

超国家権力の探究 その可能性と脆弱性

大庭弘継 編

2017年

南山大学社会倫理研究所

超国家権力の探究

その可能性と脆弱性

目次

緒言	大庭弘継 (1)
第一部 超国家権力をめぐる事例の考察	
第1章 地球環境問題における「制度」と「管理」 ——「世界環境機関」構想の可能性と課題	渡邊智明 (7)
第2章 世界政府の感染症対策 ——人の移動をめぐる国境のジレンマ	小松志朗 (25)
第3章 アイディアのフレーミングをめぐる闘争 ——「文明の衝突」に対抗する「文明間の同盟」	今井宏平 (61)
第4章 人道主義のパラドックスは克服されるか ——多元化・重層化する平和政策の隘路	中村長史 (79)
第5章 9.11、その後の世界は我々に何を問いかけたか ——暴力を管理するのは誰か	堀内めぐみ (99)
コラム1 旧ソ連地域の統合	西山美久 (117)
コラム2 EUの軍備管理政策と対中国政策	李永シュ (119)
コラム3 「東アジア共同体」への道程と困難 ——協力・和解・規範構築	徐 涛 (123)
コラム4 国連事務総長の超国家性？ ——保護する責任の規範伝播を事例に	政所大輔 (129)
コラム5 国内避難民問題と国際連合によるアプローチの限界	赤星 聖 (133)
コラム6 アイデンティティをめぐる対立と超国家権力	中内政貴 (135)
第二部 超国家権力をめぐる理論の考察	
第6章 近代日本における超国家思想 ——世界国家、世界社会、世界政府	池田文佑 (139)
第7章 セキュリティゼーション・ディレンマ ——保護する責任(R2P) 概念の変遷と超国家権力の具現化をめぐる	高澤洋志 (157)
第8章 「人類のための犠牲」試論 ——コスモポリタニズムに欠如するもの	大庭弘継 (181)
第9章 超国家デモクラシーの可能性と限界 ——グローバル・デモクラシー構想の対立の観点から	杉浦功一 (203)
コラム7 平和のための常設国連軍構想	千知岩正継 (237)
コラム8 ウェント世界国家論と感情の政治	安高啓朗 (241)
コラム9 多文化社会における相互承認 ——チャールズ・テイラーは世界の秩序をどのように考えるのか	梅川佳子 (245)
結言	大庭弘継 (247)

緒言

大庭 弘継

地球温暖化、感染症、テロリズム、難民問題、人道危機など、国境を超える問題は重大である。これらの問題に対して、国家レベルでの対処は困難である。こういった世界の問題への典型的な「解決策」、その一つが超国家権力⁽¹⁾である。しかしながら、われわれは「宇宙船地球号」に乗り合わせた運命共同体ではあるが、G.ハーディンが揶揄したように、残念ながら船長はいない。世界を代表し責任を取りうる主体は存在しない。

とはいえ、実際、超国家権力に類するものが国際政治を駆動してきたのも事実である。国際連盟に始まり、現在の国際連合、ヨーロッパ連合、国際刑事裁判所などは、実質的に超国家権力と呼ばれうる側面を持つ。人々はそうした諸組織が国家主権や国益を超えた共同行動を可能にする、と期待してきた。だが残念なことに、現状を見る限り、これらを有効な「解決策」だったと評価することはできそうにはない。たとえば、理想とともに誕生した国際連盟は結局、失望と国家主義への回帰をもたらし、第二次世界大戦の素地となった。過剰な期待は過剰な失望をもたらし、最悪の事態を招来しうる。つまり、超国家権力的な「解決策」には過剰な期待が寄せられがちであり、そうである限りは脆弱性がつきまとう、ということである。

問題は、希望と失望の落差にある。希望から失望に転落するとき、世界はしばしば悲劇への道を余儀なくされてきた。仮に「真正」の超国家権力が実際に成立したとしても、それが過剰な希望とともに出現したならば、やがて過剰な失望とともに失墜するだろう。その落差が大きければ大きいほど、世界は「言語に絶する悲哀」（国連憲章前文）を再び味わうことになる。

(1) 本論集では、超国家権力を、国家主権の上に立つ「権力」、もしくは国家主権を横断する「権力」と緩やかに定義する。イメージを補完するために、超国家権力の英訳を示す。本書の中でも、編者は、supranational power を想定しているが、supranational organization を念頭におく執筆者もいる。また単に国家を超えるにとどまらず、至高的であることを意味するため、suprasovereign power も候補として挙げることができよう。また一部の研究者が、global Leviathan の語を世界国家などの比喩として使用し始めていることも言及しておきたい。

なお本論集の各章のテーマは、国際機構を対象にしたものも多い。だが、未だ実在しない構想というニュアンスを込めるために、学術的には一般的ではない超国家権力の語を使用した。

だが失望の原因は、事前にわかっていることも多い。あらかじめその脆弱性を明らかにしておき、それを適切に認識しておくことは、悲劇を予防する有効な手段だと考えられる。そこで本論集は、超国家権力という希望に満ちた「解決策」に、その副作用と効果の限界を追記することで、希望と失望の落差を許容可能な範囲にまで縮小させることを目指す。

国際政治学や国際機構論等における現在の研究状況に目をやれば、たしかに、国連や専門機関をはじめ、欧州連合など、すでに誕生し根づいた超国家権力的な組織は、主要なテーマとして論じられてはいる。だがその一方で、いまだ存在しない超国家権力の構想を、真面目な研究対象とする動きは管見の限りほとんど見られない。たとえば、「保護する責任」の主要な論者であるワイス (Thomas G. Weiss) は、「世界政府」論について次のように述べる。

要するに、世界政府というアイディアは、グローバルな問題についての、地に足のついた (sober) 意義のある (sensible) 議論としては禁止 (ban) され、確かに教室からは消え去った。⁽²⁾

「変わり者のレッテルを貼られる早道」⁽³⁾ との見方は日本でも共通している。たしかに、日本平和学会は「世界政府の展望」という特集を組み (『平和研究』第28号、2003年)、世界法学会も『『世界政府の思想』60年』を統一テーマとし、特集を組んで論じてはいる (『世界法年報』第30号、2011年)。だがそれらは、今後現われうる世界政府への道筋や世界政府の構想を描くのではなく、構想についての過去の歴史を語るものが多い。つまり、学会誌の中では、過去の歴史については語れても、将来に向けての構想としては語られない。

学問とは確実性の探究である。存在しない超国家権力を語ることは、不確実なことを語ることでもある。それゆえ、来たるべき超国家権力の構想を論じることは学問の仕事とはみなしがたいのだろう。そもそも「空想」だと切り捨てる人もいるかもしれない。

なるほど、研究者一般にとって超国家権力構想は研究対象ではない。だが冷笑される一方で、実際、こういった超国家権力に類するものが突如として誕生してきた歴史があるのも事実である。かつて非現実的とされた国際刑事裁判所構想は、1990年代前半の旧ユーゴスラヴィアとルワンダの悲劇を受けて、1998年の国際刑事裁判所規定としてたった数年で実現した。国際連盟や国際連合もまた、構想からわずか数年で、突如として歴史に登場してきたのである。

だが、これらの超国家権力の構想の多くについて、脆弱性が十分に検討されていたとは言え

(2) Thomas G. Weiss (2011), *Thinking about Global Governance: Why People and Ideas Matter*, Routledge, p.75.

(3) Ibid.ただし、松井芳郎の意識が秀逸であるため、借用した。松井芳郎 (2011)「グローバリゼーションの時代における『世界政府の思想』」、『世界法年報』第30号、129頁。

ない。一例を挙げるなら、第一次世界大戦後に誕生した国際連盟であり、第二次世界大戦を阻止することはできなかった。この失敗は予想された結果ともいえる。実際、連盟の創設前後でC・シュミットは連盟を「人類を語るものは詐欺師」と批判し、J・M・ケインズは連盟が「致命的なほど現状維持に陥る」⁽⁴⁾と批判し、近衛文麿は「自己に都合よき現状維持にして之に平和の美名を冠したるもの」⁽⁵⁾と批判していた。一方で、戦勝国の国民は国際連盟の誕生を熱狂的に歓迎した。脆弱性についての多くの指摘は、そもそも構想に含める時機を失していたうえに、熱狂の前にかき消されてしまった。

同じように、これから誕生する超国家権力は、ときに熱狂的に歓迎されるかもしれない。だがその脆弱性が十分に考慮され、適切な対処がそこに組み込まなければ、超国家権力はいずれ憎悪の対象ともなりうる。そして希望と失望の落差が、理想とは真逆の悲劇に世界を追い込みうるのである。

そういった危険な落差を縮小するためには、超国家権力が誕生するよりも前に、その構想の段階で、想定されうる脆弱性を十分に明らかにしておく必要があるのだ。

本論集は、存在しない超国家権力について考察するために、現状の分析と思考実験という二つの方法を取る。まったくの白紙から考察を始めるわけではない。現状すでに存在する国際機関などが抱えている問題を分析したうえで、その延長線上にある、現状からはみ出た部分について思考実験を行うという方法を取る。

さらに本論集は、可能性と脆弱性という二つの視点を取る。どのような超国家権力が可能であるか、誕生した超国家権力が抱える脆弱性は何か、という視点である。本論集の主たる視点は脆弱性だが、可能性は脆弱性に先行する。存在する可能性がないのに、その脆弱性を語ることはできないからである。

よって本論集は、超国家権力の可能性を踏まえたくうえで脆弱性を探究している。この探究によって、熱情に冷や水を浴びせ、理想と現実の落差を縮小させる知的な備えとすることを目指している。

むろん本論集の試み、とくに思考実験には限界がある。それは現在というバイアスである。E. H. カーは「歴史とは現在と過去との対話である」という言葉を残した。これは「客観」的な叙述を目指す歴史研究であっても、現在というバイアスに影響されることを指す。同様に、将来の不確実性を前提とする本論集の思考実験は、仮定を議論の前提にする以上、歴史研究以上に、様々なバイアスから逃れることはできない。

だが、すでに述べてきたとおり、それでも超国家権力の考察が必要だと私たちは考える。執

(4) J. M. ケインズ (2015 : 原著1920) 『平和の経済的帰結』(山形浩生訳)、100頁、<http://genpaku.org/keynes/peace/keynespeacej.pdf>。

(5) 近衛文麿 (1918) 「英米本位の平和主義を排す」、北岡伸一編 (1995) 『戦後日本外交論集—講和論争から湾岸戦争まで』中央公論社、49頁。

筆者たちは限界を認識しながら、おそろおそろだが、これまでの学問の在り方を少し踏みだしたのである。

このリスクなテーマに関心を持つ研究者による「超国家権力の出現に備えて」研究会（南山大学社会倫理研究所、2015年1月）の成果が本論集である。編者があらかじめ全体の構成を考えたうえで執筆依頼をしたわけではなく、共通テーマのもと各執筆者が各々の専門から執筆している。よって本論集の特徴は、網羅性よりも、個々の論稿の切れ味にある。

本論集の各章のキーワードを順に並べると、地球環境問題、感染症、文明の衝突、人道危機、対テロ戦争、日本の超国家思想、保護する責任、コスモポリタニズム、グローバル・デモクラシーである。また、他の多くの類書と異なり、将来構想を含めた事例の第一部からはじめ、次に理論を扱う第二部へ、という構成を取っている。そもそも不確実な要素の強いテーマであるため、具体性が高い事例の論稿からさらに抽象度が高い理論的論稿の順で配置した。ただ、執筆者たちも事例と理論とを杓子定規に区分して執筆しているわけではない。この区分は便宜的なものだと考えてもらいたい。

なお、多くは2015年1月時点での世界情勢を背景に執筆されたが、諸事情により刊行が大きく遅れてしまった。この点で、たとえば各論稿の情報が少し古いこと、インターネットアクセスの情報なども一部古いものとなっていることがある。これらの責任は各執筆者ではなく、すべて編者にある。

超国家権力は、ある意味で想像を超えた主体である。出現当初は、希望そのものと捉える人も多いただろう。だが、どれだけ期待が大きくとも、理想は現実に裏切られる。たとえ国家の上位主体が誕生しても、世界の現実が一夜にして変わるわけではない。なぜなら世界の現実昨日の続きである。見かけの変化が劇的であったとしても、内実の変化は緩やかだからである。今日のアポリアは明日のアポリアでもある。なにより、超国家権力の登場が善とは限らない⁽⁶⁾。

しかし、理想を抱き行動するのは人間の性である。理想を抱くことそのものを問題視するのではなく、理想を求めて奈落に落ちることを阻止するのが、よりマシな方向性ではなかろうか。その方策の一つとして、超国家権力という理想に伴う不都合な脆弱性を顕在化させておくこと、それが本論集の使命の一つだと考えている。可能性と脆弱性を事前に認識しておくことは、理想のまぶしさに幻惑されずに陥穽を回避する知的な準備であり、過大な期待と過大な失望の落差を縮小する方策となりうる。

本論集が、よりマシな未来につながる布石の一つとなることを切に願う。

(6) 本パラグラフは、明治大学大学院の角田和広氏の示唆による。明記し感謝したい。

第一部 超国家権力をめぐる事例の考察

第 1 章

地球環境問題における「制度」と「管理」 ——「世界環境機関」構想の可能性と課題

渡邊 智明

はじめに

地球環境問題は、今日の世界における最も重要な問題の1つであろう。気候変動、生物多様性の喪失、有害廃棄物の越境移動など、いずれも特定の地域や国家だけでなく、世界共通の問題である。例えば気候変動問題は、大気というそれ自体、地球を1つの単位として容易にイメージを抱きうるものであるが、気候変動問題が国際社会の関心と呼ぶ前から、環境問題を地球全体の課題として受け止め、不可分のものとして考えるべきだとする主張は存在していた。バックミンスター・フラー（フラー 2000）が創唱し、K. ボールディングが同名タイトルの論稿を発表して以来、人口に膾炙するようになった「宇宙船地球号（Spaceship Earth）」というフレーズは象徴的である（Boulding 1966）。1966年にボールディングが発表した論稿は、宇宙船に居住する宇宙飛行士の生活イメージを比喩としながら、地球資源の有限性や汚染排出の限界といった新たな視点に立った経済のあり方を説いたのである。

また、ハーディンの「共有地の悲劇」という論文は、共有地という1つの空間のイメージから出発し、世界人口増加に伴う資源枯渇や環境破壊を論じている（Hardin 1968）。そこでは、村の共同牧草地における牧畜者それぞれが自らの利益のためにとった行動が、全体として環境容量を超えて共有地を消失させてしまう、という論理的帰結が示されたのである⁽¹⁾。個々の人間の利己心に基づく行為が、全体として環境破壊を生むというのである。これらの議論は、当時の人口爆発とも呼ぶべき急速な人口増加や、先進国において共通する形で起こっていた公害問題といった状況を背景としたものであった。地球はそれ自体として「共有地」と呼びうるかもしれないし、大気や海洋など「共有地」の集合としてとらえることもできる。今日の気候変動、あるいは市場のグローバル化にともなって生じる有害廃棄物の越境移動など、地球環境問

(1) ハーディンは、この「共有地の悲劇」に対して、産児制限など強権的な手法に解決法を求めている。これに対して、共有地の管理に必ずしも強力な政治的権威は必要ないことを、過去の幾つかの事例を通じて反証したのが、オストロムの『共有地を統治する（Governing the Commons）』である（Ostrom 1990）。

題を地球という1つの空間単位で考えることはますます重要になっているといえるだろう。

しかし、このような地球環境問題に関する国際社会の関与のあり方、その前提となる国際政治の構図は1つの空間というものとは全く異なったものであった。国際政治は、その名のとおり国家と国家の関係を指し、国家は一定の領域内において自律的で独立した政治的単位である。今日の国家は、領域内における統治の最高性、正統性を有するとみなされ、それ故に国際法の権利主体とされる、いわゆる主権国家であり、国際政治とは、多数の主権国家から成る多元的、分権的なものである。今日地球上全ての陸地やその周辺海域は、17世紀中葉にその原型を遡るとされる主権国家⁽²⁾によって政治的に分割されているのである。主権国家の論理に基づいて考えれば、国家の行動や意思決定を制約する国家より上位の権力は存在しないのである。国家は、自らの領域に関わる限りにおいて汚染防止の義務を持つものであって、それを越えて積極的義務を負うものではない⁽³⁾。

さて、このような国際政治の構図の中で、大気などの環境というものは、どの国家も利用できるが、各々の所有に分割することができないという一種の「公共財」とみなしうる。従って、この公共財を維持しようとする目的のためには、全ての国家が1つとなって協力する、いわゆる集合行為が求められることになる。しかし、公共財は性格上、コストを払わないものの利用を排除することができない。その為、自らはコストを払わず、他のものが払うコストによって維持される公共財の便益だけを享受する、いわゆる「フリー・ライダー」が発生することになる (Olson 1971)。環境問題で考えれば、気候変動のための対策コストを払わない国があったとしても、その他の国々がコストを払って温暖化防止に成功した場合、コストを払わなかった国にも利益が及ぶことになるのである。地球の大気は分割することができないし、特定の国だけ大気の利用を排除することなどできないのである。もしフリー・ライダーが少なれば問題は深刻ではないかもしれないが、その分野で大きな影響力を持つ国がフリー・ライダーとなることを選択したり、皆がフリー・ライダーにならない誰も公共財維持のコストを払わなければ、ハーディンの示唆した悲劇を招来することになるだろう。特に河川、大気などは、公共財・共有地という性格を強く帯び、集合行為問題が生じやすいと考えられる。地球環境問題においては、完全なフリー・ライダーでないとしても、国家が自らの負担は少なく便益を享受したいという選好を持つことは論理的には容易に想定できる。国家間協力が容易に成立しないとすれば、環境は悪化していく一方である。

現実において、国際社会はこれまで地球環境問題に関する多くの国際制度やルールを形成してきた。しかし、地球環境問題に対する国際社会の努力は十分でなく、国際政治の構造に起因

(2) 主権国家の原型が1648年のウェストファリア条約に由来するという、いわゆる「ウェストファリアの神話」について、実際の条約の規定と照らして、近年様々な立場から再検討がなされている (明石2009)。

(3) 国際環境法において、国家の義務は主権国家の領域管理責任、すなわち「…、国家の領域内で行われる活動が外国および外国人に損害を及ぼさないように確保する…」 (松井2010, p. 62) ということからまず出発する。

する国家間協力の成立が困難な中で効果的な制度が形成されていない、という批判が繰り返し表明されてきた。この問題に対して、国際経済学、国際法学、国際関係論の一部の研究者は、強化された国際機関、さらには国家を超えたある種の超国家機関を設立することによって、問題を克服すべきであるという議論を提起してきた。本稿では、これら「世界環境機関 (World Environment Organization)」、あるいは「地球環境機関 (Global Environment Organization)」と呼称される、環境分野における超国家機関の構想に関するこれまでの議論とその可能性について検討することにしたい。超国家機構は、はたして地球環境問題にどのような役割を果たしうるのだろうか。この超国家機構は未だ実現していないし、近い将来に実現する可能性は小さいかもしれない。また、地球環境問題に関する実務家や研究者の間で必ずしも重要なテーマとして扱われてきた訳ではない。しかし、これまでの議論を整理し、検討することを通じて、これまでの地球環境ガバナンス⁽⁴⁾を支える「制度」とそこにおける環境リスクの「管理 (マネジメント)」の課題を浮き彫りにすることができるだろう。まず第1節では、これまで主要なテーマとして語られることがなかった世界環境機関構想をめぐる議論を、地球環境政治への取り組みの歴史の中で検討していきたい。

1 「世界環境機関」構想をめぐる

地球環境問題に対する国際社会の取り組みの歴史は、19世紀の後半から20世紀の初頭まで遡ることができる。1909年の英米アザラシ保護条約、1911年のオットセイ保護に関する条約をはじめとして、すでに第2次世界大戦前から幾つかの環境に関する国際ルールが形成されていた⁽⁵⁾。

しかし、国際社会が地球規模の環境問題に高い関心を寄せるようになったのは、やはり1960年代に入ってからである。日本をはじめとする先進国における深刻な公害問題の発生や、発展途上国における人口増加に伴う環境破壊などへの懸念が表明されるようになったのである。

このような状況の中で、1つの国のレベルを超えた国際レベルにおける公害・環境問題への取り組みを実現させようとする具体的な動きが出てくる。1968年、スウェーデンは環境問題に関する国際会議の開催を提唱する。そして、それは1972年のスウェーデン・ストックホルムにおける「人間と環境に関する国連会議」へとつながっていく。それと呼応するように、同じ時期、地球規模の環境問題に対して、超国家的な機構が必要ではないかという議論が散見するようになる。

管見の限り、その嚆矢に位置づけられるのは、ジョージ・ケナンが1970年に『外交問題 (Foreign

(4) 「地球環境ガバナンス」については、渡邊 2006などを参照。ここでは、「地球環境問題に関する、国家および非国家主体による制度やルールを通じた取り組みの総体」と定義しておきたい。

(5) 地球環境政治の歴史的展開については、Meyer et al 1997、松井 2010, p. 12を参照。

Affairs)』誌に発表した論文である。「封じ込め」政策の提唱者としても知られるケナンは、「不毛の世界を防ぐべく—1つの提案」と題されたこの論文の中で、物理学者をはじめとする科学・技術専門家の結集する行政的機構の必要性を論じた (Kennan 1970)。そして、彼が「国際環境庁 (International Environment Agency)」と呼称する、この行政機構が、各国政府、地域機構や世論に対して、政策な提言の機能を担うことを想定したのである⁽⁶⁾。また、同じように比較的早い時期の議論としては、ILO (国際労働機関) に着目したレヴィーンの論文 (Levien 1972) がある。彼の構想した機関は、国際連合と密接な関係を持った独立した専門機関という性格のものであった。これらは、その後の議論にも通底するような、国家の国益の対立の中でも専門家の知見を活かす行政組織、をイメージしたものであった。それらの構想は、1972年のストックホルム人間環境会議における決定に伴い、設立の運びとなった、UNEP (国連環境計画) という形で部分的には実現を見たといえるだろう⁽⁷⁾。

しかし、UNEP 設立後、地球環境問題への取り組みが進展したかといえばそうではない。ストックホルム会議後、石油危機に伴う先進国経済の不振や、日本の例のように公害問題が技術により「克服」されるとの雰囲気の中で、国際社会の関心は薄れていったのである。

再び世界環境機関をめぐる議論が活発になったのは、ようやく1990年代に入ってからである。この背景には、第1に、環境分野における新たな展開が、従来のUNEPなどの枠組みの再検討を促したことである。1980年代後半から、公害輸出の問題やオゾン層破壊、気候変動、あるいは生物多様性の喪失といった新たな環境問題が懸念される中で、UNEPを含む従来の国際制度の役割が問題になっていた。また、世界172ヶ国が参加した1992年の「環境と開発に関する国連会議 (地球サミット・リオ会議)」において、「持続可能な開発 (sustainable development)」が提唱されたように、開発問題と環境問題を両立させようとする新たなパラダイムが登場する中で、国際機関同士の統合が議論されるようになる。開発を含むような形で環境問題が広くとらえなおされる中で、各国の環境担当官庁に比して必ずしも十分な資源を持っているとはいえないUNEPを改革し強化する必要性が論じられる (図1)。そして、世界環境機関という「大きな」制度構想が語られていくのである。

(6) ケナンは、この機関の設立、財政的支援などにおいて、先進工業国など一部の国々の役割が大きくなることも指摘している (Kennan 1970, p. 410)。

(7) UNEPは、国連連合総会の「補助機関」であって、国連連合憲章第57条の「専門機関」、例えばWMO (世界気象機関)、IMO (国際海事機関)、WHO (世界保健機関) 等とは性格が異なる。補助機関は、国際連合の決議に基づいて設置されたもので、総会への報告義務を有する。これに対して、専門機関は、国際連合とは別に条約などに基づいて設立されたものである。国際連合とは連携協定を介して協力関係を構築するもので、機関としての自律性が高い。

【図1 UNEPおよびアメリカ、ドイツ、日本の環境関係省庁の規模】

	UNEP	EPA (アメリカ環境 保護庁)	BMU (ドイツ連邦環境・生 物保護・原子力安全省)	環境省 (日本)
設立	1972年	1970年	1986年	1971年 (前身・環境庁)
人員	854人* ^{1a} (2014/2015年)	15408人* ^{2a} (2014FY [財政年度])	約1200人* ^{3a} (2014年)	1526名* ^{4a} (2012年度)
予算	6億3100万ドル* ^{1b} (2014/2015年)	82億ドル* ^{2b} (2014 FY)	約3.8億ユーロ* ^{3b} (2014年)	1兆7182億円* ^{4b} (2014年度)

出典: *^{1a, 1b} UNEP “Fact Sheet on UNEP’ S 2014–15 Draft Budget” (http://www.unep.org/gc/gc27/Docs/Note_on_UNEP_Budget_2014-15.pdf) [最終アクセス 2015年2月20日]

*^{2a, 2b} EPA “EAP’ s Budget and Spending” (<http://www2.epa.gov/planandbudget/budget>) [最終アクセス 2015年2月20日]

*^{3a, 3b} BMU ウェブサイト (<http://www.bmub.bund.de/en/bmub/tasks-and-structure/>) [最終アクセス 2015年2月20日]

*^{4a} 総務省統計局ウェブサイト「府省別国家公務員数 (平成12年度～平成24年度)」(www.stat.go.jp/data/nenkan/zuhyou/y2402000.xls) [最終アクセス 2015年2月20日]

*^{4b} 環境省報道発表資料「平成27年度予算案における環境保全経費の概要についてのお知らせ」(<https://www.env.go.jp/press/100374.html>) [最終アクセス 2015年2月20日]

また、もう1つの背景としては、1990年代以降の経済自由化の流れとそれを支える国際制度の形成である。1990年代前半は、グローバル化につながる経済自由化を推進する制度的枠組みが次々に形成された時期である。1992年のマーストリヒト条約の締結に伴うEU（ヨーロッパ連合）の誕生、1993年のNAFTA（北米自由貿易協定）、1995年のWTO（世界貿易機関）の成立など一連の動きは、国境を越えた自由貿易経済圏の構築を加速させるものであった。一方で、これら貿易をはじめとする自由化が経済競争を激化させ、環境規制の緩和や途上国における汚染集約産業の移転⁽⁸⁾を引き起こすのではないかという、環境汚染の増大が懸念された。つまり、「環境」という目的と時に競合する「貿易」分野の国際的取り組みの進展が、地球環境保護や途上国の環境保全を実現するためには、UNEPの予算・人員の拡充、さらには貿易分野におけるWTOのような強力な国際機構が必要ではないかという議論を促すことになったのである⁽⁹⁾。特に貿易分野において、紛争解決に関する司法的機能など従来のGATT（関税と貿易

(8) 環境経済学における「汚染逃避地仮説 (Pollution Haven hypothesis)」の議論である。「汚染逃避地仮説」とは、先進国において環境規制が強化される中で、化学物質の精製など環境汚染が発生しやすい過程を有する産業の競争が低下するため、貿易の自由化とあいまって、相対的に環境規制が緩やかで労働コストの低い発展途上国へ汚染集約的産業が移転していくのではないか、という主張である。「汚染逃避地仮説」については、フラートンらの論稿 (Fullerton 2006) を参照。

(9) GATTやWTOに環境配慮に関する規定がない訳ではない。GATT第20条では、「この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。但し、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段とな

に関する一般協定) に比べて強い権限を持った国際機構が誕生したことは、大きな影響を与えたのである。この時期発表されたエステイヤラングの議論には、こうした問題関心が強く投影されている。

エスティの議論では、新たな環境機関の目的の1つとして、自由化がもたらす環境対応コストの切り下げ競争の緩和が挙げられている (Esty 1994, p. 298)。彼が懸念するのは、自由化が進むことで、汚染排出者が、環境汚染コストを内部化することなく他に転嫁することである。それは、汚染排出者が引き起こした環境汚染のコストを自ら負うという「汚染者負担の原則 (Polluter Pay Principle: PPP)」を困難にする。世界環境機関は、これらの課題に取り組むことが期待されている。

また、ラング (Runge 2001, p. 405) の世界環境機関の議論は、WTOの存在を強く意識したものとなっている。彼が提示した具体的な組織図では、事務局を置くほか、環境に関する多角的委員会を設置し、その下に政府、産業界、環境 (専門家)、NGOのそれぞれの代表を置くものとなっている。また、紛争解決手続きを設置するなどの点でWTOの組織図と似通っている。

さらに、2001年に創刊された学術誌『地球環境政治 (Global Environmental Politics)』の創刊号では、世界環境機関について、モルトケやビアマンが賛否それぞれの立場から論稿を寄せており (Biermann 2001, von Moltke 2001)、ビアマンらはその後も積極的に議論を展開している。

また、この時期は、単に研究者の描く青写真というだけでなく、政治家、実務家からもこの種の機関についての提案がなされた点でも特徴的である。例えば、WTO事務局長であるルジェーロは、1999年のシンポジウムにおいて、世界環境機関の設立に言及している (Ruggiero 1999)。ドイツのコール首相 (当時) も「環境安全保障理事会」の設置を提案し、1997年の国際連合総会において、ブラジル、シンガポール、南アフリカとともに共同で決議を提出している。フランスのシラク大統領 (当時) も国際自然保護連合 (IUCN) の会合において演説し、世界的な機構の必要性に触れている (Biermann 2000, p. 24)。

これまで整理してきたように、世界環境機関構想については長い間に渡って多様な議論が交わされてきた。一口に環境問題に関する国際的な機関といっても、その中身は論者によってかなり異なる。一連の議論について、例えばロードフォークとウェイリーは、モデルとしている機関、決定ルール、紛争解決、UNEPとの統合など7項目に即して、それまでの議論を整理している (Lodefalk and Whalley 2002)。

ロードフォークをはじめとして、これまでの議論を整理したものは少なくないが、中でもビアマンの整理は示唆的である。彼は、世界環境機関をめぐる議論をプラグマティックなアプロー

のような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする…」とされ、B項 (「人、動物又は植物又は健康の保護のために必要な措置」) G項 (「有限天然資源の保存に関する措置。但し、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」) がその例外とされている。また、WTOでは、設立に合わせて、多国籍環境条約との調整も含めてCTE (貿易と環境に関する委員会) が設置されている。

チとラディカルなアプローチとに大別している (Biermann 2006, p. 251)⁽¹⁰⁾。ビアマンによれば、プラグマティストと呼称すべき議論は、UNEPを単なる国際連合の1つのプログラムから完全な国際機関へアップグレードすることによって、環境保護の利益を強化する一方で、環境分野ごとに活動している現在の専門機関にそった分権的で争点特定の国際環境レジームの現状を維持することを主張してきた。

これに対して、ラディカル・アプローチは、WMO (世界気象機関) のような機関を廃止し、例えば貿易制限を伴うような強制力を持つ新たな機関を創設すること、もしくはUNEPの権限を新たな機関に移譲することを議論してきたのである。例えば、国際法の立場から議論したパーマーは、ILOをモデルとしながら、2/3の多数決による意思決定手続きや紛争解決機能を持たせることを提案している (Palmer 1992)。

このビアマンの区分は、あくまで理念型であって、厳密に分けられるものではない。様々な提案がなされているが、明確にそれぞれに対応する形で議論、応答がなされている訳でないし、提案されている機構の中身や権限の強さについても必ずしも明確に言及されている訳でない。そのような限界はあるが、本稿ではビアマンの議論の区分にある程度従って、以下の第2節、第3節において、それぞれの世界環境機関構想で想定されている機能に焦点をあてて考察することにしたい。これらの異なるアプローチに基づいた世界環境機関を想定した場合に、現在の環境ガバナンスのどのような課題の解決に資するものとなるか、そして逆にどのような課題を包含しているのか見ていくことにしよう。

2 「調整者」としての世界環境機関

本節では、前節で言及したプラグマティストのアプローチに立脚した世界環境機関を想定した場合に、その機関に期待される役割について考えていきたい。プラグマティストが想定する国際機関は、UNEPなどの権限を強化するなど、既存の国連の環境関連機関を強化していく方向性の延長線上に位置づけられ、多国間条約形成に関わる意思決定などに関する国家の権限に大きな制約を課すことは想定しない。ここでは、現行WTOの権限を超えない国際機関を想定している議論を取り上げることにする。このような機関は、現在の地球環境ガバナンスの課題に対してどのような役割が期待できるのであろうか。以下では、地球環境ガバナンスの現状に即して検討していこう。

環境ガバナンスの第1の特徴は、分権的で多元的な制度の併存という点である。現在、環境分野に関する多国間条約の数は、地域レベルのものを含めると、数百に上るとされる。代表

(10) シモニス は、「世界環境機関」の議論を「ヒエラルキー型」と「水平型」と区別している (Simonis 2002)。本稿の依拠するビアマンの区分と内容的に重なるが、「超国家 (権力) 機関」という本書のテーマを意識し、「世界環境機関」が現状の制度をどの程度改革することを意図しているのかを強調する意味で、「プラグマティック」「ラディカル」の区分に倣った。

的なものを挙げれば、気候変動分野においては気候変動枠組条約があり、オゾン層破壊に関してはウィーン条約、有害廃棄物の越境移動に関してはバーゼル条約などが締約され、制度形成が進展してきた。さらに、地域レベルにおいては、ヨーロッパを中心とした長距離越境大気汚染防止条約（LRTAP）などがある。このように分野ごとに各々制度形成が進むことは、一見合理的なように思えるが、多くの問題をはらんでいる。

第1に、制度間の「重複」⁽¹¹⁾の問題である。地域レベル、国際レベルにおいてそれぞれ形成された国際ルールは、国家に対する義務や責任の程度が異なる。さらに資金、技術協力などの面において条件が異なるものも多い。その結果、国家はより負担が少なく利益が得られるような制度を選択することも可能となる。制度が形成される背景が異なっていたとしても、制度間に一貫性が担保されていなければ、環境政策の実効性という点で問題となる。また、それぞれの制度が、専門家などの人的資源や財政的な支援を必要するという問題もある。これらの機関の上部組織としての世界環境機関が成立することによって、これらの重複した組織の統合、再編などの「調整」を進めることができると考えられる。

これに関連して、第2に、制度間の「協力」の問題がある（Biermann 2005, pp. 120–124）。多国間環境条約は、対象とする問題領域を前提としているが、それが閉鎖的、自己完結的なものであることは稀である。環境問題が貿易、労働といった他の領域の問題と密接に関連しているというだけでなく、環境問題自体もその下位領域において相互に関連している。例えば、オゾン層保護の問題と気候変動の問題である。オゾン層を破壊するフロンガスについては、1987年のモントリオール議定書によって生産、使用が部分的に制限されることになった。その後、従来のものに比べ、オゾン層に与える影響が小さいとされる、いわゆる代替フロンの使用が増大することになった。しかし、この代替フロンは、地球温暖化への寄与度が高いことが判明し、現在、オゾン層レジームと地球温暖化レジームの間で協力した取り組みが行われつつある（Oberthür and Gehring 2006）。この問題は、現状では相互の制度が直接にやり取りしながら、協力関係を構築しているが、専門性をもった両者を媒介する機関が成立すれば、情報共有も容易となり、このような「調整」において重要な役割をはたしうるのであろう。

第3に、制度への「参加」の問題がある。現在、多国間環境条約の行政組織を見てみると、各々の条約の事務局の所在地が異なっている。例えば、気候変動枠組条約はドイツ・ボンに事務局が置かれているし、有害廃棄物に関するバーゼル条約は、スイス・ジュネーブに事務局がある。さらに、締約国の意思決定の場である条約の締約国会合は、毎年、世界中の様々な都市で開催されている。各国は、これらの会合に一定数の自国の代表を派遣しており、一連の会合全てに参加する経済コスト、社会コストは非常に大きいものとなっている（Elliott 2005, p. 37, Biermann 2006, p. 252）。参加にあたっては、専門家や行政官といった人的資源の側面、意

(11) 国際環境法において、この種の条約間の重複や矛盾、欠陥は「条約渋滞（Treaty Congestion）」とも呼ばれている（松井2010, p. 33）。

思決定に必要な情報の収集、分析といった知的資本などが必要とされるのであり、参加国、特に発展途上国にとっては大きな負担である。ある種の専門機関として、資金、人材を大幅に拡充させた世界環境機関は、機関自らが多国間環境条約の締約国会合を開催する能力を備えることで⁽¹²⁾、特定の都市における集約的な国際会合の開催や、全ての締約国にアクセス可能な科学的データを提供することで、発展途上国をはじめとする各国の参加コストを逡減させることができるかもしれない。

さて、地球環境ガバナンスに関する第2の特徴は、「開発」、もっと言えば発展途上国への配慮が各制度に埋め込まれていることである。「環境」と「開発」の問題は、1972年のストックホルム会議以来、先進国と発展途上国の間で最も重要なテーマであった。環境配慮は最も優先される事項であるか、環境問題は「開発」による経済発展の後に取り組むべき課題であるか、という対立は、現在でも続いている。しかし、1987年にブルトラント委員会の報告書『われら共有の未来 (Our Common Future)』(The World Commission on Environment and Development 1987)で提唱された「持続可能な開発」の考え方が登場する中で、先進国、発展途上国がともに地球環境問題に取り組む大きな方向性が見られるようになってきている。「現在世代が、将来世代の利益や要求を充足する能力を損なわない範囲内で環境を利用し、必要を満たす開発」(ibid 1987, p. 43)と定義された「持続可能な開発」の概念は、先進国がこれまで行ってきた「開発」を環境容量の限界を超えるものとして反省を迫ったのである。「開発」をめぐるある種のパラダイム変化の中で、地球環境問題に対して主権国家に同等待の義務を負わせるような形でない方向性が現れている。すなわち、「共通だが差異ある責任」という形で、気候変動のように各国に共通して脅威となる問題に対して先進国がより大きな責任を負担するようになってきている。気候変動に関する京都議定書が、先進国にのみ数値目標を課したことはその典型である。また、発展途上国が、経済的能力の不足のために条約で定められた義務が履行できない場合等の対応として、世界銀行、UNDP (国連開発計画)、UNEPの3実施機関による共同運営によるGEF (地球環境ファシリティ)⁽¹³⁾を設立し、地球温暖化対策プロジェクトなどの支援を行っている。しかし、このような仕組みも十分でないという批判がなされている。

ここで指摘されるのが、GEFの運営の問題である。UNEPおよびUNDP、世界銀行の3つの機関によって担われているが、資金拠出の割合や世界銀行の影響力など、「北」の国々の影響が大きいと懸念されている (Newell and Whalley 1999, pp. 16-17, Young 2002, Biermann 2005, pp. 125-126)。この問題に対して、プラグマティックな世界環境機関を想定するピアマンは、こ

(12) 地球環境機関に懐疑的な議論の中でも、多国間環境条約の共同事務局の設立に言及するものもある (von Moltke 2005, pp. 179-80)。

(13) GEFは、①地球温暖化の防止、②生物多様性の保全、③国際水域汚染の防止、④オゾン層保護、⑤土地劣化(砂漠化・森林減少)、⑥残留性有機物質(POPs)などの分野を対象としている。第6フェーズ(2014年7月-2018年6月)において、GEFの資金規模は44.6億ドルとなっている (<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/2014004115JPNjpn001.pdf>, p. 6.)。[最終アクセス2015年2月20日]

の機関が「南」の途上国に対する財政的技術的な移転を改善させることができると主張する (Biermann 2005, p. 126)。彼の構想では、世界環境機関には多国間環境条約をはじめとする諸制度の資金援助の仕組みを調整する役割が期待され、財政移転などの履行に関する発展途上国のプレゼンスを強化した機関とすることを予定している。

以上、現状の多面的な制度配置を踏まえた、世界環境機関の役割を検討してきたが、これらの議論は、いわば「調整者」としての世界環境機関を想定したものと言えるだろう。制度間の齟齬、国際制度に対する国家の参加、国際制度に参画した国家群の利益の代表性、権限の公正な配分、といった問題に対して、世界環境機関が「調整者」に相応しい権限と資源、専門能力を持つことが予定されている。

では、このような超国家機関の限界は何であろうか。それは、構想されている世界環境機関が、依然として国家のコミットメントに相当程度依存せざるをえない点である。繰り返しになるが、プラグマティストの想定するイメージによれば、世界環境機関は「調整者」と位置付けられる。強制力を持たない仕組みでは、環境法・規範形成に関わる「決定」および「履行（実施）」の段階で現在の地球環境ガバナンスが抱える課題を解決することができないだろう。

まず「決定」の段階を考えると、国家間の政治的合意が形成されない場合に、世界環境機関は、どの程度環境政策を前進させていくことができるだろうか。プラグマティストに位置づけられる議論では、上位機関としての世界環境機関の意思決定手続きは、全会一致もしくはコンセンサス方式をとるものと考えられている。この場合、現在の多国間環境条約交渉と同じく、多数意思の形成に関して困難に直面するであろう。

次に、環境に関する国際的ルールの「履行」を考えてみよう。プラグマティストの議論では、制裁措置などを課すことで、国家に多国間環境条約など環境に関する規範を遵守させることを想定していない。むしろ、発展途上国などの能力構築などによって、環境保護の取り組みを前進させていくアプローチを採用している⁽¹⁴⁾。しかし、ここにはいくつかの問題がある。第1に、世界環境機関の財政的基盤を拡大しても、なお発展途上国に持続可能な開発を実行する能力構築に足るものを備えることはできないであろう。多くの国で同時に持続可能な開発を進めるために、巨額の予算が必要なのである。第2に、これらの議論では、基本的に国家を単位とするものであるが、環境問題の解決のために国家内の地域レベルや共同体レベルでの取り組みが重要である。

ニューメイヤーは、気候変動など4つの分野について、各国の批准状況を検証し、その結果、民主主義国の方がよりコミットメントが強いことを指摘したが (Neumeyer 2002)、環境政策や

(14) シェイエスらは、国家の国際ルール「遵守」への対応について、「制裁モデル」と「管理モデル」という2つのアプローチがありうると指摘している。前者は、不遵守が国家の意図的な行為によるものにとらえ、それを防ぐために罰則など制裁を必要とするという考えである。後者は不遵守が国家の意図的な行動ではなく、国際制度および国家の管理・行政上の問題にあるとし、行財政支援を通じて国家の遵守する能力を高めていくことが重要であると主張する (Chayes and Chayes 1995)。

規範の実現は、国家体制や政治過程など国家のあり方に大きく関連している。世界環境機関はこういった国家レベルの問題を等閑視してよいのか、そうでないとしてもどこまで関与すべきだろうか。

国家によって意思決定がなされた事項を効率的に実行する上においては、この種の機関は大きな役割を果たしうるだろう。しかし、国家という枠組みが環境規範の浸透を阻害している部分もある。これらの限界を超えて、実効性のある環境政策を推進するためには、さらに権限を強化した機関が望ましいのではないか。ラディカルなアプローチは、このような観点から議論されているものである。次節では、このラディカルな立場を検討することにしてしよう。

3 「統合」機関としての世界環境機関

本節では、より集権的な世界環境機関の成立を見たとして、想定される役割期待とそれに伴う課題について考えていくことにしたい。明確な区分は難しいが、ここではWTO、あるいはそれ以上の権限を有し、環境問題に隣接する政策分野まで含むような機関を想定するものをラディカルな論者たちと位置づけて考えることにしたい。

プラグマティストが想定するように予算や人員を拡充させるだけでなく、ラディカルなアプローチは、世界環境機関を主権国家の権力に制約を加える機構として想定する。このようなラディカリスト達の世界環境機関は、地球環境ガバナンスの課題をどう解決しようとしているのだろうか。

まず制度の多元化について、ラディカルなアプローチはその対象も範囲は広く、関連する諸制度を単に「調整」するだけでなく「統合」することで、現状の地球環境政治が直面している課題を解決しようとするのである。これらの特徴に鑑みると、本書にいう「超国家（権力）機関」のイメージに近似している。

第2節で触れた地球環境ガバナンスに関する特徴の2点目とも関連するが、特に「環境」と「開発」の問題を関連づける文脈の中で、これら分野の機関の「統合」の議論が散見する。例えば、スティーブンスは、UNEPとCSD（持続可能な開発委員会）の上に、世界環境機関を設置すべきとしている（Stevens 1993, pp. 41-43）。また、シモニスは、環境と開発に関する国際制度を統合した世界環境開発機関の創設を提唱する議論を提起している（Simonis 2002）。開発と並んで貿易分野の機関との関連を意識した議論もある。「環境」と「貿易」をめぐる紛争とは、ある国が環境政策をとったことに対して他国が貿易ルール違反として反発して対立する事例である⁽¹⁵⁾。「貿易」に関しては、既にWTOという存在があるため、機関同士の統合はあま

(15)「環境」と「貿易」の対立については、海洋哺乳類保護法（1972年）に基づいて、アメリカがイルカを傷つける漁法を行っているメキシコからのマグロの輸入を制限したことについて、メキシコがGATT（当時）規定に違反すると提訴した事例などが有名である。また、環境保護の観点から多国間環境条約がある特定の品目についての国際取引制限に言及していることについて、WTOの規定に抵触しないかという問題がある。

り議論となっていない。ただ、「環境」と「貿易」の対立を解決する紛争解決メカニズムが論じられている (Esty 1994, Ruggiero 1999)。

さて、次にプラグマティックなアプローチにおける限界をどう乗り越えようとしているのかについて見ていこう。ラディカルなアプローチは、地球環境問題において事実上の拒否権を持つ主権国家に対して、その拒否権に左右されず、環境政策を推進していくために、国家の行動を制約し干渉することまで踏み込んだ議論を展開している。そこでは、政策決定に関する権限や制裁措置の発動など環境に関する国際ルールの遵守・履行を強制しようとするような自立的で集権的なものを想定する。

まず「決定」に関して言えば、国家間の政治的合意に基礎をおいて、機関そのものの自立的な意思決定の範囲が限定されていたプラグマティックなアプローチに対して、ラディカリストは、国家間協力に関する議論が停滞していても、環境問題への取り組みを前進させることを企図している。このような「決定」の問題について積極的に論じているのが、ラディカリストの大きな特徴である。例えば、先に言及したパーマーの議論では、世界環境機関が2/3の多数決という意思決定方式を備えることを想定している (Palmer 1992)。この2/3という数字はきわめて高いハードルであるが、この場合、必ずしも全ての国の合意が得られなくても一定程度のルール形成が可能となるかもしれない。近年の気候変動問題への取り組みを見てみると、国際社会は2012年に京都議定書の第1約束期間が終了した後に次の枠組みを成立させることができなかった。また、今日の地球環境問題の1つの大きな画期となったりオ会議から20年ということで開かれた「リオ+20」も、各国首脳に参加は少なく低調に終わった。「強い」世界環境機関は、単なる宣言ではなく環境問題に関する実際的な決定を積み重ねることで、地球環境問題への取り組みを着実なものとするができるかもしれない。

第2に、この立場によれば世界環境機関は、環境政策の「履行」という点でも積極的な対応を取ることを予定している。現在の国際社会のあり方においては、特定の国が国際ルールや国際規範に違反した場合でも制裁を課すことは一般に予定されていない。特に環境問題においては、上述したように「公共財」という性格が強いため、違反行為に対する制裁は困難である。気候変動に対する取り組みを怠ったからといって、大気の利用を制限することはできないのである。仮に、環境利用以外の制裁を加えようとしても、国際社会に制裁を実施する権力を持った機関は存在しない。また、多元的な国際社会では、どの程度の制裁を加えるべきか、という集合的意思を形成するのも容易ではない。また、「遵守」の有無を確認することも簡単ではない。それを認定するデータや監視のメカニズムが要請されるからである。多国間環境条約において、その試みが存在しなかった訳ではない。気候変動に関する京都議定書においては、第1約束期間における温室効果ガス削減目標の不遵守が認定された場合、京都メカニズムと呼ばれ

例えば、ストックホルム条約 (POPs) は、附属書に規定する物質の製造・使用および輸出入を厳しく禁止している。これらの問題については、ギャラハー (Gallagher 2008) などが多角的に検討している。

る排出権取引などへの参加資格が停止される。また次の期間における削減目標が1.3倍になるというペナルティー⁽¹⁶⁾が規定されていた。また、不遵守の認定手続きについても、気候変動分野だけでなく、有害廃棄物に関するバーゼル条約などにおいても仕組みが形成されている(柴田2003)。ラディカルなアプローチの議論は、必ずしもこの現実の動きと対応したものではないが、不遵守に明確かつ強制性を有した志向性を見て取ることができる。

環境に関する国際規範の遵守について、制裁措置を取りうる機関であれば、世界的な環境問題への取り組みに対する国家の協力を確保する余地が広がると想定される。世界環境機関は、条約の履行について各国の行動をモニタリングする機能を備えるものとされ、また各国が報告を提出することが求められることになる。地球環境問題への取り組みに対する財政的支援という利益と、制裁を受けることによる経済的および国際社会における評価の低下という不利益と、その両者の考量に立てば国家は環境に関する国際的な規範を遵守することを選択する可能性は高くなるかもしれない。

このようにラディカルなアプローチは、集権的な「統合」を通じて問題の解決を図るという点で特徴である。

このラディカル・アプローチに対しては、現実的ではないという批判がなされる(Simonis 2002, p. 31)。確かに近い未来に強力な世界環境機関は実現しないかもしれない。しかし、ここでその批判を繰り返すつもりはない。このアプローチが実現するか、という問題と、このアプローチによって地球環境問題の解決につながるかどうか、という問題は分けて考える必要があるだろう。その上で留意すべき点は、この世界環境機関の実現が他方で新たな問題を生み出すことである。集権的で包括的な世界環境機関の誕生は、これまであまり顕在化しなかった地球環境ガバナンスの問題を浮き彫りにすると考えられる。

第1に、多くの分野を包摂し権限が大きくなれば、その機関における意思決定と代表性の問題が生じる。EUに関して指摘されるような「民主主義の赤字(democratic deficit)」の問題である。各国の代表から成るような立法機関が存在しない、あるいは十分な権限を持たない場合、事務局を中心とした執行部が意思決定の中心となり、国家さらに市民の意思が反映されないという懸念が生じる。

第2に、これに関連して、より強い権限を持った専門機関において、「参加(包括性)」をどう確保するかという問題である。多くの環境問題の議論や取り決めが、個別の条約の交渉や制度ではなく、世界環境機関を中心として行われるならば、NGOをはじめとするステイクホルダーをどう包摂するかという問題を等閑視することができない。例えば、ラングの構想では、その構成員として政府代表、産業界代表、NGO代表を想定している。しかし、この機関に代表を送り込む、産業界やNGOなどは、資金力や高い専門知識を持ったエリートに限定されてしまう可能性がある。国家アクターだけでなく、非国家アクターを包摂する多様な意思決定の

(16) 2001年7月(第7回締約国会合)のマラケシュ合意。

在り方（「マルチステイクホルダー・プロセス」）が問われることになる。

第3に、民間主導の「プライベート（民間）・レジーム」との関係（Pattberg 2007）とどのような関係を構築していくかが問われることになる。現在の地球環境ガバナンスにおいて、民間ルールの役割は非常に大きくなっている（Green 2013）。例えば、森林分野におけるFSC（森林保護協議会）や、工業製品など環境配慮設計に関しては、ISO（国際標準化機構）がその代表例である。巨大な機関が誕生したときに、これらの民間の国際制度と十分な対話の上にパートナーシップを築くことができるだろうか。「パブリック（公的）」な国際機関が全てに関与することはできない以上、民間の制度やルールがどのように環境政策に貢献するのか、「プライベート・レジーム」にどこまで権限や役割を委ねるかを検討していく必要がある。

いずれにせよ、強力な世界環境機関は、現在の地球環境ガバナンスにおいて指摘されている「アカウントビリティ」や「透明性」（Gupta and Mason 2014）の問題がより深刻な形で現出すると考えられる。

おわりに—超国家環境機関の可能性と課題とは

以上、本稿では、プラグマティックおよびラディカルな2つのアプローチに沿う形で、世界環境機関構想を検討してきた。

世界環境機関は、地球環境問題をめぐるこれまでの歴史、あるいは実務家、研究者の議論を見ても、必ずしも主要なテーマとなつてこなかった。この背景には、実現可能性についての見方が大きく影響している。特にラディカルなアプローチについて言われることが多いが、そもそもモルトケが言うように、単に汚染規制にとどまらない開発や貿易とも関連するという環境問題の特質を考えると、対象とすべき問題を特定できない中で、制度だけを先行して形成するのはきわめて困難であるという側面があり、世界環境機関構想を「不可能についての制度」という指摘も至当であろう（von Moltke 2001）。

しかし、にも関わらず現状の環境ガバナンスの課題を克服し、実効的な環境政策の形成につながる1つの方途として、これまで幾度と無く検討されてきた歴史がある。地球環境ガバナンスをより実効的なものとし、地球環境問題への取り組みを漸進的であっても停滞させることなく進めていく上で、世界環境機関というアイディアは捨て難い魅力があることも認められて良いであろう。

さて、本稿では、世界環境機関構想のそれぞれ個別の論点について論じてきたが、最後に、この構想をめぐる議論に集約的に現れている地球環境ガバナンスの方向性、バイアスについて指摘しておきたい。

世界環境機関構想における中心的な議論は、環境問題の解決に不可欠な科学的知見を集積し、多元的な国際環境制度を調整、管理することを通じて、これまでのあり方に比べて効率的な環境ガバナンスを構築しうるのではないかという点である。この議論は、強く管理的思考に傾

斜したものである。

世界環境機関構想では、環境問題をリスク管理の問題に還元している傾向が強いが、ここで欠落しているのは、科学者・専門家の持つ規範性である。国家が国益に基づいて合理的に行動するという議論に対して、科学者コミュニティやその政策ネットワーク（「認識共同体」）による環境リスクの指摘が国家の行動変化を促す理論的可能性を指摘したハースの議論がある（Haas 1990）。そして、世界環境機関構想をめぐる議論も、この説明図式に則っている。すなわち、国際制度が強化され、科学者あるいは専門家の発言力が高まれば、科学的知見がより浸透し、経済的な観点で国益をとらえがちな多くの国家の行動が変化し、環境問題への取り組みが進むのではないかと想定している。しかし、リトフィンも指摘するように「認識共同体」の抱懐する一定の価値観や規範がある（Litfin 1995）。そのため、世界環境機関という環境問題の正統性を背景に、発展途上国の実情に合わない特定の価値や規範を一方向的に押し付けることになるかもしれない。例えば、世界銀行が現在行っている融資の際の環境影響評価も、環境への配慮という価値の正統性故に拒否することは困難である（ゴールドマン2008）。しかし、それは先進国や国際機関から見た「環境」の価値であって、発展途上国や現地の人々が考える「環境」とは必ずしも一致しないであろう。

しかし、環境リスクについては、科学的にどのような水準であれば危険が健在化するのかを評価し、基準点を決定するリスク決定者（評価者）が、そのリスク評価の影響を受ける被決定者の状況をどこまで踏まえるべきかについて大きな問題がある。専門家がリスクを特定化し、そのリスクに対処していくという科学的管理手法がどこまで有効なのか、むしろ地域の伝統的な手法の方が効果的ではないか、あるいは環境問題に対処する主体の能力を高めることの方が重要ではないか、といったリスク判断の前提となる考え方が問われることになる。もし世界環境機関が成立すれば、このような環境的価値の正統性を背景とした特定の知の体系を推進する権力性についての問題が顕在化することも、ありえない懸念ではないだろう。さらに世界環境機関などが推進する環境政策のみが、環境保護のあるべき姿ではない。世界環境機関をめぐる議論が、地球環境ガバナンスという文脈で語られる以上、行政的な「管理」の発想から離れることはできない。しかし、その「管理」を強化するという方向性が、より良い地球環境をまもっていく唯一の方途でないことも忘れてはならないであろう。

* 本章は、科学研究費助成事業・若手研究B（課題番号24730145）「環境規格の国際標準化をめぐるガバナンス研究」の成果の一部である。

参考文献

- 明石欽司 2009 『ウエストファリア条約—その実像と神話』慶應義塾大学出版会。
 ゴールドマン、マイケル 2008 『緑の帝国—世界銀行とグリーン・ネオリベラリズム』京都大学学術出版会。
 柴田明穂 2003 「バーゼル条約遵守メカニズムの設立—交渉経緯と条文解説」『岡山大学法学会雑誌』第52巻

4号、47-103頁。

フラワー、バックミンスター 2000『宇宙船地球号操縦マニュアル』ちくま学芸文庫。

松井芳郎 2010『国際環境法の基本原則』有信堂。

渡邊智明 2006「地球環境ガバナンスの「空間」と「時間」」出水薫・金丸裕志・梶島洋美・八谷まち子編『先進社会の政治学』法律文化社、174-197頁。

Biermann, Frank 2000 “The Case for a World Environmental Organization,” *Environment: Science and Policy for Sustainable*, Vol. 42 No. 9, pp. 22-31.

Biermann, Frank 2001 “The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization: A Commentary,” *Global Environmental Politics*, Vol. 1 No. 1, pp. 45-55.

Biermann, Frank 2005 “The Rationale for a World Environment Organization,” in Frank Biermann and Steffen Bauer, eds. *A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate, pp. 117-144.

Biermann, Frank 2006 “global governance and the environment,” in Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler and Dimitris Stevis, eds. *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, Palgrave Macmillan, pp. 230-256.

Boulding, K.R. 1966 “The Economics of the Coming Spaceship Earth,” in H. Jarrett, eds. *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins University Press, p. 3-14.

Charnovitz, Steve 1993 “A World Environmental Organization,” *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 27 No. 2, pp. 321-357.

Chayes, Abraham and Antonia H. Chayes 1995 *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press.

Elliott, Lorraine 2005 “The United Nations’ Record on Environmental Governance: An Assessment,” in Frank Biermann and Steffen Bauer, eds. *A World Environmental Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate, pp. 27-56.

Esty, Daniel C. 1994 “The Case for a Global Environmental Organization,” in Peter Kenen, ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Breton Woods*, Institute for International Economics, pp. 287-309.

Fullerton, Don., ed. 2006 *The Economics of Pollution Havens*, Edward Elgar.

Gallagher, Kevin P., ed. 2008 *Handbook on Trade and Environment*, Edward Elgar.

Gupta, Aarti and Michael Mason, eds. 2014 *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives*, The MIT Press.

Green Jessica 2013 *Rethinking Private Authority: Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*, Princeton University Press.

Haas, Peter M. 1990 *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press.

Hardin, Garrett 1968 “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol. 162, pp. 1243-48.

Kennan, George F. 1970 “To Prevent a World Wasteland: A Proposal,” *Foreign Affairs*, Vol.48 No. 3, pp. 401-13.

Levien, Lawrence D. 1972 “A Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience,” *George Washington Law Review*, Vol. 40, pp. 464-495.

Litfin, Karen T. 1995 *Ozone Discourse: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Columbia University Press.

