

## 第6章 グローバル・ガヴァナンス・システムとは？

——二一世紀の国際秩序をマルチセクターの協働で作るビジョン

大芝 亮

### 1 リアリズムとリベラリズム

国際政治に対する伝統的な見方（リアリズム）では、国際政治の主役は国家であり、国家は国益の拡大を図るものである。そのための手段として国力があり、国力のなかでもっとも国益の拡大に寄与するものは軍事力である。要するに、国際政治は国家、特に軍事大国により運営されていると理解される。

しかし、近年、国家以外のアクター（行為主体）の活躍がめざましい。国連や世界銀行をはじめとする国際機関、経済・情報分野で圧倒的な影響力をもつ世界企業、市民の力を結集したNGO（非政府組織）などが国際政治の動向に多様なインパクトを及ぼすようになっていくといわれる。このような見方は、国際関係論では、リベリズムと呼ばれる。

リベリズムの理論では、国家や非国家的アクターが多様な利害を調整し、協調的な行動を継続していく仕組みのことをグローバル・ガヴァナンス・システムと呼ぶ。国家や非国家的アクターは、それぞれに多様な価値観や利害関係を有しているが、果たして相互にそれらを調整し、協力していけるのだろうか。グローバル・ガヴァナンス・システムというのは、現実に機能しうる仕組みなのだろうか。これらの点を、理論的に、そして現実世界での事例に照らして考察することが、この講座でのお話の目的である。あわせて、グローバル・ガヴァナンス・システムの考え方、より広くはリベリズム的な「国際政治を見る目」に対して、昨今の国際政治状況はいかなる課題を提供しているかについても考えたい。

## 2 グローバル・ガヴァナンス・システムにおけるガヴァナンスの定義

冷戦後に、二一世紀の国際秩序のあり方をグローバル・ガヴァナンス・システムという名のビジョンとして打ち上げたグローバル・ガバナンス委員会は、その報告書（『地球リーダーシップ』）において、ガヴァナンスを次のように定義する。

「ガバナンスというのは、個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである」（グローバル・ガバナンス委員会 1995: 28）。

「個人と機関」として、国家のみならずさまざまな非国家的アクターが国際政治に参加し、「私と公」ということばで、公共（パブリック）の問題に公私の多様なアクターが取り組む仕組み（マルチセクターの協働）を想定している。さらに、共通の問題があるという認識を前提とし、「利害関係の調整」を「継続的」に行う仕組みを築くことをビジョンとして掲げている。

かつては公共の問題は国家（官）が行うものとされてきた。パブリックとはオフィシャルだという考え方である。たしかに最近では、公共の問題の運営について、NGO等が参

加する機会も増えた。しかし、相変わずNGOはどのような資格で公共の問題に関わっているのか、という疑問が投げかけられた。NGOの正統性への疑問である。グローバル・ガヴァナンス論は、「私と公」をガヴァナンスの概念に組み込むことで、「私」であるNGOが公共をめぐる政策決定へ参加することを正統なものとした。

一見、このような世界運営の仕組みを構想することは今日となつては当たり前のように思える。しかし、これと反対の考え方を取る人は今も少なくない。すなわち、第一に、国際政治は国家中心、特に大国中心で運営される、第二に、国際政治では国家の安全保障は基本的に軍事力に頼るしかない、第三に、さまざまな問題はあるが、もっとも優先順位の高いのは国家の安全保障の確保であるという考え方も根強く残っているのである。

### 3 グローバル・ガヴァナンス・システムに関する理論的検討

グローバル・ガヴァナンス・システムについて、国際関係論ではさまざまな理論的検討がなされてきた。ここでは、ガヴァナンスと類似の概念について整理することで、ガヴァナンスの意味を明瞭にしておきたい。

