家中心的ガバナンスから構成されているという場合、なぜ二つのサブ・ガバナンスが存在するようになったのか、その二つのサブ・ガバナンスはグローバル・ガバナンスのなかにどう位置づけることができるか、そして両者のガバナンスはどのような関係を構成しているのか、などを明らかにせねばならない。具体的なガバナンスを分析するまえに、二つのサブ・ガバナンスの理論的枠組みを検討することが必要である。一体、国家中心的ガバナンス、脱（非）国家中心的ガバナンスとは何か、両者のガバナンスを区別する基準とは何か、両者はどのような関係を構成しているのか、などを問うことによって、グローバル・ガバナンスの本質、その形成・展開・変容過程、そしてその変革の必要・可能条件を抽出できるからである。

第8図の示すように、国家中心的ガバナンスは、国家政府、国家政府間組織、下位国家主体としての地方自治体などの、公的権力を所有し、行使するこ

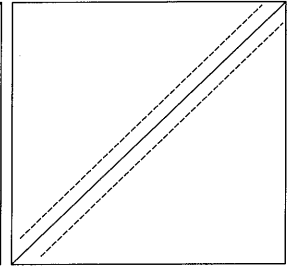
第8図



第9図



第10図



とが可能な公的統治体それ自体が、その公的統治体の間で構成される公的な国際組織が、また、その公的統治体の下部組織としての下位公的組織体から構成されている。その公的統治体は、他の誰からも命令されたり、支配されたりすることがない至高の権力としての主権を独占的に所有し（主権の所有者は本質的には国家ではなく国民なり、人民であるが、対他的〈対外的〉には所有者とみてよい）、行使できる条件をもっている。国家中心のガバナンスは、何らかの主権的要素をもつ主体によって構成されているといってよい。また、公的統治体は、誰からも妨害されることなく自由に権力を行使することができる正当性を持ち、すなわち、単なる強制力や支配力ではなく、被治者が同意を与えたり、支持を得ることが可能な正当性をもつ権威性をもっている。公的統治体は、その正当性と権威性をもつことでよりその公的統治体としての地位を強化させ、また、安定させる。そのため、そうした公的統治体は他者からその存在を容認され、さらに同意を得るなかでその権力の行使の正当性と権威性を高めていくことができる。さらに、公的統治体は、公的存在（主体）としてその社会の価値や財の配分決定を行い、その社会に対しての公共財を形成し、提供する試みが行われるが、それを効果的に成功する効力性を求める。高い効力性をもつガバナンスが、「良き、すぐれたガバナンス」となる。したがって、公的統治体が、良きガバナンスを実行し、また、良き公的統治体として認められるためには、公的権力（体）としての正当性、権威性、そして効力性をもつことができなければならない。もし、それらの正当性、権威性、効力性を低下させ

たり、喪失すると、統治能力としての権力を低下させたり、失うことになる。その結果、公的統治体としての地位や機能を弱めたり、失うことになる。

他方で、脱（非）国家主体中心的ガバナンスは、公的統治体、つまり主権的統治体ではない。私的統治体、つまり非主権的統治体である非国家主体や脱国家主体が構成するガバナンスである。具体的には、NGO、非政府間国際組織、多国籍企業（その機能の内容によって）、社会運動組織体、国際・国内世論、エスニック集団、市民、市民社会などである。それらの脱（非）国家主体は、主権的要素をもっていない私的統治体であり、形式的には国家政府と同様な権力（統治能力）性、正当性、権威性、効力性をもっていないことは明らかである。もちろん、実際には、公的統治体がつねに私的な行動主体以上に強力な権力性、正当性、権威性、そして効力性をもっているとはかぎらない。ある非国家主体がある国家政府より大きな権力をもっていたり、前者が後者の行動様式をコントロールすることはいくらでも発見することができる。例えば、多くの多国籍企業が国家権力以上の影響力をもっていることもあり、アムネスティや環境NGOが、また、社会運動や国際世論が国家政府の行動様式をコントロールしている。さらに、そうした例は、第三世界の国々の公的権力であればほぼ容易に発見できる。しかしながら、公的統治体の権力性、正当性、権威性、効力性は私的行動主体より強い。

