

第2章 グローバルガバナンス への視座

城山 英明

2-1 グローバルガバナンス論

(1)「政府なき統治」

- ロズノー(J. N. Rosenau) : 政府(government)と統治(governance)
- 政府と統治とは、共に目的的行動、目標志向の活動、ルールをシステムを意味するという点では同じ
- 政府が公式的権威や強制力を背景にした活動であるのに対して、統治が法的公式的責任や警察力には担保されないが共有された目標に支えられた活動である点で異なる

2-1 グローバルガバナンス論

(2) グローバル・ガバナンス委員会

- 統治は「個人と組織、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を調整したり、協力的な行動をとる継続的なプロセスのことである。履行を強いる権限を持つ公的な組織やレジームに加えて、人々や組織が同意する、あるいは自らの利益に合致すると認識するような非公式の取り決めも含まれる」と定義された
- 統治には政府とは異なるメリットがある―「グローバル・ガバナンスは世界政府ではない。言葉が似ているからといって、誤解してはならない。もし、世界政府を目指すならば、より非民主主義的な世界に行き着きかねない。その世界では今よりもっと権力がわがもの顔をし、覇権の野望が野放しとなり、人々の権利より国家と政府の役割の方が強化されることになるからである。これは何も、世界からシステムやルールをなくすのが目的であるといっているわけではない。世界が混沌とした状態に陥ることは、よりもっと危険であろう。課題は、持続可能な将来において全ての人々の利益を反映し、人類の基本的な価値観に基づき、そして世界の多様な現実と地球規模の組織が見合うよう、グローバルな事柄のマネジメントを、バランスのとれた形で行うことである」

2-1 グローバルガバナンス論

(3) グローバル・ガバナンス論の位置づけ

- グローバルな国境を超えた課題、共通関心事項に対して、世界政府ではなく、多様な担い手により協力的に対応するプロセスに注目するもの
- このようなグローバル・ガバナンスは、国際行政活動の文脈を提供している

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(1) L. ウルフ (L. Woolf) — 共通利益の可能性と協力原理

- 出自: フェビアン主義
 - 1916年『国際政府 (international government)』
 - 1940年『平和のための戦争』
- 方法論:
 - 利益概念の導入-共通利益の可能性と協力
- 時代認識:
 - 18世紀が権利の時代、19世紀が効用の時代、20世紀は利益の時代

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(1) L. ウルフ (L. Woolf) — 共通利益の可能性と協力原理

- 利益の論理:
 - 一見相互に対立する各主体の利益も相互の協力は最終的には可能
 - 労資関係 - 19世紀には対立していたが20世紀には協調
cf. 国内との共時的転換！
- 統治の性格:
 - 国際政府 (international government) = 国際的合意による諸国家、諸国民、人民間の規制
cf. 「政府」の意味は実質的には「統治」、NGO自己統治も

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(2) ミトラニー(D. Mitrany) — 機能的な方法

- 出自：東欧出身、英に居住しフェビアン親派
 - 1933年『国際政府の発達』
 - 1943年『作動する平和システム』
- 方法論：
 - 統治とはプラクティカルなもの — 政治：共通目標のための平和的共同作業／課題＝既存の政治的境界や政治的観念に歪められることなくいかにして諸要素を人類のニーズに奉仕せしめるか — かつては中世的ドクマに対して現実性のある政治的概念を創出し得たが、既存の概念＝国家への固執(state fixation)に陥り対応能力を失う

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(2) ミトラニー(D. Mitrany) — 機能的な方法

- 時代認識：19世紀におけるある意味では相互に矛盾する2つの方向の変化
 - 経済分業の深化、社会的変化に伴う国際レベルでの活動の増大
 - ナショナリズム等のローカルな文化的自律の主張
- 統治の性格：19世紀の変化に対応する2つのアプローチ
 - 機能的アプローチ(functional approach)
 - コンスティテューショナルアプローチ(constitutional approach)
cf. 例：連邦構想
- 主権の共同出資・共同行使
- 対外政策という概念虚構＝分権化
- 形式的かつ法的平等に代わり能力に応じた平等