第一は、ガヴァナンスとガヴァメント（政府）の相違についてである。O・ヤングは、ガ

ヴァメントは組織であり、ガバナンスは制度であるとして区別する（表1）。組織とはスタッフや予算を持つ物理的実体であるのに対して、制度とはルールのセットであり、抽象的なものである。具体例をあげれば、政府は組織であるのに対して、国家は制度である。企業は組織であるが、市場は制度である。これを国際関係に適用すると、国際組織が組織に対応し、グローバル・ガバナンス・システムが制度に相当する。

表1 組織と制度

	政治	組織（物理的実体）	制度（ルールのセット）
経済	政府		
国際関係	企業	国際組織	市場
			グローバル・ガバナンス・システム

出所：Oran Young, *International Governance*, chapter one より筆者作成

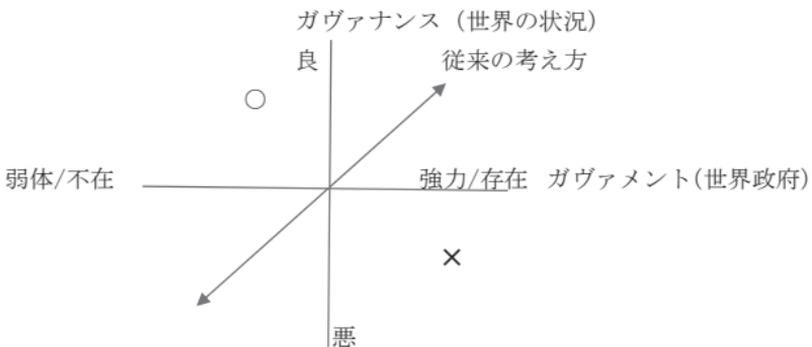
このように考えると、国際政治において安定したガバナンスを確保するためには、単

純に国連という国際「組織」を強化すれば足りると  
いうものではなくなる。むしろ国連と諸アクターの  
ネットワーク（制度）を強化することが必要だとい  
うことが示唆される。国連が弱体だから世界が平和  
でないとは考えない。

第二に、ガヴァナンスとガヴァメントの関係であ  
る。かつては、強力なガヴァメント（政府）が存在す  
ることではじめてガヴァナンス（国の状況）も安定す  
ると想定されていた。図1で「従来の考え方」とし  
て示す斜めの軸である。

しかし、ガヴァナンス論ではガヴァメントとガ  
ヴァナンスを区別する。その結果、図1でいう第二  
象限と第四象限が存在することに気づく。第二象限  
は、ガヴァメント（この場合、世界政府）は弱体であつ  
てもガヴァナンス（世界の状況）は安定している可能

図1 ガヴァナンスとガヴァメント



出所：James Rosenau and Otto Czempel eds., *Governance without Government*, chapter one より筆者作成

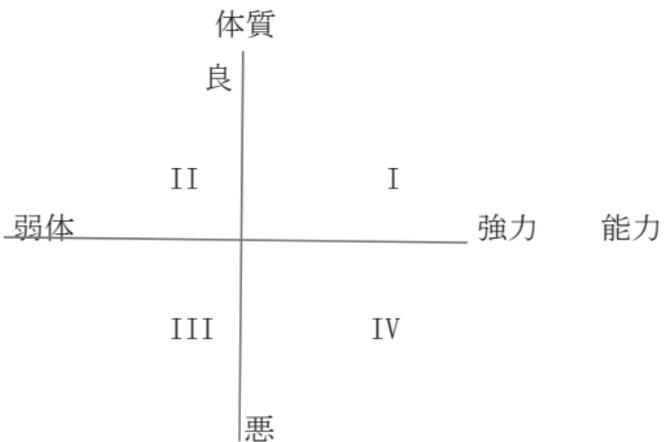
性を示す。国連を強化して、世界政府のようなものにしていけば世界が安定する、というような考え方は採らない。むしろ、具体的には、一九八〇年代から一九九〇年代のG7サミットのように、複数の国家が政策協調を進めることで世界を安定的に運営できるという考えである。たしかに、G7サミットは、恒常的な事務局を持たず、国連などのような国際組織とは異なる。また、EUのように超国家性を志向するものでもない。その意味で、世界政府という視点から見ると、およそ強力な存在ではない。しかし、G7サミット体制は世界のガバナンスに大きく寄与したという解釈である。