そのため、グローバル・ガバナンスのなかで国家中心的ガバナンスが脱国家主体中心的ガバナンス以上に大きな地位を占め、また、前者が後者以上に大きな統治能力を発揮している。もちろん、国際システムのなかでこれまで支配的な地位を占めていたガバナンスが現在、グローバル・ガバナンスのなかで、その権力性、その正当性、その権威性、またその効力性を低下させ、相対的な存在となってきたものの、また、非国家主体中心的ガバナンスが次第に、その権力性、正当性、権威性、効力性を得ているものの、前者のガバナンスと後者のガバナンスとの地位の逆転はない。両者の間には依然として統治能力のギャップが存在している。グローバル・ガバナンスの在り方は、国家中心的ガバナンスと非国家主体中心的ガバナンスの比重によって決まる。換言すると、グローバル・ガバナンスは前者と後者との関数である。第9図が物語るよう

に、両者の組合せた点はずねに中間点より左側に存在していることが一般的である。左側の方向に行けば行くほど、国家中心的ガバナンスの比重が高くなる。中間点より右側の方向の点是非国家主体中心的ガバナンスの能力が強いことを示している。現実的には、その比重点はずねに中間点より左側に存在している。

なぜそうなのか。それは、国家中心的ガバナンスは、その権力性、正当性、権威性、効力性を低下させても、その主体である権力組織体、あるいは権力の器としての条件はその性格や内容を変容させても、それ自体はなくなることなく、存在し続けている。たしかに、ガバナンスは統治体や制度と同じものではないし、ガバナンスの複合体は統治体のマシンや制度とに限定されない<sup>38)</sup>。また、世界政府の不在は、ガバナンスの作用が個々の国家のレベルを超えては不可能であることを、意味しない<sup>39)</sup>。前述のように、グローバル・ガバナンスは、主権的国家統治体を超える超国家統治体（世界国家、世界政府、世界連邦政府など）が存在しないガバナンスであるが、主権的国家統治体が存在するガバナンスにほかならない。すなわち、公的権力体としての超国家統治体は不在であっても、公的権力体としての主権的国家統治体は存在している。しかも、グローバル・ガバナンスは複数の主権的国家統治体の存在を前提として構成されるガバナンスにほかならない。権力組織体が構成するガバナンスである以上、づねに私的統治体とは異なり、権力組織体の枠組みによって支えられて存在している。

#### 4 政府間国際組織を中核とする国家中心的ガバナンスの機能と構造

グローバル・ガバナンスは基本的には、非対称的關係であるものの、主権国家主体間で構成されるサブ・ガバナンスと非主権国家主体間で構成されるサ

---

38) Whitman, Jim, *The Limits of Global Governance*, p. 16.

39) Koenig-Archibugi, Mathias, *op. cit.*, p. 4.

ブ・ガバナンスから成っているが、第8図の示すように、前者と後者のサブ・ガバナンスの間で構成される混合的ガバナンスも存在するといってもよい。国際組織、国際制度、国際法、国際会議、超国家組織、地方自治体、多国間主義、地域主義、などは本来的には主権国家中心のガバナンスの構成主体であり、何らかの主権的要素と結びついている権力組織体である。本来の権力組織体としての国家権力の延長線上にありながらも、権力の位相の異なる顔を部分的にもつ国際組織（制度）権力、下位国家主体権力、超国家組織権力などが存在している。国家権力とその他の権力とは異質の権力ではなく、前者の全体像の一側面である。国際組織権力などは主権の一側面でありながらも、非国家主体のもつ権力と両立する権力であり、権力の中間層を構成している。第10図の示すように、すなわち、国家（公）権力と私権力とが両立する層にはかならない。この層では、国家主体と非国家主体とが結びついて共にガバナンスを構成しているとみてよい。この中間層の存在は、主権国家という公的統治体と非国家主体統治体とが関係性をもっており、また、その関係は非対称的ではないことを物語っている。

ここでは、主権国家が中心の主体として構成している国家中心のガバナンスを、国際組織を中心にその構造をみてみよう。

主権国家主体は、国家中心のガバナンスを構成する基本的主体であり、国家主体が自ら、外交、法の形成、バランス・オブ・パワー戦略、規範や倫理、下位国家主体への権力の賦与、国際組織や制度の構築などを通して、ガバナンス活動を行っている。国家主体は、ガバナンスの構造のなかでさまざまなレベルの主体を構築したり、それら主体を結びつける媒介者として不可欠の機能を遂行している。国家が国際社会における価値や財の配分決定や問題の解決を試みる場合、国家のみが公権力を行使したり、統治能力の正当性や權威性を所有したり、維持するための手段としての軍事力を独占している。したがって、国家は究極的には自由に自己の利益や財を充足するために権力を行使できる。グローバル化の進展によって、国際システムが大きく変容するなかで、主権国家がその統治能力を低下させると同時に、統治能力の正当性や權威性、効力性を弱めても、国家は最高の権力体としての地位と機能を依然としてもつ



