

地球公共政策における グローバル・ガバナンス論と地球公共財論 — 国際的暫定統治への適用可能性 —

村上 裕公*

9.11 以後の国際社会では平和・安全保障の再定義が議論されている。2004 年に出された国連事務総長への報告『より安全な世界、我々が共有する責任』⁽¹⁾が出され、2005 年にはコフィ・アナン事務総長は『より大きな自由を求めて』を発表した。⁽²⁾これらに前後するが、1990 年代末から出てきた「新しい戦争」の議論など、⁽³⁾新たな形態の脅威への対応を模索している時期にあり、その新たな脅威の根底にはグローバル化の動きがあると指摘される。

これまで国際関係の理論的分析枠組みは、グローバル化を様々に論じてきた。国際社会における相互依存関係の深化、経済、情報、技術、人の移動のように、国際社会の変容は多岐にわたっている。グローバル化は、このような多面的な現象といえる。この広がりには地球規模問題群の深刻化の一方で、地球環境問題、資源枯渇問題、貧困問題など、国境を越える問題への対処のための協調を様々なレベルで深化させた。こうしてグローバル化した社会の国際協力についての分析も進められてきた。

1990 年代末以降、平和・安全保障の問題が変化し、その対応も進展してきた一方で、平和安全保障分野の国際協力の理論の進展はどのようなものか。本稿では、グローバル化の深化した社会において、グローバルなガバナンスに対する分析枠組みであるグローバル・ガバナンス論と地球公共財論を整理し、現在の平和・安全保障の議論への適用可能性を論じる。現在の地球社会の重要課題である平和構築活動や紛争後の社会における国際的暫定統治に対して、この議論はどのように貢献できるか、すなわち平和・安全保障分野に対する地球社会の公共政策を分析する際のグローバル・ガバナンス論と地球公共財論の有する意義と、相互の接点について提示したい。

* 国際協力機構企画調査員

本稿は本学博士学位取得論文『紛争後の社会における国際的暫定統治—地球公共財とグローバル・ガバナンスの視点からの試論—』の一部を加筆修正したものである。本稿は、所属先の見解をあらわしたものでなく、筆者個人の分析・見解である。

Ⅰ. グローバル・ガバナンス論

グローバル・ガバナンス論は、国際協力・協調のあり方の分析論として、1990年代以降注目を浴びてきた。国際社会におけるグローバリゼーションの進展に伴って、一国による取り組みでは解決が困難で、かつ地球規模の対応が必要とされる課題の存在が認識されるようになる。これに対して、多様なアクターを含んだ問題解決への取り組みをどのように捉えるかということも、必然的に国際協力論の分析対象となってきた。

1. グローバル・ガバナンス論

グローバル・ガバナンス論は、1970年代リベラリズムのレジーム論から発展してきた。レジームとは、「国際関係の特定領域における明示的な、あるいは暗黙のうちの原理、規範、ルール、意思決定の手続きの集合であり、そこにアクターの期待が収斂しているもの」と定義される。⁽⁴⁾ レジーム論では、ルールを重視し単一のイシュー・エリアとして解決すべき問題を取り扱っている。⁽⁵⁾ しかし、レジーム論は地球規模問題群の取り組みにおける新たな地球規模の動きをどう分析するかという課題に直面した。⁽⁶⁾ 90年代には、解決すべき共通の問題がより多く生起し、主体も方法も多様化したことを反映して、グローバル・ガバナンスは主体、方法、問題領域の各次元においてレジームを『全体化』しようとする。⁽⁷⁾ グローバル・ガバナンスは構成主体の多様性を認めつつ包括的なイシュー・エリアを対象としようとし、そして課題解決の上で結果志向・結果重視の特色を持っている。また、グローバル・ガバナンス論は国際協力のための政策論の性格を有している。1992年、グローバル・ガバナンス委員会が設立され、1995年の報告書ではグローバル・ガバナンスの概念を、「個人と機関、公と私とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。」と定義づけた。さらに「相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、強力な行動をとる継続的なプロセスのこと」である。それには公的な機関や制度に加えて、人々や機関が同意したり、自らの利益にかなうと認識するような、非公式の申し合わせも含まれている。⁽⁸⁾

2. グローバル・ガバナンスの要素

グローバル・ガバナンスの要素としては、①アクターの多様性、②市民社会の成熟、③倫理観の提示、④地球的問題群に対する包括的アプローチ、⑤マネジメントと基準

が挙げられよう。

(1) アクターの多様性

グローバル・ガバナンスでは地球社会におけるアクターの多様性を重視している。現代では、市場グローバリゼーションのもと、多国籍企業の活動や通貨の動きが進展し、様々なアクターが地球規模で活動している。他方、市民グローバリゼーションも進展し、国際 NGO、国内 NGO、地域組織などの市民活動は、地球規模での連帯をみせ、グローバリゼーションの負の側面に対する対応を担っている。⁽⁹⁾ とくに国際協力において国家以外のアクターである、NGO、ネットワーク、市民運動、知識層・技術者、マスメディア、多国籍企業などが影響力を持つなど、様々なアクターがステークホルダーとなっている。⁽¹⁰⁾

(2) 市民社会の成熟

またグローバル・ガバナンスでは、市民が地球的規模のガバナンスに参画することが重要である。これには市民社会の成熟が背景にある。インターネットやテレビなどの情報ツールの発達、識字率の向上や教育の普及、交通手段の発達による人や物の自由移動の進展によって、市民が地球規模での活動にコミットすることが可能になった。例えば、民主化の広がりや、市民レベルの活動を活発化させ、市民社会の成熟化と国際化をもたらした。⁽¹¹⁾ ロズナウはこうした市民社会の変化を「個人の能力革命」と呼んでいる。「個人の能力革命」は、従来型の国家主権の構造を揺るがし、権力配分の変化へとつながる。⁽¹²⁾ 分散の力学と同時に、市民間協力といった統合の力学が働いている。⁽¹³⁾