- Lodefalk, Maguns and John Whalley 2002 "Reviewing Proposals for a World Environmental Organization," *The World Economy*, Vol. 25 No. 5, pp. 601-17.
- Meyer, J.W. et al. 1997 "The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990," *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 623-651.
- Neumeyer, Eric 2002 "Do Democracies Exhibit Stronger International Environmental Commitment? A Cross Country Analysis," *Journal of Peace Research*, Vol. 39 No. 2. pp. 139-164.
- Newell, Peter and John Whalley 1999 "Toward a World Environmental Organization?" *IDS Bulletin*, Vol. 30 No. 3, pp. 16-24.
- Newell, Peter 2002 "A World Environmental Organization: The Wrong Solution to the Wrong Problem," *The World Economy*, Vol. 25 No. 5, pp. 659-671.
- Oberthür, Sebastian and Thomas Gehring 2005 "Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization," in Frank Biermann and Steffen Bauer, eds. *A World Environmental Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate, pp. 205-34.
- Oberthür, Sebastian and Thomas Gehring, eds, 2006 *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, The MIT Press.
- Olson, Mancur 1971 *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Palmer, Geoffrey 1992 "New Ways to Make International Environmental Law," *American Journal of International Law*, Vol. 86 No. 2, pp. 259-283.
- Pattberg, Phillip H. 2007 *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environmental Sustainability*. Edward Elgar.
- Peterson, Wesley E. 2000 "The Design of Supranational Organizations for the Provision of International Public Goods: Global Environmental Protection," *Review of Agricultural Economics*, Vol. 22 No. 2, pp. 355-369.
- Ruggiero, Renato 1999 *Opening Remarks to the High Level Symposium on Trade and Environment*, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/hlstat_e.htm (最終アクセス 2015年2月20日)
- Runge, Ford C. 2001 "A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System," *Journal of World Trade*, Vol. 35 No. 4, pp. 399-426.
- Simonis, Udo E. 2002 "Advancing the debate on a world environmental organization," *Environmentalist*, Vol. 22 No. 1, pp. 29-42.
- Stevens, Candice 1993 "A GATT for the Environment: Options for a Multilateral Environmental Organization," *Ecodecision*, No. 8, pp. 41-43.
- The World Commission on Environment and Development 1987 *Our Common Future*, Oxford University Press. (環境と開発に関する世界委員会 1987 [大来佐三郎・監修] 『地球の未来を守るために』 福武書店。)
- von Moltke, Konrad 2001 "The Organization of the Impossible," *Global Environmental Politics*, Vol. 1 No. 1, pp. 23-28.
- von Moltke, Konrad 2005 "The Case against a World Environment Organization: Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization," in Frank Biermann and Steffen Bauer, eds. *A World Environmental Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate, pp. 175-204.
- Young, Zoe 2002 *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environmental Facility*, Pluto Press.

世界政府の感染症対策 —人の移動をめぐる国境のジレンマ

小松 志朗

はじめに

本章の目的は、仮定の超国家権力（世界政府）の感染症対策を構想し、その予想される課題を明らかにすることである。感染症対策とひとくちについても中身は色々あるが、ここでは特に人の移動の管理に注目したい。感染症が人間界で広がるのは、本来は動物（自然宿主）の体内にいるウイルスや細菌が何らかの理由・経路で人間の体内に入り込み、その人間が移動するからである。つまり感染症は人の移動を媒介にして流行する⁽¹⁾。従って、感染症対策において人の移動の管理は重要な要素となる。では、将来もし世界政府という形でグローバルな超国家権力が誕生したら、その管理はどのようになされるのか。既存の主権国家や国際社会が現実には直面しているものとは違う課題が、そこには生じるのか。

われわれがいま暮らしている現実の世界は、陸も海も国境という人為的な境界線によって各国の領域に分割されている（ただし、公海や南極大陸など、特定の国家に属さない領域も一部残っている）。言い換えれば、国境に囲まれた自分だけの空間をもつ主権国家が複数並存し、それらが寄り集まって一つの世界を作り上げている。いわゆる主権国家体制である。しかし同時に、日々多くの人間が国境を越えて移動しているのも事実である。国境を越える人の移動は古くからあったが、やはりそれが飛躍的に増えたのは20世紀後半だろう。その理由や契機は様々だが、代表的なものの一つに挙げられるのは飛行機の登場、あるいは航空網の発達である。平野が言うように、「ヒトの国際移動が急に容易になったのは、1970年にジャンボ・ジェット機が民間航路に就航するようになったからである。ジャンボ・ジェット機によってヒト（およびモノ）の大量輸送が可能になり、われわれはかつてと比較にならないほど安い運賃で国境を越えて往来できるようになった。国際観光客、そして外国人労働者にさえも見られるよう

(1) 感染症には、例えばデング熱やジカ熱など動物を媒介にして感染が広がるものもあるが、その場合にも人の移動が感染を広げる媒介（の一つ）になることは変わらない。本章では人の移動が主な媒介となるケースを念頭に話を進める。

に、簡単に国際的な往復旅行をすることができる⁽²⁾。実際、今日の世界の全人口のうち移民の占める割合は約2～3%で安定しており、その絶対数はこの四半世紀で2倍に増えたといわれる⁽³⁾。

このように、今日ますます多くの人間が国境を越えて移動するようになっている。そのことは主権国家体制にとって、あるいは個々の国家にとって、政治的に重要な問題をはらんでいる。なぜなら、国家は自分の領域の平和と繁栄を確保するために、国境を越える人の移動を管理しなければならないからである。岩下は「ボーダースタディーズ（境界研究）」という新しい研究分野を概説する論文において、先行研究を参照しつつ国境問題の解決プロセスは「位置取り→確定→画定→管理」の4段階に分けて考えられると説明したうえで、こう述べる。「ここで重要なのは管理という課題設定であろう。それは、いったん国境線が引かれれば終わりではないということを示唆する。狭義の国境問題が解決した後こそ、むしろ隣国との真のつきあいが始まるのであり、その国境をどう維持し、物流と人の往来を管理するかが議論の対象となる⁽⁴⁾」。人の移動が増えればそれだけ管理の負担も増えるし、そこには（隣国のみならず）他国との関係もからんでくる。その意味で、グローバルな人の移動の増加は主権国家（体制）への挑戦ともいえよう。移民問題を研究するカースルズ（Stephen Castles）とミラー（Mark J. Miller）も、次のように述べている。「移民の時代の典型的な特徴は、国際移民による国家主権、とりわけ国境を越える人の移動を規制する国家の能力への挑戦である。非正規（非登録、あるいは不法とも呼ばれる）移民の規模は全世界でかつてないほど大きくなっている。逆説的に、国家による移民規制のための努力もこれまでにないほど多くなされるようになって⁽⁵⁾」いる。鈴木も次のように述べる。「一定の地理的範囲を暴力の独占によって実効支配し、その領域における安全保障を担うことが国家の役割であり、国境はその支配領域の境界を示すものであった。その役割はグローバル化した世界においても重要な意味を持っている。／しかし、グローバル化に伴う人の移動の活発化によって、軍事的な意味よりも、移民に対する国民国家としての秩序を維持するための仕組みとして、その重要性が増している⁽⁶⁾」。移動する人間とそれを管理しようとする国家の間で日々繰り広げられる攻防は、現代世界の重要な側面の一つなのである。この点で重要な例外は、域内での国境を越える人の移動の自由を認める欧州連合（EU）である。しかしそのEUにしても、域内と域外を分ける国境は厳然として存在し、その管理は重要な政治的課題であり続けている⁽⁷⁾。

一般論として「管理」といった場合、そこには人の移動を抑制・規制することだけでなく、

(2) 平野 2000, p. 25.

(3) カースルズ・ミラー 2011, p. 6.

(4) 岩下 2010, p. 2.

(5) カースルズ・ミラー 2011, p. 4.

(6) 鈴木 2010, p. 13.

(7) 鈴木 2010.

逆に促進・拡大することも、意識的に現状を維持することも含まれ得る。また、移動の量を直接増やしたり減らしたりするのではなく、監視することも「管理」の一つと考えられよう。国家はそれぞれの利害やその時々的情勢判断により、国境を越える人の移動を管理する。具体的にいえば、パスポートやビザを発給する、逆にその発給を制限する、入国審査を行う、移民を積極的に受け入れる／受け入れない、難民認定の基準を緩和／厳格化する、渡航制限を行うなど、様々なバリエーションがある。ただし、本章の議論においては抑制・規制の側面が話の中心になる。

もし世界政府が実現したら、いまある国境は消滅する。すなわち、200近くある主権国家はすべて単一の国家、世界国家としてまとまる。そうなった時、人の移動の管理はどのような形になるのか。感染症が一つの集落や村、町にとどまらず国家全体、さらには地球全体へと広がっていくのは、人が移動するからである。その意味で、感染症とは本質的に人の移動の問題である。その管理のあり方や課題は、主権国家体制の場合と世界国家の場合とでは何が異なるのか。

以上の問題意識のもと、本章では超国家権力という本書全体の共通テーマについて、感染症対策を題材として取り上げ、特に人の移動の管理に焦点を絞って考えてみたい。分析レベルはグローバル・レベルに設定し、現実の事例を手がかりに議論を進める。まずは関連する先行研究を整理してから、2009年の新型インフルエンザと2014年のエボラ出血熱の2事例を振り返り、そこには共通して「国境のジレンマ」と呼ぶべき問題があることを示す。次いで、現実の主権国家体制においてジレンマの解消は難しいことを論じる。そして最後に一つの思考実験として、仮に世界政府が現れたならそうした困難な状況を打開できるのかを検討する。

なお、本章は基本的に国際関係論の観点から議論を進める。筆者の専門分野だからというのが1つの理由だが、しかしそれとは別に一般的な理由、意義も3つある。第一に、すでにここまでの話から明らかなように、感染症は国境を越える問題であるため、国際的な取り組み（国家間の協力や、国際機構の対応など）が必要とされる。従って、当然そこには国際関係論の中で取り上げるべき論点が多く含まれている。これと関連して第二に、いまや感染症も国家や国際社会にとって安全保障上の脅威としてみなされ得る。後に本論でも言及することだが、各国政府や国際機構、あるいは専門家が感染症をそのように認識する傾向は近年強まっている。押谷によれば、例えばアメリカは「1990年代後半から、新しい感染症は自国にとっても世界にとっても安全保障上の脅威〔である〕という意識を明確に示すように」なり、中国も2003年に重症急性呼吸器症候群（SARS）の流行を経験してから同じような認識をもつようになった⁽⁸⁾。第三に、今日の感染症の問題は、時代背景としてのグローバリゼーションを抜きにしては語れない。国境を越える人の移動それ自体は決して新しい事象ではないが、グローバリゼーションの

(8) 『朝日新聞』2015年2月6日、p. 17. この点については、以下も参照。押谷 2015, pp. 168-169. なお、押谷によれば、「日本では、生物兵器という観点からは感染症が安全保障の問題として扱われているが、新興感染症などの自然に発生する感染症は、安全保障上の課題としてはほとんど検討されてきていない」。同上、p. 179.

時代にその規模は著しく増大し、速度もかなり上がっている。その結果、感染症が広がりやすい環境が作られている。サックス (Jeffrey D. Sachs) が言うように、「感染症は、航空路、大都市、動物売買などを通じて急速に拡大しやすい。こうした感染症はグローバリゼーションの新たな象徴である⁽⁹⁾」。だとすれば、国際関係論の研究で感染症を取り上げることは、時代の要請であるともいえよう。

国際関係論において感染症は比較的新しいトピックだが、超国家権力や世界政府の方は昔から繰り返し論じられてきた古典的なテーマである。例えば、モーゲンソー (Hans J. Morgenthau) やブル (Hedley Bull) という2人の著名な研究者が、それぞれ主著の中で一定のページ数を世界政府の考察に割いている⁽¹⁰⁾。その意味で、本章は、国際関係論のフィールドで新しいトピック (感染症) と古いテーマ (世界政府) をセットで考える試みである。感染症は人の移動とともに国境を越える。世界政府の出現により国境は消滅する。この現実と仮想を組み合わせた時、何が見えてくるのか。

1 感染症の現状と研究動向

(1) 感染症と国際社会

20世紀は「戦争と革命の世紀」だったといわれるが、見方によっては「感染症の世紀」でもあった。例えば、新型インフルエンザのパンデミック (世界的大流行) だけでも3回起きている。1回目はスペイン・インフルエンザ (1918年)、2回目はアジア・インフルエンザ (1957年)、3回目は香港インフルエンザ (1968年) である⁽¹¹⁾。このうちスペイン・インフルエンザは第一次世界大戦の最中に発生しており、その死者数は4~5千万人ともいわれ、戦死者の数を上回った。エイズは1970年代から世界的に流行し、2000年には感染症として初めて国際連合の安全保障理事会 (安保理) の議題に取り上げられた。エボラ出血熱も同じく1970年代からアフリカで断続的に流行を繰り返してきた。

残念ながら、感染症の問題は21世紀にも持ち越されている。唯一、天然痘は人類が撲滅に成功したものの⁽¹²⁾、いまなお多くの感染症が世界中の人々の生命・健康を脅かしている。SARSや中東呼吸器症候群 (MERS) といった、過去にはなかった新しい感染症、いわゆる新

(9) 『日本経済新聞』2014年9月1日、p. 4.

(10) モーゲンソー 1986, ch. 29; ブル 2000, pp. 302-304, 314-317. 他にも、最近ではブース (Ken Booth) が2014年に刊行した入門テキストの中で、今後の国際関係の展望を描く際に世界政府の可能性を論じている。Booth 2014, p. 132.

(11) これらはスペインかぜ、アジアかぜ、香港かぜと呼ばれることも多い。しかし医学的には風邪とインフルエンザは別物なので、本来は間違いである。

(12) 撲滅に成功した感染症としては他に牛疫もあるが、ここでは人間が感染するものに話を限定する。

興感染症も次々と発生している。しかも、グローバリゼーションの進展とともに新興感染症の発生・拡散のリスクは高まっている⁽¹³⁾。エボラウイルスの発見者であり、国際的な感染症対策に多大な貢献をしたことでも有名なピオット (Peter Piot) も次のように述べる。「世界の医学界が、少なくとも先進諸国では感染症を制圧できたと考えていた時期もあった。二千年紀の終わり近くに新たな病原体〔エボラウイルスとヒト免疫不全ウイルス (HIV)] が出現し、流行が拡大するなどということを経験した。誰が予言できたのだろうか。エボラと HIV 感染はおそらく、次の世代にも存在し続けるだろう。……新たなウイルスが出てくる可能性もなくなったわけではなく、さらに多くの病原体が出現し、世界に広く影響が及ぶような事態も考えておく方がいいだろう⁽¹⁴⁾」。

このように世紀をまたいで今なお人類を苦しめる感染症に対しては、グローバル・レベルで国際的な対策が積み重ねられ、制度も整えられてきた。その中心にいるのは、国際機構の世界保健機関 (WHO) である。WHO は 2005 年に、国際的な公衆衛生の問題に取り組む際の行動規則を定めた「国際保健規則 (International Health Regulations)」を改定した。この 2005 年版の国際保健規則 (以下、IHR 2005、あるいは IHR。発効したのは 2007 年) が、今日の国際的な感染症対策の柱となっている⁽¹⁵⁾。IHR 2005 の目的は、「疾病の国際的な蔓延に対して予防・保護・制御・保健的対応を行うこと⁽¹⁶⁾」であり、そのために WHO の役割や加盟国の義務、WHO と加盟国の協力方法、各種対策の手続きなどが規定されている。本章で取り上げる 2009 年の新型インフルエンザと 2014 年のエボラ出血熱の両事例に関しては、それぞれ国際社会の対応を事後的に検証する委員会やパネルが立ち上げられた (新型インフルエンザの方は the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in Relation to Pandemic (H1N1) 2009 (以下、新型インフルエンザ検証委員会)、エボラ出血熱の方は the Ebola Interim Assessment Panel (以下、エボラ検証パネル) である)。両者がそれぞれまとめた報告書では、IHR 2005 (にもとづく実際の対応) が有効だったかどうか为主要な論点になっている⁽¹⁷⁾。加えて、WHO は IHR 2005 とは別に、新型インフルエンザについて専用のガイドラインも策定し、

(13) 押谷 2015, pp. 156-158.

(14) ピオット 2015, p. xviii. 1970 年代に大学で医学を学んでいた彼は、当時の状況を次のように振り返っている。「ヘント大学で七年間医学を学んだ後で、感染症を専門に研究したいと希望すると、教授たちはこぞって、そんな愚かなことはやめると言った。……/社会医学の教授はしっかり聞けと言わんばかりに私の肩をつかんだ。『感染症に未来はないぞ』と彼はにべもなく言った。議論の余地はないという口調だった。『もう片付いているのだから』」。同上, pp. 6-7. このような時代状況については、以下も参照。Garrett 2015, p. 82.

(15) IHR 2005 の概要や背景については、以下を参照。Report 2011, pp. 30-36; 植木 2015, pp. 20-21; 押谷 2015, pp. 169-170, pp. 173-174.

(16) IHR 2005, article 2.

(17) Report 2011; Report 2015.

何度が改定を重ねている⁽¹⁸⁾。また、WHOと同じ国際機構でいえば、近年、安保理も一定の役割を果たすようになってきた。これは興味深い時代の趨勢であり、本章の後半で改めて取り上げたい。

WHOと安保理の他にも、グローバル・レベルで感染症対策に取り組むアクターは多い⁽¹⁹⁾。2014年にエボラ出血熱が流行した際に、国境なき医師団や国際赤十字などのNGOが感染国の危険な現場で活躍していたことは記憶に新しい。他にも、マイクロソフトの創業者ビル・ゲイツ（Bill Gates）が社会貢献活動のために創設したビル&メリнда・ゲイツ財団は感染症対策に力を入れていて、実に資金の60%を、感染症を含むグローバル・ヘルスに充てている⁽²⁰⁾。2000年の九州沖縄サミットがきっかけとなり2002年に設立された世界エイズ・結核・マラリア対策基金（略称はグローバルファンド）も、感染症対策のための資金を途上国に支援している。

このように国際的な感染症対策が発展してきた背景には、「人間の安全保障」という概念や国連のミレニアム開発目標（MDGs）、持続可能な開発目標（SDGs）に象徴されるような、ここ数十年の世界の趨勢がある。すなわち、今日の国際社会では、国家よりも個々の人間の生命・健康に重点を置く意識が強まってきている。そう考えると、感染症対策は、国際社会の変化や発展の最先端にあるものとして見ることもできよう。

しかしながら、現実の感染症対策が万全というわけではない。後に見るように、新型インフルエンザでもエボラ出血熱でも、対策の実効性には限界があり、多くの課題が明らかになった。押谷もこう述べる。

感染症の問題、特に国境を越えて広がるリスクのある新興感染症の問題は、さまざまなグローバルな課題の中でも、各国がそれぞれの利害を超えて共通の課題として取り組むことが比較的容易な課題であると考えられる。しかし……いまだにWHOを中心に各国が共通の課題として取り組むシステムが十分に機能しているとは言いがたい状況にある。むしろ、WHOを中心とした新興感染症に対するグローバル・ガバナンス自体が弱体化しているという見方もできる。少なくとも、2014年のエボラウイルス病に対しては、これまで築き上げてきたシステムが十分に機能しなかったことは事実である⁽²¹⁾。

21世紀のいまなお国際的な感染症対策の課題を洗い出し、その解決を目指す努力はまだ必

(18) ガイドラインの策定・改定の過程については、以下を参照。Report 2011, pp. 38-43; 石川他 2011, pp. 120-121.

(19) ここではごく一部の例を挙げるにとどめるが、他にも感染症対策に取り組むアクターは数多く存在する。これについては、以下を参照。Harman 2012, chs. 2, 3; Youde 2012 chs. 2-6. ただし、両文献とも研究の射程は感染症だけにとどまらずグローバル・ヘルス全般におよんでいる。

(20) 『朝日新聞』2015年12月17日, p. 16.

(21) 押谷 2015, pp. 176-177.

要なのである。

(2) 先行研究

国際関係論では近年、感染症の研究が活発になっている。大まかに整理すれば、重要な潮流は3つある。一つは、安全保障化 (securitization) に着目した研究である⁽²²⁾。安全保障化とは、国際関係論の中で比較的に新しいアプローチあるいは理論のコンストラクティビズムが打ち出した概念である。簡単にいえば、それは特定のアクターや事象が国家にとって安全保障上の脅威として認識されていくプロセスを指す。これを感染症に当てはめれば、もともとは公衆衛生や医療の次元で捉えられていた事象が、安全保障上の脅威へと「格上げ」されたという説明になる。実際、後に見るように、2014年のエボラ出血熱の事例では、安保理がその流行を「国際の平和と安全に対する脅威」として認定したのである。なお、このタイプの研究は感染症の安全保障化には批判的なものが多い。

次に、WHOに焦点を当てた研究がある⁽²³⁾。国際的な感染症対策において、国際機構であるWHOは司令塔として、あるいは調整役として重要な役割を果たしている。とはいえ、その働きが必ずしも高い評価を受けてきたわけではない。すなわち、WHOは期待されている結果を出せていないとか、必要以上の過剰な行動をしているといった批判がある。後者の「過剰な」行動の問題は、しばしば前述の安全保障化と関わってくる。すなわち、WHOが中心となって進める感染症の安全保障化というプロセスが、結果として行き過ぎた対策につながるのではないかとされるのである⁽²⁴⁾。

さらに、感染症を含む広い分野・イシューをカバーする、グローバル・ヘルス（国際保健、世界保健と訳される）の研究がある⁽²⁵⁾。これは、グローバル・ガバナンスの一角を占める領域として、個々の人間の生命・健康を国際社会の中で守る方法について、包括的、多面的に考えるものである。国際関係論の学術誌である *Review of International Studies* も、2014年にグローバル・ヘルスの特集を組んでいる。日本でも、グローバル・ヘルスの歴史を国際連盟の時代まで

(22) Caballero-Anthony 2006; Caballero-Anthony 2008; Curley and Herington 2011; Davies 2008; Elbe 2010; Enemark 2009; Hanrieder and Kreuder-Sonnen 2014; Howell 2014; Kamradt-Scott and McInnes 2012; Kelle 2007; Watterson and Kamradt-Scott 2016.

(23) Doyle 2006; Enemark 2009; Garrett 2015; Hanrieder and Kreuder-Sonnen 2014; Kamradt-Scott 2011; McInnes 2015. 一部、上記の安全保障化の研究と重複している。

(24) Enemark 2009.

(25) Benatar, Gill and Bakker 2009; Brown 2012; Brown 2014; Garrett 2007; Harman 2012; Lee and Kamradt-Scott 2014; McCracken and Phillips 2012; McInnes et al. 2012; Youde 2012. 類似の概念に「グローバル・ヘルス・ガバナンス」や「グローバル・ヘルス・セキュリティ」もあるが、ここではそれぞれの違いや共通点を詳しく検討することはしない。

さかのぼった安田や山越の研究がある⁽²⁶⁾。この種の研究でも、最近はコンストラクティビズムに依拠したものが増えている⁽²⁷⁾。

以上のように、国際関係論における感染症の研究では、安全保障化、WHO、グローバル・ヘルスが重要な論点となっている。感染症は国際関係論の中で研究対象として取り上げる価値があり、実際それなりに研究が進んでいることが理解されよう。しかしながら、感染症対策の一環としての人の移動の管理については、まだ十分に検討がなされていない。冒頭で述べたように、地球上の陸と海が複数の国家に分割された主権国家体制においては、国境を越える人の移動の管理が重要な政治的課題になる。そして感染症はまさにその管理に対する挑戦である。従って、人の移動の管理に焦点を絞って考察する本章は、新しい重要な知見をこの研究分野にもたらすことが期待される。

2 国境のジレンマ

本節では、感染症対策における人の移動の管理について問題の所在を明らかにする。それは「国境のジレンマ」と呼ぶべき問題である。この点を、2009年の新型インフルエンザと2014年のエボラ出血熱の2事例を手がかりに考えていく。

(1) 新型インフルエンザの概要

21世紀最初の新型インフルエンザのパンデミックは、メキシコから始まった。2009年4月下旬に同国とアメリカで豚由来のウイルスによる新型インフルエンザの発生が確認され、すぐにWHOがIHR 2005にもとづき初めて「国際的に懸念される公衆衛生の緊急事態 (PHEIC)⁽²⁸⁾」を宣言した。IHR 2005が2005年に策定(改定)され2007年に発効した後、「2009年のパンデミックはIHRの最初の重要なテストになったのである⁽²⁹⁾」。さらにWHOは新型インフルエンザのガイドラインにもとづいて4月27日に流行状況がフェーズ4にあることを宣言し、早くもその2日後にはフェーズ5への引き上げを決めた。5月初めの時点で感染者は世界で500人を超え、死亡者も10人を超えた。後から振り返ると、この時に早期の検知は失敗しており、すでに感染者は数万人にのぼっていたとみられる⁽³⁰⁾。流行は世界中に広がり、最初にメキシコとアメリ

(26) 安田2014; 山越2013。ただし、どちらもカタカナの「グローバル・ヘルス」ではなく「国際保健(事業)」や「国際保健衛生活動」という言葉を使っている。

(27) McInnes 2015, p. 1302, note 12.

(28) これはIHR 2005の中で、疾病の国際的な蔓延を通じて諸国家に対する公衆衛生上のリスクをもたらし、国際社会による協調的な対応を必要とする例外的事態であると定義されている。IHR 2005, article. 1.

(29) Report 2011, p. 10.

(30) 押谷2009, p. 141.

カで発生が確認されてから約1ヶ月後の6月上旬にはWHOがフェーズ6（パンデミック）を宣言するに至った。その時点で世界の感染者は3万人に迫り、死亡者は140人を超えていた。最終的にWHOがパンデミックの終息を宣言したのは約1年後の2010年8月で、死亡者は2万人近くにのぼった⁽³¹⁾。

この新型インフルエンザが発生した当初は、社会に甚大な被害が出るかもしれないという不安が世界中に広まったが、終わってみれば全体として被害は当初の予想より軽く済んだ。その理由はいくつか考えられるが、特に重要なのは2つある。一つは、事前の準備がそれなりに整っていたことである。押谷が指摘するように、「今回のパンデミックは人類が初めて、さまざまな対策を駆使して臨むことができるパンデミックであると言える。……A (H5N1) [鳥インフルエンザ] の世界的な流行をきっかけとして各国でこの数年パンデミック対策は格段の進歩を遂げてきた。……もし10年前に今回のパンデミックが起きていたら、対策のオプションは極めて限られていた⁽³²⁾」。もう一つの主な理由は、そもそも今回の豚由来のウイルスの病原性が弱かったことである。上記の引用文からも分かるように、次に発生する新型インフルエンザとして一般に予想されていたのは、鳥由来のものだった⁽³³⁾。実際、鳥インフルエンザはすでに20年ほど前からアジアを中心に鳥の間で流行しており、いつ人間界で流行してもおかしくない状況にある（すでに例外的、散発的にヒトへの感染も起きているが、ヒト→ヒト感染が持続的に起きるようになってはじめて「新型インフルエンザ」となる）。鳥インフルエンザは病原性が強く致死率も高いため、もし人間界で流行したら多くの犠牲者が出るだろうと見込まれていた。2009年の時点で存在していたWHOや各国の新型インフルエンザ対策（ガイドラインや行動計画の類）も、基本的には鳥由来の新型インフルエンザを念頭に作られていた。新型インフルエンザ検証委員会も認めるように、「パンデミック・インフルエンザA (H1N1) 2009の発生への対応は、十年におよぶパンデミック対策の計画づくりに依るものだったが、それは主に鳥インフルエンザA (H5N1) パンデミックを念頭に置いたものだった⁽³⁴⁾」。日本政府の『新型インフルエンザ対策行動計画（2009年版）』を見ても、最悪の場合約64万人が死亡するという甚大な被害が予想されている⁽³⁵⁾。ところが、2009年に実際に発生した新型インフルエンザは豚由来のウイルスによるもので、致死率はかなり低かったため、被害がそれほど深刻にならずに済んだ

(31) ただし、これは検査によって確認された数字であり、実際の死亡者はさらに多かったともいわれる。例えば、アメリカの疾病対策センター(CDC)などの研究チームは約28万人という数字をはきき出している。『日本経済新聞 電子版』2012年6月26日。http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG26020_W2A620C1CR8000/(最終アクセス2016年5月1日) なお、感染者数は流行時期の途中から検査をやめた国が多いため明確な数字はない。

(32) 押谷2009, p. 142.

(33) この点については、以下を参照。同上, pp. 139-140.

(34) Report 2011, p. 10, para. 12.

(35) 新型インフルエンザ会議2009, p. 3.

のである。

(2) エボラ出血熱の概要

2014年3月下旬に西アフリカのギニアで発生が確認されたエボラ出血熱⁽³⁶⁾、隣国のリベリアとシエラレオネにもすぐに広がり、その流行は2016年1月（WHOによる終息宣言）まで続いた。さらに、少数とはいえアフリカ以外の国々にも感染は飛び火し、世界的な流行すなわちパンデミックの可能性すらささやかれた。実際、2014年の発生当初からしばらくの間、国際社会は有効な手立てを打てず、事態の悪化に歯止めをかけられなかった。4月上旬の時点で死亡者は100人を、6月中旬には300人を超えた。その後も流行拡大のペースは衰えず、7月下旬には650人を超えて8月上旬には1000人に達した⁽³⁷⁾。9月にはアメリカ疾病対策センター（CDC）が、最悪の場合、犠牲者は140万人に達するだろうという予想もしていたほどである。同月に開かれた国連安保理に出席したWHOのチャン事務局長（Margaret Chan）は、この事態を次のように表現した。「これは単なる〔感染症の〕大流行ではない。これは単なる公衆衛生上の危機ではない。これは社会的危機、人道的危機、経済的危機、そして流行地域をはるかに越えて広がる国家安全保障に対する脅威である⁽³⁸⁾」。

エボラ出血熱自体は目新しい感染症ではなく、1976年に初めて発生が確認されてから20回以上流行を繰り返していた⁽³⁹⁾。しかし今回の流行は、一時的とはいえ過去に例がないほど深刻な事態に陥った。安保理が2014年9月にエボラ出血熱に関する決議2177を採択したが、感染症に関する決議が採択されたのは歴史上3回目であり、異例のことである（1回目は2000年、2回目は2011年で、どちらもエイズに関する決議である⁽⁴⁰⁾）。また、エボラ出血熱が初めて同時に複数の国に広がった点も重要である。過去の流行事例はいずれも「発生—流行—終息」のプロセスが一国の中で完結していた。つまり、新たに発生したエボラ出血熱が発生国から国境を越えて他の国に広がることは従来なかったのである。しかし2014年には、ギニアで発生したエボラ出血熱が国境を越えて複数の国で流行した。加えて、エボラ出血熱が西アフリカで発生したのも実は今回が初めてである。過去の事例はすべてアフリカ大陸の中央か東部で発生したものだ。さらにいえば、上述のように感染症に関して安保理決議が採択されたのは3回目だが、決議の中で感染症の流行それ自体が「国際の平和と安全に対する脅威」であると明確

(36) ただし、後の調査で、実はすでに2013年12月には発生していたことが判明している。この点は以下が詳しい。Garrett 2015, pp. 88-90.

(37) 事態が深刻になっていく過程は、以下が詳しい。Ibid., pp. 88-100.

(38) 'WHO Director-General Addresses UN Security Council on Ebola,' World Health Organization, September 18, 2014. <http://www.who.int/dg/speeches/2014/security-council-ebola/en/>（最終アクセス2016年3月4日）

(39) 初めての発生や過去の事例については、以下を参照。Garrett 2015, pp. 80-82.

(40) UN Doc., S/RES/1308, July 17, 2000; S/RES/1983, June 7, 2011.

かつ正式に認定されたのは今回が初めてである⁽⁴¹⁾。このような異例づくしの状況が物語るように、2014年のエボラ出血熱の流行は国際社会がかつて直面したことのない深刻な事態だった。

実際、当時は国際社会の「敗北宣言」ともいえる発言すら聞かれた。例えば2014年9月上旬には、国境なき医師団のリュー会長（Joanne Liu）が「国際社会は、感染の封じ込めに向けた闘いに負けている⁽⁴²⁾」と語り、同じ頃に国連の潘事務総長も「感染拡大が早すぎて、対応が追いついていない⁽⁴³⁾」と危機感を露わにしている。さらに同月の中旬にはアメリカのオバマ大統領（Barack Obama）が、エボラを「制御できなくなりつつある⁽⁴⁴⁾」と言っていた。下旬には、またもリューが「今、エボラが勝利しつつある⁽⁴⁵⁾」とまで述べた。

幸いなことに、その後の様々な対策が功を奏し、2016年1月にWHOが流行の終息を宣言した。日本でも感染国から帰国した人の感染疑い例が何度かあったが、すべて陰性だった。しかしながら、一時的にせよ国際社会が「敗北宣言」を出すところまで追いつめられた事実は見過ごせない。最終的に、感染者は2万7千人以上、死亡者は1万1千人以上にのぼった。ギャレット（Laurie Garrett）によれば、「もし支援がもっと早くに届いていれば、今回の流行はもっと早くに封じ込められたし、死亡者も少なく抑えられたことは間違いない⁽⁴⁶⁾」。押谷も「国際社会が、どうしてこういうことが起きてしまったかを真摯に反省する必要がある⁽⁴⁷⁾」と述べる。従来、エボラ出血熱はいつてみればアフリカの一部地域の「風土病」であり、新型インフルエンザのように広範囲に広がるタイプの感染症ではなかった。ところがいまや、エボラ出血熱も国境を越えて国際社会全体に対する脅威になり得ることが明らかになった。21世紀にまた一つ新しいグローバルな感染症が生まれたのである。

(3) 国境のジレンマ

次に、上述の2事例を手がかりに国境を越える人の移動の管理（あるいは国境管理）について論点を整理し、問題の所在を明らかにしたい。結論からいってしまえば、そこには「国境のジレンマ」と呼ぶべき問題が存在する。感染症は人の移動とともに国境を越えるのだから、単純に考えれば国境を閉ざすこと（渡航制限、国境封鎖、検疫など）が有効な措置になるように思われる。ところが現実はその単純ではない。国境を閉ざす／開くのか、あるいはその度合いをめぐって国際社会の中で諸アクターの利害・意見が対立するため、グローバル・レベルでの

(41) この点については、以下を参照。植木 2015, pp. 22-23.

(42) 『毎日新聞』2014年9月4日, p. 6.

(43) 同上, 2014年9月6日, 夕刊, p. 1.

(44) 同上, 2014年9月17日, 夕刊, p. 5.

(45) 同上, 2014年9月27日, p. 2.

(46) Garrett 2015, p. 86.

(47) 第2回日経アジア感染症会議での発言。『日本経済新聞』2015年1月31日, p. 31.

統一的な管理を行うことは難しいのが現実なのである。そして、この問題の中心にあるのは、国家と国際機構の考え方の違いである。

まずは国家の方から見てみよう。一般論として、ある感染症が発生国を飛び出して国際的に広がるような事態になった時、他の国家は国境を閉ざす方に傾きがちである。少なくとも、現状維持という選択肢はあり得るにしても、通常より積極的に開くことはない。あるいは厳密に言えば現状維持も現実的ではない。なぜなら、渡航制限などによって移動の量（国境を越えて移動する人の数）を減らすことはしなくても、例えば飛行機の乗客に健康調査票を配って記入させたり、空港でサーモグラフィにより体温を測ったりといった形で、移動の「監視」を強化することはどこの国も多かれ少なかれ行うからである。つまり、感染症が流行すれば国家は人の移動の管理を（抑制・規制の方向で）強化する。それは、各国の政府や政治指導者が何よりもまず自国民の生命・健康を最優先に考えるからである。加えて、その背景には世論の圧力もある。例えば新型インフルエンザの事例では、日本の厳しい水際対策（後述）について、当時の厚生労働省の担当者は世論やマスコミの反応を非常に気にしていた⁽⁴⁸⁾。エボラ出血熱の事例でも、西アフリカで流行が続いている最中にアメリカで行われた世論調査では、流行国からアメリカに渡航する人に対する入国制限を67%の人が支持していた⁽⁴⁹⁾。またギャレットによると、アメリカ国内で感染者が見つかった時には世論がヒステリックに反応して、「多くの有名なアメリカ人が、エボラ出血熱の感染3ヶ国からの渡航を禁止するよう求めた⁽⁵⁰⁾」。感染症が国境を越える人の移動とともに外からやって来る以上、国家にしてみれば何らかの形でその管理を多かれ少なかれ強化することはある意味自然の流れだといえよう。

とはいえ、「何らかの形で」、「多かれ少なかれ」という言葉が示唆するように、具体的な管理（強化）の方法や程度は国ごとに違う。2009年の新型インフルエンザに対して各国が実施した様々な措置について、新型インフルエンザ検証委員会は次のように総括している。

各国は、国境での公衆衛生上の措置に関して様々なアプローチをとった。それはポスターやリーフレットによる情報提供や、渡航者に症状の報告を求める受動的スクリーニング、インフルエンザの潜伏事例を発見するための体温スクリーニングなど多岐にわたった。国によっては、国境でスクリーニングをしても感染力が極めて強い株のインフルエンザの感染を遅らせることは難しく、疾病の制御の他の分野でもっと有効に使える資源を多く浪費することになってしまうと判断したところもあった。他には、特に島国〔傍点筆者〕が、国境でのスクリーニングは他の啓発活動や渡航後の措置と組み合わせれば、ウイルスの蔓延を遅らせることができると考えた国もあった⁽⁵¹⁾。

(48) 小松 2013, p. 78.

(49) 『毎日新聞』2014年10月17日, 夕刊, p. 1.

(50) Garrett 2015, p. 101.

(51) Report 2011, p. 106, para. 203.

文中の「島国」には当然日本も含まれる。実のところ、新型インフルエンザの発生当初から日本が始めたいわゆる水際対策は世界的に見ても非常に厳しいもので、他にあまり例がなかったといわれる⁽⁵²⁾。しかし他方で、日本に限らず先進国は一般的に感染症に対して自国の安全保障に関心が偏りがちだと指摘もある⁽⁵³⁾。確かに、新型インフルエンザの時には、発生直後の2009年4月下旬にフランスがEU域内の航空会社のメキシコ発着便を止めるようEUに要求し、EUもこれを受けて検討を始めた（ただし、実現はしていない）。エボラ出血熱の時には、例えばアメリカは渡航制限こそ行わなかったものの、2014年10月から、エボラ出血熱が流行していた西アフリカの3ヶ国からの渡航を5つの空港に限定するようになった。オーストラリアも同月にビザの発給停止という形での入国制限を始め、後にカナダもこれに続いた。さらにいえば、こうした内向きの姿勢は何も先進国に限った話ではない。新型インフルエンザの時には、キューバ、アルゼンチン、エクアドル、ペルーがメキシコ発着の航空便の運航を2009年4月下旬から一時的に停止した。エボラ出血熱の事例でも、ギニアの隣国のセネガルが2014年3月下旬にギニアとの国境を封鎖したし、アフリカ大陸の西部に位置するケニアと南部に位置する南アフリカも8月に流行3ヶ国から来る人の入国を禁止した。同月には、コートジボワールも航空機が3ヶ国から自国に来るのを禁止し、カメルーンも隣国のナイジェリアで感染者が発生したのを受け、同国との国境を封鎖している。要するに、国家というものは先進国、途上国を問わず、程度の差こそあれ自国民の生命・健康を最優先に考えて国境を閉ざす方向に傾くものだとまとめられよう。

しかしながら、経済の観点からこの問題を見ると話は複雑になる。グローバリゼーションの時代において、どの国の経済も他国とのつながりなしでは立ち行かない。そして、民主主義にせよ非民主主義にせよ、国家や政府の正統性はかなりの部分で経済のパフォーマンスにかかっている。国内の景気が悪化すれば政権交代や社会の不安定化の可能性が高くなるし、果ては体制そのものが揺らぐ危険すらある。ホリフィールド（James F. Hollifield）は、「諸国家は経済成長のために労働力を必要とし、従って開放性が必要となるが、しかし諸国家は社会契約を守り、主権と市民権の諸制度を守るために一定の閉鎖を維持する必要がある」と述べ、そのように経済的要請と政治的要請の矛盾に国家が悩まされる状況を「自由主義の逆説（リベラル・パラドックス）」と名付けている⁽⁵⁴⁾。つまり、国家は一方で経済的な豊かさのために国境を開く必要があるが、他方で政治的な安定のためには国境を閉ざす必要があるというわけである。従って、感染症が国境を越えて広がる事態になっても、政府の中で経済への悪影響を特に懸念する立場から国境を閉ざすことに否定的な意見も当然出てくる。企業が国境を閉ざすことに反対する場合もあるだろう。とりわけ観光業や、輸出入が事業の中核をなすような企業にとって、そ

(52) この点については、以下を参照。小松 2013, pp. 76-77.

(53) Davies 2008.

(54) ホリフィールド 2016, pp. 154-155.

れは死活的問題となる。グローバリゼーションの時代において国境を越える人の移動は経済の動脈であり、それを止めた時の影響は決して小さくない。実際、新型インフルエンザの時に発生国のメキシコと国境を接するアメリカは国境の封鎖はしなかったが、その主な理由の一つは経済である。すなわち「米国にとってメキシコはカナダ、中国に次ぐ貿易相手国だ。貿易総額は年間3680億ドルで、延長約3200キロの国境を行き来するトラックは年間490万台、コンテナは260万台、人は1日平均60万人以上に上る⁽⁵⁵⁾」という事情があったのである。エボラ出血熱の時には、発生国のギニアと国境を接するマリもやはり経済的な関係の一つの理由として、国境を越える人の移動を制限しなかった⁽⁵⁶⁾。しかし他方で、同じ経済の観点から逆に国境を閉ざすことにもそれなりの妥当性がある。なぜなら、感染症が国内に蔓延し、人々が通常の生活を送れなくなったら、経済活動の停滞は避けられないからである。

このように、国家レベルで考えた場合、経済の観点からすると国境を開く論理も閉ざす論理も妥当性がある。本章でこの点をこれ以上詳しく論じる余裕はないが、簡単にいえば、経済の観点から見て、国境を越える人の移動の管理を強化することの妥当性、合理性はケースバイケースで決まる。すなわち、経済に限っていえば、国家の判断として国境を閉ざすか否かは、その国家の経済構造や感染症の流行状況などを考慮して決まってくるということである。つまり、各国の文脈の中で諸アクターの利害・意見の対立があり、そして妥協点もある。これを先の自国民の生命・健康や安全保障の話と結びつければ、次のようにいえる。自国民の生命・健康や安全保障の観点からは、国家は内向きになり国境を閉ざす方向に傾く。その際、具体的にどの程度閉ざすのかを決めるうえで考慮する要素の一つに経済がある。そして多くの場合、国家は移動の管理を強化することが経済に及ぼす悪影響を懸念しつつも、全く強化しないわけにはいかないし、日本のように顕著な強化路線に走るところも少なくない。そう考えれば、やはり現実として一般的に国家は内向きになるといえよう。結局のところ、それは国家レベルで諸アクターの利害・意見が対立しても、権力をもつ政府が最終的には一定の方針を決められるからである。

これに対して国際機構のWHOと安保理は、基本的に感染症対策といえども国境を閉ざすことには否定的で、少なくとも渡航制限や国境封鎖に対しては明確な反対姿勢を貫いている。WHOについていえば、注目したいのは、IHR 2005の目的は「疾病の国際的な蔓延に対して予防・保護・制御・保健的対応を行うこと」と規定されているが、そこに2つの条件がついていることである。まず、対応する公衆衛生上のリスクに対してバランスのとれた方法をとらなければならない（過剰な対応をしてはならない）、そして「国際的な〔ヒトとモノの〕往来と貿易を不必要に妨げる」ことも避けなければならないと明記されている⁽⁵⁷⁾。本章の議論にとって重要

(55)『毎日新聞』2009年5月3日, p. 1.

(56)これは、当時マリで活動していた国連児童基金（ユニセフ）の日本人職員が見たものである。同上, 2014年12月4日, p. 8.

(57) IHR 2005, article 2.

なのは2点目である。IHR 2005はすでにその目的を示す段階で、移動の制限に対する慎重な姿勢を明確にしているのである。この原則的立場は、WHOの現実の対応にも反映されている。新型インフルエンザの時には、2009年4月下旬の段階で、つまりWHOが「国際的に懸念される公衆衛生の緊急事態」を宣言し、さらにフェーズ4も宣言した頃には、チャン事務局長がもはや流行を封じ込めるのは無理であるから症状・被害の緩和に重点を置くべきだと明言していたし、WHOが出す勧告でも渡航制限や国境封鎖は推奨しないことが明記されていた⁽⁵⁸⁾。その後もフェーズを5、6へと引き上げる際にチャンは同じことを明言している。エボラ出血熱の事例でもWHOの姿勢は一貫していた。この時には世界各地で航空会社が感染国やアフリカの一部の国の発着便の運航を停止するケースが相次いだ（後述）。そうした事態を受けて、WHOは2014年8月中旬に「われわれや他の医療従事者が現地入りできなければ救命は難しい⁽⁵⁹⁾」と述べるなど、国境を越える移動の手段が失われたことに懸念を表明した。

安保理もWHOと同じように国境を閉ざすことには否定的である。エボラ出血熱の流行時に採択した決議2177では、渡航制限（と貿易制限）が感染国の孤立につながり悪影響をもたらしている状況に懸念を示したうえで、次のように述べている。

〔安保理は〕当該地域の諸国を含む加盟国に対して、エボラ出血熱の流行を受けて課し、感染国のさらなる孤立を助長し、それらの国々の流行に対する取り組みを妨害している広範な渡航・入国制限を解除するよう求める。また、航空・海運会社に対しても、感染国やその地域全体との貿易・輸送ルートを維持するよう求める⁽⁶⁰⁾。

このようにWHOと安保理という2つの主要な国際機構は、どちらも国境を閉ざすことに否定的である。それはつまり、グローバルな観点からは感染症対策において国境を閉ざすのは望ましくないということである。なぜそうなのかといえ、少なくとも3つの理由がある。第一に、国境を閉ざすことは感染症対策としてそれほど有効ではない。例えば、国境を閉ざす具体的な措置として比較的穏健なタイプである検疫にしても、押谷が述べるように、日本にはSARSが入ってこなかったことや新型インフルエンザの被害が大きくなかったことから、ある種の「安全神話」が生まれているように思われるが、「航空網の発達した現代では、多くの感染症は、潜伏期間の間に日本に入国する可能性があり、空港でのサーモスキャナーによる発熱のスクリーニングなどだけでは、感染症の流入を完全に防げないことは明らかである。／現在の日本と世界の間の人や物の移動を考えると、エボラウイルス病のようなより致死性の高い感染症の国内への流入が起きることも十分に考えられる⁽⁶¹⁾」。これは日本の文脈で論じられたものだが、

(58) Report 2011, p. 105, para. 195.

(59) 『日本経済新聞』2014年8月15日、夕刊、p. 3.

(60) UN Doc. S/RES/2177, September 18, 2014, para. 4.

(61) 押谷 2015, p. 178. この点については、以下も参照。小松 2013, pp. 76-79.

一般的にもいえることだろう。また、検疫よりも厳しい措置として渡航制限や国境封鎖を行う場合でも、それをかいくぐろうと不法入国をしたり、迂回ルートをたどったりする人間が増えてしまい、結果として監視の目が届かない移動が増えかねない⁽⁶²⁾。

第二に、感染国以外の国々が国境を越える人の移動を制限すると、感染国が世界の中で孤立してしまい、医療従事者やNGOなど支援活動を行う人間が感染の現場に行けなくなり、結果として事態が悪化して感染拡大のリスクが高まる。エボラ出血熱の事例では、世界中でいくつもの航空会社が感染国発着便の運航を停止したが、これに対して国境なき医師団のメンバーは次のように批判している。「航空会社は多くの便を停止したが、そのせいで援助活動が遅くなったり妨げられたりといった意図せぬ結果が生じており、逆説的にもこの感染症の流行が西アフリカの諸国の間で広がり、次いで他の地域へも広がるリスクは高まっている。われわれはエボラ〔の流行〕を源で止めなければならず、そのためにはそこに行かなければならない⁽⁶³⁾」。WHOのチャン事務局長も、感染国が孤立しているせいで支援スタッフの派遣が難しくなっている現状を指摘し、「孤立化は事態の解決法ではない」と述べている⁽⁶⁴⁾。後にエボラ検証パネルも、各国の過剰な渡航制限のせいで「その結果、感染国は政治的・経済的・社会的に深刻な影響を被ったばかりか、必要な人員・物資も届かなくなった⁽⁶⁵⁾」と指摘している。この問題で分かりやすいのは、感染国への渡航を禁ずるケースである。しかし実はそれだけでなく、逆に感染国からの渡航を禁ずることも、支援の停滞につながる。なぜなら、感染国を支援するために現場に行こうと考える人がいても、後で帰国が難しいとなれば、そもそも行くことをためらうからである。

第三に、渡航制限はグローバル経済に大きな悪影響を及ぼす。先述のように、グローバルゼーションの時代において国境を閉ざすことは、経済を停滞させる危険性がある。だからこそIHR 2005の目的を規定した条項には、貿易を不必要に妨げることは回避すべきであると書かれていたのである。

このように、国境を閉ざすか開くかをめぐっては、国家（非感染国）と国際機構の間で考え方の違いがある。基本的に国家の側には閉ざそうとする傾向があり、これに対して国際機構であるWHOと安保理はむしろ開くことを求める。そこには、感染国のニーズやNGOのアクセ

(62) ヨーロッパの移民をめぐる状況について、ホリフィールドはこう述べる。「欧州諸国の大半が全ての形式の合法移民を減速させるなり、あるいは停止させるなりしようと試みると時を同じくして、非合法移民の数は……着実に増えていった。西ヨーロッパへの合法的な移民の道を閉ざすことが非合法移民のうねりをもたらしたのである」。ホリフィールド 2016, p. 157. この問題は感染症の文脈でもいえることだろう。

(63) “British Airways accused of hampering Ebola aid effort in west Africa,” *The Guardian* (Web), October 7, 2014. <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/07/british-airways-hampering-ebola-aid-effort-west-africa-agencies> (最終アクセス 2016年4月20日)

(64) 『毎日新聞』2014年9月4日, p. 6.

(65) Report 2015, p. 11, para. 16.

スの問題もからんでくる。そのようにして、国境を越える人の移動についてグローバル・レベルでの統一的な管理ができない状況が生まれている。これが「国境のジレンマ」である。もちろん、各国の内部でも諸アクターの間で（例えば、企業と政府の間で）利害・意見は対立するが、最終的には政府が一つの国境管理の政策を決定し、実施することができる。しかし、そうした個々の国家の政策を束ねて統一的なものにする仕組みが、今の世界には存在しない。グローバル・レベルには、国境を越える人の移動をめぐる諸アクター（感染国、非感染国、国際機構、NGOなど）の利害・意見の対立を克服する仕組みがないのである。

実のところ、安保理自身がこのジレンマを体現している。安保理は15の理事国（常任理事国×5、非常任理事国×10）からなる政府間機構であり、そこで採択される決議は多数決であるとはいえ基本的に理事国の合意に基づく。しかしながら、確かにエボラ出血熱について採択された決議2177は渡航制限に対する反対の意思を表明するものだったが、そもそも個々の国家は基本的に国境を閉ざす傾向が強かったはずである。実際、常任理事国のイギリスとフランスも自国の航空会社が感染国発着便の運航を停止したのを支持あるいは黙認した（後述）。まさにここに国境のジレンマの現れを見ることができる。個々の国家は国境を閉ざすのに対して、諸国家から構成される安保理は国境を開くよう求める。言い換えれば、国家はグローバルな観点からすれば国境を閉ざすことの弊害を分かっているはずだが、やはり自国のことを考えれば国境を閉ざしたくなる。国境を越える人の移動の管理のあり方については、国家レベルとグローバル・レベルの間で折り合いがつかないとも言えよう。

なお、本章で「グローバル・レベルでの統一的な管理」といった場合、それは「科学的に妥当なレベルの管理」であることも含意する。当然、具体的に何が科学的に妥当なのかが問われるが、それは公衆衛生や医学の知識にもとづくものであり筆者の専門外の話になるため、ここでは深く立ち入らない。本章では差し当たり、WHOの想定する管理のあり方が妥当なものであり、それは国家が一般に望むものよりも国境を開くことを求めるという大まかなイメージを前提に議論を進めたい。国際関係論の観点からすれば何より重要なのは、「科学的に妥当なレベルの管理」の具体的な中身よりも、それをめぐって国際社会の中で利害・意見が対立して合意が成立しない現実それ自体である。

国境のジレンマは、グローバル・レベルの非合理性につながる。具体例としては、感染国が孤立して感染の被害が深刻になり流行の範囲も広がることや、グローバル経済が停滞することなどが挙げられよう。つまり、個々の国家の合理的な判断（少なくとも主観的には）が必ずしもグローバル・レベルでの合理性（流行の速やかな終息、被害の抑制・軽減）につながるとは限らない。むしろそこにはグローバルな流行の拡大や被害の深刻化を招くリスクが潜んでいる。その意味で、究極的には「パンデミックにおいては人類が勝利者になるか、敗者になるかであって、国家や民族の問題ではない⁽⁶⁶⁾」。もちろんそうはいっても、ある国家が国境を閉ざして、

(66) 石川他 2011, p. 116.

自分だけは何とか「逃げ切る」ことは可能だろう。しかしながら、それはたまたま幸運だっただけかもしれないし、そのやり方が将来にわたっていつでも通用するとは限らない。また、たとえ特定の国家が無事だったとしても他の国家が甚大な被害を受ければ、グローバルな観点からは全く肯定できないし、そこに倫理の問題があるともいえる。以上のことから、国境のジレンマがもたらすグローバル・レベルの非合理性は決して無視できない問題である。従って、ジレンマの解消について考える必要がある。

3 国際機構による人の移動の管理

前節で明らかになったように、感染症対策においては、国境を越える人の移動の管理について、「国境のジレンマ」と呼ぶべき問題が存在する。これを解消するには、世界中の国境を統一的に管理する組織なり仕組みなりをグローバル・レベルで作る必要がある。もしそれを現実の国際社会で目指すなら、国際機構のWHOか安保理が中心的な役割を担うことになるだろう。しかしながら、現状ではどちらにもその仕事は難しいように思える。以下、それぞれについて詳しく検討してみよう。

(1) WHOの限界

WHOは、保健分野が専門の国際機構として1948年に創設された。194の加盟国の代表からなる総会、34名の専門家からなる執行理事会、世界の各地域を担当する6つの地域事務所、そして事務局長率いる事務局がある。このうち、技術的な実務や機構の行政運営の中核を担い、かつ対外的にWHOを代表するのは事務局（長）であり、本章でWHOといった場合これを指すものとする。それは科学的知見にもとづいてグローバル・ヘルスのために行動する専門家集団である。その活動フィールドは多岐にわたるが、感染症対策は最も重要なものの一つである。今日、同対策の制度面の柱は先述のIHR 2005である。従って、本章の文脈において問うべきは、WHOがIHR 2005にもとづいてグローバル・レベルでの統一的な国境管理を行うことは可能かどうか、ということになる。

残念ながら、答えは否である。理論上は、WHOが統一的な国境管理を加盟国に強制することは、現行制度の下でも可能だといえるかもしれない。なぜなら、エボラ検証パネルが主張するように、原則論としてIHR 2005を受け入れた加盟国は「保健上の危機が国境を越えて広がった時には国家主権が制限されることを認めたのである⁽⁶⁷⁾」。ところが、現実には「エボラ危機において、〔WHOの〕事務局長も加盟国もこの規則〔IHR 2005〕を守れないところがあっ

(67) Report 2015, p. 10, para. 10.

た⁽⁶⁸⁾」。そして加盟国については具体的に、各国が独自の判断で実施した渡航制限を厳しく批判している⁽⁶⁹⁾。IHR 2005の第43条では、渡航制限は国際社会に対する責任を考慮して慎重に考えなければならないと規定されているにもかかわらず、今回は40を超える国々が国際的なヒト・モノの往来を大きく妨げる過剰な制限、すなわちIHR 2005の違反にあたる制限を実施したという。同様の問題は、新型インフルエンザ検証委員会も指摘している。「IHRの最も重大な構造上の欠陥は、実施可能な制裁がないことである。例えば、もしある国がWHOの勧告を上回る渡航・貿易の制限を行った理由を説明しなくても、法的な措置は何もとられないのである⁽⁷⁰⁾」。マッキーンズも、IHR 2005の主な問題点の一つとして、加盟国がその規則を破っても——その一例として、やはり渡航制限を挙げている——何ら制裁を受けないことを指摘している⁽⁷¹⁾。エボラ検証パネルは過剰な渡航制限を批判した後、IHR 2005に照らし合わせて「〔加盟国の〕不適切かつ不当な行動に対する制裁のオプション」を今後検討するべきだと提言している⁽⁷²⁾。さらには、そうした国家の行動が感染症対策の妨げになるような場合に、その問題を安保理の議題にする手続きを整備するべきだともいう。「こうした課題に取り組まなければ、〔WHOの〕事務局は今後も相変わらず、IHR 2005における加盟国の義務を履行させる力をほとんどもてないままだろう⁽⁷³⁾」。このような現状を制度の運用・実践の問題と解釈するか、それとも制度自体に内在する問題と解釈するかは意見の分かれるところだが、WHOの感染症対策に制度上の限界があることは間違いない。WHOがIHR 2005にもとづいて超国家権力として振る舞うことはできないのが、現実なのである。

さらにいえば、カムラト＝スコットは、そもそもIHR 2005は国家の力を強めてWHOの力を弱めるものだったと指摘する。IHR 2005において、WHOによるPHEIC宣言と情報発信には大きな制約がかけられており、また国家の主権や国境を強化するような規定も盛り込まれていて、全体としてWHOの従属性が強調される結果になったという⁽⁷⁴⁾。つまり、IHR 2005という規範は、一方では国際的な感染症対策の柱をなすものであるが、他方ではWHOに対する国家の優位性を固めなおすものでもあった。

ここで指摘されたWHOの従属性ないし国家の優位性は、実のところIHR 2005という個別の争点にとどまらず、WHOの国際機構としてのあり方そのものに関わってくる問題である。新型インフルエンザ検証委員会によれば、WHOは「グローバル・ヘルスの唱道者 (moral

(68) Ibid.

(69) Ibid., pp. 11–12, paras. 16–19.

(70) Report 2011, p. 13, para. 24.

(71) McInnes 2015, pp. 1314–1315.

(72) Report 2015, p. 12, para. 19.

(73) Ibid.

(74) Kamradt-Scott 2011, pp. 804–806.

voice)」と「加盟国の使用人 (servant)」の2つの顔をもつという⁽⁷⁵⁾。唱道者とは、グローバル・ヘルスの専門的な権威として加盟国を主導もしくは支援することを意味する。これに対して使用人とは、WHOの行動が加盟国によって一定の制約を受けることを意味する。「グローバル・ヘルスのためにWHOが科学的・技術的に望むことは、常に加盟国の様々な意見、ニーズ、選好によって左右される⁽⁷⁶⁾」。使用人であるなら、当然加盟国に何かを強制することは不可能である。唱道者だとしても、できることはあくまで「唱道」に過ぎない。あるいは原語の表現でいえば、「moral = 道徳的な」力しかもたない。つまり、その高い専門性や優れた見識によって加盟国に進むべき道を指し示すことはできても、嫌がる相手を強制的に引っ張っていくことはできない。

WHOの従属性は資金面でも如実に表れている。WHOの予算(2年単位で編成)のうち、使途が自由な加盟国の分担金は25%未満にとどまり、残りは自発的な出資によるもので、その大半は加盟国などの出資者が使途を限定している⁽⁷⁷⁾。さらに、加盟国の分担金の額は何年も据え置かれていて、各国が自国の保健予算を着実に増やしているなかWHOの購買力は大幅に下がっている⁽⁷⁸⁾。2014-15年の予算の中身を見ると、感染症対策に充てられる資金は減らされており、特に緊急事態への対応のための予算は半分にカットされた。その代わりに増額されたのは脳卒中、糖尿病、精神疾患などの対策予算だが、これらは先進国にとって重要な病気である。その背景には、WHOに資金を拠出する国がその使い道を限定することが多くなり、結果、WHOが先進国の意向に縛られやすくなった状況があるとも言われる⁽⁷⁹⁾。ギャレットによれば、2013年のWHO総会において、加盟各国は予算不足を補うための歳入の拡大を拒否したうえ、WHOの政策上の優先順位を変えて、感染症対策に充てられる資源を大幅に減らしたという⁽⁸⁰⁾。エボラ出血熱の事例に関しては、アフリカを担当していたWHOのアフリカ地域事務所は対応のまずさを批判されたが、今回のような緊急事態の対応にあたるスタッフは2011～13年に予算が削減されたことで大幅に減っていて、2014年当時は10人にも満たなかったのである⁽⁸¹⁾。

以上見てきたように、なぜWHOによるグローバル・レベルでの統一的な国境管理が難しいのかといえば、それはIHR 2005に限界があるからであり、より根本的にはWHOが加盟国に従

(75) Report 2011, p. 11, para. 13.