ている。最高の統治権力を国家に保証する軍事力はその機能を弱めながらも、実体としての軍事力（強制力）は高いレベルで保持されている。

また、準公権力体としての地方自治体は、一面で国家権力の枠組みのなかで、他面で国家権力の枠組みを超えて直接的に国際システム舞台上で統治活動に参加する可能性を広げている<sup>40)</sup>。地方自治体は他国のそれと国境を越えて直接に結びつくと同時に、地方自治体対地方自治体（県、州、省、道）、市町村対市町村というように、同一行政レベルだけではなく、レベルの異なる主体間のクロス交流関係のネットワークが増大している。本来、非対称的關係にある国家と村との国際協力関係すらある。また、国家をとび越えて地方自治体が国際組織や非国家主体と結びついて統治活動で協力することもいちじるしく拡大している。地方自治体が他の主体と結ぶ統治活動のネットワークは、主権国家間での統治活動のネットワークを支えたり、補強するばかりか、後者ができない統治活動に代わって行っていることも多い。地方自治体は、国家中心のガバナンスと非国家主体中心のガバナンスの中間的領域を形成する地位にいる。地方自治体は、脱国家主体と同様な地位と機能をもっている一面もあるところから、脱国家主体とすることも可能だ。

さらに、基本的には国家中心のガバナンスを構成する主体でありながらも、主権国家の枠組みをのり超えて、共通主権性を共有することで主権国家から自立するなかで統治活動を行う EU のような超国家組織も形成されつつある。この傾向は国連をはじめとする国際組織にもみられる。また、さまざまな地域国際組織も EU のような超国家組織として成長する可能性も高い。それらの超国家組織の形成は、国際システムの変容するなかで主権国家主体がその統治能力を低下させ、さまざまな価値や財の配分決定をめぐる問題や紛争を十分に統治する能力を低下させたことによる。主権国家の権力的枠組みを解体することによる主体間の組織ではなく、その主権の再編成による国際組織であるため、国家中心のガバナンスと脱国家主体中心のガバナンスが重複する中間層のガバナ

---

40) Scholte, Jan Aart, *Globalization*, pp. 203–206 ; 星野昭吉『世界政治における行動主体と構造』アジア書房、2001年、195–97頁参照。

ンスの地位と機能をもっているとみてよい。

以上のような国家中心的ガバナンスを構成する主体の中でも最も主要な主体が政府間国際組織（IGO）にはかならない。主権国家政府はなぜ国際組織を構築しようと試みるのだろうか。その理由も、また、国際組織の国際システムにおける地位や機能、能力も公的統治体と他の公的統治体の間で構成される国際組織であれば、主権国家の一部であり、国家主体の延長線上で求められねばならない。たしかに、ほとんどの政府間国際組織は本質的に国家利益の代弁者で、国家利益の維持・増大のために機能する側面が強く存在するが、同時に、国家利益を超えて国際社会にとって共通の利益を追求する機能ももっている。こうした政府間国際組織の機能の二面性の存在を主張することは矛盾することではない。

そもそも国家主権であれ国家利益であれ、これらは本来的に社会的構成物であって、先天的に存在している概念ではない。これらの概念は社会関係のなかでつくられるもので、主体と構造（環境）との関数にはかならない。国家主権も国家利益も本質的には、国家の個の主権や利益と国家間関係（国際社会）の権力や利益との相互構成物である。換言すれば、こうした条件は、国家主権が対内主権と対外主権との、また、国家利益が対内利益と対外利益との、内的に結びついている二面性をもっていることを意味している。この主権や国家利益の二面性の具体的組合せの在り方は、国内社会と国際システムの在り方によって規定される。グローバリゼーションによって国際システムが大きく変容している現代において、国家政府の主権や統治能力が低下するなかで、国家政府が国家利益を維持したり、強化することが困難となることから政府間国際組織の構築が求められることになる。国々の国家政府が単独で国家利益を維持し、増大させていくことができなくなれば、多くの国家政府が協力のために政府間国際組織を積極的に構築していくことになる。グローバル政治に直面する国家政府が自動的に国家利益や統治能力を充足できなければできないほど、それぞれの国家政府は共通の利益を創出するために国際組織の構築をますます積極的に求めていく。多くの国家政府が個の利益としての国家利益を越えて国際（世界）社会にとっての共通利益を追求することは、国家利益そのものを否定する