(3) グローバル・ガバナンスの倫理観とその共有

グローバル・ガバナンスでは、能力革命により価値観の共有が促進されるという。グローバル・ガバナンス委員会の報告書によると、文化・政治・宗教・思想の相違を超えて、支持される普遍的な価値観の普及は、グローバル・ガバナンスに役立つという。このグローバル・ガバナンスの中心的価値観の中には、「生命、自由、正義と公正、相互の尊重、配慮、誠実」が含まれる。倫理的価値観の共有は、地球社会への忠誠としての、市民の価値観へのコミットメントを促す。とくに「公正」の価値観は、「多国間の行動によって較差が縮小され、より人道的な世界秩序の基礎」であると述べている。⁽¹⁴⁾ 同委員会は、こうしたグローバル・ガバナンスの中心的価値を「地球隣人社会の価値観」と表現している。「地球隣人社会の倫理」が何を指しているのかは、不明確な部分もある。

この主張は楽観に過ぎる点があるかもしれない。しかし、それは重要な示唆を含んでいる。それはアイデンティティの意義を認めつつも、アイデンティティが偏狭な形に操作されることによって、国家間や民族間の対立を深めることを防止する。その一方で、アクター間の協力をより積極的にする働きがある。地球公共財の運営・管理は市場で達成されるものではない。また、国家が自らの国益との費用対効果によって地球公共財の供給や協力の意思決定を行うならば適正な実現がなされない。したがって、「地球公共財の供給」には供給のための政治的意思やアクター間の共通認識が必要となる。支持層が自らのアイデンティティをコミュニティレベルだけに狭く取るか、それとも地球社会として広く取るかによって協力へ向けた意思の確立は異なってくる。

(4) 課題の多面性と包括的アプローチの重要性

現実社会における問題の多くは、相互に影響し合っている。グローバリゼーションは平和・安全保障、人権・人道、経済社会開発、環境資源といった多面的な構成を有する地球的問題群の発生を促したが、それらの問題の相互関連の性格により、対応もまた多様なアクターによる、多面的なものとならざるを得ない。⁽¹⁵⁾ 地球的問題群は相互に影響しあっており、そもそも切り離して考えるには無理がある。平和や安全保障が実現されない状態は、人権や環境にとっても悪影響を及ぼす。また、資源問題や環境の悪化は、平和や安全保障を脅かす要因となり得る。このように地球的問題群は多面的要素を有しているため、その対応も多面的かつ他分野にまたがる横断的なものにならざるを得ない。

(5) マネジメントと基準

コヘインは、現状のグローバル・ガバナンスが部分的なものに過ぎないとしながらも、重要な運営の要素として説明責任 (accountability)、参加 (participation)、説得 (persuasion) の三つを挙げる。そこには制度がどのように機能すべきかに関する自由民主主義的なビジョンが反映されている。制度が道徳的に受け入れられるものであるためには、人間の信念と実質的な相互信頼の双方を持つ必要がある。また、コミュニケーションに基づいた自発的協力と、合理的な説得によって正統性のプロセスが保障される。国内機構のように選挙などのプロセスによって達成されるものではないが、グローバル・ガバナンスでは他の形式で説明責任を求められるべきである。参加を高めることは、グローバル・ガバナンスにおけるローカルな自己統治を可能なものとする。また、グローバル・ガバナンスが正統なものであるためには、影響力行使のために強制や制裁に依存するよりもむしろ、説得的でなくてはならない。⁽¹⁶⁾ またグロー

バル・ガバナンスの特色として、結果責任が重要視され結果責任を重視したマネジメントからは、政策の妥当性が重要な意義を持つ。国家主権や、国家間関係の力学の相対的な低下と同時に、各アクターによる課題への対応がより注目され、その効果や結果が問われることになった。

II. 地球公共財

地球規模で対処すべき課題に対する取り組みを再定義すべく、1997年に国連開発計画が主導で「地球公共財」の研究が開始された。1999年の報告では地球公共財の概念化を図り、2003年に出版された『地球公共財の供給』では、供給サイドについて分析し、また地球公共財の概念そのものの精緻化を図っている。政策的な意味から地球公共財の概念の進展させるのと同時に、理論上の公共財概念そのものの再考を促している。

1. 地球公共財の定義

地球公共財は公共財の一種であることより、その基本的要件として非排除性、非競争性を有している。便益が一国の国民にとどまっているならば国内公共財であるが、2国または2つのグループにまたがっているならば、それは地球公共財としての要素をもつ（超領域性の基準）。また、財の利益が人種、性別、貧富の差にかかわらず享受できること（社会的包括性の基準）、さらに、世代をまたがってその恩恵を享受できることも重要な要素として挙げられる（超世代性の基準）。⁽¹⁷⁾ もっとも、これは財が最終的に人々に与える便益に焦点を当てた定義づけであったが、2003年に出版された『地球公共財の供給』では、公共財の要件、非排除性と非競争性について修正の必要性を指摘している。第1の定義は、ある財が非排除的であるか、非競争的である、あるいは両方の性格をもって、公に広まる特別な可能性があること。第2の定義は、もしある財が非排除的、かつすべての者が消費のために入手でき得るという事実上の公共性があること。そして第3に超領域性、社会的包括性、超世代性を有すること、としている。⁽¹⁸⁾

公共財の分析枠組みを国際関係に適用して考える議論は1970年代から90年代にかけて登場し、国際公共財として議論されてきた。⁽¹⁹⁾ 1990年代以降のグローバリゼーションの深化した国際社会では、一国の行動が他国に影響を与えずにはいられないだけでなく、その一方で、地球規模の課題群という一国で対処しきれない問題の発生が