(76) Ibid.

(77) Report 2015, p. 16, para. 35. ハーマン (Sophie Harman) も、WHOの活動は予算のうちの「流動的な75% (flexible 75 percent)」に左右されやすいと指摘している。Harman 2012, p. 39. この点については、以下も参照。Youde 2012, pp. 34-36.

(78) Report 2015, p. 16, para. 36.

(79) 『日本経済新聞』2014年9月2日, p. 14.

(80) Garrett 2015, pp. 93-94.

(81) Report 2015, p. 18, para. 45.

属しているからである。この問題は、広い視野から見れば、WHOに限らず国際機構全般に通ずるものといえよう。主権国家体制（の原型）が誕生した時期を教科書的に1648年のウェストファリア条約だとするならば、国際機構が現れたのはそのずっと後である。一般的に、初めての国際機構が設立されたのは19世紀だとされる⁽⁸²⁾。すなわち、国際機構は何もないところから自然発生したわけではなく、まずは主権国家体制が誕生し、主権国家が何らかの理由でそれを必要と感じて初めて設立されたのである⁽⁸³⁾。当然、国家にとっての国際機構の必要度合いは様々であるし、時とともに変わり得る。2016年にイギリスが国民投票によってEUからの離脱を決めたのは、イギリスという国家にとってEUという国際機構が必要なくなった（と過半数の国民が判断した）からである。主権国家と国際機構の関係は国際関係論の重要な研究テーマであり、WHOの問題もそうした大きな枠組みの中で考えることができる。感染症対策においてWHOが抱える上述の制度上の限界は、主権国家体制における国際機構の存在意義や存立基盤に関わる大きな問題の一部なのである。これ以上この点を掘り下げることはしないが、本稿の文脈で重要なポイントは、感染症対策におけるWHOの制度上の限界が、根本的には主権国家体制そのものに由来することである。

(2) 安保理の限界

国連安保理は感染症やグローバル・ヘルスを専門とする機関ではない。それは国際連合という普遍的な国際機構の一部をなす機関であり（本章では「機関」と「機構」の言葉の違いにこだわらず、以下では安保理についても「機構」を用いる）、本来の責任の範囲は国際安全保障、平たくいえば国家間の戦争と平和の問題である。国連憲章には、安保理が「国際の平和と安全の維持に関する主要な責任（第24条）」を負うと記されている。そもそも国際社会が国連を1945年に創設した最大の狙いは、集団安全保障体制を確立して第一次、第二次世界大戦のような戦争を繰り返さないことだった。この体制は、簡単にいえば、国際社会のルールとして武力行使を禁じ、それでもどこかの国家が別の国家に侵略した場合には、他の国々が一丸となって侵略国を排除することを定めたものである。国連はこの体制を具現する機構として作られ、安保理はその中核を担っている。安保理の具体的な役割は、現実に侵略が行われている事実を認定し、国際社会による武力行使を決定することである。

(82) この点については、以下を参照。Armstrong, Lloyd and Redmond 2004, pp. 1-6; 最上 2006, pp. 17-40。ただし、両文献で書かれているように、19世紀よりもはるか昔から国際機構（の萌芽）と呼び得るものが存在していたことも事実である。

(83) ただし、国際機構の思想的背景にまで視野を広げるならば、次のことがいえる。「国際機構の必要性が痛感されたのがもっぱら近代的国民国家の成立以後であるということでもない。近代的な国際機構現象が本格的に開始される以前から、いわば国際機構形成の思想ともいえるべき、種々の「平和案」が数世紀にわたって唱えられていた。……国際機構の起源はこれらの思想のうちにあったと言っても過言ではない」。同上, p. 21.

ところが、時代が進むにつれて安保理の責任や役割は拡大してきた。議題として取り上げるテーマの幅を国家間の戦争と平和の問題だけに限らず、一国の内戦や平和構築から非国家主体によるテロ、果ては環境問題に至るまで広げてきたのである。そして感染症も安保理によって取り上げられるようになった。いまや感染症も、侵略や戦争に匹敵する重大な問題になり得るという認識が国際的に共有されているわけである。

こうした時代の趨勢の背景には、感染症が世界中の人々の生命・健康を脅かしている現実があるのは確かだが、それだけではなく、ある面では感染症対策に関わるアクターが意図的、戦略的に安保理を「利用」してきた部分も見逃せない。前出のピオットは、国連合同エイズ計画（UNAIDS）の初代事務局長としてエイズ対策に奮闘していた時に、ある会合の中で次のように悟った。

UNAIDSは疫学の面でも、また問題解決の方法を作り出す意味でも、まともな仕事をしてきた。しかし、大きな決定が下される政治権力の世界には手が届いていないことが議論の末に明らかになった。国際政治で重要なことは二つだけだと私は学び始めていた。経済と安全保障だ。……財務大臣に影響を与える必要があった。……安全保障の機構を私たちの側につけることも必要だった。出席者のほとんどが国連というものに懐疑的だったが、全員が真剣にとらえていた機関が一つだけあった。安全保障理事会だ。それが鍵だった⁽⁸⁴⁾。

次の引用もピオットの回想である。2000年1月に安保理がエイズを議題として取り上げると、その効果は明白だったと振り返っている。

安保理の影響は大きかった。エイズが各国の保健基盤を破壊し、活動的で生産的な人びとのいのちを奪っていること、国家の政治的安定を崩壊させる社会経済的危機をもたらしていることが明らかにされた。それ以上に、この事態を認識すること自体が、私たちにとっては解決の糸口となった。その後何年も、何人もの大統領や首相が「安保理で議論されたのなら、それは間違いなく深刻な問題だ」と私に言った。正直おかしいとは思いますが、そうした反応を本当によく耳にした⁽⁸⁵⁾。

エボラ出血熱の場合も事情は同じで、先述の決議2177が採択されると、「決議の直接の結果として加盟各国から資金、または人的、物的、技術的支援が増大した⁽⁸⁶⁾」。エボラ検証パネルも安保理の役割に注目しており、すでに見たとおり、感染症対策をめぐる生じる問題を安保

(84) ピオット 2015, p. 290.

(85) 同上, pp. 322-323.

(86) 滝澤 2014.

理の議題にする手順を確立すべきだとの提言をしている。

しかしながら、確かに安保理は国際的な感染症対策に一定の貢献をしたものの、国境を越える人の移動の管理に関しては目立った成果をあげてない。安保理は決議2177において、エボラ出血熱の流行を「国際の平和と安全に対する脅威」と認定し、一部の国々が当時行っていた過剰な渡航制限を止めるよう求めていた。しかし、後にエボラ検証パネルが指摘したように、そうした制限は続いていたようである。例えば、オーストラリアとカナダは決議採択の翌月にビザの発給制限を実施していた。もちろん、安保理の決議を受けて方針を改めた国家もあっただろうが、全体の趨勢は変わらなかったように思われる。その意味で、安保理の決議には実効性に限界があった。加えて、そもそもこの警告なり要求が各国の行動に対して後追いの形で出てきた点、受け身の形であった点にも注意が必要である。すなわち、安保理が自ら率先して世界を主導し、科学的に妥当なレベルの管理を一律に課したり、その基準を提示したわけではなかったのである。

理論上は、安保理が脅威認定にもとづき国境管理について一定の具体的な措置を加盟国に強制することは可能である。その意味では、現時点ではまだ無理にしても、将来的にはそれができるようになるといえるかもしれない。しかしながら、現実的に見てその可能性は低いように思われる。なぜなら、安保理の話ではおなじみの拒否権の問題が大きな壁として立ちはだかるからである。安保理を構成する15の理事国のうち常任理事国（米英仏中ロ）の5ヶ国は、安保理全体で行う多数決の結果にかかわらず決議の採択を拒否できる権利が認められている。つまり一つの常任理事国が反対すれば多数決の結果を無効にすることができる。従って、安保理が一致して行動するためには大国間のコンセンサスが必要となる。カギは大国政治、というわけである。安保理は確かに国際機構（あるいは国際機構の中の一機関）だが、それはWHO（の事務局）とは違い政府間機構であり、国家と国家の政治的利害が衝突する場である。安保理を単一の機構、単一のアクターとしてみれば、確かにすべての国連加盟国に強制力をおよぼせる超国家権力としての側面をもっている。しかし同時に、その内部や政策決定過程をみれば、まさに国家と国家が意見をぶつけ合い、駆け引きを繰り返す政治闘争の舞台なのである。従って、超国家権力としての力を発揮するには、その都度、大国間で意見をすり合わせてコンセンサスを成立させなければならない。安保理の超国家性は大国政治に依存するのである。

そうなる、問題は人の移動の管理についてそのコンセンサスが見込めるのかどうかということになるが、現状では難しいと言わざるを得ない。なぜなら、すでに述べたとおり、感染症対策においてグローバルな観点から求められる科学的に妥当なレベルの管理というのは、基本的に国家が望むよりも緩やかなものになる。すなわち、国家はある意味本能的に国境を閉じたいくなるのに対し、それを閉じさせないようにするのがグローバル・レベルでの管理の要諦になる。従って、統一的な国境管理、つまりグローバルなルールとして国境を開くこと、もしくは閉ざしすぎないことについて、大国間で一致して具体的な措置を考えることは現実的にハードルが高い。まとめるならば、安保理は拒否権を有する大国間の利害が衝突する政治的な場であ

ること、そして国家には国境を閉ざす傾向があること、これら2つの点があいまって制約要因となり、グローバル・レベルでの統一的な国境管理について決議を採択するのは難しいと考えられるのである。

やはりここでも根本的な問題は、WHOの場合と同じように国家と国際機構の関係にある。ただし、詳しく見れば違う部分もある。WHOの場合は、国家と国際機構がお互いに独立した別個の主体としてあり、後者が前者に従属しているという構図であった。これに対して安保理の場合、国際機構を構成する諸国家（特に常任理事国あるいは大国）の間で対立が生じる。要するに、対立の構図が「国家 vs. 国際機構」か「国家 vs. 国家」かの違いである。しかしここで強調したいのはそうした違いよりも、両者に共通する問題である。どちらの国際機構も国家の意思に左右・制約されるため、人の移動についてグローバル・レベルでの統一的な管理を決定・実施ができないのである。

(3) 主権国家と人の移動の管理

以上見てきたように、WHOや安保理といった既存の国際機構による統一的な国境管理の実現は、難しいのが現状である。どちらもそれぞれ制度上の限界を抱えており、その根底に共通してあるのは、主権国家と国際機構の関係についてまわる普遍的な問題である。もちろん、単純に国際機構が常に国家の言いなりになるわけでもない。WHOも安保理もやりようによっては現状を打破できる可能性はある。すでに述べたとおり、少なくとも理論上はその余地が残されている。

しかしながら、もしWHOや安保理（の一部の国家）が統一的な国境管理の実現に向けて具体的なアクションを起こそうとしても、やはり国家の抵抗により妨げられるのではないかな。なぜなら、国境を越える人の移動の管理は国家の主権の根幹に関わるからである。国家が国家たるゆえんは、人の移動を管理する権限を独占しているからだといっても過言ではない。ウェーバー（Max Weber）が「正統な暴力の独占」を国家のメルクマールとしたのは有名だが、それにならってトーピー（John C. Torpey）は「正統な移動手段の独占」も同様であると論じる⁽⁸⁷⁾。彼は、パスポートをはじめとする身分証明の書類に焦点を当てた著書において、次のように述べている。「私が主張したいのは、過去数世紀間に、国家が、競合する権利の主張者である教会や私的な経済単位から、『正統な移動手段の独占』を獲得するのに成功したということである。すなわち、国家としての発展は、国民と不法な侵入者になりうる者を効果的に峻別し、それぞれの移動を規制するのに依存してきたということだ⁽⁸⁸⁾」。近代以降に誕生・発展した主権国家の中核的な要素、例えば治安、税、軍隊などは、いずれも前提条件として、国内にどのような

(87) トーピー 2008.

(88) 同上, p. 2.

人間がいて、どこにいるのかを把握する必要がある。その意味で、確かに国家の存立基盤に人の移動の管理があるといえよう。実際、歴史的にみれば、「近代国家と、近代国家をその構成要素とする国際的な国家システムは、個人や私的な団体から合法的な『移動手段』を収奪してきた⁽⁸⁹⁾」のである。

これに関してEUのケースは示唆に富む。本章の前半で少し言及したように、域内での人の移動の自由を認めるEUは、国境管理に関して世界の中で重要な例外である。ところが、岡部によれば、実はそのEU加盟国ですら当初より「出入国管理をぎりぎりまで排他的主権の範疇にとどめておきたいと考えていた」のであり、その傾向は今日まで続いているという⁽⁹⁰⁾。岡部はまた、「冷戦後の世界のグローバル化や欧州統合の進展という動きにもかかわらず、加盟国が出入国管理をこのように国家主権の死活的な要素として捉えていることは、驚くべき事実である⁽⁹¹⁾」と述べるが、まさにその事実こそ、人の移動の管理が国家の主権の根幹に関わることの証左である。

このように、国境を越える人の移動の管理は、国家の主権もしくは主権国家体制の根幹に関わる重要な政治的課題である。それゆえ、管理の権限の保持は国家にとって譲れない一線となり、国際協調が極めて難しくなる。もしWHOと安保理がこれから権限の強化を通じて超国家性を追求しても、この壁に突き当たるだろう。

4 世界政府による人の移動の管理

前節で明らかになったように、人の移動のグローバル・レベルでの統一的な管理は、WHOにも安保理にも今のところ期待できない。両方ともそれぞれに制度上の限界を抱えており、根本には国家と国際機構の関係の問題がある。加えて、そもそも人の移動の管理は国家の主権の根幹に関わるため、統一的な管理は本質的に難しい。

では、どこに突破口を見いだせるのか。ここで、本書が全体として超国家権力をテーマとしている点を踏まえ、敢えて現実的な考察は抜きにして一気に仮想の世界へと思考を飛躍させたい。もし世界政府ができれば、人の移動のグローバル・レベルでの統一的な管理が可能となるのではないか——。以下の考察は、実証的な分析にもとづいて現実的な処方箋を示すものではなく、あくまで仮想の世界を前提とした思考実験である。ただし、この思考実験は現実的ではないにしても、論理的ではある。なぜなら、すでに述べたとおり、WHOと安保理の国際機構としての限界は根本的には主権国家体制そのものに由来するのだから、同体制を解消して世界政府を設立することは、理論上は一つの処方箋になり得るからである。

(89) 同上, pp. 7-8.

(90) 岡部 2016, p. 17; p. 25, note 3.

(91) 同上, p. 22.

(1) 世界政府の出現と国境の消滅

もし世界政府が出現したら、国境は消滅する。なぜならその時、地球上のすべての人間と領域は単一の国家、すなわち世界国家にまとめられ、国家と国家を分ける境界線が存在する余地はなくなるからである。当然、国境のジレンマも消えてなくなる。国境が存在しない以上、それをめぐるジレンマも存在しない。国境のジレンマを解消するには、グローバル・レベルでの統一的な国境管理が必要となるが、世界政府ができてしまえばそもそも解決すべき問題はなくなってしまう。

しかし、だからといって一件落着とはいかない。注意すべきは、世界に一つだけの国家しか存在しない状態になっても、あらゆる類の境界線が消滅するわけではないことである。国境という特定の境界線がなくなっても、世界国家を複数の行政区画に分割する境界線は引かれるはずである。その一部は、過去に存在していた国境をそのまま引き継ぐものかもしれないし、部分的に修正したものかもしれない。現在の各国内部にある境界線、例えば日本なら県と県、アメリカなら州と州を分ける地方レベルの境界線も多くが残されるだろう。

そうなった時、「元」国境を含む諸々の境界線を越える人の移動の管理のあり方はどうなるのか。その答えは、仮想の世界国家、世界政府をどのようなものとしてイメージするかによる。それは論者の視点や問題意識によって様々な形をとり得るが、ここでは差し当たり現実の国家、特に先進国がそのまま地球大の規模に拡大したものを世界国家としてイメージする。そのうえでまず大前提として踏まえておくべきなのは、大規模な感染症の流行が起きる前の段階、つまり「平時」においては境界線を越える人の移動は特段の管理の対象にならないことである。今日、人が国内で——例えば日本なら山梨県から長野県へ、アメリカならニュージャージー州からニューヨーク州へ——自由に移動できるように、世界政府も平時には人の移動を管理しない。

そう考えると興味深いことに、世界国家では主権国家体制の時よりも、感染症の流行が始まった時、すなわち「有事」にいざ人の移動を厳しく管理しようと思っても難しくなる可能性がある。なぜなら、主権国家体制では国境を越える人の移動について平時からそれなりに厳しい管理が行われているので、有事にはそれを強化すれば事足りるのに対して、世界国家の場合は平時の管理が皆無か手薄なため、その分有事の対応に切り替えるには政治的なハードルが高くなるからである。つまり、平時と有事の間で移動の管理の落差が大きいせいで、対応の切り替えに必要なエネルギーや時間が多くなる。さらにいうと、現実の先進国を前提に考えるなら世界国家は自由民主主義国なので、国内の人の移動を厳しく管理することには人権の観点から慎重にならざるを得ないし、国民の側からも反発が出てくるだろう⁽⁹²⁾。

(92) 日本では2012年に制定された新型インフルエンザ等対策特別措置法に対して、日本弁護士連合会が法案の段階から反対意見を表明していた。反対する理由の一つは、同法により一定の条件の下で認められる外出の自粛要請や集会の制限が、過剰な人権制限になりかねないからである。日本弁護士連合会のホームページを参照。
<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120322.html> (最終アクセス2016年6月12日)。

とはいえ、これも一つの仮定にもとづく推論に過ぎない。繰り返しになるが、結局のところこうした考察の方向性や妥当性は、論者が世界政府をどのようなものとしてイメージするかによる。当然、世界政府も平時から移動の管理をそれなりに厳しく行い、有事モードへの切り替えがスムーズにできるように態勢を整えておくものだと仮定することもできる。従って、ここで本質的な問題として検討すべきなのは、平時／有時の切り換えの問題というよりも、そもそも世界政府は科学的に妥当なレベルの管理を実効的に行えるのかどうかということである。要するに、問われるのは世界国家の統治能力である。

統治能力が本質的な問題であるなら、感染症対策における人の移動の管理について考えるうえで、国境や境界線の存在を相対化する必要がある。国境があろうとなかろうと、境界線があろうとなかろうと、グローバル・レベルにおける人の移動の管理の問題は存在する。本章の冒頭で述べたように、感染症が流行するのはウイルス自身があちこちに広がるからというより、ウイルスを保有する人間が移動するからである。そのため、人の移動を管理することが感染症対策のカギになる。この基本に立ち返れば、実は国境をはじめとする境界線の存在自体は本質的な問題ではない。

ここで改めて国境のジレンマが意味することを思い出したい。それは、諸アクターの利害・意見が対立するなかで、国家レベルでは一応の合理的判断により統一的な国境管理が決定・実施されるものの、グローバル・レベルでは統一的な管理ができないことであった。この場合、国家レベルでは、諸アクターの利害・意見の対立が政府の権力によりある程度は解消されている。そのうえで次にグローバル・レベルでの利害・意見の対立が、大きな問題として立ちあがってくる。つまり、主権国家体制では、人の移動をめぐる利害・意見の対立が、国境という特定の境界線上に集約されて顕在化する。そして、世界政府が出現して主権国家体制が消滅し、国境が消滅しても、人の移動をめぐる利害・意見の対立はなくなる。その集約と顕在化の場が他のところへ、例えば国境以外の様々な境界線へ移るだけの話である。あるいは、物理的な境界線とは関係なく、異なる民族の間で、異なる共同体の間で利害・意見が対立する事態になるかもしれない。このように考えれば、国境のジレンマという問題の本質は国境の存在にあるのではない。世界国家における人の移動の管理の問題も、本質は諸々の境界線の存在にあるのではない。境界線の有無や種類は重要ではない。重要なのは、人の移動をめぐる諸アクターの利害・意見が対立するという事実であり、それがたまたま国境などの境界線において集約されて顕在化するに過ぎない。世界政府の出現により、国境のジレンマと呼ぶべき問題はなくなるように見えるが、本質的には同じ問題が形を変えて残る。主権国家体制にとってそれは国境のジレンマという形をとるが、世界政府にとっては統治能力の問題になる。

以上の点を踏まえたうえで、最後に世界政府による人の移動の管理の可能性と限界について考えてみよう。その前に一つ確認しておきたいのは、必ずしも「世界政府の出現＝完全な統治能力＝あらゆる政治的課題の解決」とはならないことである。いま現実に存在する主権国家の政府がどこも統治に関して何らかの課題を抱えているように、世界政府も課題を抱える可能性

はある。人の移動についても完璧な管理が保証されるわけではない。その可能性を考慮して、また思考実験とはいえその枠内で可能なかぎり現実的な議論をするためにも、ここでは世界政府も現実の各国政府(とりわけ先進国)と同じレベルの統治能力しかもたないものと想定する。ただ、そうはいっても「同じレベル」がどの程度のものなのかを厳密に定義することは難しい。そこで便宜上、現実の事例において各国政府が直面した問題を取り上げ、それと同じ問題に世界政府も直面するものとする。従って、ここから話は再び現実の主権国家体制に戻る。第2、3節において国境のジレンマに注目して同体制について論じた時とは違い、今度は個別国家の統治能力に焦点を当てる。すなわち、以下の議論の焦点は国家と国家の関係でもなく、国家と国際機構の関係でもなく、各国が自国内あるいは管轄権の及ぶ範囲で人の移動を実効的に管理できているのかということである。統一的な管理を決定・実施できる政府や仕組みがあったとしても、そこに実効性が伴うかどうかは別問題である。

(2) 管理の実効性

現在の世界人口は約73億人であり、2050年には90億人を超えるともいわれる。世界政府はこの膨大な数の人の移動を管理することになる。しかも感染症が流行している時には、限られた時間と情報しかない状況下で決断を迫られる。果たして、それをどこまで世界政府に期待できるのか。

現実の主権国家の実績をいくつか見てみよう。まずは、新型インフルエンザの時の日本の対策である。日本は世界の中でもかなり厳格な移動の管理を行った国である。いわゆる水際対策であり、その代表例は新型インフルエンザの発生が確認された後すぐに始めた機内検疫である。これは、ものものしい防護服を着た検疫官が飛行機に乗り込んで検疫を行ったもので、その過剰さがしばしば批判されてきた。この対策の是非、過剰さの評価はともかくとして、確実に言えるのは、現場で検疫を行う人間の負担が大きすぎて対応が追い付かなかったことである。言ってみれば、日本という国家のキャパシティを超えた対策だったのである。空港で通常時に検疫を行っている職員だけでは到底足りず、全国の病院や保健所、自衛隊から支援の人員が派遣された。例えば、成田空港の検疫所は、2009年4月下旬の時点で機内検疫の対象がメキシコ、アメリカ、カナダからの便で合計すると週250便以上もあり、これに対応するには検疫所の職員だけでは足りず、東京と横浜の検疫所、国立国際医療センター、陸上自衛隊、防衛医科大から人員の支援を受けた⁽⁹³⁾。5月に入ると、「国立医療機関や防衛省の応援も受け、成田空港は2日現在で検疫官を通常の87人から2倍以上の199人に増強、関西空港は46人を71人に、中部空港も20人を38人に増やしたが、それでも人手が足りない⁽⁹⁴⁾」という状況だった。同月2日には、

(93)『毎日新聞』2009年4月29日, p. 29.

(94) 同上, 2009年5月3日, p. 24.

タイ発の航空便の乗員・乗客160人が検疫を受けずに入国する事態も発生した。これは「検疫官が別の便の対応に追われ、検疫ブースから離れていたため⁽⁹⁵⁾」であり、管理の限界が露呈した局面だった。発生国からの便を対象にした機内検疫に限ってみても、5月上旬の段階で「限界に近い」との声が現場からあがっていた⁽⁹⁶⁾。

エボラ出血熱の事例では、アメリカの中央政府（連邦政府）と地方政府（州政府）の間の軋轢という形で、管理の限界が垣間見えた。同国では、2014年10月の時点でアフリカの感染国から渡航してきた人の感染が4件確認されていた。それでも連邦政府は、空港での検疫は強化したものの、感染国からの渡航を禁ずる措置はとらなかった。しかしながら、そうした国レベルの国境管理のあり方に対して、市民の間では不安と不満が強まっていた。すると一部の州が独自の判断で、州内の空港において感染国からの渡航者に対して独自の措置を講ずるようになった。まずはニューヨーク州とニュージャージー州が10月下旬から、感染国で患者と接した人は症状の有無にかかわらず全員を強制的に3週間隔離する措置を始めた。どちらも後に連邦政府からの要請を受けてこれをとりやめたが、イリノイ州やカリフォルニア州など複数の州が同じようなことを始めた。なぜ州政府がこうした動きに出たのかといえば、恐らく、中央の連邦政府より一般市民に近いところにいるために市民の不安や不満に対して敏感に反応せざるを得ないからであろう。あるいは各州で背景や理由は異なるかもしれない。いずれにせよ注目すべき点は、アメリカという国家の中で地方政府が一時的にせよ中央政府の方針に従わず、独自の国境管理を行った事実である。これもまた、国家による統一的な国境管理の実効性の限界を示唆する。

さらに、エボラ出血熱の事例では航空会社の動きも興味深い。当時、エボラ出血熱を恐れて運航を一部停止する航空会社が世界各地で相次いだのである。2014年7月下旬にナイジェリアのアリク航空が、同国に入国したリベリア人が死亡したのを受けて、リベリアとシエラレオネの発着便の運航を停止した。アフリカ以外の国の航空会社でも、8月にエミレーツ航空（アラブ首長国連邦）、ブリティッシュ・エアウェイズ（イギリス）、エール・フランス（フランス）が感染国発着便の運航を停止している。この時にブリティッシュ・エアウェイズは、「乗客と乗員・地上職員の安全が常に最優先である」と公に述べている⁽⁹⁷⁾。同時期に大韓航空（韓国）も、

(95) 同上。

(96) 同上、2009年5月9日、p. 25。やや細かい話になるが、ここには言葉の問題もある。海外から来る便には当然多くの外国人が乗っている。そこで機内検疫を行うとなれば、言葉の壁によりコミュニケーションが難しくなるため、現場の負担はさらに増えることになる。成田空港検疫所の所長は2009年5月の記者会見において、「アジア方面への乗り継ぎ客が多く、予想以上に言葉の通じない乗客が乗っていた」と語っている。同上、2009年5月12日、p. 26。

(97) “British Airways Suspends Flights to Ebola-Hit Areas,” *NBC News* (Web), August 5, 2014. <http://www.nbcnews.com/storyline/ebola-virus-outbreak/british-airways-suspends-flights-ebola-hit-areas-n173106>（最終アクセス2016年4月20日）

ケニアの首都ナイロビとソウルを結ぶ便の運航を中止した。当時、ケニアはまだ感染国ではなかったが、ナイロビの空港が「ハブ空港」であることなどから、WHOがそこにも感染が広がる可能性を指摘したことが背景にある⁽⁹⁸⁾。

これらの一連の運航停止において、当事国の政府がどのように関わっていたのか、ここで詳しく検討する余裕はないが、少なくともイギリスとフランスの政府は航空会社の決定を支持もしくは黙認していたようである。ブリティッシュ・エアウェイズの決定はイギリス外務省のホームページで公表されており⁽⁹⁹⁾、また同社が運航停止の期間を延長して解除の目途も立たない状況となった際には、同社とともに政府もマスコミや野党の批判的になっていた⁽¹⁰⁰⁾。エール・フランスの方は、「政府の要請を受けて」運航の停止を決めたと伝えられている⁽¹⁰¹⁾。ただし、その前からすでに同社の職員側から経営陣に対して運航停止を求める請願があったのも事実である。こうしたケースの詳細は今後の研究で明らかにしていきたいが、次のことはいえる。国家の政府による働きかけの有無とは別に、航空会社の主体的な判断として「乗客と乗員・地上職員の安全が常に最優先である」との理由で運航を停止することはできる。そして問題は、航空会社がそのようにして運航の停止を決めた時、果たして政府は運航の継続を強制できるのかということである。特に自由民主主義国の場合、人間の生命・健康を優先するという航空会社の論理を否定するのは難しい。このように考えると、浮かび上がってくるのは、国家による人の移動の管理にまつわる潜在的な問題である。航空会社の判断が先にあって、国家はそれを追認することはできても、覆すことは場合によっては難しいのではないか。つまり、たとえ国家が考えを改めてグローバル・レベルでの統一的な国境管理に従うようになったとしても、それを必ずしも自国の航空会社に強制できるとは限らないのである。

以上、日本の水際対策からアメリカの中央・地方対立、そして航空会社の運航停止まで様々なケースを振り返ってきたが、全体としてみれば、国家による人の移動の管理には実効性の面で限界がある現実が浮かび上がってくる。もちろん、これらはごく一部のケースに過ぎず、他を探せば国家が実効的な管理を貫徹できたケースも見つかるだろう。とはいえ、少なくとも日

(98) 『毎日新聞』2014年8月16日, p. 2.

(99) “British Airways halts flights to Ebola-hit Sierra Leone and Liberia for the rest of the year amid concerns over worst outbreak ever,” *Mail Online*, August 27, 2014. http://www.dailymail.co.uk/travel/travel_news/article-2735875/British-Airways-halts-flights-two-Ebola-hit-nations-rest-year-amid-growing-concerns-worst-outbreak-ever.html (最終アクセス2016年2月15日)

(100) “Ebola outbreak: BA and Whitehall pushed to restart direct flights to virus-hit countries,” *Independent (Web)*, February 1, 2015. <http://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/ebola-outbreak-ba-and-whitehall-pushed-to-restart-direct-flights-to-virus-hit-countries-10016121.html> (最終アクセス2016年2月15日)

(101) “Air France suspends flights to Ebola-hit Sierra Leone at request of French government ... days after crew signed safety petition and refused to board flights,” *Mail Online*, August 27, 2014. http://www.dailymail.co.uk/travel/travel_news/article-2735698/Citing-Ebola-Air-France-suspends-flights.html (最終アクセス2016年2月15日)

本、アメリカ、イギリスといった代表的な先進国において管理体制に綻びや危うさが見えた事実は、やはりその限界を強く示唆する。

この見方を補強するものとして、最後に2つの研究を参照したい。どちらも感染症の研究ではないが、共通して強調するのは、今日、国家による人の移動の管理がますます難しくなっていることである。一つ目は、外交専門誌*Foreign Policy*の編集長を務めたナイム (Moisés Naim) の研究である。彼は政治や経済など様々な領域で既存の権力あるいは実力者が力を失っていると主張する著書の中で、そうした変化をもたらす根本原因の一つに「移動革命」なるものを挙げている。「現代の人間は、数が増えただけではなく、より満たされ、より健康な生活を送るようになった。それだけでなく、移動することもぐっと増えた。この変化は、人々の支配を困難にしているだけでなく、集団内や集団間の権力の配分も変えている。……現在世界には2億1400万人の移住者がいて、その数は過去20年間で37パーセント増加している。……人類は、世界史上、移動する者がかつてなく多い移動革命の只中にあると言ってよい⁽¹⁰²⁾」。こう述べたうえで、権力による支配に対して移動革命が及ぼす影響を次のように説明する。

移動革命には……直感的に把握できる絶大な影響力がある。権力を行使するということは、現実の領土や比喩的な領土をあまねく支配してまとめるだけでなく、その境界を監視することでもある。……権力には囚われの聴衆が必要なのである。ほかの出口がほとんどない、あるいはまったくない状況に置かれた人々……には、自分たちの目の前にある機関の条件に同意する以外、選択の余地がないからだ。しかし、境界を突破することが容易になり、統治または支配される人々が移動しやすくなれば、その領土に確立された組織にとって彼らを支配し続けることが困難になる。……旅行と輸送のたやすさ、そして情報、金、価値観をより早く、より安価で移動させる手段は、必然的に挑戦者たちの生活を楽なものに変え、支配者たちの日常を困難にするのである⁽¹⁰³⁾。

二つ目は、カースルズとミラーによる移民の研究である。彼らは、欧米諸国の政府が1970年代から進めてきた国境を越える人の移動の管理を厳格化する取り組み、すなわち「管理への探究 (quest for control)」とも呼ばれる移民政策を検証し、それが十分な成果をあげているとはいえないと論じている⁽¹⁰⁴⁾。結論部分では次のように述べる。

現在の世界で展開してきた移民政策の全体的な評価は、良い評価と悪い評価が入り混じったものである。世界中の不法移民が高い水準で持続しているからといって、国家の国境管

(102) ナイム 2015, p. 103.

(103) 同上, p. 111.

(104) カースルズ・ミラー 2011, ch. 8.

理能力はもはや失われている、と安易に解釈すべきではない。……しかしながら、各国の政府は、国際移民政策の策定・実施の際に、常に強力な超国家的勢力や国内利害と対峙しているのである。アメリカだけでも、不法滞在外国人人口は、2007年までに推計1,200万人にまで拡大している。それにより過去30年間にみられた、国際移民を規制する民主国家の意思や能力についての国民の間の懐疑の念が、さらに強まっていることは否定できない⁽¹⁰⁵⁾。

この2つの研究に共通する主張と、先に見た主権国家の実績を踏まえると、やはり現実問題として、国家による人の移動の管理には実効性の面で限界があると考えべきだろう。大きな権力を持ち、政治・行政の仕組みが整っている先進国といえども人的・物的資源には限りがあるし、地方政府や企業を完全にコントロールできるわけでもない。そして「移動革命」や移民の増大といった時代背景が管理のハードルをますます高めている。

従って、世界政府といえどもグローバル・レベルでの人の移動の管理についてけっして楽観はできない。確かに、世界政府は国境が消滅した世界において国境のジレンマに煩わされることもないが、人の移動をめぐる諸アクターの利害・意見の対立は残っている。そのため人の移動を管理する責務や負担からは逃れられず、一つの国家として統治能力が厳しく問われ続けるのである。

おわりに

国際的な感染症対策においては、国境を越える人の移動の管理がカギとなる。しかしながら、国境を閉ざしがちな国家と、国境を開くことを求める国際機構との間で合意が成立せず、グローバル・レベルでの統一的な管理は実現が難しいのが現実である。本章ではこの問題を「国境のジレンマ」と呼んだ。国境のジレンマを解消するにはWHOと安保理の役割が重要になりそうだが、どちらも国家の意思に左右・制約されるうえ、そもそも人の移動の管理が国家の主権の根幹に関わるがゆえに、問題解決のハードルは高い。そこで一つの思考実験として、世界政府が出現したら状況がどう変わるのかを検討した。世界政府の出現により国境は消滅するので、国境のジレンマも消滅する。しかしそもそも問題の本質は、国境をはじめとする境界線の存在にあるわけではなく、人の移動の管理をめぐる諸アクターの利害・意見が対立するところにある。従って、世界政府が出現してもグローバル・レベルでの人の移動の管理は重要な課題として残される。主権国家体制の時と違うのは、今度はそれが世界政府の統治能力の問題として現れる点である。すなわち、グローバル・レベルでの統一的な管理の実効性が問題となる。その観点から、改めて現実の国家の実績を振り返ると、人の移動の管理の実効性には様々な限界

(105) 同上, p. 265.

があることが明らかになった。それゆえ世界政府といえどもけっして楽観はできない。国家が人の移動を管理することには、常に一定の脆さや危うさが伴うのである。

以上が本章の議論の要約である。結局、仮想の世界政府について考えることは、現実の国家や国際社会について考えることでもあった。ある意味「回り道」をした格好だが、新たな視点から国際的な感染症対策を見つめなおすことができたといえる。その中で感染症の研究の論点もいくつか見えてきた。恐らくそれらの論点について議論を深めていくためには、国際関係論における感染症の研究を見るだけでは不十分で、公衆衛生や医学の知見もある程度取り入れなければならないだろうし、人の移動についての研究もさらに積極的に参照しなければならないだろう。国境を越える脅威としての感染症を研究するには、学問・研究分野の境界線を越える必要がある。

参考文献

- Armstrong, David, Lorna Lloyd and John Redmond 2004 *International Organization in World Politics*, 3rd ed., Palgrave Macmillan.
- Benatar, Solomon R., Stephen Gill and Isabella Bakker 2009, "Making Progress in Global Health: The Need for New Paradigms," *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, pp. 347-371.
- Booth, Ken 2014 *International Relations: All That Matters*, Hodder & Stoughton.
- Brown, Garrett W. 2012 "Distributing Who Gets What and Why: Four Normative Approaches to Global Health," *Global Policy*, Vol. 3, No. 3, pp. 292-302.
- Brown, Garrett W. 2014 "Norm Diffusion and Health System Strengthening: The Persistent Relevance of National Leadership in Global Health Governance," *Review of International Studies*, Vol. 40, No. 5, pp. 877-896.
- Caballero-Anthony, Mely 2006 "Combating Infectious Diseases in East Asia: Securitization and Global Public Goods for Health and Human Security," *Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 2, pp. 105-127.
- Caballero-Anthony, Mely 2008 "Non-traditional Security and Infectious Diseases in ASEAN: Going beyond the Rhetoric of Securitization to Deeper Institutionalization," *Pacific Review*, Vol. 21, No. 4, pp. 507-525.
- Curley, Melissa G. and Jonathan Herington 2011 "The Securitisation of Avian Influenza: International Discourses and Domestic Politics in Asia," *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1, pp. 141-166.
- Davies, Sara E. 2008 "Securitizing Infectious Disease," *International Affairs*, Vol. 84, No. 2, pp. 295-313.
- Doyle, Joseph S. 2006 "An International Public Health Crisis: Can Global Institutions Respond Effectively to HIV/AIDS?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 3, pp. 400-411.
- Elbe, Stefan 2010 "Haggling over Viruses: The Downside Risks of Securitizing Infectious Disease," *Health Policy and Planning*, Vol. 25, No. 6, pp. 476-485.
- Enemark, Christian 2009 "Is Pandemic Flu a Security Threat?" *Survival*, Vol. 51, No. 1, pp. 191-214.
- Garrett, Laurie 2007 "The Challenge of Global Health," *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 1, pp. 14-38.
- Garrett, Laurie 2015, "Ebola's Lessons: How the WHO Mishandled the Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5, pp. 80-107.
- Hanrieder, Tine and Christian Kreuder-Sonnen 2014 "WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health," *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4, pp. 331-348.

- Harman, Sophie 2012 *Global Health Governance*, Routledge.
- Howell, Alison 2014 "The Global Politics of Medicine: Beyond Global Health, against Securitisation Theory," *Review of International Studies*, Vol. 40, No. 5, pp. 961-987.
- International Health Regulations (2005) second Edition 2005 (IHR 2005)*, World Health Organization.
- Kamradt-Scott, Adam 2011 "The Evolving WHO: Implications for Global Health Security," *Global Public Health*, Vol. 6, No. 8, pp. 801-813.
- Kamradt-Scott, Adam and Colin McInnes 2012 "The Securitisation of Pandemic Influenza: Framing, Security and Public Policy," *Global Public Health*, Vol. 7, No. S2, pp. S95-S110.
- Kelle, Alexander 2007 "Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime," *Global Governance*, Vol. 13, No. 2, pp. 217-235.
- Lee, Kelley and Adam Kamradt-Scott 2014 "The Multiple Meanings of Global Health Governance: A Call for Conceptual Clarity," *Globalization and Health*, Vol. 10, No. 28, 10 pages.
- McCracken, Kevin and David R. Phillips 2012 *Global Health: An Introduction to Current and Future Trends*, Routledge.
- McInnes, Colin 2015 "WHO's Next? Changing Authority in Global Health Governance after Ebola," *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, pp. 1299-1316.
- McInnes, Colin et al. 2012 "Framing Global Health: The Governance Challenge," *Global Public Health*, Vol. 7, No. S2, pp. S83-S94.
- Report of the Ebola Interim Assessment Panel 2015 (Report 2015) *Emergencies Preparedness, Response*, World Health Organization.
- Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in Relation to Pandemic (H1N1) 2009 2011 (Report 2011) *Implementation of the International Health Regulations (2005)*, World Health Organization.
- Watterson, Christopher and Adam Kamradt-Scott 2016 "Fighting Flu: Securitization and the Military Role in Combating Influenza," *Armed Forces & Society*, Vol. 42, No. 1, pp. 145-168.
- Youde, Jeremy 2012 *Global Health Governance*, Polity Press.
- 石川晃司・石突美香・小松志朗・笹岡伸矢 2011 「パンデミックと政治」 島方洗一編 『危機管理——新たな疾病との戦い』 文眞堂、113-138頁。
- 岩下明裕 2010 「ボーダースタディーズの胎動」 『国際政治』 第162号、1-8頁。
- 植木俊哉 2015 「国際組織による感染症対策に関する国際協力の新たな展開」 『国際問題』 第642号、17-27頁。
- 岡部みどり 2016 「すべてはシェンゲン圏からはじまった——EU出入国管理政策の変遷」 岡部みどり編 『人の国際移動とEU——地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』 法律文化社、15-26頁。
- 押谷仁 2009 「インフルエンザパンデミック (H1N1) 2009を考える」 『ウイルス』 第59巻、第2号、139-144頁。
- 押谷仁 2015 「感染症のグローバル・リスク」 遠藤乾編 『グローバル・コモンズ』 岩波書店、155-184頁。
- カースルズ、ステイーブン・マーク・J・ミラー 2011 『国際移民の時代〔第4版〕』 関根政美・関根薫監訳、名古屋大学出版会。
- 小松志朗 2013 「専門知と政策決定過程——2009年新型インフルエンザを事例に」 『公益学研究』 第13巻、第1号、73-82頁。
- 新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザに関する関係省庁対策会議 (新型インフルエンザ会議) 2009 『新型インフルエンザ対策行動計画』。

- 鈴木一人 2010 『『ボーダーフル』な世界で生まれる『ボーダーレス』な現象——欧州統合における『実態としての国境』と『制度としての国境』』『国際政治』第162号、9-23頁。
- 滝澤美佐子 2014 「保健衛生の危機と安全保障」『RIPS' Eye』第188号、平和・安全保障研究所。http://www.rips.or.jp/cn3/cn31/cn31b/rp2014_14.html（最終アクセス2016年3月5日）
- トーパー、ジョン・C 2008 『パスポートの発明——監視・シティズンシップ・国家』藤川隆男監訳、法政大学出版社。
- ナイム、モイセス 2015 『権力の終焉』加藤万里子訳、日経BP社。
- ピオット、ピーター 2015 『ノー・タイム・トゥ・ルーズ——エボラとエイズと国際政治』宮田一雄他訳、慶應義塾大学出版会。
- 平野健一郎 2000 『国際文化論』東京大学出版会。
- ブル、ヘドリー 2000 『国際社会論——アナキカル・ソサイエティ』白杵英一訳、岩波書店。
- ホリフィールド、ジェームズ・F 2016 「人の移動、グローバリゼーション、国家」佐藤俊輔訳、岡部みどり編『人の国際移動とEU——地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』法律文化社、147-165頁。
- 最上敏樹 2006 『国際機構論』第2版、東京大学出版会。
- モーゲンソー、ハンス・J 1986 『国際政治——権力と平和』第Ⅲ巻、現代平和研究会訳、福村出版。
- 安田佳代 2014 『国際政治のなかの国際保健事業——国際連盟保健機関から世界保健機関、ユニセフへ』ミネルヴァ書房。
- 山越裕太 2013 「国際連盟保健機関の創設——目的及び組織構造を中心として」『国際政治』第172号、15-27頁。

第 3 章

アイディアのフレーミングをめぐる闘争 — 「文明の衝突」に対抗する「文明間の同盟」 —

今井 宏平

「『文明間の同盟』は、これまでのところ、国際的なレベルで、異なった文化、文明、人々の間の寛容・敬意・対話・協力を促進するという責任を実行している最も目に見える形の試みである」

2006年12月18日 コフィー・アナン⁽¹⁾

「我々の次なる戦いは、軍事的な戦いではなく、アイディアの戦いだと信じている。これは軍事的な解決よりも手ごわい。なぜなら、アイディアの戦いには、根本的な原因を扱い、それに応じて問題を解決する、長期的な計画が必要だからである。」

2015年2月24日 ナシール・アブドゥルアジズ・アル・ナセル⁽²⁾

はじめに

2015年1月7日にパリで週刊新聞を発刊するシャルリ・エブド社が襲撃され、12名が殺害される事件が起こった⁽³⁾。襲撃したのはアルジェリア系移民の兄弟で、襲撃の理由はシャルリ・エブド紙（以下シャルリ紙）が掲載する風刺画の内容であった。「アラビア半島のアルカイダ（Al-Qaeda in the Arabian Peninsula：略称AQAP）」にもつながっていたとされる兄弟の蛮行は、

(1) “SECRETARY-GENERAL URGES ACTIVE EFFORT TO ‘DISCOVER WHAT IS BEST’ IN OTHER BELIEFS, TO OVERCOME PREJUDICE, IN REMARKS TO ALLIANCE OF CIVILIZATIONS EVENT”, *Meetings Coverage and Press Releases*, 18 December, 2006 (<http://www.un.org/press/en/2006/sgsm10805.doc.htm>), 2015年3月7日閲覧。

(2) “Short Remarks At The Press Briefing By The High Representative for the United Nations Alliance of Civilizations”, 24 February, 2015 (<http://www.unaoc.org/2015/02/short-remarks-at-the-press-briefing-by-the-high-representative-for-the-united-nations-alliance-of-civilizations/>), 2015年3月7日閲覧。

(3) シャルリ・エブド事件の経過に関しては、鹿島茂・関口涼子・堀茂樹編『ふらんす特別編集：シャルリ・エブド事件を考える』白水社、2015年、4-5頁を参照。

当然のことながら糾弾されるべきである。その一方で、シャルリ紙は、日ごろからイスラーム教では描くことが禁止されている預言者ムハンマドの風刺画を掲載しており、そのことがムスリムの感情を逆撫でさせていたのも事実である。言い換えれば、ムスリムにとってシャルリ紙の風刺画はヘイト・スピーチ以外の何者でもなかった⁽⁴⁾。

この事件の影響は世界的に、特にヨーロッパ諸国で広がりを見せた。襲撃事件後、「私はシャルリ (Je suis Charlie)」というスローガンが「フランスの普遍的な価値観の1つである表現の自由を擁護する」という意味と重なりつつ、あたかも表現の自由がムスリムの価値観と相反するように用いられた。こうした動きに呼応したのがヨーロッパの極右政党や極右団体である。シャルリ・エブド社襲撃事件（以下シャルリ事件）は、元々移民の排斥を唱える彼らに1つの正当性を付与する形となった。シャルリ事件はいつのまにかイスラーム移民排斥運動へと昇華されてしまったのである。このように、数人の過激なムスリムの行動が、ヨーロッパに住むムスリム全体の行動に影響を及ぼしている。過激なムスリムによる行動で、最も被害を受けているのは、事件の犠牲者、さらには大多数の他の一般のムスリムであることを忘れてはならない。

シャルリ事件の問題の本質は、「なぜヨーロッパに『ユーロ・イスラーム』とも呼ばれる過激な思想を持つムスリムが多いのか、彼らはどのように誕生したのか」という根本的な原因論と、「表現の自由のためならヘイト・スピーチも許されるのか」という倫理的な問題である。しかし、こうした問題は「西洋対イスラーム」というアイディアとそのフレーミングの前に霞んでしまっている。

シャルリ事件に代表されるように、一部の過激な思想に傾倒したムスリムが引き起こした惨劇は、容易に「西洋対イスラーム」という構図に置き換えられるようになった。この「西洋対イスラーム」という構図を提供し、広めた著作として、真っ先に名前が挙がるのがサミュエル・ハンチントン (Samuel Huntington) の「文明の衝突? (The Clash of Civilizations?)」⁽⁵⁾ というフォーリン・アフェアーズ誌の1993年夏号に掲載された論文である。「文明の衝突?」は、その内容の真偽はともかく、「西洋対イスラーム」という二項対立のアイディアのフレーミングには成功したと言える。本稿ではアイディアを「言説レベルにおける考え方や物の見方」という狭義の定義ではなく、「言説レベルにおける考え方が行動レベルでも機能する」⁽⁶⁾ という広義の立場を採る。また、フレーミングは「アイディアの流布と固定化」のことを指す。

国際政治において、「文明」が主権国家に代わる主要なアクターになることは現状では想定

(4) 酒井啓子「シャルリ・エブド襲撃事件が浮き彫りにしたもの」『世界』2015年3月号、37-42頁。

(5) Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, 1993, pp. 22-49. ハンチントンの「文明の衝突?」では、西洋文明に対抗する文明として、イスラーム文明と儒教文明が想定されていたが、アル＝カーイダの台頭によって次第に西洋対イスラームという構図が定着した。

(6) 逸見勉「アイデア・制度的環境・政策転換—ソ連ゴルバチョフ政権における『新思考』外交の分析」『東京都立大学法学会雑誌』第45巻2号、2005年、277-278頁。

されていない⁽⁷⁾。その一方で、「文明」という言葉に衝突や断層といった意味を付与したハンチントンに対抗し、何らかの形で「文明」が国際秩序に寄与すると主張する論稿が増えている⁽⁸⁾。「文明の衝突」に基づくフレーミングは、主権国家の枠組みを超えて拡大した脱国家的な見方もしくは考えとなっている。そのため、当然のことながら、主権国家の枠組みだけでこのフレーミングの拡大を抑制することは難しい。現状では、主権国家からなる国際機構と主権国家が連携する枠組みで抑制することが現実的な選択肢である。本稿では2000年代半ばに登場した「文明間の同盟 (Alliance of Civilizations)」が西洋とイスラームの間の「文明の衝突」というアイディアのフレーミングを抑制するのに大きな役割を果たしていると考え、検討する。

以上の指摘を踏まえ、本稿は2つの点について考察していきたい。まず、シャルリ事件の根本的な原因である「ユーロ・イスラーム」と、「表現の自由ならヘイト・スピーチも許されるのか」という倫理的な問題に考察を加える。そのうえで、フレーミングとして絶大な影響力を誇っている「文明の衝突」に対抗もしくは中和する枠組みとして、「文明間の同盟」に着目する。「文明間の同盟」は、2004年に当時スペインの首相だったホセ・ルイス・ロドリゲス・サパテロ (José Luis Rodríguez Zapatero) が国連総会で立ち上げを宣言し、翌2005年に共同議長としてトルコが加わり、ハイレベル委員会を中心に活動している国連機関である。「文明間の同盟」の「文明の衝突」のアイディアのフレーミングに対抗する活動を概観し、宗教に根ざしたイデオロギー対立を解決に導くために発足した最初の国際機構である「文明間の同盟」の有効性と限界について検討する。

1 「ユーロ・イスラーム」と「イスラモフォビア」

(1) 「ユーロ・イスラーム」の出現と変遷

ヨーロッパ諸国でムスリムの存在がクローズアップされるようになったのは、1973年の第一次石油危機であった⁽⁹⁾。第二次世界大戦後、中東、北アフリカ、南アジアなどから多くのムスリムがヨーロッパを目指した。この背景には、経済発展が思うように進まない新興独立諸国で労働力がだぶついていたというプッシュ要因と、急速な経済発展のために安価な労働力を欲した西欧諸国というプル要因が存在した。こうして西欧諸国は1950年代から移民の受け入れを開始する。この時点では、移民はあくまでもゲスト・ワーカーという立場での一時的な滞在と西欧諸国は見なしていた。この一時的な滞在を、定住に変えたのが第一次石油危機である。

(7) 国際関係論における「文明」概念に関しては、例えば、今井宏平「国際関係論における『文明』概念の理念と実践—トルコ外交を事例として」『中央大学社会科学研究所年報』第15号、2011年7月、47-63頁。

(8) 例えば、Fred Dallmayr, Akif Kayapınar, and İsmail Yaylıncı (eds.), *Civilizations and World Order: Geopolitics and Cultural Difference*, Lanham: Lexington Books, 2014.