ことを意味しない。国家利益と国家利益を超える共通利益とは必ずしも、非対称的関係にあることを意味しない。

このような視点から、主権国家が国際組織を構築する理由を求めなければならない。「国家は、自己の利益と共同体の利益とを反映するような一致(同意)を交渉し、また、それを遂行するために政府間国際組織に参加する。国家は、問題解決のためのメカニズムを提供するために参加する。国家は、集团的作業を遂行するなかで集権的組織を利用するために参加する。国際組織に参加することによって、国家は、重要な問題について国際的論争を形成し、そして行動の重要な規範を鍛えることに同意する」。しかしながら、そのことは国家がその主権も行動の自立性を放棄したことを意味しない。それぞれの国家は依然として、自国の主権およびさまざまな程度の行動の自立性を維持していることに注目すべきだ<sup>41)</sup>。

政府間国際組織が国家主権や自立性を否定する行動主体ではないとの認識は適切なものであっても、なぜ国家は二国間協定のような他の外交的チャネルによるよりも国際組織を通して国家利益を追求するかを明らかにしなければならない。その場合、国際組織のもつ二つの特徴をみなければならない。国際組織は、集中化と自立性によってさまざまな機能をより効果的に遂行することができる。その条件によって求められる規範の創造、対立の解決のための仲介、しばしばグローバルな共同体の価値を促進する<sup>42)</sup>。国際組織がより大きな国際システムの統治機能を遂行することができるかどうかは、それぞれの国際組織がどれだけそれぞれの集中化と自立性をもっているかどうかによって依存している。国際組織は、具体的で安定的な組織上の構造とそれを支援する行政機関によって、集合的活動の集中化が可能となる。その集中化が国際組織の統治活動の有効性を高めることで、国家利益の在り方に影響を及ぼすことができる。また、国際組織の自立性とは、一定の問題領域での自立性をもって統治活動を行う能力を意味するが、その自立性は国家間の問題や紛争を解決する際に高い仲介的

41) Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst, *op. cit.*, pp. 8-9.

42) See Diehl, Paul F., ed., *The Politics of Global Governance: International Organizations in Interdependent World*, 3rd ed (Boulder: Lynne Rienner, 2005).

役割を果たすことが可能である。その国際組織の中立的立場としての行動は、その本質的自立を得るために大きな力となる<sup>43)</sup>。

明らかに、国際組織の機能を有効なものにする二つの集中化と自立性の条件は、国家政府の統治能力の低下を補完する意味をもっている。集中化は具体的に、国家の相互行動の支持、さまざまな国際的交渉を支持するばかりか操作的活動の管理、活動や財、リスクをプールするための仲介主体、合同の生産、そして一致することを通して協調的關係を調整すること、などを可能にする。また、自立性は、組織の中立的主体性を保証することによって、直接的な国家間の相互作用を支持し、また、本質的作用を調整することによって、集合的・個別的行動の有効性と正当性を可能にする<sup>44)</sup>。

そうはいっても、集中化と自主性をもつことが国際組織の統治機能を高めるといっても、そもそもその二つの条件の形成自体は自動的なものではなく、国家主権や国家利益の在り方によって規定されている。その二つの条件の程度は大きく、国家政府自体が規定し、求める国家主権や国家利益の内容によって左右されている。国際組織の集中化と自立性を利用して、国家が分権的基盤の上で達成することができない目標を得ることができても、国際組織は国家（際）システムに取って代わることができない。国際システムの分権的協調に対する重要な補完的機能を提供することができるだけである<sup>45)</sup>。

国家中心的ガバナンスを構成する、国家政府自らの統治活動、下位国家主体による統治活動、超国家主体的組織の統治行動、政府間国際組織の遂行する統治活動は、国際システム（世界政治社会）における価値や財の配分過定をめぐる統治能力の一部を構成しており、地球公共財の形成・提供を部分的に可能にすることがあっても、限界があり、国際システムが地球公共財の形成・提供する統治能力以上のものであったり、その統治能力に取って代わるものではない。最も進んだ超国家主体的組織としてのEUにしても、最も世界的規模をも

43) See Abbott, Kenneth W. and Duncan Sindal, "Why States Act Through Formal International Organizations," in Diehl, Paul F., ed., *loc cit.*, p. 27.