認識されるに至った。こうして地球規模の問題への対処という点で国家の枠にとどまらない国際協力と地球公共政策の重要性がクローズアップされる。多様なアクターによる協力と一国にとどまらない大きな枠組みでの公共政策のためには社会を「地球社会」として捉える必要がある。そこで地球社会を前提とした公共財の概念とそれに適した「公共性」の概念が問い直されることとなった。

地球社会では、個々人の活動が地球規模で広がりを見せていくにつれ、私的財の領域も拡大していく。他方、そうした状況は、公共財の領域を狭めていくこととなる。したがって、本来公共財として捉えられるべきものが、私有化の流れに基づき私的財と捉えられ、私的所有や独占によって多くの人々にとってアクセス不可能なものとなる。すなわち、個人活動の拡大によって公共性の不全が生じ、それを原因とした公共財概念の修正であり、便益の対象に起因している、(財が与える便益の観点から公共財と認めるべきもの)。第二に、地球規模の課題群に対しては、一国による対応では不十分であり、国家レベルによる協調的対応、さらには他のアクターを含んだ協調的対応が要請される。運輸、郵便、保健衛生、電気通信といった分野では、各国間で国際公益が認識され、相互の利益である国際公共財を供給し維持するために、各国は制度化を進めてきた。そこでは各国が分野ごとの行政的な協力や公共政策の調和を進めてきた。さらに今日の地球規模課題群の対処のためには、国際的な制度化を超えて、より広範なアクター間セクター間の協力が行われている。このとき、公共財の供給は一国レベルにとどまるものではなく、国際的な広がりをもつ。これは問題の性質を原因とする公共財概念の修正であり、適正なレベルの供給を確保するためのアクター間の政策調整の要請から生じたものである(財の供給の仕組みにおける公共性問題)。

この地球公共財という概念は国際協力の指針としての政策的意味合いを持っている。国際公共財から地球公共財論への進展は、対象となるアクターが国家のみならず、国際機関、NGOなど多様なものとなるため、供給される財の公共性や、供給の枠組みの公共性がクローズアップされ、「公共性」の意味そのものが問われている。現在の研究ではこの概念を通じて問題群への対応のニーズに対する理解を深め、国際社会による対応をルールベースで行い、そしてその基準に対する信頼性が高められるよう地球公共財論の精緻化を試みている。⁽²⁰⁾

2. 「地球公共財の供給」における公共財概念の進展

「地球公共財の供給」の研究が進展した結果、財が非競争性、非排除性を持ってい

るかという経済理論上の側面よりも、むしろ、「地球公共財は公的機関による政策的介入により財の性質が変化し、政治的意思決定によって財が非排除性を帯びたり、非競争性を有したりするようになる」ことが明らかになってきた。つまり、政策的考慮によって財が形式的公共財から、事実上の (de facto) 公共財へと変化するのである。⁽²¹⁾ 財は政策や人間集団の行動により決定された社会的構図として存在する。そこで公共財の定義を修正し、「財は、非排除的、または非競争的便益、もしくは両方を備えているなら、公共財となる資質をもつ。また、財が非排除的であり、すべての人々に消費する機会がある場合、『事実上の公共財』である。」という。⁽²²⁾ こうした定義は、国家機関にとどまらず社会が常に適正な供給に警戒する必要性を強調し、また、発展的視野を定期的に確認する必要性を強調し、さらに、事実上すべての人に消費の「機会」があるかどうかを重視している。

また、公共財の供給については、国家中心の過程である「財政的等価 (fiscal equivalence)」の原理を拡大していく必要がある。従来、意思決定において、政府の財政原理、すなわちコスト・ベネフィットで決定されていた。しかし、地球規模の課題に対しては、政府が唯一の供給主体ではない。他のアクターもまた供給主体となりうる。さらに、地球公共財の供給の意思決定に関しても、政府が唯一の主体ではない。したがって、地球公共財の供給をめぐる関係者の集まりと、ニーズを伝達したり、唱導したりする意思決定のための人々の集まりが重要であり、その財についての協議の場において合致・合意を求める「公共性の等価 (equivalence of publicness)」原理として考える必要がある。したがって、地球公共財の問題はこれまでよりも一層需要側の問題に焦点をあてる必要があり、ニーズの重要度が問われる。⁽²³⁾ また供給の政治的意思決定プロセスにどれだけ参加できるかが大きな課題である。「地球公共財の供給」の議論では財の性質、どれだけ受益者に役立つかをより重要視すると同時に、当該財を供給するための国際協力の政治的意思形成の重要性を強調している。⁽²⁴⁾

Ⅲ. 安全保障分野へのグローバル・ガバナンス論と地球公共財論の適用可能性

今日の地球社会の安全保障問題として、「新たな脅威」に対する対処が模索されている。メアリー・カルドーは、著書『新しい戦争』の中で、現代型の紛争の定義づけと新たな安全保障問題の登場について分析した。⁽²⁵⁾ また、地球社会における安全保障問題の再認識と対処方法を検討する試みとして、2004年の国連ハイレベルパネル報告『より安全な世界、我々が共有する責任』があげられる。⁽²⁶⁾ 平和・安全保障の

