

国際政治におけるガバナンス

——「棲み分けによる共存」の意義と限界——

田 所 昌 幸

- 1 国際政治とガバナンス
- 2 伝統的ガバナンスの理念型
- 3 普遍主義の挑戦
- 4 さまざまな越境問題
- 5 領域の多次元化

1 国際政治とガバナンス

国際政治に関してガバナンスを語ることは、一見したところ奇妙である。「ガバナンス」の訳語を特定するのは難しいが、それが政府（ガバメント）による「統治」を意味するとなると、国際政治にはガバナンスはあり得

ないということになるかもしれない。というのも、国際政治は無政府的（アナキー）であることこそがそのもつとも顕著な特徴であり、主権国家が併存し世界政府のない状態こそが国際政治を国内政治と区別するものであるとされてきたからである。また、そうした無政府的な国際政治の環境では、主権国家が個別に利害を追求し、それらの利害は多くの場合競争的な関係にあるので、結果的になんらかの均衡的な秩序が成立することがあっても、ガバナンスという言葉から普通連想されるような目標の共有や、それを達成するための組織的協力のメカニズムが制度化されているとは考えにくいからである。

「統治」という言葉には、権力中枢が存在すること、そして権力中枢からピラミッド状に権限が委譲された権力装置が配置されている階層的秩序のイメージがつきまとう。いうまでもなくこれこそが、近代の領域主権国家の国内統治の原理であり、最終的な権力が集中する共通の政府のないところには、共通の秩序はないという前提がこのような原理の背景にある秩序観である。だが共通の政府のないところには、共通の秩序は存在しえないのであろうか。現実には「グローバル・ガバナンス」という用語は、国際政治学者のあいだで、一九九〇年代はじめから頻繁に使われてきた。とりわけ「グローバル化」という用語が人口に膾炙するようになってからは、主権国家に限らず、国際機関や国際 NGO などから、民間企業や地方自治体さらには地方レベルの NGO にいたるまで、多種多様な主体がそれぞれ公共的な要請に応えながらグローバル化を管理するという柔軟な秩序構想が語られる時に、この用語が頻繁に使われてきた。⁽¹⁾

また援助コミュニティでも、同じ頃から、援助が有効に使われ開発が順調に進行するための被援助国側の条件を示す言葉として、「良き統治」（good governance）という言葉が頻繁に用いられるようになった。それは権力が乱用されず、腐敗がなく基本的な公共サービスが効果的に提供されるといったことを指し示すが、これはアメリカ主導の世界の「民主化」「市場経済化」プロジェクトを、国際政治の文脈で受け入れられやすい形で表現した

ものとも見ることができよう。とはいえそこでは、伝統的な権力中枢のあり方に留まらず、より広範囲な社会的・経済的諸問題の処理のプロセスがより大きな文脈の中で問題とされているのである。⁽²⁾

実際、理論的にも階層型の秩序モデルに対して、自己組織型の秩序モデルを観念することもできる。たとえば、自発的に運営される会員制クラブは、メンバーの自発的な契約によって秩序を維持している。多くのメンバーが会員資格を維持しようとする限り、会員規約の有効性が保たれる可能性は高い。また価格メカニズムに基づいて生産・消費・分配が行われる市場システムは、それぞれの取引主体が権力中枢からの指示に基づくのではなく、自己の利益と自己の判断に基づいて生産や消費をめぐる決定を行う。さらに、村落コミュニティにはそれぞれの地域に強力な慣習的秩序が成立している場合が多い。それは合理的な契約というよりも、伝統や慣習による非公式な制度によって維持されている。考えてみれば我々が日常的に服しているさまざまなルールも、権力的な基礎に拠るものはむしろ少ない。ルールに服しているのは、改めて反省的な判断をしている結果というよりも、むしろ慣習によって既存の制度に沿った行動を繰り返しているためである場合の方が多い。

もちろん会員制クラブにしても最終的にはメンバーの選定と除名という権力が、規則の有効性を担保しているし、暴力的な手段でクラブの秩序を乱す行為者には、クラブの自治ではなく、国家の警察権や司法権による強制的かつ階層的な権力の介入によるしか解決の方法はない。また市場メカニズムにしても、少なくとも私的所有という制度を最終的に担保するのは国家権力であるし、契約の履行をめぐる紛争を裁定する司法サービスや、市場における基本的なインフラ、たとえば通貨や度量衡などの公共財は、市場そのものからは供給されない。慣習が人々の行動を支配する力は強力であっても、その履行を一般的に確実にするには、非公式の制度に依存するだけでは難しい。

このように自己組織的な秩序には明らかな限界が存在するものの、「ガバナンス」という言葉を、階層的な権

力的メカニズムに限定せずに、広い意味での秩序維持のための機能と解すると、国際政治についても「ガバナンス」を語ることは十分に可能であると言える。

2 伝統的ガバナンスの理念型

国際政治が無政府性を特徴とすることはすでに述べたが、無政府的であることは、必ずしも一切の共通の合意が存在しないことを意味するわけではない。少なくとも現代の国際体系の直接の起源である近代ヨーロッパ国際体系では、無政府性はなんらかの超国家的権威に合意できなかったために結果的に生まれた状態というより、より積極的な意義付けがされてきたことが歴史的に確認でき、それは国際社会と呼ぶのにふさわしい空間であった。⁽³⁾