44) Abbott, Kenneth W. and Duncan Sindal, *op. cit.*, pp. 31-47.

45) *Ibid.*, p. 54.

つ国際連合やその関連国際組織であっても、またきわめて重要な分野で機能している世界貿易機関 (WTO、以前の GATT)、国際通貨基金 (IMF)、世界銀行 (World Bank)、東南アジア諸国連合 (ASEAN)、北大西洋条約機構 (NATO) などであれ、例外ではない。国家中心的ガバナンスに内在する問題は、IMF や世界銀行の機能を検討すると明らかである。メルツァー委員会は最も重要な結論をこう出している。(1)経済成長を促進することに代わって、IMF は経済的停滞を制度化する。(2)世界銀行は、グローバルな貧困を排除する目的にとってむしろ不適切である。(3)IMF と世界銀行の両制度は、G7 諸国とりわけアメリカ政府と企業との利益によって、つまり中心的な政治的・経済的制度の利益によって大きく動かされている。(4)両制度のダイナミズムは、貧困の軽減という外的要求、あるいは成長と促進からよりもむしろ官僚的な帝国建設という内的命令から生まれる。そのことは、国際組織の適切さの増大や協力が国家主権を浸食した結果でないことを証明している。前述のように、グローバリゼーションが対内的主権と対外的主権の両者を浸食しうるからにほかならない。すなわち、脱国家的勢力が自律的な政策決定を行う国家の能力を低下させるため、一つは、国際組織を通して一国主義的というよりも多国間主義的に国家は行動する傾向を増大させることになり、もう一つは、国際経済勢力の要求に答える政策を形成することになる<sup>46)</sup>。

## 5 現状維持志向・大国中心的ガバナンスとしての国家中心的ガバナンス

国家中心的ガバナンスが、地球公共財の形成・提供可能な統治活動を効果的に行うことに限界をもっていることは、すべての国家主体や政府間国際組織を統治することができる公的な権威的主体 (世界国家や世界政府・世界連邦政府) が存在していない代わりに、国際システムが権力体系を内在化させてお

---

46) Barkin, J. Samuel, *International Organization: Theories and Institutions* (New York: palgrave Macmillan, 2006), p. 7.

り、しかも主権国家間の権力関係が本質的に非対称的なものによって支配されているからにはかならない<sup>47)</sup>。そのため、国家中心的ガバナンスは事実上大国中心のガバナンスにはかならない。

国家中心的ガバナンスはなぜ大国中心のガバナンスとなるのだろうか。そもそもこの国家中心的ガバナンスも、また、とりわけ政府間国家組織を構築するのは、少数の資格と能力をもつ大国なり先進諸国である。大国としての資格と条件とをもたない弱小諸国や開発途上諸国、その他の行動主体などは、国家中心的ガバナンスの構成主体となることは実際にはほとんどない。主権国家はすべて、国の大小に関係なく、法的には平等な資格と能力をもつことになるが、実際には超大国、大国、覇権国家と中級国家や弱小国家、開発途上国との間にある現実的な権力関係は非対称的である。国際システムにおける価値や財の配分決定過程を構成する主体は、少数の大国や先進諸国である。そのことから、国家中心的ガバナンスは大国のみが構築し、一部の大国の利益や価値、財がガバナンスに反映し、大国の利益や価値のために奉仕することになる。G7(8)の例が示すように、大国の利益や財を維持・拡大するためのガバナンスを創る。もちろん、アメリカのような超大国でさえ、いくつかの大国が集まっても現在の世界を統治することはできないことはいうまでもない。大国は依然として国境を越えて影響を及ぼし、あるいは世界の出来ごとに反応する能力によって定義される。「大国は依然として世界を形成している。しかしながら、20世紀はじめにそうであったよりも巧妙で、間接的方法においてである<sup>48)</sup>」。そうした意味でも、国家中心的ガバナンスは事実上、大国中心のガバナンスといつてよい。

また、国家中心的ガバナンスが大国中心主義ガバナンスとみることが可能なのは、国際システムにおける価値や財、利益の配分決定過程に参加し、その過程を支配することができるのが大国だけであるということからである。世界政

47) 星野昭吉『グローバル社会の平和学』333-36頁。

48) Pastor, Robert A., "The Great Power in an Age of Global Governance: Are Still Great?," in Clarke, John N. and Geoffrey R. Edwards, eds., *Global Governance in the Twenty-First Century* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004), p. 140.