認識の転換期にあって、グローバル・ガバナンス論と地球公共財論はどういう意味を持つか、以下で検討し、また両論の相違点と接点を考える。

1. 平和・安全保障へのグローバル・ガバナンス論の適用

これまでに環境・貿易といった分野でのグローバル・ガバナンスが分析されてきた一方で、安全保障分野におけるグローバル・ガバナンスを論じたものは多くない。国際社会において、国家間の軍事的な対立関係や武力行使だけを安全保障問題とするならば、国家間の協力関係に基礎をおき共通の目的の下で問題の解決を図ろうとするレジーム論やグローバル・ガバナンス論からの分析にはなじまない。むしろ、リアリストたちのように、国際安全保障の基本は、パワーとインタレストにより規定され、対立とユニラテラリズムで理解できる。⁽²⁷⁾ しかしながら、冷戦後、国連の集団安全保障機能は活性化し、多くの平和維持活動が展開されるようになった。また、包括的核実験禁止条約、対人地雷全面禁止条約の締結など、安全保障関連分野の特定イシューにおいてはレジームの構築が見られる。山本吉宣は、こうした状況を単一グローバル・ガバナンスと複合的グローバル・ガバナンスに分類し、前者を「ある特定の問題領域において、共通の問題を解決する活動の中で、多くの異なる行為者が活動し、単にルールや規範だけでなく、政策協調や異なる主体間の分業などさまざまな柔軟な手段を含むもの」とし、その例として、対人地雷禁止条約とその成立を挙げている。条約の成立過程や条約の実行過程において、モニタリング、資金調達など、NGOが活躍している。もう一つの例として、冷戦後に増加した国内紛争への対応が挙げられる。国内紛争への対応は、国家の戦略的利益だけでは理解できない。国際社会では、これまでよりも平和の不可分性が認識されるようになってきており、紛争の発生を防止し、紛争が発生した場合にはそれを終結させ、人道主義・民主主義などの価値規範の維持や達成を目的とした関与が行われる。紛争予防、平和維持、平和構築については、国連、地域的機構、国家、NGOなど、様々なアクターが関与している。山本はこれを「グローバル・ガバナンスの構造的な理念型である」という。⁽²⁸⁾

ところで、なぜ安全保障レジーム、安全保障グローバル・ガバナンスといえる状況変化が生じているのだろうか。こうした変化には、国家間関係における行動規範が変化しそれが制度化、内面化されていることがあると指摘できる。レジームやグローバル・ガバナンスでは、問題領域に対して、望ましい状態のあり方や、対応や行動規範に対する「合意」の存在が前提となっている。こうしたものを「構成的規範」という

が、これは誰が行為者であるかを規定し、目的設定の基盤となり、行動が適切かどうかの判断基準ともなる。そしてこれが成文化され、具現化されれば、ルールや法規という存在形式となる。安全保障分野では、人権や人道という構成的規範が徐々に受け入れられ、伝統的安全保障のあり方であるパワーによるナショナル・インタレストの追求との抵触が起こっている。例えば、対人地雷禁止条約のレジーム⁽²⁹⁾は、国家安全保障上、地雷を撤廃することは、ナショナル・インタレストとはあまり関係がなく、むしろ、その被害の非人道性の認識が広まったことに起因しており、市民社会と有志国家群の協力が対人地雷禁止条約の成立を可能にした。安全保障分野では、伝統的な枠組みが妥当する国家間対立の処理という側面と、対人地雷禁止条約や人権レジームなどでは伝統的枠組みと構成規範の双方がせめぎあっている。もっとも、アフガニスタンへの介入では、人道危機・人権の危機からの介入ではなく、対テロ戦争を掲げた自国防衛に根拠をもとめた軍事介入を行った。それと同時に、テロへの対応・根絶は国際社会の利益という言説もある。このように、介入行動によって正当化の議論が様々なように構成的規範が揺らいでいる。

また、こうした抵触は国家主権概念の再検討の議論にもつながっている。『保護する責任』では国家主権概念の議論をさけつつも、国家が住民を保護できず、人道的危機や民族浄化の状況の際に、国際社会による介入のための条件の定式化を図っている。⁽³⁰⁾ また、介入後の国家建設に関してコヘインは、国家主権を一かゼロかで議論するのではなく、グラデーションのあるものと捉え、その中で国家再建を実施するうえで国際社会の調整の実効性が重要と指摘している。⁽³¹⁾

このように安全保障分野におけるグローバルなガバナンスとその議論がでてきており、特に平和構築のプロセスの分析は重要な課題である。平和構築のプロセスには、国際機関、政府機関、援助機関、NGO、紛争当事者、CBO（地域組織）など、多くのアクターが関わっている。その構造には、人道的要請といった共通認識に基づく行動と、個別的利益による行動が並存している。そうした背景を有しながら、より持続的な平和を達成しようとする枠組みの分析や説明には、分析論としてグローバル・ガバナンスが適している。マーク・ダフィールドは、現代社会における「新しい戦争」への国際社会の取りくみが、政策レベルでのグローバル・ガバナンスの進展を促していると述べる。⁽³²⁾ それは開発問題であった貧困の問題が、紛争原因論として取り上げられ、また貧困・開発が平和構築のフェイズにおける課題になることで政策としてのグローバル・ガバナンスによって対処されるようになったことにある。

また、地域レベルの取り組みとしては、EU（欧州連合）が人間の安全保障のレポートの中で、EUによる新たな脅威への方策を提示している。⁽³³⁾現在の地球社会では、崩壊国家や人道的危機状況に対して、それをできるだけ放置しない構造が徐々に形成されているとよい。それは介入が制度化されたり、一定のルールに則って行われるまでに至っていないものの、一定の進展が見られる。

コソボへの対応では、安保理決議のないNATOの軍事行動について、その合法性に議論が巻き起こったが、旧ユーゴスラビア崩壊後の人道的危機状況に直面し、「合法とはいえないが正当」という主張が見られた。⁽³⁴⁾介入後の暫定統治の必要性に鑑み、国連は暫定統治機構の設立を決議し、平和構築のため国際協力の合意を形成したことは確かである。また、東ティモールへの対応では、1999年の住民投票まで国際社会の協力が不十分であり、そのことで開票後の騒乱や人道的危機状況を防ぐことができなかった。しかし、その後、オーストラリアをはじめとした多国籍軍による介入活動を経て、国連をはじめとした協力は東ティモールの再建につながった。国連安保理決議に基づく暫定統治機構の設立と国際社会からの協力を得て、2002年の新国家独立へと結実した。