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(3) カー(E.H. Carr)－権力の変質

- 出自： 国際政治学においては「現実主義」の祖－むしろ国際協力存在条件の冷徹な考察
- 方法論：
 - 利益、機能といった概念で再構成されつつあった国際統治についての認識に権力概念を再び導入することによって基礎付け直す
再構成に破産を宣告したのではなく、その再構成を基礎に、権力概念の変質、その現代的意義を再検討した

2-2 20世紀前半における国際統治変容の認識

(3) カー(E.H. Carr)－権力の変質

- 時代認識－利益調和から計画へ：ただし過渡期
 - 19世紀国内で主張された利益調和理論が国際的にウィルソンにより呼び戻された
 - 道義、福祉の役割の増大、権力の変質の諸主権国家体系へのインパクト－経済等道義福祉の役割の大きな分野では道義福祉の次元は既存の国家の枠組を超える
 - しかし普遍主義はとるべきではなく実際に作動し得る地域主義、目的毎の単位設定
 - 安全保障分野でも交通、力の技術の発展により権力単位は形式的主権を尊重しない
 - 今日では技術進歩により拡大した権力単位のため小国の中立は脆弱になり小国をも意思決定の枠組みに取り込む必要－小国の部隊の共同指揮下行動、小国の基地貸与
- 統治の性格：国際連盟の現実性の欠如・無批判な公益性の措定への批判、政治は権力と道義の双方の側面を持つ・地域主義目的別活動の成功も背後の政治権力故

2-3 20世紀後半以降における国際政治学的国際組織分析

(1) ハース(E.Haas): 統合論 cf.カー

- 『ヨーロッパの統一』(1958年): ECSC(ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体)の分析
- 政治が利益共同体との交錯の中でいかにその行動様式を変えたか
- 政治共同体と政治統合の峻別
 - **政治共同体**: 特定の集団あるいは個人の忠誠がより多く中央政治制度に向けられている状態
 - 連邦政府にいたらない中間的形態を超国家的と呼ぶ
 - **政治統合**: 異なった諸国における政治的諸アクターが忠誠・期待・政治的活動を既存の国民国家を超えた管轄を保持・要求する新しい中心に移転するよう要求される過程
 - 2つのパターン: 漸増的行動様式／基本的関与・コミットメント
 - しばしば先行＝超国家性が強調されるが焦点は政治統合における行動パターンの変容

2-3 20世紀後半以降における国際政治学的国際組織分析

(2) ドイツェ(K.Deutch): 安全保障共同体論 cf.ミトラニー

- 政治共同体と安全保障共同体の峻別
- 制度化の次元
 - 政治共同体: 統一国家か連邦国家に統一され、執行機関が決定を強制的に執行する
 - 安全保障共同体: 構成諸政府は法的に相互に独立、行動様式は単一指揮への服従ではなく相互反応、コミュニケーション、協力
- 機能の包括性
 - 政治共同体: 包括的、安全保障共同体: 平和維持機能

2-3 20世紀後半以降における国際政治学的国際組織分析

(3) 超国家関係論・レジーム論 byコヘイン等 cf. ウルフ

- 『トランスナショナルリレーションズと世界政治』(1971年)
 - 国家中心主義パラダイムと世界政治パラダイムを区別
 - アクターの種類: 国家中心主義: 国家・政府間組織、世界政治: 民間のトランスナショナルオーガニゼーションも含める
 - アクターの凝集性: 国家中心主義: アクター単一、世界政治: アクター分裂→トランス ガバメンタルという領域
- 『アフターヘゲモニー』(1984年)
 - 国際レジーム定義: 原理、規範、規則、決定手続きのセット→国家間関係への再回帰
 - 一定の環境下で自己利益に基づいて国家も協力活動を行うという点を焦点に

