

《論 説》

地球規模の問題群の解決と脱国家中心的ガバナンス

——地球公共財と現状変革志向ガバナンス——

星 野 昭 吉

はじめに——地球公共財と脱国家中心的ガバナンス——

これまで支配的であった国際政治社会空間におけるガバナンスは事実上、グローバル・ガバナンスというよりも、国際的ガバナンスといった方が正確である。なぜならば、国際組織・制度、国際レジューム、そして多国間主義というガバナンスは国家中心的なものであった。ところが、今日では依然として、国家中心的ガバナンスの性格が強いものの、これまでの国際的ガバナンスと異なる特性をもつグローバル・ガバナンスが形成されつつあることに留意しなければならない。グローバル・ガバナンスの特徴は、領域国家の中心性と政治的権威に対するグローバリゼーションのインパクトと結びついた特別な発展と連動している。それら特徴は、グローバル・ガバナンスの構造、主体、そして特性の三つである。ガバナンスの構造は国際的ガバナンス以上にずっと複雑で、拡散的で、また異質的なものとなり、主体も国家以外に市民社会集団やNGO、多国籍企業、国際組織などと多元化し、そしてその特性も戦争・平和の問題ばかりか経済的・社会的・文化的問題領域にわたる多面的な関心をもつものになっている¹⁾。そのことは、グローバリゼーションの進展によって、これまでの国家中心的ガバナンスを支える国家の権威、正当性、政策決定能力、そして政策遂行効力が国内と国外の勢力によって挑戦を受けることになることを意味

1) "Global Governance," in Robertson, Roland and Jan Aart Scholte, eds., *Encyclopedia of Globalization*, Vol.2 (New York: Routledge, 2007), pp.514-15.

する²⁾。

このように、今日のグローバル・ガバナンスの在り方は、国家中心的な国際政治の枠組みを根本的につきくずし、地球的規模の政治社会空間をもつグローバル政治（世界政治）の形成を反映するものである。しかしながら、国家中心の国際政治の枠組みの崩壊が自動的に、国家中心的ガバナンスの存在と機能を弱めたり、低下させたのではないし、有効な能力をもつグローバル・ガバナンスを構築しているのでもない。そのことは前章でもみてきたように、今日でも依然として、国家中心的、現状維持志向ガバナンスが大きく作用していることに現れている。たしかに、現代の政治的結びつきは、国家間ばかりか、下位国家主体や超国家主体、非（脱）国家主体などの間でも著しく空間的に広がると同時に、強化されていることで、政策決定のサイトがグローバル性をもつと共に、多元化することになった。それらサイトの一種がグローバル・ガバナンスの制度にほかならない。IMF、世界銀行、WTO、国連の諸機関、そして私的・非国家組織が大量に世界政治システムに登場し、それぞれが政策決定の重要なサイトを構成している。ムーディーズやスタンダード・プアーズのような格付け機関も国家の経済的運勢に強く影響を及ぼすことが可能だ。また、グローバル・ガバナンスの形成を考える場合に、領域国家の枠を超えて発展しつつある共同体についての意識の増大を考える必要がある。世界を単一の場として意識することは、一連の共通するグローバルな価値の出現というよりも、多様な価値が正当に相互に競争できる場、あるいは空間としての世界についての考え方を示している。そのことは、非国家中心的ガバナンスの制度が増大する可能性を提供することになる。それだけに、国家中心的国際政治の枠組みが変容・崩壊しつつあることはそのまま、ガバナンスの在り方を変容させることになる³⁾。

2) Cerny, Philip G., "Globalization and the Changing Logic of Collective Action," *International Organization*. Vol.49, No.4 (1995), p.597.

3) See Brassette, James and Richard Higgott, "Building the Normative Dimension(s) of a Global Polity, in Armstrong, David, Theo Farrell and Bice Maiguashca, eds., *Governance and Resistance in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press,

しかしながら、国家中心的国際政治の枠組みと脱国家中心的国際（世界）政治の枠組みとの関係が「ゼロ・サム」的なものでないと同様に、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの関係も必ずしも「ゼロ・サム」的なものではない。地球規模の問題群を統治し、解決することで、後者のガバナンスが前者のガバナンスに取って代わったとか、あるいは、後者が前者より優位な地位を占めるようになったことを意味するのではない。実際上、その関係は反対であって、前述したように、グローバル・ガバナンスのなかで、国家中心的・現状維持志向ガバナンスが支配的な地位を占めている。国家中心的ガバナンスも脱国家中心的ガバナンスも共に限界をもつものの、グローバル政治社会空間のなかで、公共財を構築し、誰に対しても公共財を提供し、誰もが公共財を享受できる可能性は現在でも、前者が後者より大きな能力をもっている。

そこで、グローバル・ガバナンスにおいて脱国家中心的ガバナンスは、どのようにして登場してきたのか、どのような地位を占めているのか、どのような存在意義があるのか、地球規模の問題群をどれだけ、どのように解決することができるのか、そしてできないとすれば、どこに問題があるのか、を明らかにしなければならない。とりわけ、そうした問題に答えるためにも、脱国家中心的ガバナンスと国家中心的ガバナンスとがどのような関係を構成しているのか、どうしてグローバル政治のなかでも前者が依然として弱い地位しか占めることしかできないのか、両ガバナンスの関係はどうあるべきか、そして前者の脱国家的ガバナンスが地球規模の問題群の解決のためにどうすべきなのか、誰でもが接近できる地球公共財を提供するためにはどうすべきなのか、そしてどのようなグローバル・ガバナンスのなかで優位的地位を占めることができるのか、などを問わなければならない。

この章では、グローバル・ガバナンスにおける脱国家中心的ガバナンスの地位、その機能、その存在意義、そしてその抱える諸問題などの解明を試みる。したがって、1では、グローバル政治の形成過程において、脱国家主体のNGO、社会運動体、非政府間国際組織、多国籍企業、市民、世論などがどのよう

に出現し、また、どのような発展過程をたどっているかを考察していく。そのなかで、それらの主体は具体的に、どのような形態のガバナンスをつくり、そしてガバナンス機能を果たしているかを検討していく。2では、ガバナンスにおける市民と市民社会との関係を明らかにしながら、NGOや社会運動体、市民などがどのようにガバナンスを構成していくのか、そしてグローバル市民社会は脱国家中心的ガバナンスとしてどのような機能を果たしているのかを問題にする。3において、NGOと国家との関係を検討することを通して、脱国家中心的ガバナンスと国家中心的ガバナンスとの関連を探っていく。最後の4で、現状維持志向ガバナンスから現状変革志向ガバナンスへの転換の必要性と可能性とを模索する⁴⁾。

1 グローバル政治の形成・展開過程における脱国家主体

今日のグローバル政治において脱(非)国家主体は、単に社会的価値や権力の配分決定にかかわる政治的機能を遂行する主体としてだけではなく、さまざまな問題や紛争を統治したり解決することをめざすガバナンス機能を果たす主体としての存在である。地球的規模の問題群や紛争群が支配するグローバル政治社会空間では、領域国家の主権性や権力性、正当性を大きく低下させると同時に、その支配的であったガバナンス能力も低下させることになるのに対応して、脱国家主体をグローバル社会空間に登場させ、ガバナンス機能の遂行を要請したといってもよい。グローバル・ガバナンスにおいて、国家中心的ガバナンスを過小評価する必要も、また、脱国家中心的ガバナンスを過大評価する必要もないが、グローバル・ガバナンスにおける前者のこれまでの支配的地位の低下と、後者の急進的な地位の高まりが矛盾することなく有機的に関連していることを理解しなければならない。同時に、私的権力が国家権力にまだ取って代わっていないこと、また、両者の間でのゼロ・サム・ゲーム的なものではな

4) 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—』同文館出版、2005年、345—84頁参照。

く、非国家主体が権力を獲得することは必ずしも国家権力の喪失につながるものではないことに十分な注意を払う必要性がある⁵⁾。

そうしたことについての認識は、グローバル政治社会空間において脱国家中心的ガバナンスが国家中心的ガバナンスとの関係で、いかに、また、どれだけ地球公共財を提供することができるかを問う場合には重要である。なぜならば、グローバル政治における脱国家主体とりわけその中心的存在であるNGOの公共財提供者としての可能性と必要性を明らかにすることができるからである。R. タクールは、国際(世界)公共政策へのNGOのインパクトが可能となった理由として次のような条件を指摘している。(1) 冷戦の終結によるNGOのための政治的空間が拡大したことである。(2) 新しい問題の広がりとその複合体の形成によって国家主体と拡散するNGOとの提携の必要性が増大したことだ。(3) リアルタイム・サイバースペース共同体を、人々が形成することを可能にする近代コミュニケーション技術の結果として、NGOに提供される機会が増大したことである。(4) NGOのために働く特別な技術や専門的能力をもつ人々が増大したことだ⁶⁾。また、W. ダンセンらは、国際関係でのNGOの広がりを政治的・経済的・技術的理由で説明している。

(1) NGOは、民主主義においてのみ表現と結社の自由が存在するために、民主的環境において増大する傾向がある。また、国家は、人々が国家から期待するようになっているサービスを提供する能力をますます低下させているか、そのために闘っているかのどちらかである。(2) より開かれた経済環境は、いくつかの重要な方法でNGOが活動に必要な資金を手に入れることを可能にしている。(3) テレコミュニケーションやコンピューター技術の驚異的な進歩で国境を無意味なものにしたために、NGOの世界中での活動がしやすくなっている⁷⁾。

5) Slaughter, Anne-Marie, "The Real World Order," *Foreign Affairs*, Vol.76, No.5 (1997), p.184.

6) Thakur, Ramesh, "Security in the New Millennium," in Cooper, Andrew F., John English, and Damesh Thakur, *Enhancing Global Governance: Towards A New Diplomacy?* (Tokyo: United Nations University Press, 2002), p.268.

明らかに、脱国家主体としてのNGOは今日では、遍在的なもので、ほとんどすべての国際政策領域においてその存在を確立している。そうしたNGOに活躍の舞台を提供したのが、グローバリゼーションの進展であり、グローバル・ガバナンスの構成主体としての必要性の高まりである。第二次大戦後に政府間で形成された主要な制度の在り方は、非国家主体について注目してこなかった。1990年代中頃から、グローバル・ガバナンスにおいてとくにNGOや企業行動主体が急速に拡大したことはきわめて当然である。地球的規模の紛争群や問題群が増大すればするほど、人権、戦争の規則、人道上の緊急問題、ジェンダー平等、経済発展、健康対策、環境保全などに関するさまざまなNGOがますますグローバル・ガバナンスに登場する機会をふやしていった⁸⁾。

そのため、1970年代と比較して90年代では、NGOを中心とする非国家主体のグローバル政治における地位や機能についての新しい関心が向けられた。

(1) 焦点が、70年代は多国籍企業に、また国際政治経済から、90年代は脱国家主義、知的共同体、価値に基礎を置く政策提言関係網、国際NGO、国境横断的社会運動などのような脱国家的非営利分野へ大きく移った。(2) 焦点が、国家と脱国家社会との間の相互作用や、公的主体と脱国家主体との間の非階層的関係網へ多く移転した。(3) 焦点が、因果的知識と規範や、拡散する脱国家的主体に向けられた⁹⁾。そうした脱国家主体への関心の転換は、ガバナンス問題への関心が、国際ガバナンスからグローバル・ガバナンスへと、また、国家中心的ガバナンスばかりか脱国家中心的ガバナンスへと大きく移っていることも意味している。もちろん、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガ

7) Duncan, W. Raymond, Barbara Jancar-Webster, Bob Switky, *World Politics in the 21st Century* (MA: Addison-Wesley Longman, 2003), pp.255-57.