(9) 内藤正典『ヨーロッパとイスラーム—共生は可能か—』岩波書店、2004年、11-12頁。

これにより、西欧諸国で移民の受け入れが停止されたが、すでに滞在していた者は継続して居住すること、また、家族と居住することが認められた⁽¹⁰⁾。ヨーロッパでイスラムの存在が顕著になり、反イスラーム的な感情が芽生えたのは1973年の石油危機に端を発する移民の定住以降であった。

〈表1：ヨーロッパ主要国におけるイスラム移民の推移〉

国名	項目	1990年におけるイスラム移民の割合	2010年におけるイスラム移民の割合	2030年におけるイスラム移民の割合(予想)	2010年におけるイスラム移民の数
イギリス		2.0%	4.6%	8.2%	2,869,000
フランス		1.0%	7.5%	10.3%	4,704,000
ドイツ		3.2%	5.0%	7.1%	4,119,000
オランダ		2.3%	5.5%	7.8%	914,000
ベルギー		2.7%	6.0%	10.2%	638,000
オーストリア		2.1%	5.7%	9.3%	475,000
イタリア		1.5%	2.6%	5.4%	1,583,000
スウェーデン		1.7%	4.9%	9.9%	451,000

(Pew Research Muslim Population by Country を参考に筆者作成)

1973年が定住という「具体的な形」でのイスラムのヨーロッパへの進出であったのに対し、1989年2月14日にルーホッラー・ホメイニ (Ruhollah Khomeini) が『悪魔の詩』の著者、サルマン・ラシュディー (Salman Rushdie) に対して死刑を宣告するファトワー⁽¹¹⁾を出したことは「観念的な形」でのイスラムのヨーロッパへの関与であった⁽¹²⁾。このいわゆる「『悪魔の詩』事件」は、同時にヨーロッパ諸国にとってはホメイニの発言が表現の自由の侵害と捉えられた。つまり、「『悪魔の詩』事件」は、表現の自由と信仰に対するハラスメントの間の対立という点でシャルリ事件と類似の事件であった。ただし、「『悪魔の詩』事件」ではホメイニというイスラーム法学者がファトワーを出すという公的なプロセスを踏んでいた点が異なっていた。

ジル・ケベル (Gilles Kepel) は、その主著である『ジハード』の中で1989年の重要性を強調している。その理由は、前述した「『悪魔の詩』事件」が起きただけでなく、ヨーロッパに移民したイスラムの子供たち、いわゆる「移民の第二世代」が成人となり始めたのがこの1989年前後であったためである⁽¹³⁾。「移民の第一世代」が辛い労働を紛らわすための安心と安

(10) 同上書、12-13頁。

(11) ファトワーとは、「法学者が一般のイスラムに対して口頭もしくは書面で提示する法学的な回答」のことを指す。小杉泰「ファトワー」大塚和夫他『岩波 イスラーム辞典』岩波書店、2002年、829頁。

(12) ジル・ケベル (丸岡高弘訳)『ジハード:イスラーム主義の発展と衰退』産業図書、2006年、252頁。ケベルは、ホメイニのファトワーによって、「イスラームの家」(ダール・アル=イスラーム) が全世界的に拡大したと述べている。

(13) 同上書、264頁。

らぎをイスラームに求めたのに対し、ヨーロッパで生まれ育った「移民の第二世代」は、より深くヨーロッパの社会規範に関与してきたことでさまざまな社会的困難や差別を経験しており⁽¹⁴⁾、過激なイスラーム思想に傾倒しやすい状況にあった。ただし、彼らはあくまで過激派の潜在的な候補者であり、過激派の扇動者は中東、南アジア、北アフリカからの留学生たちであった⁽¹⁵⁾。こうした過激派の潜在的な候補者と扇動者の接触はその後、インターネットの普及とアル＝カーイダの台頭と連動する形でヨーロッパのムスリムの間で広がっていった。こうして、「ユーロ・イスラーム」の中からホームグロウン・テロリストが育ち、生まれ育った国でテロ事件を起こすようになっていった（表2参照）。

〈表2：イスラーム過激派による西欧での主なテロ事件（2000～2014年）〉

日付	テロ事件名	実行犯の所属（自称・疑い）	死者
2004年3月11日	マドリッド列車爆破テロ事件	アル＝カーイダ系テロリスト	191人
2005年7月7日	ロンドン同時爆破テロ事件	アル＝カーイダ系テロリスト	56人
2012年3月11~22日	トゥールーズ連続殺害事件	アル＝カーイダ系テロリスト	7人
2014年5月24日	ベルギー銃撃事件	「イスラーム国」系テロリスト	4人

（筆者作成）

（2）「イスラモフォービア」と「ウェスタンフォービア」の対立

2000年代に入り、イスラーム過激派によるテロ事件が起きる一方で、『『悪魔の詩』事件』と類似の、表現の自由と信仰に対するハラスメントを問題とする事件も増加することとなる。その中でも代表的なものが、2004年にオランダで起きたテオ・ヴァン・ゴッホ監督殺害事件、2005年9月にデンマークで起きたユランズ・ポステン紙（デンマークの中道右派系高級紙）におけるムハンマドの風刺画掲載事件、そして2015年のシャルリ・エブド事件である⁽¹⁶⁾。いずれの事件も、ヨーロッパにおける「イスラモフォービア（イスラーム恐怖症）」とムスリムの間

(14)ヨーロッパで生まれ育った第二世代は、生まれ育った国の国籍、システムに所属し、同じ言語を話しているにもかかわらず、自分たちが不当な扱いを受けることに憤りを感じる者が少なくなかった。同上書、266-267頁。

(15)同上書、264-265頁。

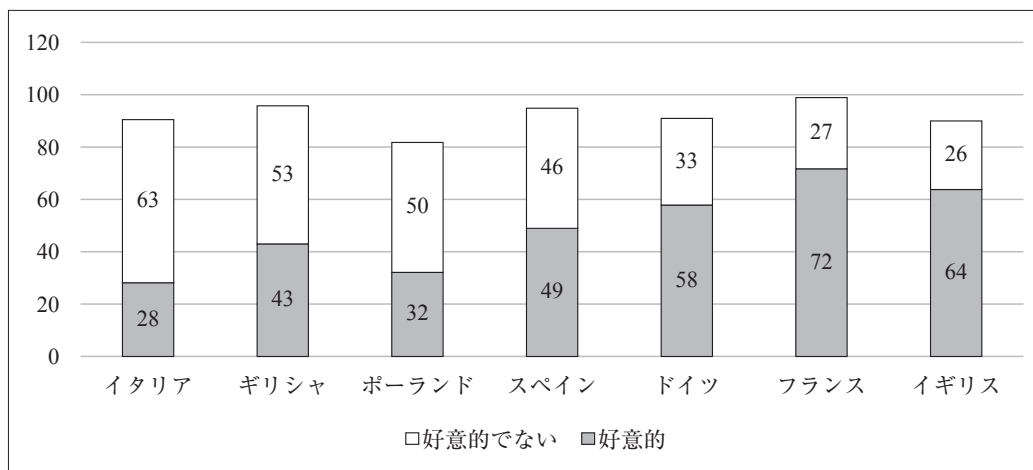
(16)テオ・ヴァン・ゴッホ監督殺害事件は、ヴァン・ゴッホ監督とソマリア出身のアヤーン・ヒルシ・アリ国会議員が共同作成した短編映画「服従」でムスリム女性を露骨に描写したことに反感を持ったモロッコ系移民のムスリム青年、ムハンマド・ブーヤリーにヴァン・ゴッホが殺害された事件である。一方、デンマークでの風刺画掲載事件は、ムハンマドを模して描かれたと思われる人物のターバンに爆弾が巻かれるなど、明らかにイスラームとテロリズムを露骨に結び付けた描写がユランズ・ポステン紙に掲載されたことに端を発している。この事件で、ユランズ・ポステン紙を支持し、風刺画を転載した新聞の1つがシャルリ紙であった。両事件の詳細は、ジル・ケベル（丸岡高弘訳）『テロと殉教：「文明の衝突」をこえて』産業図書、2010年、196-228頁を参照。

での「ウェスタンフォービア（西洋恐怖症）」を駆り立てる事件であり、反ムスリムの集会、暴動、嫌がらせ、それに対抗するムスリムの運動が起きた。

西欧のイスラモフォービアは、各国の受け入れ政策に応じて異なる。ケペルは、イギリスやオランダのような多文化主義を追求した国では、元々住んでいた住民とイスラーム系移民との間に「共通のアイデンティティー」を構築できず、それがロンドンでのテロやヴァン・ゴッホ殺害事件につながったと指摘している⁽¹⁷⁾。また、デンマークは、ムスリムをあくまで「他者」として扱っていることがユランズ・ポステン紙の風刺画につながったと見ている。それに対して、ケペルはムスリム系移民も含む国民全体が「共通のアイデンティティー」を描いているフランスにムスリムとヨーロッパの共生の希望を見出している。たしかに、ピュー・リサーチセンターが2014年に発表したヨーロッパでのムスリム住民に対する見方の世論調査の結果を見ると、図1のように、他国と比較してフランス国民はムスリムに対して好意的という結果が出ている。

しかし、本当にフランスのムスリム系移民はフランスの「共通のアイデンティティー」に共鳴しているのだろうか。ケペルの希望は2012年3月のトゥールーズで起きた一連の銃撃事件と2015年1月のシャルリ事件でもろくも崩れ去ったと言えよう。2007年にムスリム系移民の排斥に前向きなニコラ・サルコジ（Nicholas Sarkozy）が大統領となったことも、フランスの「共通のアイデンティティー」の喪失に一役買った。

〈図1：ヨーロッパ諸国の国内に住むムスリム認識〉



(出典:Pew Research Center “A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections”, 12 May, 2014, p. 31)

フランスの「共通のアイデンティティー」の1つが政教分離、いわゆるライシテ（laïcité）の考えである。ライシテは、端的には「あらゆる公共空間から一切の宗教色を排除し、宗教を

(17)同上書、253頁。

私的空間に限定する」⁽¹⁸⁾ 考えであるが、そもそも政治と宗教が分かちがたく結びついているために公的・私的空間の峻別が困難なイスラームと折り合いをつけることが難しい。ライシテの押し付けがムスリムにとってはある種のハラスメントとなるのである⁽¹⁹⁾。フランス社会で民族的・宗教的にマイノリティであり、貧しい郊外に追いやられる中で自己のアイデンティティを模索する移民二世たちが拠り所としてイスラーム、特に過激な思想に傾倒することは容易に想像できることであった⁽²⁰⁾。

こうしたマイノリティに安心感を与え、都市政策を再検討するとともに貧困対策を強化することが予防策として必要である。加えて、宗教教育を受けたウラマー（イスラーム法学者）を迎え、「正しい」イスラームの教えを広めることも検討されるべきであろう。こうした取り組みはもはや1つの国家だけでは機能しなくなっており、グローバルなレベルでの取り組みが急務である。次節では、「文明の衝突」に対抗するとともに、異文化の相互理解への取り組みを促進する「文明間の同盟」の設立と活動について見ていきたい。

2 「文明間の同盟」の立ち上げ

(1) 「文明間の同盟」の設立過程

周知のとおり、ハンチントンの「文明の衝突？」という論文は、内容的には多くの矛盾をはらんでおり、いくらでも批判することは可能である。それにもかかわらず、ハンチントンの論文、もしくはその後の著書⁽²¹⁾ が大きな影響力を有した理由は、内藤正典や白杵陽が指摘したように、①シナリオの単純明快さ、②シナリオの現実性の高さ、③単純なシナリオに収斂させられることで陥る思考停止、という3点に要約できる⁽²²⁾。これらの特徴と、9・11アメリカ同時多発テロ（以下、9・11テロ）やその後のヨーロッパで起きたテロによって、「文明の衝突」はフレームとして絶大な効果を発揮した。「文明の衝突」を克服しようとする作業はさまざまなレベル

(18) 山下泰幸「ムスリムたちにとってのフランス」『現代思想 2015年3月臨時増刊号』2015年、123頁。ライシテに関しては、多くの研究があるが、例えば、以下を参照。ルネ・レモン（工藤庸子・伊達聖伸訳）『政教分離を問い直す』青土社、2010年；ジャン・ボベロ（私市正年・中村遥訳）『世界のなかのライシテ——宗教と政治の関係史』白水社、2014年。

(19) 山下、同上。

(20) 例えば、森千香子「過激派の根茎を滋養するイスラームバッシング—『パリ襲撃社事件』を考える—」『中東研究』No. 522、2015年、55-62頁；私市正年「『アラブの春』からシャルリ・エブド事件に至る道」鹿島茂・関口涼子・堀茂樹編『ふらんす特別編集：シャルリ・エブド事件を考える』白水社、2015年、85-87頁。

(21) サミュエル・ハンチントン（鈴木主悦）『文明の衝突』集英社、1998年。

(22) 内藤正典『イスラーム戦争の時代：暴力の連鎖をどう解くか』NHKブックス、2006年、14-19頁；白杵陽『イスラームはなぜ敵とされたのか：憎悪の系譜学』青土社、2009年、227-234頁。

で検討されているが、とりわけグローバルなレベルでこのフレームを打破しようとする試みの1つが「文明間の同盟」である。

「文明間の同盟」という考えは突然国際社会に生じたわけではない。「文明間の同盟」設立に至るまでには3つの伏線があった。第1に、イランの元大統領であるモハンマド・ハーターミー (Mohammad Khatami) が提唱した「文明間の対話 (Dialogue among Civilizations)」である⁽²³⁾。「文明間の同盟」も異なった文明間の「対話」を最重要視しており、「文明間の対話」の影響が色濃く見られる。第2に、9・11テロの後の2002年2月12日に当時のトルコの外務大臣、イスマイル・ジェム (Ismail Cem) が主導したイスラーム諸国会議機構 - 欧州連合 (OIC-EU) 共同フォーラムである。この共同フォーラムは、「西洋とイスラーム文明の和解」をテーマとして実施され、76カ国の代表が出席し、政治的・文化的断層の拡大防止について話し合いが行われた⁽²⁴⁾。第3に、「文明間の同盟」の設立を主導したスペインの国内事情である。スペインは2003年3月のイラク戦争に際して有志連合への派兵を行った。しかし、これが発端となり、2004年3月11日にイスラーム過激派による爆破テロがマドリードで起こり、191人の市民が犠牲となった。その3日後の総選挙で8年ぶりに政権を奪還した社会労働党の党首であったサパテロにとって、イスラーム過激派の対策は喫緊の課題となった。テロの根絶を強く打ち出す一方、ブッシュ政権が提唱した「テロとの戦い」に同調した国民党と一線を画すため、サパテロが打ち出したのが「文明間の同盟」の設立案であった。

「文明間の同盟」の立ち上げに関してもいくつかの段階があった。まず、サパテロは、2004年9月21日に開かれた第59回国連総会で「西洋とアラブ・イスラーム諸国との『文明間の同盟』とそれを実現するためのハイレベル・グループの設立」を提案した⁽²⁵⁾。当時のコフィー・アナン (Kofi Anan) 国連事務総長がこのサパテロの提案を好意的に受け止め、「文明間の同盟」設立が具体化する。サパテロの提案後、同年11月に開催された会合で、「文明間の同盟」を支える主権国家、または国際機構からなる友好グループ (Group of Friends) が組織された⁽²⁶⁾。翌年6月13日にサパテロは、「文明間の同盟」の共同議長にトルコを推薦した。トルコは友好グループの1国であり、2003年11月にイスタンブールでテロを経験していた。また、トルコは世俗主

(23)「文明間の対話」の詳細に関しては、モハンマド・ハタミ (平野次郎訳)『文明の対話』共同通信社、2001年。

(24)OIC-EU 共同フォーラムに関する詳細は、Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, *OIC-EU Joint Forum: Civilization and Harmony: The Political Dimension*, Ankara: Etki Yayincilik, 2002. OIC-EU 共同フォーラムは、2004年10月4日と5日に第2回目の開催が計画されたが、EU議長国であったオランダの反対で実現しなかった。

(25)“Statement by the President of the Government of Spain, HE Mr. Jose Luis Rodriguez” Zapatero, At the 59th session of the United Nations General Assembly, New York, 21 September, 2004 (<http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaeng040921.pdf>), 2015年2月25日閲覧。「文明間の同盟」に関しては、今井宏平『中東秩序をめぐる現代トルコ外交：平和と安定の模索』ミネルヴァ書房、2015年、219-228頁を参照。

(26)友好グループは当初は90カ国前後であったが、現在では142カ国まで増えている。

義を国是とするが国民の大多数がムスリムである。こうした要因によってトルコは共同議長の候補に適任と見なされた。サパテロの推薦に対し、レジェップ・タイイップ・エルドアン (Recep Tayyip Erdoğan) 首相 (当時) は共同議長の要請を快諾し、スペインとトルコが「文明間の同盟」を主導することとなった。そして、「文明間の同盟」を制度化するための中心として、2005年6月15日にアナン、サパテロ、エルドアンが「文明間の同盟」ハイレベル・グループを指名した⁽²⁷⁾。7月14日にはアナンが「文明間の同盟」の設立を国連本部で表明した。この際、アナンは、「『文明間の同盟』は) 国際機構と市民社会の両レベルにおいて、分裂の橋渡し、世界平和を潜在的に脅かす極化、誤認、誤解、偏見に打ち勝つために国際社会が努力していく必要に応えることを目的としたイニシアティブである。(文明間の) 同盟は、暴力の温床となる敵対心から生じる脅威への対応と、相違を和らげるさまざまな試みに基づく協力の喚起を目的とする」と述べている⁽²⁸⁾。

「文明間の同盟」のハイレベル・グループは2005年9月2日に設置され、会合が2005年11月から2006年11月の1年間の間に4回開かれ、最終的に報告書をアナンに提出した。ハイレベル・グループは、中東、北アフリカ、西アフリカ、南部アフリカ、西欧、東欧、北米、南米、南アジア、東南アジア、東アジアという地域別に選出された20人の「賢人」たちから構成された。その中にはハータミーやイスラームに関する研究で有名なジョン・エスポジト (John Esposito) なども名を連ねた⁽²⁹⁾。アナンは、ハイレベル・グループの設立に際して、その目的・戦略・方法を提示した⁽³⁰⁾。目的としては、①国際的な平和と安全を脅かす新たに生じた脅威、とりわけ

(27) ハイレベル・グループは、20人の「賢人」たちから構成され、その中にはハータミーやイスラームに関する研究で有名なジョン・エスポジト (John Esposito) などが名を連ねた。メンバーは、その他のメンバーは以下の通りである。Federico Mayor (Spain), Mehmet Aydın (Turkey), Seikha MozahBint Nasser Al Missned (Qatar), Mohamed Charfi (Tunisia), Ismail Serageldin (Egypt), Andre Azoulay (Morocco), Moustapha Niasse (Senegal), Desmond Tutu (South Africa), Hubert Vederine (France), Karen Armstrong (United Kingdom), Vitaly Naumkin (Russia), Arthur Schneier (USA), Enrique Iqlesias (Uruguay), Candido Mendes (Brazil), Nafi Sadik (Pakistan), Shobana Bhartia (India), Ali Alatas (Indonesia), Pan Guang (China). (<http://www.un.org/press/en/2005/sgsm10073.doc.htm>), 2015年2月27日閲覧。

(28) “SECRETARY-GENERAL ANNOUNCES LAUNCH OF ‘ALLIANCE OF CIVILIZATIONS’ AIMED AT BRIDGING DIVIDES BETWEEN SOCIETIES EXPLOITED BY EXTREMISTS”, *Meetings Coverage and Press Releases*, 14 July, 2005 (<http://www.un.org/press/en/2005/sgsm10004.doc.htm>), 2015年3月7日閲覧。

(29) その他のメンバーは、Federico Mayor (Spain), Mehmet Aydın (Turkey), Seikha MozahBint Nasser Al Missned (Qatar), Mohamed Charfi (Tunisia), Ismail Serageldin (Egypt), Andre Azoulay (Morocco), Moustapha Niasse (Senegal), Desmond Tutu (South Africa), Hubert Vederine (France), Karen Armstrong (United Kingdom), Vitaly Naumkin (Russia), Arthur Schneier (USA), Enrique Iqlesias (Uruguay), Candido Mendes (Brazil), Nafi Sadik (Pakistan), Shobana Bhartia (India), Ali Alatas (Indonesia), Pan Guang (China). “High Level Group” (<http://www.unaoc.org/about/high-level-group/>) 2015年3月7日閲覧。

(30) *Ibid.*

過激派の温床となっている政治・社会・宗教勢力の評価、②（国際）機構と市民社会において、新たな脅威に対応するための共同行動、③社会間の和解を促進するため、主権国家、国際機構、市民社会に対して、実践可能な行動計画を提言、という3つが挙げられている。戦略としては、①異なった人々、文化、文明間の間で共有された価値観、尊敬、相互理解の強化、②過激派の温床となっている集団の影響力と過激派の世界観を共有する者の排除、③世界の平和と安定に対する過激派の脅威への対応、④全ての社会において安全保障は分割できず、全ての人々にとって絶対的に必要であり、安全・安定・発展のためにはグローバルな協力が不可欠な要件であるという意識を育てる、という4つが挙げられている。

(2) ハイレベル・グループ最終報告書

表3のようにハイレベル・グループの会合は4回実施され、第4回目の会合で最終報告書が提出された。最終報告書は、「世界の分断を架橋する」という目標の下、行動の指針として次の8つの点を掲げている。①「文明間の同盟」は多元的な見方を基本としなければならない。そして、文化間・文明間の対話を促進し、全ての国家と文化を尊重する。②急速に相互依存とグローバル化が進む世界を規制することができるのは唯一、法の原理と国連を中心とした多国間主義である。③十分かつ一貫した人権基準の遵守が安定した社会と平和な国際関係の基礎を形成する。④多様な文化と文明が人間社会の基本的な特徴であり、人類の進歩を促す駆動力となる。⑤貧困は絶望感・不正・疎外を生み出し、政治的な不満と結びつくことで急進主義を促進させる。⑥テロリズムはどのような理由であろうと正当化できない。⑦市民の代表によって担われ、市民の要求と要望に対応する民主的な政体が、個人の可能性を十分に発揮させるために最も効果的である。民主的な政体が成功するためには、その民主的な政体が価値を共有し、市民の要求と利益に適ったそれぞれの社会文化の中から有機的に生じなければならない。⑧宗教は多くの社会においてますます重要になり、諸個人の価値観を形成するうえで不可欠となっている⁽³¹⁾。

〈表3：「文明間の同盟」ハイレベル・グループ会議の概要〉

会議／項目	年月	場所	議論の内容
第1回会合	2005年11月26～29日	マリョルカ（スペイン）	「文明の衝突」をいかに防ぐか
第2回会合	2006年2月25～28日	ドーハ（カタール）	ムハンマドの諷刺画掲載事件
第3回会合	2006年5月28～30日	ダカール（セネガル）	「文明間の対話」の促進
第4回会合	2006年11月11～13日	イスタンブール（トルコ）	「文明間の同盟」の機構化

（出典：Alliance of Civilizationsのウェブサイトを参照し、筆者作成）

(31) “Alliance of Civilizations: Report of the High-level Group 13 November 2006” (http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf), pp. 5-6, 2015年3月4日閲覧。

また、「文明間の同盟」が国際社会で果たす役割として、以下の5点を掲げている。それらは、①ムスリム社会と西洋社会の信頼と理解の促進に尽力する人々や組織をつなぎ合わせる橋渡しの役割、そうした会合の取りまとめの役割を担う、②共通の目標と相互に有益なパートナーシップを通して、諸国家・諸文化間の対立を緩和することを目的とした革新的なプロジェクトの推進を援助する媒介者・仲介者の役割を担う、③諸文化間の尊敬と理解の確立と、諸国家と人々の間で文化や宗教に起因する対立を緩和するための寛容と和解の声を強めることを提唱する、④諸文化間の関係を構築するためのイニシアティブを可視的なものとし、影響力を高め、強調する、⑤「文明間の同盟」と同様の過程または計画を模索した諸国家、制度、組織、個人に対して、情報と素材にアクセスする供給源となる、であった⁽³²⁾。そのうえで、「文明間の同盟」のこうした機能は主に教育、若者、移民、メディアという4つの部門で展開していく計画が立てられた。

(3) 「文明間の同盟」の活動範囲

「文明間の同盟」は、グローバル、地域、国家という3つのレベルで活動を展開している。グローバル・レベルでは、年次のグローバル・フォーラムを開催している。地域レベルでは、南東ヨーロッパ、地中海、アジア太平洋、アラブ地域で個別の活動が行われている。さらに、友好グループを形成する諸国家の内、アルバニア、アルジェリア、アルゼンチン、ブラジル、ブルガリア、クロアチア、チェコ、デンマーク、エジプト、イタリア、クウェート、マルタ、メキシコ、モンテネグロ、モロッコ、ニュージーランド、オマーン、ポルトガル、カタル、韓国、ルーマニア、ロシア、スロヴェニア、スペイン、マケドニア、トルコが国家別の戦略を打ち出している。前述したように、「文明間の同盟」は、教育、若者、移民、メディアという4つの部門を中心に12のプロジェクトを展開し、特に若者の異文化交流を促進している。個別のプロジェクトとしては、①市民社会への支援、②地域における起業家を育てる社会変化のための起業家研修、③アラブ地域と西洋の若手のリーダー15人ずつを10日間の日程で他地域へ派遣し、ステレオタイプの廃止、相互理解、ネットワークの深化を図るフェローシップ・プログラム、④草の根レベルでのアイデンティティーに基づく対立の緩和を支援する異文化革新アワード、⑤市民社会と若手のリーダーが異文化間の対立に取り組むうえでの技術と知識のプラットフォームを提供する異文化リーダー・プログラム、⑥メディアの与えるインパクトと影響について理解するメディアと情報リテラシー、⑦異文化対話と紛争の防止のためのアプリとテレビゲームの開発コンテストであるピース・アプリ、⑧移民、多様性、社会統合に関する若者のビデオフェスティバルであるプルーラル・プラス、⑨異文化交流のためのサマースクール、⑩平和な社会を促進するために長期に渡り、多文化・多宗教の建設的な関係を促進する若者を援助する若者

(32) *Ibid.*

連帯基金、⑪ジャーナリストの異文化理解を促すメディア・プログラミング、⑫移民への理解を深める移民・プログラミング、を展開している⁽³³⁾。

3 「文明間の同盟」の対応と課題

(1) ムハンマドの風刺画掲載事件への対応

2005年9月に起きたデンマークのユランズ・ポステン紙のムハンマドの風刺画掲載への抗議が2006年初頭に中東地域で見られるようになった。「文明間の同盟」を牽引していたサバテロ、エルドアン、アナンは、この事件に対して「文明間の同盟」の目的に沿って見解を示した。まず、サバテロとエルドアンは2006年2月5日のニューヨーク・タイムズ紙に「敬意と平穏の要求」という文書を寄稿した⁽³⁴⁾。その文書の中でサバテロとエルドアンは以下のように述べている。

「グローバル化した世界においては異なった市民間の関係と交換が多様化し続け、ローカルな事件が世界規模で波及することもある。グローバル化した世界において、我々は敬意・寛容・平和的共存という価値を養成することが不可欠である。自由は民主的システムの土台の1つであり、我々は決して自由を放棄すべきではない。しかし、異なった感性への責任と敬意の権利がある。ムハンマドの風刺画の出版は完全に合法であるけれども、倫理的・政治的な視点からは不公平であり、拒否されるべきものである。結局、この事件それ自体が、我々が一般的に共有する価値は完全に調和しているとする文化的差異の間違った理解と間違った表現に寄与する。この事実を無視することは通常、不振、疎外、怒りの源泉となり、結果的に我々が避けようと努力しなければならない、望まない結末をもたらすかもしれない。我々にとってより公正な国際システムを構築する唯一の道は、両方の側の信条に最大限敬意を表すことである。我々は、国際法の規範の遵守とそれを具体化する国際機構の擁護に専心している。しかし、法も機構も世界平和を十分に保障していない。我々は、他者の考えを理解することに関心を持つとき唯一可能となる、平和的共存を養成し、最も神聖なものを尊重する必要がある。これらは、スペインとトルコによって促進されている『文明間の同盟』の基本的な前提であり、主要な目標である」。

アナンも2006年2月26日の第2回ハイレベル・グループ会議の開会の挨拶で風刺画事件に触れ、以下のように述べている⁽³⁵⁾。

(33) “Programmes and Projects” (<http://www.unaoc.org/what-we-do/programmes-and-projects/#>), 2015年3月8日閲覧。

(34) Recep Tayyip Erdogan and José Luis Rodríguez Zapatero, “A call for respect and calm”, *New York Times*, 5 February, 2006 (http://www.nytimes.com/2006/02/05/opinion/05iht-edprimes.html?_r=1), 2015年3月7日閲覧。

(35) “Statement at the Opening Session of the Second Meeting of the High-level Group for the Alliance of Civilizations”

「この事件の核心は、多くの社会における過激主義への傾向である。我々は過激主義をことさら強調することに注意すべきである。なぜなら、あるグループにおける過激主義は常に他のグループの過激主義の認識によって煽動されているためである。少数の人々だけが自分たちのことを過激主義者だと考えている。しかし、他の多くの人々も、他者の行動や言葉が過激だと感じたとき、気づかない間に過激な見方に向かって進まされているかもしれない。……誤認は過激主義を養成し、過激主義は誤認の正統性を立証しているように見える。それは我々が打破しなければならない負の連鎖である。それは『文明間の同盟』の目的である。重要なのは、問題は信仰ではなく、小集団の信仰—クルアーン、トーラー、福音の書のいずれに由来するにせよ、彼らの行動を擁護するために信仰を乱用し、誤解する傾向にある過激主義者—ことを我々が理解することである。我々は、大多数の人々と正当な教えを曇らせる過激な視点を許容してはならない。我々は大多数の人々に、偉大な宗教に基づく連帯の価値と原理を冒瀆する人々に対して声を大にし、非難するようアピールしなければならない。……そして、ここで『文明間の同盟』のハイレベル・グループが助けとなる。高尚な考えだけでは不十分である。我々は大多数の人々に届く言葉を発展させる必要がある。我々はハッとさせられるだけでなく、同時に我々自身を強く動かすカウンター・ナラティブを発展させる必要がある。我々は学者、外交官、政治家の言葉だけでなく、芸術家、エンターテイナー、スポーツ選手、そしてとりわけ若者との対話が必要である。なぜなら、考えと態度が十分に具体化する前に若者に影響を及ぼすことが重要だからである。」

ハイレベル・グループの立ち上げ期に起きたムハンマドの風刺画事件はまさに「文明の衝突」回避のモデルケースであり、それに対する「文明間の同盟」の反応は迅速であった。ムハンマドの風刺画事件の際のサパテロとエルドアン、アナンのコメントは、そのままシャルリ事件に対する発言としても適用できるだろう。

(2) シャルリ事件に対する対応

シャルリ事件が発生する約1ヶ月前、アラブ首長国連邦のアブダビで臨時の「暴力的な宗教過激派に対して拡大する多宗教の対応に関する会合」が開催された。開会に際して、「文明間の同盟」のナシール・アブドゥルアジズ・アル・ナセル (Nassir Abdulaziz Al-Nasser) 国連上級代表が「イデオロギーは強力な動員手段である。……過激派組織は、内部統制のため、彼らの活動を正当化するため、そして、大衆の支持を得るため、歪曲された宗教的な教義を使用す

る」⁽³⁶⁾と指摘し、対抗イデオロギーの重要性を強調した。

そして、会合の最終日に締結された「アブダビ文書」においては、どのようにして暴力的な宗教過激派を拒否するかのアウトラインが示された。そこでは、まず、暴力的宗教過激派を促進する要因として、①暴力を正当化する歪曲された宗教イデオロギー、②基本的人権の悪用、貧困、社会的な地位上昇機会の欠如、教育を含めた基本的なサービスの提供に国家が失敗したことなどの社会・経済的要因、③何か大きなものにすがりたいという心理的・精神的要因、という3つを指摘している⁽³⁷⁾。そして、これら3つの要因を増幅するものとして、新たな形態のメディアと巧みなリクルートの方法を挙げている。

「アブダビ文書」では、暴力的な宗教過激派に対抗するためには、①多様な宗教の結束と、②国家、市民社会、宗教コミュニティなど多様な利害関係者の協力が必要であると述べられている。②に関しては、国家、国連、宗教コミュニティ別に詳しい要求も提示されている。国家に対しては、(i) 宗教過激派に対する全ての財政的支援と援助を停止する、(ii) 寛容・相互尊重・抑圧と構造的暴力の全ての形態の排除の促進によって、暴力的宗教過激派の影響を弱める、(iii) 暴力的宗教過激派の社会・経済的影響を減少させるために貧困の低下と基本的なサービスを提供できる安定した機構の発展に努める、(iv) 人々を過激派に向けさせる心理的な動機を弱めるために、包摂のための政策を養成するとともに強力な市民社会を発展させる、(v) 過激派への対抗のための主要アクターとして、女性、若者、市民社会を含む宗教集団あるいは多様な宗教集団の活動を承認し、援助する、ことを要求している。一方、国連に対しては、(i) 全ての加盟国が過激派に対抗する国連決議を順守する、(ii) 社会・経済的要因によって脆弱な人々が過激派に向かうことを防ぐため、国連加盟国がミレニアム開発目標とポスト2015年開発アジェンダを遂行する、(iii) 「文明間の同盟」をはじめとした国連機関が過激派に対抗するため、政府と他の利害関係者の力を結束させるための協力を促進する、ことを要求している。宗教コミュニティに対しては、(i) 宗教教育を通して、過激派の間違った宗教解釈を拒否する、(ii) 若者と女性に対するエンパワーメントに注意を払った具体的なプログラムを通して、人間の尊厳を高める、(iii) 共存と人間の尊厳の尊重を促進するために対話による和解とコミュニティ間の理解を高める、(iv) 宗教的な若者に対して、カウンセリングを行う、(v) 全ての信仰を持つ者と善意の人々と結束して過激派に対抗する、ことを要求している。

ナセル国連上級代表は、シャルリ事件に際して、上記の会合の成果を踏まえつつ、文化的多様性と宗教の寛容に根ざした国際的な一体性を強調している。

(36) "Remarks by H.E. Nassir Abdulaziz Al-Nasser before the meeting on advancing a multi-religious response to violent religious extremism", 12 December, 2014 (<http://www.unaoc.org/2014/12/remarks-by-h-e-nassir-abdulaziz-al-nasser-before-the-meeting-on-advancing-a-multi-religious-response-to-violent-religious-extremism/>), 2015年3月7日閲覧。

(37) "The Abu Dhabi Statement: Rejecting Violent Religious Extremism and Advancing Shred Well-being", 13 December, 2014 (<http://www.unaoc.org/wp-content/uploads/Statement-of-Multi-Religious-Action-English-13-December.pdf>), 2015年3月7日閲覧。

(3) 「文明間の同盟」への批判とその課題

「文明間の同盟」は機構としてはまだ不完全であり、批判も見られる。アリ・バルズィ (Ali Balci) は、「文明間の同盟」を特集した2009年夏号の *Insight Turkey* 誌に「文明間の同盟：衝突／同盟の二分法の貧困」という論稿を載せ、「文明の衝突」とともに「文明間の同盟」も批判の対象とした⁽³⁸⁾。バルズィは、アフメット・ダーヴトオール (Ahmet Davutoğlu) の論文を引用しつつ⁽³⁹⁾、「文明の衝突」の起源を1920年代に『若いムスリムの冒険：文明の衝突研究』を著したバスイル・マシューズ (Basil Matthews) に求めている。そのうえで、「文明の衝突」という概念によって、イスラームが危険視されるようになったのは、バーナード・ルイス (Bernard Lewis) の1990年の論文以降と指摘している⁽⁴⁰⁾。バルズィによると、その原因は、それまでのオリент主義者たちは非西洋文明を「静かな他者」と認識してきたのに対し、ルイスは非西洋文明、特にムスリムを「活動的な他者」として捉えたためである⁽⁴¹⁾。

バルズィは、「文明の衝突」に対する批判を2つの陣営に区分している⁽⁴²⁾。第1の陣営は、現在の衝突は文明に起源があるのではなく、国民国家の利害によるものであると考える陣営である。第2の陣営は、我々／他者という二項対立によって衝突が正当化され、現実的になるので、学者たちによって構築された西洋とイスラームという文明の区分 (フレーム) を徹底的に拒否するという陣営である。バルズィは、エドワード・サイード (Edward Said) を中心とした知識人が採った第2の陣営の立場を尊重し⁽⁴³⁾、「文明間の同盟」を、①「文明の衝突」を前提としている、②「文明間の同盟」の存続は「文明の衝突」の継続に依存している、③「文明間の同盟」という枠組みは西洋文明とイスラーム文明の対立を基軸としているため、他の文明にはほとんど目を向けていない、と評している⁽⁴⁴⁾。

しかし、2001年の9・11から2015年のシャルリ事件を検討すると、「文明の衝突」の言説が全世界的に広まり、定着してしまっている事実を否めない。よって、本稿では第2の陣営の立場は残念ながら現状を踏まえると困難であると考え、「文明の衝突」概念を受け入れたうえで、その言説や行動にどのように対応していくかを検討する前者の立場を採る。言い換えれば、「文

(38) Ali Balci, "The Alliance of Civilizations: The Poverty of the Clash/Alliance Dichotomy?", *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 3, 2009, pp. 95-108. ダヴトオールは、トルコの元首相、元外相、元首相の外交アドバイザーである。

外交政策に携わる以前は、国際関係論を教える研究者であった。

(39) *Ibid.*, p.96.

(40) *Ibid.* ここで引用されているルイスの論文は、Bernard Lewis, "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic*, September, 1990, pp. 47-60.

(41) Balci, *Ibid.*, p.97.

(42) *Ibid.*, p.99.

(43) Edward Said, "The Myth of 'The Clash of Civilizations'", *Media Educational Foundation*, 1998.

(44) Balci, *op.cit.*, p.102.

「文明の衝突」という言説を使用しないことが重要なのではなく、「文明の衝突」という概念が各国に浸透していることを背景に、いかにフレーミングされているかを暴くことが検討課題である。その点から見ても、現状（2017年2月末）では後者の立場は影響力を失っている。

バルズィの批判に加えて「文明間の同盟」にはいくつかの課題が散見される。まず、主権国家の枠組みを越えた機構であるのに対し、結局のところ、それを主導してきたのはスペインとトルコという主権国家であったという矛盾である。加えて、スペインは2013年に「文明間の同盟」の共同議長を辞し、さらに2015年1月には「文明間の同盟」の活動を停止すると発表した⁽⁴⁵⁾。次いで、西洋とイスラームに焦点を当てた本稿も該当する問題点であるが、「文明間の同盟」という名称に反して、西洋とイスラームのみに比重を置いている感は否めない。とはいえ、2012年には上海で地域協議会を開くなど、西洋とイスラームの影響が薄い地域にも活動の幅を広げている⁽⁴⁶⁾。第三に、発信力の弱さが指摘できる。シャルリ事件は逆説的に「文明間の同盟」の存在感を高める機会であったが、その活動はアル・ナセル上級代表がコメントを發表するに留まっている。草の根の活動は今後も継続していくべきだが、他の国際機構、地域機構、市民社会を組み込んだ形でのシンポジウムを定期的で開催するなど、より目に見える形での活動も必要である。

おわりに

冷戦体制の崩壊によって自由民主主義対共産主義というイデオロギー対立の構図が成り立たなくなった後、アイディアをめぐる争いで存在感を示したのはハンチントンの提示した「文明の衝突」であった。このアイディアは単純かつ矛盾の多いものであったものの、内藤が指摘したように、シナリオは現実味があったため、影響力を持った。そのシナリオが9・11、さらにはヨーロッパ諸都市でのテロ事件で現実となるとともに、事件の背後にある複雑性が「文明の衝突」によるアイディアに単純化されることになった。論理的には多くの矛盾と問題をはらむ「文明の衝突」のアイディアが、フレーミングとしては拡大したのである。シャルリ事件は、改めてこの点を再認識させた。

こうして拡散・強化した「文明の衝突」のアイディアとそのフレーミングに対抗するには、主権国家より上位の地域機構、もしくは国際機構が必要とされた。20世紀に成立した国際機構のほとんどは経済的と安全保障の要因に端を発しているものが多く、アイディアもしくはアイディアへの対抗が基になっているものはほとんど存在しない。そのため、「文明の衝突」への対抗、文明間の和解を提唱する「文明間の同盟」の設立は斬新であった。その意味では、「文

(45) "Spain to suspend 'Alliance of Civilizations' activity: Report", *Hürriyet Daily News*, 17 January, 2015.

(46) "Report on the UNAOC Asia and Pacific Regional Consultation in Shanghai" (<http://www.unaoc.org/2012/12/report-on-the-unaoc-asia-and-pacific-regional-consultation-in-shanghai/>), 2015年3月10日閲覧。

明間の同盟」は極めて21世紀的な機構と言えらるとともに、その設立が「不可避」であった。

ただし、第3節でも論じたように、「文明間の同盟」にも課題は山積している。「文明間の同盟」は、その設立が「不可避」であったと考えられるが、イニシアティブを取ったのはスペインとトルコであり、テロ被害国という両国の個別の事情、さらには国益が「文明間の同盟」には埋め込まれていた。「文明間の同盟」設立提唱国のスペインが共同議長の座を降り、トルコのみが議長を務める現状では、その正当性にも疑問が生じる可能性がある。一刻も早く新たな共同議長を選出する必要がある。また、「文明の衝突」のアイデアのフレーミングに対抗するため、より積極的な広報活動を展開する必要がある。

このように課題は多いが、グローバリゼーションが進展し、インターネットとソーシャルネットワーク・サービスの普及でアイデアをめぐる越境的な闘争はより重要性を増している。それとともに異文化との対話・協調を促す「文明間の同盟」の役割は現在、ますますその重要性を高めている。

※本稿は2015年3月に脱稿したものである。なお肩書等の一部情報は2017年3月時点のものに修正している。

人道主義のパラドックスは克服されるか — 多元化・重層化する平和政策の隘路

中村 長史

はじめに

本章の目的は、「人道主義のパラドックス」論について、本書のテーマである超国家権力 (supra-national power) の出現によって、そのようなパラドックスが克服されるようになるのかを理論的に検討することにある。具体的な検討に入る前に、キーワードである「平和政策の多元化・重層化」と「人道主義のパラドックス」について、あらかじめ確認しておこう⁽¹⁾。

まず、平和政策の多元化・重層化とは、国際社会による人道危機への関与について、予防（人道危機の発生防止）・対応（深刻化防止）・再建（再発防止）という三局面への多元化と各局面における重層化がみられることを指す。予防策としては、事実調査・早期警報などの予防外交、予防展開・非軍事地帯設置などの予防行動が挙げられる。また、先例における国際社会の関与、とりわけ軍事介入の実施は、将来の地域紛争の発生を抑止することになる。国連事務局でも「抑止力としての人道的介入」(humanitarian intervention as a deterrent) という役割が着目され、軍事介入のガイドラインをあらかじめ整備しておく必要性が提言されている (UN Document, A/54/1 para69 [31 August, 1999]; SG/SM/7136 GA/9596 [20 September, 1999])。対応策は、停戦合意や和平合意の促進などである。これは、国連安保理決議を通じた要請や特使の派遣といった形でなされ、平和維持部隊や人道支援部隊の受入れ要請という形をとることが多い。要請が受け入れられれば、部隊が当該国内で展開することになるが、このような要請が受け入れられない際に、当該国の同意なき武力行使という形をとるのが、人道的介入などの軍事介入である。そして、再建策としては、国際刑事裁判や和解、紛争後平和構築などが挙げられる。

次に、人道主義のパラドックスとは、以上のような政策の多元化・重層化の結果、人道状況改善を目指すある政策が同じように人道状況改善を目指す別の政策と両立困難かつ取捨選択困

(1) 詳細については、中村 2014, pp. 111-115, 117-120 を参照。なお、同論文では、人道危機対策という表現が用いられているが、本章では人口に膾炙しつつある平和政策と表現する。平和政策という用語、そこに含まれる個々の政策の詳細については、大芝、藤原、山田編 2006 を参照。

難な関係にあるため、各政策の効果（部分最適）を積み上げても人道状況改善という最終的な結果（全体最適）につながらないことを意味する。ここで、そのような政策同士の衝突を具体的に四点挙げておこう。

第一に、「人道的介入のモラル・ハザード」として知られる議論がある（Rowlands and Carment 1998; Kuperman 2008）。これは、冷戦終結後の人道的介入規範の出現により、反政府勢力が「国際社会」の自陣営側に好意的な形で介入への期待を抱き、政府との交渉において妥協がなされず合意が困難になるという論理である。換言すれば、あらかじめ軍事介入の基準を設定することで人道危機の発生を抑止しようとする「保護する責任」のような枠組み整備が進むあまり、国際社会が和平合意の促進をしても合意が進みにくくなり、かえって紛争が長期化しかねない⁽²⁾。だからといって、「抑止力としての人道的介入」のための介入基準設定を断念することも難しい。軍事介入基準設定という予防策と和平合意促進という対応策とのディレンマであると整理できる。

第二に、「国際刑事裁判のディレンマ」として知られる議論がある（Vinjamuri and Snyder 2004; 下谷内2012）。国際刑事裁判制度が進展するあまり、人道危機発生国に人道状況改善要請に同意させることが困難になり人道危機が深刻化しかねない。制度が整備されてきた現在では、恩赦により人道危機発生国政府指導者の地位を保障することがしづらく責任を追及せざるをえない。とりわけ、国際刑事裁判所（ICC）設立後の国連事務局は、不処罰を容認する和平案は支持しないという方針を繰り返し明確にしている（UN Document, S/2004/616 [23 August, 2004]; S/2011/634 [12 October, 2011]）。その結果、訴追に対する政府指導者の不安を払拭できず譲歩への誘因が失われるため、人道状況改善への同意確保が困難になると考えられるのである。だからといって、訴追を断念し不処罰文化の蔓延を招くわけにはいかない。和平合意促進という対応策と訴追徹底という再建策のディレンマであると整理できる。

第三に、紛争後平和構築の活動内容・期間の拡大・長期化は、紛争発生国・政府指導者の主権や地位の保全への不安を掻き立てることなく平和構築を行なうことを難しくしているために、対応段階において平和維持部隊や人道支援部隊受入への当事国の同意確保がかえって困

(2) この論理に対しては、反政府勢力が軍事介入への期待を抱くのであれば、同様に政府は軍事介入への不安を抱くはずであるのにもかかわらず、なぜ政府側が譲歩をしないのかという点が説明できていない（Kydd 2010, pp. 109-110）との的確な指摘がある。ただし、軍事介入への期待を抱いた反政府勢力側の政府への態度が硬化すること自体は妥当であると考えられる。また、ボスニアやコソボ、ダルフルなどの事例において政府側や反政府勢力側が実際にそのような合理的計算をしていた点を実証できていない（Bellamy and Williams 2012, pp. 551-556）との批判がある。しかし、近年でもリビアのように傍証ながらもその論理が実際に働いていることを示唆する事例もある。2011年3月8日に反政府勢力の国民評議会は、カダフィ政権側が持ちかけた交渉の場に出ることを拒否した。国民評議会側が強硬姿勢を続ければカダフィ政権が武力弾圧を続けることは容易に予想がつき、国民評議会側がカダフィ政権側を軍事的に圧倒していたわけでもないため、国際社会の自陣営側に好意的な形で介入を期待していたと推測できるのである。

難になりかねない。特に、近年のPKOは軍事能力を高めたり行政支援などの平和構築を担ったりするようになってきたが、このようにPKOが多機能化している現在では、領域国内での活動のマンデートが当初の予定よりも拡大・長期化しやすく、かといって出口戦略をあらかじめ公表することは被介入側に抵抗のインセンティブを与えかねないためできない。その結果、PKOを含む紛争後平和構築活動の期間・内容に対する当事国・政府指導者の不安を払拭できず譲歩への誘因が失われるため、部隊受け入れへの同意確保が困難になると考えられるのである⁽³⁾。だからといって、ひとたび部隊派遣までを伴う関与をしておきながら紛争の再発を防ぐための平和構築のメニューを減らすわけにはいかず、平和維持という対応策と平和構築という再構築のディレンマが生じる。

第四に、紛争後平和構築活動が拡大するあまり、人道的介入の実施が困難になりかねない。近年では人道的介入をしておきながら紛争後平和構築を行なわないまま撤退するわけにはいかず (Keohane 2003, pp. 278-82; Blair 2010, p. 248)、しかも、長期的な紛争後平和構築のコストは短期的な軍事介入のコストを遥かに上回るものだからである。この点につき、紛争後平和構築の現地における担い手となる勢力に見通しが立たないような場合には、国際社会は軍事介入に戻込みすることになりかねない⁽⁴⁾。だからといって、人道危機の再発を防ぐための紛争後平和構築のメニューを減らすわけにはいかず、人道的介入という対応策と平和構築という再構築のディレンマから逃れられない⁽⁵⁾。このような平和政策同士の衝突の結果、必ずしも人道状況

(3) 国際社会の関与が、被関与国の同意や安保理決議の採択という条件下における治安回復という目的に限定された短期間のものであると当初から明言された東ティモールでは平和維持部隊の受け入れに政府が同意したのに対し、そのような言及がなかったリビアやコートジボワールでは同意を得られず強制的な軍事介入という局面に至ったことは、この論理が実際に働いていることを傍証ながらも示唆している。ただし、実際には平和維持部隊INTERFETの撤退後に、国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) という多機能型PKOが設立された。

(4) ほぼ同時期に発生した人道危機ながら、紛争後平和構築の現地における担い手となる勢力に見通しが立っていたリビアやコートジボワールでは軍事介入がなされ、そのような見通しが立っていなかったシリアでは軍事介入がなされなかったことは、この論理が実際に働いていることを傍証ながらも示唆している。リビアにおいては、カダフィ政権による反政府デモ弾圧に反対して辞任したアブドルジャリール前法相が国家元首に相当する国民評議会議長に、経済閣僚を歴任したジブリー元国家計画会議議長が暫定首相に相当する国民評議会執行委員会委員長に就任するなど政権担当能力を有する人物が中心メンバーとして参加していた国民評議会が、軍事介入決定前に既にリビア国民の意思を代表する集団として国際的に認められていた。大統領選後の混乱に端を発して人道危機が起きたコートジボワールにおいては、選挙結果を認めないバゴボ大統領に対抗するワタラ派が国連事務総長や主要先進国などから軍事介入決定前に既にコートジボワール国民の意思を代表する集団として国際的に認められていた。一方、シリアにおいては、反政府勢力が一枚岩からは程遠く、国際テロリスト集団が参加しているとの情報さえある。

(5) もっとも、あらゆる人道的介入を問題視する立場からは、その不発は何ら問題とならず、ディレンマとならない。しかし、「武力行使は最後の手段でありながらも大量殺戮に対しては決して無視してはならない選択肢である」(UN Document, A/54/2000 [27 March, 2000]) というのが、冷戦終結後の人道危機対策を担っ

が改善しない点を総称して人道主義のパラドックスと呼ぼう⁽⁶⁾。

以下、本章の流れとしては、まず第一節において、人道主義のパラドックスが生じる構造的要因（冷戦終結後の国際システムそれ自体の問題）を指摘し、そのようなシステム上の問題を緩和し得る処方箋のうち、相対的に実現可能性が高いものとして、安保理・ICC・国連平和構築委員会（Peacebuilding Commission: PBC）といった既存機関の超国家機関化について論じる。次に、第二節においては、そのような超国家機関化によって、既存機関が現在抱えているとされる問題が一定程度克服され得ることを示す。では、超国家機関化は、複数の機関にまたがる問題である人道主義のパラドックスをも克服するのか。第三節では、そこを論じるが、克服されるどころか、ある意味では、かえって難題となりかねないことが示される。最後に、以上の議論をまとめ、理論的含意や政策的含意に言及して結びとしたい。

1 人道主義のパラドックスの構造的要因

本節では、そもそも人道主義のパラドックスが、なぜ生じるのかを検討する。それは、冷戦終結後の国際システムそれ自体に求められるが（第一項＝診断書）、そのようなシステム上の問題を緩和し得る案として、既存機関の超国家機関化に着目する（第二項＝処方箋）。

(1) 診断書

人道主義のパラドックスは、なぜ生じるのか。この問題を、以下のように、二つに分けて考えてみよう。第一に、政策同士が衝突し得るほどの平和政策の多元化・重層化は、なぜ起きるのか。第二に、なぜ実際に平和政策同士が衝突するのか。

まず、第一の点については、人道危機の発生・深刻化・再発を防止できなかった先例の教訓を踏まえ新たな政策を次々と生み出した国連を中心とする国際社会の努力とともに（中村2014, p. 115）、力の偏在ともいふべき、国際システムにおける単極構造に求めることができる。冷戦終結後のような、一方的抑止が可能なほどに特定国に力が集中した単極構造のもとでは、「国際社会」の名のもとに警察力を投入するかのように軍事介入を行なうことさえできる。地域紛争が超大国の代理戦争であり得た二極の際のように、局地紛争の拡大を恐れずに済むからである。また、やはり「国際社会」の名のもとに、人権・人道価値といった道義を高く掲げて地域紛争に関与できるようになった⁽⁷⁾。もっとも、軍事介入が万能ではない以上、軍事介入と

てきた元国連事務総長アナンの認識であり、国際社会でも一定程度受け入れられている考えだろう。

(6) 政策間の関係ではなく人道支援に限った議論ではあるが、人道主義という動機が必ずしも人道状況改善という帰結に結びつかない点を直視する先駆的業績に、Anderson 1999; Terry 2002がある。また、政策間の関係に着目し議論を展開していると整理できる文献に、Goldsmith and Krasner 2003; 石田2009; 石田2011がある。

(7) 力と道義の両面に目配りした指摘として、藤原2001, pp. 112-113を参照。特に後者について、歴史をた

いう局面を迎えずに済むような他の対応策や、そもそも紛争が起きないようにするための予防策・再建策についても必要性が提起されたが⁽⁸⁾、軍事介入でさえ実行できる以上、他の平和政策についても、一定程度実行できるのは当然であった。このような環境が政策の多元化・重層化を可能にしたのである。

次に、第二の点については、道義の遍在というべき、関与国・被関与国政府・反政府勢力等の主体間の価値観の相違（道義の複数性はその遍在を可能にする）に求めることができる。単極構造の下でも、超大国などの関与国と被関与国政府・反政府勢力の間で価値観が一致しているわけでは必ずしもない。人権・人道価値を前面に出す関与側に対し、国家主権や自身の政治的立場の維持をより重視する被関与側が向かい合うことで、豊富な政策同士の衝突により効果が減じ得るのである。ここで、冒頭で確認した政策同士の衝突の具体例を想起しよう。例えば、介入基準設定という予防策と和平合意促進という対応策とのディレンマは、人権・人道価値を前面に出す関与側と、自身の政治的立場の保持をより重視する被関与国政府と反政府勢力とが道義を共有していないために起こるものである。もし、両者が人権・人道をより重視するという道義を共有していれば、被関与国政府側も反政府勢力側も和平合意に向けて譲歩し、ディレンマは生じ得ないだろう。もちろん、政治的争点をめぐる対立は必ずしも容易に解消されるものではないが、論争が深刻な武力紛争にまで発展し、文民に多大な被害を与えることが回避されやすくなるだろう。また、和平合意促進という対応策と不処罰克服という再建策とのディレンマは、関与側と自国の主権や自身の政治的立場の保持をより重視する被関与国政府とが道義を共有していないがゆえに起こるものであり、平和維持という対応策と平和構築という再建策とのディレンマもまた同様のものである。もし、両者が道義を共有していれば、和平合意や平和構築の進展に向けた譲歩がなされ、ディレンマは生じ得ないだろう⁽⁹⁾。このように、関与側と被関与側との道義の不一致は、非対称な力関係にありながら、そして関与側が豊富な政策の選択肢を持ちながらも、結果的に平和政策が奏功しないという逆説をうみだすと整理できるのである。換言すれば、力の偏在が用意した豊富な選択肢も、道義の遍在によって政策同士の衝突を招き、効果を減じるのである。

以上のように、力の分布は直ちに道義の分布に結びつくわけではなく、また、その逆でもな

どり冷戦終結後の介入が多国間主義的で人道目的の強いものへと変化していると指摘する文献として、Finnemore 2003, pp. 78-83, 97-98を参照。

(8) 例えば、予防策についてはUN Document, A/54/1 [31 August, 1999]、軍事介入以外の対応策と再建策についてはUN Document, A/55/305-S/2000-809 [21 August, 2000]、再建策についてはUN Document, A/63/881-S/2009/304 [11 June, 2009]を参照。

(9) 道義の複数性については、他にも以下のような点が指摘されている。国際刑事裁判に関しては、二村2013が国際刑事裁判の追求する「国際正義」と現地社会や暴力の被害者が望む「現地正義」との乖離を論じ、平和構築については、Richmond 2004が欧米的な自由民主主義価値観に基づく「リベラル・ピース」と現地の慣習に基づく「ポストリベラル・ピース」との乖離を論じている。

い⁽¹⁰⁾。むしろ、力と道義がそれぞれ、集中・収斂しているのか、それとも分散しているのかという基準で類型化するのが妥当だろう（表1参照）⁽¹¹⁾。この四類型のうち、冷戦終結後の国際システムは、超大国アメリカに力が集中する一方で⁽¹²⁾、特定の道義が必ずしも世界大で共有されているわけではないことから、力の偏在と道義の遍在と理解することができる。つまり、人道主義のパラドックスが生じる要因は、冷戦終結後の国際システムそれ自体に求められる。

表1. 力と道義の分布（筆者作成）

	道義の偏在（収斂）	道義の遍在（分散）
力の偏在（集中）	世界社会・世界政府	冷戦終結後
力の遍在（分散）	ウィーン体制	冷戦期

(2) 処方箋としての超国家機関化

以上の診断が妥当であるとすれば、導かれる処方箋は、論理的には三つある（表1参照）。しかし、多くの人々の期待を集めるのは、前時代への逆行ではなく、世界社会（world society）、すなわち、コスモポリタンとしてのアイデンティティを持つ人々や組織によって構成される社会（Buzan 2004）と中央集権化された世界政府の到来だろう。

先述のとおり、冷戦期（表1右下）のように力が分散しては、実効的な政策を選択することが事実上できない。安保理の場における「国際の平和と安全に対する脅威」の認定は、冷戦終結後に、飛躍的な量的・質的拡大をみせたが（佐藤2002, pp. 27-29；酒井2003, pp. 243-246）、冷戦期には拒否権を持つ超大国間の対立により、脅威認定さえ、ほとんど行なうことができなかつたのである。また、ウィーン体制（表1左下）の道義が収斂しているのは、当時の国際政治の舞台がヨーロッパにおける宮廷外交というごく限られた地理的・身分的範囲に限られていた（Bull and Watson 1984 p. 425, pp. 429-433；藤原、大沼2009, p. 58）からであり、その

(10) この点につき、E・H・カーは、あたかも普遍的な道義であるかのように語られている自由貿易主義が、その実、大国イギリスの特殊利益であるがゆえに唱えられているに過ぎないといった点を看破して、道義とは力の関数であるとの理解を示している。Carr 1939/1946, p. 42, 45を参照。極めて重要な指摘であることは改めて言うまでもないが、「道義が問題にならない状態」と「道義が収斂している状態」とが必ずしも重ならない以上、力の分布と道義の分布を分けて論じる必要性は、なお残るだろう。

(11) 帝国という概念を極度に狭く捉えたいうで近年のアメリカ帝国論を批判する姿勢に疑問が残るものの、Donnelly 2006, p. 143で示される四類型（単極か否かと他国よりも上位の権威を持つ国があるかという二つの軸による整理）から示唆を得た。

(12) 近年、多極化や無極化という議論が多くなされる点につき、それは「われわれが単極構造の秩序メカニズムに関してほとんど理論的な枠組みをもっていないからかもしれない」とする納家2013, p. 6の指摘は示唆に富む。続けて納家が指摘するように、「力の分布の変化」と「単極国の多国間主義への回帰過程」とは慎重に区別して論じられるべきだろう。

再来は考えにくい。まだ見ぬ世界社会に人々が希望を持つのは、故なきことではない。

とはいえ、世界社会の到来もまた容易ではない。そこで、本章では、世界社会ほどには人権・人道価値という特定の道義への収斂を期待できないものの、実現可能性が相対的に高い既存機関の超国家機関化について検討することとする。現在の「国家に分かれた社会」を世界社会へと近づけていく試みとして超国家機関化を捉えるわけである（最上 2006, p. 332）。現実の国際社会においては心機一転の再出発があり得ない以上、私達は新たな秩序を構想する出発点ではなく、既にその過程の中にいると考えるべきだろう（Bull 1977 p. 293）。

ここで、多義的な超国家機関という言葉が本章において何を指し示すのかを確認しておこう。今日存在する機関のうち、超国家機関と呼ばれることが多いのは、欧州連合（EU）の組織である欧州委員会やEU理事会だろう。それは、国連総会などの典型的な国家間（政府間）機関に比べて、「国家からの自立性」と「国家に対する拘束力」が高いからだと考えられる。自立性とは、主権国家の意思から独立して機関としての意思決定を行なうことであり、構成員が国家の代表ではない場合が典型的である。拘束力とは、そうして機関として決定した意思に主権国家を拘束させることである⁽¹³⁾。前者は意思決定に関わるものであり、後者は意思実現に関わるものだといえる（最上 2006, p. 178）。

もっとも、欧州委員会もEU理事会も典型的な超国家機関とは言い難く、後述するように一定の非超国家性を同時に抱えている。そこで、自立性と拘束力について単なる「有・無」で二分するのみならず、「高・低・無」で三分して整理してみよう（表2参照）。そして、自立性と拘束力のうち、いずれか一方が「高」、もう一方が「低」以上のものを超国家機関と呼ぶことにする。すなわち、表2に示したⅠ・Ⅱ・Ⅳの三つである。

EU理事会がⅡに位置するのは、拘束力は高いものの、国家の代表によって構成されている以上、典型的な超国家機関が有する自立性を保持しているとはいえないためである。ただし、Ⅲの安保理に比べれば、いわゆる拒否権に類するものがなく、不十分さが残るものの多数決制を原則化しようとしている点で、一定の自立性が認められる（最上 2006, pp. 181-182）。また、欧州委員会がⅣに位置するのは、個人の資格で選ばれた委員により構成されており自立性は高いものの、典型的な超国家機関が有する拘束力を保持しているとはいえないためである。立法の発議権の行使にあたり、ほとんど常にEU構成国代表の関与という制約がみられるのである（最上 2006, p. 180）。とはいえ、Ⅶの国連事務局に比べれば、遥かに大きな拘束力を持っていることは間違いない。

このような一定の制約を抱えているものの超国家性を持つEU理事会と欧州委員会、そして、

(13) 法化 (legalization) の形態に着目する議論では、その指標の一つとして、義務の解釈がどの程度第三者へ委任されているかという意味で委任 (delegation) という言葉が用いられるが、本章がいう自立性に含まれる。また、法的拘束力がどの程度強いかという意味で義務 (obligation)、義務の定義がどの程度厳密かという意味で厳密さ (precision) という言葉が用いられるが、共に本章がいう拘束力に含まれる。Abbott and Snidal 2000, p. 423-424 を参照。

より完全に超国家的な I を念頭に置いて議論を進める。ただし、I のように典型的な超国家機関は、「国家に分かれた社会」の下では、実現が極めて難しい点に留意しなければならない。自立性の向上と拘束力の向上とが、トレード・オフの関係にあるからだ。自立性を向上させるためには主権国家の手を離れることが求められるが、それでは拘束力が乏しくなっていく。拘束力を向上させるためには主権国家の後ろ盾が必要だが、それでは自立性が乏しくなっていくのである。超国家機関化は、「国家に分かれた社会」を世界社会へと近づけていくための試みであるが、それが「国家に分かれた社会」で行なわれる以上、上述のトレード・オフから容易に逃れられるものではない。

表2. 超国家機関の特徴（筆者作成）

		自立性		
		高	低	無
拘束力	高	【超国家機関】 I (一)	【超国家機関】 II (EU理事会)	III (安保理)
	低	【超国家機関】 IV (欧州委員会)	V (ICC)	VI (一)
	無	VII (国連事務局)	VIII (一)	IX (PBC)

なお、EU理事会や欧州委員会から類推してIIやIVを論じる際に参照されるのは、その自立性や拘束力の程度であり、地理的範囲ではない。以下では、EU理事会や欧州委員会のような機関が世界大で展開している場合を想定する。

2 超国家機関化が克服する国家間機関の課題

前節において処方箋として浮上した既存機関の超国家機関化について、安保理・ICC・PBCの三つに分けて、それぞれ確認していく。冒頭で挙げた平和政策同士の衝突（ディレンマ）に関する四つの具体例に関わるのが、上記の三機関だからである。その結果、各機関の超国家機関化は、各機関がそれぞれに抱えているとされる課題の克服に一定程度つながることが示される。

(1) 安保理と人道的介入

本項では、四つの具体例のうち第一・第四のディレンマに関わる安保理（適宜、国連総会に

についても言及する)を取り上げよう。現行の安保理体制下での人道的介入については、武力行使の濫用が懸念される一方で、人道危機の放置もまた懸念されている⁽¹⁴⁾。これは、法規範としてはおろか、政策的ガイドラインとしても介入基準、すなわち介入・不介入の意思決定前にはあらかじめ参照されるべき基準が整備されていないため、介入の是非が事案ごとに政治的に決定されるためだろう⁽¹⁵⁾。

法律家によって構成される非政府組織である国際法協会 (International Law Association) が1974年に介入基準の草案を作成したことはあったが、議論が本格化したのは冷戦終結後である。国際法学者や政治哲学者がその著作のなかで各々の案を示すようになり「正戦論の再興」とも称されたが、2000年にはイギリス政府からも提案がなされた。これは個人ではなく国家による提案である点に加え、多くの基準が介入してもよいという「許容」の要件を示しているなか、介入の「義務」(基準を満たせば介入へと導かれるという意味であり、法的義務ではない)を論じた点が特徴的であった (Stromseth 2003, p. 263)。しかし、国際的な賛同を得るには程遠かった。