2-4 統治認識の補正—準国家論、公共選択論、本人代理人論、社会的構築主義

(1) 準国家論=不完全な単位—旧植民地の諸主権国家体制への制度的取り込み

- 1) 背景: 20世紀後半のもう1つの大きな特質: 脱植民地化—南北問題
- 2) ジャクソン(R.H.Jackson): 『準国家: 主権、国際関係、「第三世界」』
 - 基本発想: 規範的枠組みとしての消極主権(不干渉の権利)
cf. 積極主権(抑止する能力)
 - 歴史認識: 国際社会の第三世界への拡大—変化は事実ではなく規範／現実の分化格差残る
 - 準国家定義: 実質的には政治的意思、制度的権威、人権保護・社会経済的福祉提供のための組織化された権力の欠如、便益の提供が限られたエリートに限定
 - 対応: 国際的safety netとしての援助—植民地との連続的側面あり

2-4 統治認識の補正－準国家論、公共選択論、本人代理人論、社会的構築主義

(2) 公共選択論－国際組織利用の利益政治

1) ある主体の自己利益追求手段としての国際組織

cf. 原型－カーの国際連盟批判

- 国： 対国内政策正当化手段としての国際組織
- 国際公務員： 自己利益増大のための国際組織強化
- 企業等主体： キャプチャーの対象

ex. 業界国際基準の政府間機関によるお墨付き

2) 社会的距離のある分キャプチャーされやすいのかされにくいのか

cf. ITU(国際電気通信連合)等のカルテル機能

cf. ECの共通農業政策－農民によるキャプチャーか保護廃棄のための政策か？

3) 矯正手段－透明性、NGO、競争、国家チャネルの活性化

2-4 統治認識の補正－準国家論、公共選択論、本人代理人論、社会的構築主義

(3) 本人代理人論

- 理論モデル：複数本人の下での国際組織事務局への一定の裁量付与

- 実証・測定の試み：Robert L. Brown (2010), “Measuring Delegation”, Review of International Organization, 5

1) 10 central components of delegation

2) Comparing IAEA and IMF

2-4 統治認識の補正－準国家論、公共選択論、本人代理人論、社会的構築主義

(4) 社会的構築主義

- 1) 制度と実践の相互作用、その帰結としての制度変容
- 2) 価値や理念の役割(生成過程の分析)、規範的企業家の役割

Barnett and Finnemore (1999), "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", IO, 53-4

- IOs are more than the reflection of state preferences and they can be autonomous and powerful actors (700)
- Few other students of IOs have been critical of their performance or desirability
- IOs often produce undesirable and even self-defeating outcomes
- IO as autonomous sites of authority (707)

2-5 グローバル・ガバナンスと国際行政の接続－機能間関係、行政におけるレベル(執政、業務、管理)、相互作用・裁量、官・民・地域のダイナミズム－組織設計

(1) 機能間関係

Cf. グローバル・ガバナンスにおける国際レジーム相互の複合的關係の分析

(2) 行政におけるレベル(執政、業務、管理)

Cf. レベル間裁量構造－専門家ネットワーク等の自律性

(3) 相互作用

Cf. ゲーム論: 協力可能性と相対的利得配分過程の緊張(ウルフとカー)

(4) 複数本人の下での代理人＝事務局裁量 cf. 価値・理念の自律性

(5) 官民分担

(6) 地域との分担

(7) ダイナミズム－intergovernmental, departmental, epistemic and supranational

Cf. Trondal, Mrcussen, Larsson and Veggeland (2010), Unpacking International Organizations: The Dynamics of Compound Bureaucracies

現在の国際組織の歴史的起源にはどのようなものがあるのか？

Inis L. Claude: Swords into Plowshares

- The Concert of Europe (24)- UN Conferences, G7/8, G20
- The Hague system (28)- legalistic
- Public International Unions (34) – practical system builder cf. Murphy
 - It was less the work of idealists than of realists with problems
 - Outside the scope of traditional diplomacy
- The experience of wartime cooperation during WW1 (47)- Salter, Monnet
- Sources of the LN (42)
 - Private and public schemes
 - The League to Enforce Peace in the US - legalistic
 - League of Nations Society in Britain
- Enduring influence of the LN (Mazower 2012, 152-153)
 - In late 1930's more than half of LN budget devoted to technical services
 - More than 200 employees of the LN secretariat entered the UN