治社会における公共財の形成・提供過程に形式的には多くの国々が参加することが可能であっても、前に検討してきた多種多様な政府間国際組織をみれば明らかのように、実質的にその価値や財の配分決定をめぐる過程は大国によって支配されており、大国にとって都合のよい決定を行っていく。大国は世界政治社会のために、また、世界政治社会を自国に優先させて価値や財の配分決定を下すことはほとんどない。もちろん、大国の価値や財と世界政治社会のそれらと両立するかぎり、大国は後者の価値や財を容認することはいうまでもない。しかしながら、多くの場合、必要でないかぎり、大国は国際的価値や公共財の配分決定過程への参加を認めずに、むしろその過程から排除しようとする。政策決定過程への大国以外の国々の参加を形骸化することで、大国にとって必要な価値や財の配分決定権の独占を試みる。

さらに、国家中心のガバナンスを大国中心のガバナンスとすることが可能なのは、国際制度は主権の在り方に依存しているからだ。本来、ガバナンスは、二つの織物、つまり権力と対話の織物と主権の形態と結びついており、二つの織物を分離することはできない。対話の織物なしの主権は正当性をもつことができず、また、経済的・社会的結束を保証することができない。支配的な一連のアイデアと言説と両立する権力形態が重要である<sup>49)</sup>。しかしながら、国家中心のガバナンスは対話の織物や権力の組織と適切な形で共存することは困難であり、後者の織物が優先して、ひとり歩きをする傾向にある。大国は、理念や言説と結びつけることなく権力を重視し、権力によって価値や財の配分決定を試みる。大国は規範によってではなく、権力の論理で行動していく。

加えて、国家中心のガバナンスが事実上、大国中心のガバナンスにする条件が、国際システムにおける価値や財の配分決定過程を支えている軍事力の体系の存在にほかならない。グローバル政治の展開する現代ではたしかに、軍事力の地位と機能は大きく低下させているものの、グローバル政治を支え、規定している権力体系の底辺に軍事力の存在がある。大国は自国にとって有利な価値

49) Holton, Robert J., *Making Globalization* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), p.78.

や財の配分決定に際し軍事力を背後にもっており、必要に応じてそれを利用する。軍事力は実際に使用する使用しないかにかかわらず、大国としての資格条件とみてよい。もちろん、グローバル政治の権力体系は軍事力のみならず、経済力、社会文化力、技術力、イデオロギー、規範も認める必要があるが、それを認めることが軍事力の無力化を意味するのではない。とりわけ大国の統治権力の維持・強化のためには、使用しなくても所有することが必要条件となるとみている。大国が自国にとって都合のよい統治活動を可能にするには高いレベルの軍事力の所有は欠かせない<sup>50)</sup>。

そうした特性をもつ国家中心的ガバナンスあるいは大国中心的ガバナンスは、グローバル・ガバナンスにおいて大きなサブ・ガバナンスとして支配的地位を占めることが可能なかを別の視点から検討しなければならない。なぜならば、国家中心的ガバナンスと脱国家主体中心的ガバナンスとがどのような関係にあるのか、どうして前者が支配的ガバナンスの地位を維持できるのか、また、どうすれば前者のガバナンスを変革していくことができるか、などについての答えを得ることが可能となるからだ。

国家中心的ガバナンスは、世界政治社会の全体財ではなく部分的財が、国家間の共通財ではなく個々の国々の財が、国家間の平等財ではなく国家間の不平等財が、将来の人々や国々に提供可能な財ではなく現世代の人々や国々にしか提供できない財が、そして周辺部の立場からの普遍的な財ではなく中心（大国）の側からの部分的財が、優先するガバナンスである。このようなガバナンスを實際上、大国中心的ガバナンスとみてきたが、それを「上からのガバナンス」といいかえることができる。このガバナンスは、権力組織体（権力の容器）としての国家が、とりわけ大国がその権力体であることを前提に、支配側の立場で被支配側に対して財の配分を管理し、大国にとって都合のよい財の配分を維持・強化する志向性をもっている。換言すると、権力的に上位にいる支配側が自己の価値や財を維持・強化するために、その下位にいる対象側を一方