そのようななか、カナダ政府は「介入と国家主権に関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)を設立し、研究者や政治家、外交官が個人の資格で委員として参加した。そこでは、個人の生命や安全を守る責任は第一義的に当該国にあるが、その能力や意思が欠如している場合には国際社会に責任が移るとする「保護する責任」概念が提示され、主権概念の再検討を迫るものとして注目された (ICISS 2001)。そして、2004年のハイレベル・パネル報告書は、安保理と総会に対して介入基準を規定した決議を採択するよう勧告し、当時のアナン国連事務総長も翌年の事務総長報告において同勧告を受け入れた (UN Document, A/59/2005 [21 March, 2005], para 204-249)。しかし、同年に国連総会で開かれた世界サミットの成果文書に盛り込まれることはなかった (UN Document, A/RES/60/1 [24 October, 2005])。アフリカ諸国のなかには人道的介入の必要性を訴える国が少なくなかったが (Ayoob 2004, pp. 99-108)、裁量が制限されることを嫌うアメリカと、大国による恣意的な武力行使を懸念するアジアやラテンアメリカの諸国家とは、介入基準に消極的という点では

(14) 他にも、小松、大庭 [2014] で指摘されているように、付随被害 (コラテラル・ダメージ) やレジーム・チェンジに関する批判がある。本章では限られた紙幅の中で、人道主義のパラドックスに焦点を絞って論じるため扱わないが、重要な問題であり別の機会に論じたい。

(15) 政治的利害により、そもそも安保理での議題採択にさえ上らない事案もあるのが現状である。安保理での大使経験がある小澤俊朗・内閣府国際平和協力本部事務局長 (当時) は、「オトゥースというアフリカ人の児童保護担当の事務総長特別代表が、武力紛争下の児童の権利に関する安保理の報告書にIRAを取り上げたことがあり、チェチェンの児童についても言及していた。しかし、この報告書は、その後一切議論なく、まずIRA部分が削除された修正版が出され、その後チェチェン部分も削除された。これがP5の力である」と振り返る。東京財団2008年度第1回国連研究プロジェクト研究会議事録概要「安保理決議に基づく経済制裁」<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=261> (最終閲覧日: 2014年12月30日) を参照。

一致していたのである。また、介入の決定主体について、イギリス政府やICISSの提案では、個別国家による軍事介入の可能性が排除されていなかったが、ハイレベル・パネル報告書と世界サミット成果文書では、安保理の授權がある場合に限ると理解されるようになった。結局、安保理が介入の是非をケース・バイ・ケースで政治的に決めるという、これまで通りの体制に落ち着いたわけである。

では、安保理が自立性を高め、超国家機関化することで、上記の課題を克服し得るものなのか⁽¹⁶⁾。この点につき、介入基準の設定が、少なくとも政策的ガイドラインとしては可能になると考えられる。いわゆる拒否権が存在する現行の安保理や重要事項はコンセンサス採択が慣例となっている現行の総会と異なり、多数決による意思決定が原則化(表2 IIに移行)すれば、介入基準について何かしら合意することが可能になるだろう⁽¹⁷⁾。自立性が更に高まり表2 I・IVにまで移行すれば(ただし、自立性向上と拘束力向上のトレード・オフゆえ、Iへの移行は難しく、現状よりも拘束力を低めるという代償を払ってのIVへの移行が現実的である)、構成員が個人の資格で会議に参加したICISSにおける会議で合意されたような内容での介入基準設定も十分考えられる。そうすれば、「不要」な武力行使の抑制、「必要」な武力行使の促進、さらには大量虐殺の抑止への効果を見込むことができるだろう⁽¹⁸⁾。このように考えれば、安保理の超国家機関化は、現行の安保理体制が抱える人道的介入に関わる問題について、一定程度緩和するものだけといえる。

(2) ICCと不処罰克服

本項では、第二のディレンマに関わるICCを取り上げる。ICCは個人を裁く史上初の常設の国際裁判所として1998年のローマ規程で設立が決定され、2002年より始動したが、既に以下のような課題が指摘されている。

まず、訴追対象となる事案がアフリカに偏っている。たしかに、アフリカでは人道危機が多

(16) 既存の研究では、Buchanan and Keohane 2004; Ikenberry and Slaughter 2006のように、民主主義国協調/民主主義国連盟の創設による解決が一部で模索されている。超国家機関化ではなく、国家間機関の構成員資格の限定により状況の打開を図っているわけであるが、この構想にも少なからぬ問題点がある。その問題点については、Reus-Smit 2005, pp. 81-91; 千知岩 2013, pp. 121-125を参照。

(17) 安保理常任理事国が新たな意思決定方法に同意する条件についての興味深い指摘として、Fearon 2008, pp. 188-189を参照。①投票で負けるコストが低下する場合、②時に負けてもいいと感じるほど新しい投票方法が総じて効果的である場合、③国際情勢の変化によって国際的な協力の価値が高まった場合、④協力による利益が投票における時折の敗北による損失を上回ると感じた場合、などが挙げられる。

(18) この点に、人道的介入のガイドラインの特徴があるといえる。武力行使に関するガイドラインとしては、対テロ自衛についても議論が盛んであるが(正当性と実現可能性の双方に考慮する興味深い試みに、Ahmed 2013がある)、後者への配慮は不要もしくは効果が望みにくい。自衛の場合に必要な武力行使が躊躇される可能性はごく低いし、テロに対する抑止は極めて難しいからである。

発しているが、他の地域で起きていないわけではない。にもかかわらず、2014年末までの取り扱い案件8件全てがアフリカに関するものなのである。2013年10月には、この偏りに反発するAU（アフリカ連合）が特別首脳会議を開き、国家首脳は在職中に訴追されるべきではないとの見解で一致し、一部では集団脱退を検討するべきだとの意見も出た。そのような偏りがみられるアフリカにおいてさえも、スーダンの現職大統領であるバシールに対して2009年3月に逮捕状が発行されながら2016年末現在もおお逮捕に至っておらず、バシール大統領は国際会議に参加し続けている。

以上の課題が生じるのは、現行のICCが典型的な国家間機関に比べて、検察官や裁判官が個人の資格で捜査や訴追、判決を行ない、常設の裁判所として普遍的に管轄権を行使するという点で自立性・拘束力の双方を有しながら、そのいずれもが決して高いとは言えない（表2 V）ことに原因があると考えられる。まず、地理的な偏りについては、安保理が一定の条件のもとで訴追の延期を求めることができるという形でICCの自立性を制約しているがゆえに起きる現象だといえる。ICCが管轄権を行使するには、①締約国の自己付託、②安保理の付託、③ICC検察官による捜査開始の三つのケースがあるが、安保理で大きな力を持つ常任理事国や、それらの国の利害関心が強い国における事態は、端から訴追対象となりにくい一方⁽¹⁹⁾、冷戦終結後のアフリカのように大国の利害関心が必ずしも高くない地域に対しては訴追がなされるわけである。また、訴追が決定されながらも逮捕に至らないのは、ICCが警察組織を備えておらず、しかも、国家主権尊重の観点から補完性の原則⁽²⁰⁾が採用されている（ローマ規程17条1項）ために、捜査や逮捕については被疑者の国籍国や関係国に頼らざるを得ない点で拘束力（強制力）が限られているからだと考えられる。

そうだとすれば、安保理の訴追延期要請権限が廃止され、自立性が高まることで超国家機関化（表2 IVに移行）した場合、訴追対象の地理的制約は緩和し得る。また、ICCが自前の警察組織を備えたり、補完性の原則から自由になったりして拘束力が高まることで超国家機関化（表2 IIに移行）した場合、訴追がされながら逮捕がなされない事態は起きにくくなる。自立性・拘束力の双方が高まることで超国家機関化（表2 Iに移行）した場合は、両課題ともを緩和し得ることになるだろうが、Iへの移行は、先述のとおり極めて難しい。

(3) PBCと平和構築

本項では、第三・第四のディレンマに関わるPBCを取り上げよう。2005年に国連総会で開かれた世界サミットの成果文書（UN Document, A/RES/60/1 [24 October, 2005]）に基づき、平和構築の政策メニューを現地ニーズに照らして統合的・戦略的に組み立て、安保理や総会に対

(19) そもそも、アメリカ、ロシア、中国の三カ国は、2017年2月現在、依然としてICCに加盟していない。

(20) 当該国が捜査と訴追の意思や能力を持たない場合に限り、ICCが管轄権を行使するという原則。

して勧告を行なう権限を持つPBCが設立された。オペレーション実施機関やドナー機関ではなく、政府間の諮問機関（intergovernmental advisory body）であるが、平和構築への注目が高まるにつれ諸機関の政策がときにちぐはぐになったことを教訓とした措置であった。

ただし、このPBC設立後もコートジボワールや中央アフリカなど少なからぬ地域において人道危機が再発している。特に、リビアにおいては、2011年に安保理決議の授權を得て軍事介入がなされたにもかかわらず、大規模な人権侵害を行なったとされるカダフィ政権の崩壊後、多国籍軍が早期撤退し、PKOの派遣等もなされず、平和構築過程への国際社会の関与が極めて限定的であった。脚注4で先述したように、反カダフィ政権勢力の「国民評議会」には政権担当能力を有する人物が中心メンバーとして参加していたため、国外からの平和構築支援はさほど必要ないと考えられたのかもしれないが、結果的には治安が一向に改善せず、その間隙を突いて「イスラム国」が勢力を拡大するに至っている。

以上の課題が生じるのは、現行のPBCが典型的な国家間機関そのもの（表2 IX）であることに原因があると考えられる。PBCの主要な意思決定を担う組織委員会は国家の代表により構成され⁽²¹⁾、コンセンサスによる意思決定方法が採用されているため、コストを考慮する構成国からの反対が出にくい比較的情勢の安定した小規模な国（ブルンジやシエラレオネ、ギニアビサウ、中央アフリカ共和国、リベリア、ギニア）ばかりが対象に選ばれている。アフガニスタンやイラク、コンゴ民主共和国、コートジボワール、スーダン、リビア、シリア等の大規模な事案については、これまでに対象とされていない。また、設立決議から5年が経過した際になされた国連内の見直し作業に際しては、PBCの勧告に法的拘束力がないため安保理や総会において諸国家から重視されているとはいえ、対象地域についても必ずしも期待通りの役割を果たせていないとの評価が下された（UN Document, A/64/868-S/2010-393 [21 July, 2010]）。

以上の分析が妥当だとすれば、構成員が個人の資格で会議に参加するような形態になり、自立性が「高」まで高まった（表2 IVに移行）場合、情勢の安定した国を選びがちになる問題は緩和し得る。また、PBCの勧告がEU理事会の決定や安保理決議のように拘束力が「高」まで高まった（表2 IIに移行）場合、諸国家から勧告を軽視される事態は起きにくくなる。自立性・拘束力の双方が「高」まで高まることで超国家機関化（表2 Iに移行）した場合には両課題ともを緩和し得ることになるが、Iへの移行は、先述のとおり極めて難しい。

以上のように、既存機関の超国家機関化は、各機関がそれぞれに抱える課題の克服に一定程度つながる。では、超国家機関化は、複数の機関にまたがる問題である人道主義のパラドックスをも克服できるのだろうか。節を改めて論じたい。

(21) 安保理枠として7カ国、経済社会理事会枠として7カ国、主要財政貢献国として5カ国、主要軍事・警察要因派遣国枠として5カ国、総会枠として7カ国の計31カ国により構成される。

3 人道主義のパラドックスを克服できるか

本節では、冒頭に示した四つの平和政策同士の衝突（ディレンマ）について、超国家機関化により、そのような問題が解消され得るかを一つずつ確認していく。その結果、各機関が現状抱える課題の克服には一定程度つながる超国家機関化をもってしても、人道主義のパラドックスは解消されるどころか、ある意味では、かえって難題となりかねないことが示される。

(1) 介入基準設定と和平合意促進のディレンマ

安保理の超国家機関化により実現される介入基準の設定、特にICISSが主張するようなR2P基準のガイドライン化（表2のI・IVで可能）は、反政府勢力側の自陣営に好意的な形での介入への期待をますます高め、妥協（和平合意）への誘因を奪うことになるだろう。人道危機がしばしば放置される現状に比べれば、相対的に高確率で介入がなされるようになるとの予測が立つからである。

もっとも、同様の理由で、大規模な人権侵害を引き起こしかねない政府への抑止の役割も果たすことになるとも考えられる。介入断行への予測が立ちやすくなることで、介入への恐れからそもそも人道危機が生じにくくなるのではないか。

しかし、介入への期待にせよ、恐れにせよ、あるときには介入がなされ、あるときにはなされないといった不確実性が無視できる程度まで減少するのは、実現が極めて難しい表2のIにまで移行した場合のみである。自立性の向上によりR2P基準のガイドライン化がなされたところで、拘束力の低いIVまでの移行にとどまる限りは不確実性が残るため、大規模な人権侵害を引き起こしかねない政府への抑止は必ずしも成功するわけではない。そして、抑止に失敗し、不幸にも人道危機が生じた際に、介入回避を予測する政府側と異なり反政府側が介入断行を期待した場合、当事者間の和平合意を促進することで深刻化を防ぐことは、難しいと言わざるを得ない。不確実性の存在は、一方の主体には「介入回避の楽観」、もう一方の主体には「介入断行の楽観」といったように、異なる予測をもたらしかねないのである。

では、人道危機発生後に介入断行をちらつかせて威嚇することで人道危機の深刻化を止められないのだろうか。しかし、人道危機の発生よりも、ひとたび発生してからの深刻化を抑止することの方が更に難しいように思われる。深刻化抑止という、いわば「第二段階」まで進んできた主体は、発生抑止という「第一段階」で抑止が効かなかった相手であるからだ⁽²²⁾。

また、冒頭で確認したように、人道主義のパラドックスは、何も予防策と対応策の衝突によっ

(22) この点は、国際危機についての議論ではあるが、抑止を一般抑止 (general deterrence) と即応抑止 (immediate deterrence) の二段階に峻別して考える Morgan 1983; Fearon 2002 を参考にした。

でのみ引き起こされるわけではない。次にみるように、対応策と再建策との衝突をも克服しない限り、人道主義のパラドックスは克服されないのである。

(2) 和平合意促進と訴追徹底のディレンマ

自立性を高める形でのICCの超国家機関化(表2のI・IV)は、人道危機発生国政府指導者の訴追に対する不安をますます高め、妥協(和平合意)への誘因を奪うことになるだろう。訴追対象に地域的な偏りがある現状に比べれば、相対的に高確率で訴追されるようになるとの予測が立つからである。

もちろん、同様の理由により、大規模な人権侵害を引き起こしかねない者への抑止の役割が果たされ、そもそも人道危機が生じにくくなるとも考えられる(Akhavan 2009)。その限りでは、超国家機関化は、人道主義のパラドックスを一定程度緩和するようにも思われる。

しかし、訴追の不確実性が減少するのは、実現が極めて難しい表2のI、および自立性の低さから訴追対象の偏りを改善できないIIに移行した場合のみである。したがって、(1)で論じたのと同様に、人道危機発生の抑止は必ずしも成功するわけではない。そして、抑止に失敗し、不幸にも人道危機が生じた際に、和平合意を迫られてはじめて当事者が訴追を恐れるようになった場合、和平合意の促進によって事態の深刻化を防ぐことは難しくなると言わざるを得ない。大規模な人権侵害に着手した時点では訴追される可能性を低く見積もっていた当事者が、その後の国際社会の対応(例えば、事態をICCに付託することを決定した安保理決議の採択)をみて、考えを改めることは何ら不思議なことではない。不確実性の存在は、ある時点では「訴追回避の楽観」、別の時点では「訴追断行の悲観」といったように、同じ主体に対してさえも異なる予測をもたらしかねないのである。

(3) 平和維持と平和構築のディレンマ

PBCの超国家機関化による平和維持と平和構築のディレンマ克服についても、ほぼ同様の論理で説明できる。自立性を高める形でのPBCの超国家機関化(表2のI・IV)は、期間・内容が拡大した平和構築活動に対する人道危機発生国政府指導者の主権制約への不安をますます高めることになり、妥協(平和維持部隊の受入れ)への誘因を奪うことになるだろう。情勢の安定した国を活動対象に選びがちな現状に比べれば、相対的に高確率で外部からの平和構築が実行されるようになるとの予測が立つからである⁽²³⁾。

他方において、同様の理由により、大規模な人権侵害を引き起こしかねない者への抑止の役

(23) 先述のとおり、PBCはオペレーションを実際に担うわけではないが、諮問機関としての機能を高めることは、諸国家・諸主体の平和構築活動への参加を促進することになる。

割が果たされ、そもそも人道危機が生じにくくなるとも考えられる。しかし、平和構築に関する不確実性が減少するのは、実現が極めて難しい表2のⅠ、および自立性の低さから情勢の安定した国が対象に選ばれがちだという問題点を改善できないⅡに移行した場合のみである。したがって、(1)や(2)と同様、人道危機発生を抑止は必ずしも成功するわけではない。そして、抑止に失敗し、不幸にも人道危機が生じた際に、平和維持部隊の受入れを迫られる時点では当事者が平和構築による主権制約を恐れるようになった場合、平和維持部隊を受け入れさせることで事態の深刻化を防ぐことは難しくなると言わざるを得ない。不確実性の存在は、ある時点では「主権制約回避の楽観」、別の時点では「主権制約断行の悲観」といったように、同じ主体に対してさえも異なる予測をもたらしかねないからである。

(4) 人道的介入と平和構築のディレンマ

ただし、PBCが超国家機関化すると、平和構築活動をより多国（多主体）間で行なうことにつながり一カ国（主体）当たりのコストが減じるため、将来の平和構築コストを懸念しての人道的介入への尻込みについては解消され得る（Lake 2010, p. 44）。その点では、ディレンマの解消といえる。

しかし、それは軍事介入の頻発、より悲観的なシナリオでは濫用につながりかねない。そのような事態を防ぐためには介入基準の設定が求められるが、それは、(1)の「介入基準設定と平和合意促進のディレンマ」の議論、つまり振り出しにまで戻らなければならないことを意味する。

ここに、予防策・対応策・再建築という平和政策間の衝突のみならず、四つのディレンマの連関、それも「悪循環」を看取できる。自立性向上と拘束力向上のトレード・オフがある限り、超国家機関化によっても人道主義のパラドックスから容易に逃れられるものではないとの結論を導かざるを得ない。超国家機関化といった理想にもかかわらず人道状況が改善されない現実を目の当たりにした際に人々が抱く落胆を考慮すれば、むしろ、かえって難題となる危険性（例えば、介入疲れや援助疲れの蔓延）さえ孕んでいる。

おわりに

超国家権力の出現は、現代世界で問題とされているものの克服につながるのか。このようなテーマを掲げる本書において、本章は、安保理・ICC・PBCといった既存機関の超国家機関化によって人道主義のパラドックスが克服され得るかという問いに取り組んだ。そこから得られた結論は、以下のとおりである。

超国家機関の形成は、国家からの自立性や国家への拘束力を高めることにより、第2節で示した現状の国家間機関がそれぞれ抱える問題を緩和する。しかし、複数の機関にまたがる問題

である人道主義のパラドックスについては、それによって緩和されるどころか、かえって難題となる危険性を孕んでいる。

人道主義に基づく政策が必ずしも所期の目的を達成できない点については、近年指摘される機会が多くなってきた。人道主義に自己陶醉し不遜になることで、出来もしない約束をしてしまい、しかも、その約束を自ら信じるようになる点への警告 (Keneedy 2004, xviii) や、人道主義に基づく行動が首尾一貫しないのは、道義の変化により別の道義と緊張関係が生じるようになるからだといった分析 (Finnemore 2008, pp. 197-198, 223) がなされている。また、人道主義の歴史を19世紀まで遡り、政治的利害に左右されるのは近年だけの特徴ではなく、人道主義の誕生期から続く傾向だと論じるものもある (Barnett 2011, pp. 5-6, 18)。これらの先行研究に対し、人道主義に基づく政策同士の衝突という超国家機関化によっても克服が困難な問題を指摘した点に、本章の理論的な特徴があることを改めて確認しておきたい。

もっとも、筆者はここで、現状変更の実現不可能性を嘲笑するだけのシニシズムを称揚するつもりは毛頭ない。また、いつ訪れるともしらぬ世界社会の到来を夢想するだけのユートピアニズムに賭けるつもりも全くない。それを示すためにも、やや悲観的な本章の分析からでも得られる二つの政策的含意に言及して結びとしたい。

第一の政策的含意は、人道主義のパラドックスの克服がかえって難しくなるのは、超国家機関の設立それ自体というよりも、むしろ超国家機関に人々が過度の期待を寄せるときという戒めである。超国家機関化は「国家に分かれた社会」を世界社会へと近づけていくためになされるが、それは取りも直さず、依然として「国家に分かれた社会」における取り組みであることを意味する。そうである以上、安保理・ICC・PBCの自立性向上と拘束力向上とがトレード・オフの関係にあることから、軍事介入にせよ、訴追にせよ、平和構築にせよ、あるときにはなされ、あるときにはなされないという不確実性が残る。それ自体は仕方のないことであるが、依然として不確実性が残る点を十分に自覚せぬまま政策を進めては、超国家機関という言葉の理想的な響きとパラドックス克服が依然として困難だという現実との乖離に戸惑うことになるだろう。

第二の政策的含意は、特定の政策にのみ着目し部分最適を積み重ねていけば自ずと全体最適になるわけではないという戒めである。たまたま目についた特定の政策についてののみ改革案を提出して満足しているようでは、生態系全体への影響を考えると眼前の害虫駆除に精を出すのと本質的に選ぶところがない⁽²⁴⁾。多元化・重層化した平和政策は、もはや政策間の連鎖反応から自由ではないのである。特定の政策を担う機関についてのみ超国家機関化を検討するのではなく、政策間の相互関係にも配慮しながら検討するべきである。ただし、だからといっ

(24) もちろん、これは特定の政策に分析の焦点を絞る議論を直ちに否定するものではない。世に数多ある課題のなかから、何らかの理由で重要と考えられるものを自覚的に選び、更にその課題に関わる特定の政策について自覚的に絞った上で立論することは、綿密な議論を可能にするという意味でも、また紙幅や時間の制約という現実的な観点からも正当化されるだろう。

て、安保理・ICC・PBCを同時に超国家機関化すれば、それで済むわけでもない。各超国家機関が物理的に共存するのみならず、互いの政策の弊害に配慮し、協働できなければならないのである。もっとも、それは、言うは易く行なうは難きことの典型かもしれない。

変えるべきものと変えることのできないものとを、どうすれば見極められるのか。ラインホルド・ニーバーの祈りとして有名な問いへの答えは、その問いほどに有名ではない。しかし、この問いに向き合い続けられない限り、パラドックスはパラドックスのままであり、やがて人はシニシズムとユートピアニズムとに引き裂かれてしまうだろう。

参考文献

- 石田淳 2009 「人権と人道の時代における強制外交—権力政治の逆説—」 日本国際政治学会編 『日本の国際政治学 第2巻 国境なき国際政治』、有斐閣。
- 石田淳 2011 「弱者の保護と強者の処罰 —《保護する責任》と《移行期の正義》が語られる時代—」 『年報政治学』 2011-1 pp. 113-132.
- 大芝亮、藤原帰一、山田哲也編 2006 『平和政策』、有斐閣。
- 小松志朗、大庭弘継 2014 「人道的介入—避けられない非人道性—」 高橋良輔、大庭弘継編 『国際政治のモラル・アポリアー戦争/平和と揺らぐ倫理—』、ナカニシヤ出版。
- 酒井啓亘 2003 「国連憲章第三十九条の機能と安全保障理事会の役割—『平和に対する脅威』概念の拡大とその影響—」 山手治之、香西茂編 『現代国際法における人権と平和の保障 下巻』、東信堂
- 佐藤哲夫 2002 「国連安全保障理事会の創造的展開—湾岸戦争から9.11 テロまでを中心として—」 『国際法外交雑誌』 101 巻3号 pp. 21-45.
- 下谷内奈緒 2012 「国際刑事裁判のディレンマの政治構造」 『平和研究』 38号 pp. 57-76.
- 千知岩正継 2013 「『保護する責任』を司るグローバル権威の正当性—国連安保理と民主主義国協調—」 『国際政治』 171号 pp. 114-128.
- 中村長史 2014 「人道主義のパラドックス—冷戦終結後の人道危機対策再考—」 『平和研究』 43号 pp. 109-125.
- 納家政嗣 2013 「新興国の台頭と国際システムの変容」 『国際問題』 618号 pp. 5-16.
- 藤原帰一 2001 「内戦と戦争の間—国内政治と国際政治の境界について—」 『年報政治学』 pp. 97-119.
- 藤原帰一、大沼保昭 2009 「国際政治と国際法の間で」 『法学セミナー』 651号 pp. 56-65.
- 二村まどか 2013 「国際刑事裁判をめぐる『国際正義』と『現地（の）正義』」 『平和研究』 41号 pp. 57-72.
- 最上敏樹 2006 『国際機構論 第2版』、東京大学出版会。
- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. 2000 "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization* vol.54 (3) 421-456.
- Ahmed, Dawood. 2013 "Defending Weak States Against the 'Unwilling or Unable' Doctrine of Self-Defense", *Journal of International Law and International Relations* vol.9 1-37.
- Akhavan, Payam. 2009 "Are International Criminal Tribunals a Disincentive to Peace?: Reconciling Juridical Romanticism with Political Realism", *Human Rights Quarterly* vol.31 (3) 624-654.
- Anderson, Mary. 1999 *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner.
- Ayoob, Mohammed. 2004 "Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration", *Global Governance* vol. 10 (1) 99-118.

- Barnett, Michael. 2011 *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press.
- Bellamy, Alex J. and Paul D. Williams. 2012 "On the limits of Moral Hazard: The 'Responsibility to Protect', Armed Conflict and Mass Atrocities", *European Journal of International Relations* vol. 18 (3) 539-571.
- Blair, Tony. 2010 *A Journey: My Political Life*, Random House.
- Buchanan, Allen and Robert O. Keohane. 2004 "The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal", *Ethics and International Affairs* vol. 18 (1) 1-22.
- Bull, Hedley. 1977 *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Colombia University Press.
- Bull, Hedley and Adam Watson eds. 1984 *The Expansion of International Society*, Oxford University Press.
- Buzan, Barry. 2004 *From International to World Society?: English School Theory and Social Structure of Globalization*, Cambridge University Press.
- Carr, E. H. 1939/1946 *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan.
- Donnelly, Jack. 2006 "Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society", *European Journal of International Relations* vol.12 (2) 139-170.
- Fearon, James. 2002 "Selection Effects and Deterrence", *International Interactions* vol. 28 (1) 5-29.
- Fearon, James. 2008 "International Institutions and Collective Authorization of the Use of Force", Alan Alexandroff ed. *Can the World be Governed?: Possibility for Effective Multilateralism*, Wilfrid Laurier University Press.
- Finnemore, Martha. 2003 *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Cornell University Press.
- Finnemore, Martha. 2008 "Paradoxes in Humanitarian Intervention", Richad M. Price ed. *Moral Limit and Possibility in World Politics*, Cambridge University Press.
- Goldsmith, Jack and Stephen Krasner. 2003 "The Limits of Idealism", *Daedalus* vol. 132 (1) 47-63.
- Keohare, Robere O. 2003 "Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty", in Holzgrefe J. L. and Robert Keohane ed. *Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press.
- Ikenberry, John and Anne-Marie Slaughter. 2006 *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, The Princeton Project Papers.
- Kennedy, David. 2004 *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*, Princeton University Press.
- ICISS (International Commission of Intervention and State Sovereignty), 2001 *The Responsibility to Protat*, International Development Centre.
- Kuperman, Alan J. 2008 "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans", *International Studies Quarterly* vol. 52 (1) 49-80.
- Kydd, Andrew H. 2010 "Rationalist Approaches to Conflict Prevention and Resolution", *Annual Review of Political Science* vol. 13 101-121.
- Lake, David A. 2010 "Two Cheers for Bargaining Theory: Assessing Rationalist Explanations of the Iraq War", *International Security* vol. 35 (3) 7-52.
- Morgan, Patrick M. 1983 *Deterrence*, Sage.
- Reus-Smit, Cristian. 2005 "Liberal Hierarchy and the Licence to Use Force", *Review of International Studies* vol. 31 71-92.
- Richmond, Oliver. 2004 "UN Peacebuilding Operations and the Dilemma of the Peacebuilding Consensus", *International*

Peacekeeping vol. 11 (1) 83-102.

Rowlands, Dane and David Carmet. 1998 "Moral Hazard and Conflict Intervention", Murray Wolfson ed. *The Political Economy of War and Peace*, Kluwer Academic Publishers.

Stromseth, Jane. 2003 "Rethinking Humanitarian Intervention: The Case for Incremental Change", in Holzgrefe J. L. and Robert Keohane ed. *Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press.

Terry, Fiona. 2002 *Condemned to Repeat? :The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press.

Vinjamuri, Leslie and Jack Snyder. 2004 "Advocacy and Scholarship in the Study of International War Crime Tribunals and Transnational Justice", *Annual Review of Political Science* 345-362.

* 本稿脱稿後に五十嵐元道 2016『支配する人道主義—植民地統治から平和構築まで—』などの人道主義に関する優れた新刊の著書・論文に接した。これらの研究成果を踏まえた分析については、他日を期したい。

* 本研究はJSPS 科研費 15J04383（特別研究員奨励費「撤退の意思決定過程」、研究代表者＝中村長史）の助成を受けたものです。

9.11、その後の世界は我々に何を問いかけたか ——暴力を管理するのは誰か

堀内 めぐみ

はじめに

2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件(以下、9.11)から15年以上が経過した。しかし、未だアル・カーイダが引き起こした9.11の衝撃はその余韻を残しているかのようである。アル・カーイダはイスラーム社会ばかりか国際社会全体に多大な思想的、政治的影響を与えている。「アラビア半島のアル・カーイダ」(AQAP)や「マグレブのアル・カーイダ」(AQIM)など、アル・カーイダの運動はまるでタンポポの種が遠くに飛んで花を咲かせるようにイスラーム世界に拡散した。またその思想的影響は欧米社会にホーム・グロウン・テロリストを生みだしている。さらに対テロ戦争の過程でイスラーム国のような疑似国家がまるでアメンバーが増殖するように国境を越えて拡大している。こうしたグローバルなイスラーム・テロの拡がりや、対テロ戦争の失敗からも明らかであり、もはや国家の安全保障の枠を超えている。

本論の目的は、グローバル・イスラーム・テロに対するアメリカの対テロ戦争において、現行の「国家の取り組み」や「国家間の枠組み」等による暴力管理の限界を分析し、グローバルな展開を見せ主権主体化⁽¹⁾しているイスラーム国を例に「超〈国家間組織〉」⁽²⁾によるグローバルな暴力管理が可能かを考察することにある。

本論の問題意識は、グローバルに拡散するイスラーム・テロを制圧する、すなわち国境を越えて拡散するグローバルな暴力⁽³⁾を管理するのは誰かということにある。9.11を契機にアメリカは戦争の論理をテロ対策に持ち込み、アフガニスタン、イラクで対テロ戦争を行ってきた。アメリカは二つのビルを倒壊された報復に、アフガニスタンのタリバーン政権とイラクのフセイン政権を打倒した。しかし、アメリカがイスラーム反米勢力との対テロ戦争に勝利できずにいるのは周知の事実である。アフガニスタンでもイラクでもアメリカは治安の回復すらままな

(1) 本稿では「神、国王、市民等の主権概念に基づき支配と服従の政治を行う政治共同体」と定義する。

(2) 本稿では「主権国家を止揚した国家間組織を超える権力組織」と定義し、「超〈国家間組織〉」と以後表記する。

(3) 本稿では暴力とは「個人や国家まであらゆる主体による物理的、心理的暴力」を指す。中でも本論では中心的暴力としてグローバル化したイスラーム・テロに焦点を当てる。

らない状況に追い込まれ、国家再建に失敗⁽⁴⁾し、事実上破綻した両国においてタリバーン、アル・カーイダそしてイスラーム国などのイスラーム原理主義勢力の浸透と勢力拡大を許してしまった。さらに彼らのテロ活動を中東、イスラーム地域のみならず欧米など世界各地に拡散させてしまった。

結局アメリカは対テロ戦争に勝利できないまま、2011年末にイラクから撤退し、2014年末には同地での戦闘任務を終了させた。また、2016年にはアフガニスタンからの撤兵も予定していたものの、2015年10月には全面撤退を断念し、一部兵力の残留を決めた。なぜ圧倒的な国力を持つアメリカが対テロ戦争に勝利できなかったのか。アメリカが勝利できないとすれば誰がイスラーム・テロを鎮圧し、グローバル化した暴力を管理できるのか。トランプ新政権はロシアと協力してイスラーム国の壊滅を目指すようだが、はたして思惑通りにいくのか。

本稿では、第一に、国家破綻によりどのように暴力が拡散していったのか、テロや内戦という暴力が中東地域やグローバルに拡散した歴史的過程を概観しながら、暴力によって主権国家が内破していく過程を検証する。第二に、マックス・ヴェーバーの「国家とは、ある特定の領域の内部における、正当な物理的暴力行使を（実効的に）要求する人間の共同体である（傍点訳書）」⁽⁵⁾を分析枠組みとして、アフガニスタンとイラクにおける対テロ戦争後のSSR（Security Sector Reform:治安部門改革）を通じた国家再建を例に「国家の取り組み」や「国家間の枠組み」の暴力管理の限界を考察する。第三に、イスラーム国への取り組みを例に「超〈国家間組織〉」がグローバルな暴力を管理できるかどうかについて検証する。

1 イスラーム・テロのグローバル化の歴史—国家破綻による暴力の拡散—

なぜイスラーム・テロがグローバルに拡散したのか、その要因はどこにあったのか。これらを明らかにするために、イスラーム・テロの略史を中東や国際社会の政治変動を手掛かりに振り返ることとする。

(1) 第二次冷戦時代

今日に至るイスラーム・テロのグローバル化の発端は、1978年4月に起こったアフガニスタンのサウル（4月）革命と呼ばれる共産革命にある。アフガニスタン人民民主党（PDPA）がクーデターを起こし、ダウド大統領や側近を殺害して共産政権を樹立した。政権樹立後、PDPAは土地改革や識字改革を強引に推し進めたが、政府の強引な改革に抗議する農民やイスラーム保守派の暴動が各地で発生した。共産政権は暴動を武力で弾圧したため、国内情勢は混乱を極め

(4) ローズ2012参照。

(5) ヴェーバー 1980、9頁。

た。政権内では混乱の責任をめぐりタラキ大統領とアミン首相の対立が激化し、1979年7月にはアミンがクーデターによりタラキを追放、大統領職に就いた。

1979年12月、ソ連は国内混乱から革命政権を守るとの名目でアフガニスタンに軍事侵攻し、強硬派のアミンを葬りソ連に亡命中の穏健派のカルマルを大統領に据えた。こうして親ソ・カルマル社会主義政権と反政府イスラーム勢力、いわゆるムジャヒディン（聖戦の戦士）との間で本格的な内戦が始まった。他方、アメリカは、ソ連がイラン革命で混乱するイランに侵攻し湾岸に南下することを恐れ、ムジャヒディンへの資金提供や武器援助を通じて間接的に内戦に介入した。これにより第二次冷戦が始まり、中東だけでなくヨーロッパ、中南米での米ソの対立が激化していった。

ムジャヒディンにはアフガニスタンの伝統的イスラーム教徒だけでなく、いわゆるアラブ・アフガンズと呼ばれたアラブ諸国出身の義勇兵が大勢参加した。ウサーマ・ビン・ラーディンもパキスタンやアフガニスタンで義勇兵の世話をしていた⁽⁶⁾。こうして80年代の反ソ・アフガニスタン内戦がその後の中東、イスラームにおける苛烈な暴力を育む苗床となり、ここで支援をうけたアラブ・アフガンズがやがてイスラーム各地に暴力を拡散させたのである。

サウル革命と時を同じくして1979年2月に隣国イランではイスラーム革命が起きた。イランのイスラーム革命はイスラーム世界にシーア派、スンニ派の宗派を問わずイスラームを覚醒させ、イスラーム世界に大きな衝撃を与えた。同年11月にはサウジアラビア、メッカのアル・ハラム・モスクが自称マフディー（救世主）に率いられたイスラーム原理主義勢力に武装占拠された。1981年10月、エジプトのサダト大統領がムスリム同胞団により暗殺され、1982年2月にはシリアのハマでアサド政権は激化するムスリム同胞団⁽⁷⁾の反政府暴動を鎮圧するために、反政府組織の拠点である街ごと破壊し武力で弾圧した。

またイラン革命は中東の地域政治にも大きな影響を与えた。イラン・シーア派対湾岸産油国・スンニ派の対立構造が生まれ、湾岸産油国の中でも、かねてイランと対立関係にあったイラクが革命の混乱に乗じて1980年9月にイランに侵攻したのである。以後、1988年7月まで続くイラン・イラク戦争が始まることになる。この戦争には米ソをはじめ武器輸出国のほとんどが武器を両国に輸出し、戦争を長期化させ、イランの革命輸出の目論見を封じ込めた。他方、長期の戦争はイラクの財政を逼迫させ、フセイン政権が油田を狙ってかねてから自国の領土と主張していたクウェートを侵略する原因となった。

イラン・イラク戦争に国際世論の関心が向けられていた1982年5月、イスラエルがパレスチナ解放戦線をバイルートから追放するためにレバノンに侵攻した。イスラエルの侵攻に対抗するためにシリアとイランが支援するシーア派武装組織ヒズボラーが設立された。ヒズボッ

(6) 小杉2014、84頁。

(7) ムスリム同胞団はイラン革命に刺激され1980年にシリア・イスラーム革命宣言を出し、活動を活発化させた。同上、218頁。

ラーはイスラエルだけでなく同国を支援する欧米諸国やキリスト教武装組織を対象にレバノンにおいて武装闘争や自爆テロを繰り返した。この時初めてイスラーム勢力による対欧米テロが行われた。特にヒズボラーは1983年10月には治安維持のためにベイルートに駐留していた米海兵隊司令部に対して自爆テロ攻撃を実行し、241人の兵士が死亡した。米軍はこの事件をきっかけにレバノンから撤退、1990年の湾岸危機でサウジアラビアに派兵するまで中東から姿を消した。

こうして80年代の中東地域にはアフガニスタン内戦、イラン・イラク戦争、レバノン内戦、パレスチナ紛争など戦争や内戦、テロなどの暴力が蔓延したのである。

(2) 冷戦終焉後

1980年代末に中東各地で続いた戦争や内戦が相次いで停戦を迎えた。まず1988年5月長期戦で疲弊したソ連はアフガニスタンから撤退した。同年8月にはイラン・イラク戦争が停戦を迎え、1975年から続いたレバノン内戦も1990年に終結した。国際社会では1989年12月に米ソ冷戦が終結した。

ただし、冷戦の終焉は中東にただちに平和をもたらしたわけではなかった。むしろ冷戦後にこそ暴力をグローバル化させる新たな戦争や紛争が発生した。アフガニスタンではソ連軍撤退後に、アラブ・アフガンの義勇兵のうち、ある者はエジプトやアルジェリア、イエメンなど母国に戻ってイスラーム武装闘争に参加した。また、ある者は冷戦の終焉で混乱するユーゴスラビアやチェチェンなど新たな戦場を求めてイスラーム各地に散開した。他方、アフガニスタン国内ではソ連撤退後も軍閥間で内戦が続いた。またイラン・イラク戦争の終焉は、新たな戦争を生み出した。湾岸戦争である。湾岸戦争は、アフガニスタン内戦やイラン革命に触発されたイスラームによるテロを一層激化させグローバル化させるきっかけとなった。

1990年7月、イラクがクウェートを侵略し、アメリカはサウジアラビアに大軍を派兵した。聖地メッカのあるサウジアラビアを米軍に汚されたことにウサーマ・ビン・ラーディンは憤り、アル・カーイダや「イスラーム集団」などイスラーム原理主義勢力が中東をはじめ、世界各地で反米テロを本格化させ始めた。1993年2月には世界貿易センタービルの倒壊を狙い地下駐車場爆破事件を起こしている。その後1996年6月にサウジアラビアのアルコバルで米軍住宅が車載爆弾で破壊され、1998年8月にはケニアのナイロビとタンザニアのダルエスサラームの米大使館が同時に自爆テロで破壊された。そして、2011年9月11日、世界貿易センタービルがまるで映画のワンシーンのようにアル・カーイダの自爆攻撃で瓦解した。アメリカはアル・カーイダをかくまうアフガニスタンのタリバーン政権をただちに崩壊させたものの、タリバーンとの対テロ戦争の泥沼に足を踏み入れ、2015年10月に全面撤退を断念している。

1990年8月、フセインの誤断から始まった湾岸戦争は、その後の中東の秩序を大きく揺るがすことになった。フセインは、1983年のベイルート海兵隊司令部爆破事件で241人の犠牲者が

出ただけでレバノンを撤退したアメリカ軍が戦争をすることはないと確信し、クウェートを侵略した。1991年3月には湾岸戦争は終結したが、その後イラクと飛行禁止空域の監視にあたるアメリカ、イギリスとの間に小競り合いが続いた。そして大量破壊兵器の保有疑惑により2003年3月には、第二次湾岸戦争（イラク戦争）を仕掛け、アメリカはフセイン政権を打倒した。その後アメリカは足かけ9年にわたりイラクでの国家再建を目指したが、結局イラクもまたアフガニスタン同様の破綻国家⁽⁸⁾となりアル・カーイダやイスラーム国の台頭を許すことになった。

イスラームの暴力はエジプト、リビア、シリアにも拡大した。アラブの春が訪れ長期独裁政権を倒した民主化勢力が一度は権力を掌握するかに見えたが、民主化が成功したのはチュニジアだけである。エジプトはムスリム同胞団の支配を経て、今では軍部の支配が復活してしまった。そしてリビアではカダフィ政権崩壊後にイスラーム原理主義勢力とイスラーム世俗派の内戦が勃発した。シリアは政権崩壊こそ免れたものの自由シリア軍、アル・カーイダ、そしてイスラーム国など反政府勢力との内戦が続き、アフガニスタンやイラク同様に全土を支配できない事実上の破綻国家となってしまった。

このようにサウル革命を発火点にして、中東諸国やイスラーム諸国では、国際、地域、国内レベルで生じた様々な政治変動の中でイスラーム主義勢力⁽⁹⁾を一方の対抗軸とする暴力の連鎖が続いている。そして今やイスラーム国のような既存の主権国家体制を否定する集団まで現れるようになった。

2 対テロ戦争の挫折—主権国家による暴力管理の限界—

サウル革命に始まるイスラーム主義勢力による暴力は「国家の取り組み」や「国家間枠組み」による暴力管理の限界を示している。これまでアメリカをはじめとする国際社会は暴力により破綻国家となったソマリア、アフガニスタン、イラクで主権国家の再建に取り組んできた。しかし、国際社会は90年代半ばにソマリアを見捨て、アフガニスタン、イラクでの国家再建の努力も最終的に放棄し、今ではシリア、リビア、イエメンに対しては軍事行動以外の対策を何らとっていない。まさにホップズが『リヴァイアサン』で描いた「万人の万人に対する闘争」の自然状態が中東、イスラーム各地に広がりつつある。

なぜ「国家の取り組み」による暴力管理には限界があるのか。以下では、この問題をアフガニスタンやイラクに対するアメリカをはじめとする「国家間枠組み」による国家再建の対応を例に検討する。

(8) 本論では、破綻国家を「中央政府が一元的に国土を実効支配できない国家」と定義する。

(9) 本論では、イスラーム主義勢力とは「シーア派のイスラーム復古主義やスンナ派のサラフィー主義（イスラーム厳格派）などイスラームに基づく政治を主張する人々」と定義する。

(1) 「国家の取り組み」による暴力管理

マックス・ヴェーバーによれば「国家とは、ある特定の領域の内部における、正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する人間の共同体である」。この定義に基づけば、主権国家による暴力管理の要点は二つある。

第一は、「ある特定の領域」を設定することである。主権は領土主権といわれるように、領域が設定できない限り至高の権利としての主権は成立しない。したがって国境線の管理ができなくなった時、主権国家は国際法的、形式的に存在するものの事実上破綻する。

他方、「ある特定の領域」を設定しなくても「正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する人間の共同体」は存在できる。例えばローマ帝国、モンゴル帝国、オスマン朝、中国の歴代王朝のように主権国家ではないが政治共同体として存続することは可能である。「イスラーム国」もまた主権国家ではないが政治共同体という意味で「国家」といえよう。

第二は、「正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する」ことである。これにはさらに二つの要件が必要である。まず国家が「物理的暴力行使の独占」を「（実効的に）要求」できることである。言い換えるなら個人、犯罪組織、反政府勢力等の非国家主体に国家を上回る物理的暴力行使を許さないほどの暴力を国家が保有することである。次に、国家が「物理的暴力行使」やその「独占」に対する政治共同体の成員からの正当性の承認を獲得すること、いわゆる支配の正当性である。この二つの要件のいずれが欠けても国家、正確には主権国家を含む政治共同体は破綻する。

すなわち主権国家による暴力管理とは、「ある特定の領域」の設定、つまり国境の管理と物理的暴力であり、対外軍力と対内警察力の独占と行使に関する実効性の獲得および正当性の確立のことである。以下、この視角からアフガニスタンとイラクに対するアメリカを中心とする国家再建の問題点を検証する。

(2) ある特定の領域の設定—国境管理—

国境管理は主権国家及び主権国家体制の基本である。とはいえ厳格な国境管理はメキシコからの不法移民に悩むアメリカを見てもわかるように大国にとっても難しい。とりわけ陸地国境で取り囲まれた陸封国家にとって国境管理は困難を極める。ましてや破綻国家では一度失われた国境管理体制を再建することはなおのこと難しい。しかし、国境管理ができなければ武器や兵員が流入し、物理的暴力を管理できなくなる。国境管理の難しさ故に国家再建がままならないのが陸封国家であると同時に破綻国家となったアフガニスタンとイラクである。

アフガニスタンは日本の約1.7倍の面積をもち、四方を山岳地帯の国境に取り囲まれた陸封国家である。そのため厳格な国境管理は極めて困難である。陸地国境の中で最も問題なのはパキスタンとの国境地域である。この山岳地域には両国にまたがってパシュトゥーン人が暮らし

ている。1893年にイギリスが保護国アフガニスタンと植民地インドとの間にデュランド・ラインと呼ばれる国境線を引いた結果、パシュトゥーン人が両国に分断されることになった。しかし、両国のパシュトゥーン人の中には強固な紐帯が今なお存在しており、事実上両国とも国境管理ができない状況にある⁽¹⁰⁾。

国境を挟んでアフガニスタン側のパシュトゥーン人が住む地域にはカブール中央政府の支配が事実上及んでいない。他方、パキスタン側の連邦管轄地域、いわゆるトライバル・エリアも同様である。同地域には部族に強い自治権限が与えられており、パキスタン政府もこの地域の支配を確立していない。そのため両国はアフガニスタン国境を事実上管理できておらず、人や物資が両国の間を容易に行き来している。また両政府の実効支配が及んでいない同地域はアル・カーイダやタリバーンの格好の隠れ家となり、対テロ戦争での米軍の攻撃も効を奏さなかった。

イラクもまたアフガン同様に事実上の陸封国家である。海への出口はペルシア湾（アラビア湾）に注ぐシャットル・アラブ河幅50kmの河口のみである。また分断されたパシュトゥーン人のようにイラクもまた北部地域にイランとイラクをまたいで居住するクルド族を抱えている。世界最大の少数民族として有名なクルド族は古くから独立運動を試みており、その結果両国を越境する活動が活発化し、両国に国境問題をもたらしてきた。さらに南部にはシャットル・アラブ河の国境を挟んでアラブ系シーア派が暮らしており、やはり国境管理を難しくしている。イラン・イラク戦争においてイラクが占領したのはイランのアラブ系住民居住地域で、占領期にはアラビスタン州と改名までしている。こうした国境管理の難しさが国境線問題として、かつてはイラン・イラク戦争の引き金となり、現在はイラクの国家再建の妨げとなっている。

国境管理は一国だけでは限界がある。アフガニスタンの場合、パキスタンはもちろんイラン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、タジキスタンなど隣接諸国と協力して国境管理をしない限り兵員や武器の流入を食い止めることはできない。しかし、アフガニスタンとパキスタンの間にはデュランド・ライン失効問題や密輸入品問題⁽¹¹⁾があり、両国の関係は必ずしも良好ではない。他方イラクの場合にも隣国のイラン、ヨルダン、シリア、トルコの協力がない限り国境管理は難しい。しかし、シリアが破綻状態にある現在、シリア自身が自らの国境を管理できずにいる。

(10) 深町2008参照。

(11) 1883年に締結された合意文書には記載されていないものの、デュランド・ラインは100年後に失効したとの主張が2000年代に入った頃からインターネット、新聞、口コミ等で広まり始めた。アフガニスタンはデュランド・ラインを国境線とは認めておらず、ベシャワールやクエッタなどの都市をアフガニスタン領とするウェブサイトも見受けられる。また内陸国アフガニスタンへの輸入品は無税でパキスタンのカラチで通関され、陸送される。無税の輸入品をパキスタンに安価で密輸出する違法行為が横行したために、パキスタンの経済が打撃を受けたと言われている。同上、86頁、88-90頁。

(3) 物理的暴力の独占の実効的要求

国境管理が困難であり、イスラーム戦士や武器の流入を阻止できないとすると、国家が反政府勢力を圧倒するだけの圧倒的な軍勢力、警察力を事実上独占することが重要となる。それによりはじめて「物理的暴力行使の独占」を「(実効的に) 要求」できる。その具体的な試みが紛争後の破綻国家再建で行われる SSR (Security Sector Reform: 治安部門改革) である⁽¹²⁾。少なくとも主権国家ではなくても政治共同体を建設するには、一元的、排他的に暴力を独占することが必要である。しかし、アメリカをはじめ国連等の「国家間の枠組み」によってアフガニスタンとイラクで SSR が実施されたが、結局功を奏さず、両国は破綻国家となってしまった。

アフガニスタンにおける SSR は、2002 年 4 月にスイスのジュネーブで開かれたアフガニスタン治安支援国会合 (Afghanistan Security Donors Conference) で決定され、SSR の主要 5 分野として①新国軍創設、②警察改革、③司法改革、④麻薬対策、⑤DDR (武装解除・動員解除・社会復帰: Disarmament, Demobilization, Reintegration) が定められた。中でも SSR の第一歩は DDR である。DDR ができてはじめて新国軍建設や警察改革を進めることができる。ちなみにアフガニスタンの DDR は日本がアフガニスタン国防省を支援して実施された。

しかし、現在でもタリバーンの攻勢が続いていることから分かるように、アフガニスタンでの DDR は失敗したといえよう。その原因は、そもそも DDR の目的が DDR ではなかったからである。「アフガニスタンにおける DDR の最大の目的は、各地に群雄割拠していた旧国軍 (軍閥勢力) を解体することによって治安を改善し、中央集権化による国家建設を支援することにあった」⁽¹³⁾ のである。アフガニスタンの DDR が「非常に政治的プロセス、かつ信頼醸成のプロセスでもあった」ために、「正当な物理的暴力行使の独占を (実効的に) 要求する」ことができなかったのである。

通常 DDR とは、国連のような第三者の中立機関が紛争の両当事者に対し、あるいは勝者が敗者に対して行うものである。しかも、DDR を実施する側は、DDR をされる側よりも物理的暴力が上回っている必要がある。物理的暴力において優位にある側が、武装解除に応じるわけではないからである。こうした常識に反し、アフガニスタンでは勝者である北部同盟の旧国軍の軍閥がまず中央政権の権威を確立するために自発的に武装解除に応じたのである。逆に敗者であるはずのタリバーンには DDR は行なえなかった。そのため軍閥の権力の源泉である重火器は回収できたものの、最初から回収の対象にはなっていなかったタリバーンら反政府勢力の小火器はそのままになってしまった。そのためアフガニスタンには小火器で武装した集団が

(12) 上杉、藤重、吉崎 2012 参照。

(13) 上杉、篠田、瀬谷、山根「平和構築に向けた社会的能力の形成と国際協力のあり方に関する調査研究」(HIPEC)、発行年記載なし)、(頁記載なし、pdf ファイル 4 / 31) <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/HipecHPmoto/ja/products/RP1.pdf> (最終アクセス 2015 年 3 月 31 日)

約1,800グループ、数にして約12万人⁽¹⁴⁾も残ったのである。こうした集団は、2001年の暫定政府から2002年の移行政府へとアフガニスタン政府の政治体制が整うにしたがい非合法化された。そしてこれら非合法武装集団の武装解除、いわゆるDIAG (Disbandment of Illegal Armed Groups) がアフガニスタン政権および同国の治安回復を支援する国際社会の最大の課題となった。しかし、国際社会が支援してもアフガニスタン政府には全土でDIAGを実施するだけの治安能力はなく、SSRは失敗した。

アフガニスタンにおけるSSRによる物理的暴力行使の独占の試みは、まずDDRによる旧国軍の解体と新国軍の創設、次いでDIAGによる非合法武装集団の武装解除の二段階になっていた。しかし、DIAGに失敗し、今日に至ってもタリバーン勢力を一掃できないのが現状である。NATOを中心とするISAF (International Security Assistance Force : 国際治安支援部隊) の国際支援を受けたものの、結局、アフガニスタン政府は、「正当な物理的暴力行使の独占を(実効的に)要求する」ことができなかったのである。

他方、イラクにおけるSSRの特徴はアメリカが行った占領行政の結果治安が悪化し、その治安を回復させるためにアメリカ軍が、治安能力を構築できなかったイラク新政府に代わって、地域の治安を部族に委ねたことにある。その結果、政府が「正当な物理的暴力行使の独占を(実効的に)要求する」ことができなかったのである⁽¹⁵⁾。

イラク戦争ではアメリカを中心とする有志連合がフセイン政権を崩壊させた結果、勝者によるSSRやDDRが行われることになった。2003年5月の大規模戦闘停止後、CPA (Coalition Provisional Authority: 連合国暫定当局) は旧国軍を解体した。DDRのうちDD(武装解除・動員解除)は行ったが、兵士のR(社会復帰)にまでは手が回らなかった。その結果35万人もの失業者が誕生した。また国軍が保有する武器を十分に管理できなかったために大量の武器が各地に流出した。イラクの治安は、国軍の解体も原因となって悪化した。

また治安が悪化した別の原因として、CPAが占領行政の一環として制定した脱バース党法により、前政権を支えてきたスンニ派のバース党員の多くが政治過程から排除されたことがあげられる。2005年12月には国民議会選挙でシーア派イスラーム主義政党による連立政権が成立し、これまで政権を担っていたスンニ派に代わりシーア派が主導権を握ったことで、両派の対立が先鋭化した。2006年2月には「イラクのアル・カーイダ」によってシーア派聖地が爆破される事件が起こり、これを契機に紛争の様相が反米闘争からシーア派とスンニ派が対立する内戦状態に変化し、イラクの治安がさらに悪化した。

こうした治安の悪化を受け、米軍は新たにCOIN (Counter Insurgency : 対反乱) 作戦⁽¹⁶⁾を策定し、同時にイラク覚醒評議会によるSSRを実施した。COIN作戦とは敵への軍事攻撃よりも

(14) 伊地2006 <http://www.jiia.or.jp/keyword/200606/28-ichitetsuro.html> (最終アクセス2015年3月31日)

(15) イラクのSSRについては、例えば、山尾2012参照。

(16) COIN作戦の詳細については、例えば福田2009。

民衆の保護、復興支援等を通じて民衆の支持を獲得し、反政府勢力から民衆を離反させる作戦である。一見するとCOIN作戦によって米軍はイラクでの治安を回復させたように見えるが、実際には地元の人々に治安維持の役割を担わせたことが功を奏した。それがイラク覚醒評議会である。

米軍は2006年半ば頃から、地方のスニ派の有力部族に資金と武器を提供し、彼らに地元の治安を任せた。これがイラク覚醒評議会の形成へとつながる⁽¹⁷⁾。やがて覚醒評議会は全土に広がり、人員では2008年4月には10万5千人、組織では2009年3月で約130組織にまで拡大した。覚醒評議会は治安の回復に大きく貢献したが、そのことがかえって国家再建を妨げることとなった。なぜなら、国家以外の主体が治安の維持にあたることで、中央政府が「正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する」ことができなくなったためである。

実際、中央政府は10万人規模にも膨れ上がった非公式の治安組織である覚醒評議会に懸念を示し、何とか国家の管理下に置こうとした。ここで問題となったのが財政負担である。米軍も覚醒評議会への財政負担を軽減しようと、覚醒評議会に対する管理権をイラク政府に段階的に委譲した。しかしながら、権限が委譲されるたびに膨れ上がる財政負担にイラク政府は耐え切れず、覚醒評議会への資金提供が滞るようになる。その結果、給与の遅配や欠配に不満を抱いた評議会のメンバーが治安維持の任務を放棄するようになり、再び治安が悪化していった。

「正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する」ためには、相手が要求に従わない場合には物理的暴力を行使してでも従わせるだけの物理的暴力を要求する側が保持する必要がある。しかし、アフガニスタンでもイラクでも新政権はそれだけの物理的暴力（治安維持能力）を有していなかった。またアメリカや国際社会も他国の国家再建に足るだけの物理的暴力（軍事力）を割く余裕はなかった。

(4) 物理的暴力行使の独占の正当性

仮に「物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する」ことができたとしても、「物理的暴力行使の独占」が「正当」と認められなければ、常に物理的暴力によって「物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求」し続けなければならない、主権国家は安定しない。つまり「物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する」能力とともに、「物理的暴力行使の独占による」支配の正当性の承認が国家再建には必要である。では主権国家における支配の正当性の源泉とは何か。アフガニスタン、イラクをはじめイスラーム地域で問われているのは支配の正当性の問題である。

アメリカおよび国際社会はアフガニスタンでもイラクでも一貫して民主的な国家の再建を求めた。つまり支配の正当性の源泉とは主権在民の民主主義国家であることである。

(17) 山尾2012、101-102頁。

アフガニスタンでは民主的な国家再建が行われた。アフガニスタンの各民族グループと関係諸国が合意した2001年12月5日の「ボン合意」に沿う形で和平プロセスが始まり、同月22日には暫定政府が成立、2002年6月には全土から1,600人の代議員を集めた緊急ロヤ・ジルガ(Loya Jirga: 国民大会議)⁽¹⁸⁾が開催された。このロヤ・ジルガの決定に従い移行政府が樹立され、2003年12月の憲法制定ロヤ・ジルガで憲法の制定が、2004年1月に主権在民の新憲法⁽¹⁹⁾が公布された。同年10月に大統領選挙が、2005年9月には議会選挙が行われ、12月にアフガニスタン国会が開かれた。この一連の民主化過程の基礎となっているのがアフガニスタン憲法第110条で記された「ロヤ・ジルガはアフガニスタン国民の意志の再興の表明」とされる伝統的な国民合意形成のロヤ・ジルガである。これがアフガニスタン政府の支配の正当性の源泉である。

イラクにおいても、2004年6月にイラク暫定政権がCPAから主権を「移譲」されて以降、アフガニスタン同様に民主化の道を歩んだ。2005年1月に国民議会の選挙が、3月には国民議会が開かれ、4月に暫定政府が解消され移行政府が発足した。同年10月に新憲法草案の是非を問う国民投票が、12月には新憲法に基づく国民議会選挙が行われ、2006年5月、正式に新政府が発足した。