8) Koenig-Archibugi, Mathias, "Introduction: Institutional Diversity in Global Governance," in Koenig-Archibugi and Michael Zürn, eds., *New Modes of Governance in Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006), pp.8-9.

9) Risse, Thomas, "Transnational Actors and World Politics," in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), p.259.

バナンスとの関係は、前述のように、後者が前者に取って代わったことをいうのではない。両者の関係はゼロ・サム的關係ではなく、前者の地位や機能のこれまでのそれらと比べて低下したのであり、後者の地位や機能の漸進的な高まりであるといった関係にはかならない。そうした現実を適切に理解できないかぎり、グローバル・ガバナンスや脱国家中心的ガバナンスの本質、構造、特性、そして存在意義を明らかにすることはできない。

国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスの関係の在り方を根本的に規定するものがグローバリゼーションの在り方であるため、グローバリゼーションによって両ガバナンスがどのような影響を受けたかを検討しなければならない。そもそも、グローバリゼーションの勢力がすべての人々に、国々に、地域に、社会に同様な圧力となったり、影響力を及ぼすのではない。換言すると、その勢力や圧力に対してさまざまな主体が異なる対応をすることが一般である。グローバリゼーションへの三つの反応の理念型をみることができる。

(1) グローバリゼーションが好ましい現象として積極的に受け入れる立場。

(2) 特殊主義、本質主義、原理主義の根拠からグローバリゼーションを否定する立場。(3) 新しい代替的な、あるいは過激な民主主義には社会運動からグローバリゼーションを批判するか、あるいはグローバリゼーションを超えるすぐれたものがあるとする立場¹⁰⁾。概して、(1)の受け入れ型は、多くは領域国家の場合である。より正確にいうならば、国家はグローバリゼーションを避けることが困難であり、それを受け入れざるをえない、という消極的な受け入れが多い。たしかに、すべての国が同様にグローバリゼーションに対応するのではない。アメリカやヨーロッパ諸国、日本のような大国なり先進諸国の場合には、グローバリゼーションから一定の利益を享受しうる可能性をもっているため、その推進者として行動する。反対に、グローバリゼーションの恩恵を受けていない開発途上諸国の場合には、その受け入れに反対しないまでもそれを拒否する条件をもっていないので、結局、それを受け入れざるをえない。

10) Waterman, Peter, "Social Movements, Local Places and Globalized Places: Implications for Globalization from below," in Gills, Barry K., ed., *Globalization and the Politics of Resistance* (New York: Palgrave, 2000), p.137.

その一方で、一部の開発途上諸国やほとんどのNGOを中心とする脱国家主体はほぼ、グローバリゼーションに対し部分的・全面的反対の、また、消極的・積極的抵抗の立場がある。「反対は重要な脱国家的現象となっており、グローバル政治のさまざまな側面を反映し、また形成している。反対は国境を越えるばかりか、それによってそれら国境が国際関係の行為を構成するようになる空間の論理を問題にすることになる横断現象、つまり政治の実現と呼ばれてもいいものになる¹¹⁾」。それだけに、グローバル政治社会空間において領域国家によっては解決できないような脱国家的な紛争や問題が形成されていることになる。また、そうした脱国家的紛争の解決を志向する脱国家主体がグローバル空間にサイトを構築することになる。グローバル政治社会空間において紛争解決を志向する国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスのサイトが共存しており、前者と後者の関係は必ずしも非対称的關係を構成しているのではない。しかし、両者の関係は必ずしも対称的なものでもなく、依然として国家中心的ガバナンスが大きな地位にある。国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとのそうした二つの関係の在り方をどう理解したらいいのだろうか。それに答えるためにも、グローバリゼーションによる領域国家の主権性、権力(能力)性、自律性、正当性の低下と、脱国家主体のそれらの高まりの有機的関連性を解明しなければならないだろう。

何よりも強調されるべき点は、グローバリゼーションによって、両主体や両ガバナンスの関係の在り方を規定する地球的規模の領域国家主体と脱国家主体から構成される一つに結びつけられた関係網の形成である。しかしながら、領域国家主体と脱国家主体から構成される一まとまりの関係網といっても、時間的にも空間的にも対称的關係を前提に形成されているのではない。時間的には国家主体の地位や機能の変容の結果としての因果関係のなかでの脱国家主体の登場であり、また、空間的には領域国家間関係空間の変容の結果としての因果関係のなかでの脱国家間関係空間の形成である、ということの認識が重要であ

11) Sleiker, Roland, *Popular Dissent, Human Agency and Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p.2.

る。グローバリゼーションの進展と共に、国家間の相互依存関係が著しく増大すると同時に、その相互依存の関係網がグローバル政治社会空間にまで拡大したために、いかなる領域国家も相互に影響を及ぼし、相互に依存し、相互に浸透し合うことを可能にする構造をもつようになる¹²⁾。高度の相互依存関係網のなかでは国家主体の自由行動はできなくなり、その行動様式がつねに規制されることになる。グローバル政治社会空間において領域国家が至高の行動主体としての地位と機能とを保証するものは、国家主権、権力（能力）性、権威性、自律性、そして正当性であった。他者からの圧力や影響力の浸透を防ぐことができた強固な容器としての権力組織は脆弱なものとなった。そのことは、世界経済、権力、権威、そして政策決定に関しての国家の役割が衰退していることを物語っている¹³⁾。

領域国家は他者からの勢力や影響力を容易に排除することも、規制することもできなくなり、それだけに領域国家のガバナンス能力を低下させる。そうした状態は、グローバル政治社会空間に対してばかりか、国内社会空間に対しても同様である。国内の非国家主体や下位国家主体が国家権力から規制されることなく、領域境界を越えてグローバル（世界）政治過程に直接参加したり、あるいはそれに影響を及ぼすことを可能にする。独自の価値、アイデンティティ、そして権力（能力）をもった非国家主体が脱国家主体としてグローバル政治過程に参入することになる。また、グローバル政治社会空間や他国からの勢力、他国のNGOや非国家主体が直接的に自国の下位国家主体やNGOや非国家主体との結びつきを促進することが構造化する。脱国家主体は、脱国家主体の概念を演じるし、また、グローバル社会システムとして世界をみる傾向を押し上げる。こうした女性運動は世界全体の圧縮現象を助長する¹⁴⁾。女性運動

12) 相互依存や相互浸透、相互連動とは、当事者の対称的關係の存在を意味しない。先進諸国や大国と第三世界の開発途上諸国とは事実上、非対称的關係を構成している。反対に、すべての先進諸国や大国もまた、実際には、開発途上諸国や弱小諸国とは非対称的な、支配 - 従属關係を構成しているものの、後者の犠牲の上に、依存しながらその地位や豊かさを維持している。

13) Cox, Robert W., *Production, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987), p.254.

は、地球的規模の価値過程の一主体としての地位と機能を所有することになる。国家中心のガバナンスの枠を越えて、脱国家主体や社会運動体が独自のガバナンスの主体者として機能するようになる。要するに、多くの脱国家主体や運動体が私的な権威をもつようになったのである¹⁵⁾。ここでも、国家主体および国家中心のガバナンスと脱国家主体および脱国家中心のガバナンスとの関係が、「ゼロ-サム的」な非対称的關係を構成しているのではないことが理解できよう。

第2に挙げねばならないことは、これまで、安全保障価値をめぐる国家中心のガバナンスはいちじるしくその地位と機能を低下させ、それに対応する形で、安全保障以外の多元的価値をめぐる脱国家中心のガバナンスが独自の活動を行うようになったことだ。従来の国際政治社会空間における価値配分決定過程は国家安全保障中心に展開されてきた。グローバリゼーションが深化するなかで、グローバル政治社会空間での価値や利益が多元化・複雑化することになる。各国家主体が求める価値や利益体系が、単に国家安全保障だけでなく、経済発展、技術・知識の発展、文化的価値の充足、環境保全、基本的人権の保障、フェミニズム、社会的正義の実現などと多元化・複合化すれば、領域国家主体はそうした価値や利益の充足をますます困難なものにする。国家主体は、その価値や利益体系を保持する主権性や権力(能力)性、自律性、権威性、正当性を低下させているため、多元的な価値の実現は十分にできなくなっている。そのため、脱国家主体は、国家主体が保証することができない多種多様な価値の実現を積極的に模索する。こうして、ガバナンスの問題がグローバル化することのなかで、ガバナンスは領域国家主体や政府間国際組織の問題ではなくなる。国家主体間で構成する国際システムはもはや政策形成能力に要求され

14) Berkovith, Nitza, "The Emergence and Transformations of the International Women's Movement," in Boli, John and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), p.124.

15) See Hall, R. Bruce and Thomas J. Biersteker, eds., *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

るものに適切に充足することができなくなっており、また、そのために新しい非領域的主体の登場は不可避である¹⁶⁾。これは、国家中心的ガバナンス能力の低下に対応して、脱国家中心的ガバナンスの必要性の高まりを意味する。後者が前者に取って代ったのではない。

第3の問題は、グローバリゼーションの勢力がそれぞれの政治社会空間の境界をあいまいにすることによって、領域国家および国家中心的ガバナンスと脱国家主体および脱国家中心的ガバナンスの相互影響力、相互依存、相互連動、そして相互浸透などの関係を構成していることだ。そうした関係が緊密になればなるほど、領域国家境界があいまいなものとなり、国内政治社会空間と国際政治社会空間¹⁷⁾を明確に二分化することができなくなった。両空間の境界の二分化が困難となったということは、国家権力が国内領域と国際（グローバル）領域との相互浸透作用を十分にコントロールできなくなったことを意味する。そのため、国内領域に他国の権力ばかりか下位国家主体や非国家主体が直接的に浸透し、また反対に、国内領域の下位国家主体や非国家主体が国家権力のコントロールを受けることなく、他国の国内領域にまた国際領域に簡単に入ることが可能である。そしてまた、NGOが象徴的に物語っているように、ある国家の脱国家主体と別の国の脱国家主体とで相互連動関係を構成し、グローバル政治社会空間における価値配分の決定過程にかかわることになる。したがって、脱国家主体グローバル政治における重要な行動主体（単位）となり、脱国家中心的ガバナンスを実行するようになる。

したがって、国内領域で作用するガバナンス（国内ガバナンス）と国際（グローバル）領域で作用するガバナンス（国際ガバナンス）とが明確に二分化することができなくなるほどに、両ガバナンスの重複現象が増大している。その

16) Brühl, Tanja and Volker Ritterger, "From International to Global Governance," in Ritterger, Volker, ed., *Global Governance and the United Nations System* (Tokyo: United Nations University Press, 2001), pp.5-20.