50) 大国間関係での異動の問題は現在では相対的に低下しているものの、地域・民族紛争やテロ活動、さらに中小諸国への大量破壊兵器の拡散の動きのなか、軍事力をめぐる問題は依然として主要な問題のままである。



的に、強制的統治をしていくベクトルをもっている。「上からのガバナンス」は、対等な関係にある構成メンバーからではなく、権力的に非対称的な関係にあるメンバーから成っている。「上からのガバナンス」は、統治のシステムというよりも強制のあるいは支配のシステムといってもいいようなものである。「抑圧システムは恐怖や脅威による秩序を再生産する能力によって支えられている<sup>51)</sup>」とみることができる。「上からのガバナンス」は抑圧のシステムとは同一のものではないものの、前者のシステムは、非対称の権力関係を前提に大国中心のガバナンス・システムを再生産する強制的統治能力によって支えられている。したがって、「上からのガバナンス」は、地球規模の問題群や紛争群を根本的に解体したり、あるいは、地球公共財を積極的に形成し、すべての人々に、また国々に提供できるものではない。むしろ、グローバルな紛争構造や地球公共悪をそのまま管理することになる。問題群や紛争群の現状を固定することが避けられない。

また、国家中心の(大国中心の)ガバナンスは、「消極的ガバナンス」とみられることもできる。「消極的ガバナンス」は、国家中心のガバナンスが、地球規模の問題群や紛争群の現状を管理・調整のために機能しているのみであったり、地球公共財の形成・提供についても大国が自己にとって好ましい財の形成・提供を試みることで財配分状態を固定・管理するガバナンスを意味する。その「消極的ガバナンス」は、地球規模の問題構造や紛争構造を根本的に解体したり、また、世界政治社会を構成するすべての人々、すべての社会、すべての地域、そしてすべての国々のための公共財の形成と提供を積極的に行うことを志向するガバナンスではない。大国にとって関心をもつ具体的で、表面的なグローバル紛争や財の配分しかガバナンスの対象としない。国家中心のガバナンスは、貧困・飢餓・栄養不良や地域紛争、テロ活動の生み出す支配―従属構造としての南北問題、軍拡競争や大量破壊兵器の拡散、民族紛争、政治的対立を支える世界軍事秩序や核抑止戦略、環境破壊を引き起こす「生産の踏み車

51) Wickramasinghe, Nira, "From Human Rights to Good Governance : The Aid Regime in the 1990 s," Sellers, Mortimer, ed., *The New World Order : Sovereignty, Human Rights and the Self-Determination to Peoples* (Oxford : Berg, 1996), p.368.

システム」や近代化戦略、宗教紛争、ジェンダー問題、難民問題を生み出すアイデンティティ紛争構造、などそれ自体の解体や変革を志向するガバナンスではない。グローバル紛争構造の現状への対処療法でしかない。大国や先進諸国はそうしたグローバル紛争構造の形成当事者でありながらも、それを認識することなく、その紛争構造の部外者としての立場からそれらの統治活動は消極的なものとなる。

さらに、国家中心的ガバナンスは、「現世代中心的ガバナンス」である。国家中心的ガバナンスは本質的に、グローバルな紛争構造とその解体、そしてすべての人々や国々に対する公共財の形成・提供、などの問題を将来の長期的なタイム・スパンのなかに位置づけることなく、現世代の人々や国々を基点からそれら問題を位置づけているところから、大国中心的ガバナンス、「上からのガバナンス」そして「消極的ガバナンス」と同様に、大国中心的な立場からの強制的（支配的）統治活動として、表面的紛争のみに対処する消極的統治活動でしかない。

結局、国家中心的ガバナンスは、大国中心的ガバナンス、「上からのガバナンス」、「消極的ガバナンス」、「現世代中心的ガバナンス」といい換えることができるほどに共通の内容、共通の問題、共通の限界を内在させている。国家中心的ガバナンスはどのような別の表現を使うとしても、本質的には「現状維持志向ガバナンス」の条件をもっている。大国や先進諸国は、自国に直接関係する価値や財を維持したり拡大するためにガバナンスを形成し、それを使用する。また、自国に関係のない価値や財に関しては、あるいは、自国がすでに所有している価値や財の可能性がない場合には、その状態に関心を示すことなく無視することで、具体的な統治活動をとらないことが一般である。大国や先進諸国はすでに享受している価値や財をそのまま維持したり、その価値や財の喪失の危機に直面すれば何らかの方法を用いて現状の維持をはかる試みをとる。大国は自ら所有する現状の価値や財の在り方を変えることなく、その在り方を維持する志向性を前提に管理しようとする。それらの国々は、自己の享受している価値や財の維持に反対したり、挑戦したり、また、その変容を求める勢力に対して権力を背景に押える形で管理する。国家中心的ガバナンスは本質的に