アフガニスタンの事例では、2001年のアメリカ同時爆破テロへの対応として、国際社会はテロ非難を決議⁽³⁵⁾して、アメリカは有志連合軍による軍事作戦を進めた。2001年12月の国連安保理による国際治安支援部隊の派遣承認も得て、⁽³⁶⁾アフガニスタンへの介入は一定の大義を得た。2001年11月のボン合意、2002年1月の東京でのアフガン復興支援会合では復興に対する国際社会の支持・支援が得られた。また歴史的な懸案事項であったアフガニスタンと周辺国間の関係改善もあり、その国家再建の構造はグローバル・ガバナンスといえる状況が生まれた。カルザイ大統領が主導するアフガンの政権に対して、国際社会すべてが支持する状況が出来上がったのである。周辺国との関係改善も進んで、2002年12月、アフガニスタンを含む周辺諸国、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、中国の参加のもとでカブール善隣友好会議が開かれ、近隣諸国の友好と相互不干渉をうたったカブール宣言が採択されるなど地域協力の動きも進んでいる。

「介入」のための意思決定は、必ずしもルールベースで行われるものではなく、場合によっては大国による一方的な措置によって開始されることもある。例えば、1999年のコソボへの介入は、安全保障理事会の決定によらずして開始された。このように介入そのものの意思決定はまだまだユニラテラルな点もあるが、その後の平和構築の

プロセスにおいては、大国の意思が反映される要素もある一方で、多様なアクターを巻き込み、できるだけ合意形成を行いながら進めていかざるを得ない要素が大きい。それは平和構築のための措置は、効果的な活動のためには、他国からの協力をはじめ、さまざまなアクターとの協働が不可欠であるからである。関係諸外国、各援助機関、NGOなどの協力なしには平和構築のプロセスは進められない。また、平和構築活動は費用も人員も大きなものであり、それだけのコストを支払う余裕も、また、自国のタックスパイヤーへの説明も難しい。例えば、自国の安全のために他国へ介入する予算は認められても、他国への食糧援助費用への理解は相対的に低い。また、さらに、多国間の枠組みによる平和構築活動は、より現地社会からの受入れや理解が得られやすく、実際の活動がより効果的になる。したがって、「介入」がルールベースで行われるべきでありながら、ユニラテラルな要素が大きいのに対して、「平和構築」という分野はグローバル・ガバナンスの要素の強い国際協力といえよう。

2. 地球公共財と平和・安全保障

次に平和と安全という問題が、地球公共財としてみることができるかどうか、それにどのような意義があるのかを検討する。その上で、多様なアクターによる平和構築活動を地球公共財として捉えることができるかどうか考えたい。

まず、平和と安全を財としてみた場合、一人の人間が享受する平和によって他人の享受する平和は減じられることはないし、一人の人間の享受する平和は他者を排除するものではない。従来の公共財概念の前提で考えると、非競合性と非排除性の条件を充たしていることより、公共財であると確認される。これを国内社会にあてはめ、平和と安全という財の供給主体を国家や政府ととらえるならば、容易に理解できる。また、国家間関係における平和・安全といった場合には、二国家間の同盟の場合と国際社会全体の場合で捉え方が違ってくる。二国家間関係の場合は準公共財（クラブ財）と認められ、国際社会全体に適用した場合には、純粋公共財と捉えられる。

地球公共財論では、その要件として超領域性、社会的包括性、超世代性という要素を充たすことを求めているため、公共財としての平和・安全の内容はこれらによって規定される。このように公共財の概念を地球公共財へと発展させることにより、公共財としての平和と安全の内容は確定されることとなる。地球公共財の議論は、政策志向であると同時に、一定程度、価値や利益の側面も有している。地球公共財としての平和・安全は、純粋公共財、最終公共財という性格を持っている。

次に、平和構築活動と国家の再建を地球公共財の観点から見た場合、どのように考えることができるだろうか。ここではまず国際的暫定統治の①超領域性、②社会的包括性、③超世代性の要件を充たすかどうか検討する。まず、超領域性について、一定領域における統治という側面を見れば、領域的限定性を有する。しかし、「国際社会の平和と安定の確保」という趣旨を鑑み、かつ国連憲章第7章に基づいていけば、その目的の点から領域性の要件（国際社会全体の利益）を充たすと考えてよい。また、新たな脅威が超領域的である一方で、近年の人道危機的状況への対応への機運の高まりと実際の国際社会の対応、「人間の安全保障」という概念提示の動き、テロの根源撲滅、国際的暫定統治の事例などは、対応のあり方も利益も超領域的である。活動そのものが紛争後の社会に限定的であっても、その利益や目的が超領域的な側面を有していることより、超領域性の要件を充たす。

次に、社会的包括性について検討する。現実面において関係当事者が必ずしも暫定統治の枠組みに関与しないケースもある。しかし、国際社会全体の利益を充たすために実施の側面、目的の側面においてはすべての関係者であるアクター（紛争当事者、市民、ドナーコミュニティなど）を取り込み、協力の下で紛争当事者間の和解を促進させながら、安定の確保に努めようとする。

第3に、超世代性については、暫定統治の実施される期間そのものは、正統な政権の樹立までの「暫定的」なものである。しかし、その一定期間における政策立案や、政策の実施がその後を大きく規定してゆくことを考えると世代をまたがってゆくことができる。また、緊急支援時から開発のフェイズまで、将来を見据えた暫定統治が望ましいことは言うまでもない。このように、国際的暫定統治がもたらす便益に着目した要件からすると、地球公共財論による分析が可能と考えられる。もっとも、平和と安全を最終公共財とするならば、紛争後の社会において平和と安全を実現しようとする枠組みであり、そのための協力体制である平和構築活動は、中間地球公共財である。