伝統的な国際社会の基本的な制度は、なんといっても主権である。その意味するところは国内では正統な最高権力の所在を意味し、その系として対外的な独立性を意味した。主権の観念の誕生は近代以前に遡るが、その際強調されたのはむしろ前者の意味合いのようである。だがヨーロッパの一六—一七世紀を支配した凄惨な宗教戦争を経て、主権の意義は拡大した。すなわちカソリックとプロテスタントとのあいだに起こった深刻な宗教的権威の分裂のために、それまでは普遍的なキリスト教的世界観によって制御されていた国家権力の正統性も大きく揺らぐことになった。異端と正統の争いは、文明と野蛮の対立以上に収拾が難しい。原理的にその争いは解決できないが、さりとて異端を放置することはできないので、制限されない暴力が同じ神の名において行使され続けたのである。

権力の正統性について全ヨーロッパ的な共通理解が不可能になったため、窮余の策として選択されたのが、主権の相互承認による秩序、言い換えれば棲み分けによる共存という秩序原理であった。「領主の宗教が領民の宗

教となる」という原則の下に、宗教的普遍性の原理は、国家の主権に従属することが相互に承認され、これによって普遍的な宗教的正義をめぐる際限のない争いを收拾しようとしたのである。

このようなガバナンスの背後にある基本的精神は、最小限の制度に合意することで、多様な国家が共存することを狙いとするものであった。当時の国家にあつては主権の所在はヨーロッパ主要国の君主であり、彼らが相互に他の君主の主権的管轄権を承認すれば、争いは起こらないはずである。だとするなら、この秩序を維持するには、主権の相互承認ということの他に、諸国家はいかなる行動が合法（違法）かという困難な合意に達する必要もなく、その意味でガバナンスを提供する上で政治にかかる負荷が小さくてすむ秩序モデルであつた。

主権の相互承認という制度に基づく国際的なガバナンスは、国家と国家の関係を継続的に制御するために、外交や国際法といった派生的な制度によって補強された。外交は、国家と国家のあいだの意思の伝達を容易にするための制度であり、おおむね当時のヨーロッパの貴族文化に基づいている。外交使節の身分やその保護、交渉のための手順や形式といった点について合意がないことは、双方に利益がある合理や取引を著しく難しくする。たとえ二国間で戦争が勃発したとしても、捕虜の交換や戦死者の収容などをめぐる合意の形成が不要になるわけではない。その意味で戦争が起こっていても政治は継続するのである。ましてや、休戦協定や降伏をめぐる交渉も、あらかじめ交渉枠組みが確立していれば双方にとって好都合である。

また、今日に至るまでさまざまな合意や慣習が国際法として蓄積、発展してきた。初期の国際法の最大の課題は、管轄権を確定することである。たとえば海上での管轄権をめぐる問題は、今日でもさまざまな複雑な対立が残存したままである。領海の範囲や船籍とそれに対する関係国の権利義務の問題など、海洋法に規定される管轄権の問題は複雑であるとともに、これまでも時代とともに変遷を遂げてきた。またたとえ戦争が勃発しても、捕虜の虐待を防ぎ、非戦闘員を保護し、残虐な兵器を禁止するといった、暴力の抑制の試みも徐々に発展してきた

面があることも事実である。

一定のルールが共有されたところで、ルールの遵守を強制する手段がないのが、国際社会の特徴である。だが、バランス・オブ・パワー（勢力均衡）と呼ばれるメカニズムが、共通の政府の不在を補って、ルールの実効性を高めることが期待された。一七一―一八世紀のヨーロッパでは、フランス革命を経たナポレオン率いるフランス帝国が登場するまでは、五つから六つの主要大国が併存し、それぞれ抜け目ない勢力拡張競争を繰り広げたものの、いかなる国家も他国の体制変革や抹殺を試みることはなく、限定的な目的のために限定的な武力の行使がなされた。勢力均衡は、いくつかの比較的類似の規模の国家が、同盟関係を柔軟に組み替えながら相互に抑制しあい、時代や場所を越えて普遍的に作用する傾向のあるメカニズムである。近代ヨーロッパでは、このメカニズムは一つの原理として意識されると同時に、諸国が承認する一つの原則ともなった。そのため、共通の政府がなくとも、全体が一つの秩序をもって構成された体系をなす、いわば分散型のガバナンスが成立していたと見ることができよう。

もつとも、かかる国際的ガバナンスは決して平和を保障するものではない。そもそも国境を確定することは、普通考えられるよりも技術的に困難である。それにはまず、地図が正確に描かれなくてはなるまい。⁽⁴⁾ また、正統な主権者としての地位は、王朝内の世襲によって継承されたが、王室間の姻戚関係が国境をまたいで複雑に交錯していたので、継承権問題はしばしば国際問題に発展した。現実には継承権争いをめぐって起こった戦争も少なくない。⁽⁵⁾

このように、勢力均衡の原理と平和の維持という目標は常に調和しているわけではない。実際戦争それ自身は違法とされたわけではないし、勢力均衡を回復するための武力行使も、おおむね正当と受け取られた。しかも原理とされた勢力均衡は大いに曖昧な概念であり、どのような状態が均衡でどのような状態が危険な不均衡なのか

については、都合のよい解釈が可能である。均衡の維持や回復を唱えて戦争が戦われたり、周辺大国に都合良い勢力均衡のために分割されてしまったポーランドのような例もあることは、忘れるべきではないだろう。

さらに、これは特殊ヨーロッパ的な秩序であり、主権の相互承認に基づく相互の抑制と均衡の原理は、非ヨーロッパ世界には適用されなかった。このことは、キリスト教勢力が新大陸で行った先住民族への殺戮一つをとっても明らかであろう。すでに見たように、近代ヨーロッパの主権国家体制は、多様な国家の共存をめざした制度であった。だが、多様性の包摂といってもあきらかにキリスト教的な限界が内在しており、非ヨーロッパ世界との関係は、主権の相互承認ではなく、文明と野蛮という範疇で処理された。そのため、アジアやアフリカの政治勢力は、力による征服や教化の対象となったのである。