しかし、イラクの場合にはフセイン政権からイラク暫定政権への移行過程で現政権の成立の正当性に関わる問題が生じている。それはCPAの正当性の問題である。CPA(旧称ORHA: US Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance)は2003年4月21日に国防総省の機関として発足した。これは5月1日にブッシュ大統領が大規模戦闘終結宣言を出す10日前の出来事である。以後、かつての日本を占領統治したGHQのように、同組織は2004年6月にイラク暫定政権に「主権を移譲」するまでイラクを占領統治した。しかし、ポツダム宣言を根拠とするGHQとは異なりCPAは、フセイン政権との「降伏文書」もないままに占領行政を行ったのである。いかなる法的根拠でCPAの支配が正当化されたのだろうか。CPAはいつから、誰によって、イラクの統治の権限を委譲されたのだろうか⁽²⁰⁾。

(18) 近現代アフガニスタンにおける最高決議機関。元来は、部族の重要事項を長老たちが集まって話し合いで決めていたパシュトゥーン系の伝統的慣習に基づくものと思われる。アフマド・シャー・アブダーラーによるドゥッラーニー朝建国や、20世紀に入ってから憲法制定などの重要問題が起こった際に召集され、審議のうえ決議された。参加資格に明確な規定があるわけではなく、1964年に開催された際には、国会議員、閣僚、国王の任命した者など455名が参加したという。70年代末以降の共産政権はここでの決議に正当性を求めようとし、87年にはカルマル政権と反政府勢力との間で1860名からなる集会所が開かれ、将来像について話し合われた。ソ連軍侵攻以降、タリバーンが台頭し、2001年の戦争で同勢力が崩壊してからは、国民和解のための決議機関として期待が寄せられている。しかし、多様な価値観と民族構成をもち、周辺諸国の利害が複雑に絡み合っているこの国で、新たに有意義な集会所が持たれるまでには多くの困難が予想される。(大塚、小杉、小松、東、羽田、山内2002、1072頁。)

(19) 英訳は以下参照。https://www.google.co.jp/#q=afghanistan+constitution (2015年3月31日最終アクセス)

(20) CPAの法的根拠について様々な問題があることを指摘したものとして、例えばTalmon 2008。

2003年10月16日の安全保障理事会第4844回会合で採択された安全保障理事会決議1511⁽²¹⁾では明確に「イラクの主権がイラク国家に存する (the sovereignty of Iraq resides in the State of Iraq)」と明記されている。また「決議1483(2003)に定められた適用可能な国際法による暫定占領当局(以下「当局」とする)の特定の責任、権限および義務の履行は一時的なものであり」とも記されている。一方、決議1511に引用された国連決議1483⁽²²⁾には「2003年5月8日の米国と英国の常駐代表からの安全保障理事会議長宛て書簡(S/2003/538)に留意するとともに、統合同令下にある占領勢力(以下「当局」とする)として、適用される国際法による両国の特殊な権限、責任および義務を認識し(recognizing)」とある。決議1483を見る限り国連は単にアメリカ、イギリス両国の「特殊な権限、責任および義務」があることを認識したに過ぎない。また決議1483に引用された書簡で、アメリカ、イギリス両国は、CPAの目的について、「政府の権限を遂行し、一時的にかつ必要に応じて、とりわけ安全を提供し、人道援助を実施し、大量破壊兵器を除去すること」と記し、「我々の目的はできる限り早急に統治責任をイラクを代表する当局に委譲することである」⁽²³⁾とした。委譲したのは統治責任だとして、誰がアメリカ、イギリスに統治責任を委ねたのか。そもそも統治の権限は主権の主要な一部ではないのかという点は明らかになっていない。

CPAはあたかもホップズの「戦争状態」にある人々の信託を受けないまま、外部勢力が人々に「安全を提供し、人道援助を実施し」、国家を再建する試みである。善意で解釈すれば、人道的国家建設である。他方、国際法では明らかに内政干渉である。しかし、戦争を仕掛けたアメリカ、イギリスとすれば、主権国家体制の枠組みではイラク戦争後の混乱を治めるには内政干渉による国家再建はやむをえなかったかもしれない。ただし、外部勢力による国家建設は、いかに人道的であろうが、人々の信託を受けていないゆえに正当性を確保できない。

国境管理及び物理的暴力の実効的要求は国家の物理的暴力の能力の問題である。アフガニスタンやイラクのように一度破綻した国家が主権国家を再建する物理的能力を回復するのは困難である。とはいえ、それを外国や国際社会が支援したとしても、支配の正当性をめぐり対立が絶えない。アフガニスタンやイラクでは現政権は支配の正当性を主権在民の憲法に求めている。

(21) S/RES/1511 (2003) <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iraq%20SRES1511.pdf> (最終アクセス2015年3月31日)。和訳は国際連合広報センター http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/1087/ (最終アクセス2015年3月31日)。

(22) 同上。

(23) 原文は以下の通り “to exercise powers of government temporarily, and, as necessary, especially to provide security, to allow the delivery of humanitarian aid, and to eliminate weapons of mass destruction”, “Our goal is to transfer responsibility for administration to representative Iraqi authorities as early as possible.” <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iraq%20SRES1483.pdf> (最終アクセス2015年3月31日) 和訳は国際連合広報センター http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/1128/ (最終アクセス2015年3月31日)。

他方対立するタリバーンやイスラーム国は人定法である憲法を認めずコーランこそ支配の正当性の源泉とみなしている。いわば主権在神である。さらにイラクでは現在のシーア派主導の政権に対し、国際法上問題の多いCPAにより政治過程から排除されたスンニ派は不満を抱いている。

結局、アフガニスタン、イラクに共通する国家再建の問題は、外国勢力の支援を受けた政府による「国家の取り組み」が能力的にも正当性においても限界があることを示している。同時に一度破壊された主権国家を再建するには「国家間枠組み」が能力的にも正当性においても限界があることをアフガニスタン、イラクの事例は示している。

3 イスラーム国の挑戦—「超〈国家間組織〉」による暴力管理の限界—

上述したように、「国家の取り組み」や「国家間枠組み」の限界の間隙を縫うようにして国境なき政治共同体、すなわち主権主体としてのイスラーム国⁽²⁴⁾が登場してきた。以下では、はたして「超〈国家間組織〉」がグローバルな暴力を管理できるかどうかについて、イスラーム国を例に、その取り組みと限界について考察する。

(1) 主権主体としてのイスラーム国

イスラーム国が国境を持たない主権主体である理由は、彼らがカリフ（アッラーの後継者、代理人）によるウンマ（ムスリム共同体）の統治、すなわちカリフ制を行っているからである。そもそもウンマには主権国家のような領域性はない。領土主権を超越していることが主権国家とは異なるウンマの最大の特徴である。その理由は、「主権は神と預言者、クルアーンとスンナにある」⁽²⁵⁾からである。そのためイスラーム教を信ずる者はどこにしようとイスラーム共同体の成員であり、現実世界ではイスラーム教徒が暮らしている地域がウンマの領域である。ウンマの非領域性がイスラーム国に主権国家とは異なる主権主体としての性格を与え、同時にウンマの本質そのものでもある。イスラーム国が既に歴史上の事件と化しているサイクス・ピコ協定に反対しているのは、秘密協定によって、イギリス、フランスが勝手に国境線を引いたからだけではない。国境線そのもの、つまり国境線で区切られた「領域国民国家」がウンマとは

(24) 酒井啓子は「『イスラーム国』の存在そのものが、国家主体を軸として成立した近代国際政治の闇の部分」をことさらに強調したものであるように見える。「『イスラーム国』が突きつける刃は、中東において過去に積み重ねられてきた国家間同盟関係や域内秩序に対してばかりか、制度化された国家という存在を前提につくられてきた、国際政治のあり方そのものに向けられている。」と指摘している。酒井啓子「『イスラーム国』が浮き彫りにする国際政治の闇」、吉岡明子、山尾大編『「イスラーム国」の脅威とイラク』岩波書店、2014年、278頁。

(25) 中田2015b、121頁。

相いれないが故に反対しているのである。このようにカリフ制を布くイスラーム国は現在国境線で区切られているアラブ諸国を含めすべての主権国家の存在も否定し、したがって主権国家体制すなわちウェストファリア体制も否定している⁽²⁶⁾。

イスラーム国のもう一つの特徴は、現実空間のみならずサイバー空間においてもウンマを想像し、創造していることである。現存する国民国家が「想像の共同体」⁽²⁷⁾のように、ウンマもまたクルアーンやスンナという、いわば情報だけで成立している想像の共同体である。ウンマにおける「カリフ制はどこかに『客体として (objectively)』存在するわけではなく、人々が心の中に『主體的に (subjectively)』構成するものである」⁽²⁸⁾。それ故にウンマやカリフ制はネットと親和性がある。ネット空間にクルアーンやスンナ、ウンマやカリフ制についての情報が広がれば広がるほどイスラーム国に同調する人も増え、国境を越えてサイバー空間にネットワークでウンマが創造され、カリフ制が構成される。その結果、ネットのウンマには多くの非イスラーム圏のイスラーム教徒が参加し、その一部が現実空間のウンマ、すなわちイスラーム国に義勇兵として参加することになるのである⁽²⁹⁾。

イスラーム国がカリフ制の再興を目指したのは、2006年頃といわれる。この年、アル・カーイダのビン・ラーディンが「カリフの古都バグダドのジハード戦士の兄弟たちよ、カリフ制の中核を作り出す機会を見逃すべきではない」と呼び掛け、まず、カリフ制の先駆けとしての領域イスラーム国家の樹立を呼び掛けた。これに呼応して、アル・カーイダを中核にイラク・スンニ派の反体制グループが結集してイラク・イスラーム国の樹立を宣言し、アブー・ウマル・バグダディーが初代の「信徒たちの長」となった。2010年にアブー・ウマル・バグダディーが殺害されると、アブー・バクル・バグダディーが第二代の「信徒たちの長」となった。

2012年にイラク・イスラーム国は反政府武装闘争が激化したシリアに「シャームの民のヌスラ（支援）戦線」を設立した。2013年4月にイラク・イスラーム国はヌスラ戦線と合併を目論みイラクとシャームのイスラーム国（ISIS）の樹立を宣言した。しかし、ヌスラ戦線の指導者ジャウラーニーとアル・カーイダの指導者ザワヒリが合併に反対し、イラクとシャームのイスラーム国とヌスラ戦線は分裂した。その後イラクとシャームのイスラーム国はシリアのラッカの行政権を奪って首都とし、支配地を拡大するだけでなく、2014年6月15日にイラク第二の都市モスルを陥落させた。そして、イスラーム教徒の宗教意識が高まるラマダーン月の始まりの6月29日にあわせアブー・バクル・バグダディーのカリフ就任、カリフ制の再興と「イス

(26)「今、人類に求められているのは、現在進行中のグローバリゼーションに相応しく領域国民国家を廃絶しヒューマニティに立脚した公正なグローバリズム、つまり全地球、全人類を不正な領域国民国家システムとグローバリズムから解放することである」同上2015、224頁。

(27) アンダーソン1997。

(28) 中田2015b、167頁。

(29) 同上2015b、174-176頁。

ラーム国」の樹立を宣言した⁽³⁰⁾。

この過程でイスラーム国や、その同調者によって中東諸国はもちろんアフリカ、ヨーロッパ、北米へと暴力が拡散していった。そして今もなお、ウェストファリア体制を打倒しカリフ制復興を目指してイスラーム国による暴力の拡散が続いている。

(2) 「超〈国家間組織〉」による暴力管理の限界

これまで見てきたようにカリフ制を目指して主権国家や主権国家体制を否定するイスラーム国やタリバーンなどの暴力に対し、「国家の取り組み」や「国家間枠組み」による暴力管理には限界がある。それではこれらに代えて主権国家を止揚した「超〈国家間組織〉」による暴力管理は可能なのか。そこには二つの問題がある。

第一は「超〈国家間組織〉」の正当性の問題である。これまでアメリカは「国家の取り組み」や「国家間枠組み」等による暴力管理の限界を「超〈国家間組織〉」のような行動で乗り越えようとした。例えばテロ容疑者を捕虜でもなく犯罪者でもない、つまり国際法も国内法も適用しない「敵性戦闘員」としてキューバのグアンタナモに拘留した。また、イエメンに対する内政干渉を行うだけでなくアメリカでの裁判もなく、アメリカ国籍を持つイスラーム指導者アンワル・アウラキを無人攻撃機で暗殺した。そして、イラクの主権を一時棚上げしCPAによるイラク占領統治を行った。これらこそアメリカが見せた「超〈国家間組織〉」としての振る舞いである。これらの行動はもちろん基本的に主権国家を対象とする現行の国際法では正当性を持ちえない。それでは、例えば国際人道法や人権法を拡大しコスモポリタン法、すなわちカントがというような世界的市民体制を前提とする世界市民法⁽³¹⁾を制定すればよいのだろうか。ただし、その際注意が必要なのは、こういった世界的市民体制はおそらく世界政府が前提となることである。なぜなら世界市民法であっても法の執行には「物理的暴力行使の独占を(実効的に)要求する」権力すなわち政府が必要だからである。

であるならば、アメリカに国家主権を超える「主権」を与えて、世界政府とし、コスモポリタン法の執行を委ねてはどうか。アメリカは事実上他国を圧倒する軍事力を持つ主体であり、国際社会においてコスモポリタン法を強制できる唯一の国である。それを他国が正当と認めれば、アメリカは事実上の世界政府となる。しかし、アメリカ、中国、ロシアが対立する国連の安保理事会を見てもわかるように、他国が一致してアメリカに「物理的暴力行使の独占を(実効的に)要求する」ことへの正当性を与えるとは考えにくい。

第二は「超〈国家間組織〉」の暴力管理の能力の問題である。そもそも「超〈国家間組織〉」ができたとして、暴力を管理する能力を有するののか。これまで世界最大の軍事力を持つアメリカ

(30) 同上2015b、161-163頁。

(31) カント2011、49-55頁。

かでさえも、イスラーム国やタリバーンが仕掛けるテロやゲリラ戦など低強度紛争⁽³²⁾ に対して、十分に対応できていない。アメリカのこれまでの対反乱作戦を見てもわかるように、国家間戦争を前提にした正規軍は基本的には低強度紛争に対応できない。そのため仮に「超〈国家間組織〉」ができたとすれば、低強度紛争に合わせ治安維持に特化した警察軍が必要となる。さらに仮定を進めて警察軍を設立させたとしても、交戦法規をどうするのかという問題がある。現在交戦法規は国際人道法で定められている。「超〈国家間組織〉」も国際人道法に縛られる。一方、主権国家体制を否定するタリバーンやイスラーム国は国際人道法を否定し、イスラーム法に従って戦闘を行う。国際人道法から見れば、事実上ルールなき戦闘である。「超〈国家間組織〉」がルールなき戦闘を行えば、国際人道法を否定することになり、それこそこれまで築き上げてきた国際法の倫理観や価値観を損なうことになる⁽³³⁾。それはまさしくイスラーム国が望むウエストファリア体制の否定である。したがってあくまでも国際人道法に従い低強度紛争を戦うことになる。しかし、それはある意味手足を縛って戦うようなものであり、相手を粉砕する物理的能力はあるが、国際人道法の故にその能力を発揮できないと推測される。

おわりに

冷戦期のイスラーム世界におけるテロ、ゲリラ、内戦、戦争などの暴力は、基本的には個々の「国家の取り組み」や米ソによる「国家間枠組み」で管理されてきた。しかし、ソ連解体後は米ソによる管理もできず、特に9.11後は残された唯一の大国アメリカでさえ「国家の取り組み」だけでは管理できない状況が生まれた。

この限界を乗り越えるためにアメリカが行ったのは、自らを「超〈国家間組織〉」に擬制することにより暴力を管理することだった。それがイラク戦争であり、CPAによるイラク占領統治であった。しかし、このアメリカの「超〈国家組織〉」の振る舞いは、イスラーム側に伏在していた、新たな主権主体としてのカリフ制再興の運動を励起した。現在、イスラーム国によるテロ、ゲリラ等の暴力はイスラームを越境して非イスラーム圏に広がりグローバルな暴力となった。

現行の「国家の取り組み」や「国家間の枠組み」ではこのグローバルに拡散する暴力を管理する能力はない。そのためアフガニスタン、イラク、シリア、リビア、イエメン、ソマリアな

(32) 低強度紛争 (LIC: Low-Intensity Conflict) については、加藤1993参照。

(33) イスラーム国に殺害されたパイロットに対するヨルダンの報復爆撃はいかなる国際法上の根拠に基づくのか大いに疑問である。こうした国際法に違反すると思われる事象が頻発することになったのは、イラク戦争の時代以来である。ウィラーマントリーは「我々は、今まさに、国際法の歴史の転換点に立っている。なぜならば、戦後の時代を通して、国際法の基本的な諸原則に対するこれほどの大きな違反は、決して存在しなかったからである」と、イラク戦争における米英有志連合の攻撃を批判している。ウィラーマントリー2005、117頁。

どが破綻国家になった。また仮に「超〈国家組織〉」が出現したとしても、それがイスラーム国の暴力を管理できるのかは、疑似「超〈国家間組織〉」であるアメリカの事例を考えれば、その正当性や能力について疑問とせざるをえない。

「超〈国家間組織〉」の限界は、その正当性を何に求めるかにかかっている。「国家の取り組み」や「国家間枠組み」は主権国家の正当性に基づいている。それでは「超〈国家間組織〉」の正当性はどこに求めることができるのだろうか。この点、イスラーム国のカリフ制は極めて明確である。カリフ制は神を正当性の源泉としている。「超〈国家間組織〉」が主権国家の延長線上にある限り、それはウェストファリア体制内の権力組織とならざるを得ず、カリフ制との対立は避けられない。結局のところ、国家を超えた権力組織が内包する脆弱性とは、拠って立つ正当性の不明瞭さにあると言えよう。

この正当性をいかに獲得するか。国境を越えてグローバル社会の成員から、例えばネットを通じて、正当性の承認を獲得できれば、「超〈国家間組織〉」は脱ウェストファリア体制の権力組織となって暴力を管理できるのではないか。そしてその正当性の源泉は神ではなく、自由と平等という普遍的価値だと考えたい。

参考文献

- アンダーソン、ベネディクト 1997『想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行』NTT出版、増補版、白石さや、白石隆訳。
- 池内恵 2015『イスラーム国の衝撃』文集新書。
- 伊地哲朗「DDRとDIAG」（用語解説）2006日本国際問題研究所、<http://www.jiia.or.jp/keyword/200606/28-ichitetsurou.html>（最終アクセス2015年3月31日）
- ウィラーマントリー、C. G. 2005『国際法から見たイラク戦争—ウィラーマントリー元判事の提言』勁草書房、浦田賢治訳。
- ヴェーバー、マックス 1980『職業としての政治』〈岩波文庫〉、岩波書店、脇圭平訳。
- 上杉勇司・藤重博美・吉崎知典 2012『平和構築における治安部門改革』国際書院。
- 上杉勇司、篠田英朗、瀬谷ルミ子、山根達郎『アフガニスタンにおけるDDR—その全体像の考察』広島大学連携融合事業「平和構築に向けた社会的能力の形成と国際協力のあり方に関する調査研究」（HIPEC）、発行年記載なし、（頁記載なし、pdf）<http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/HipecHPmoto/ja/products/RP1.pdf>（最終アクセス2015年3月31日）
- エスポズイト、ジョン・L. 2004『グローバル・テロリズムとイスラーム：穢れた聖戦』明石書店、塩尻和子、杉山香織監訳。
- 大塚和夫、小杉泰、小松久男、東長靖、羽田正、山内昌之編 2002『岩波イスラーム辞典』岩波書店。
- 加藤朗 1993『現代戦争論』中公新書。
- 加藤朗 2002『テロ—現代暴力論』中公新書。
- カント、イマヌエル 2011『永遠平和のために』〈岩波文庫〉、岩波書店、宇都宮芳明訳。
- 小杉泰 2014『9.11以後のイスラーム政治』岩波現代全書。
- 中田考 2015b『イスラーム 生と死と聖戦と』集英社新書。

- 中田考2015b『カリフ制再興—未完のプロジェクト、その歴史・理念・未来』書肆心水。
- 福田毅2009「米国流の戦争方法と対反乱（COIN）作戦—イラク戦争後の米陸軍ドクトリンをめぐる論争とその背景—」『レファレンス』11月号、4-101頁。
- 藤原帰一編2002『テロ後—世界はどう変わったか』岩波新書。
- 深町宏樹2008「第3章 南西アジアの国際関係—『アフガニスタン問題』とパキスタン」鈴木均編『アフガニスタンと周辺国—6年間の経験と復興への展望—』アジア経済研究所、79-103頁。
- ホップズ、トマス1992『リヴァイアサン』〈岩波文庫〉、岩波書店、水田洋訳。
- マムダーニ、マフムード2005『アメリカン・ジハード—連鎖するテロのルーツ』岩波書店、越智道雄訳。
- モハダム、ファザリー・M/アンソニー・J・マーセラ編2008『テロリズムを理解する—社会心理学からのアプローチ』ナカニシヤ出版、釘原直樹監訳。
- 山尾大2012「第3章 イラク覚醒評議会と国家形成—紛争が生み出した部族の非公的治安機関と新たな問題（2003～2010年3月）—」佐藤章編『紛争と国家形成—アフリカ・中東からの視角』、アジア経済研究所、101-136頁。
- 吉岡明子、山尾大編2014『「イスラーム国」の脅威とイラク』岩波書店。
- ルイス、バーナード2004『聖戦と聖ならざるテロリズム：イスラームそして世界の岐路』紀伊國屋書店、中山元訳。
- ローズ、ギデオン2012『終戦論—なぜアメリカは戦後処理に失敗し続けるのか』原書房、千々和泰明監訳、佐藤友紀訳。
- ロヤ・ジルガ新憲法（英訳）<https://www.google.co.jp/#q=afghanistan+constitution>（2015年3月31日最終アクセス）
- Gilles Kepel 2006, *The War for Muslim Minds : Islam and the West*, Belknap Press of Harvard University Press, translated by Pascale Ghazaleh.
- Talmon, Stefan 2008 “A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq” in Phil Shiner and Andrew Williams eds., *The Iraq War and International Law*, Hart Publishing, pp. 185-230.
- Tan, Andrew T H 2009 *US Strategy Against Global Terrorism : How It Evolved, Why It Failed, and Where It is Headed*, Palgrave Macmillan.
- S/RES/1511 (2003) <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iraq%20SRES1511.pdf>（最終アクセス2015年3月31日）。和訳は国際連合広報センター http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/1087/（最終アクセス2015年3月31日）
- S/RES/1483 (2003) <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iraq%20SRES1483.pdf>（最終アクセス2015年3月31日）。和訳は国際連合広報センター http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/1128/（最終アクセス2015年3月31日）

コラム1

旧ソ連地域の統合

西山美久

1985年に共産党トップに就任したミハイル・ゴルバチョフは、政治経済的に閉塞感を強めるソ連の刷新を目指しペレストロイカやグラスノスチを断行した。こうした試みは国内外で注目されたが、次第に彼自身の立場を危くする。各共和国は独自利害を主張して連邦中央を批判する姿勢に転じ、ついには独立を宣言するようになる。他方ゴルバチョフはソ連の維持を模索するという、相対するベクトルが存在していた。そうした中、1991年12月6日、ロシア・ウクライナ・ベラルーシの三首脳は「独立国家共同体（Commonwealth of Independent States）」（以下、CISと略記する）創設を宣言し、最終的にバルト三国を除く12ヶ国で構成されることになった。CIS創設で連邦維持は不可能と見たゴルバチョフは1991年12月下旬、辞任を表明。70余年にも及ぶソヴィエトの歴史に終止符が打たれた。

ここである疑問が浮上する。なぜ各国は独立を望みながら、一つに糾合するという選択肢を採択し、CISを結成したのであろうか。この問いに答えるには、ソ連の仕組みを考慮する必要がある。というのは、ソ連は様々な問題を抱えながらも政治経済的に統合されていたため、各国は連邦全土に張り巡らされた経済ネットワークや交通インフラ、人の移動といった課題を解決しなければならなかったのである。1993年に採択されたCIS憲章には「単一経済圏の確保」「加盟国市民の自由な移動」などが規定されており、各国の意図が端的に示されている。

しかし加盟国間には、歴史・文化・言語などの差異のみならず、外交力や経済力といった面でも格差があり、各国が自国の思惑や利害を表面に噴出させるのは当然である。そのため、CISはEUのような統合体ではなく、むしろ緩やかな国際組織とされている。例えば、豊富な天然資源を有するトルクメニスタンは独自の道を歩み出し、1995年には国連で永世中立国として承認された。1999年にはロシア・ベラルーシ両国が連合国家の創設

を掲げ、翌年にはその2ヶ国にカザフスタン・タジキスタン・キルギスを加えた「ユーラシア経済共同体」が結成された。さらに2006年にはそれら5ヶ国にアルメニアを加えた「集団安全保障条約機構」が創設され、域内多様化が進んだ。

このように地域大国ロシアを中心とした再編が進みながら、他方でロシアがCIS内で優位に立つ状況に必ずしも好印象を持たないメンバーも存在する。上記のようにロシアが統合強化に乗り出すと、他国は覇権主義の台頭として警戒感を露わにする。その証左として、グルジア（現ジョージア）・ウクライナ・アルメニア・モルドヴァの4ヶ国は1997年、アメリカの支援のもと「GUAM（加盟国の頭文字）」を結成した。1999年にはウズベキスタンを加えた「GUUAM」となったが、2005年に同国が脱退したことで再び「GUAM」となるなど、組織の足並みは揃わなかった。ところが、2006年にウクライナ主導で「民主主義と経済の発展の機構 GUAM」へと再編され、反露的な性格をより一層強くしたとされる。

これには2003年～2004年にグルジアやウクライナで生じた政権交代が関係している。両国では選挙での不正を発端とする大衆運動が全国規模で展開され、新政権が誕生した。それぞれ「バラ革命」「オレンジ革命」と呼ばれ、「カラー革命」と総称された。アメリカのプッシュ政権（当時）は一連の政変を「民主化革命」と評し、両国のNATO加盟を後押しした。他方ロシアは、このような試みをロシア孤立化政策の一環とみなした。こうして、旧ソ連空間の再編をめぐって米露関係は次第に冷却化し、「新冷戦」の始まりとさえ主張された。2008年にはロシア・グルジア紛争が勃発し、グルジアはCISから脱退するに至った。また2014年にロシアがクリミアを「併合」したことで、ウクライナも脱退を示唆するなど、CISの分散が進んでいるかのように思える。

とはいえ、統合に向けた新たな動きが無いわけではない。例えば、ロシア・ベラルーシ・カザフスタンからなる「関税同盟」が2010年1月に発足し、非加盟国に対する関税を加盟国間で統一することになった。2011年には、ロシアのプーチン氏が旧ソ連地域の多面的な統合を進める「ユーラ

シア連合」構想を『イズヴェスチャ』紙に発表し、世界を驚かせた。欧米諸国は旧ソ連の復活だと批判しているが、プーチン自身は「旧ソ連の復活を意味しない」と述べている。また2015年1月には、ロシア・カザフスタン・ベラルーシ・アルメニアを加盟国とする「ユーラシア経済連合」が発足し、経済を基盤とした統合が進められているようだ。

しかしながら、統合を進める上でいくつかの課題もある。第一に、アイデンティティをめぐる問題である。周知のように、国民国家の限界はしばしば指摘されているが、旧ソ連地域に限ってみると、各国のアイデンティティはナショナルな領域に留まっており、統合体を形成し得る「共通の意識」の醸成には至っていない。第二に、大国ロシアへの猜疑心である。ロシアは国益中心主義を前面に押し出しており（資源外交や非承認国家への支援など）、そうした姿勢に疑念を抱く国が無いわけではない。第三に、外部アクターの関与である。例えば、NATOの東方拡大、アメリカや一部NGOによる反露政権への支援などが該当する。これらのアクターがCIS諸国との関係強化を図り、ロシアと地政学的な駆け引きを繰り返すことで、事態を複雑化させる場合もある。

ともあれ、旧ソ連地域における統合と拡散あるいは求心力と遠心力は興味深く、今後も継続的に観察されるべきテーマだと言えよう。

コラム2

EUの軍備管理政策と対中国政策

李 永 シ ユ

地域平和と国際秩序の維持、世界経済のリセッション、テロリズム、地球温暖化、人権侵害、軍備管理と武器拡散、このような地域を超える問題を解決するため、国連、EU、ASEANなど、様々な超国家権力組織が次々に現れている。しかし、数十年を経て、こういった超国家権力組織が当初の問題解決という目的を達成しているか否か、未だに賛否両論があり、また新たな超国家権力組織の誕生に従い、さらなる問題も生じている。本コラムは、超国家権力に近い組織といえるEUを取り上げ、EUの軍備管理政策と対中国関係を事例とし、EUがどのようなジレンマに直面しているか、EUの超国家権力組織としての脆弱性は何であるのか、試論を提示する。本コラムでは、超国家権力組織の構成単位として国家がまだ存在するかぎり、国家が自国の利益を優先して超国家権力組織のルールと職能を濫用する現象があり続けることを主張する。具体的には、EU加盟国が、自国の政治的利益或いは経済的利益を求めて、対中国政策と軍備管理政策の問題に関し、コンセンサス決定メカニズムを濫用していることを指摘する。

中国の人権問題を重視するか経済関係を重視するか、アメリカの政治的利益を重視するか対中国経済関係を重視するか、現在EUは対中国貿易政策（武器禁輸措置と武器貿易を含む）ないし対中国政策全般において、こういった複数のジレンマを抱えている。このようなジレンマは、冷戦期になかったものだった。1980年代、ソ連を牽制するため、EC（現在のEU）加盟国はアメリカの外交路線に従い、中国との外交関係を改善させ、武器貿易を開始した。1989年までの数年間、EC加盟国の対中国武器貿易は1980年の7百万ドルから945百万ドルまで徐々に上昇していた⁽¹⁾。1989年、中国政府が天安門事件を起こしたため、ECとアメリカは対中国武器禁輸措置を含め中国に対する全般的な禁輸措置をとり、対中国武器貿易を停止しようとした。だが、当時ソ連はまだ脅威として存在していたため、天安門事件から数カ月後に

EC、EC加盟国、アメリカは経済禁輸などを解除し始め、対中国武器禁輸も、一時期、形骸化することとなった。しかし、1991年にソ連が崩壊し、西欧諸国とアメリカに対する最大の脅威がなくなった。以降、EC（EU）とその加盟国のジレンマが現れ始めた。

ソ連の脅威がなくなった結果、EC（EU）加盟国の軍事予算は削減される方向で進み、軍事産業の経営が窮地に陥る。冷戦後の中国の経済的・軍事的台頭により、EC（EU）とその加盟国にとって、武器輸出を含めた対中国貿易は最も重要なものとなった。ところが、冷戦終結後に再び機能し始めた対中国武器禁輸措置は、EC（EU）加盟国の対中貿易、特に武器とハイテク製品輸出の障害になった⁽²⁾。加えて、アメリカにとってみれば、ソ連の脅威はなくなったが、中国が新たな挑戦者となった。そのため、対中国武器禁輸措置は中国を牽制するツールになる。アメリカは対中国政策、特に対中国武器貿易に批判的な態度をとり、更に対中国武器禁輸措置を立法化した。また、アメリカはEUにも同様の対中国政策を求めている。

EUの対中国政策は、各国の主権に関わるので、外交政策決定過程においてすべての加盟国から合意を得なければいけない⁽³⁾。ここに、EUの超国家権力組織としての脆弱性が現れる。天安門事件当時の中国に対する評価は現在の中国に対して適切かどうか、現在の中国の人権問題と武器禁輸措置に関係があるかどうか、中国は東アジア地域の安全保障に対して脅威であるかどうか、アメリカからの圧力にどう対応するか、などの問題に関して、十数年以上、EUは討論を続け、加盟国の合意を探っている。

天安門事件のような事態に対応するため、1991年、EUは史上初の「武器輸出に関する行動規範（The Code of Conduct on Arms Exports）」2条例を作り出した。この行動規範は1998年に更に進化し、8条例になった。「行動規範」を分析して見えてくるのは、「行動規範」の目標が次の5点にあることである。(1) 防衛情報の開示と透明性、(2) 弾圧などの人権侵害や侵略などの地域不安定化の防止、(3) EU内部協力の促進、(4) 武器の違法流出の防止、そして(5) 武器産業の維持で

ある⁽⁴⁾。これらの目標をすべて達成できれば理想的ではあるが、実際は難しい。対中国武器禁輸措置と「行動規範」をいかに中国に適用するか、加盟国の間での意見の隔たりは大きい。

具体的な事例を例示しよう。天安門事件は1989年の事件で、当時の政府・社会・国際環境はすべて過去のものであり、現在の中国にどれぐらい関係があるといえるのか？ 対中国武器禁輸措置は天安門事件に対する政策であって、現在の中国に人権問題があるとしても、対中国武器禁輸措置と現在の中国人権問題の間に、関係性があるといえるのか？ 「行動規範」は中国に対して十分に機能するのか？ こういった複数の面から対中国関係と対中国武器禁輸措置を考慮しなければならない。想像がつくように、中国との貿易関係が深い国であるフランスやスペインなどは、現在の中国が1989年の中国ではないので、対中国武器禁輸措置を撤廃すべきだと唱える一方、人権重視のスウェーデンやバルト諸国は中国の諸問題に着目し、EUレベルで厳しい対中国政策を取らせようとしている。こういった議論は2008年「行動規範」の立法化（「共通の立場」）以後も続いている。

EUのコンセンサスによる政策決定過程の結果として、対中国政策は行き詰っている。2004年のEU政治安全委員会の会議で、フランスは、EUが対中国武器禁輸措置を無条件に解除するべきであり、「行動規範」の強化や立法化などは不要である、と主張した。デンマークなどは、無条件解除に反対した。会議は結局、EUは対中国武器禁輸措置の解除に関して更に議論が必要であるとしか合意できなかつた⁽⁵⁾。2005年、「行動規範」は立法化直前の状態だったが、フランスは対中国武器禁輸措置に不満があり、「共通の立場」の立法化を否決した⁽⁶⁾。フランスの要求は、禁輸措置を解除したうえで「共通の立場」を立法化することだった。この膠着状態に関して、欧州議会は「『共通の立場』が立法化できない原因は、明らかにある加盟国の対中国武器禁輸措置を解除したいという要求によるものである」と批判声明を発売した⁽⁷⁾。

対中国武器禁輸措置は簡単に撤廃されないが、

対中国武器輸出は事実上進んでいる。皮肉な現実として、1998年以前、イギリスは中国に対して武器輸出を行っていなかったが、1998年の「行動規範」以後、イギリスは禁輸の責任をEUへ転嫁したうえで、対中国武器輸出を開始した。「行動規範」以後の武器輸出は、イギリスのみに止まらず、その他、複数のEU加盟国の行動や発言から考えると、EUの「行動規範」の設置は、逆に「行動規範」の目的を阻害する効果を生んでいるともいえる。

EUの軍備管理政策と対中国政策を検証した結果、EUは加盟国の権力すべてを掌握しているわけではなく、超国家権力組織として脆弱性があるといえる。すべての加盟国に政策拒否権を与えた結果、EUの政策決定は一つの国の反対で簡単に頓挫させられる。EUが本物の超国家権力組織になるまで、まだ道は遠い。

注

- (1) SIPRI Arms Transfer Database, accessed on 29th March, 2015, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- (2) EUの対中国武器禁輸措置がうまく機能してないにしても、多くの貿易アイテムに影響を与えている。例えば、スウェーデンが中国へ携帯生産用の部品を禁輸した例もある。多くの民間企業の汎用技術が禁輸されている点から、中国はしばしばEUとその加盟国を非難している。
- (3) EUはコンセンサスによる政策決定過程を採用している。すなわち、すべてのEU加盟国は政策拒否権を持っているのである。その拒否権はVeto Powerであり、1つの国の反対によってEUの政策を無効化できる。
- (4) The Council of European Union, 5th June, 1998, 8675/2/98, The European Union Code of Conduct on Arms Exports
- (5) *EUobserver*, access on 29th March, 2015, <http://euobserver.com/china/32658>
- (6) Lucie Béraud-Sudreau, 2014, *French adaptation strategies for arms export controls since the 1990s*, Paris Paper no. 10
- (7) European Parliament, 20th March, 2009, C66E/48,

European Code of Conduct on Arms Exports

参考文献

- Sibylle Bauer and Mark Bromley, *The European Union Code of Conduct on Arms Exports*, SIPRI Policy Paper No. 8 (SIPRI, 2004)
- Lucie Béraud-Sudreau, *French Adaptation Strategies for Arms Export Controls since the 1990s*, Paris Paper No.10 (IRSEM, 2014)
- Mark Bromley, *The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls*, Non-Proliferation Papers No.7 (SIPRI, 2012)
- Henry J. Kenny, 'Underlying Patterns of American Arms Sales to China', *World Military Expenditures and Arms Transfers* (the U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1987) pp. 39-45
- Joakim Kreutz, *Hard Measures by a Soft Power? Sanction policy of the European Union 1981-2004* (BICC, 2005)
- Leander Leenders, *EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool?*, EU Diplomacy Paper 3/2014 (College of Europe, 2014)
- Chris Patten, *Lifting of the arms embargo on China: The Rueda Report on Arms Exports*, Speech at European Parliament, SPEECH/04/483 (16 November 2004)
- CACDA, *The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls* (CACDA, 2012)
- 鈴木一人「欧州における武器輸出政策」『海外事情』(2008年3月) 拓殖大学海外事情研究所 pp. 33-51

コラム3

「東アジア共同体」への道程と困難

——協力・和解・規範構築

徐 涛

1. 「東アジア共同体」形成の現状と課題

1997年のアジア金融危機を契機に自立志向を内包する東アジア地域協力が急速な展開を見せるなか、東アジア統合は市場ベースのデファクトな統合＝地域化から、政府間協力の主導による制度的統合＝地域主義という新たな段階に入った。東アジア地域主義はASEAN+3（日中韓）を中軸に、ASEAN+1（日本、中国、韓国）、日中韓協力、東アジア・サミット（EAS）を含む重層的な地域制度からなる多層的機能複合的なリージョナル・ガバナンス・システムを構築してきた（大庭、2014；徐、2008）。とりわけ、ASEAN+1の自由貿易協定の調印・発効、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）交渉の推進、地域の金融セーフティー・ネットの強化を目的とするチェンマイ・イニシアティブのマルチ化（CMIM）の実施、ASEAN+3マクロ経済調査事務局（AMRO）の国際機構への昇格など、東アジアにおける地域統合が確実に深化している。「平和・繁栄・進歩」の「東アジア共同体」構築を長期目標に掲げる東アジアは単なる地理的な概念ではなく、実態と主体性をもった一つの地域として生成されつつあるのである（添谷・田所、2004、2-3頁；田中、2003）。

地域諸国政府が経済成長を至上命題としていることや地域内の経済的相互依存が深化していること、さらに感染症や環境問題を含む非伝統的安全保障を中心とする国境を超えた問題群が急増しかつ深刻化していることは、世界最大の成長センターに成長した東アジアにおいて地域の公共財として地域主義的諸制度の構築を支えてきた。東アジア地域において地域統合の必要性および超国家的権力としての地域機構の必要性が高まっているといえよう。

しかしその一方で、21世紀初頭の東アジアは巨大な地殻変動をとまなう地域秩序の再編を経験しており、地域統合・共同体構築はいくつかの難題を抱えている。

まずは中国の台頭を主要因とするパワー・トランジションの進行およびそれにとまなうパワー・ポリティクスの思考の顕著化である。たとえば、台頭する中国のプレゼンスが大きくなるなか、地域統合の中心的枠組み（ASEAN+3かASEAN+6（+8）か）をめぐって日中両大国間で対立が見られる。そして、戦後東アジアにおけるヘゲモニー国家である米国は、オバマ政権下でEASに参加するとともに環太平洋経済パートナーシップ協定（TPP）を推進し、中国の台頭を強く意識したアジア重視の「リバランス」戦略を推し進めてきた。さらに、2010年以降、「海洋強国」を目指す中国が海洋進出を加速するなか、東シナ海、南シナ海における領土問題がこの地域における緊張を高めている。その結果、パワー・ポリティクスの思考が台頭し、東アジア統合を支えるはずの地域主義的諸制度も各国の政治戦略に利用され「制度的リアリズム」の色彩が顕著になっているのである（山本、2012、32頁）。

次に、2000年代以降における歴史認識問題と領土問題をめぐる日中、日韓関係の悪化、および日・中・韓の三カ国におけるナショナリズムの高揚である。「反日」「嫌中」「嫌韓」の構図が定着しており、三国間の国民感情の悪化が深刻な問題となっている。中国の台頭および日本の「普通の国」化の進行する21世紀における東アジア統合は、戦後冷戦期になされた不完全な「和解」に妨げられている。その深層的要因は近現代史に対する異なる記憶にあるが、それは根本的には国民国家建設を中心課題とする「近代」的規範に関わるものといえる。

これらの重大な課題を抱えているため、たとえ環境や経済などの分野を中心とする超国家的地域機構が出現したとしても、それらの超国家的地域機構が極めて脆弱なものにならざるを得ず、機能不全になることも予想される。

2. 「東アジア共同体」の基本的条件

周知のように、欧州統合は欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）からスタートした。それはかねての欧州統合思想の実践であり、二度にわたる世界大戦による壊滅的な経験に対する反省から生まれた「不

戦共同体」を目指すという強い政治的意思の産物であった（遠藤、2008）。それに対して、長い間市場ベースの地域化が先行し、1990年代末、自立志向を内包する制度的地域主義の段階に入った東アジア統合は、欧州のように地域大国の共同主導による「不戦共同体」を目標とする強い政治的意思という内在的要因による「統合」ではない。東アジア地域主義を登場させた主な要因は金融危機、経済のグローバル競争、あるいは他の地域統合への牽制という外在的なものである。実際、東アジア地域主義は経済的利益を目的とする経済協力や環境協力というローポリティックス（low politics）の分野における機能的協力を中心に展開してきたのである。東アジア地域主義はグローバル化の進行とともに世界的な高まりを見せる地域主義の「第二の波」に属しており、グローバル化の不安定性への対応および共同利益の追求を目的としてきたといえる。

近年、この地域における緊張が高まっている状況が示しているように、特定のローポリティックス分野における統合は東アジア地域の安定と繁栄を保障するには不十分であり、国家間戦争を不能にする「共同体」としての強固な地域統合の基盤が必要なのである。強固な地域統合の基盤が成立するには、(1) 地域諸国間の相互信頼関係の醸成、(2) 集合的アイデンティティの構築、さらに (3) 国家間戦争を不可能にする共同体を構築するという明確な意思の共有、という基本的条件を満たす必要があるように思われる。今日の東アジア地域では不健全なナショナリズムとパワー・ポリティックスの思考が高まっており、上記の基本的条件はいずれも脆弱なものであると思われる。

3. 「東アジア共同体」への道程

——協力・和解・規範構築

上記の三つの基本的条件を満たすためには、東アジア諸国は、機能的協力を推進・深化するとともに、東アジア近現代史の負の遺産・記憶を清算し、歴史的和解を成し遂げなければならない。同時に、「国民国家」という規範を欧州と異なる形で、すなわち、東アジア独自の地域主義的アプローチによって、超克する必要があると考えられる。

(1) 協力の拡大・深化、協力枠組みの協調

——機能的アプローチ

「自助のシステム作り」（菊池、2005）として出発した東アジア地域主義はこれまで多くの分野における協力を推進してきた。なかでも中軸的存在であるASEAN+3は2014年の時点で24の協力分野、65の協議メカニズムを有しており、金融を始め、農業、食料安全保障、教育、観光、保健、エネルギー、環境など、幅広い分野における実務的協力を進めてきた。これらの地域協力プロセスの拡大と深化は地域諸国における東アジア意識の強化、地域集合的アイデンティティの創出につながると同時に、地域紛争のエスカレートの防止にも重要な役割を果たしている。そして、東アジアに存在するASEAN+3、EAS、TPPといった複数の広域的枠組みの戦略的競合性を減らし、協調性を強化することが地域集合的アイデンティティの創出に資するものであろう。

(2) 東アジア近現代史をめぐる遅れた和解の実施

——倫理的アプローチ

次に、真の相互信頼関係に基づく東アジア・アイデンティティを形成するためには、異なる「近代」および「戦後」を経験してきた東アジア諸国は近現代史における不幸・不正を清算し、被害者の正義・尊厳を回復する作業が不可欠である。

冷戦、米国という覇権国の存在、二つの分断国家（韓国と北朝鮮、中国大陸と台湾）の存在、中ソ対立という特殊な環境のなかでなされた日韓国交正常化（1965年）および日中国交正常化（1972年）はいずれも国民レベルの和解を欠いた、戦略的な正常化であり、その後の対立の種を内包する「不正常的」正常化である（劉、2010；矢吹、2013）。根本的に国民の不在と被害者に不利な形でなされた法的政治的「和解」は、被害者の正義・尊厳を回復するという道義的倫理的責任を果たさなかったことである。このことが地域諸国のナショナリズムの排外性——嫌悪による対立——をもたらし深層的な要因となっている。

冷戦の終結により、東アジアは真の「戦後」時代に入った。民主化を勝ち取った韓国では元従軍慰安婦が声をあげはじめ、政治大国を意味する「普

「通の国」論が登場した日本は「失われた20年」を経験し、政治も社会も保守化しており、とりわけ第二次安倍政権は2015年9月に限定的ではあるが集団的自衛権の行使を認める戦後安全保障政策の大転換を行い、憲法改正を含む「戦後レジームの脱却」政策を推進している。それに対して、中国は2014年2月、戦後はじめて、9月3日を「抗日戦争勝利記念日」、12月13日（南京大虐殺が行われたとされる日）を「国家哀悼日」にそれぞれ定める法律を制定した。戦後半世紀あまりがたった21世紀において、歴史問題および歴史問題の側面を有する領土問題により、日中、日韓の外交関係が冷え込み、国民感情も著しく悪化している。

「憎悪の連鎖」を断ち切るには、東アジア近現代史をめぐる道義的和解を実現する必要がある、そのためには、加害者であった日本が「脱亜入米」の冷戦時代において行われた「非正常な」「戦後処理」によって残された「戦後責任」の問題に向き合い、倫理的・道義的責任を果たすことはきわめて重要である（内海ほか、2014；松井、2014、170頁）。「戦前のアジア支配と敗戦までの経緯に歴史的な反省を加えない指導者をいざきつつ、日本が賠償を梃子としながら経済高度成長下で経済外交を強めていったことは、アジアの諸国との間に様々な軋轢を生み出していくことになった」（木畑、2014、84頁）との指摘は重要である。政治の中核に復帰した保守勢力と覇権国アメリカとの協働により、戦後日本は加害者である過去について、その最大の被害者である朝鮮半島と中国との和解のチャンスを逃し、アジアにおける米国の帝國的な存在を維持する最重要同盟国となり、「近代化」の「優等生」を演じてきた（竹内、1993）といえよう。

こうした非正常な時代において諸国間・諸国の国民間における信頼関係醸成の基礎を形成し、地域諸国のナショナリズムをより健全なものにするためには、東アジア近現代史をめぐる遅れた和解の実施という倫理的アプローチが欠かせないものと思われる。そして、この倫理的アプローチは国民国家システムが西欧から非ヨーロッパ地域に拡大していった「近代」に内在する暴力性を射程に入れるべきである。それによって、被害者の尊厳

が回復され、過去の加害者が被害者から尊敬を得ることができ、真の信頼関係に基づく連帯関係が東アジア地域における形成できるだろう。

(3) 東アジアにおける新たな規範の構築

——市民の視点と市民の主体性

さらに、健全なナショナリズムを形成するには、「国家」の視点・国家中心の規範を相対化し、「市民」の主体性を強化していくことが東アジア諸国にとって重要な課題である。市民主体の取組、市民運動が一つの有効なアプローチである。

実際、歴史問題で東北アジア諸国におけるナショナリズムが反感・嫌悪という相乗効果による悪循環に陥っている時期にも、「紛争回避・平和維持」「戦後責任」「和解」に取り組む市民の動きが見られる。

たとえば、2012年の尖閣問題をめぐって、緊張が高まる日中間における偶発的衝突が懸念されるなか、東アジアの紛争を回避すべく「民間外交イニシアチブ」が見られた。2013年に開催された第9回目の日中民間対話である「東京—北京フォーラム」が日中「不戦の誓い」（北京コンセンサス）という合意文書を発表した。主催者の狙いは、民間レベルでの「不戦」合意を以て政府間外交が進展する環境をつくることにあった。すなわち、情緒的・感覚的な意見である「世論」ではなく、日中衝突の危機を避けなければならないという冷静で対話が可能な知識に基づく「輿論」をつくることを目標とした「言論外交」であった（工藤、2014）。同様の目的から2013年から「日韓未来対話」も始まった。

そして、歴史問題、戦後責任をめぐる民間団体は活動を展開している。日本政府が解決済みとして和解の話し合いに応じない「戦後賠償」問題などで、「中国人強制連行・強制労働事件全国弁護団」や「中国人戦争被害者の要求を支える会」などの民間団体が和解をめざして、重要な役割を果たしている。こうした活動により、限られた範囲ではあるが両国の市民の間で信頼関係が生まれている（平頂山事件訴訟弁護団、2008）。

さらに、市民、生活者の視点から、領土紛争も、国家ではない「地方」の間の協力を軸に地域住民

の「生活圏」を再建するという方向に「境界地域を平和と友好のゾーン」（岩下、2013）へと生まれ変わらせようとする動きもある。

自国中心の歴史認識を越えて、東アジア共通の歴史認識を確立することが重要である。2002年に活動をスタートした韓・中・日3国共通歴史編纂委員会が2005年に『未来を開く歴史』を3国で同時出版したことは大きな意義がある。2001年に日本では侵略戦争と植民支配を露骨に正当化した『新しい歴史教科書』（扶桑社）が文部科学省の検定を通過したことを受け、東アジアの平和に強い危機感をもつ三カ国の民間人は何度も議論を重ね、東アジア初の共通歴史教材を出版したことは一つの画期といえる。東アジアの和解は共通の歴史教材の編纂をはじめとする市民活動によって大きく前進するであろう。

B. ラッセルとA. トインビーは近代西洋文明の特殊性と根本的欠陥を認識し、人類の存続に必要な調和と統合をもたらすのは中国を中心とする東アジア文明圏であると主張していた（トインビー、1976；ラッセル、1971）。そのような可能性があるとするれば、「東アジア共同体」構築はまた資本主義・発展主義・人間中心主義を本質とするモダニティを超えた調和・循環・統合を中心とする新たな理念・規範を創出・共有していく過程ともなるであろう。世界史的意義のある「東アジア共同体」構築への課題は山積みであるが、何よりも大事なのはまず「不戦」の政治的意思をこの地域で共有すること、そして地域協力の深化、倫理的視点による和解、新たな理念・規範の構築を着実に進めることである。それによって、将来出現するかもしれない超国家的地域組織である地域共同体の基盤を整備しておくのである。

参考文献

- A. J. トインビー（桑原武夫ほか訳）『図説歴史の研究Ⅲ』（原著1972年）学習研究社、1976年。
 B. ラッセル（牧野力訳）『中国の問題』（原著1922年）理想社、1971年。
 荒井信一『歴史和解は可能か——東アジアでの対話を求めて』岩波書店、2006年。
 伊藤憲一・田中明彦監修『東アジア共同体と日本

の針路』NHK出版、2005年。

- 岩下明裕『北方領土・竹島・尖閣、これが解決策』朝日新聞出版、2013年。
 内海愛子ほか『戦後責任——アジアのまなざしに込めて』岩波書店、2014年。
 遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会、2008年。
 大沼保昭『東亜の構想——21世紀東アジアの規範秩序を求めて』筑摩書房、2000年。
 大庭三枝『重層的地域としてのアジア——対立と共存の構図』有斐閣、2014年。
 菊池努『『地域』を模索するアジア——東アジア共同体論の背景と展開』『国際問題』538号（2005年1月）、42-55頁。
 木畑洋一「第7章 アジア諸戦争の時代——1945-1960」和田春樹ほか『東アジア近現代通史下』（岩波現代全書）岩波書店、2014年、47-91頁。
 工藤泰志『言論外交——誰が東アジアの危機を解決するのか』NCコミュニケーションズ、2014年。
 徐涛「グローバル化時代のリージョナル・ガバナンス——東アジアにおける新地域主義の展開」『東アジア研究』第9号（2008年3月）、134-157頁。
 進藤榮一『東アジア共同体をどうつくるか』ちくま新書、2007年。
 高原明生「序論 東アジア秩序論の諸問題」『国際政治』158号（2009年12月）、1-9頁。
 竹内好『日本とアジア』筑摩書房、1993年。
 添谷芳秀・田所昌幸『現代東アジアと日本 第1巻 日本の東アジア構想』慶応義塾大学出版会、2004年。
 田中明彦『『東アジア』という新地域形成の試み——ASEAN+3の展開』東洋文化研究所『アジア学の将来像』東京大学出版会、2003年、269-306頁。
 東郷和彦『歴史と外交——靖国・アジア・東京裁判』講談社、2008年。
 中村民雄ほか『東アジア共同体憲章案——実現可能な未来をひらく論議のために』昭和堂、2008年。

- 平頂山事件訴訟弁護団『平頂山事件とは何だったのか——裁判が紡いだ日本と中国の市民のきずな』高文研、2008年。
- 松井芳郎『国際法学者がよむ尖閣問題——紛争解決への展望を拓く』日本評論社、2014年。
- 松岡肇『日中歴史和解への道』高文研、2014年。
- 村上陽一郎・千葉眞『平和と和解のグランドデザイン——東アジアにおける共生を求めて』風行社、2009年。
- 毛里和子ほか編『東アジア共同体の構築』（全4巻）岩波書店、2006～07年。
- 森嶋通夫『日本にできることは何か——東アジア共同体を提案する』岩波書店、2001年。
- 矢吹晋『尖閣問題の核心——日中関係はどうなる』花伝社、2013年。
- 山室信一『思想課題としてのアジア——基軸・連鎖・投企』岩波書店、2001年。
- 山本吉宣「先進国—新興国複合体の秩序構築へ——日本外交の長期戦略」『外交』vol. 11 (2012年1月)、26-33頁。
- 劉傑・三谷博・楊大慶編『国境を越える歴史認識——日中対話の試み』東京大学出版会、2006年。
- 和田春樹ほか『東アジア近現代通史 上・下』（岩波現代全書）岩波書店、2014年。
- 渡辺利夫『新脱亜論』文春新書、2008年。
- 劉建平『戦後中日関係：「不正常」的歴史過程与結構』北京：社会科学文献出版社、2010年。
- Heo, Seunghoon Emilia, *Reconciling Enemy States in Europe and Asia*, Palgrave Macmillan, 2012.