21

第3章 欧州協調・機能別国際組織・ ハーグ平和会議

3-1 欧州協調(The Concert of Europe)

(Claude 1984, 24~)

- 多面的、ハイレベル、政治会議システム(The system of multilateral, high level, political conferences)
- 1815年ウィーン会議により開始
- 「大国」の特別な地位と責任という前提(The frank assumption of special status and responsibility by the most powerful states: “great powers”)
- 自ら任命する大国のクラブ(An executive club for great powers, whose members were self-appointed guardians of the European community and the executive directors of its affairs) cf. 選民型・エリート型機関(最上)
- 濫用(Abuse and selfish exploitation) ⇔ 相互嫉妬による制限(mutual jealousies tended to limit the misuse of power)
- 対応例Ex: Intervention in the Russo-Turkish conflicts of the 1850's to prevent the disruption of the balance of power; Insistence that Serbia could enter European family only if it recognized the religious liberty of its subjects
- 平和以外のテーマの議論もーThe subject matter of international discussion became more varied
- 1910年までには世界的機関の呼びかけによる会議が各国呼びかけを上回る (Murphy 1994, 111)

3-2 機能別国際組織

3-2-1 国際河川委員会

(1) 基本的機能: 統一航行ルール of 作成・勧告・執行、河川改修事業の監督・執行、統一通行税の設定・徴収

(2) ライン川

- 1804年: フランス・神聖ローマ帝国間条約: 統一通行税(共同行政)、統一航行規則
- 1815年: ウィーン条約による体制ー直接的執行管理業務は各沿岸国に
- 中央委員会(各沿岸国各1人代表、決定: 多数決)
cf. 行政的決定: 川岸に応じた投票権、司法的決定: 平等
- 1866年(独墺戦争後): プロシアがドイツ統一手段として通行税の廃止を要求し認可
- 1919年: ベルサイユ条約: 中央委員会に非沿岸国も含まれる

3-2 機能別国際組織

(3) ドナウ川

- 前史: ロシア、トルコの不十分な河口管理
cf. 穀物貿易を行うイギリスの関心
- 1856年: パリ条約: 1815年ウィーン会議における自由航行の原則がドナウ川にも適用
 - ヨーロッパ委員会 (European Commission) 設立
 - 技術的機関としての役割 - 1863年には規制機能も引き受ける
 - 投票権平等: 通常の行政問題決定 - 多数決、重要原則の決定 - 全員一致
- 1919年: ベルサイユ条約: 国際委員会へ改組、執行方法: 直接的方法から間接的方法へ

(4) 小括-河川毎であって包括的な国際河川委員会ではない

cf. イギリスの役割

3-2 機能別国際組織

3-2-2 国際行政連合

(1) 国際郵便行政

- 1) 前史: 複雑な二国間条約の網、高い国際料金: 発信国、中継国、着信国料金の総和
- 2) 多角的国際化
 - 契機としてのイギリスに端を発する国内改革 - 国際郵便でも改革の動き
 - 1863年: アメリカの郵政長官ブレアの提案で各国代表によるパリ会議: 一般原則合意
 - ① 配達費に比して輸送費は少ないという事実を考慮し中継料金は大幅引き下げ
 - ② メートル法採用等標準化
 - ③ 料金は前払い - 以後の二国間条約は簡素化
 - 1868年: 北ドイツ連合の郵政長官シュテファンはヒルの原則に基づいてドイツ諸国内の郵便行政を統一した後、その方式での世界大の統一計画を提示
cf. フランス、ロシアが財政上の国益の侵害を理由として国際的郵便統合に反対
 - 1874年: 一般郵便連合 (1878年に万国郵便連合改称) を設立 at ベルン