日本はこのような主権国家のクラブに最初に入会を許された非西洋の国家と言えよう。だが、そのためには日本が「文明国標準」を満たすことが求められ、ヨーロッパの特権的なクラブとして組織された国際社会での順応と反発が、近代日本の歴史をつらぬく重要なライトモチーフであったことは、よく知られているとおりである。

3 普遍主義の挑戦

このような伝統的な国際政治のガバナンスのあり方は、知的にも現象面でも繰り返し挑戦を受けてきた。近代国家のモデルを提起したヨーロッパの思想家たちの国際政治への直接的な言及は多くないが、たとえばホッブズがいる。神によって王権を正統化できなくなったために人々の契約に基づいて世俗の秩序を構成しようとしたホッブズは、恐怖に駆られた人々が自分の身を守るために際限なく殺戮し合う状態を收拾するには、共通の政府「リバイアサン」に服するしか方法はないと論じた。だが意外なことに、国際政治においてホッブズはリバイア

サンを設けるべきであるとは論じていない。国家は個人に比べると強く、恐怖に駆られることは少なく、理性的な行動がとれると考えたからであろう。

しかし、急進的な民主権を説いたルソーは、国際レベルと国内レベルのガバナンスの間にある、やっかいなジレンマに向かい合った。国際関係は、国家と国家の関係が依然として共通の政府のない自然状態にあるが、それはたとえ戦争が起こっていなくとも一時的な休戦状態にすぎない。このような国際関係の中で、国内で人々が民主的な政府の下で公益に殉ずる社会状態が確立すると、事態はそれまでよりも一層悪いものになるという。国内では良き市民としての義務を果たそうとする人々は、対外関係では恐るべき戦闘力のある兵士として相互に戦い合うことになるというのだ。各自が良心的な市民であればあるほど激烈な争いを生むことになるこのジレンマは、ヨーロッパ大の社会契約で解決できるのだろうか。ルソーの思想はきわめて難解だが、巨大な国家に対してルソーが否定的だったことは間違いない。巨大な国家を民主的に統治することは不可能であり、それは抑圧的な「帝国」にならざるをえないからである。

ルソーは独立した国家連合による平和構想を唱えたことがよく知られているが、他方それが君主による支配の強化の口実となることを恐れてもいた。彼の平和構想の要点は、むしろ対外関係を最小限に保つ孤立主義にあり、小国家連合は小さな民主国家が独立を脅かされるような危機的状态に備えるための装置だと考えられる。だとすると、ルソーの平和構想もまた棲み分けによる平和である。ルソーはいわば国際関係を極小化することによって、国際的なガバナンスそのものの必要も極小化させることで、国際秩序を確立しようとしたと言えるよう。

二〇世紀前半の二つの世界大戦は、まさにルソーの懸念が的中したものとみなせるのではなからうか。諸国家が動員したのは、戦局が不利になれば脱走したり早々と降伏したりする傭兵やプロの常備軍ではなく、文字通り死力を尽くして戦う愛国心によって国家と結びついている国民軍だった。しかも勇猛な兵士たちが、近代の理性

が生んだ科学技術の最先端をいく兵器で、殺戮を繰り返したのである。さらに、第二次大戦末期に登場した核兵器の威力を前にすると、制限された武力行使という考え方はおよそ時代錯誤と考えるのも自然の成り行きであろう。これまで述べてきたような、多様性を許容するというガバナンスのあり方は、生存というもっとも基本的な要請の前には時代遅れの贅沢品になったという主張が説得力を得るようになったのである。

国際連盟や国際連合が、こうした人類の想いによって突き動かされていたことに疑問の余地はない。多数の主権国家によって分裂した世界ではなく、統合された世界、より広域的な超国家的なガバナンスが求められるようになったのは、極度の暴力を経験した世界の自然な反応だった。このように、国際統合を通じた平和、一つの世界という理想は、主権国家体制によるガバナンスに対する強力な挑戦となってきた。

実は国際統合論の系譜をひもとくと、歴史的に優勢だったのは平和論というよりも正義論であったことは、今日忘れられがちである。近代ヨーロッパでは、キリスト教世界の分裂が嘆かれ、単一の宗教的理想で統合された世界がしばしば渴望された。ルソーが批判したサンピエールの平和論も、まさにこのような思想的系譜に属するものである。⁽⁶⁾

このような宗教的普遍主義はやがて政治運動としては全般的に退潮したが、それに代わって有力になったのが啓蒙思想に源流のある世俗的な進歩思想である。理性による文明の進歩を説くこの思想は、理性や文明が人類に普遍的なものである以上、「遅れている文明」や「野蛮」の存在は認めこそすれ、棲み分けという発想には原理的になじまない。そのため、啓蒙主義的な普遍的正義論は、国民国家の枠組みを超える政治運動の原動力になり、近代以降今日に至るまで綿々と続いている一つの重要な思想的流れなのである。

これにはさまざまなタイプがあるが、第一にあげられるのがリベラルな統合論である。アダム・スミスやデービッド・ヒュームらの一八世紀イギリスの思想家が語ったのは、自立した個人が自発的にそれぞれの関係を織り

なすことによって、国家権力や宗教的權威によって強制されることなく一定の秩序が成立する市民社会の可能性であった。市民社会の自律性を強調し、国家の役割を相対化しようとすれば、その行き着く先にある国際関係は、国家と国家の関係ではなく、国境に仕切られることのないグローバルな市民社会の成立の可能性であろう。その典型が、一九世紀前半のイギリスに起こった自由貿易運動である。この運動を、イギリスという帝国主義国家の単なる経済的利害を推進するための手段だとするのは、あまりにも同時代の実態からかけ離れた解釈である。自由貿易論による平和論の狙いは、市場を通じて行われる自由な個人の交流を最大化し、他方で国際関係における国家の役割を極小化することである。⁽⁷⁾これによって国際関係を悪性の政治的対立から救い出し、普遍的な市民社会の誕生に期待をかけた一大社会・政治運動であった。