コラム4

国連事務総長の超国家性？

——保護する責任の規範伝播を事例に

政 所 大 輔

はじめに

本稿は、保護する責任の規範伝播に関して国際連合（国連）事務総長が果たしてきた役割を整理し、超国家性の観点から考察することを目的とする。国連事務総長について国連憲章では、国際公務員であり行政職員の長であると明記されている。その活動としては、総会や安全保障理事会（安保理）、経済社会理事会などの要請に基づく任務や、総会への年次報告などが想定されている。さらに事務総長は、国際の平和と安全の維持の脅威となりうる問題について、安保理の「注意を促す」ことができるとされている。このように、国連憲章上、事務総長の役割は非常に限定的であるが、実際には歴代の事務総長は多種多様な取り組みを行ってきた。中でも、近年特に注目されているのが、規範の形成と伝播に積極的に関与する「規範起業家」（norm entrepreneur）としての役割である⁽¹⁾。

保護する責任の規範伝播における国連事務総長の役割

2001年末に「介入と国家主権に関する国際委員会」（ICISS）によって提起された保護する責任は⁽²⁾、当時のコフィ・アナン（Kofi Annan）国連事務総長と後任の潘基文事務総長の双方によって、優先課題の一つとして取り上げられてきた。保護する責任は、ジェノサイドや深刻な人道危機からの市民の保護を国家と国際社会に求める規範であり、これまで2005年と2009年に国連総会で合意されただけでなく、2011年2月のリビア危機では安保理の意思決定を導く理論的な根拠の一つとしても用いられた⁽³⁾。国連において保護する責任は、①国家の保護責任、②国際支援と能力構築、③国際社会による強制的な保護の「三つの柱」から構成されると理解されている。

アナンと潘の両事務総長はこれまで、様々な手段を用いて保護する責任の規範伝播に関与してきた。国連加盟国間で規範を伝播させる際に事務総

長が用いる手段としては、①事務総長報告の作成と公表、②当該規範に関する発言や声明の発出、③特別代表や特別顧問の任命、④有識者会議の設置を挙げることができる⁽⁴⁾。事務総長は、こうした手段を用いて、また公式、非公式に加盟国に接触して、規範の形成と普及を目的に規範起業家として活動を行う。以下では、これら四つの手段に着目しながら、保護する責任の規範伝播に関して国連事務総長が行ってきた活動を概観する。

第一に、国連事務総長は、総会決議や安保理決議の知的基盤や、国連が活動する際の理論的な根拠として、加盟国が詳細に検討することを期待して、事務総長報告を作成し公表する。アナンと潘はこれまで、多くの事務総長報告で保護する責任を取り上げてきたが、加盟国の幅広い支持を獲得するために同規範を戦略的に定義してきた⁽⁵⁾。アナンは、2005年9月の国連総会首脳会合（世界サミット）の成果文書のたたき台として公表した報告書において、保護する責任の対象事態を既存の国際人道犯罪に限定し、安保理を通じた集団行動の中に位置づけることで、保護する責任に懐疑的な諸国の懸念の払拭を目指した。一方、潘は、加盟国の合意を重視する観点から、2005年世界サミットの成果文書で合意された保護する責任の内容を厳密に解釈して、前述の「三つの柱」を導出し、保護する責任に関して加盟国の理解を深めようと努めた。また、2010年以降、保護する責任の諸側面に関する事務総長報告を毎年公表し、総会において非公式の相互対話を開催して規範の伝播を促そうとしてきた⁽⁶⁾。

第二に、国連事務総長は特定の規範に関して自身の主張を直接述べることによって、規範の普及を促そうと試みることがある。アナンと潘は、様々な機会をとらえて、保護する責任に対する自身の立場を明示してきた。アナンは、ICISSの設立時や活動中の意見交換、最終報告書の受け取りなど、事務総長としての意見の発出や権威の付与を行った。また、2005年世界サミットで成果文書が採択された際には、保護する責任に関する加盟国間の合意に直接言及し、その重要性を高く評価した。他方、潘は、前述の安保理によるリビア危機への対応について、国際社会が政府による暴力行為か

ら市民を保護する責任を果たす決意を確認した歴史的な決定であると明言し、その意義を強調した。このように、国連事務総長として発言することで、保護する責任の認知度と正当性を高め、規範の普及を促進しようとしてきた。

第三に、国連事務総長は、特定の専門領域に関する特別顧問や特別代表を任命して、加盟国間の合意形成を進めることがある。保護する責任に関して特別顧問を任命したのは潘であった。潘は2008年2月、「保護する責任に関する事務総長特別顧問」としてエドワード・ラック（Edward Luck）を任命し、保護する責任をめぐる諸課題の解決や概念的精緻化、同規範の実施に関する事務総長報告の作成と総会討論の開催を目的に、主に懐疑派諸国との協議にあたらせた⁽⁷⁾。加盟国との協議内容は後に公表された事務総長報告に反映され、加盟国の理解の進展を後押ししてきた。特に、2009年7月の保護する責任に関する初の総会テーマ別討論の開催と同年9月の保護する責任に関する総会決議の採択に向けて、特別顧問が加盟国の関与を引き出すために説得にあたったという意味で、その役割は重要であった。

第四に、国連における規範の形成と普及は、事務総長が設置する有識者会議での議論を通じて促進される場合がある。アナンが2003年9月に設置した「脅威、挑戦、変化に関するハイレベル・パネル」は、2004年12月の最終報告書の中で、保護する責任を「生成しつつある規範」として確認した⁽⁸⁾。ハイレベル・パネルの議論において保護する責任を強く主張したのは、当時のカナダ政府と、同パネルの委員でありICISSの共同議長を務めたギャレス・エバンズ（Gareth Evans）であったが、アナンも保護する責任を取り上げるようハイレベル・パネルに求めていた。結果として公表された最終報告書は、高い権威と正当性を有する公式の文書として、その後の事務総長報告の知的基盤の一つとなり、アナンが自身の報告書で保護する責任に言及する直接の契機となった。

おわりに——国連事務総長の超国家性？

以上、整理してきたように、アナンと潘は国連事務総長として、様々な手段を用いながら、保護

する責任の規範伝播に積極的な役割を果たしてきた。実際には、カナダや欧州諸国など保護する責任に好意的な加盟国が存在したものの、国連事務総長は、これら諸国の利益を代弁するかたちで規範を推進してきたわけではない。他方、現実の問題として、国連において規範を普及させるにあたり、事務総長としてすべての加盟国の意向に配慮せざるをえなかった。事務総長は、特別顧問を任命するなどして、加盟国の意見を幅広く聴取し、自身の報告書や声明の内容の正当性を確保しようとしてきた。保護する責任のように政治的色彩の濃い規範を普及させるにあたっては、可能な限り多くの加盟国の理解を得る必要があるといえる。

こうした歴史的な事実を根拠に、国連事務総長が国際政治においてある種の「パワー」を行使するという指摘は妥当である⁽⁹⁾。しかし、ここでいうパワーは、リアリストが強調する物質的な要素に基づくものではなく、国連憲章と加盟国によって付与された権威と正当性に基づくパワーを意味する。国連事務総長は、強大な物質的パワーを有する大国のように、各国に対して規範を強制的に押しつけることはできない。また、規範を普及させるために、加盟国と交渉して譲歩を引き出すことが可能となるような、経済的な資源を有しているわけでもない。国連事務総長としての権威と正当性をパワーの源泉としつつ、規範の重要性を訴える説得活動を通じて当該規範の普及を図ることになるのである。

周知のとおり、国連は超国家機関ではなく政府間機関であり、事務総長も同様に超国家的な役割を果たす権限は与えられていない。事務総長の実際の役割は各事務総長個人の性格や経験に大きく依存するが⁽¹⁰⁾、積極的な役割を果たそうとする場合であっても、特に大国の意向を無視できない場合が多い。国連の平和活動をめぐって米国の不評を買った、当時のブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）事務総長が同国の拒否権によって再選を阻まれたように、大国の懲罰的な対応を招きかねない。国連において意思決定を行うのはあくまでも加盟国であり、事務総長は加盟国の立場や主張を踏まえつつ、慎重かつ戦略的に規範の伝播に取り組んでいかざるをえないといえ

よう。

注

- (1) Jason Edwards, "Redefining Sovereignty: An Analysis of U.N. Secretary-General Ban Ki Moon's Rhetoric on the Responsibility to Protect Doctrine," *Peace and Conflict Studies*, 19-1 (2012), pp. 36-60; Ian Johnstone, "The Secretary-General as Norm Entrepreneur," in Simon Chesterman, ed., *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 123-138; Simon Rushton, "The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion," *Global Governance*, 14-1 (2008), pp. 95-110.
- (2) International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- (3) 政所大輔「国連における『保護する責任』概念の展開—リビア危機への適用をめぐって」『国連研究』第13号(2012年)、209-230頁。他方、リビア危機と同時期に発生したシリア危機では、国連事務総長や多くの加盟国、非政府組織(NGO)などが、保護する責任を根拠に安保理の積極的な対応を求め続けてきたが、6年近くが経過した現在も危機の解決には至っていない。
- (4) これらの手段と事例について詳しくは、Daisuke Madokoro, "How the United Nations Secretary-General Promotes International Norms: Persuasion, Collective Legitimation, and the Responsibility to Protect," *Global Responsibility to Protect*, 7-1 (2015), pp. 31-55.
- (5) UN Documents, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, A/59/2005, 21 March 2005; *Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677, 12 January 2009.
- (6) 最新の報告書としては、UN Document, *Mobilizing Collective Action: The Next Decade of the Responsibility to Protect*, A/70/999-S/2016/620, 22 July 2016.
- (7) ラックの後任として、2013年7月からはジェ

ニファー・ウェルシュ (Jennifer Welsh) が、2016年10月からはイワン・シモノビッチ (Ivan Simonovic) が特別顧問を務めている。

- (8) High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations Department of Public Information, 2004, para. 203.
- (9) Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Power of Liberal Institutional Organizations," in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 161-184.
- (10) Kent Kille, *From Manager to Visionary: The Secretary-General of the United Nations*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

コラム5

国内避難民問題と国際連合によるアプローチの限界 赤星 聖

はじめに

世界が約200もの主権国家を単位として分割されていることは、移動を強いられる人々にとって重要な意味を持つ。とりわけ、紛争や大規模な人権侵害から逃れる被害者にとって「国境」は自らの生存に立ちはだかる大きな壁となる。それは、彼・彼女らが国境を越えれば国際的保護を享受できる「難民」と認定される可能性が高いのに対し、国境を越えることができなければそのような保護を受けられない「国内避難民（IDP）」とみなされてきたためである。2015年末時点でIDPは全世界に約4060万人存在し、約2130万人とされる難民の二倍弱にもなる〔IDMC 2016; UNHCR 2016〕。このようなIDP数の著しい増加に呼応して、冷戦終結以降にIDP保護は国際的なアジェンダとして認識されるようになった〔Weiss & Korn 2006〕。

国際的なIDP保護は、当該国家の「国民」に対して国際社会が保護／支援を提供することを含意し、国家主権・内政不干涉原則との齟齬が生じる可能性が高いため、国家間協力が難しい分野である。それでは、本書の主題である「超国家権力組織」が設置されればIDP問題を解決することができるのだろうか。本稿ではその可能性について、政府間国際組織ではあるがグローバル・ガバナンスを提供するアクターであり、超国家的な領域での政策形成を行う〔Esty 2006〕、国際連合（国連）によるIDP保護のアプローチを概観し、そこから超国家権力組織が持つ課題を検討してみたい。

国連によるIDP問題へのアプローチ

「難民」とは呼ばれないものの、迫害によって国外へ避難する人々が1951年「難民の地位に関する条約」の成立以前から存在したように、「IDP」としては認識されないものの、紛争などの結果として国内で避難を強いられる人々は冷戦期から存在していた。この時期のIDP支援は難民の国際的保護と関連付けられ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が中心となって提供していた〔赤星

2014a〕。このようなUNHCRによる支援に限界が生じると、1980年代後半には難民問題とIDP問題が切り離され、国際的保護が必要な独立したカテゴリーとしてIDPはみなされるようになった〔Akahoshi 2013〕。この結果、保護、食糧支援、教育、水と衛生といったIDP支援の多面性が認識され、多くの国連機関が関与するようになったため、国連諸機関による機関間調整の重要性が増していった〔赤星 2014b〕。

IDP問題に対する国連によるアプローチには次のような特徴が挙げられる〔Akahoshi 2013; 赤星 2014a; 2014b〕。第一に、資源の制約および柔軟な対応を困難にする官僚機構の特性のために、国連機関は自らのマンデートを維持することに腐心し、時にIDP支援に反対した。ベトナム戦争の激化に伴って南ベトナムにおいて多くのIDPが発生すると、アメリカはUNHCRに支援を求めたものの同機関はその要請を拒否した。また、1989年にはIDP問題について議論する機関間会合が開かれたものの、各国連機関は自らのマンデートの範囲内で支援を提供すると表明するのみで、IDP問題に責任を持つとする組織は存在しなかった。

第二に、IDP問題には多様な組織が関与し各国連機関が「縄張り争い」を行う場となった。1990年代はアメリカやアナン（Kofi Annan）国連事務総長が包括的なIDP保護機関の設置を試みた。しかし、IDPを含む人道支援調整のために設置された国連人道問題局／人道問題調整事務所の活動は国連諸機関がその調整に従わなかったことで骨抜きにされた。また、UNHCRにそのような権限を与える案も浮上したが、世界食糧計画や国連児童基金が強固に反対したためその案は葬り去られることとなった。

国連によるアプローチを歴史的に概観すれば、アドホックなIDP問題への対応が続いた大きな理由の一つは、具体的な制度設計を行う国連機関のセクショナリズムにあったといえよう。国連は、各機関が持つマンデートのために杓子定規な対応になり、また他組織との「縄張り争い」のために効率的・効果的なIDP問題への対応ができなかった。

おわりに

もちろん、IDPを保護する責任は当該国家にある。しかし、国家にその能力や意思がない場合には国際的な支援が必要となる。国連機関は国家の意思を忖度しつつも、自律的に政策形成を行い、またNGOと協力しながら、直接にIDPに支援を与えてきた。さらにUNHCRをはじめとする国連機関は難民とIDPを区別し、「誰が守られるべきか」を決定する一種の権力を行使していた〔Barnett & Finnemore 2004〕。このような国連機関の活動に「超国家性」の側面を見ることは可能であろう〔Esty 2006〕。

しかし、国連によるIDP問題へのアプローチを概観した結果示唆されるのは、超国家的権力組織が持つ脆弱性である。第一に、超国家権力組織が機能するためには国連以上に巨大な官僚組織が必要になる。しかし、国連創設時から長らくIDP問題が無視されてきたように、超国家権力組織のような巨大な組織は柔軟性を欠き、設立時には想定されていない新たな問題に同組織が対応することは困難になる可能性が高い。第二に、国家よりもさらに一般の人々との距離が離れる超国家権力組織は、一般の人々、特に脆弱な人々の声を汲み取ることがより困難になろう。このような場合、「誰が守られるべきか」を決定する超国家権力組織が持つ大きな権力に対して、声なき声を汲み取る「代弁者集団」〔Grugel & Piper 2007〕が意見を表明できる装置を予め組み込んでおくことが必要となる。IDPをはじめとする脆弱な立場に置かれた人々のために機能する何らかの措置を講じない限り、超国家権力組織の設置は絵空事になるのみならず、柔軟性の欠如および保護の対象となる人々を選び分けるという権力の行使によって、同組織は危険性を孕むものとなるのである。

参考文献

- Akahoshi, Sho. 2013. "What Made IDPs a Separate Category from Refugees? The Change in Logic of IDP Treatment in the SARRED Conference." *CDR Quarterly* 7: 3-26.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- Esty, Daniel C. 2006. "Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law." *Yale Law Journal* 115-7: 1490-1562.
- Grugel, Jean and Nicola Piper. 2007. *Critical Perspective on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes*. Routledge.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2016. *GRID 2016: Global Report on Internal Displacement*. IDMC.
- United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR). 2016. *Figures at a Glance*, <http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html> (accessed on 4 January 2017).
- Weiss, Thomas and David A. Korn. 2006. *Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences*. Routledge.
- 赤星聖 2014a. 「UNHCRと国内避難民支援の開始」 墓田桂、杉木明子、池田文佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、83-88頁。
- 2014b. 「国際人道システムの発展と国際連合一国内避難民支援における機関間調整を事例として」『国連研究』第15号、173-196頁。

コラム6

アイデンティティをめぐる対立と超国家権力

中内政貴

現在の世界を悩ませる大きな問題の一つに、住民のアイデンティティと国家との関係をめぐる対立が挙げられる。どれほど国民の均一性が高い国であっても、その住民の中には、言語や血縁や文化や宗教等の相違を基礎とする多様なアイデンティティが存在する。もっとも、どの集団においても国への帰属意識が共有され、国家の統治機構や価値配分の制度への信頼が保たれているのであれば、集団間のアイデンティティの相違はそれほど問題にはならない。だが実際には、国家はしばしば特定の言語や文化などを強調する政策を実施することで、多数派のアイデンティティに基づく国民形成を推し進め、少数派に疎外感を与えてきた。これは普遍的理念や市民原理を標榜してきた国家にとっても避け難い問題である。国家としてのアメリカ合衆国が英語やキリスト教と分ち難く結びついているように、国家が完全に住民のアイデンティティに対して中立であることは困難なのである。

そこで、少数派は自らの独自性を守るための保障を求めることになるが、この問題は民主的な政治制度によっても容易には解決されない。多数決を基本とする民主主義においては、少数派は常に不利な立場におかれてしまうからである。既存の国家制度への信頼が失われれば、少数派は、自らが多数派となれる政治的単位を手に入れることを選択肢として考えるかもしれない。これは、共同体の境界線と政治的単位の境界線の合致を求める運動としてのナショナリズム（ゲルナー 2000）の表れにほかならない。

政治的単位として最重要視されてきたのは主権国家である。国家が至高なるものであるがゆえに、その支配権を握ろうとして、あるいは自らの国家を築こうとして争いが起こる。だとすれば、本著で問うているような国家を超える権力が成立することは、国家の重要性を相対化させ、異なるアイデンティティを抱く集団間の対立を防ぐことにつながるかもしれない。

現在のところ、このような試みは一定程度欧州連合（EU）の統合の動きの中に見出すことができる。EUにおいてはヨーロッパ人やEU市民というアイデンティティを抱く人々は年々増加してきている。またEUの起源である欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）において、国家の基幹産業に不可欠であった石炭と鉄鋼を共同体に委ねさせたことは特筆に値する。これは、いわば価値配分の機能を国家から奪う行為である。国家は、単に抽象的にアイデンティティの拠り所であるだけでなく、具体的な政策によって価値を配分する存在である。アイデンティティをめぐる対立においても、実際には経済的資源や社会的地位などの価値の配分こそが熾烈に争われているという側面がある。国家からこの権限が失われることは、国家という形にこだわることの重要性を低下させることにつながるかもしれない。以降も、EUは交易や金融分野を中心に、多くの権限を国家からEUレベルへと委譲させてきた。文化やアイデンティティに直接関わる分野はEUの中心ではないが、それでも多言語化や国境をまたいで受けられる教育、移住労働の自由化などの政策を通して、国家は相対化され、そのことは住民のアイデンティティに影響を及ぼしていると考えられる。

このように、超国家権力の存在によって、現在の主権国家体系において問題となっているアイデンティティをめぐる対立を一定程度克服できる可能性が存在する。ただし、重要な問題点も存在する。それは、第一に、超国家的な権力自体が特定のアイデンティティに基づくものになりかねないという点である。2000年代初頭の欧州憲法条約の起草過程では、EUをキリスト教共同体として規定する案が提起された。これは実現しなかったが、EUにキリスト教共同体としての性格があることは否定し難い。もし超国家的権力が特定のアイデンティティに寄り添うものとなれば、少数派の抱く疎外感がかえって強まりかねない。

第二に、国家がアイデンティティの拠り所としてあまりにも定着しているという点である。実際に、EU諸国において、自らを各国国民である前にEU市民であると規定する人は5%、各国国民としてのアイデンティティを否定してEU市民と

してのアイデンティティだけを持つとする人はわずか2%に過ぎず (European Commission 2014)、昨今の経済危機や難民の流入危機に直面して低下してさえいる。危機に際しては、安全や安定を確保してくれる存在として国家の重要性が強調される。このことは、ユーゴスラヴィアやソ連という民族別連邦国家の崩壊過程において、新たな国民国家の形成という形で劇的に示された。超国家権力が国家に代わるアイデンティティの拠り所になり得るという確証はないのである。

第三に、超国家権力の成立は、同時に国家から下位行政単位への分権化をもたらすかもしれない。EUの例でも、1992年締結のマーストリヒト条約によって統合を深めた一方で、EUの行き過ぎを懸念する声に対応するために、「補完性の原則」が導入され、可能な限り市民に近いレベルで意思決定が行なわれることとなった。これは、国家の相対化を促す事態ではあるが、より権限が増した下位行政単位がアイデンティティの拠り所としての性格を強めることもあり得る。国家に代わって下位行政単位における主導権を争う対立が激化するという可能性も無視できないのである。

(参考文献)

- アーネスト・ゲルナー(加藤節監訳)『民族とナショナリズム』岩波書店、2000年
European Commission, *Europeans in 2014 Report*,
Special Eurobarometer 415, 2014

第二部 超国家権力をめぐる理論の考察

近代日本における超国家思想 —世界国家、世界社会、世界政府

池田 丈佑

はじめに

ひとつの仮定から議論を始めよう。共同体が大体において経験から先に生まれるものだとすれば、超共同体は概ね思想の産物である。こう言い換えてもよい。国家は此岸の権力の象徴であり、超国家は彼岸の権力の象徴である。マックス・ウェーバーの大著『経済と社会』は、イエ共同体が氏族、集落、宗教を経て国家へ至る過程を、実証主義的、つまり経験に基づいて論じたものである。一方、ギリシア悲劇のひとつ『アンティゴネー』は、此岸の権力たる王をとるか、彼岸の権力たる神をとるかという、究極の選択を扱った古典である。共同体と超共同体、国家と超国家、王と神、そのいずれを選ぶかという問いは、今日に続く政治学上根本的な難題のひとつだったといってよい。そして以上を背景に、小論は、国家対超国家の問題を、近代日本における超国家思想の展開という、きわめて限られた文脈から明らかにする。そこではじめに、なぜこの文脈からなのかについて、理由を述べておかなければならない。

誤解を恐れずに特徴付けるなら、近代日本の政治学は、長い間「国家」にとりつかれていた。もちろんそれは、今日にあっても多少当てはまることだが、戦前・戦間期にあってはなおさら妥当した。それは、前近代の日本が近代的自我として半ば強制の上に選択した国家というものを、自らの文化的土壌に根付かせるための知的格闘であった。それは、「国家概念論争」に象徴されている。論争で鋭く問われたのは、近代以降自分たちは一体何者となったのか、であった。これは一言でいえばアイデンティティの問題であり、つまりアイデンティティをめぐる格闘の舞台として、政治学は存在した。「復活すべきほどの『伝統』」はないとしてこれを斥けた丸山真男（丸山 1947 = 2014: 13）と、「すべて空しき過去の努力であり、また価値なき遺産であり、もしくは呪うべき悪夢のごとき伝統」といつつなおも擁護した蠟山政道（蠟山 1949 = 1968: 3）との間には、格闘としての政治学に対する評価の違いが鮮明である。そして、日本における国際政治学がまさに蠟山その人を一つの基点に発展した以上、国際政治学にあってもなお、この格闘はいわば延長戦として繰り返された。

近代日本の国際政治学にとって、近代的意味での国家は所与であった。それが何かという問

いを全面的に引き受けたのは政治学であって、国際政治学はその国家同士が繰り広げる「国際的営み (international life)」の内容を明らかにすればよかったわけである。政治学同様、当時国際政治学の先頭を走っていたのは英米独であった。だからまねをするように、近代日本の国際政治学はまず国際主義を選び、次いで大東亜共栄圏に象徴される別次元の国際秩序を研究し、そして志向した。そこで問題である。超国家はどうか。政治学や社会学において、超国家思想は盛んに論じられていた。ただしそれは、国家主義思想を先鋭化させた「^{ウルトラナショナリズム}超国家主義」であり、それを乗り越えるものとは対極にあった。主な例外たるマルクス主義でさえ、その後の「転向」を経て国家社会主義へつながる例が多くみられた。一方、近代日本の国際政治学は超国家にスーパナショナル関してほとんど思考すべきものをもたなかった。反論はあろう。実際、神川彦松や朝永振一郎のカント主義は筆頭例である。にもかかわらず、カント自身が自らのコスモポリタニズムを共和制からなる諸国家の連合として後退させたように、国際政治思想としてのカント主義は、日本においても「国際的営み」の枠内に押し込まれることになった。翻って、超国家は文字通り国家を超えたものを構想し、論じなければならない。そこで、国際を考える者は、超国家をめぐる問題を「世界」という言葉をもって理解しようとした。だが「世界」という語は、一方で多元的で相当な広がりをもつ。同時にこの言葉は、国際政治学者の自家薬籠中のものではない。西田幾多郎が「世界」を語り、高山岩男が「世界」史の哲学を説き、高坂正顕や西谷啓治、鈴木成高が日本の「世界」史的立場を考えたとき、彼らは国際政治学者以上に日本たる自我を意識し、それを取り巻くものを「世界」として捉え、その関係を考えたわけである。京都学派について割ける紙幅は、もちろんここにはない。ただ把握しておくべきは、国際政治学者が他領域の研究者に遅れて「世界」理解に参加した点である。

要するに、近代日本の国際政治学において、超国家の思想は「世界」をもって思考された。そこで次節以降、近代日本の国際政治学が超国家をいかなるものとして案出したか、みてゆくことになる。提示される答えは「世界国家」「世界社会」「世界政府」という三つである。そして押さえておくべきは二つある。第一は、国際政治学における回答が、国家を超越したという意味の濃い「世界国家」から、国家を貫通したという意味合いでの「世界政府」へ、厳密に言えば「世界政府批判」へ、一つの流れを形成していることである。そして第二は、三つの回答が、世界を体現する制度の相違にも関わらず、西洋と非西洋の狭間たる日本が軸となった点で性格を共有していたことである。アイデンティティ・ポリティクスとして近代日本の国際政治学を考える際、重要になるのは二番目であろう。だとすれば、いかなる点に気をつけなければならないか。この点から、論を進めてゆくことにしたい。

1 基本構図——超国家をめぐる三つの構想と超越する日本

近代日本において、超国家をめぐる考え方は大きく三種類存在した。第一は世界国家論、第二は世界社会論、第三は世界政府論である。

世界国家論は、文字通り、世界をひとつの巨大な国家からなると考える思想である。これを支えるのは、国家が法秩序を最も適切に具現化していると考えた法学的国家論である。そのため、世界国家とは世界大に広がった法秩序として考えられる。対して世界社会論は、世界をひとつの巨大な社会からなると考える思想である。世界を法秩序として捉えず、それゆえ国家とも捉えないところが特徴である。政治学上の系譜で言えば社会学的国家論に近いことになるが、国家をも包摂し、国家群よりも広い社会を、主に経済的交流から捕捉した点で、そもそも法・政治的視点を相対化もしている。最後に、世界政府論は、世界が巨大な一つの政府の下に存在すべきだと考える思想である。注目すべきは、世界政府が、法秩序以上に世界的な民主主義を志向し体现するところである。世界政府がどこまでの権威と権力を備えるべきかをめぐっては「必要最小限でよい」と考える立場（ミニマリスト）と「できるだけ広範な方がよい」と考える立場（マキシマリスト）とがあるが、いずれにせよ、主権国家を超越して一つの政府を打ち立てようとするところが重要である。

かくして、世界国家、世界社会、世界政府という対立は、世界を制度化するに際してどれがもっとも望ましいかをめぐるものである。ところが、この相違にも関わらず、三者には、近代日本のアイデンティティをめぐって共通項が存在する。それは、日本自身が取り囲まれている「世界」が何であるか、さらにいえば何であるべきかについての構想である。さらにいえば、西洋と東洋、宗主国と植民地との狭間であって、日本が構想しようとした世界主義だということになる。三者は、それをいかに具現化するかで分かれたものの、それら制度によって実現されるべき世界自身が何であるべきかについていえば、大きな違いが認められないのである。したがって、近代日本の世界主義が、いかなる「世界」を志向していたかについて、もう少し考えておく必要がある。

周知のように、日本が抱えた世界観は、近代前後でその内容が大きく変わる。明治維新前の世界とは中華世界であり（濱下 1997）、維新後は拡大された西洋世界（Bull and Watson 1984）であった。それは道徳的国際秩序から政治的国際秩序への転換であり、しかもそれによって「政治」自身の意味が刷新されたものである。日本は、両者の狭間であって、前者から後者の一員へ移行した、ということになっている。そして多くにおいて移行は中途半端であり、さらには、この中途半端の感覚が、「橋」の暗喩に代表されるように、両者いずれでもないとする日本独自の位置づけにつながる。近年、ポスト植民地主義が精緻化した「狭間（in-between）」という言葉によって、中途半端という位置づけにはより積極的な意味が与えられた。

ところで、こうした「狭間」というのは、何も日本にだけ与えられたものではない。文明の結節点や文化の融合・衝突地点を自認する地域では、概ね似た考え方が現れている。そしてそれは、大きく二つに分けられる。第一は混淆の思想であり、第二は超越の思想である。双方は、他者との遭遇や共存をどこまで認めるかという点で、ベクトルの方向が逆である。つまり、混

淆が狭間を文字通りに交流と共存の場として認める一方で⁽¹⁾、超越は、そのような混淆の場自体を一つの全体として定め、その全体がもつ秩序を脅かすまでの混濁は認めない。だが、混淆は超越の部分集合として後者に包括され、両者は性格の違いにも関わらず共存することもできる。そしてここに、多様性を含んだ全体を一つの「世界」とし、世界主義を称揚する見方が登場する。国民国家が掲げうる普遍的アイデンティティとして（マイネッケ 1968）、あるいはポスト・リベラリズムにおける「他文化社会」の象徴として、そのあらわれはいくつかあるものの、それは多様性を認める全体（世界）そのものと異質な存在を認めない点で、後に厳しい批判にさらされた⁽²⁾。その意味で「狭間」に基づく世界主義も一種の全体主義である。しかも、いわゆるファシズムやナチズムとは性格を大きく異にした、いわば「優しい全体主義」である。

小論は、この「優しい全体主義」としての世界主義が日本の国際関係論史においていかに表現されてきたかを、この後辿ってゆくことになる。ただその前に、隣接領域がこの点をどう表現していたか、簡単に類例を示して理解の助けにしておこうと思う。取り上げるのは、先述した西田幾多郎と岡倉覚三（天心）である。双方ともに、近年、国際関係論的内容を伴った研究が出ている（Goto-Jones 2005, 2007; Bharucha 2009; Shimizu 2011; Shih 2013）ので、内容に深入りすることは避ける。ただ双方に共通するものとして、超越の思想が確認されることに注目したい。西田は「無」と「絶対矛盾の自己同一」の場として日本を捉え、岡倉は複数の文化が陳列する「美術館」として日本を位置づける。日本に向けられたこれら二つの暗喩には、共に混淆の状況が欠けている。二人は、混淆を突き抜けた超越の状態として、日本を構想しているのである。したがって両者には、「日本」なる明確な主体の発する強烈な自我がない。逆に、多様な他者にそれぞれの自我を語らせ、それら一切を存在せしめるだけの場として、日本を置いている。こう考えるとき、日本は、多様な文化や伝統が混濁した姿というよりは、それらを優しく包み、かつ、それらの上に屹立する一つの全体となる。そして、この「無存在の全体」は全体である以上、それ以外に全体を詐称する存在を認めない。近代日本が「世界」なる概念をめぐる最終的に西洋と戦いを交わした背景には、こうした全体性をめぐる意見の相違があったわけである。そして、この「無存在の全体」たる日本という考えは、自らのアイデンティティを考えるにあたって各所に抜き難く存在していると考えられるのである。重要なのは、この志向が1945年を貫いて、転向することなく存在してきた点にある。そしてここに、小論が日本の国際関係論史を扱う先行諸研究（酒井 2006; Okagaki 2013）の掲げたテーゼとの違いがある。次節以降、ここで述べた基本構図を支持すべく、国際関係論⁽³⁾の視点から三つの例を挙げて、

(1) 他者の混淆という思想を理論化しようとする最近の試みとして、道教思想に基づくものがある。詳細は Ling (2013) を参照のこと。

(2) 「多様性 (diversity)」は認めるが「差異 (difference)」は認めない、というのがその内容である。

(3) ここで「国際関係論」自身の性格付けをしておこう。一見不要に思われるこの仕事は、国際関係論が独立の学問体系か否かという問いが避けられないものである以上、同じく省略することができない。一方で、モーゲンソーが独立の体系として志向する以前から、国際関係論は政治学の下部領域として認識されてき

「優しい全体主義」として超国家がいかに表現されてきたかをみてゆくことにする。

2 横田喜三郎と世界国家の問題

横田喜三郎（1896-1993）は、戦前から戦後にかけて、日本を代表した国際法学者である。東京帝大・東京大学で教授を、また最高裁判所では第三代長官を、それぞれ歴任した。

世界国家論に限らず、横田法学全体を貫くかたちで存在するのが、ハンス・ケルゼンの純粋法学である。彼は著作『国際法の法的性質』（横田 1944）のなかで、以下の事柄を述べる。まず、(1) 世界は「実在世界（ある）—規範世界（べき）」「実在の学問（自然科学）—規範の学問（規範科学）」として二元的であり、両者は混同されてはならない。次に、(2) 純粋法学とは、法を対象とした規範科学であり、その分析にあたって、法以外の要素（実力、道德等）は斥けられる。また、(3) 法とは強制を伴う秩序である。したがって、強制なき法は法ではない。ただし、(4) ここでいう強制とは「規範世界」における強制である。つまり、法が「状況が a である場合、人 P は、制裁 S を受けるべきである」とする規定を備えている（これを「当為として強制が定められている」という）ことが重要であって、強制自身が現実存在しているか、あるいは機能しているか（これを「実在として強制が在る」という）ではない。つまり、法が「制裁を与えるべし」とする旨の規定を持ちさえすれば、それで十分だとされる。この意味において、強制は法に常に存在する要素であり、それゆえ法に本質的な存在である。また、法以外には存在しない要素でもあり、法を法たらしめる存在でもある。

いま挙げた各点は、国際法においてもすべて妥当する。ケルゼン同様、横田においても、法秩序は巨大なヒエラルキーとなって登場する。その際、国内法／国際法という垣根は取り払われる。下位の法は常に上位の法によって導かれ、それは国内法—憲法—国際憲法—根本規範というかたちで形成される。こうして、根本規範を頂点に、国際法は勿論国内法をも貫く統一的な法秩序ができあがる。

その後横田の考えは、純粋法学（純粋国際法学）から「国際組織法」と呼ばれる体系へと発展してゆく。著作『国際法の法的性質』で純粋法学の視点から国際法の存在を理論付けた彼は、戦後、論文「国際組織法の理論」でこれを精緻化させる（横田 1949）。ここで留意すべきは、彼のいう「国際組織法」が、単に国際組織の活動や内容を規定した条文群を意味しない点である。それは、国際憲法の一部とよぶべきものであり、「合意は拘束する」という規定によって

た。しかし同時に、その認識を斥け、外交史や国際法等が総合してできたものとみられていたのも事実である。それぞれは、米国と英国の国際関係論によって概ね代表されてきた（その学問的發展を継いだのが、Schmidt 1998とDunne 1998である）。日本では川田侃によって、近代政治学・外交史・国際法の総合として国際関係論が考えられてきた経緯がある（川田 1963）。小論では川田の議論をもとに、国際関係論を複数学問の総合領域として考えるが、川田の定めた範囲を凌ぐ広さをもつものとしてこれを規定する。この点についてはIkeda (2011), pp. 17-22を参照。

示される根本規範 (grundnorm) そのものである。「国際組織法」は、彼の考える国際法秩序の全体として、法秩序に参画する主体が何者であるか、そしてそれらがどう組織されて参画するかを規定するものとして理解される。そして国際憲法の一部として、そこに携わる主体が何であるかを明らかにし、その組織化を定める。「国際組織法」を通して組織化された主体は、国際法秩序のなかへ組み込まれる。国際的秩序において、法規範は、根本規範を頂点に統一されている。同様に、法主体もまた、統一された法秩序の中にその位置を占める。

こうした「国際組織法」論と前後するタイミングで、世界国家の構想が打ち出される。彼の考える「世界国家」とは、「国際組織法」に基づき成立する統一的な法主体を指す。ここで特徴的なのは、彼が、統一的法秩序の実例として国際連合を挙げたところにある。横田は、『世界国家の問題』(横田 1948) 以前の著作『国際連合の研究』(横田 1946) おいて、既に世界国家としての国連を強調していた。そして、その国連を作り上げている法規範、すなわち国連「憲章」に、それまで論じてきた「国際組織法」の姿をみたわけである。横田は憲章を、「国際連合といふ非常に有力な大規模な国際的団体を設立し、その根本組織と基本原則を定めたもの」、「国際団体そのもの、国際社会そのもの、世界そのものの憲法」だと理解する(横田 1946: 60)。それによって主体が統一され、法秩序の中に存在する以上、国連は国際組織法であり、また世界国家とイコールになる。ただし、それは国家の連合体としての国連ではなく、憲章が体現する国連である。そして、規範上統一された法秩序がある限り、たとえ現実の組織が政治的に麻痺状態に陥ったところで、法理論上世界国家はなおも存在することになる。このあたりから、国連と世界国家とをめぐり理論と現実との乖離が始まる。

さて、このような横田の世界国家論にはオリジナリティがあるだろうか。というのも、一連の思考は基本的にケルゼンが辿ったものと大差ないからである。しかし逆説的に言えば、横田は、日本がお手本としたドイツ国家学・国法学の忠実な一番人に徹することで、むしろこの時代の超国家思想の一角を守り抜いたと考えることもできる。それは、戦前と戦中はカール・シュミットの前に、そして戦後は復活した機能主義と国際主義とに、いずれも事実上の敗北を喫することとなったケルゼンと対照的だといえる。だとすれば、横田の世界国家論に特徴的だったのは、その内容というよりはその位置だったとみるべきであろう。15年間の戦争を前後して、日本は不思議なほど超国家に固執した。そこで掲げられた普遍主義はすぐれて文化的なものであり、その目的はほとんど正反対であった。にも関わらず、それを制度としてどうまとめ上げるかについて、近代日本の国際政治学は確固たる方法論をもっていなかった。そのなかで横田の世界国家論は、世界の認識論である以前に方法論として機能した。そしておそらく彼自身、あくまでこれを方法論として固守した。この点が横田を、同世代にあってケルゼニズムから大東亜国際法へと転向した安井郁や大澤章とは著しい対照に置くのである。

3 高田保馬と世界社会論

高田保馬（1883-1972）は、社会学と経済学の双方で二十世紀前半を代表した研究者である。京都帝大、大阪大学等で教授職を歴任し、一般に日本における近代社会学・近代経済学の祖と考えられている。

高田において世界主義は、「国家」ではなく「社会」という言葉を通して表現される。これは、国家概念論争の対立軸そのままであり、敷衍すれば「国家よりの横田」対「社会よりの高田」ということになる。その上で「世界社会」という考えは、表現としては彼のなかで一貫しており、初期の著作である『社会学概論』高田（1922 = 1949）においても、また後期著作の『世界社会論』（高田 1949）でも、同じ言葉で語られている。だが議論を厳密に辿ってゆくと、提起された世界社会観は分裂する。そして、分裂した先で、「人類社会」という別の概念が現れる。この「世界社会」と「人類社会」の分裂と並走が、小論における鍵の一つとなる。彼は、一見同じものに思われる両者が、概念上まったく異なることを指摘する。少し長くなるが、以下引用しよう。

「一方〔世界社会-筆者注〕は地域の極大を以てし、他方〔人類社会-同左〕は人間の種類又は範囲の極大を以てする。世界社会によりて対立的に予想され否定せられているものは、相対立する狭き地域団体、事実に於ては一々の国家であろう。これに反して人類又は之を裏づけるものとしての人間愛によりて否定せられているものは、血縁、文化的類似等によりて制限せらるる結合であり、従って家族、氏族、民族又は対立する宗教等による差別である。而もこの差別的態度の否定はそれらの線に沿うところの部分的集団の否定であるよりも、個人間の格別なる親和従って差別的態度の否定であるように考えられる。人類社会は個人の否定であるよりも、個人間に於ける差別愛の否定の地盤の上に立ち、世界社会は地域的集団の否定の地盤の上に立つ。世界社会として求められるものは全地域に渡るところの統一であり、すべての地域に亘るところの統一であり、すべての地域に亘りて生存するものの残るところなき集団化である。人類社会として求められるものは地球の全市民の国籍と民族とを異にするものそれらの際に拘はりなき個人的親和である。前者に於て求められるものは、積分的なるもの巨視的のものであり、後者に於て求められるものは、微分的なるもの微視的なるものである。（高田 1949: 8）」

「世界社会」と「人類社会」という把握は、彼が有した社会学的学問背景と経済学的なそれとに、対応している。その上で問題なのは、彼が、この両者の違いを的確に指摘しつつも、二つを同一のもの（より正確には、「世界社会」）として扱った点にある。後述するように、近代日本の世界主義は、「国家を越える世界」から、「個人からなる世界」への転換をみせた。つま

り、「世界社会」から「人類社会」への転換である。このなかにあつて高田は、どちらかといえば後者をより支持していた。だが、にもかかわらず彼は、「人類社会」ではなく「世界社会」という言葉を選んだ。実際、彼の世界社会論は、「国家を越える世界」と「個人からなる世界」とが混在しており、それゆえの混乱も起きている。この混在は、当初社会学者としてキャリアを始めた高田が、生涯を通じては経済学教授であり、その前提として近代経済学における個人主義をとった事情が反映された結果と考えられる。この線に沿って、彼の掲げた「世界社会」と「人類社会」とを、いまま少し掘り下げてみたい。

まずは「社会学者・高田保馬」の視点である。彼の世界社会論は、自身の社会概念から発展して提起されたものである。そのため、高田社会学における基本原理を把握することが、まず必要になる。彼によれば、社会とは個人間の結合である。この結合は、各個人が共に近くにあり、交流することを望む欲求（これを「群居の欲望」という）から成り立っている（高田 1922 = 1949: 49-52）。社会には、ただ集まることを目的とした社会（基礎社会）と、何かの目的を達成するために集まった社会（派生社会）とがある（高田 1922 = 1949: 104）。重要なのは前者たる基礎社会である。結合そのものが目的だからである。

ところで、この「基礎社会」は、(ア) 近しい土地に住むもの同士の社会（地縁）か、(イ) 遺伝的に近しいもの同士の社会（血縁）のいずれかから成立する。そして、高田において世界社会は、この「基礎社会」が世界的に拡大されたものを指す（高田 1949: 1-2）。基礎社会の世界的拡大は、次の三つの事情を伴う。すなわち (A) 社会内部における 成員の個別化と、社会間における同質化の同時進行、(B) 類似による個人の連帯から利益を媒介とした個人の連帯へ移行する「利益社会」化、(C) 予測や技術に関する人間の力（これを「理知」という）の発達（すなわち、社会の理知化）である（高田 1949: 第6章）。世界社会化は、これら三つの現象が世界大の規模で展開されることを意味する。

しかし、このような考えの前に立ちはだかるのは「経済学者・高田保馬」の視点である。ここでは、彼の提起する世界社会以上に、個人からなる「人類社会」的側面が強調される。重要なのは、彼のいう「人類社会」的側面が、経済現象を通してもっとも明確に表わされる点にある。これは、とりわけ次の二点から伺える。第一に、彼が、経済をあくまで個人間で繰り広げられる「物資の獲得と調達の総体」みていることであり（高田 1949: 117）、第二に、したがって彼のいう個人がいきおい「経済人」として想定される点である。彼にとって、「経済人であることは超国家人であり (...) 世界人である（高田 1949: 134）」。高田は、そのような個人間で物資のやり取りを行うことが経済の根本であり、それが世界的な規模に拡大することこそ「世界経済」であると考えた。そして、この世界経済を行う場として「世界社会」を構想したわけである。世界経済を基礎とした世界社会という考えは、戦前、田中耕太郎の著作『世界法の理論』（田中 1931）が、既にかかなりの程度議論をしていた。ただ、田中が「商法の統一」という現象を糸口に世界社会を解明しようとしたのに対し、高田は世界経済を支える人間に着目して、その世界的拡大として世界社会を理解した。

かくして、高田の世界社会論は、自由主義経済思想の産物へと変貌する。これに加えるかたちで、彼は、自由主義経済を世界的に推進するための制度を説く。高田の制度論には興味深い考えが二つ含まれている。まず、経済活動を行う以上、その主体の整備する制度は同一の機能を有すること、つまり各国の経済制度が、自由主義を基調に類似してゆくことである（高田 1949: 137-147）。第二は、彼の提起する世界的な経済制度とは、事実上ブレトン・ウッズ体制と同じである点である（高田 1949: 145, 245-246）。こうして彼の人類社会は、自由主義経済体制の下、経済人によって形成されていく社会として、再構想されることになる。

4 田畑茂二郎と（反）世界政府の思想

田畑茂二郎（1911-2001）は、横田同様、戦前から戦後にかけての代表的な国際法学者であった。退官まで京都大学で教鞭を執った。彼は世界主義者ではない。むしろ、一方で国際関係を重視し、英国学派に近い立ち位置をもちながら、戦時中には「国際秩序の多元性」という考えをもってかなり時局に接近した存在でもあった。そのような田畑は、戦後、横田や高田とは少し異なったかたちで世界主義へ接近する。世界主義を批判しながら、その内容を国際関係のチャネルを経由して換骨奪胎したのである。そこで、田畑の見解をみる前に、換骨奪胎された世界主義が何であったかを見ておくことにしたい。すなわち、世界政府論である。

世界政府の思想は、他の二つの世界主義と比べても歴史が長い。にもかかわらず、それが全面的な開花をみたのは第二次世界大戦以降である。とりわけこの時期固有の背景となったのが、原子爆弾に代表される核兵器の開発と、ガンディーに代表される非暴力運動の成功であった。前者は戦争の、後者は平和の象徴となり、後者を方法に前者を克服するという論理で世界政府論が展開される。学問的に言えば、前者に立脚して世界政府を唱えたのは科学者であり、後者は哲学者であった。アインシュタインとラッセルによる共同声明はその結実である一方、それより少し遡って世界の世論に影響を及ぼしたエメリー・リーヴスの著作『平和の解剖』は、世界政府という着地点を示した点で一つの回答であった（リーヴス 1946）。そのなかで、日本にあって世界政府論へ決定的な推進力を与えたのは、広島、長崎、第五福竜丸という三度の被爆体験であった。厳密に言えば原水爆禁止の運動と世界政府の運動は同じではない。しかしそれは、なおも、人類的危機に瀕し、「最後に頼るものとして人間の理性に頼ろうとしている（谷川 1949 = 1977: 35）」という点で多くの共有点をもっていった。かくして、戦後日本は世界政府論が育つべくして育つ土壌を備えていたことになる。科学者のサイドからは湯川秀樹や武谷三男、坂田昌一が、哲学者のサイドからは谷川徹三がそれぞれ代表し、両者の結節点に稲垣守克が立つという構図ができあがる。稲垣は、戦前国際連盟事務局に勤め、アインシュタインの日本訪問時に通訳として同行し、リーヴスの書籍を翻訳した人物である。そのような彼の議論（稲垣 1964）は、実際のところ、連盟での経験とアインシュタインやリーヴスの思想とを融合した以上にみるべきオリジナリティは少ない。にもかかわらず、日本における世界政府論の典

型はなおも彼においてみいだされるのである。

ではその上で、田畑は世界政府論の何を批判し、いかに換骨奪胎したのか。田畑の姿勢はまず、観念的な世界主義の排除というところから始まる。その発端は戦前の論文「国際法受範者としての国家と個人」(田畑 1939)に求められる。この論文で彼は、国際法において個人が主体となる可能性を一般的に斥けた。戦後になると、著書『世界政府の思想』や論文「世界連邦と現代国家」(田畑 1955)、「世界連邦論の現代的意義」(田畑 1957)が公にされ、世界政府論という考えが重要な指摘を含みつつも、観念的・抽象的に過ぎる点で受け入れられないと論じる。

世界連邦論の拙速な成立を批判した田畑は、世界が「主権国家からなる社会」という基本認識をもっていた。しかも、その国際社会の基本的原理を考える際、グロティウスではなくプーフェンドルフに注目した点で、彼の国際社会観は一つの特徴を備えたことになった。戦後すぐの著作『国家平等観念の転換』(田畑 1946)で、田畑は、プーフェンドルフが「ストア以来ヨーロッパの伝統的な思想となっていた人間の自然的平等の思想を、国際関係に類推適用(田畑 1946: 139)」したこと、反面彼の哲学的土台はホッブズに求められること、そしてその点で彼の議論は「合理主義的原子論的」であることを論じた(田畑 1946: 157)。英国学派に典型的なように、「主権国家からなる社会」の思想的基盤はグロティウスに求められがちである(Bull 1966 = 2000)。そしてグロティウスが中世的性格を自らの議論に残した以上、それを参照した英国学派についても、近代的な側面と中世的な側面とが混在することになる。田畑は、プーフェンドルフに全面的に依拠することでこの問題を乗り越え、より近代的といえる近代国際社会の思想的背景を描き出した。そしてこの点が、彼の国際主義が自らの殻を破って世界へと拡大してゆく契機となる。

田畑の思想を追う限り、彼が世界主義者であったと考えるのは、一見難しく思われる。しかし彼は、抽象的・観念的世界主義を批判する一方、現実の事態が一つの世界主義的状况を生み出しつつあることを、かなり早くから察知していた。戦前から戦後にかけて、この点は、「国際法における国家と個人との関係」という問題によって表わされる。先述したように、たしかに彼は、「国際法受範者としての国家と個人」において、個人の国際法主体性を一端斥けた。しかし議論を丹念に読むと、彼の斥けたのは、個人と国家を超える法とを直ちに直結する傾向であったことがわかってくる。そして彼は、個人の台頭が国際法において「根本的な変化」を表わしていることについては、むしろ進んでこれを受け入れたのである。こうした態度を読み取れるのが、戦後間もなく発表された論文「外交的保護の機能変化(一)(二)」(田畑 1946-47)、ならびに「国際法における国家と個人の変化について」(田畑 1947)である。二つの論文を通して、彼は、「個人の出訴権制度」に注目する。これは、ある外国において個人が危害を加えられた場合、自国を経由することなく、国際法に基づき、直接、あらかじめ設置されている特別な国際裁判所に法的措置を求めうる制度をいう。彼は、この制度の発展が、国際法における国家と個人の関係に「根本的な変化」をもたらすものではないかと考えた。そして、「国際法受範者としての国家と個人」において出されたものとほぼ真逆の結論を下すことになる。

世界政府をめぐる問題にせよ、国際法における個人の問題にせよ、これらを論じた田畑の背景にあったのは、拙速な世界主義を避けようとする姿勢であった。その上で、戦後すぐの時期は、彼にとって、次第に抽象的・観念的・楽観的ではない、別個の世界主義へと注目を始めるものとなる。この時期、彼の国際主義を世界主義へと発展させていった現象こそ、国際人権の本格化であり、それを支持する制度的世界的發展であった。かつて彼の注目した「個人の出訴権制度」は、彼自身認めるように、第二次大戦の終わりまでに、ほぼ終焉を迎えていた。これに代わって田畑の注目をひいたのが、世界人権宣言にはじまる人権保障制度の発展だったわけである。田畑は、人権制度の発展が、彼のいう、国際法における国家と個人の間を「根本的に変化」させる現実の事態であると考えた。そしてそれが、実際の世界政治の中でいかに展開されていくかを丹念に見ようとした。その成果は、著作『世界人権宣言』（田畑 1951）や『人権と国際法』（田畑 1952）となって表れることになる。しかし、人権保障制度の発展に裏付けられた「根本的な変化」に関する彼の考察は、世界主義と呼ぶにはあまりにも控えめであった。実際、田畑の人権論は、彼の世界政府論批判とほぼ同時期、並走して公にされている。したがって、田畑の世界主義は未完であり、あるいはその傾向をなおも退けたとみてよい。にもかかわらず、彼の向いていた方向は、長い目で見ればなおも世界主義へとつながる内容であったと考えられるのである。

5 考察——世界主義の変貌と「優しい全体主義」

小論は冒頭で、これまで挙げてきた三つの超国家思想が順を追って変貌したと指摘した。「変貌」という言葉で何を意味するのかが、当然問題となる。要約を兼ねて敷衍するならば、それは、横田の世界国家論が次第に説得力を失い、代わって、高田の世界社会論や、田畑の国際人権論が勢力を伸ばした状況を指す。言い換えるならば、「国家を越える世界」という考えから、「個人からなる世界」という考えへと、世界主義の本質が転換したことになる。前者を代表するのは横田であり、後者を代表するのは田畑である。そして高田は、両方の考えを持っていた（社会的側面は前者、経済学的側面は後者）と同時に、前者から後者へと大きく舵を切ったということになる。

世界主義が「国家を越える世界」を意味する場合、そこでは文字通り、国家との関係が問われることになる。つまり、国家よりも広い政体を希望し、構想し、実現しようとしているか否か、また国家や国家主権は絶対性を持つかどうかが問題となる。つまり、国家と国家主権とを比較の軸として世界主義を考えようとする発想は、ドイツ国家学から発展した「近代政治学（嶺山政道の言葉による）」の延長線上にある。国家と国家主権とをどう考えるか、それを政治現象におけるフォーカル・ポイントとみるか、あるいはそのような絶対視の姿勢を批判し斥けるのか、といった問題が、近代政治学における中心課題であった。これと本質的に同じ問題が、「国家を越える世界」の可能性を考えるにあたって論じられたわけである。これに対し、横田は

ケルゼンに依拠しつつ法学的国家論的な回答をし、高田はテンニエスやスペンサー等を引用しながら社会学的国家論的な回答をした。これは、政治学における国家概念論争そのままである。国際政治学における世界主義の問題が、国家概念論争の延長戦だったと述べた所以はここにある。

その上で、近代日本における世界主義の変貌を考える際、重要なのは、この「国家を越える世界」という考え方が限界に直面したところにある。法学的国家論の立場をとるにせよ、社会学的国家論の立場に立つにせよ、仮に国家と国家主権の絶対性を斥けて世界主義を論じる場合、最後に問われるのは、それがいかなるかたちで具現化されるか、つまり制度の問題である。横田はこれに対し、「国際組織法」の体現する「国際連合」という回答を出した。しかし当の国連は冷戦にあつて機能不全に陥り、世界国家を体現しているとはいえない状況にあった。しかも、ケルゼンの議論によるなら、重要なのは、根本規範を頂点とする統一的法秩序が規範世界において存在しているかであり、それが現実世界において尊重され、効果的に機能しているかという点ではなかった。つまり横田の議論は、現実の如何にかかわらず、常に既に成立済みだったわけである。他方高田の場合、横田同様国連の可能性に注目はしていたものの、それに対する踏み込んだ言及や評価は、時期尚早という理由でなされなかった。むしろ彼の注目していたのは、戦後政治ではなく自由経済を支える制度であり、また、「国家を越える世界」ではなく「個人からなる世界」の制度であった。このような状況にあつて、「国家を越える世界」に立脚した議論は、次第に説得力を失ったわけである。

これに追い打ちをかけたのが、田畑による世界政府論批判であった。同時に、田畑の国際人権論が示唆したのは、「国家を越える世界」とは別の世界主義であった。そこに広がる世界は、「個人からなる一つの世界」である。ここで、二つの世界は、世界主義自身が何を目的とするかという点で全く異なる目標を掲げていたことに注意しなければならない。前者では、「世界の地理的な統一」が求められる。そして後者では「個人の尊厳の実現」が求められる。「個人からなる世界」は、「国家を越える世界」にはない強みを持つ。それは、個人の尊厳にさえ注意を払う限り、世界の地理的な統一も、また国家を越えた政体の樹立も、ともに不必要だという点である。この場合、世界主義であるにもかかわらず、国家や主権の変容という難題に取り組む必要も、またなくなる。

加えて、田畑は、高田の提唱するような「経済人」主体の「世界社会」についても鋭い批判を加えることになる。自由主義経済を基調とする世界社会に対して彼の唱えた異議とは、自由主義経済が一部の国にしか恩恵を与えていなかった現状であった。彼は『世界政府の思想』（田畑 1957）のなかで、自由主義経済の発展とは「国際的独占資本の世界的浸透」であり、それが多く擁護する「相互依存」も、現実には「一方の他方への隷属の傾向を多分にはらんでい」る点を指摘する（田畑 1957: 199）ここにあらわれた途上国に対する視線は、1970年代に頂点を迎える、第三世界諸国による新国際経済秩序とそれに付随する国際法上の諸問題（例えば、「天然資源に対する永久的権利」概念）に関する分析として、後に結実してゆく。

ところで、田畑が批判を加えた世界政府論も、連盟支持の議論と同じわなに陥っていた。つまり、一方では「個人からなる世界」を提唱しつつ、その実現を、「国家を越えた世界」の制度たる世界政府に求めたわけである。これとは逆に、田畑の国際人権論は、そのような「国家を越えた世界」の制度を形成することに対して常に警戒的だった点で特徴的であった。しかしより重要なのは、彼の議論が、こうした現状維持的側面を保ちつつ、世界主義の方向性を放棄していなかった点である。戦後田畑が目し続けた「人権」の主体とは、「経済人」以上に「個人」であり、「個人の尊厳の実現」を端的に表現したのもでもあった。しかし彼は、国際法学者として、あくまで現存する制度を使った実現を目指したわけである。しかしその後、国際人権体制を支える条約数は増加し、人権の示す内容は拡充された。世界人権規約に代表されるように個人と国際法とを直結させる制度（個人通報制度）が導入され、人権保障における国際機構やNGOの役割も一層重要となった。人権保障をめぐるこのような発展の事実は、田畑の掲げた「個人からなる世界」が、近年においてようやく現実化してきたことを示している。かくして、日本における世界主義の変貌は、戦後足掛け50年近くを経て一通り完了することになる。

それでは考察の最後に、小論の冒頭で掲げた第二の議論を再び取り上げてみよう。三つの超国家主義のどの部分に、「優しい全体主義」が存在したか、である。繰り返しになるが、「優しい全体主義」とは、狭間にある日本が、西洋と東洋という裂け目の上に屹立して、両者を超越する格好でみずから普遍性をかたるさまをいう。この思考は、結果として日本が優しく普遍主義を語ったということや、それが他の世界観を退けるという点で全体的性格を持ったということとは別の部分に求められる必要がある。つまり、世界という言葉をもって全体を表現しようとした日本が、「狭間」にあるという自らの位置をどう積極的に位置付けようとしたかに、注意すべきなのである。これまで紹介してきた三つの超国家思想は、いずれも西洋からの輸入品であり、その意味で日本が生み出したものではない。横田の思考はケルゼンの延長であり、高田の議論は自由主義経済理論の延長にある。そして田畑の議論を遡るなら、それは概ねハーシュ・ローターパクトに行き着く。それだけではない。小論で取り上げた三つに匹敵する影響力をもったマルクス主義的世界観や、「大東亜」を軸とした多元的世界観さえも、それぞれマルクスやシュミットのような先行思想の延長にある。つまり日本における超国家思想にあって、オリジナルなものはほとんどない。にもかかわらず、日本における上述の思考が、輸入される以前に英米独などで生み出された考え方と異なる点があるとすれば、それは、日本自身がそれらを輸入し消化し、役立てようとした理由そのものに求められる必要が出てくる。「狭間」という状況は、この理由を物語る背景として欠くことができない。

その上で示しておくべきは、それぞれの思想のどの部分に、「狭間」の思考が写っていたか、である。狭間を表現するのに「世界」という言葉を使う点で三人は共通しているが、「それが何の世界か」という点で、三人の提案は分かれる。つまり、横田の場合は法、高田の場合は経済、田畑の場合は人権である。ポイントは、三者がいずれも政治と対極に位置づけられているところにある。法の支配は人の支配（たる政治）の反対にあり、経済現象は政治現象の対極に

ある。個人に注目する人権は国家に注目する政治とは別物である。つまり三人は、それぞれに脱政治的・脱国家的価値を掲げ、これをもって自らの超国家思想の中心に据えたのである。

しかし、そうして一旦政治的・国家的要素を脱色した後、改めて日本を再挿入しようとする点にも、注意する必要がある。この色がもっとも鮮明なのは横田である。「全世界的な特色」をもつ平和憲法を掲げることで、日本が「四等国」から「一等国」になるという思考（横田 1947: 第5章）は、平和憲法を国際政治的力の「無」と考えるなら、その無が世界全体を包みそれを体現した日本が世界に超越する、という構図へとつながることになる。その結果として、「国際社会における名誉ある地位」が得られる（横田 1946: 4）⁽⁴⁾。世界政府論も、概ね似た傾向を辿っている。一方、高田の場合この傾向がもっとも薄いのだが、これは高田が戦前、国家ではなく「民族」に日本を求め、単なる民族主義を超えた「広民族主義」を提唱した（高田 1942: 138-145）ことで、結果的に時局を支持したことへの反動だと見てよい（実際、高田は戦後公職追放された）。とはいえ、民族が自身の民族主義を打ち破り、戦争や強制に訴えて社会を世界大へ拡大してゆくとするテーゼ自身は世界社会論においても健在であり、むしろ高田社会学の根本であり続けた。その意味で戦後の高田は、日本のあり方について声高にならなかったという方がより適切であろう。似た傾向は、戦中に「多元的秩序」を擁護し、「国家平等原則」に疑問符を打った田畑が、戦後拡大する国際人権に対して若干の不安を見せたところ（田畑 1952: 130-134）にも見出せる。ここで表れる横田と高田・田畑の温度差は、ほぼそのまま、日本が「世界」をどう表現すべきかに対する違いの反映である。高田と田畑は、ヨーロッパ主導の世界主義に対する留保を考えるというやり方で、普遍性を表現した。それは学問的方法として東西から離れた「無」の表現であった。一方横田は軍国日本を一掃し、戦後的価値を普遍的価値として掲げるという、単純明快な王道で表現した。それは政治的権力の「無」という表現であった。前者はその方法において日本が西洋的価値に偏らない路線を取り、後者はその内容において日本が真に普遍的価値を掲げるという軌道を選んだ。双方のベクトルは大きく異なる。にもかかわらず、その特徴として両者が一種の普遍主義を狙っていたこと、そのための言葉として「世界」を選んだこと、そして内容上、あるいは方法として、西と東を架橋し、どちらにもつかないという「無」の姿勢を意識していたことはうかがえる。その意味で、近代日本における超国家の思想とは、じつはすぐれて、近代国際社会における日本という国家のアイデンティティに関わるものだったわけである。

(4) ちなみに、この真逆を行ったのが、田岡良一や高山岩男によって示された「中立日本」の構想である（田岡 1950、高山 1968）。だが、この立場においても、中立という政治権力の「無」を設けることで、日本を世界全体の上に屹立させようとする思考が働いており、その意味で横田と方向が逆であるにもかかわらず、性格に違いがない。

おわりに

小論は、主に第二次世界大戦前後に的を絞って、近代日本における超国家思想を概観した。世界国家、世界社会、世界政府という三つの類型を通して明らかになったのは、だいたいの流れとして「国家を超える世界」から「個人からなる世界」への転換が存在したこと、また、類型のいずれにかかわらず、背後には、東西に跨って屹立する日本が想定されたことであった。ここでいう日本とは、東西の裂け目にたち、宗主国と植民地の間にたち（実際には宗主国であったことはいままでのない）、「一等国」と「四等国」の間をさまよった日本であった。そしてそのどちらかにつくことを拒んだ日本でもあった。その意味で日本の位置とは「どちらでもない」という意味での「無」であり、にもかかわらず、どちらにも属さないがために両方を包括できるという全体であった。本稿で扱った横田・高田・田畑という三人が、この「無存在の全体」の描き方をめぐって立場を異としたこともわかったが、それでもなお三人が、「無存在の全体」という思考自身を前提としていたことも明らかになった。小論は冒頭、超共同体が思考の産物であるという仮定を設けている。これに立って要約すれば、三人にとっての超共同体とは、無存在の全体たる日本という思考だったことになる。ここに、普遍主義がひとつの政治共同体と齟齬なくつながらんとする、若きマイネッケの描いたドイツ像が重なる。

ところで、国家を軸に発展した近代日本の政治学は、丸山の言葉を借りるなら、「下剤」を使って「虫下し」された存在である（蠟山ほか 1950 = 1968: 320）。そうした政治学は、戦後、蠟山自身によって、「国家から政府へ」の焦点移動（蠟山 1949 = 1968: 312）という新しい課題と段階が与えられ、一方それに伴って、丸山の批判も「役ずみ（蠟山ほか 1950 = 1968: 320）」となった。では国際政治学はどうか。少なくとも本稿が振り返った限り、戦前と戦後を分け隔てうる明確な分水嶺は見つけにくい。政治史的に言えば、大戦の終焉と国際連合の設立、そして冷戦の勃発と、戦前と戦後を画する出来事はいくつか存在する。学問としての国際政治のあり方自体をみても、戦後登場したモーゲンソーの『国際政治』が明確な自律性と科学的性格を宣言するに及んで、戦前と戦後での転換を示唆することになった。にもかかわらず、国際的営みにおける自己と他者（環境）をめぐって、構図はなんら変化していないかのように思われる。それは結局、国際政治におけるアイデンティティをめぐる問題に終着することになる。近代国際政治において、自己とはなにか。世界とはなにか。それには、丸山がかつて行った研究と、同じタイトルとはなりえても全く異なる分析が新しく必要となるだろう。すなわち、スーパーナショナリズム「超国家主義の論理と心理」である。

参考文献

- Bharucha, Rustom. 2009. *Another Asia: Rabindranath Tagore & Okakura Tenshin* (Delhi: Oxford University Press).
- Bull, Hedley. 1966=2000. 'The Grotian Conception of International Society', in Andrew Hurrell and Kai Alderson (eds.) *Hedley Bull on International Society* (London: Palgrave).