17) 国際政治社会空間は領域国家間関係空間を意味するが、その空間は地域政治社会空間と共にグローバル政治社会空間の一部を構成しているため、国内政治社会空間と国際政治社会空間との境界の不透明化というより、前者とグローバル政治社会空間の境界の不透明化といった方が適切である。

ことは、国家中心のガバナンス能力が大きく低下し、その分、脱国家中心のガバナンス能力が拡大したこと、つまり「ゼロ-サム的」な非対称的関係を構成していることをいうのではない。国家主体は国境を出入りする勢力や脱国家主体に対して防いだり、反対するのではなく、むしろそうした動向を支援したり、積極的に促進している。その状況は、国家権力の統治能力の低下というよりも、国家の存続・発展に、また国家利益にとって必要なものとして肯定している。国家主体の動向と脱国家的動向とは必ずしも対立するものではなく、両立する領域を多くもっている。グローバリゼーションの進展するなかでさまざまなレベルの政治社会空間の間での境界が相互浸透性を高める状況においては、脱国家中心のガバナンスは、国家中心のガバナンスと対立しない形で、また、それを補完する形で両ガバナンスの両立的領域を広げていることは無視できない。

第4の領域国家主体および国家中心のガバナンスと脱国家主体および脱国家中心のガバナンスが必ずしも非対称的関係を構成していない理由として、軍事力の地位や機能の低下と軍事力の存在との共存というディレンマがある。今日のグローバル政治社会空間における軍事力は、政治社会空間のグローバル化、そのグローバル空間における価値や利益、権力の多元化と複雑化、各々の空間領域間の相互浸透作用の高まりによる領域境界の不明確化などによって、その地位と機能が低下している。その半面、地球的規模で軍事力が高いレベルで存在しており、いつでも戦争が起こりうる軍事体系が構造化している。たしかに、核兵器をはじめ軍事力は他者の行動様式を規制する最も有効な手段ではなくなり、簡単に使用できないようになった。グローバル政治社会空間における価値配分決定のための手段が軍事力以外のものに求められるようになった。国家安全保障のみの充足だけでなく、経済安全保障や環境保全、社会文化的価値の充足などと、求める価値や利益が多元化するなかで軍事力はこれまでの存在意義を変容させ、国家は軍事力の機能を低下させるに伴い、非軍事的手段をもちうる非国家主体がグローバル政治における価値配分決定過程の主体としていちじるしく登場し、その過程に直接かかわる機能を果たすようになる。それだけに、グローバル政治において脱国家中心のガバナンスの存在意義を高めて

いく。

しかしながら、脱国家主体は一般的には非軍事的手段によってグローバル空間における価値配分決定過程に大きな影響力を発揮しうるものの、軍事力それ自体を大幅に削減したり、廃棄することに対してはほとんど有効な結果を出すことができない。国家主体はその生存と安全のために軍事力を高いレベルで保持し、拡大していくことを正当化している。とりわけ、核兵器をはじめ軍事力を相手に使わせないという抑止機能としての軍事力の所有を正当化する。軍事力の地位や機能の低下とその使用の非有用性が存在しながらも、軍事力の所有性と抑止機能が共存する、という矛盾が存在している。まして軍事力は国家主体が独占しており、脱国家主体はテロ集団は例外として、軍事力の使用については反対したり、抑止することができても、その独占を廃棄させることは困難である。そのため、軍事力に関して脱国家中心的ガバナンス能力は不十分で、国家中心的ガバナンス能力が大きくモノをいうことになる。

第5の国家主体および国家中心的ガバナンスと脱国家主体および脱国家中心的ガバナンスとの関係の在り方を規定する条件は、グローバル政治社会空間に存在する地球規模の問題群や紛争群の存在にほかならない。明らかに、脱国家主体の地位と機能を強化し、脱国家間関係や社会間関係をよりいっそう助長することになった条件は、グローバリゼーションの進展と共に急速に拡大していった地球規模の問題群や紛争群の存在である。また、その条件は、それらの問題群を解決すべきという人類意識や共通意識・目的およびそれらを基盤としての国家主体間でも脱国家主体間あるいは前者と後者との間での協調体制の構築の必要性である。地球規模の問題群の存在は、グローバル・レベルでの価値の非両立的状態を、また、多元的かつ複合的な価値の非両立的な状態を、さらに、国内領域レベルと国際（グローバル）領域レベルとの重複した価値の非両立的状態である以上、それらの統治および解決には、行動主体は単独や個別ではなく、協調体制をとる以外ない。

とりわけ領域国家や国家間関係ではもはや、地球規模の問題群を規制したり、解決したりする能力を大きく低下させている。たしかに、どの国家主体も独自の力では問題解決や国家利益の充足が困難であるとの認識に基づいて、他

国との協調をめざして政府間国際組織、国際法、そして国際レジュームなどを媒介として具体的な協調体制の構築を模索するものの、実現できなかつたり、不十分なものでしかない。あるいは、国家主体は、きわめて大規模で、また多種多様な地球的規模の問題群に対応できる時間や能力をもっていない。それだけ、脱国家主体の登場とその役割の増大により期待がかけられるようになる。紛争群が新しい内容をもつものであったり、また、国家主体にとってその紛争群解決が困難なものであればあるほど、脱国家主体の活躍遂行の場が拡大し、また、多元化することになる。国家主体自らができない作業や、自らがやることが不適切であるものを脱国家主体にまかせたり、あるいは、脱国家主体の役割遂行を支持したりする。そのため、脱国家中心のガバナンスの領域がますます拡大するものの、国家中心のガバナンスの領域が縮小することを意味しない。このように、地球的規模の問題群の解決をめぐるのは、国家中心のガバナンスと非国家中心のガバナンスの関係は、「ゼロ-サム的」な非対称的なものではない。

2 脱国家主体のガバナンス機能—NGO・社会運動体・市民社会—

脱国家中心のガバナンスを構成する脱(非)国家主体は、NGO/INGO、脱国家的ネットワーク・提携、脱国家的政策提言ネットワーク、社会運動、グローバル政策ネットワーク、専門家・知的共同体、多国籍企業などである¹⁸⁾。大きく分けて、脱(非)国家主体、社会運動体、市民社会(市民)である。なかでも、脱国家中心のガバナンスを主として構成し、また、グローバル・ガバナンスの大きな部分を構成する行動主体がNGOである。今は、グローバル政治社会空間における価値配分決定過程に大量のNGOが参入したり、自己主張したり、政府間中心の政策決定過程自体に挑戦したり、批判したり、反対したりすることが常態化している。グローバル社会における圧力団

18) Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 2004), p.214.

体、エスニック集団、社会運動体、市民団体、女性団体、テロ集団、麻薬業者、難民、犯罪シンジケート、教会、宗教団体、グリーンピースなどの環境保護団体、アムネスティのような人権擁護団体、そして各種のボランティア団体や非営利組織など、膨大な数のNGOやNPO、その他の非国家主体が国内外で活動している。国内のNGOはほとんど同時に脱国家化するばかりか、国内にあっても自国の政府の対外政策や対外行動に影響を及ぼしたり、また国際非政府組織(INGO)と直接的な関連性をもっているからである。それぞれのNGO(INGO)は、脱国家主体として一定のアイデンティティ、価値・利益、そして目標・規範をもって、グローバル政治社会空間における政策決定過程を構成している。とりわけ、NGOが私的な非営利組織であるところから、グローバル・ガバナンスの中心的な構成メンバーとしての機能を遂行している。

NGOは国家主体に対して、対抗的、抵抗的、補完的、従属的、そして共存的地位と受容性をもっており、一面的で、固定的な関係を構成しているのではないものの、全体的には国家主体の形成するガバナンスがNGOのつくるガバナンスに比べて支配的な存在である。しかしながら、国家主体や政府間国際組織が現在の多元的な地球規模の問題群を解決したり、グローバル政治における政策決定過程を十分にコントロールすることができなくなったため、国家主体は、NGOの登場やその活動の増大に反対したり、妨害するのではなく、むしろNGOの登場やその活動を期待して、NGO活動領域の場を開放したり、提供したりする。

そうしたコンテキストのなかで、M. カーンズとK. ミンストは、NGOが果たす次のようなガバナンス機能を指摘している。○国家の権威が不在の場合にガバナンスの機能を遂行。○情報の収集と公表。○ネットワーク作りと動員。○公的消費のための課題の枠組み作り。○新しい規範の促進。○政策とガバナンスにおける変化の支持。○人権と環境的規範の監視。○グローバル会議への参加(問題の提起、意見書の提出、見解を明らかにするためのロビー活動、関係者を会わせること)。○一般大衆の参加を勧めること。○人道援助の分配。○開発計画の実行¹⁹⁾。もちろん、このなかに、反対運動や抵抗運動の場

合のように直接的な行動を含めることもできる。

NGOは、その目的、規模、態様、能力また成り立ちについても多種多様である。NGOの活動は具体的には、平和、非核、軍縮、難民の救済、飢餓や貧困に対する援助、開発援助協力、人権の擁護、環境保全、PKO協力、紛争後の復興支援活動、選挙管理・監視活動、自然災害に対する救済援助活動、人的・文化交流活動など、さまざまな問題解決のための機能を積極的に遂行している。概して、国家主体間での問題解決は、各国の利害関係が優先する傾向が強く、問題解決のための協力体制づくりの場は対立の場になりがちだ。地球温暖化防止をめぐる二酸化炭素排出規制のための京都会議や対人地雷全面禁止条約の締結をめぐる国際会議がその典型的な例であるが、政府間レベルでの交渉の行き詰まりのなかでNGOが脱国家的・地球的立場で活動することは問題解決のためのグローバル・レベルでの世論形成を可能にする。NGOは、何よりも問題解決志向意識が高く、第三者としての中立的な立場で国家間の利害関係から一定の距離を置いて、独自に、主体的に行動することが可能である。

従来、政府間国際組織（IGO）は一般的には、国家主体の利益や立場に近いスタンスで行動してきたが、今日ではIGOは目的実現のためにNGOと提携したり、その支援を受ける必要から、NGOがその機能を有効に発揮できる機会が増大している。環境保全の協力体制の構築、人道支援、緊急食糧援助や難民の保護、PKOへの協力、などといった国連が問題解決のための一定の方針を打ち出した場合に、その実効はNGOが担うことが常態化している。IGOとNGOとの領域を明確に二分化することは、ほとんど意味がない。両者は機能的に相互補完関係にあることもまれではなくなっている。また、ある時には、NGOは国家に対する補完的機能を果たすことも少なくない。NGOが国家に対抗的行動をとったり、独自の行動をとる場合もめずらしいことではない。国連軍縮特別総会はじめ、国連での軍縮交渉の多くはNGOの直接参加で行われている。開発問題や人権問題、環境問題についても同様である。領域境界を横断して活動するNGOは、以前よりも政策や組織の課題に影響を及ぼす

19) *Ibid.*, p.229.

場合により直接的に関与することになるし、また、グローバル関係網やレジュームへの参加を通して、あるNGOは境界を横断してより大きな影響力をもつことができる²⁰⁾。

NGOは、グローバル・ガバナンスを直接的に構成する地位を占めているばかりか、国家中心的ガバナンスに対しても一定の影響力を発揮している。INGOは、国家が国際レベルでの唯一の正当な行動主体である伝統的なウェストファリアの枠組みへの基本的挑戦を提示している。グローバル・ガバナンスにおいて正当な役割をもつINGOは本質的なプレイヤーとなる。国家がとくに領域を規制することにいちじるしく失敗し、規制を無視し人権の保護や環境保全問題に応えないと、INGOがプレイヤーとしての権利をもつことになる²¹⁾。「NGOは公的舞台上における企業者である」。私的分野における多国籍企業のように、NGOはこれまで無視されてきた適所問題あるいは進展していない価値を求め、また、政府に圧力を加える集団や他のNGOを動員する。NGOは活動領域を拡大している²²⁾。そのことは、脱国家的政策提言集団やINGOが必ずしも国際システムと対立することを意味するものではない。むしろそれらの働きは、国家や国際組織の利益としばしば一致している。グローバル・ガバナンスにおいてINGOの増大する役割がいかに影響を及ぼしているかについて知らなければならない²³⁾。

NGOは国家の対外政策を直接的に規定することも多い。カナダのNGOは同国の対外政策の在り方を大きく左右している。「1960年代以来、カナダの国際NGOは、正義や人権の民族的なものを通してカナダの対外政策に関与することを明確にしてきた。国際協力カナダ協議会(CCIC)の1995年度対外政

20) Collingwood, Vivien, "Non-Governmental Organisation, Power and Legitimacy in International society," *Review of International Studies*, Vol.32 (2006), pp.439-54.