一九世紀ヨーロッパ、とりわけイギリスにおける楽観的な進歩主義は、このような市場自由主義以外にもさまざまな形をとった。近代科学文明の進歩が人類の宿痾に完全な解答を与えるといった楽観論は、非西洋世界を文明の日の当たらない埒外存在とするのではなく、西洋による「教化」を通じて進歩を促すのが望ましいという発想へとつながった。自由主義的介入論や、進歩主義的な帝国主義の考え方は、自分たちがもつとも進歩しているという論拠の下正当化されたばかりか、道義的な義務にすらなったのである。

またアメリカでは、これは民主主義というアメリカ建国のイデオロギーと結びつき、世論や民主化を通じた国際的な統合へと議論は発展した。近代の民主主義は、人間は自然権を持つ平等な存在であるという前提に基づいている。そのような前提から出発すれば、国境の内外で人々が享受する政治的権利が異なるのは説明がつかないし、さらに言えば民主主義以外の政治制度を持つ国家にも正統性は見いだしにくい。話を突き詰めれば、非民主的政体を持つ国家には、果たして主権は承認されるべきなのかという議論が出てきても不思議ではないし、現実にかような言説はしばしば見られる。

4 さまざまな越境問題

棲み分けによる共存を目指したガバナンスに対する挑戦には、以上のような原理的、思想的なものに加えて、いわゆる機能主義的な性格を持つものも多い。棲み分けといっても、実際には国境を越えるさまざまな現象が存在する。財や資本は遠い昔から絶え間なく国境を横断してきた。だが国境を越える経済活動は、全般的に見れば、移動手段の発達とともに緊密の度を加えてきたと言えそうである。かつてはラクダや馬の背に揺られて遠距離を移動した財は、大航海時代になると帆船によって運ばれるようになった。それが蒸気船に取って代わられるのは一九世紀だが、その間に陸上でも鉄道という巨大な技術革新が起こっていた。

国際経済上の交流が大きくなれば、当然それを制御するための合意も必要になろう。貿易上の紛争を処理し、そのためのルールを定め、それを実効性あるものたらしめることは、国際政治の重要な課題となった。西洋の植民地帝国主義が、レーニンの論じるように資本主義の発展の不可避免的帰結だとすると、植民地の争奪をめぐる国際政治の軋轢をどのように管理するかは、国際政治におけるガバナンスの重要課題だったと見ることができよう。このような植民地帝国主義論の分析の説得力は今日から見ればかなり疑わしいにしても、国際経済の分野では、一九世紀の後半以降、今日「グローバル化」とよばれる現象が進行してきたことは争いがたい事実である。そして一九三〇年代に国際経済秩序が大きく混乱したことが、ファシズムやナチズムの台頭を許す大きな条件だったとする見方には、今日でも強い支持がある。GATTやIMFなどの戦後の国際経済体制を設計したアメリカやイギリスの政策担当者に、こういった意識が強かったことはよく知られているとおりである。

だとするなら、国際経済秩序の管理は、国際政治のガバナンス上の重要課題であると言えよう。国境を越えた

資本の動きについて、それが潜在的にいかに関破壊的な影響を及ぼすかは、二一世紀初頭以来の世界を見ると改めて説明の必要もなからう。だが、国境を越えた資本の移動、言い換えれば国境を越えて資金が貸し借りされる営みは、決して二一世紀に特有のものではない。一九世紀のヨーロッパは世界に資本を提供しており、ロンドンやパリはそれぞれの帝国の金融センターであった。資金の貸し付けには将来の時点での返済が予定されているが、それがしばしば予定したとおりになされないのは、洋の東西を問わず古今で繰り返されてきた現象である。一国内での債務不履行は、破産という制度によって処理することができる。だが、国境を越えてそれを処理するのは、司法制度が主権的管轄権の重要な要素である以上、国内での処理にはない困難がともなうのは、理解に難くなくろう。

ましてや外国の政府が借り手である場合、国家を企業のように破産させて資産を債権者に処分して解体することは、およそ不可能である。国境を越えた債務不履行問題は一九世紀にもしばしば生じており、時にヨーロッパの列強諸国は、返済に窮した弱小国家の一部の資産を差し押さえたり、財政収入の一部を差し押さえたり、財務顧問を送り込むなどといった形で、債務国の主権を著しく制限する事態に発展したこともある。⁽⁸⁾これは今日のIMFが融資と引き換えに構造調整プログラムを重債務国に課すのと似ている。国際的債務不履行で問題になるのは、国境を越えた商業契約の有効性の確保や、それを利用した帝国主義的な主権の圧迫だけではない。大規模な債務不履行が生ずれば、それは債権国の金融機関の健全性や、ひいては債権国の金融制度の全般への疑念を生みかねない。このようにして、国境を越える資本の流れは、棲み分けによるガバナンスを困難にする可能性を秘めている。

金融市場の不安定性は、開発途上国の累積債務問題に留まるものではない。二〇〇〇年代以降サブプライムローンの破綻や、リーマンブラザーズの破綻など、世界の金融市場を揺るがしてきたのは、自他ともに覇権国を任

ずるアメリカに他ならない。金融がグローバル化し、金融市場がますます国境を容易に透過して国際的に統合されると、その安定化のためのガバナンスも国際的に提供される必要がある。実際、IMFやBISなどの国際機関や、G10やG7などの西側先進国間協調の枠組みで、これらの難問は二〇世紀後半には処理されてきた。しかし金融市場の規模とそこに潜在するリスクの拡大に応じて、一層密度の高い統合によるガバナンスを求める、機能的な要請は否定しがたい。