3-2 機能別国際組織

3-2-2 国際行政連合

(1) 国際郵便行政

3) 運用

- 「単一の郵便領域 (a single postal territory)」: 極めて統合度の高いもの
 - ① 料金: 基本的には低料金かつ統一料金
計算手続を簡素化: 受信と送信を同量だとみなして精算の手間を省くみなし精算制度
 - ② 業務の標準化
 - ③ ルール: 条約と規則の二重構造
 - ④ 組織構造: 常設事務局 (管理はスイス政府)
- cf. 事実上加重投票制: 各植民地に1票賦与

4) 参考: 国際電気通信行政

- 国際電信連合 (International Telegraph Union): 1865年設立 - 事務局 (スイス政府管理)

3-2 機能別国際組織

3-2-2 国際行政連合

(2) 国際衛生行政

- 伝染のメカニズムに関する理論的な知識が不十分 → 伝染防止のための手段である貿易停止によって不利益を受けるイギリス等の貿易国とその他の諸国との間で伝染防止手段の有効性をめぐる論争 - 伝染防止のための一般的国際枠組み構築困難
- 地域レベルでの国際衛生理事会: コンスタンチノーブル、タンジール、アレキサンドリア - 分権的システム
- 科学の発展
- 1893年の条約: 通知 (notification) 制度
- 1907年: 公衆衛生国際事務局 - 管理機能を担う常設委員会設置

3-2 機能別国際組織

3-2-2 国際行政連合

(3) 国際農業行政

1) 前史: 19世紀における農業貿易の拡大と19世紀末の農業に関する知識の拡大
cf. 1891年: 国際農業委員会－NGO

2) 国際化

- 1905年: 万国農事協会 (International Institute of Agriculture) 政府間組織 at ローマ
- ルービン (D. Lubin) という極めて特異な人格が大きな役割
cf. ルービンの構想: 国際通商委員会 (運賃規制)、国際農業同盟 (情報収集等)

3) 運用

- 万国農事協会の組織構造
 - ① 政府代表と農民の代表による二元代表制は否定
cf. 後のILO (国際労働機関)－social contract (～ボランニー) の原型 cf. Murphy
 - ② 具体的組織－これまでの国際組織と比べて極めて複雑
 - ③ 事務局職員: 初めて国際的性格 (international character) を要求
 - ④ 財源負担＝投票権: 各国が5つのクラス (5: 4: 3: 2: 1) の中から選択
 - 万国農事協会の業務内容
 - 国際通商委員会と国際農業同盟という2つの基本的構想のうち後者のみが現実化
 - 主要な業務内容: 農業科学情報、統計情報等情報の収集・提供
- cf. 政治性: 農民消費者のトランスナショナルな共通利益対ブローカーの利益

3-2 機能別国際組織

3-2-3 機能別国際組織の総括

- 共通項: 業務レベルの協力的現象
- 機能主義の影響大
- 共同植民地統治としての側面を持つことも
cf. ドナウ川の場合
- 政治性:
 - マクローイギリスのヘゲモニー cf. 国際河川への介入
 - ミクロー財政主権論、情報の重要性、トランスナショナルな対立 cf. 無線通信－対マルコーニ社
 - ルービン: embedded liberalism の原型

3-4 ハーグ平和会議: The Hague System (Claude 1984, 28~)

- 1899年、1907年: ハーグ会議
- ロシア皇帝Nicholas 2世主導
- Approach toward universality: 1st conference 26 states→2nd conference 44 states
- 非ヨーロッパ国、小国の参加 (The first time that the representatives of all constituted states have been gathered, including non-European states and small state) cf. 「総会型」機関の原型(最上) ⇔ エリート型: 欧州協調
- 一般原則の検討 (The Hague system was divorced from the immediate problems raised by particular wars or disputes- Consider general principles and unwilling to submit specific issues)
- 1899年: 国際紛争平和的处理条約 (Convention for the Pacific Settlement of International Disputes) 採択→常設仲裁裁判所 (Permanent Court of Arbitration) 等設置—「リーガリズムの気味」(最上)
- アメリカ代表定期的開催を支持 (American representative in 1907 favored the establishment of machinery by which future conferences would be regularly convened without initiatory action by any state)
- 1915年第3回予定 The hope for a reunion in 1915 was dashed by WWI 31