21) Collingwood, Vivien and Louis Legister, "State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'," *Political Studies Review*, Vol.3 (2005), p.176.

22) Risse, Thomas, *op. cit.*, pp.260-61.

23) Pastor, Robert A., "The Great Power in an Age of Global Governance: Are They Still Quest?," in Clarke, John N. and Geoffrey R. Edwards, eds., *Global Governance in the Twenty-First Century* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004), p.160.

策評論への要約は、例えば、カナダの対外政策の主要な目標は世界正義と持続的発展であるべきだということを示唆している²⁴⁾。NGOは、グローバル政治社会空間の価値配分決定過程に直接に参加したり、政府間国際組織と連動したり、また自国や他国の対外政策に影響を及ぼし、積極的に地球公共財の提供に貢献している。それは、人権規範を制度化し、人道的救済を提供し、環境保全や共同善の実践を促進していることなどで明らかである。

もちろん、INGOが非正当な存在として批判されていることも無視できない。(1) INGOによって促進される価値と、それが作用する社会の価値との間で衝突や緊張がしばしば存在する。INGOは南北間のように二つの異なる構成体の価値と要求との間で分断されうる。(2) 多くのINGOはそれ自体の基準で活躍していくことに失敗しており、メディア、政府、利害関係者から重大な圧力を受けている。(3) INGOの正当性は、アイデアと行動との間に重大なギャップが現れるときに失われる²⁵⁾。そうした点があっても、INGOのもっている正当性を否定することはできない。むしろ、正当性は絶対的な質の問題よりも程度の問題とみるべきであろう²⁶⁾。正当性が国家からINGOをはじめとする脱国家主体へシフトしたという必要はない。

NGOは国内政治社会空間でそれぞれ個別的に活動することもあるが、複数の国家のNGOが領域国家の枠をのり超えて相互に結びつき、社会運動として活動することが一般的である。NGOは本質的に脱国家的社会運動組織といつてよい。NGOが、重要かつ効果的な機能を遂行するために一般化した勢力として活動する脱国家的社会運動化することはきわめて当然のことだ。平和、開発、環境、人権などの問題領域での運動は、脱国家的社会運動組織(TSMOs)と呼ばれるNGOである。国家政治社会空間における社会運動は、国家政府中心の政策決定過程から相対的に排除された社会集団が社会構造のある要素

24) Tomlinson, Brian, "Defending Humane Internationalism: The Role of Canadian NGOs in a Security-Conscious Era," *International Journal*, Vol.57, No.2 (2002), pp.271-82.

25) Collingwood, Vivien and Louis Legister, "State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit,'" *Political Studies Review*, Vol.3 (2005), p.179.

26) *Ibid.*, p.176.

あるいは社会の報酬配分を変えることを目的とする行動をとるときに起きる。それと同様に、グローバル政治社会空間における社会運動は、地球的規模の問題群の解決という共通の目的をめぐる脱国家的協調体制を構築しようとする意識的勢力をもっているときに、脱国家社会運動といってよい。脱国家的社会運動は、いかなる単一の国家あるいはそのなかの利益を表現する支配的な基盤をもつことなしに、領域国家の境界を横断して構成する社会的・文化的・政治的ネットワークとして理解できる。脱国家的社会運動は、国内政治の境界によって構成されたもの以上に一連のより広い問題意識を主張するとみてよい²⁷⁾。それ故、脱国家的社会運動はグローバル社会運動といいかえることができるが、この運動は非公式的・非営利的「第三セクター」であり、また、結びつきがグローバル規模のものであり、さらに、アボリジニの権利からHIV/AIDSにまで及ぶ広範囲な問題群にかかわる機能を果たすという条件が重要である²⁸⁾。これまで私的な問題とされてきたさまざまな矛盾が人権や正義といった普遍的な価値と結びつくことによって、それら国内の私的矛盾は国家の枠を超えて公的な問題となる。

脱国家的社会運動はいくつかの方法で、グローバル政治社会空間での政策決定の結果の在り方に影響を及ぼすことができる。(1) 運動は、エリートへ注意を与え、重要かつグローバルな問題関心へ公衆の注意を向けさせる。脱国家的コミュニケーションを助長することによって、脱国家的社会運動は特定の枠組みについて合意をとりつけ、グローバルな問題の解決およびその解決が可能になるように援助協力する。(2) 脱国家的社会運動は、問題について、また失敗の政治的コストについて、政府自体が学ぶことを助ける。国家間、政府間、脱国家間の政治的舞台において、ある脱国家的社会運動は問題の本質やそれへの可能な対応について、課題に対する世論や交渉それ自体について政治的情報を代表者に提供可能だ。(3) グローバル政治過程における脱国家的社会

27) Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst, *op. cit.*, p.246.

28) Scholte, Jan Aart, "The Globalization of World Politics," in Baylis, John and Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p.25.

運動の存在は、ほとんどの政府の対外政策決定過程に広範囲な大衆の参加を認めていない政府の説明責任を高めることになる²⁹⁾。脱国家的社会運動はNGOと共に、グローバルに政治社会空間におけるグローバル・ガバナンスの重要な構成部分となっているだけに、地球公共財の提供者としての条件をもちつつある。

これからNGOと連動しながら脱国家中心的ガバナンスを高めていくことになろう。なぜならば、グローバル政治社会空間において道徳的権威がますます影響力を及ぼす主要な源とみられているからだ。強制的権威は抵抗や批判を受けることになろう。「国内的・国際的環境のなかでそれらの正当性を評価する勢力において、増大する非国家的主体は人権や民主主義のような主題に特権を与えている。非国家主体はまた、グローバル政治において道徳的企業家として行動する³⁰⁾」。国家中心的ガバナンスが地球的規模の問題群の解決を可能にするような地球公共財を提供できなくなればなるほど、脱国家中心的ガバナンスが地球公共財の提供者としての活動が期待されることになる。

そうした脱国家主体や社会運動体から成る脱国家中心的ガバナンスは事実上、市民や市民社会によって支えられ、展開している。なぜならば、NGOや社会運動体はそもそも市民や市民集団が生み出したものであり、また、それらを支え、影響力をもっているし、さらに、市民自らが世論や直接的行動を通してガバナンスの一部を構成しているからにほかならない。NGOや社会運動体とは相互依存の関係にあり、前者は市民に対して、地球的規模の問題群の存在やその危機的意味を提供したり、具体的な行動をとることによってそれら問題群の解決を試みるが、後者はNGOや社会運動体を構成したり、支援したり、またその発展を支えたりしている。たしかに、市民や市民社会を非(脱)国家

29) Smith, Jackie, Ron Pagnuncco, and Charles Chatfield, "Social Movements and World Politics: A Theoretical Framework," in Smith, Jackie, Charles Chatfield and Ron Pagnuncco, eds., *Transnational Social Movements, World Politics: Solidarity Beyond the state* (Syracuse: Syracuse University Press, 1997), pp.253-55.

30) Josselin Daphane and William Wallace, "Non-State Actors in World Politics: The Lessons," in Josselin, Daphane and William Wallace, eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp.252-55.

主体として捉え、国家中心的ガバナンスの構成メンバーとして理解することはまちがってはいない。

今日、再び市民および市民社会が注目されるようになったのは、グローバリゼーションの進展が生み出した、政府の失敗と市場の失敗に関係している。社会の主権者として行動する人々の集団としての市民社会は政府や企業とは異なる行動の動機をもっているために、政府の失敗と企業の失敗とを是正する主体となりうると期待されてきた³¹⁾。市民社会は国家や企業と本質的に対立するものとして捉えることが可能であり、市民社会はいかなる支配にも、権力的支配者あるいは社会階層にも反対である。主権的権威が国家ではなく、市民社会を構成する人々に属していると理解する人もいる³²⁾。地球規模の問題群の解決する能力なり条件をもはや国家政府は失っており、市民が自ら解決の主体者となり、国家権力から自立して具体的な統治活動をとるべきという認識を高めている。いわば、市民自らが公共財の提供者となるべきとの認識と、それを実現するための積極的な行動・運動を展開する必要性の認識とを市民がもつようになってきている。

したがって、そうした市民から構成されている市民社会は、国民社会の一部を構成しながらも、国家の統治能力から自立している公共空間といってよい。国民による政治参加、また役割増大を可能にする国民社会というよりも、国家権力と拮抗し、それからの自立を志向する市民社会は、支配（統治）権力と参加権力、あるいは、権力の行使性と権力の所有性という関係基軸とは異なる別の支配権力と対抗権力という関係軸を構成している。市民社会は国家による支配の枠組み、つまり権力組織に収まるものではなく、「国家からの自立を志向し、その自律的發展に必要な秩序形成に国家の役割を限定する。そこに生じるものは政治の民主化過程（democratization）である」。市民社会は、国家からの権力的支配を受けることなく、権力から自立できる政治空間の形成を志向しているかぎり、いちじるしく脱国家的社会である。すなわち、市民社会とは

31) 西川潤『世界経済入門』第三版、岩波書店、2004年、210—13頁参照。

32) Segesvary, Victor, *World State, or None Centralized Institutions?: A Vision of the Future in Politics* (Lanham, Maryland: University Press of America, 2003), p.73.