この点で示唆的なのは、一九九九年に導入されたユーロである。ユーロはヨーロッパ統合の輝かしい成果であり、地域統合や共通市場化のモデルとして称揚されてきた。実際、ヨーロッパ内部で各々の国民通貨を交換し、その間の為替レートが変動していることが、統合市場を運営する上で大きな取引費用を伴っていた。市場が統合され、資本が自由に動けば、同時に通貨の統合への誘因が作用する。通貨が統合されれば共通の中央銀行が必要であり、通貨管理のための共通の制度も必要となる。東アジアでも域内の経済金融取引が盛んになるにつれて、共通通貨制度が論議されるようになってきた背景には、このような事情が作用している。

また、越境問題のもっとも典型的なものは、地球環境問題である。国家は領域的に分離していても地球環境を共有していることは疑問の余地がない。国境を越える環境問題は、必ずしも近代の工業化以降に特有の問題ではないかもしれない。農耕や牧畜による土地利用の変動が生態系の変動を招き、それが国境を越えた影響を及ぼすことは文明とともに古くからある問題と言えよう。たとえば東アジアでは黄砂として知られる、乾燥地帯からの砂塵の飛散や、国際河川の水利の問題は、必ずしも工業文明によってもたらされたとは言えない。国際河川の上流国の水利用や汚染はそのまま下流国の関心事となるし、国際湖沼や海洋汚染の問題も沿岸国にとって類似の性格があるであろう。

だが、人口の増大と技術の展開にともなって、人間が生態系に対して与える影響は格段に大きくなった。一国

で排出された煤煙はそのまま酸性雨となって周辺国の森林に被害を与える。化石燃料をエネルギー源として燃やすことから生ずるCO₂は、地球全体の温暖化を招いていると言われている。放射性物質を国境で防ぐすべはない。宇宙船地球号という譬喩が現実性を帯びてくるのも、このような地球環境の有限性と、それに対する人間の責任に対する感覚の高まりを表しているであろう。

地球環境問題への対処にも、棲み分けと相互抑制による共存に留まらない、より高度の協力が求められるであろう。実際にオゾン層を破壊しているとしてフロンガスの排出規制に世界は成功した。グローバルなCO₂の排出規制を規定した気候変動枠組み条約は一九九二年に締結されたが、その内容は少なくともいくつかの国に対しては国内の経済活動にさまざまな形で制約を課すものであった。

環境問題を解決するためには、伝統的な外交や国家間の協力では不十分であり、伝統的なガバナンスに代わってグローバル・ガバナンスを唱道する国際機関やNGO、そして多くの知識人の間で語られてきたのは、以上のような経緯から見ると自然なことであろう。世界は一つではないかもしれないし、平和は分割可能かもしれないが、地球環境は明らかに一つであり、伝統的なガバナンスに対する挑戦がもっとも明確な分野だからである。

以上のようなさまざまな挑戦にもかかわらず、国家の管轄権の相互承認を基礎とする国際関係は、言い換えれば主権という制度を基礎とするガバナンスは、おおむね今日でも国際ガバナンスの基本的な要素でありつづけている。意外に忘れられがちだが、二〇世紀後半を彩ったもっとも基本的な対立である、自由主義と共産主義とのイデオロギー対立が、世界戦争に発展することがなかったのも、主権という制度による部分が大きい。共産主義も自由主義とともに産業社会の統治のあり方のモデルとして普遍的な原則に基づいており、論理を極限まで展開すれば、両者の世界観に妥協の余地はない。共産主義にとっては、資本主義が革命を通じて最終的に崩壊することとその歴史哲学の本質的な要素であるし、他方で自由主義にとっては、私的所有権や個人の人権は国境を越え

た普遍的原理であるからである。いわば宗教対立にも似た二つのイデオロギー陣営がかりうじて全面戦争を避けることができた背景には、主権という制度によって異質な勢力の棲み分けが容易になったことがある。

さまざまな越境問題は、今日の世界では伝統的なガバナンスにとつてますます深刻な挑戦になっていることは間違いない。なるほど、国境を越える経済活動を管理するためには、領域管轄権による棲み分け以上の協力が必要であることは間違いないが、それが国境そのものの廃止や国家そのものの意味を減じたとは言えそうもない。ヨーロッパの地域統合の成果はめざましいが、統合されたヨーロッパとそれ以外の世界の間の関係からすると、それは一層棲み分けの原理を強調するものかもしれない。また世界経済を秩序化したり、地球環境を守ったりする上で一番カギとなるプレーヤーは、国際機関やNGOや多国籍企業よりも依然として国家であるというのが、常識的な見方であろう。そもそも、越境問題の管理は二一世紀に始まった現象ではないし、国家の領域的自己完結性は、近代ヨーロッパですら今日一般に考えられているほど高いものではなかったのかもしれない。

5 領域の多次元化

しかし、二一世紀初頭の世界政治が、これまでの棲み分けによるガバナンスに新たな疑問を投げかけているのは確かだ。グローバル化と総称される越境問題の深刻化によって、棲み分けようにも領土によって定義された管轄権の意味が低下する一方で領域が多次元化し、それによって管轄権の境界を設定するのが困難になってきているからである。たとえばサイバースペースは人工的な空間だが、もはやそれは世界政治で無視できない一つの空間となった観がある。サイバースペースでは無数の情報が国境を文字通り透過して飛び交っており、その空間を維持管理し、サイバー攻撃を防ぎ、過激で不正確なさまざまな言説から身を守ることは、有力な国家にとっても