他方、第四象限は、ガヴァメント（世界政府）の権限を強化し、強力なものにしていったにもかかわらず、ガヴァナンス（世界の状況）はかえって望ましくない方向に進んでいるケースである。具体例として、「民主主義の赤字」問題が指摘されるEUを挙げることができ。行政府であるEC委員会およびEU事務局の権限強化は進められるものの、EC委員は、各国の国民が直接に選出するものではなく、EUの政策決定の仕組みは、民主主義という尺度から見ると、低下しているからである。

第三は、ガヴァナンスとガヴァナビリティ（統治能力、Governability）の相違についてである。国家レベルでのガヴァナンス概念について、世界銀行は、一九八九年のサブ・サハラ

に関する報告書において、透明性、説明責任性、法の支配、公共部門の効率的運営の四つの要素から構成されると述べた。一九九〇年代に地域紛争が頻発し、その後、復興支援・平和構築が国際社会の課題となると、ガヴァナンスは、ガヴァナビリティと対比され、統治の健全性を意味する側面が重視される(図2)。たとえば、アフガニスタンにおける治安部門(国軍・警察)改革(Security Sector Reform)では、国軍や警察の能力向上だけでなく、組織の体質改善、すなわち腐敗などのない健全な体質への改善も、重要な目標として設定される。腐敗したまま国軍・警察を強力なものにすること(第IV象限)は、腐敗したままではあるものの、弱体な状態にとどまっている国軍・警察(第III象限)よりも、いっそう悪いという考え方である。

図2 統治能力と統治の体質



\*筆者作成

#### 4 グローバル・ガヴァナンス・システムを構成する具体的事例

グローバル・ガヴァナンス論は、グローバル・ガヴァナンス・システムを作り上げていくというビジョンであり、すでにこのようなシステムが現実に出発上がついているわけではない。グローバル・ガヴァナンス・システムは枠組み条約の発想と似ており、少しずつ部分的に形成されてくるものである。

グローバル・ガヴァナンス・システムの一部を構成するものとして設立された具体的制度を取りあげたい。

##### 世界銀行インスペクション・パネル

世界銀行のインスペクション・パネル（査閲パネル）とは、世界銀行が融資するプロジェクトに対して、プロジェクトの対象となる地域住民や住民を代表するNGOが異議申し立てを行う制度である。

この制度は、インドでのナルマダ・ダム反対運動を契機として設立された。一九八〇年代後半、インド政府は世界銀行等から融資を得てナルマダ・ダム建設を進めようとした。

しかし、大量の住民に対する強制移住が計画され、また自然環境への甚大な悪影響が予想されたことから、現地住民は強力な反対運動を展開した。これに、各国のNGOも呼応し、それぞれの国の中央政府へ働きかけを行った。こうして、世界銀行理事会では、各国政府の理事は、インド政府によるナルマダ・ダムプロジェクトの実施に疑問を投げ、世界銀行によるこのプロジェクトへの融資を停止した。

それでもインド政府は、ナルマダ・ダムプロジェクトを自己資金で進めた。しかし、このプロジェクト案の準備過程から関わり、融資を承認していた世界銀行事務局にとり、理事会による融資停止決定は大打撃であった。世界銀行事務局は、このような大失敗を繰り返さないために、プロジェクトの対象地域住民・NGOによる異議申し立てを受け付けることとし、一九九三年九月、インスペクション・パネルが設立された。

地域住民あるいはこれを代表するNGOは、世界銀行融資のプロジェクトに対して異議申し立てを行うことができ、この申し立てが行われると、世界銀行理事会で、インスペクション・パネルを設立するかどうかを決定する。インスペクション・パネルが設立された場合は、三名の査閲官が調査を行い、世界銀行理事会に報告する。これを受けて、理事会で融資継続の是非を審査する。