「人間の尊厳と平等な権利との相互承認に立脚する社会関係がつくる公共空間」といえよう³³⁾。

そうした市民社会を構成する市民は、個人的に行動するよりも、何らかの目的の実現あるいは問題の解決という規範をもって集団的行動をとっていく。前述のように、それは、NGOや社会運動形態をとったり、世論を形成したり、デモなどの直接的行動をとることで具体的なものとなっていく。反戦反核運動、環境保全運動、人権擁護運動、反基地闘争、自然災害救済活動などをめざすNGO（INGO）、NPO、住民団体、ボランティア団体などを市民の立場で組織して、自律的な運動を展開していく。そうしたことから、これまで国民社会に埋もれていた市民社会が姿を現したといった方がいいかもしれない³⁴⁾。

グローバリゼーションの深化は、領域国家境界を超えて市民社会の広がりにより強く要求している。なぜならば、市民社会はますます多種多様な地球的規模の問題群に直面し、自己の求める価値や利益、能力の実現が困難な状況に置かれることになる。市民の生存、経済生活、自由、人権などの保障などを十分に充足できる国家の能力を低下させている。すなわち、これまで市民が享受してきた政治的権利や経済的権利、社会的権利を大きくて低下させ、その上、国家政府はそれらを充足する十分な条件を低下させている。市民および市民社会にグローバリゼーションの勢力が直接的に国境を越えて浸透することで、多種多様な問題群にさらされている。

だが、そうした条件をさらに強めている別の面を無視することができない。それは、グローバリゼーションによる国家や国家権力の在り方の変容によって、市民社会と国家権力との関係にも変化がみられることだ。そのため、市民および市民社会の在り方は国家権力の変容をもたらしたグローバリゼーションによる間接的な影響を受けざるをえなくなる。いずれにしろ、市民と市民社会はグローバル化し、いっそうの脱国家化を促進する。「グローバリゼーション

33) 坂本義和『相対化の時代』岩波書店、1998年、41—43頁。

34) 大野節夫「市民社会、国民社会、そして多国民社会」（望月幸男・碓井敏正編『グローバリゼーションと市民社会』文理閣、2000年）221頁。

は、われわれが権利を守るために、また責任を容易にするために国家に依存することこそができない、ということの意味する。地球規模の問題群は、多様な政治的共同体と、個人と国家との間の関係をもはや特権化できないような方法において市民の地位を再考する必要性との間でのより大きな協力の必要性を高めている³⁵⁾」。

地球規模の問題群や紛争群の影響力を直接的に受けて苦しんでいる市民および市民社会が本来的に、より大きな、自律的な公的政治空間を形成しようとするならば、市民社会自らよりいっそうの脱国家的な、グローバルな市民社会への発展の方向性をもつことはきわめて当然である³⁶⁾。グローバル市民社会の形成は、これまで支配的な主権的領域国家間関係から成る公共的政治空間としての国際政治社会空間の限界に対するアンチ・テーゼにほかならない。「われわれは、国民国家システムのパラメーターによって拘束された政治空間以外のものを求めるべきだ。グローバル市民社会の空間的境界は異なるものだ。というのは、国際システムが構成された境界から自立することによっても新しい政治空間が形成されることができからである」。しかしながら、グローバル市民社会の空間の存在を認めることはできるものの、その空間がどのような具体的な内容をもっているかを理解することは容易なことではない。グローバル市民社会は現実的な、顕在的なものというよりも観念的で、潜在的なものだろうか。たしかに、R. リプシュッツがいうように、空間の具体化された境界を横断する知識と行為のネットワークの自己意識的構築とみることでもできる³⁷⁾。むしろ、具体化された空間の境界というよりも幻想化された空間の境界（地理的境界も含めて）といったほうがより適切であろう。グローバル市民社会は、グ

35) Faulks, Keith, "Citizenship," in Blakeley, Gedrgina and Valerie Bryson, eds., *Contemporary Political Concept: A Critical Introduction* (London: Pluto Press, 2002), pp.73-74.

36) See Anheier, Halmt, Marliers Glasins, and MaryKaldor, eds., *Global Civil Society 2000* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

37) Lipshutz, Ronnie D., "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.21, No.3 (1992), pp.392-93.

ローバル社会構築に人間がかかわるという意味を捉える考えである。この言葉は、道徳的、記述的、分析的意味からなるあいまいな混合語ということは正しい³⁸⁾。

いずれにしても、グローバル市民社会はグローバリゼーションの在り方と結びつけてその存在が主張されている。すなわち、グローバリゼーションは人間のコントロールできない、とどまることのない巨大な破壊力をもつ勢力であるとみるが、代替的なグローバル世界が可能であるとして、急激な社会変化が可能な進歩的な社会的勢力としてグローバル市民社会をみる³⁹⁾。また、別の観点から、グローバル市民社会は次のようないくつかの側面をもっている。(1) 非政府的構造と行動。(2) いち社会形態。(3) グローバル共同体とは異なり、非暴力的内容の重複するさまざまな規範の支配する空間 (civility)。(4) 多様な生活様式を内在させており、多元性や紛争の潜在性を内包。(5) 国境や他の政府形態を交差して広がる地球的規模の社会関係の存在⁴⁰⁾。グローバル市民社会の形成の前提条件として、国境を超える地球的規模の問題群の存在、そして脱国家主体のグローバルな活動 (ガバナンス) によって解決可能という規範である。

J. ショルテがいうように、グローバル市民社会の出現は、現在の市民社会がいくつかの方向でグローバル化した結果であると考えerことは重要だろう。

(1) 多くの市民社会の集合体は地球的規模の問題群のガバナンスを問いはじめている。(2) 市民社会活動は地球的規模のガバナンス制度とかかわりをもつことによってグローバルな特性をもつことになった。(3) 現在の市民社会の多くは地球的規模の、超国家領域的旅行やコミュニケーションの使用である。(4) 市民社会はまたグローバルな組織体を採用している。(5) 現代の市民社会発展の部分はグローバル金融によって支えられている。(6) 現代の市

38) Holton, Robert J., *Making Globalization* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), p.132.

39) *Ibid.*

40) Keane, John, *Global Civil Society?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp.8-20.

民社会のかなりの要因は、それらが地球規模の連帯感によって刺激を受けているためにグローバルなものになっている。(7) いくつかの市民社会の集合体は、自ら世界的な規制的活動をとることによってグローバルなものに変わっている⁴¹⁾。グローバル市民社会は、グローバリゼーションの勢力によって市民社会がグローバル化を志向した産物にはかならない。J. ショルテは、グローバル市民社会の自主性を重視して、自律的集合体とみている。すなわち、政策を規範あるいはより深層の社会構造を形成するための自律的な集合体による活動を意味するものとして市民社会を捉えることができよう。市民社会は公的世界や商業界ではなく、学問的制度、農民団体、労働組合、宗教的制度などである⁴²⁾。国家との関係からみると、グローバル市民社会は、一部は主権国家を抑制するものとして、一部は主権国家に取って代わるものとみなされている。グローバル市民社会は同時により好ましい民主主義政治のための媒介主体とされている⁴³⁾。

グローバル市民社会を自律的な集合体による活動あるいは活動の場ということは適切なものとしても、何のために、何を目的としての自律的な集合体なのか問われなければならない。なぜならば、グローバル市民社会が市民社会やN G O、社会運動体と同様にグローバル・ガバナンスを構成するものとするならば、地球規模の問題群なり紛争群を統治する志向性をもっていなければならない。ここでもまた、グローバル市民社会を生み出した理由を確認しなければ

41) Scholte, Jan Aart, *Globalization: A Critical Introduction*, 2nd ed (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), pp.218-21.

42) Scholte, Jan Aart, *Globalization: A Critical Introduction*, p.277.

43) Walker, R. B. J., "Social Movements / World Politics," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.23, No.3 (1994), p.696. グローバル市民社会は、グローバル民主主義社会と共通項をもっている。なぜならば、両者とも国家権力および国家間の権力関係様式とは拮抗関係にあり、両者はつねに権力との関係ではそれに挑戦し、それを批判し、それから自立をはかる存在であり、また運動でもあるからだ。そのことは、国家権力と市民社会なり民主主義社会の権力とが非両立の関係を構成することをおこなわずしも意味しない。問題は、市民社会がどれだけ国家権力から自立しているかどうかである。

ならない。それは、主権国家の正当性の危機と地球的規模の問題を統治する困難さの増大である。したがって、グローバル市民社会の勃興の現れは次のような条件である。(1) 草の根組織や共同体集団、労働組合、利益集団は公式の政治過程を超えたり、それに反する特別な価値や地方・分野の利益を守る。

(2) その行動や目標においてグローバルなあるいは国際的枠組みをもつNGOが増大している。(3) 現実には、グローバリゼーションの過程をコントロールすることを目的とする社会運動から構成されている。(4) 人々の意志である世論が力をもっているので世界世論の権力を高める必要がある⁴⁴⁾。市民社会は社会と国家との間の架橋であり、国家を変えることができる回路である⁴⁵⁾。

グローバル市民社会は、脱国家中心的ガバナンスである。それは、領域国家を前提とする国家中心的ガバナンスとは別のガバナンスを形成している。グローバル市民社会は、国家の存在を否定するものではなく容認しているものの、国際政治社会空間(場)の外の存在である。それは国際政治社会空間と相互作用関係を構成しているが、前者は本質的には国家の優位性あるいは主権の絶対性を否定する。「この市民は、国境を横断し、また、『グローバル』非領域的地位の内部で作用する結びつきばかりか、グローバル市民社会のメンバーが活動する方法においてグローバル意識の増大する要素の結果としても、『グローバル』である⁴⁶⁾」。そのことは、国際政治社会空間(国際システム)とグローバル市民社会が非両立的関係を構成していることを意味しない。むしろ、「国家と脱国家主体ネットワークは相互に必要なとするばかりか相互の能力を変えることができる。脱国家行動を許容しあるいは助長することは国家にとってコントロールの喪失を可能にすることになる⁴⁷⁾」。しかしながら、実際には、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスは同等の関係にあるのではな

44) Castells, Mannel, "Global Governance and Global Politics," *Political Science and Politics*, vol.38, No.1, 2005 (January), pp.12-14.

45) *Ibid.*, p.15.

46) Lipshutz, Ronnie D., *op. cit.*, pp.398-99.

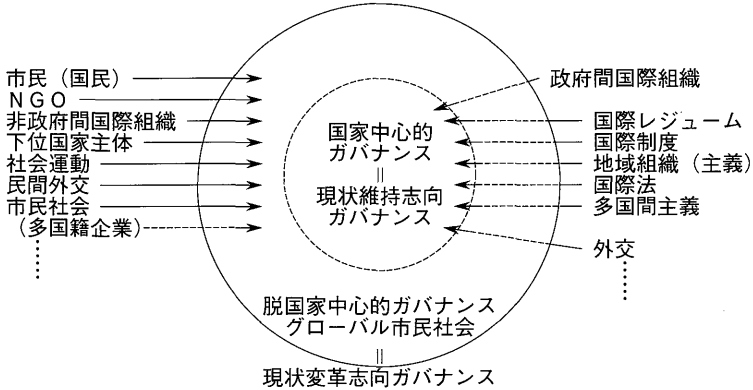
47) Peterson, M. I., "Transnational Activity, International Society and World Politics," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.21, No.3 (1995), p.387.