日常的な課題である。

たしかにサイバースペースは仮想空間であり、サーバーやそれを結ぶ回線はなんらかの形でどこかの領土に存在するので、当該領土を管轄する国家はサイバースペースに対してユニークな影響力を持つであろう。また国家はある種の情報に対しては、それを検閲する法的権限を持っているし、民間以上に技術や人員を動員して規制を实行する上で、民間のアクターにはない優位性を持っているかもしれない。しかしサイバースペースの利用が趨勢的に安価になるにつれ、民間と国家の間のバランスは民間の側に優位に推移する可能性が高い⁽⁹⁾。また一国で規制を実施したところで、金融市場の規制に似て、サイバースペースが国境をまたいでつながっている以上、サーバーや活動域外に流出するだけの結果に終わる可能性が高い。

しかしここで強調したいのは、サイバースペースでは、国家が相互に境界線に合意することによって排他的管轄権を設定することができず、そのため諸国家が棲み分けることができない点である。サイバー攻撃やそれに対する防御という形で、各国は国境によって保護されることなく直接ぶつかり合う。それは海賊や私掠船が海軍の艦船と入り乱れて争っていた、海洋法が未発達の時代の公海に似ているかもしれない。

さらに、国境を越える人口の大規模移動は、領土的な棲み分けに対する複雑な挑戦を提起している。伝統的なガバナンスの下では国家の管轄権は領土によって定義されている。だが、人々が頻繁に国境を越えて他の地域に移り住むようになると、果たしてこのような領土による管轄権に基づくガバナンスは、有効に機能するのだろうか。国家は現実には領土に対する管轄権だけではなく、人的管轄権に基づく制度でもある。現在の世界に生きる人々は、その大多数が国籍という制度を通じて特定の国家に所属している。このような国家の人的管轄権と領域的管轄権とは、人々が出生地から事実上離れられない生活様式を持つ時代にはおおむね齟齬はなかった。確かに国境を越えて生計を立てる人々、たとえば国際貿易に携わる人々や船乗り、あるいは行商人や旅芸人などは、遠

い昔から活動していたし、大西洋を越えて家畜同様の扱いをされて強制的に新大陸に導入された奴隷の規模は、およそ無視できる規模ではない。

だが今日では、難民、亡命者、経済移民、そして国際的プロフェッショナルと実に多様な人々が急速に国境を越えて生計を立てるようになった。しかも彼らは、さまざまな移動手段を使ってかつてよりはるかに容易かつ短い時間で国境を越えていく。政治的忠誠の対象も、居住国政府や出身国政府に向けられているだけでなく、二つ以上の祖国を持つ人々やより複雑な政治的アイデンティティを持つ場合も少なくない。それを受け止める国籍という制度も、重国籍を認めている国家もあるし、他方で国籍とは無関係に「民族」と国家の絆を制度化しようとしている国家もある。よって、人々が頻繁にかつ急速に国境を越えるとき、果たして国籍という公的な制度で、国家の人的管轄権を秩序づけることができるのだろうかという問題が生じている。

他方で一九世紀以降の国家は、かつての国家とは比べられないほどのそのメンバー、つまり国民との強い絆を持つようになっていく。封建制国家の指導者にとって領民とは、単に土地に付属する労働力にすぎなかったし、領民にとって国家の指導者は税を徴収する支配者にすぎなかった。だが一九世紀以降ナショナリズムがヨーロッパで支配的なイデオロギーとなるにつれ、国家の国境はより厳しく管理されるようになり、国家は「甲殻化」するようになった。⁽¹⁰⁾ しかも民主主義が全世界でほとんど唯一の正統な政治制度になると、どの国家に所属するかという問題は、封建制国家とは比べものにならない大きな意義を持つようになる。国家への帰属はたまたま税金を払う相手を意味するのではなく、また会員制クラブへの加入とは違い、自分で自由に選択するようなものではない。ナショナリズムが有力な世界では、主権国家を形成する正統な集団は、「民族」という文化や一定の生活様式をともにする「自然な」人々のまとまりであるとされるようになったのである。それによって国家は国民から高度の忠誠を期待できるようになったが、同時に国民は国家に対して、さまざまな政治参加を求めるようになった。

そのため、国家への帰属は誰にとつてもきわめて大きな意味を持つ。第一に、それは政治参加の枠組みを決める。第二に、それは税や社会保障という形で、再分配システムへのメンバーシップを定める。そして究極的には、安全保障共同体としての国家を維持するための危険分担が求められる。そのもっとも明確な実例は、国民軍への兵役義務である。

人々が急速かつ大規模に移動すると、国家の管轄権を領土によって確定しても、それによって有効な管轄権の切り分けができなくなるという問題が起ころう。歴史的にはそれは自国民保護のための軍事介入といった形で対外関係上の問題となった。今日でも移民や契約労働の形で自国以外の場所に居住する人々の権利は、誰がどのようにに保護するのかという問題が惹起されよう。またそれに留まらず、それらの人々の政治的権利やそれと裏腹の関係にある政治的忠誠の対象となるのは何なのかということをめぐって、国籍という制度では制御しきれない問題が生じよう。日本でも在日コリアンの地方参政権問題をめぐってこの点が問われているが、移民の社会的プレゼンスがはるかに可視的な欧米の社会では、この問題はすでに見慣れたものになっている。

ところで、伝統的な国際ガバナンスは、領土的な棲み分けだけではなく、時間的にも棲み分けによって秩序を維持する仕組みであった。戦争は制度化され、平和条約が結ばれば「旧悪」を追及することはなかった。ナポレオン戦争を収拾したウィーン会議では、フランスの戦争責任を追及し、「平和に対する罪」や「人道に対する罪」といった罪状に基づいて勝者が敗者を遡及的に罰することは行われなかった。フランスの拡張主義はもちろん警戒され、フランスは領土を失い、ナポレオンは追放されたが、フランスは正統なパワーとしてヨーロッパの国際社会に復帰し、歴史問題や「謝罪」が外交問題に発展することはなかった。つまり平和条約の締結や時効、さらには国王の無答責や政治亡命などの制度によって、過去と現在が比較的截然と区別され、いわば時間的な棲み分けによって共存を容易にする仕組みがあったのである。