もちろん、要請がなされてもインスペクション・パネルの設置が必ず決定されるわけではない。また、パネルが設置されても、世界銀行のプロジェクトへの融資が停止されるわけでもない。それでも、中国の西部貧困削減プロジェクトに対してインスペクション・パネルの設置が要請されたケースでは、最終的に一九九九年六月、世界銀行理事会は融資停止を決定した。中国はこの状況をみて、世界銀行への融資申請を撤回し、自己資金でプロジェクトを実施した。世界銀行が融資を停止した場合、小国であれば他の資金が確保できない限り、プロジェクト自体を見直す必要に迫られる。しかし、中国のような大国は、世界銀行が融資停止を決定しても、自己資金でプロジェクトを実施するだけで、プロジェクトの見直しを求めるといふ点では限界がある。

このような問題は残されているものの、世界銀行のインスペクション・パネルは、世界銀行という国際組織と地域住民というローカルなアクターを結びつけるグローバルな異議申し立て制度といえる。民主主義の制度が発展した国であれば、行政不服訴訟などの国内制度が発達しているが、開発途上国において十分な異議申し立て制度がない場合に、世界銀行のインスペクション・パネルがその代替としての役割を果たす。加えて、世界銀行のインスペクション・パネルをモデルとして、アジア開発銀行や日本の開発援助機関も同様

の制度を設立し、世界銀行のインスペクション・パネルは波及効果を及ぼしたといえる。

### ICBLと対人地雷禁止条約

グローバル・ガヴァナンス・システムを構成する部分的な制度の例として、紛争の分野における対人地雷禁止条約が注目できる。

一九九二年一〇月、六つのNGOは地雷禁止国際キャンペーン (International Campaign to Ban Landmines: ICBL) をニューヨークで設立した。ICBLが対人地雷禁止条約の成立過程で採用した戦略・戦術は、その後のNGO活動に大きなインパクトを与えることになった。足立研幾の分析(足立研幾2009)を参考にすると、次の四つの特徴を挙げることができる。

第一に、ICBLは、地雷問題を安全保障問題ではなく人権問題として位置付け、また、対人地雷の制限ではなく禁止を目指した。当時、人権問題や環境問題などであればともかく、NGOが軍縮問題に関わることへの反感は強かった。安保の問題について、NGOは素人だと見られていたからである。

第二に、どこを交渉の場として用いるかについても、ICBLは戦術を展開した。

米国は、地雷禁止問題については、ジュネーブ軍縮会議(六五カ国)で議論すべきと主張

した。ジュネーブ軍縮会議では、中国やロシアも参加しており、かつコンセンサス方式が採用されているために、ドラスティックな対人地雷禁止条約が成立する見込みは低かったからである。

他方、ICBLはジュネーブ軍縮会議を交渉の場として活用することに反対であった。そこで、ICBLはカナダ政府と協議し、カナダ政府は、対人地雷禁止を支持する国だけで会議を進める方針に基づき、一九九六年一〇月オタワ会議を開催した。オタワ会議には五〇カ国が参加し、二四カ国がオブザーバーとして参加した。これに国際機関やICBLやICRC（国際赤十字）なども参加した。

第三に、カナダほかの対人地雷禁止条約を支持する国は、地雷被害国に対して会議参加のための財政支援を提供し、参加国数を増大させた。小国に財政支援を提供することで、参加国数を拡大させる手法は、捕鯨問題などでも見られ、NGOがネットワークを形成し条約・協定を作成するとき用いる戦術の一つとなってきた。

このような戦術を用いるなかで、一九九七年にはオタワ・プロセスに参加する国は増大した。イギリス、フランス、イタリア、スペイン、チェコ、ハンガリー、ボスニアなどもオタワ・プロセスを支持するようになった。

第四に、ICBLは、対人地雷による被害の惨状を具体的事実としてメディアに訴える戦術を採用した。というのも、対人地雷を安全保障の観点から必要であり、かつ合法的な兵器であると主張する国に対して、対人地雷は非人道的であり、全廃すべきだと主張しても、議論は平行線をたどるだけと予想されたからである。