強制的・支配的ガバナンスであり、同意的・共統的ガバナンスではない。あるいは、それは自己統治ではない。

大国中心のガバナンスと同様に「上からのガバナンス」は事実上、上の支配側が自己の価値や財を維持・強化するために、下の被支配側とで支配—従属関係構造を維持することで、力によって後者の管理、つまり押えることを志向する。上の支配側と下の被支配側の価値や財の非両立的（非対称的）関係は、支配—従属の非両立的な権力関係に支えられており、この権力関係を自ら変えないようにして、また、他の勢力からの変化の試みを押えることによって、価値や財の配分の非対称的状态の変容を防ぎ、その状態の維持をはかる。大国や先進諸国はこの支配—従属の権力関係を維持することで、あくまで価値や財の不平等配分状態を維持しようと試みる。したがって、グローバル・ガバナンスは、現状維持志向ガバナンスである国家中心のガバナンスが現状変革志向ガバナンスの非国家主体中心のガバナンスそれ自体と強制的・支配的統治活動を行うために、グローバル・ガバナンスそれ自体いちじるしく現状維持志向ガバナンスとして機能することになる。下の権力をもっていない、あるいは弱い権力しかもっていない被支配側からの現状変革は困難であり、結局、大国や先進諸国の支配側が自ら支配—従属権力関係を変革していくか、あるいは下の、弱い被支配側がその関係を変革していくしかない。どちらかの方法による以外、価値や財の配分の非両立的状态は変わることがなく、かえって現状維持が強化されることになる。大国や先進諸国による現状維持志向ガバナンスが維持されるかぎり、また、現状変革志向ガバナンスが存在しないかぎり、価値や財の非両立的現状、つまりグローバル紛争群や問題群は拡大再生産されることになる。

しかしながら、こうした傾向は、大国や先進国が自己の価値や財、権力を維持するために現状維持志向ガバナンスを構築し、維持することで可能となるだろうか。それらの国々が価値や財、権力の維持のために現状変革志向ガバナンスではなく、現状維持志向ガバナンスを求めることで、かえって現状維持が困難となる。なぜならば、後者のガバナンスをとることで、地球的規模の問題群や紛争群が解体するどころか拡大再生産することで、そのツケでかえって自国にとって有利な価値や財、権力の配分構造を失うことになるからにほかならな

い。換言するならば、大国や先進諸国が現状を維持したいならば、すべての人々、すべての社会、すべての地域、そしてすべての国々が接近し、享受できる地球公共財の積極的な構築・提供を試みる必要があり、現実的であろう。現状変革志向のグローバル・ガバナンスは、グローバル問題群や紛争群の変革が可能でなければならないし、また、地球公共財の構築や提供が可能でなければならない。グローバル・ガバナンスは実際には、地球的規模の問題群のなかで最も不利益なグローバル社会の周辺、地域、国々、社会、民族、地方、国民、市民、マイノリティ集団にとって最も大きな利益を、つまり地球公共財への自由な接近と享受を可能にするようなガバナンスであるべきだ<sup>52)</sup>。

もちろん、そうしたグローバル・ガバナンスを構築するには、最も重要な主権国家自体の変革が必要となることはいうまでもない。グローバル・ガバナンスの危機への国民国家の対応は、新しい形態の国家を構成することだ。例えば、国家は、さまざまなネットワークを結びつけ、地球的規模の問題群を扱うために国際制度や超国家組織のよりいっそう緊密なネットワークを形成し、そして正当性を高める地方自治体やNGOへ権力資源の分散化をはかるなどで再編成を求めるべきだ。それがネットワーク国家である<sup>53)</sup>。

---

52) Hoshino, Akiyoshi, *Deconstruction of International Politics and Reconstruction of World Politics: Global Politics and Global Problems* (Tokyo: Teihan, 2003), p.320.

53) See Castells, Manuel, "Global Governance and Global Politics," *Political Science Studies*, 2005 (January), pp. 10-12.