二〇世紀の戦後処理がこれと著しく異なるのは、明らかであろう。二つの世界大戦の戦後処理では、全般的に戦争の敗者がすべての責任を負う形となったし、戦争犯罪は遡及的かつ厳しく追及された。戦後も関係の回復や和解がさまざまな形で現実の外交的な課題となつてゐるのは、朝鮮半島や中国と日本の外交関係を一瞥すれば否定しようもない事実である。言い換えれば、戦後の関係の「正常化」や「和解」「関係回復」がかつてよりはるかに、長期にわたつて多大の政治的資源を要する営みになつてゐるのである。

おそらく二一世紀初頭の文脈で深刻なのは、体制変動の処理である。旧体制からの平和的移行を果たすためには、旧体制の指導者との妥協が欠かせないが、「旧悪」を追及する「正義」の要請と、時間的棲み分けによつて「秩序」を求める要請との折り合いをつけるのは、控えめに言つても困難である。このことはソマリアや旧ユーゴスラヴィアでの内戦処理や北アイルランドでの紛争処理で、尖鋭に問われる問題である。「正しい」歴史認識、過去の殺戮に対する治癒への要請や過去の「人道への罪」に対する追求は、政治参加が高まつた二一世紀には不可避免的に強まるのかもしれない。

そもそも、伝統的国際的ガバナンスの精神は、宗教的対立に根ざす「情念の政治」⁽¹¹⁾を、職業外交官による「利益の政治」へと冷却することと関連してゐた。職業外交官は、異なつた文化や異なつた正義を持つ勢力の間でも、冷静に交渉ができるように訓練され、そのような職業外交官の活動を支えるために外交や国際法といった制度が発達したのである。だが時代が一巡りして、再び「文化の政治」「情念の政治」「名誉と屈辱の政治」が有力になつてゐるとすれば、「過去」と棲み分けることは、ことの是非はともかく難しくなつてゐると考えざるを得まい。

いま一度確認しておく、領域的な棲み分けを可能にする基本的な制度が主権であるが、見ようによつては主権の観念は、もっとも成功した西洋の政治的発明かもしれない。二一世紀初頭には植民地は事実上消滅し、地球の表面の陸地はほぼすべて主権国家によつて覆われるようになったからである。だが、主権国家がかくも有力な

政治制度になった一方で、主権国家の内実ははるかに危ういものになった。とりわけ開発途上国の一部には脆弱国家や破綻国家が登場するようになっていく。

破綻国家は、対外的には主権が承認され、国際連合にも議席を持つていても、国内で実効性ある統治をする能力がない国家のことである。国家にとってもっとも基本的な機能、たとえば治安の維持や司法制度が十分に提供できず、一部の地域には事実上中央政府の管轄権が及ばない国家は少なくない。そういった国家はそもそも徴税能力がないから、保健衛生や輸送・通信などの基本的インフラも整備されず、ましてや福祉や社会政策にいたっては論外であり、往々にして国家予算の大きな部分を、海外からの援助に頼ることになる。そのような場合国家という制度は「リバイアサン」からはほど遠く、しばしばクーデターによって転覆され、強力な分離独立運動や内戦によってその存立が脅かされていることもまれではない。

棲み分けが成立するためには、そもそも誰が棲み分けるべき国際社会の正統なメンバーかということについて、メンバー間での了解が必要である。国家承認や政府承認という制度によってかかる必要は法的には処理されるが、誰が正統な主権の保有者かの問題をめぐる、国際社会ではしばしば対立が生ずる。台湾の国際的地位の問題がどうしても国際問題にならざるをえないのは、日本周辺で見られる一例にすぎない。実際に旧ユーゴスラヴィアは一九九〇年代に分解し、その中のセルビアの自治州だったコソボは、内戦の末独立を宣言した。この独立宣言は旧西側諸国が承認しているものの、セルビアはもちろんロシア・中国などは認めていない。これとは逆に旧ソ連から独立したグルジアが統治していた南オセチアの民族主義者は、ロシアが介入した武力紛争の結果独立を宣言したが、これはコソボの場合とは逆に旧西側諸国が承認していないのに対してロシアがそれを承認している。複雑な民族構成をもっている国は世界に数多い。しかも、アフリカとりわけサブサハラのアフリカでは領域内に多数のエスニックグループを抱えている上に、中央政府は脆弱であり、分離主義者との内戦はありきたりの現象

である。そして分離独立した国家を承認するか否かという問題が生ずる以上、「内戦」はこの性格上どうしても国際問題にならざるをえないのである。

脆弱国家が破綻した場合にも、国際社会がこれに関心でいることは不可能である。介入を正当化する一つの論理は、大量虐殺などの極端な人道的な災禍に対しては国際社会が「保護する責任」を持つという論理である。おそらくそれよりも説得力を持つのは、破綻国家は結局国際社会の安全に脅威となるという、自衛の論理である。破綻国家はテロリストや海賊の拠点となっても、それを取り締まる実効的な中央政府は存在しない。破綻国家からは多数の難民が流出しそれを受け入れる国家にとっても、それは大きな負担になるだろう。また感染症や環境破壊など、本来は当該主権国家が処理すべき問題が放置されるので、国際社会の関心事にもならざるをえない。主権国家は排他的管轄権を持つので、外部からの介入は原則として禁じられる。他方、主権は国際社会の他のメンバーが尊重する権利であると同時に、他のメンバーは一定の責任も主権国家に期待する。そこで主権国家が実効的な主権を行使できないとなると、棲み分けによるガバナンスでは対処が難しい問題が頻出する。