3. 地球公共財論の意義

同じ安全保障問題における、同盟というケースでは、国家にとっての利益（負担費用と効率性）から評価・判断することができる。⁽³⁷⁾しかし、地球公共財としてみた場合、集団間の安全の便益を国家間関係の安定だけで捉えるには無理がある。なぜなら現在の脅威はテロであったり、国家をまたがる組織犯罪であったり、核の拡散であったり、

大規模人権侵害であったり、国家間関係の安定を超えた問題だからである。

公共財の概念を公共性の等価原理をもとに捉えなおした場合、安全保障の利益は、国家にとどまらず個人レベルの便益、すなわち個人レベルの安全確保であり、それと同時に便益の分配、意思決定の公共性を考慮すべき時期に来ている。したがって、コスト・エフェクティブネスからみた国益中心の従来の分析枠組みでは説明できない。人道的介入の議論には、人道主義と国家主権の絶対性との関連や、合法性についての疑問も差し挟まれよう。しかし、平和構築の過程における国際的暫定統治の目的と趣旨は重要性を認められている。暫定的な統治、政治プロセスの支援、国家の統治能力の向上を通じて、停戦合意をより持続的な平和に近づけることは重要であり、多くの停戦合意後の国連決議で確認されている。

地球公共財の議論の貢献は、公共性の等価原則を基盤として公共性概念を再構成し、それを地球規模課題群への適用に発展させたところにある。この場合、公共性という価値、あるいは根本理念を軸として、その中間財たる制度・構造を公共性の達成度の観点から評価することは可能である。

4. グローバル・ガバナンス / 地球公共財の運営とデモクラティック・ガバナンス

国際的暫定統治・国家再建において、国際社会は政策目標として民主主義の構築を掲げ、その結果として西欧型民主主義の導入、民主化が推進されている。その民主主義が求めるのは、有権者の政治参加と多数政党制、つまり民主選挙である。国際社会では、紛争後の選挙をいかに平和裏に実施し、民主主義をひとり立ちさせるかが復興の焦点となってきている。

もともと、停戦後に成立した暫定的な統治の枠組みが、国内社会から信頼に足るものでなければ、そこに参加できないし、加えて、公民教育（civic education）などを通じて政治への理解を深め、暫定統治の枠組みの信頼構築をはからなければ、人々は政治参加へのきっかけを得ることもない。また民主主義にも様々な幅があり多種多様なものだが、紛争後の選挙は様々な問題を有している。選挙が基本的に多数決原理に基づいていると認識されることにより、単純に数の力を背景とした支配になってしまう恐れがある。停戦合意後に出来上がったパワーバランスの単純な固定化が紛争再発につながることは避けなければならない。

紛争後、国連をはじめとする外部からの協力による暫定政権は民衆からの支持を背景としていない点で脆弱なものだが、逆に国際社会からの協力が不可欠なために、関

係当事者は社会の様々な層への配慮が求められ、少数者への配慮、国際社会からの目にも気を配る必要がある。しかしながら、選挙の実施後、政権が民衆からの支持を取り付けた後に、国際社会からの注目が減る一方で、どれだけ少数派や弱者層への配慮を行うかは未定である。民主主義の基盤の脆弱な社会で、選挙以後にもたらされる民主主義が、単に得票数を背景に力を振るう winner takes all のゆがんだ民主主義なのか、少数者への配慮と議論を重視する討議民主主義の形態をとるかが問題となる。むしろ、国際社会の各アクターからの注目があるという点で、暫定政権のほうがより民主的な性格を持つかもしれない。こうした運営の原理を詳細に見てゆくことが重要であり、この点は今後の実行の進展と検討が必要である。

IV. 結びにかえて—地球公共政策としての国際的暫定統治に向けて—

ここまで国際協力論の重要概念であるグローバル・ガバナンス論と、地球公共財論について検討してきたが、双方の利点と限界を指摘した上で、ここでは平和構築分野への適用との関連を検討する。

「グローバリゼーションの進展により、国際的な協力による対処、供給が必要とされるのが地球公共財であり、その供給主体がグローバル・ガバナンスである」という理解や、グローバル・ガバナンスを国際経済学から見ると地球公共財であると主張がある。⁽³⁸⁾ これは、多国間関係における集合行為の分析からレジーム論が生み出され、その集合行動を公共財の理論で説明してきたことに関連している。レジーム論は、アクター間の協調行動を作り出すために、国家の行動を規制する制度としてレジームの必要性を論じた。ある制度の下に国家が行動を起こすインセンティブとして、メンバーが等しく利益を享受することが必要とされる。この仕組みが公共財と理解される。国際関係論上のレジーム論がアクターを国家に限定しており、その発展形として多様なアクターを対象としたグローバル・ガバナンス論が形成されてきた。そう考えると、グローバル・ガバナンスという制度におけるアクターの集合行動を分析する点においては、レジーム論と同様である。しかし、グローバルなガバナンスの分析の進展は、社会学、文化人類学的視点を取り込み、構成するアクターのアイデンティティの変化、コミュニティのアイデンティティ変化、構成規範・基準の変化を分析し、経済学的見地と社会的見地が統合されてきた。⁽³⁹⁾ そこでアイデンティティを変化させる仕組み、要因をどのように分析するかが重要となってきた。さらに、内田孟男が指摘したように国際公共政策から地球公共政策への変化にあって、⁽⁴⁰⁾ 地球社会における公共

の担い手、公共の意味について問いなおすことが迫られている。

グローバルなガバナンスを分析するグローバル・ガバナンス論と地球公共財論を分析枠組みとしてみた際には相違点がある。グローバル・ガバナンス論は、合意や共有される認識の形成過程や、協力の構造を複雑なまま捉えようとする。そして構成するアクターの多様性とアクターの関係、意思、規範の収斂のプロセスを分析する。グローバル・ガバナンス論は、価値中立性を重視していること、そして多くのアクターが参加して、そこで認識が形成されてゆくこと、形成された意味内容とそのプロセスにおける公開性（openness）と多様性（plurality）という公共性の要素を重視している。