い。全般的にみれば、前者は後者に対して優先的な地位を占め、対抗関係を構成する場合もある。それを明らかにするためにも、グローバル・ガバナンスのなかに脱国家中心的ガバナンスと国家中心的ガバナンスとの関係、グローバル市民社会やNGO、社会運動体と国家中心的ガバナンスとの関係を適切に位置づけねばならない。

いずれにしろ、今日のグローバル・ガバナンスは、第1図の示すように、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとから成る複合的ガバナンスである。前者と後者とはグローバル・ガバナンスにおいて対称的關係を構成しているのではない。グローバル・ガバナンスにおいて、国家中心的ガバナンスが中心的地位を占め、脱国家中心的ガバナンスは周辺的地位にある。国家中心的ガバナンスはたしかに、これまでの支配的なガバナンス能力を維持することができず、大きく低下させてはいるものの、今日でも脱国家中心的ガバナンスとの関係からみれば依然として、グローバル・ガバナンスのなかでは相対的により中心的な地位にある。そのことは、国家中心的ガバナンスは本質的に、大国中心的、権力志向的、上からの、消極的、つまり現状維持志向的ガバナンスとしての条件を内在化させていることによっている。結局、グローバル・ガバナンスにおいて国家中心的ガバナンスが依然として中心的地位を占め、中心的機能を果たしていることは、そのガバナンスを構成する主権的領域国家や政府間国際組織がその地位や機能を低下させながらも依然としてグローバル政治社会空間で脱国家主体および脱国家間組織に比べてより中心的地位を占めていることを物語っている。実際、多くの国家主体はグローバル・ガバナンスにおいて多様な政府間国際組織や脱国家主体を結びつける媒介者として不可欠の機能を遂行する立場にある。さらに、軍事力の地位や機能の低下にもかかわらず、主権的領域国家だけがある目的を実現するための手段としての軍事力を所有し、一定の他の主体をコントロールする能力を、あるいは脱国家主体の行動様式を制約する条件を所有している。

国家中心的ガバナンスを構成する主体はもちろん主権的領域国家ばかりか、多様な政府間の国際組織、国際機関、国際制度、国際法、国際レジューム、地域主義、多国間主義、連邦主義、(新)機能主義、集団安全保障体制なども含

第1図 グローバル・ガバナンスの二重構造



まれる。それらは基本的には、国家利益や価値、立場を反映しており、立権国家間の国際組織が国家権力によって左右されることは否定できない。しかしながら、多くの国際組織は部分的には国際社会の利益を実現するための機能ももっている。国際組織は第1図の示すように、一方で国家中心的ガバナンスの側面をつくり、また、他方で脱国家中心的ガバナンスの側面も部分的であれ構成している。

グローバル・ガバナンスの周辺領域を構成する脱国家中心的ガバナンスは、市民、国民、NGO、NPO、社会運動体、世論、地方自治体、市民社会、民間外交、多国籍企業⁴⁸⁾などによって構成されている。脱国家中心的ガバナンスは、グローバル市民社会とまったく同一のものではないものの、両者はかなり類似したものだ。国家中心的ガバナンスを「強者のガバナンス」「大国のガバナンス」「上からのガバナンス」というならば、脱国家中心的ガバナンスは「弱者のガバナンス」「脱国家主体のガバナンス」「下からのガバナンス」と

48) 一般的には国家と多国籍企業はグローバル市民社会に含めないが、後者は状況によってグローバル市民社会の権威主体としての行動様式や機能を果たすことがある。

いってよい。

3 国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスの相互関係のダイナミクス

グローバル・ガバナンスにおいて、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとが基本的に、中心一周辺の関係を構成しているが、なぜ前者がこれまでのガバナンス能力を低下させているものの依然として後者以上に支配的地位を維持しつづけることができるのか、反対に、なぜ脱国家中心的ガバナンスがグローバル政治社会空間を形成するなかで必然的にますますより大きなガバナンス能力をもちつつあるにもかかわらず、周辺的地位にいるのか、を明らかにしなければならない。脱国家中心的ガバナンスが現状維持志向ガバナンスとして通用するのか、それに対して、脱国家中心的ガバナンスは現状変革志向ガバナンスであっても、それを実現することが困難であるのかを検討するなかではじめて、後者の現状変革志向ガバナンスの構築の必要条件と可能条件とを抽出することが可能となる。

そのため、国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの権力、権威、正当性をめぐる関係を分析する必要がある。グローバル・ガバナンスの形成と発展、その機能の拡大を主張する場合に、グローバル問題や脱国家的問題に対する主権国家の統治能力や役割の低下を前提としている。(1) 政府は制度ではなく過程であり、統治は、ヒエラルキー・主権に基礎を置く様式から水平的ネットワークに基礎を置く様式へと変化している。(2) 多様な非国家主体がグローバル政治において大きな力をもつようになり、国家はこれまでもっていた力を弱めることになった。(3) 政治的権威はますます国家から離れ、脱国家的政策ネットワークの、また、機能的に特別なSOAS(権威の諸領域)の方向に進んだ⁴⁹⁾。そのような変化は、程度の問題なのか、あるいは、質

49) Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann, "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power," *International Studies Quarterly*, Vol.50 (2006), p.652.

(本質)の問題であろうか。たしかに、国際(グローバル)ガバナンスは、主権国家が独占するものではなく、政府、脱国家主体、多国籍企業、そしてINGOを含む協調的パートナーシップによって特徴づけられている。脱国家的主体のインパクトはそれ自体の資源や能力にばかりか、国家、国際組織、あるいは多国籍企業の脆弱性にも依存している⁵⁰⁾。しかしながら、そうした条件は、権力、権威、正当性が不可避的に国家からNGOへシフトしたことを意味しない。

グローバル・ガバナンスにおいて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一面的なものではない。それは、非両立的な、ゼロ-サム的なものばかりか、両立的な、非ゼロ-サム的なものまで、多面的なものである。後者の両立的関係のなかでも補完関係の形態も存在するが、国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとが対等な地位関係を構成しているのではない。それは国家主体の求める価値や利益を脱国家主体の目指す価値や利益が根本的に対立することなく両立することであって、権力的に両者の対等な地位を意味しない。実際には、いくつかの下位的ガバナンスの複合体としてグローバル・ガバナンスが存在しているが、ひとつの全体像としてのグローバル・ガバナンスには理念的に三つの形態がある。一つは、世界国家や世界連邦国家(覇権的権力)による権威的協調体制であり、二つめは、権威的協調によらない覇権的な環境のもとでの階層的なガバナンスであり、三つめは、水平的な自己協調としての秩序、つまり世界政府なしのガバナンスである⁵¹⁾。第2の形態が国家中心のガバナンス(大国中心のガバナンス)であり、第3の形態は第2の形態というより脱国家中心のガバナンスに近い(国家中心のガバナンスも第3の形態に部分的に入れることも可能だ)。国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとの補完関係とは、第3の形態を意味するのではなく、第2と第3の形態が両立している。つまり非ゼロ-サムの状態にあることを意味する。事実上、両ガバナンスの関係は以上の二つの形態以外に、両者が直接的な

50) Risse, Thomas, *op. cit.*, pp.267-68.

51) Brühl, Trnja and Volker Rittberger, *op. cit.*, p.24.

関係を構成していない場合、両者が支配・従属関係を構成している場合、また、これまでの関係の形態に入らないものもある。すべての関係の形態を詳しくみてみよう⁵²⁾。

(1) 国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの対立(抵抗)関係の形態。主権的領域国家主体と脱国家主体とが求める価値・利益、維持・拡大しようとする地位、さらに遂行する機能が「ゼロ・サム的」つまり非両立の関係にある場合である。国家主体の国家・軍事力中心的安全保障・統一・独立、体制の維持・安定、ナショナリズムと、脱国家主体の価値・利益、人間・社会中心的安全保障、体制への挑戦・打倒・抵抗、国家からの分離・独立、自律的決定権、エスノナショナリズム・反戦・反核平和運動、人権抑圧からの解放、反政府世論とは非両立の関係を構成する。伝統的に領域国家は、その安全保障、経済発展、文化的アイデンティティに対して決定権と支配権を独占的に行使してきた。脱国家主体が国家主体と異なる価値や利益、地位、機能を追求したり、国家の求める価値や利益、地位、機能に挑戦したり、あるいはそれらを否定する場合には紛争状態が発生する。両者の間で価値や地位、機能の非両立の関係が存在する場合に、国家主体は自己の価値や地位を維持・拡大しようと試みるが、脱国家主体は自己の価値や地位それ自体よりも、国家主体の価値や地位の在り方を変えるために行動することがむしろ一般的である。すなわち、脱国家主体は国家主体とは異なる価値や地位を求めるというよりも、国家主体が維持・拡大しようとする価値や地位そのものに対する否定、挑戦、抵抗、変容を求める。さまざまな政府間国際組織(制度)と脱国家主体が求める価値や地位、機能との間に非両立の関係がみられる。前者は国際社会のための価値や機能を求める側面もあるが、本質的には国家主体の価値や利益を優先するため、国家中心的な現状維持志向行動をとりがちである。そのため一般的には現状変革志向性の強い行動をとる脱国家主体の求める価値や機能と非両立の関係を構成することになる。NGOの活動や社会運動、市民社会は地球的規模で拡大しつつあるが、そのことは、社会集団が国境を越えて戦略的提携を確立

52) 星野昭吉『世界政治における行動主体と構造』207—12頁。

しているばかりか、NGOや社会運動が収斂する問題の性格のためである⁵³⁾。

しかしながら、現状維持志向性をもつ脱国家中心的ガバナンスが空間的に広がりをもつことが自動的に国家中心的ガバナンスの現状維持志向性を否定したり、また、弱めたりすることにはならない。実際には国家主体や政府間国際組織の価値や地位、機能が優先し、現状維持志向性が強く作用し、結局、国家中心的ガバナンスが維持されることになる。ガバナンスが現状維持志向性をもっているということは、ガバナンスの対象である地球的規模の紛争群や問題群の存在をなくしていくというよりも、その部分的な変容を求めているということの意味する。脱国家中心的ガバナンスが現状変革志向的の対応策や政策を打ち出しても、国家中心的ガバナンスに対抗できるガバナンス能力をもっていないため、根本的には紛争群や問題群は変革されることなく維持されることになる。すなわち、両ガバナンスとも、誰でもが、すべての人々が接近し、享受できる地球公共財を形成したり、提供することはできない。

国家中心的ガバナンスの権力や権威、影響力、正当性などと脱国家中心的ガバナンスのそれらとの関係は本来、「ゼロ-サム的」な非対称的なものであり、前者の公的権力は後者の私的権力に優先するため、前者から後者への権力シフトはほとんど生じない。権威や正当性についても同様に、前者から後者へのシフトはほとんど生じない。国家主体中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの間の権力や権威、正当性をめぐる関係も維持されることになる。したがって、両ガバナンスは対抗関係を構成していても、グローバル・システムにおいて国家中心的ガバナンスが支配的な地位を占めることになる。

(2) 国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとが補完関係を構成する形態。この形態では、国家主体と脱国家主体とが求める価値・利益、維持・拡大しようとする地位、さらに遂行する機能が「非ゼロ-サム的」つまり両立的関係を構成している。国家主体の安全保障・統一・独立・自律性の確保・強化、政治・統治体制の維持・安定、統治能力の維持・強化、紛争や危機

53) 星野昭吉「主権国家システムの変動と国民国家—グローバル政治における国家主体と非国家主体—」(多賀秀敏編『国際社会の変容と行為体』成文堂, 1999年) 93—95頁。

の解決の積極的対応などを求めていく場合、脱国家主体がそれらの価値や目標、地位、機能と非両立的で、対立的なそれらを求めるのではなく、相互補完的な形で追求していく。両ガバナンスは、価値や目標、機能に関して「ゼロ-サム的」関係ではなく、「非ゼロ-サム的」関係を構成する。両ガバナンスの間で価値や目標、機能についての共通項の形成を可能にしている。グローバル・レベルでの価値の非両立的状態が構造化していればいるほど、国家主体間のみならず国家と脱国家主体との間でも共通の価値や目標、政策、行動様式が可能となる。国家主体は脱国家主体の存在や価値、機能を否定したり、反対することなく、むしろ積極的にそれらを受け入れたり、それらの助けをかりたりする。NGOと国家主体はある種の問題解決方法で対立するどころか、協調体制をつくるための補完関係を構成していることも多くみられる。例えば、イギリス政府とアムネスティとの関係をみれば明らかのように、後者は人権侵害問題で外務省と密接な作業関係をもっており、イギリスでの人権に関する政策決定過程に参加している⁵⁴⁾。共通の価値、共通の紛争、情報・サービスの大規模な交流などによって一体に結びついて活動している脱国家主体の政策提言ネットワーク(TNAS)は、そのネットワークのなかにNGO、慈善財団、メディア機関、教会ばかりか政府の一部をも含んでいる⁵⁵⁾。

脱国家主体は、国家主体が求める価値や目標、機能の獲得が可能となるような補完的な行動様式をとる。そうするなかで国家中心的ガバナンスは脱国家ガバナンスの存在と地位、機能を容認していく。国家主体と社会運動は、その能力を相互に高め、これまで無視された問題を世界政治における公のものにし、そしてグローバルな水平的説明責任の新しいメカニズムを生むために連携して作業できる⁵⁶⁾。

54) See Christiansen, Lurs and Keith Dowding, "Pluralism or State Autonomy? The case of Amnesty International (British Section): The Inside / Outside Group," *Political Studies*, Vol.42 (1994), pp.15-24.