ところで、西洋近代に起源のある主権の観念は、今や世界に広がったが、主権をもっとも強く主張するのは、西洋よりもむしろ新興独立国である。西洋諸国は一般にリベラルな普遍主義によって主権を相対化しようとする傾向が強く、とりわけ冷戦後は、リベラルな原則にもとづく国際政治のガバナンスの強化に熱心であった。しかし帝国主義からの解放が依然として記憶に新しい諸国では、主権の評価は高く、リベラルな普遍主義が説く人権や民主主義も新たな帝国主義と認識されて警戒される傾向が強い。実際主権は、弱い国家が強国に対して独立を主張するのに欠かすことのできない装置だといえる。

現在でも中国、ロシアなどの「新興」大国は、西側主導の他国への介入には極度に懐疑的である。自国内部の分離主義運動や民主化運動に対する介入への警戒もあって、国連安保理で決議を採択するに当たって、常に介入

に消極的な姿勢をとっている。だが今後いわゆる B R I C s と呼ばれる新興国が「大国」になるとすると、これらの諸国は主権に対してどのような態度をとるのだろうか？ 主権の観念は、自分たちが弱者の間は、西洋とりわけアメリカに対抗するために便利な装置として利用するが、強者となった時には厄介ものとして捨て去るという、手段的な態度に終始するのだろうか。実際、中国やロシアの周辺国に対する態度は、歴史的にはすぐれて帝国主義的なものであったことは、想起されてもよいだろう。それとも主権の観念はグローバルな多極体制を運営するために欠かせない装置として、新たな生命力を得るようになるだろうか。それとも主権ではなく、勢力圏の相互承認が、今後の世界の基本的なルールとなり、それぞれの地域帝国が周辺の半主権国家なり朝貢国なりを従えるという、半ば階層化されたグローバル秩序が生まれつつあるのだろうか。

いずれにせよ言えそうなことは、冷戦後の世界を支配したりベラルな普遍主義に基づくガバナンスを確立するという西洋世界の理想は、二一世紀初頭までに大きな挫折を経験したということである。かたや、領土的境界によって棲み分けるといふ伝統的なガバナンスの困難性も、グローバル化の現実の前に一層明らかになっているように思われる。それでも、グローバル化した世界自体もまた引き続き多様なものでありつつづけるであろう。だとするなら多様性を許容しつつ共存するという、棲み分けによるガバナンスの意義は決して時代遅れのものではない。このように考えると、今後の世界の一つの方向性は、領土的に定義されていた棲み分けのための管轄領域を再定義することなのかもしれない。

〔後記〕

本論は二〇一一年六月一八日に中京大学で開催された慶應法学会における口頭報告を、加筆修正したものである。

- (1) グローバル・ガバナンスについての研究は枚挙に暇がないが、その概要を語る権威ある文献として、The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995 がある。同委員会は、ガバナンスを「民間であれ公的であれ多くの個人や機関が共通の問題を管理するやり方の集積」(the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs) と定義している。
- (2) たとえば、世界銀行によるガバナンスの概念については、以下の文献を参照のこと。World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- (3) もっと展開しているのは、いわゆる英国学派の国際政治観である。この立場に立つ代表的な文献は、Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan, 1977, へドリー・ブル『国際社会論：アナキカル・ソサイエティ』東京：岩波書店、二〇〇〇年。また冷戦後の国際環境をこの立場から分析したものに、James Mayall, *World Politics: Progress and Its Limits*, Cambridge: Polity, 2000, シェームズ・メイヨール『世界政治：進歩と限界』東京：勁草書房、二〇〇八年がある。
- (4) オーストリア・ハプスブルク帝国全体の領土を示した地図が最初に印刷されるのは、一七三〇年を待たねばならなかった。ヨーロッパの主要国の君主が国境線を地図上で正確に確定するのは一八世紀末のことである。K. J. Holsti, *Taming the Sovereigns*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 79-80.
- (5) ホルステイの研究によれば、ウェストファリア条約以降一七二三年までのヨーロッパにおける戦争の原因（原因は複数の場合もある）を上位から三つあげると以下のようになる。領土問題：五五％、通商・航海問題：二六％、王位継承権問題：三二％、戦略的領土問題：一二％。K. J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 50.
- (6) 村上泰亮『反古典の政治経済学』東京：中央公論社、一九九二年、上巻、一〇二―一〇三頁。
- (7) F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1963, p. 97.
- (8) Herbert Feis, *Europe, the World's Banker, 1870-1914: An Account of European Foreign Investment and the Connection of World Finance with Diplomacy before the War*, New York: Augustus M. Kelley, 1974 [1930], pp. 107-113.

ハーバート・フアイス『帝国主義外交と国際金融：1870-1914』東京：筑摩書房、一九九二年、八二―八五頁。

(9) J. S. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, chapter 5, ショセフ・S・ナイ『スマート・パワー 1：21世紀を支配する新しい力』東京：日本経済新聞出版社、二〇一一年、第5章。

(10) ヨーロッパ主要国の国境管理政策の変遷に注目しながら、国家の「甲殻化」を論じたものとしては、拙稿「国際人口移動と国家によるメンバースhipのガバナンス」遠藤乾編『グローバルガバナンスの思想と歴史』東京：有斐閣、二〇一〇年所収、を参照のこと。

(11) この点については一八世紀ヨーロッパの精神を論じた、以下の文献を参照のこと。Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977, アルバート・O・ハーシュマン『情念の政治経済学』東京：法政大学出版局、一九八五年。