地球公共財論は、公共性という視点から最終財とその供給のための中間財を分析する。地球公共財論は、ある財の「公共性」が、実は政策によって可変的である点に注目して公共財理論の再構成を図る。その上で、地球社会を構成する各アクターの協体制の政策評価を可能にする。地球公共財の供給は、①財の供給による便益がどの程度公共性を持っているかという側面（財の性質や便益から導き出される）と、②その供給を誰がどのように行うかという側面に分けられる（供給のためマネジメントの枠組み）。

また介入、平和構築活動との関連で言うと、「保護する責任」を中間項として利用すると理解しやすい。意思、合意形成について分析するのであれば、グローバル・ガバナンス論の領域であろう。国際社会の脅威に対する対応の要請はあるものの、合意や規範にのっとった協力には至っていない。しかし、協力そのものは実施されている。介入のための言説が既存の国際法規範解釈の点から問題を指摘されても、どの程度介入の必要性が共有されているか、その認識の形成を分析するには有効であろう。また、平和構築活動の個々のアクターの協働関係を説明する上でも役割を果たすだろう。近年の『保護する責任』、『より大きな自由』などのレポートがどれだけ制度化に向かうのだろうか。また制度化のプロセスが進んだとき、安全保障分野のグローバル・ガバナンスの研究はさらに進展することになるだろう。

他方、地球公共財論は、介入や暫定統治がどの人たちにどれだけ有益であったのか、という視点からの分析を可能にする。利益がどれだけ広がりを持って地球規模で公共的だったのか、もし財の供給が十分でなくとも、どの程度の供給であったのか、よりそれを向上させるにはどうすればよいか分析しようとする。特に「保護する責任」のうち構築する責任（responsibility to rebuild）の要素において、国際社会がどれだけ責任が果たせたかという視点に立ち、平和構築活動の政策評価の上で実証研究に向け

た基礎をつくろうとする。平和構築・国家の再建において、グローバル・ガバナンス論と地球公共財は相違点を有しながら相互補完的であるが、これをより明らかにするのは今後の課題である。

注

- (1) UN document, A/59/565.
- (2) UN document, A/59/2005.
- (3) See Kaldor.
- (4) See Krasner, p.2.
- (5) 例として、国際金融体制、自由貿易体制、NPT 体制、環境レジームなどがあげられる。レジーム論にも国家間のパワーの配分状況によって行われるもの（覇権国による形成）や、構成する国家の利益によるもの（囚人のジレンマを回避するための形成）などの議論がある。また、環境問題などにおいては、知識共同体の存在がレジーム形成に大きなインパクトを与える。
- (6) See Weiss and Leon Gordenker.
- (7) 山本、222 頁。
- (8) See Commission on Global Governance, p.2.
- (9) 高橋。
- (10) See Hewson and Sinclair, P.5,
- (11) See Mary Kaldor, *Global Civil Society*, Polity, 2003.
- (12) See Hewson and Sinclair.
- (13) See Rosenau.
- (14) See Commission on Global Governance, pp.71-84.
- (15) See Kunugi,
- (16) See Keohane, 2002, p.329.
- (17) See Kaul, Grunberg and Marc Stern, 1999, pp.9-12.
- (18) 例として知識、基礎教育などが挙げられている。See Kaul, Conceicao, Le Goulven and Mendosa, pp.87-89.
- (19) 公共財の供給を行うのが必ずしも中央政府であるとは限らず、特定の主体による自発的供給も考えられる。国際関係では、2 国による同盟関係による安全という公共財の供給や、覇権国が自発的に安全という公共財を供給するモデルなどがその分析対象とされてきた。また国際公共財は、国際制度による国際（国家間）秩序や自由貿易体制を指すものとされる。
- (20) Staff Paper, “Profiling the Provision Status of Global Public Goods”, Office of Development Studies

UNDP, December 2002, pp.54-59.

- (21) 一般的には、統計上のデータというものは、もう一人が利用するための費用はほとんど、あるいはまったくかからない。しかし、すべての人にとってただで利用可能なデータはわずかなものにすぎず、他のデータは私的なものであり購入するものである。したがって、財の潜在的公共性と事実上の公共性を区別することは重要である。すべての人が消費する上で現実に入手可能なものが事実上の公共財である。
- (22) See Kaul and Mendoza, pp.88-89.
- (23) 開発援助などの国際協力関連の研究では、国際協力がニーズ・オリエンテッドではなく、ドナー・オリエンテッドで実施されていることを指摘している。Simon Chesterman, “Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State Building,” International Peace Academy Report, 2002.
- (24) この点に関連し、開発援助が受益者志向ではなくドナー志向だとの批判がなされている。
- (25) See Kaldor.
- (26) See UN document, A/59/565.
- (27) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan 1977.
- (28) 山本 227-229 頁 .
- (29) See Cooper, pp.9-11.
- (30) See International Commission on Intervention and State Sovereignty.
- (31) See Keohane, pp.276-277.
- (32) See Duffield, pp.15-17.
- (33) “A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capacities”, September, 2004.
- (34) See Independent International Commission on Kosovo.
- (35) UN document, S/ RES/1368.
- (36) UN document, S/RES/1386, Dec.2001, S/RES/1413, May, 2002, S/RES/1444, Nov. 2002.
- (37) 公共財の議論を国際関係論に応用する場合、価格、所得といった経済変数を意思決定のための要因としている。紛争の解決と解決のための枠組みは、国際社会の成員にとって利益となるが、その効率性と費用負担の点では、コスト負担が軽減されるという利益は認められよう。(Todd Sandler, *The Economics of Defense*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
- (38) 毛利 43 頁 .
- (39) オラン・ヤング、pp.31-32.
- (40) 内田、12-13 頁 .