55) See Kock, Margaret E. and Kathrya Sikkink, *Activists beyond and Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

56) Cameron, Maxwell A., "Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons from the Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Cooper, Andrew F., John English, and Ra-

1990年代初期にノルウェー政府は、政府機関とNGOとの質的に新しい関係を描いたレポートを出している。それによると、NGOは重要な役割を遂行しているが、政府が直接的にかかわりをもたせることができない、とくに地勢的領域や問題領域において公的な開発に関する制度との関係で補助的な役割を果たしたし、また、NGOは将来において、ノルウェーの国際開発政策の形成と計画において積極的パートナーとしてかかわりをもつことになろう、という。こうしたNGOを政府の公的政策における積極的パートナーとしてみることはこの時期のNGOに対する増大する基金の提供を反映している⁵⁷⁾。たしかに、今日の多くのINGOの活動の資金は政府や国際機関によって提供されている。とりわけ国際開発や人道的援助などの問題領域においてINGOの草の根のための基金は公的資源からかなりの程度出ている。世界銀行によると、開発関係のINGOの公的基金は、70年代のはじめの全収入の1.5%から90年代中葉の30%まで増大した。また、別のデータによると、南のNGOの国家や国際組織による公的基金に対する依存度は80—90%に達する⁵⁸⁾。もちろん、以上のような状態は、国家や国際組織にINGOが依存していることではなく、相互に補完関係にあることを意味する、ということを強調しなければならない。

そうした状態が形成されるのは、とりわけ脱国家主体の大量の登場とそれらの果たす重要な機能の拡大があったことが強調されるべきだ。それは、国内紛争における脱国家的資源を動員し、多国間主義政策のための適任者を生み出し、そして国家制度の樹立をめざすことによってグローバル政治を形成するからである⁵⁹⁾。脱国家社会運動組織は、国際政治決定の結果に影響を及ぼすいくつかの方法をもっており、国家政府と対立することなく、むしろ政府の行動を支持し積極的にその機能を補完する⁶⁰⁾。

mesh Thakur, eds., *Enhancing Global Governance: Towards A New Diplomacy?* (Tokyo: United Nations University Press, 2002), p.58.

57) Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann, *op. cit.*, p.667.

58) Risse, Thomas, *op. cit.*, p.260.

59) Alger, Chadwick, "Transnational Society Movements, World Politics, and Global Governance," in Smith, Jackie, Charles Chatfield, and Ron Pagnuncco, eds., *loc. cit.*, p.270.

60) Smith, Jackie, Ron Pagnuncco, and Charles Chatfield, "Social Movements and World

また、両者の補完関係は、政府間国際組織と脱国家主体との間の関係にもみられる。その補完関係は、国家主体と脱国家主体とのものとは異なるものだ。それは、国家主体と脱国家主体との関係とは異なり、政府間国際組織と後者は部分的であれ、脱国家的な共通項を潜在的にもっていることだ。国家主体と政府間国際組織とは共に国家中心的機能を遂行することもあるが、その一方、後者は脱国家主体と共存して脱国家中心的機能を果たしている。グローバル政治社会空間において、国家主体自ら政府間国際組織の脱国家を容認し、また、脱国家主体自らその行動を政府間国際組織と積極的に結びつけることによってよりいっそう効果的な機能の遂行をはかろうとする傾向を高めている。さらに、政府間国際組織自体もその存在意義と機能をいっそう拡大するためにも脱国家化し、脱国家主体との関係の強化をはかっている。そのことは、国連とNGOとの関係に十分みられる⁶¹⁾。国連の仕事の多くはNGOとの緊密なパートナーシップを含んでいる。後者の積極的な協力なしには、国連の機能は十分に遂行されない状態になっている⁶²⁾。今日では、国連の活動の大きな成果の一部はNGOの活動の成果に依存している。そもそも1996年に、国連の経済社会理事会(ECOSOC)は、同理事会にNGOが正式に承認される基準を定義する決議を採択した。そのなかで、さまざまなレベルでNGOの十分な多様性を考慮すること、地域的、国家的、下位地域的NGOは同理事会に正式に認められること、さらに、多様な特別な機関と特定のプログラムのNGOへのより積極的な接近が認められること、などが決定されている⁶³⁾。

しかしながら、そうした国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスの補完関係は両者がまったく対等の立場で補完関係を構成していることを意味してはいない。それは、対称的補完関係ではなく、非対称的補完関係といってよ

Politics : A Theoretical Framework," *ibid.*, pp.73-74.

61) See Natsios, Andrews, "NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies : Conflict and Cooperation?," in Diehl, Paul F., ed., *The Politics of Global Governance : International Organizations in Interdependent World* (Boulder : Lynne Rienner, 2001).

62) Thakur, Ramesh, *op. cit.*, p.278.

63) Brühl, Tanja and Volker Rittberger, *op. cit.*, pp.34-35.

い。前者は後者と補完関係を構成することによって、その地位や能力の一部を喪失したり、削減することではなく、むしろ前者は後者の協力や支援を受けることによって既存の地位や価値を維持することができる。両者が補完関係を構成するなかで、両者が協調して地球公共財の形成者・提供者となりうる。国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとの間で権力や権威、地位のシフトは起こらない。すなわち、国家権力と私的権力とは両立的なものであり、非ゼロ・サム的な関係を構成する。そのため、グローバル・ガバナンスにおいて国家中心のガバナンスが依然として中心的・支配的地位を保持することになる。

(3) 国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとの間に直接的な関係が存在しない形態。この形態は、前者の在り方とは無関係に後者が一定のガバナンスの機能を遂行したり、その能力を発揮できることを意味する。グローバル化の進展と共に、多種多様な地球の規模の問題群や紛争群が限りなく拡大しており、国家主体は十分にそれらを統治・解決することができなくなっている。そのため、多種多様な脱国家主体が国家主体に関係なく独自に問題解決のための行動を自由にとることが可能となる。とりわけ環境問題や開発問題、人権問題については国家主体は国内条件からも、技術的・物理的条件からもそれら問題の解決には能力不足であったり、不適切性をもっている。そうした問題に対するガバナンスは、脱国家主体の方がより能力をもっていたり、適切性をもっている。脱国家主体は国家主体と特別な関係をもつことなしに、独自の機能遂行を可能とし、結果的にはその成果を国家主体に提供したり、そのできない機能を補完することになる。国家主体は特別なコストを払うことなしに脱国家主体があげた成果を手に入れたり、利用することができる。

国家中心のガバナンスはその能力や地位、権力、権威を何ら失うことなく、また、脱国家中心のガバナンスと能力や地位、権力、権威をめぐる関係はとくに変わることがない。国家中心の主体と脱国家主体との関係が両者の間での価値や目標、機能の配分関係を直接的に構成していない以上、後者がよりいっそう大きなそれらの条件をえることになっても、前者のそれらの条件が影響を受けることはない。後者がよりいっそう地球公共財の形成者として、また提供者

としての地位を高めても、前者が自動的にその地位を低下させることにはならない。前者と後者との間では権力のシフトはなく、前者は変わらずにその権力を維持できる。したがって、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現状を維持しており、その中心的、支配的地位を失うことがない。

(4) 国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスが支配 - 従属関係を構成している形態。この形態は、国家主体の求める価値や利益、維持しようとする地位、そして遂行しようとする機能が、脱国家主体のそれぞれを一方向的に規定し、従属的地位に置く場合である。脱国家主体は自ら独自の価値や利益、地位、機能を設定し、それらを自発的に追求するのではなく、国家主体自らが設定し、期待するように無条件で対応していく。脱国家主体は、国家主体の規定する枠組みのなかで、国家利益、国家の安全保障・統一・独立、経済発展、体制の維持・強化、支配権の維持などに奉仕し、国家の求める価値や利益を実現し、地位を維持し、高めるよう奉仕する立場に置かれる。NGOや社会運動、労働組合運動、ボランティア団体、圧力団体、世論などが、国家の価値や利益、地位を支持する御用団体的機能を果たすことがきわめて多い。国家は自己の利益のために脱国家主体の存在を許容し、また、利用する。国家主体と脱国家主体が支配 - 従属関係を構成しているかぎり、国家中心的ガバナンスの現状維持志向性は変容することはない。そのため、脱国家主体は単独で地球公共財を形成・提供することができない。

脱国家主体の私的権力は国家の公権力に従属し、両者の間での権力シフトは基本的にはまったく起こりえない。前者が後者の従属的地位を受け入れるかぎり、非対称的権力関係はなくなる。国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの関係はいちじるしく非対称的なものであり、後者は前者のために存在し、むしろ後者は前者のガバナンスの支配を受ける下位的存在であり、その一部を構成している。たしかに、グローバル・ガバナンスにおいて国家中心的ガバナンスは、中心的・支配的地位を占めている。

(5) 以上の(1)から(4)の関係の形態に入らない、あるいは明確に分類することができない形態。国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの関係を特定化することが困難な条件がある。国家主体の価値や利益、地

位、機能といったところで、どの国家にも共通する内容をみることはできない。例えば、先進諸国と第三世界諸国とではその求める価値や利益、地位、機能、また統治能力に大きなギャップが存在しており、大国や先進諸国のそれらと第三世界諸国のそれらとはいちじるしい非対称的關係にあるため、両者の關係の一般化を求めることは困難であるばかりか、無意味である。また、脱国家主体間にも同様な問題が存在する。さらに、国家主体と脱国家主体との間にもディレンマがみられる。NGOの存在と役割は先進諸国と第三世界との間で大きな格差があり、NGOも先進国中心である⁶⁴⁾。NGOの活動は第三世界の抱える諸問題を解決するには十分なものではない。しかしながら、そうしたディレンマをもっている、国家主体から脱国家主体への権力のシフトはしていないことも、グローバル・ガバナンスにおいて国家中心的ガバナンスが中心的・支配的地位を占めていることも否定するものではない。認識すべき重要なことは、脱国家主体の過大評価も、過小評価も避け、国家主体との關係で適切に位置づけていくことだ。そうした意味で、(1) 政府を制度としてではなく過程として捉える見方、(2) 国家主体と脱国家主体との権力關係をゼロ・サム的に捉える見方、(3) 政治的權威が国家から離れ、ますます拡散しているという見方、などは再考されるべきだ⁶⁵⁾。

国家主体はヒエラルキー的な秩序世界の頂点で排他的支配力を占めているとはいえないものの、その権力、權威、そして正当性は独自なもので、重要なままだ。換言すると、国家はいまでも、権力と權威が最大にして最も強力に集中したままだ。脱国家主体は国際法や国際組織、レジュームの維持を通して、国家の一貫性によって、そして協調的努力によって保証されている⁶⁶⁾。

そうしたことから考えてみると、グローバル・ガバナンスの形成の一つの大きな条件は、政治的制度が統治する新しいコンテクストというよりも、各々の

64) 遠藤貢「NGOのグローバルな展開と国際社会の変動」(小倉充夫・梶田考道編『国際社会⑤グローバル化と社会変動』東京大学出版会、2002年)172頁参照。

65) Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann, *op. cit.*, p.651.