こうして、一九九七年一二月、調印式が行われた。ICBLが採用した戦術は、その後のNGOの活動にも引き継がれている。

## 5 グローバル・ガヴァナンス・システムへの新たな挑戦

グローバル・ガヴァナンス・システムの構築を目指そうとする考え方への反発も強まってきている。その指導的役割を果たしているのは、米国のトランプ大統領である。

第一に、グローバル・ガヴァナンス・システムを構築していこうとする考え方の国は、二〇一五年九月、国連サミットにおいて持続可能な開発目標（SDGs）を採択した。ここではSDGsの目標を達成するために、大国や小国が協調する多国間主義や多様な公私のアクターが協働するグローバルな枠組みの活用が重視されている。しかし、トランプ大統領は、自国第一主義を掲げ、多国間主義やグローバルリズムを拒否する。二〇一七年六月、

気候変動への国際的な取り決めであるパリ協定（二〇一五年成立）からの離脱表明は、こうした態度を示す典型的な事例である。

第二に、貿易や投資など、経済活動についても、トランプ大統領は自国第一主義を掲げる。自由貿易は、本来は、経済的強国にとり有利なものであり、さまざまな自由貿易協定からアメリカが得るところは実に大きい。にもかかわらず、トランプ大統領は、二〇一七年一月、TPP（環太平洋パートナーシップ）協定から離脱するための大統領令に署名した。また、カナダ、メキシコと米国によるNAFTA（北米自由貿易協定）についても、強引に再交渉を要求し、二〇一八年七月、アメリカにとりより有利なものに修正を行った。さらに、加重投票制度により圧倒的な投票権を有している世界銀行に対しても、対中国融資を行っていることを批判している。

第三に、安全保障問題についても、自国第一主義および国内政治優先の態度で臨む。まず、北朝鮮核開発問題について、北朝鮮の要請があるとはいえ、もっぱら米国・北朝鮮の二国間交渉で進めている。そして、二〇一九年、北朝鮮が近距離ミサイルを発射すると、トランプ大統領は、アメリカにまで届くミサイルでないかぎり、近距離ミサイルの発射は問題ないとした（二〇一九年七月）。もとより、これには北朝鮮との交渉を維持するための外

交的言辭という意味があるものの、「核の傘」に頼る日本政府に対して、「核の傘」は東アジアには届かない可能性のあることを露呈してしまった。

イランとの核合意破棄も中東情勢に大きな不安を投げかけている。この合意は二〇一五年七月に米英仏独中とイランとの間で交わされたもので、イランが核開発を抑制する代わりに、イランに対する経済制裁を緩和するというものである。しかし、トランプ大統領は、イランに対する経済制裁をより強化すべきとして、二〇一八年五月、イランとの核合意を離脱した。その狙いは、二〇二〇年のアメリカ大統領選挙でのユダヤ人票および保守的なキリスト教福音派の支持確保にあるといわれる。国際社会の平和の問題よりも国内政治を優先したのである。

二〇一九年七月、トランプ大統領と同様の思考様式をもつボリス・ジョンソンが英国首相となり、他のG7サミット（主要七カ国首脳会議）諸国の首脳も、トランプ大統領誕生当初はトランプ批判を行ったものの、最近ではあまりトランプ批判を行わなくなった。加えて、欧州の市民の間でも排外主義が高まっている。

グローバル・ガヴァナンス・システムの形成を目指す考え方の人々は、こうした状況を、リベラルな世界秩序に対する挑戦として捉えている。

《主要参考文献》

グローバル・ガバナンス委員会（一九九五）『地球リーダーシップ——新しい世界秩序をめざして』日本放送出版協会

段家誠（二〇〇六）『世界銀行とNGOs——ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館

足立研幾（二〇〇九）『レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス——通常兵器ガヴァナンスの発展と変容』有信堂高文社

大芝亮他編（二〇一八）『パワーから読み解くグローバル・ガヴァナンス論』有斐閣

Young, Oran R. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Rosenau, James, Otto Czempel eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.