参考文献

- UN document, A/59/565, “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, December 2004.
- UN document, A/59/2005, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”, March, 2005.
- Anheier, H., Marlies Glasius and Mary Kaldor eds., 2001. *Global Civil Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Global Governance, 1995. *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, A., John English and Ramesh Thakur eds., 2002. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*, Tokyo: United Nations University Press.
- Duffield, M., 2001. *Global Governance and the New Wars*, London: Zed Books.
- Hewson, M. and Timothy J. Sinclair, 1999. “The Emergence of Global Governance Theory”, *Approaches to Global Governance Theory*, New York: State University of New York Press.
- Independent International Commission on Kosovo, 2001. *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learnt*, Oxford Univ. Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. “The Responsibility to Protect”, International Development Research Centre.
- Kaldor, M. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press (邦訳 山本武彦・渡辺正樹訳『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力』岩波書店、2003年).
- Kaul, Conceicao, Le Gulven and Mendoza eds., 2003. *Providing Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press (邦訳 高橋一生監訳・編『地球公共財の政治経済学』国際書院、2005年).
- Kaul, I., Isabelle Grunberg and Marc Stern eds., 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press (邦訳 FASID 訳『地球公共財』日本経済新聞社、1999年).
- Keohane, R.O. 2003. “Political Authority after Intervention”, J.L.Holzgrefe and Robert O. Keohane eds., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp.276-277.
- Keohane, R.O. 2002. “Governance in a Partially Globalized World,” David Held and Anthony McGrew eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, London: Polity Press.
- Krasner S. 1983. “Structural Causes and Regime Consequences,” Krasner ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kunugi T. 2003. “Challenges Posed by Globalization and Synergistic Responses: Multilateral Institutions in Transition”, Kiss, Shelton and Ishibashi, eds., *Economic Globalization and Compliance with International Environment Agreements*, Cambridge, MA: Kluwer Law International.
- Rosenau, J.N. 1999. “Toward an Ontology for Global Governance”, Hewson, and Sinclair eds., *Approaches to Global Governance Theory*, New York: State University of New York Press.

Weiss T. G. and Leon Gordkenker eds., 1996. *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

内田孟男、2004年、「新たな地球公共政策秩序構築へ向けて―国連の役割に関する考察」、日本国際政治学会編『国際政治』137号。

オラン・ヤング、土山實男訳、2001年、「グローバル・ガバナンスの理論―レジーム理論的アプローチ」
渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス―政府なき秩序の模索』東大出版会。

高橋一生、2001年、「第1章 進展する市民グローバリゼーション」、高橋一生編、『国際開発の課題
2001―市民グローバリゼーションの強化に向けて』、国際開発高等教育機構。

毛利勝彦、2002年、『グローバル・ガバナンスの世紀』東信堂。

山本吉宣、2001年、「第9章 安全保障：グローバル・ガバナンスの境界領域」、『グローバル・ガバナンス―政府なき秩序の模索』、東京大学出版会。

**Analytical Approach from Global Governance and Global Public Goods:
its Applicability on International Transitional Governance
in Post-conflict Society**

<Summary>

Yasuhito Murakami

The technological revolution and transportation that radically changed the worlds of communication have eroded borders, altered migration and allowed individuals the world over to share information. Such changes have brought many benefits as well as harms. Globalization and its characteristics have been analyzed by IR theorists as many ways. At the same time, international cooperation has progressed to deal with global problems since national policy responses have often been ineffective, and IR theory on international cooperation has developed.

Increased intra-state wars in the late 1990s and the terrorist attacks in 9.11 revealed that states and collective security system have failed to keep pace with changes in the nature of threats in global society. New threats and international security have been reconfirmed as the new challenge of changing world. With regard to international cooperation to deal with intra-state war and the post-conflict peace-building, many researches have examined how peace keeping operations and peace operations by the UN evolved, and how peace operations should be conducted the continuous cooperation between humanitarian assistance and reconstruction as international policy agenda. These researches are trying to explore more effective measures of peace-building from the practical side, and trying to describe what they are doing and what their lessons are learned from experiences.

The aim of this paper is to elaborate the theory of international cooperation through applying it to practices of peace-building and transitional governance in the post-conflict society. Analyzing peace-building activities from IR theories,

it is to conduct comparative analysis between the notions of Global Governance and Global Public Goods, and also to explore a convergent point between international cooperation theories and lessons learned from field practice in peace-building. Global Governance is a procedure toward defined objectives that employs a variety of methods. It refers to the whole structure of institutions regulating human behavior, including state, international organization, NGOs, market, and community. It is also necessary to enhance the well-being of the community members. The notion of Global Public Goods attempts to improve the provision of global public goods in order to manage global problems including peace and security through providing a better understanding of the analytical as well as practical-political relevance of the concept.

After the intervention by multi-national force, the UN, other agencies, and NGOs, various actors in international community have involved with stabilizing situation, creating political order, providing humanitarian relief, and conducting reconstruction and development. International Transitional Governance is to fill the power vacuum, rebuild state, economy and community, and administrate society through the involvement from international community including the UN agencies, state actors, donor agencies, and NGOs to assist affected people in the war torn situation. Both theories of Global Governance and Global Public Goods can analyze the structure and process of rebuilding political authority with international cooperation, and evaluate their practice. Theory of Global Governance will focus on the process of making decision and creating consent among various actors as seeking for better outcome. Research on Global Governance will contribute to describe the process of consensus building toward rule based intervention and cooperation in post-conflict peace-building. Global Public Goods enables to evaluate public policy by multi-stakeholders in terms of publicness of benefits which is distributed by international transitional governance. Progressing two theories in the field of international cooperation will lead to develop evaluation of global public policy.