66) Whitman, Jim, *The Limits of Global Governance* (London: Routledge, 2005), pp.25-26.

国民国家自体の利益を極大化する機会を生み出すためにある。グローバリゼーションが進展する過程で、アイデンティティ危機、政治的危機、安全保障の危機などの矛盾がナショナリズムの再生、主権の強化を生んでいる。グローバル・ガバナンスの危機への国民国家の反応として、新しい形態をもつ国家の構成であり、また、新しい形態の政治行動や政策をもつ国家の構成にはかならない⁶⁷⁾。国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの関係の在り方は、そうした観点から検討される必要がある。

4 現状変革志向グローバル・ガバナンス

国家中心的ガバナンスと脱国家中心的ガバナンスとの関係、また、国家主体と脱国家主体との関係がどのような形態のものであっても、国家中心的ガバナンスが脱国家中心的ガバナンスに比べて強い統治能力と機能を維持しており、グローバル・ガバナンスにおいて前者は中心的・支配的地位を維持している。幾何級数的に拡大している地球規模の問題群や紛争群を根本的に解決するためには、現状維持志向性の強い国家中心的ガバナンスを現状変革志向性をもつ脱国家中心的ガバナンスへ変えていかなければならない。現状変革志向ガバナンスの構築によって、すべての国や人々が接近し、享受することができる地球公共財を形成し、提供することが可能となろう。しかしながら、その変革は容易ではない。なぜならば、そもそも、これまでみてきたように、グローバル・ガバナンスにおいて現状維持志向性の強い国家中心的ガバナンスが依然として中心的・支配的である。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」などの条件が、現状維持志向性を支えることによって、グローバル・ガバナンスにおいて支配的地位を占めている。現状変革志向性をもつ脱国家中心的ガバナンスは、国家中心的ガバナンスとは対等の関係を構成しているのではなく、両者の関係は支配 - 従属なものだ。それだけに現状変革志向ガバナンスの構築は容易ではない。では、どのよ

67) Castells, Manuel, *op. cit.*, pp.11-12.

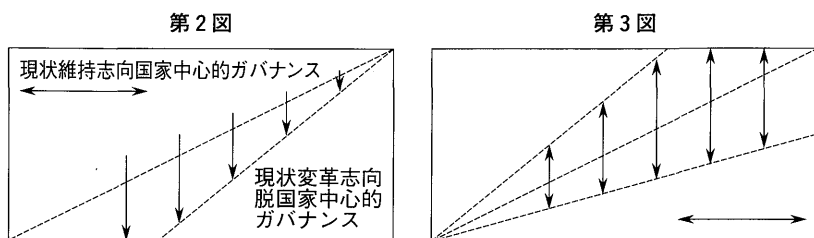
うにして現状変革志向ガバナンスを構築することができるだろうか。

グローバル・ガバナンス制度が国際関係に広がる権力の不平等な状態に反映あるいは修正する方法として、より強力な国家による単独行動、二国間外交、多国間組織(多国間制度)があり、ガバナンスはそれらの方法で行使されてきた。もちろん、今日、脱(非)国家主体と脱国家間関係によってもガバナンスが部分的に行使されていることはいうまでもない。第二次大戦後の国際組織は、その構成メンバーの主権的平等性と権力資源の巨大な相違との間の緊張関係が存在してきた。しかしながら、国連の安保理事会、世界銀行、IMFなどは多国間主義に基づいて緊張関係を管理する努力を積み重ねてきた。実際には、一定の権力をもつ大国が自国にとって都合のいい、自国のためのガバナンスを形成し、維持し、行使することになった。つねにガバナンスの排他性の問題が存在してきた⁶⁸⁾。WTO(世界貿易機関)や国連安保理事会は貿易や安全保障を規制するグローバル集団の実践の中心的柱としての能力もっている。たしかにそれらが不完全なものであり、害もあるということは否定できないとしても、それらの国際組織は依然として集団の正当化機能を遂行している⁶⁹⁾。明らかに、そうした国家中心的ガバナンスは、大きく権力が反映する強制的ガバナンスであるものの、その在り方を変革することの必要性和可能性も存在しているといわねばならない。

今日のグローバル・ガバナンスを現状維持志向ガバナンスとしての脱国家中心的ガバナンスと、現状変革志向ガバナンスとしての脱国家中心的ガバナンスとの実際上の関係は、第2図のように描くことができる。前者と後者とは対称的な関係を構成しているのではなく、点の部分が大きく後者を浸透し、前者の領域を大きく拡大している。そのことから、大国中心ガバナンス、消極的ガバ

68) 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.11.

69) Kokaz, Nancy, "Theorizing International Fairness," in Barry, Christian and Thomas W. Pogge, eds., *Global Institutions and Responsibilities: Achieving Global Justice* (MA: Blackwell, 2005), pp.71-72.



ナンス、そして現状維持志向ガバナンスが統治の権力・能力・権威・正当性を高い割合で占めていることがわかる。また、点の領域の広がり程度は、(1)から(5)までの、両ガバナンスの関係の在り方をそのまま反映している。その領域の幅が広がれば広いほど、国家中心のガバナンスは強い権力や能力、権威を占めていることを物語っている。左側に行けば行くほど幅が広がり、権力や権威は高い。

一方、脱国家中心のガバナンスが現状変革志向性をもつといっても、実際には現状維持志向国家中心のガバナンスと対等な権力や能力、地位、権威、正当性をもっているのではなく、後者は前者に対して圧倒的な権力や地位、権威をもっていて、つねに前者は後者の影響化にある。もちろん、両ガバナンスが補完関係を構成しても後者が主体的存在である。しかも、前者が受ける影響力も左側のように強いものから右側のように弱いものもあり、多様な幅をもっている。いずれにしても、現状変革志向ガバナンスが現状維持志向ガバナンスに対して支配的地位を占めたり、優位な地位につくことはない。前者は後者を変革する権力や能力、権威、地位、正当性をもっていない。したがって、今日では、第2図の示すように、現状変革志向ガバナンスは支配的権力や能力、権威地位、正当性をもっていない。

では、現状維持志向的国家中心のガバナンスをいかに変革して現状変革志向ガバナンス中心のグローバル・ガバナンスを構築するにはどうすればいいのだろうか。それは、脱国家中心のガバナンスが現状変革志向性を求めることによって可能となるのではない。第3図が示すように、国家中心のガバナンスと脱国家中心のガバナンスとが対等の関係のなかで両立可能な領域を拡大するこ

とが重要となる。国家中心的ガバナンス自体が現状変革志向性を求めねばならない。両ガバナンスが現状変革志向性を高めることによって、グローバル・ガバナンス全体が変革可能となる。地球的規模の問題群や紛争群が拡大再生産されているグローバル政治を構造的に変革しようとするようなグローバル・ガバナンスが要求される。現状変革志向グローバル・ガバナンスは、人々や行動主体の行動を規定する現状変革志向価値観に立脚している。今日、グローバル政治社会空間で展開している現実を支えている価値観を変革していかないかぎり、その現実維持されることになる。換言すると、今日、支配的なグローバル・ガバナンスの価値観を変革しなければならない。そうした価値観は、個別的価値優先、非共通価値優先、不平等価値優先、短期的価値優先、そして大国や先進国的価値優先、といった内容のものである。それらの価値観を変革し、現状変革志向グローバル・ガバナンスを支える価値観を再構成しなければならない⁷⁰⁾。

したがって、第1の新しい価値観は、グローバルに政治社会空間において人々や行動主体がそれぞれ自己の個別的・部分的価値ではなく、一般的・全体的価値を優先するものでなければならない。このことは決して、全体的価値を優先することによって個別的価値を一方的に無視したり、否定することではない。それは、自己の個別的価値をつねに全体的価値のなかに適切に位置づけていくことによって、部分と全体との価値の両立の状態を形成することを意味する。

第2の価値観は、すべての当事者間での共通価値優先というものだ。すべての人々や行動主体の価値を否定したり、犠牲にしたり、また排除することがないような共通の価値を積極的に構成することが重要となる。当事者間で「非ゼロ・サム・ゲーム」のルールに従って価値の共有化が可能となる。当事者の協調関係の形成によって共通価値を構築することで、全体的価値と個別的価値との両立の可能性を増大させることにもつながる。この共通価値の構築は、それぞれの政治社会空間のヨコのレベルばかりか、それぞれの政治社会空

70) 星野昭吉『グローバル社会の平和学』398—402頁参照。

間の間でのタテのレベルにおいても必要となる。

第3は、当事者間で平等価値観を確立することだ。当事者が積極的に平等な価値配分構造を形成しなければならない。多種多様な地球規模の問題群や紛争群を変革するには、グローバル政治社会空間に存在する不平等価値配分構造の根本的変革が必要となる。そうでないかぎり、グローバル紛争構造がつねに拡大再生産されることになる。そうした構造の変革には、より多くの価値をもつ主体(側)がより少ない、あるいはほとんどもっていない者(側)へ、前者の価値を積極的に再分配していかなければならない。

第4は、長期的価値を短期的価値に優先させることだ。当事者自らが、その価値や目標内容を設定し、それらを追求していくに際し、現時点における、あるいは短期的なものではなく、長期的幅をもって設定しなければならない。紛争関係にある当事者が短期的時間枠で価値配分内容を設定するかぎり、かえって両者の間で非両立的な価値や行動様式を高めることになる。なぜならば、持てる者は現在享受している価値や地位をあくまで維持したり、拡大しようとする志向性が強まり、現状変革の可能性が弱いものになってしまうからだ。

第5の価値観は、グローバル政治社会空間の中心部から、あるいはそのメンバーである大国や先進諸国の立場からではなく、その空間の周辺部から、あるいは弱小の開発途上諸国の立場からの価値を設定することだ。すなわち、グローバル空間において人々や行動主体がグローバル政治システムの中心の視点からではなく、周辺の視点からそれぞれ自己の価値を位置づけ、決定すべきだ。このことは、中心部の価値を否定するとか、無視することではなく、グローバル政治社会空間において適切に部分の価値として位置づけることを意味する。周辺部からの視点でグローバル紛争構造の存在を適切に認識し、中心が現在享受している価値をあくまで維持していく考えや態度、政策を自ら変革していかなければならない。結局、最大の効果的な管理は自己統治にほかならない⁷¹⁾。

そうした現状変革志向価値観に基づくグローバル・ガバナンスは、地球規模

71) Karns, Margret P. and Karen A. Mingst, *op. cit.*, p.44.

模の問題群や紛争群の解決の可能条件であると同時に、すべての人々や行動主体へ地球公共財を形成し、提供する可能条件をも意味する。グローバル・ガバナンスが、現状維持志向的な国家中心的ガバナンスから現状変革志向的な脱国家中心的ガバナンスへの変革を強化すればするほど、地球公共財もますます高いレベルで形成・強化されることになる。