- and Adam Watson (eds.). 1984. *The Expansion of International Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Dunne, Tim. 1998. *Inventing International Society: A History of the English School* (London: Macmillan).
- Goto-Jones, Christopher. 2005. *Political Philosophy in Japan: Nishida, the Kyoto School and Co-Prosperity* (London: Routledge).
- (ed.). 2007. *Re-Politicizing the Kyoto School as Philosophy* (London: Routledge).
- 濱下武志『朝貢システムと近代アジア』(岩波書店、1997年)。
- Ikeda, Josuke. 2011. 'The "Westfailure" Problem in International Relations Theory', in Shiro Sato, Josuke Ikeda, Ching-Chang Chen and Young-Chul Cho, *Re-examination of 'Non-Western' International Relations Theories* (Kyoto Working Papers on Area Studies, 118), (Kyoto: Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University), pp. 12-42.
- 稲垣守克『国連と世界連邦』(日本学士会、1964年)。
- 神川彦松『国際連盟政策論』『神川彦松全集第1巻』(勁草書房、1966年)所収。
- 川田侃『帝国主義と権力政治』(東京大学出版会、1963年)。
- 高山岩男『国際的中立の研究』(原書房、1968年)。
- Ling, L.H.M. 2013. *The Dao of World Politics: Towards a Post-Westphalian, Worldist International Relations* (New York: Routledge).
- マイネッケ、フリードリッヒ(矢田俊隆訳)『世界市民主義と国民国家—ドイツ国民国家発生の研究』(岩波書店、1968年)。
- 丸山真男「科学としての政治学」『政治の世界』(岩波文庫、2014年)所収。
- Okagaki, Tomoko. 2013. *The Logic of Conformity: Japan's Entry into International Society* (Toronto: University of Toronto Press).
- リーヴス・エメリー(稲垣守克訳)『平和の解剖』(毎日新聞社、1946年)。
- 蠟山政道『日本における近代政治学の発達』(ペリかん社、1968年。初版は1949年刊行)。
- .「討論 日本における政治学の過去と将来」蠟山『前掲書』所収、316-383頁(原典は1950年の『年報政治学』に掲載)。
- 酒井哲哉『近代日本の国際秩序論』(岩波書店、2006年)。
- Schmidt, Brian. 1997. *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations* (New York: City University of New York Press).
- Shih, Chih-yu. 2013. *Civilization, Nation and Modernity in East Asia* (London: Routledge).
- Shimizu, Kosuke. 2011. 'Nishida Kitaro and Japan's Interwar Foreign Policy: War Involvement and Cultural Political Discourse', *International Relations of the Asia-Pacific*, 11(1), pp. 157-183.
- 高田保馬『社会学原理』(岩波書店、1919年)。
- .『民族論』(岩波書店、1942年)。
- .『世界社会論』(中外出版、1949年)。
- .『社会学概論(改訂版)』(岩波書店、1949年)(初版は1929年)。
- 田中耕太郎『世界法の理論』全3巻(岩波書店、1933年)。
- 谷川徹三『世界連邦の構想』(講談社現代新書版、1977年)。
- 田畑茂二郎「国際法受範者としての国家と個人(一)~(四)」『国際法外交雑誌』38-4、38-5、38-6、38-7号、1939年。
- .「外交的保護の機能変化(一)(二)」『法学論叢』52-4、53-1.2号、1946-1947年。

- .「国際法におけるにおける国家と個人の関係の変化について」『国際法外交雑誌』46-2、1947年。
- .「世界連邦と現代国家」『国際法・国際関係の諸問題』（有信堂、1955年）所収。（初版は1954年）。
- .「世界連邦論の現代的意義」『国際政治』1号、1957年。
- .『国家平等観念の転換』（秋田屋、1946年）。
- .『世界人権宣言（アテネ文庫）』（弘文堂、1951年）。
- .『人権と国際法（法律学体系 法学理論篇156）』（日本評論社、1952年）。
- .『世界政府の思想（岩波新書青版39）』（岩波書店、1957年）。
- .『国際化時代の人権問題』（岩波書店、1988年）。
- 田岡良一『永世中立と日本の安全保障』（有斐閣、1950年）。
- 横田喜三郎『国際法の法の本質』（岩波書店、1944年）。
- .『国際連合の研究』（銀座出版社、1946年）。
- .『世界国家の問題』（同友社、1948年）。
- .「国際組織法の理論」同『国際法の基礎理論』（有斐閣、1949年）所収。

セキュリティゼーション・ディレンマ

—保護する責任 (R2P) 概念の変遷と超国家権力の具現化をめぐって⁽¹⁾

高澤 洋志

コスモポリタニズムの理念を、安易に国家にゆだねることは許されない。なぜならば、国家というものは、拡大しているコスモポリタニ的な行為のチャンスを、自分自身のヘゲモニーの強化のため、そして監視国家を超国家的につくり上げるために利用しているからである。(ベック 2010, p. 7)

はじめに

上記の一節は、リスク社会論で著名なウルリッヒ・ベックが2002年8月末に記したものである。当時はアメリカの「帝国」化が各方面から注目を集めていた時期であり、監視国家を超国家的につくり上げようとしている国家とは、第一義的にアメリカを指している。彼の洞察は10余年経ってなお、真摯に受け止めるべき警告と言えるが、他方で、「アメリカ＝帝国＝超国家的な監視国家」によるヘゲモニーの強化という単純な視座では、現に生じている複雑な展開を十分に描き出すことはできない。なぜなら、近年、特定の国家だけでなく国際機関や市民社会も加わった「グローバルな監視体制」が徐々に構築されつつあり、その体制においては一国あるいは少数の主体がヘゲモニーを握るのではなく、ネットワーク化された行為主体・組織・装置を通じて、ある種の超国家的な権力、いわば「規律・ネットワーク型の超国家権力」(以下、sP [DN] と略記)⁽²⁾が発揮されるからである。

(1) 本稿は平成25-26年度科学研究費助成事業特別研究員奨励費(課題番号13J07911)の研究成果の一部である。また、本稿は2014年度日本政治学会研究大会での報告を発展させたものである。同報告に際し、太田宏先生、芝崎厚士先生、高橋良輔先生、大庭弘継先生、伊藤丈人先生、そしてご来聴の方々から鋭く有益なご指摘をいただいた。記して感謝申し上げたい。なお、上記報告を発展させたもう一つの論文(高澤2015)も、本稿と同様、セキュリティゼーションの2つの議論を保護する責任(R2P)概念の変遷と重ね合わせて考察している。ただし、同論文が「時間構造」を研究の焦点としているのに対し、本稿は「権力」に着目している。両稿は同一の事象を異なる理論的関心から分析しており、いわば相補関係にある。

(2) 本稿のキーワードとなる「規律・ネットワーク型の超国家権力」「緊急権・集権型の超国家権力」「発話行為論的セキュリティゼーション」「社会学的セキュリティゼーション」は、以下のように略記する。

本稿の目的はこの監視体制と sP [DN] が具現化される過程を明らかにし、同権力およびその具体化の過程に付随する問題を考察することである。そのため、本書に収められた他の論考のように、将来的に実体化され得る超国家的な国際機構や制度を考察対象とするのではなく、主権国家という「権力容器」(ギデンズ 1999, p.142) の境界を越えて発動される、あるいは作用する超国家権力に着目する。3節で詳述するが、本稿が特に注目する規律・ネットワーク型の超国家権力とは、特定の主体によって集権的に行使されるのではなく、中心のない分散的かつ多種多様な権力装置のネットワークを通して作用する権力である。そして、ある時点で他者に一定の行動をとらせる強制力ではなく、他者が自発的に一定の行動をとるように馴致していく持続的な影響力である。本稿は、このような権力装置のネットワークとして構築されつつあるグローバルな監視体制とそれに付随する sP [DN]、さらに、権力の制御困難な肥大化、国家の序列化、介入／被介入関係の固定化といった諸問題を指摘し、我々が直面せざるを得ないディレンマを可視化する。

具体的には、本稿は「保護する責任 (responsibility to protect: R2P)」概念の変遷を事例とする。2001年に「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が提起して以来、同概念の内容や含意は大きな論争となっているが、その核心は「国家および国際社会が重大な人道危機から人々を保護する責任を負う」という理念にある。世界サミット成果文書 (UN 2005, paras.138-140) に記されているように、①保護する責任は第一に各々の国家が負い、②国際社会は各国が責任を果たせるよう支援し、③国家当局が責任を果たせない場合、国際社会が国連憲章に則って対処するという3点には、現在、一般的な合意ができています。また、本稿は、R2P概念を梃子に超国家権力が具現化される論理を明らかにするため、冷戦後の安全保障研究に大きく寄与した「セキュリティゼーション」の議論を手掛かりとする。最終的には、セキュリティゼーションの2つの議論をR2P概念の変遷と重ね合わせることで、2つのセキュリティゼーションの間に生じるディレンマ (およびパラドックス) を浮かび上がらせる。

本稿は次のように議論を進める。まず1節で、問題の所在を明らかにするため、ジェノサイド等の人道危機が国際的に取り組むべき課題として浮上し、その対処策としてR2P概念が提起されたことを確認する。また、本稿の理論的視座を示すため、国際政治学におけるセキュリティゼーションの議論を概説する。2節では、ICISSの定式化したR2P概念が当初、発話行為論的セキュリティゼーション (以下、S [A] と略記) と同一の論理構造を有していた点を確認し、その定式化がいかなる内容と限界を抱えていたかを明らかにする。次に3節で、ICISSの定式化の限界を迂回するために潘基文国連事務総長が提示した新たな定式化を概説する。潘基文の

-
- ・規律・ネットワーク型の超国家権力 = sP [DN] (Disciplinary-Networked supranational Power)
 - ・緊急権・集権型の超国家権力 = sP [EC] (Emergent-Centralized supranational Power)
 - ・発話行為論的セキュリティゼーション = S [A] (Securitization from a Speech-Act perspective)
 - ・社会的セキュリティゼーション = S [S] (Securitization from a Sociological perspective)

定式化は社会学的セキュリティゼーション（以下、S [S] と略記）と合流し、グローバルな監視体制の構築およびsP [DN] の具現化を促している。最後に4節で、本稿の議論を整理する。sP [DN] が新たな問題を生み出すことを考察した後、S [A] とS [S] の間にディレンマ（およびパラドックス）が生じることを指摘する。

1 問題の所在と理論的視座

1) 冷戦終結後の人道危機とR2P概念

冷戦終結後、東西に分かれた2つの世界という認識枠組みが取り払われ、1つの世界をめぐる新たな構想や期待、懸念、課題が盛んに議論された。例えば、1990年代前半には、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領が「新世界秩序」を提唱し、プトロス＝ガリ国連事務総長が「平和への課題」報告書を発表した。加えて、グローバル・ガヴァナンスや「人間の安全保障」といった新たな視座が提示され、国際社会が抱える諸課題を国家や国際機関が協動的に解決し得るという期待が高まった。また、グローバル化が加速し、90年代以降、「グローバル」や「コスモポリタン」という形容詞が至る所で使われるようになった。

このコスモポリタンな国境を越える共属意識の高まりを示すのが、人道危機に対する国際的な取り組みである。国際社会は冷戦如何にかかわらず、主権平等と内政不干渉を原則としてきた。国連憲章2条7項は、ある国の国内管轄事項に対し、原則として、国連や他国は干渉する権限を持たないと規定している。そのため、特に冷戦中は、主権国家の国境内で生じる人道危機が、国際的に取り組むべき課題となることはほとんどなかった。例えば、同条項は、安全保障理事会（安保理）の決定に基づく例外的な介入（憲章第7章下の強制措置）を認めているが、冷戦中に強制措置が認可された事例は3か国に限られ、その目的は紛争の解決や人種差別の撤廃であった⁽³⁾。しかし、冷戦終結後は1992年のソマリアを皮切りに、90年代だけでも旧ユーゴ、ルワンダ、ハイチ、コソヴォ、東チモール等において現に生じている人道危機を解決するための強制措置が認可されている⁽⁴⁾。無論このような変化はコスモポリタンな意識の高まりだけでは説明できないが、少なくとも、冷戦の終結や意識の変化と並行して、90年代以降、一国内で生じる人道危機が国際的に取り組むべき課題として認識されるようになったと言える。

ところが、国際的な取り組みへの期待が高まる一方、国際社会は常に有効な対処策を取れたわけではなかった。なぜなら、人道危機は、渦中にある国の政府が暴力行為に関与している場合が多いからである。つまり、現に生じている人道危機を解決するには、国際社会による強制

(3) 該当する安保理決議は、1948年の決議54（パレスチナ）、1966年の決議221等（南ローデシア）、1977年の決議418等（南アフリカ）。

(4) 強制措置の認可理由が90年代に変化した点については、大沼1998, pp.111-115等を参照。

的な武力介入という、実行困難かつ論争的な手段を検討せざるを得ない。実際、ルワンダやスレブレニツァでは強制的な介入を躊躇したために大量虐殺を防ぐことができなかった。反対に、コソヴォでは大量虐殺を防ぐために武力行使が主張されたが、安保理で決議を採択できず、安保理の授權なしに、国際法上、違法な介入が敢行された⁽⁵⁾。人道危機に対する認識の変化にもかかわらず、依然として、主権国家を基本的構成要素とする国際社会の分権的な構造は変わらず、その帰結として、各国および国際機関の協力を強化し、いわば超国家的に人道危機を解決するという意思と能力も不十分なままであったのである⁽⁶⁾。

このような主権と介入のディレンマを乗り越えるために提示されたのが、R2P概念であった。2001年に同概念を提示したICISSは、アナン国連事務総長の問題提起に応えることを目的としていた。彼はコソヴォ紛争後、主権概念を「国家主権」ではなく「個人の主権（人権および基本的自由）」を中心とした理解に刷新するとともに、介入が普遍的かつ正当な原則に基づいて実行される必要があると主張したのである（Annan 1999, p. 44）。つまり、R2P概念の当初の目的は、内政不干渉原則と結びつく国家主権概念の理解を刷新することと、国際社会が人道危機に介入する際に合法性と正当性を確保するための原則を提示することであった（ICISS 2001, pp. 11-18）。次節で詳述するが、前者は国際社会の分権的な構造の再考、後者は国際社会の意思と能力の向上に関わっている。

2) セキュリティの射程の拡張とセキュリティゼーション

本稿におけるセキュリティゼーションとは、政治学や社会学で安全保障化あるいは安全保障問題化として扱われる過程および現象を指す。セキュリティゼーションを社会的傾向という広く抽象的な意味で捉えれば、「社会が自由よりも安全・安心の増進へと傾斜していくこと」と言える。社会学者のジグムント・バウマンは、著作で繰り返し、自由と安全のトレードオフに言及している。「安心の増進はつねに自由の犠牲を求めし、自由は安心を犠牲にすることによってしか拡張されない」のである（バウマン2008, p. 31）。他方、セキュリティゼーションをより限定的・具体的な意味で捉えるならば、「以前は安全保障上の問題として扱われていなかった特定の 이슈が、安全保障上の問題として扱われるようになること」と言える。近年、国際政治学でセキュリティゼーションへの関心が高まっているが、議論の中心となっているのはこの限定的な過程・現象である。つまりセキュリティゼーションとは「社会環境の安全保障化」や「個別 이슈の安全保障問題化」を指すが、本稿の最後で触れるように、両者は共振的に国内／国際社会の安全保障化を促している。

(5) コソヴォに関する独立国際委員会は、NATOによる武力介入を「違法だが正当 (illegal but legitimate)」であったと評価した（IICK 2000）。

(6) 人道危機に対処する意思と能力の欠如の問題については、例えばChalk *et al* 2010、パワー 2010を参照。

現代社会が自由より安全・安心の増進へと傾斜しているという点は、社会学における監視研究等で盛んに議論されている。デイヴィッド・ライアンによれば、現在、グローバルな監視体制が大規模に発展してきているが、その背景となっているのは、リスクの管理を重視する「安全国家の発達」と、9・11直後から強まってきた「緊急事態（例外状況）のルーティン化」である（ライアン2011, p. 190）。また、彼はパウマンとの対話（パウマン／ライアン2013）を通して、現代における監視技術の発達やその実態、社会における監視の浸透やその帰結としての監視社会化等を批判的に検討している。このような安全保障化は、3節以降で触れる、人道危機に対処するためのグローバルな監視体制の構築という文脈と重なってくるが、以下では、差し当たり、国際政治学の議論を参考に考察を進めていく。

国際政治上、セキュリティゼーションが注目されるようになった大きな理由は、セキュリティという語の適用範囲が拡張したことにある。かつては、安全保障研究の主要な関心は国家間の軍事戦略や外交政策等、比較的狭い領域に限定され、追求すべきセキュリティとは第一義的に国家の安全であると理解されていた。しかし、冷戦終結とともに、セキュリティの範囲は急拡大した。安全保障上の問題となり得るイシューは軍事・外交から経済、人権、環境分野に及び、多様な行為主体が安全の確保に参画するようになった⁽⁷⁾。1994年に提起された「人間の安全保障」概念は、セキュリティの射程の拡張にいわばお墨付きを与え、人権や人道上のイシューが安全保障問題として扱われ易くなる社会環境を醸成した。ただし、このような拡張はセキュリティの射程の限界をどこに定めるべきかという論争も呼んだ。そこで、あるイシューが安全保障上の問題となり、他がそうならない理由を説明する「セキュリティの内在的な論理（the logic of security itself）」を示すため、セキュリティゼーションという分析視角が提示されたのである（Buzan *et al* 1998, pp. 4-5）。

この分析視角を提示したのはオースティンの発話行為論（オースティン1978）を応用したオーレ・ヴェーヴァー等である（Wæver 1995; Buzan *et al* 1998）。オースティンによれば、約束や警告、宣言等の発話は一定の効力を持つ行為の遂行でもある。例えば、聖職者がある2人の結婚を宣言することは、結婚を実現する行為でもある。これを敷衍すれば、セキュリティゼーションとは「あるイシューを安全保障上の脅威として提示することで、それが実存的な脅威と認識され、安全保障問題として対処されるようになる過程」と言える。もちろん、ヴェーヴァー等は発話行為という短期的な局面のみを議論しているわけではないが、もう1つのセキュリティゼーションの議論と対比する際、この短期的な分析視角が特徴的である。そこで本稿は、主として発話行為論に依拠する分析が適切な、安全保障問題化の過程および現象を「発話行為論的セキュリティゼーション」（S [A]）と呼ぶ。

ヴェーヴァー等の議論への関心が高まると、その分析射程を批判的に拡張する試みもなされるようになった。例えば、ディディエ・ビーゴ（Bigo 2002）やティエリ・バルザック（Balzacq

(7) 冷戦終結後のセキュリティの射程の拡大については、例えば浦野2003を参照。

2011) は、ブルデュのハビトゥス論 (ブルデュ 2001) やフーコーの統治性および安全装置 (*dispositif*) に関する議論 (フーコー 2007) を援用し、社会学的な視座に依拠した議論を展開している。バルザック等によれば、発話行為による脅威の現実化という局面だけでなく、様々な主体間の言語的または非言語的な実践・相互行為を通じて脅威が社会的に共有されていく過程や、その脅威に対処するための政策や実践がルーティン化し、制度や官僚組織が整備され、それらが徐々に統治技術に取り込まれていく過程を見逃してはならない。つまり、ある 이슈が社会的な相互行為を経て安全保障問題として認識され、その問題への対処が制度化・習慣化し、社会へ浸透していく中長期的な過程が、ヴェーヴァー等の視野からは外れてしまうのである⁽⁸⁾。このような安全保障問題化の中長期的過程および現象を、本稿では「社会学的セキュリティゼーション」(S [S]) と呼ぶ。

本稿は、上述のセキュリティゼーションの過程および論理を通して、いかなる超国家権力が具現化されつつあるかを考察する。以下で論ずるように、R2P 概念の変遷は人道危機への国際的な対処が S [A] から S [S] の論理へ移行し、その帰結として国際社会環境の安全保障化という広い意味でのセキュリティゼーションに接続していく方向性を示している。

2 人道危機への伝統的な対処策とその限界

1) ICISS の R2P 概念と発話行為論的セキュリティゼーション (S [A])

R2P 概念は、国際社会が人道危機に対処するため、どのように強制的な介入を正当化し得るかという問いを発端としていた。本節では、ICISS が定式化した R2P 概念と S [A] が同一の論理構造を有していることを確認した上で、その定式化が人道危機への対処策としていかなる超国家権力を具現化しようとしていたのか、そして、その対処策にいかなる限界があったのかを考察する。まずは S [A] の論理構造を概観しよう。

ヴェーヴァー等によれば、セキュリティゼーションとは発話行為によって安全保障上の問題でなかった 이슈を安全保障上の問題にする自己言及的な実践である。そして、ある 이슈が安全保障問題化されるということは、その 이슈が実存的な脅威として提示され、通常の政治手続きの限界を超えた緊急措置が正当化されることである (Buzan *et al* 1998, pp. 23-24)。彼らは、既存の規則の枠内で実践される通常の政治とその枠を越えた例外的な措置が許される緊急事態の政治 (panic politics) (Buzan *et al* 1998, p. 34) を対置し、セキュリティゼーションとは前者から後者への移行だと論じている。換言すれば、S [A] の論理構造の特徴は、通常

(8) 一般的に、ヴェーヴァー等はコペンハーゲン学派、ビーゴ等はパリ学派と呼ばれている。両者の相違に関しては、例えば Bigo 2008 を参照。

の政治／緊急事態の政治という二項図式、一方から他方へ移行する局面への着目⁽⁹⁾、例外的状況を広い意味での政治の一部に位置づける点にある。S [A] の典型例は国連憲章7章下の安保理による決定である。安保理はあるイシューを「平和と安全に対する脅威」と認定することで、例外的に加盟国の主権に付随する権利を停止し、内政不干渉という通常の規則に縛られない例外的な措置を認可することができる (Buzan *et al* 1998, p. 149)。つまり、安保理の発話行為によって、国家主権と内政不干渉原則に基づく通常の政治から、介入という例外措置も容認される緊急事態の政治へと移行し得るのである。

そして、「安保理の決定」を中核に論理を組み立てているのがICISSの定式化したR2P概念である。ICISSは国家主権概念の再考と、介入を正当化する原則の提示を目的としていたが、同時に、介入（決定）の最適な主体である安保理をよりよく機能させることも意図していた (ICISS 2001, p. 49)。ICISSによれば、R2Pには3つの段階、すなわち、人道危機を未然に「予防」する責任、人道危機に「対応」する責任、対応後に「再建」する責任がある。また、対応に含まれる武力介入を「例外的な非常手段」とし、R2Pの最も重要な側面は予防で、予防措置を尽くす前に介入を検討すべきではないとしている (ICISS 2001, pp. xi-xii)。ただし、ICISSは予防を重視すると述べる一方で、「R2Pは何よりも対応する責任を意味する」 (ICISS 2001, p. 29) と明言しており、武力介入の決定に関する諸原則⁽¹⁰⁾を提示して、安保理の役割と権限を再確認することに力点を置いている (ICISS 2001, pp. xii-xiii)。要するに、ICISSの定式化とは、通常の政治の枠内にある予防措置を重視するが、予防が失敗した場合、安保理の決定を経て武力介入という例外措置に移行するという通常／例外の二項図式である (図1)。さらに、予防から対応に移行する局面に最大の関心がある点も、S [A] と合致している⁽¹¹⁾。

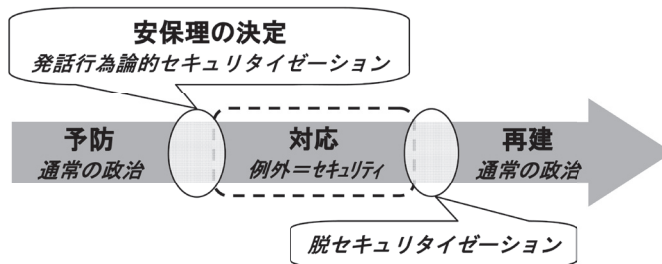


図1 ICISSの定式化とS [A] の論理構造

(9) ヴェーヴァー等は、例外的な政治の領域から通常の政治の領域への移行にも関心を寄せ、これを脱セキュリティゼーション (de-securitization) と呼んでいる (Buzan *et al* 1998, p. 4)。

(10) ICISSは武力介入の決定に関する諸原則として、正当な理由 (just cause threshold)、4つの事前に考慮すべき原則 (precautionary principles)、正しい権威 (right authority) を提示している。

(11) S [A] に着目したR2P研究として、例えばStamnes 2009がある。

2) 緊急権・集権型の超国家権力 (sP [EC]) の活性化—伝統的な対処策とその限界

では、ICISSの定式化したR2P概念は、いかなる方策で人道危機に対処しようとするものだったのか。正確に言えば、S [A] に基づく対処策は、人道危機の解決を妨げる「国際社会の分権的な構造」と「意思と能力の欠如」をどのように克服しようとするものなのか。

まず、国際社会の分権的な構造に関して、ICISSの試みは次のように要約できる。前述の通り、90年代に人道危機に対する意識や社会環境の変化があったが、依然として、介入は国家主権と相反するという考えが一般的であった。そこで、ICISSは両者を論理的に接続するため、主権の本質は支配 (control) ではなく責任 (responsibility) にあると捉え直した (ICISS 2001, p. 13)。そして、国家に責任を果たす意思または能力がない場合、主権は停止され、前記の諸原則に則ることで介入も正当化されると論じたのである (ICISS 2001, pp. 17, 44, 49)。その後、世界サミットでR2Pが合意され、論理上、国家が責任を果たしていない場合、国際社会は内政不干渉原則を乗り越え、強制的に介入することも可能となった。つまり、ICISSは、国家主権が尊重・保全されるためには、一定の条件を満たす必要があると再解釈することで、国際社会の分権的な構造を修正し、条件が満たされない場合、国家主権を超える超国家権力を発動し得るという論理を提示したのである。

ICISSの論理 (S [A] の論理) において、人道危機の解決のために必要な超国家権力とは、内政不干渉原則という規則 (通常政治) を超えた強制的な武力介入 (例外的な措置) を決定・実行し得る「緊急権・集権型の超国家権力」(sP [EC]) である。ただし、この超国家権力は、国連憲章が既に安保理に付与している。つまり、ICISSによる主権概念の再解釈とは、人道危機時の介入を容易にするため、安保理の権限に対する構造的な制約を緩和することであった。ICISSは国際社会の構造に修正を施し、これまで十分に機能してこなかった既存の超国家権力の発動を容易化すること、換言すれば、国際社会における伝統的な対処策を活性化することを意図していたのである。

もちろん、主権概念の再解釈は超国家権力を発動するための地均しにすぎず、人道危機に対処するには国際社会の「意思と能力の欠如」の問題も克服しなければならない。この点に関し、ICISSは武力介入の決定に関する諸原則を提示することで、国際社会および安保理が、いつ、どのように介入すべきかを (ある程度) 客観的に判断できるようにしようとした。また、ICISSは、安保理が人道危機への対応を採決する場合、常任理事国は拒否権の行使を自制すべきだとし、拒否権行使に関する行動規範 (code of conduct) の採用を提案している (ICISS 2001, pp. xiii, 51)。つまり、ICISSは、介入に関する意思決定をルール化 (諸原則および行動規範を採用) することで、安保理の権限に対する手続き的な障害を減らし、国際社会および安保理の意思を高めようとしたのである。

しかし、ICISSの提示した対処策は、人道危機の解決を妨げる原因を根本的に克服するものではなかった。R2P概念は9・11直後に提示され、当初から論争を呼んだが、その後、イラク

戦争の影響もあり、同概念への懐疑が強まっていった⁽¹²⁾。結果的に、世界サミットにおいてR2Pが合意されたという点で主権概念の再解釈には一定の成果があったが、介入のルール化は全く進展しなかった（UN 2005, paras. 138-139）。ここに伝統的な対処策の限界が表れている。sP [EC] で人道危機に対処するには安保理の意思が不可欠であり、安保理の意思決定のルール化・容易化が目指されたが、ルール化を実現するには、そもそも国際社会および各国に積極的な介入の意思がなければならない。実際、ダルフール（スーダン）では、2004年にジェノサイド行為の存在が認められたが、世界サミット後も国際社会が強制的な介入に踏み切ることはなかった⁽¹³⁾。

さらに、人道危機への「対応」を中心とする伝統的な対処策にはより深刻な限界がある。着目すべきは、強制的な対応が検討されるのは、国家が人々の保護に「明らかに失敗している場合」で（UN 2005, para. 139）、通常、安保理の意思決定が問題になる時点で既に人道危機が発生し、進行していることである。そのため、第一に、たとえ武力介入を決定しようと、人道危機から人々を保護するというR2P概念の根本的な目的は不十分にしか達成できない。第二に、介入は元々困難な手段だが、時機を逸する程、困難さが増すことを覚悟しなければならない。その結果、介入を実行するには国際社会のより強固な意志と能力が必要となり、実際には介入の可能性が低下していくと考えられる（例えば、2011年以降のシリア）。第三に、人道危機が進行してしまった場合、介入によって人道危機を止めても、再度、社会が不安定化する可能性は高い。なぜなら、人道危機に関与した政権を残そうと、体制転換（レジーム・チェンジ）をしようと、社会的安定の基盤である政権の統治能力と人々の政権への信頼は脆弱化せざるを得ないからである（例えば、2011年以降のリビア）⁽¹⁴⁾。

以上、伝統的な対処策の根本的な限界とは、意思の欠如の問題から脱し得ないこと、さらに、介入を正当化し得る場合でも、その時点で既にR2Pの目的は大きく損なわれ、介入の意思をむしろ低下させる圧力が加わるということである。ヴェーヴァー等がいみじくも指摘するように、セキュリティは本来望ましくない非常手段を用いるという意味で、通常の政治の失敗である（Buzan *et al* 1998, p. 29）。つまり、人道危機への対応は予防の失敗である。ならば、彼らが論ずるように、ルーティン化された手続きに基づいて、通常の政治（予防）の枠内で対処する「脱セキュリティゼーション（de-securitization）」の方が望ましいのだろうか（Buzan *et al* 1998, p. 29）。次節では、2001年以降のR2P概念の変遷を確認し、新たな対処策がいかなる超国家権力と問題を生み出す可能性があるのか検討する。

(12) 2005年の世界サミットまでの論争状況については、Bellamy 2009, pp. 66-97等を参照。

(13) 紛争の始まった2003年から和平合意が調印された2006年の間に、少なくとも20万人の命が失われたと言われている。ダルフール危機への国際社会の対応については、例えばTotten 2009を参照。

(14) R2P概念の予防の側面を重視する立場からも同様の指摘がある。例えばWoocher 2012, pp. 22-23参照。また、本稿では扱えないが、武力介入（sP [EC]）に内在する問題として、動機の混在、反実仮想、付随被害、再建段階への移行や出口戦略、一貫性の欠如等が指摘されている（Paris 2014）。

3 人道危機への新たな対処策とそれによる迂回

1) 潘基文のR2P概念と社会学的セキュリティ化 (S [S])

前述の通り、世界サミットではICISSの提案を大きく削ぎ落とした内容が合意されたが、とりわけ重要なのは、R2P概念の重心が「対応」から「予防」へ移されたことである。世界サミット成果文書がこの変遷を明示している。まず、R2Pの第一の責任主体は国家であることを強調し、国家に国際的な支援（予防のためのガバナンス支援や開発支援等）を提供すると表明している点、次に、予防から対応への移行に関するルールが削除された点、最後に、介入後を想起させる「再建」が言及されていない点である（UN 2005, paras. 138-140）。ICISSがR2Pの不可欠の一部とした再建は、「平和構築」という項目で別節に盛り込まれ、R2Pとは切り離された（UN 2005, paras. 97-105）。この予防中心の論理への転換に対する評価は様々だが（Bellamy 2009, pp. 91-92）、いずれにせよ、S [A] の焦点であった「予防から対応への移行局面」への関心は大きく削がれることになった。

潘基文によるR2P概念の定式化は、世界サミットの合意を基礎とし、上述の修正を反映している。最大の特徴は、ICISSが同概念を3段階に分けたのに対し、これを「3つの柱」に再構成したことである（Ban 2009, para. 10）。第一の柱は「国家の保護責任」で、各国が自国領域内の人々を保護する持続的な責任を意味する。第二の柱は「国際的な支援と能力構築」で、各国が責任を履行できるように支援する国際社会の責任である。同報告書によれば、第一の柱と第二の柱は人道危機の予防に関わる。第三の柱は「適時かつ断固とした対応」で、国家が責任を果たせない場合、国際社会が適切な時（timely）に断固とした方法で対応する責任である。第三の柱はICISSの定式化における対応とほぼ重なるが、武力介入に限定されず、平和的手段等の広範な手段を含む（Ban 2009, para. 10）。

この再定式化は、本稿にとって看過し得ない変化を伴っていた。潘基文によれば、第三の柱は適切な時に実施されるべきで、各々の状況に合わせて様々な手段を早期かつ柔軟に用いるべきである（Ban 2009, para. 10）。3つの柱はいつでも用い得るように用意されなければならない、早期かつ柔軟な対応の戦略において、ある柱から別の柱へ移行する定められた順序は存在しない（Ban 2009, para. 12）。つまり、各国は場所と時間に関係なく（everywhere and at all times）責任を負い、問題はR2Pがある状況に適用されるかどうかではなく、どの手段をどの時点で用いるのが最適かということである（Ban 2014b, para. 6）。結果的に、通常／例外の二項図式、予防から対応への移行局面への着目、介入を例外的な政治の領域に位置づけるという認識は希薄化し、S [A] の論理構造と合致しなくなっている。

むしろ、潘基文の定式化はS [S] の過程に合致していると言えよう。S [S] は、ある 이슈が社会的な相互行為を経て安全保障問題として認識されるとともに、その問題への対処がルー

ティン化・制度化し、社会へ浸透していく過程および現象である(本稿, pp. 161-162)。そのため、S [S] はS [A] とは対照的に、通常の政治における日々の官僚的な実践とともに進行する(Bigo 2008, p. 126)。S [S] の理論的基盤となっているのは、フーコーの「統治性 (governmentality)」論である。統治性とは、統治権力を発展させる傾向を指し、同権力は人口を主要な標的とし、政治経済学を知の主要な形式とし、安全装置を本質的な技術的道具とする諸制度・手続き・分析等の全体によって行使される(フーコー 2007, pp. 132-133)。また、統治性は良い国家秩序を維持し、国力を増強する諸手段の総体としての内政 (police) とともに発展してきたのであり(フーコー 2007, pp. 134-135, 389)、官僚組織と内政の発達がその中核をなしている。

本稿との関連で重要なのは、S [S] の進行が専門家の国境横断的ネットワーク、そのネットワークを活用したリスクの監視・管理 (policing)、そのための知識・技術・装置の発展に見出せることである (C.A.S.E. Collective 2006, pp. 457-459; Bigo 2008, pp. 126-128)。次項で触れるように、主に世界サミット後、人道危機への対処策として国連・国家・市民社会のネットワークからなるグローバルな早期警報体制の構築が重視されるようになってきている⁽¹⁵⁾。早期警報とは、人道危機の予防のために情報収集・分析を行い、人道危機の発生を未然に防ぐ、リスク監視装置である。また、人道危機が発生してしまった際には、早期かつ柔軟な対応をとるため、収集した情報と分析を意思決定者に提供する、リスク管理の基盤的装置でもある (Ban 2010, paras. 4-5, 10)。

2001年以降、R2P概念の重心が対応から予防へ移り、人道危機への対処も、安保理の決定を中心とする緊急事態の政治から、官僚的な組織・ネットワークを中心とする通常の政治へと傾いてきている。そして、リスクの監視・管理という観点から、予防と対応の区別は希薄化し、論理上は場所と時間に関係なく、早期かつ柔軟に対処し得る体制・技術・装置の構築が目指されている。その顕著な例が、上述の(そして次項で詳しく見る)早期警報体制である。つまり、潘基文の定式化は、人道危機への対処のルーティン化や制度化を促し、S [S] の進行と合致する方向性を表しているのである(図2)。

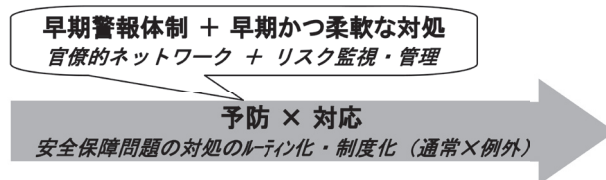


図2 潘基文の定式化とS [S] の論理構造

(15) R2P実現のために、早期警報体制の強化等が重視されるようになってきた経緯は、高澤2014を参照。

2) 早期警報とグローバルな監視体制の発展⁽¹⁶⁾

ICISSによるR2P概念の定式化から潘基文の再定式化への変遷は、結果的に人道危機への対処策を大きく転換するものであった。なぜなら、潘基文は人道危機の予防を中心とすることで、対応を中心とする伝統的な対処策の限界を迂回する方途を示しているからである。以下では、現に構築されつつあるグローバルな監視体制の一端を概観し、同体制に付随する「規律・ネットワーク型の超国家権力」(sP [DN])の特徴および作用を考察しよう。

R2P概念とS[S]の合流を例証する早期警報は、実際には、比較的早くから重要視されていた。国連は早期警報を任務の一端とするジェノサイド予防担当事務総長特別顧問 (Special Adviser on Prevention of Genocide: SAPG) とSAPGオフィスを2004年に新設し、世界サミット成果文書は早期警報の必要性和SAPGへの支援を明記している (UN 2005, paras. 138, 140)。2011年にはSAPGとR2P担当事務総長特別顧問 (Special Adviser on the Responsibility to Protect: SAR2P) の共同オフィスが設置され、早期警報装置が国連事務局という官僚機構に徐々に組み込まれつつある⁽¹⁷⁾。SAPG / SAR2P共同オフィスは、2009年に早期警報の「分析枠組み」を策定し、現在、2014年の改定版を基に情報収集・分析を行っている (OSAPG 2014)。また、2013年には国連の政治局やUNDP等が共同で危機管理センター (Operations and Crisis Centre) を設置し、情報収集・管理の効率化と早期警報・対応能力の強化が図られている (Ban 2014a, paras.18-20)。

このような早期警報体制の構築は国連事務局内で完結しているわけではなく、各国政府や非政府組織も含めた国境横断的なネットワークが発展している。とりわけ、アメリカ政府の取り組みと、ニューヨーク市立大学のR2Pグローバル研究所 (Global Centre for the Responsibility to Protect: GCR2P) によるイニシアティブは注目に値する。アメリカ政府は、2008年のジェノサイド防止タスクフォース報告書 (Genocide Prevention Task Force 2008) を端緒に独自の取り組みを進め、2012年には虐殺防止会議 (Atrocities Prevention Board: APB) を設置した。APBは国務省や国防省、国連代表部等の関連機関から次官補級以上を集めて政策評価を行うほか、人道危機が予見される際に早期に状況を把握して対応策を協議する枠組みである。また、GCR2Pは2010年にフォーカルポイント・イニシアティブを始動している。これは各国政府内にR2P担当官 (フォーカルポイント) を配置し、政府間のネットワークを構築することで、R2P実現のための分析や政府間協力を促進し、国際的な早期警報機能を強化する取り組みである。既に英米仏を含め、各地域から56か国およびEUが参加している⁽¹⁸⁾。

他にも、人道危機の監視・管理機能を果たしている国際的な組織や制度は数多く存在す

(16) 本稿の脚注等に記載したウェブサイトの情報は、全て2017年2月20日に確認したものである。

(17) SAPG / SAR2P共同オフィスのウェブサイト (<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>) 参照。

(18) GCR2Pのウェブサイト (http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points) 参照。アメリカやGCR2Pの取り組みは、潘基文の2013年のR2P報告書でも言及されている (Ban 2013, paras. 57-58)。

る⁽¹⁹⁾。例えば、上記イニシアティブ同様、公的機関と非政府組織が共同で運営している早期警報・監視制度として、西アフリカのECOWARN (ECOWAS Early Warning and Response Network) や Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (AIPR) による中南米大量虐殺予防ネットワーク (Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention) がある⁽²⁰⁾。また、人道危機が発生する可能性の高い国に的を絞り、継続的な監視と報告を行っている非政府組織として、International Crisis Group (ICG) や Genocide Watch 等は評価が高い⁽²¹⁾。さらに、早期警報や監視よりも長期的な視点から、世界各国の統治能力を指標化し、各国の自助努力を促す格付け装置として、世銀グループを母体とする *Worldwide Governance Indicators (WGI)* や、非政府組織による *Fragile State Index (FSI)* がある⁽²²⁾。

国連の早期警報体制を始め、上述の諸組織・制度・装置は、相互関係を公式に制度化しているわけではないが、人的・組織的・資金的な連携を通じて日常的に情報交換や相互行為を行い、全体としてグローバルかつ分散的な監視体制の構築・発展に寄与している⁽²³⁾。換言すれば、多様な監視体制や装置が地球規模で公式または非公式にネットワーク化されつつあるということである⁽²⁴⁾。

3) 規律・ネットワーク型の超国家権力 (sP [DN]) の動員 ——新たな対処策とそれによる迂回

上述のグローバルな監視体制に付随する超国家権力とはいかなる権力なのか。その特徴は「ネットワーク」と「規律」にある。前者から確認しよう。マニエル・カステルによれば、情報技術の発達は地理的制約のない相互行為や資本・情報等の共有を可能にし、これらの伝達

(19) 2006年当時、SAPG オフィスのコンサルタントとして早期警報体制の整備に関わっていた Woocher は、既存の公的および民間の早期警報システムを詳細にリスト化している (Woocher 2006)。

(20) それぞれ、次のウェブサイトを参照。ECOWARN, <http://www.ecowarn.org/Login.aspx>; AIPR, <http://www.auschwitzinstitute.org/latin-american-network-for-genocide-and-mass-atrocity-prevention/>。

(21) ICG は *Crisis Watch* (<https://www.crisisgroup.org/crisiswatch>)、Genocide Watch は *Countries at Risk* (<http://genocidewatch.net/alerts-2/new-alerts/>) をウェブ上で公開。

(22) *WGI*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; *FSI*, <http://ffp.statesindex.org/>。

(23) 筆者は2012年にニューヨーク、2014年に豪州でインタビュー調査を行った。ニューヨークではSAPG / SAR2P 共同オフィス、各国国連代表部、GCR2P等、豪州では同国外務省や Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect 等の関係者にインタビューを行った。

(24) 確かに、多くの組織がアメリカを拠点とし、同国政府と関わっているのは事実だが、それは同国が帝国化し、国際社会における支配権を確立しようとしている証拠ではなく、ネットワーク化した世界と超国家権力に最も適応した結果であろう。ネットワーク化した世界とパワーの関係については、例えばスローター 2009を参照。また、ネグリ／ハート 2003は、アメリカ自体は帝国ではなく、〈帝国〉というネットワーク化された権力形態および世界秩序の一部であると論じている (ただし、特別な地位と最も強いパワーを有す)。

(フロー)の反復と組織化を通じてネットワーク社会が形成される (Castells 2000, p. 442)。国家や国際制度、市民社会組織はいまやグローバルな権力・権威・利益のネットワークに組み込まれ、グローバルなネットワーク社会の結節点 (nodes) として機能するようになってきている (Castells 2010, pp. xxx, 356-357)。このような社会では、権力 (一定の行動を課す能力) は特定の組織や機構に集約されず、富・権力・情報・イメージのフローが形成するネットワークの内部に文化的コードとして拡散する (Castells 2010, pp. 424-425; 1999, pp. 367-368)。つまり、国家等は固有の権力を保持する機関ではなく、ネットワーク型の権力の伝達を通して影響力を行使するのである。sP[EC]が集権的で明示的な命令や強制力によって行使される一方、sP[DN]は分散的で暗示的な伝達や影響力を通じて作用すると言える。

情報技術が顕著に発達する前から、このような権力形態に着目していたのがフーコーの統治性論である。統治性の分析とは、「さまざまな同盟関係・交流・支点からなる〔権力の〕一大ネットワークを復元する」ことである (フーコー 2007, p. 145)。彼によれば、今日の権力関係全体は「主権」「規律」「統治」の3つの権力形態から構成されているが (フーコー 2007, p. 132)、本稿で着目すべきは、監視技術等が具現化する規律型の権力である。70～80年代に彼自身が論じた統治性は、主権と規律を取り込んだ統治権力の発展を意味していたが、近年、電子的な監視技術の発達によって規律権力の比重が高まっており⁽²⁵⁾、S [S] の分析においてもその重要性は増していると言える⁽²⁶⁾。

規律権力は、^{パノプティコン}一望監視施設が雛型とされるように、全てを可視化する一方で自らを不可視化し、永続的かつ遍在的な監視を通して行使される (フーコー 1977, p. 214)。同権力の目的は本来、個人の身体、時間、生の管理だが、その機能・作用はより広い理論的射程を有している。具体的には、監視、主体の形成、記述、配置、試験、処罰、アイデンティティの確定という諸技術が用いられる (中山2010, pp. 36-39)。まず、個人は常に監視されることで規律や規範に自発的に従うようになり、訓練によってそれらを内面化し、社会に適合した主体として形成される。また、自身の全てが記述・記録されることで主体は可視化され、個別化される。社会化・個別化された主体は、他の主体との関係の中で階層的に配置される。配置に利用されるのが試験で、各主体の能力や階級が決定され、基準に達しないと処罰が与えられる。処罰は恒常的に主体化を促す「小さく連続的な圧力」である。これらの諸技術を通して、主体は繰り返し自身の個別性と身元を確認され、アイデンティティが確立される。そして、個々人の全体的かつ恒常的な管理体制が整うのである。

以上は粗描だが、sP [DN] の作用を示している。グローバルな監視体制は国連やアメリカを含めた多種多様な結節点からなる分散的な権力装置である。また、人道危機に対応するよ

(25) 監視技術 (規律) の現代的な変容と統治性との関係については、ライアン2011, pp. 97-103等を参照。

(26) 近年、フーコーの統治性論を国際関係の分析に応用する研究が増加している。Neumann and Sending 2010, pp. 14-15によれば、現在の国際社会には自由を志向するリベラルな統治性と、規制を志向する非リベラルな統治性=取締り (police) が混在しているが、本稿が着目しているのは後者である。

り、そもそも危機が発生しないように種々のフローと技術を通して作用し、社会適合的な主体を形成する。無論このような予防が常に成功するとは限らないが、規律権力は早期に問題を発見し、小さな圧力で問題を収束可能にする。敷衍すれば、潘基文の新たな対処策は、各国を責任ある主体として形成し、その支援のために国際的な規律の諸技術を拡充するということである。権力の諸技術は一から創設する必要はなく、既存の技術を変容させながら発展するという意味で（フーコー 2007, pp. 11-12）、現在、R2P 概念を梃子に超国家権力が動員されつつあると言える⁽²⁷⁾。潘基文が対応を諸手段の一部と捉え直し、人道危機時に早期かつ柔軟に対応すべきだと主張しているのも、この動員の一環と理解できよう。

では、新たな対処策は伝統的な対処策の限界をいかに迂回し得るのか。まず、人道危機を未然に防ぐという点で、R2P 概念本来の目的をより望ましい水準で達成し得る。また、国際社会の意思の欠如も大部分、回避され得る。世界サミットで R2P 概念が合意されたように、少なくとも、人道危機が望ましくないことは一般的に了解されており、各国が責任ある主体として人道危機を予防するならば、国際社会の意思の欠如はほとんど問題にならない。他方、各国が十分に責任を果たさなくとも、監視体制が機能し、人道危機あるいはそのリスクに早期に対処できるならば、理論上、多くの場合、ルーティン化された官僚的な手段か、比較的小規模かつ負担の少ない処罰で問題を収束できるようになる。結果的に、国際社会の意思を低下させる「介入の困難さ」や「社会の不安定化」の問題は大幅に軽減され、むしろ小規模な介入が積極的に行われるようになる可能性すらあろう。

以上のように、潘基文の定式化した R2P 概念は S [S] と合流し、グローバルな監視体制の構築を促すものであった。そして、伝統的な対処策の限界を迂回し得る新たな対処策を提示していた。ただし、このことは新たな対処策に何も問題がないということの意味しない。上述の通り、S [S] とは規律を含む統治権力の発展であり、国際社会に浸透していく sP [DN] の影響を注視する必要がある。また、sP [EC] はあくまで迂回されるにすぎず、払拭されるわけではない。むしろ、規律のために、sP [EC] が積極的に利用される可能性もある。次節で、本稿のまとめとして、これらの問題を考察しよう。

4 新たな超国家権力の問題とセキュリティゼーション・ディレンマ

1) 新たな超国家権力 (sP [DN]) が具現化される過程——本稿の議論の整理

本稿の目的は、sP [DN] が具現化される過程と、同権力および過程に付随する問題を可視化することであり、そのために R2P 概念の変遷とセキュリティゼーションの議論を手掛かりと

(27) 潘基文は 2009 年の報告書に「早期警報」に関する文書を付し、新たな早期警報のネットワークを創設するのではなく、既存の諸制度に R2P 概念を組み込むことを主張している (Ban 2009, Annex paras. 1-4)。

した。以下では、まず、これまでの議論を整理し、sP [DN] が具現化される過程を再確認する。そして、sP [DN] からどのような問題が生じ得るかを考察した上で、S [S] およびsP [DN] が具現化される過程に、いかなるディレンマやパラドックスが付随するのかを明確にし、本稿の結論に代える。

R2P概念が提起されたのは、主権国家の領域内で生じる人道危機に国際的な対処策を講ずるためであった。冷戦終結後、国際社会の分権的な構造と意思・能力の欠如が人道危機の解決を妨げていることが再確認され、ICISSは主権概念を再解釈し、武力介入の意思決定をルール化することで、これらの障害を乗り越えようとした。ICISSの定式化したR2P概念の基盤は、人道危機を通常の政治を越えた緊急事態と見なし、例外的な措置で対処するという通常／例外の二項図式、また、いかに合理的かつ正当な手続きを経て、通常の政治の領域から例外（セキュリティ）の領域に移行できるかという問題認識であった。そのため、人道危機時に例外的に国家主権を乗り越えるsP [EC] を発動するという対処策が提示された。このような問題認識と対処策はS [A] の論理構造と合致する。

しかし、この対処策には限界があった。世界サミットで国家主権には責任が付随するという了解が得られ、国際社会の分権的な構造に部分的な修正が施されたが、介入のルール化は進展しなかった。なぜなら、そのルール化が各国（とりわけ安保理常任理事国）の意思に委ねられている以上、再び、意思の欠如の問題に直面せざるを得ないからである。さらに深刻な限界もあった。人道危機時の対応を中心とする対処策は、それを検討する時点で既に人道危機が発生してしまっているため、R2P概念本来の目的は大きく損なわれ、国際的な介入の意思を低下させる圧力も加わる。介入という非常手段は、いわば国際社会の失敗の証しである。このように、sP [EC] に頼る対処策は根本的な限界を抱えていた。

この限界を迂回する新たな対処策が、世界サミット後に前面化してきた。潘基文は、世界サミットの合意を基礎に、R2P概念の新たな定式化を提示した。重要なのは、通常の政治の枠内で人道危機を未然に防ぐという予防中心の対処策に転じた点である。現在、官僚的な組織とネットワークによってリスクの監視・管理をルーティン化・制度化することが重視され、グローバルな早期警報・監視体制の構築が促されている。そして、同体制に付随するのがsP [DN]である。sP [DN] はネットワーク化された諸組織・制度・装置および規律の諸技術によって、論理上、場所と時間に関係なく作用し、責任ある主体を形成する。その結果、予防と対応の区別は希薄化し、介入は予防＝規律のための一手段と捉え直される。このような潘基文の定式化はS [S] との合流を表している。

2) 規律・ネットワーク型の超国家権力 (sP [DN]) の問題

では、新たな対処策から生じ得るのはいかなる問題か。S [S] およびsP [DN] は、少なくとも3つの問題を孕んでいると考えられる。まず、同権力の不可視化／常態化／遍在化の問題

である。同権力は一望監視施設や「ビッグ・ブラザー」(オーウェル2009)が雛型とされる通り、実際の監視者や監視活動、情報源や伝達経路等が秘匿され、常に監視されていると感じさせる程、その作用が強まる。人道危機の予防等の場合、機密情報が扱われることも多く、なおさら監視活動の実態は開示されない。さらに、近年、ビッグ・ブラザーのような中央集権的な監視装置に加え、「リトル・シスター」と称される分散的な監視装置が注目されている(Castells 2010, pp. 340-344; 岡本2014, pp. 203-205)。これは、民間企業等が個別に集積した情報が公式または非公式にネットワーク化され、形成される監視装置の総称である。クレジットカードの取引記録やインターネットの通信記録等、現代社会は膨大なデータベースを構築しており、それらを統合すれば、あらゆる活動が可視化され得る。本稿との関連で重要なのは、この分散的な監視技術が社会の細部に浸透し、不透明化することで、規律権力の把握が益々困難になること、また、同権力の作用過程と民主的な政治過程が乖離し、アカウントビリティの確保や不正の告発が難しくなることである(バウマン/ライアン2013, pp. 12-19)。人道危機の監視体制においても同様の傾向は不可避であり、国家や国際機構の権力が強化される一方で、同権力が制御不能になる恐れがある⁽²⁸⁾。

2つ目の問題は、グローバルな監視体制による国家の格付け/序列化という政治的機能である。前節で例示したICGの監視・報告、WGIやFSIによる指標化・格付けは、一見、政治的に中立で、人道危機の予防および早期対応に有益だと思われる。しかし、これらは暗黙のうちに政治的機能を発揮し得る。なぜなら、類似の指標と格付けが繰り返し、複数の組織によって公表され、継続的な監視が行われることで、国家間の序列化と〈格付けの低い国=脆弱国家(fragile state)〉というアイデンティティの確立が促されるからである。そして、このような格付け/序列が世界的な共通理解となれば、階層的な国際秩序が醸成されるであろう(Löwenheim 2008)。例えば、近年、国際政治学では、新たな「文明の基準(standard of civilization)」に関心が寄せられている。人権や民主主義が非/文明国を分ける基準となり、R2Pはその基準の典型であると論ずる者もいる(Zhan 2014, p. 691)。敷衍すれば、sP [DN]は、〈R2P遵守(の見込み)=文明〉国と〈R2P不遵守(の見込み)=非文明〉国という階層構造を生み出す可能性がある。

最後に、「監獄の失敗はその運用の一部である」というフーコーの指摘(フーコー1977, p. 269)を検討しよう。事実として、監獄は犯罪者の矯正に失敗し、出所後に再犯を繰り返す非行者(delinquant)を生み出し続けてきた(フーコー1977, pp. 264-267)。では、なぜ監獄制度は存続してきたのか。フーコーによれば、非行は通常の違法行為(軽度の窃盗や日常的な法律違反等)と別種の、凶悪で特殊な犯罪行為を指し、非行者は恒常的な監視と取締りにより、

(28) 例えば、近年、テロ対策を口実にしたアメリカの違法な盗聴・監視活動が問題になっている(西谷他2014, p. 42)。また、国連の平和活動のアカウントビリティの欠陥はこれまで指摘されてきたが(Momirov 2012等)、実質的な政治的影響力を有す国連事務局の日常業務(早期警報も含む)に関しては、アカウントビリティの欠如を問題視する議論は過少である。事務局の政治的機能については、Smith 2006等を参照。

犯罪者集団の一員として社会の辺境に固定され、かつて身体刑が担っていた見せしめの効果を期待される（フーコー 1977, p. 276; 2000, pp. 358-360）。つまり、監獄は一般人／非行者という区別を固定し、目に見える権力行使を後者へ偏向させることで、違法行為の全体を管理する装置である（フーコー 1977, pp. 270-271）。さらに、監獄は監視・取締りを強化・永続化する道具でもある。非行者という範疇を可能とするのは警察による監視・警戒だが、翻って、社会全体の永続的な監視と取締りが可能となるのは、監獄が生み、社会へ釈放する非行者の存在を口実にしてである（フーコー 1977, p. 278）。要するに、監獄・警察は非行者の矯正と減少に失敗し続けることで、監視・警戒の手段・装置を拡張し、規律権力を行使し続けることができるのである。

以上から、sP [DN] が生む問題として、被／介入側という階層構造の固定化と、グローバルな監視体制の権力強化が考えられる。同体制は世界全体の人道危機の発生回数を減らし得るが、他方で、脆弱国家の脆弱性が完全に解消され、人道危機のリスクが皆無になる状況は考え難い。実際、ソマリアやスーダン、コンゴ民主共和国等の国々は、10年以上に亘って監視の目が向けられ、断続的に人道危機の危険が警告されてきた⁽²⁹⁾。また、冷戦後、国連は人道危機や紛争の対処に失敗し続け、改善策として徐々に平和活動の範囲と権限を拡張してきた。最近の例では、2009年のスリランカ内戦に関する事務総長「内部調査委員会」報告書が国連の対処は失敗だったと結論し、潘基文は同報告書を引き合いに早期警報・対応体制の強化等を主張している（IRP 2012; Ban 2014b, paras. 71, 77）。フーコーに沿うならば、グローバルな監視体制は人道危機のリスクを払拭せず、一定の範囲内で管理し、存続させることで、被／介入側という区別を固定化し、sP [DN] の強化を促す。また、ジェノサイド等の凶悪な犯罪行為を処罰するため、sP [EC] は規律の一手段として活用され得る。その帰結は、一部の国々への権力行使（監視および介入）の偏向とその構造化である。

3) セキュリティ・ディレンマの構図——結論に代えて

上述の通り、人道危機への伝統的な対処策が限界を抱える一方、新たな対処策にも固有の問題が付随していた。ここにセキュリティ・ディレンマが浮かび上がってくる⁽³⁰⁾。このディレンマは次のような三重の構図になっている。まず、人道危機への対処の失敗である S

(29) 例えば、2003年9月の創刊以来、ICGの *Crisis Watch* は、人道危機のリスクを監視するため、例示した国々の国内状況を（一時的な状況の改善もあったが）報告し続けている。*Crisis Watch* は脚注21参照。

(30) S [A] と S [S] は同程度に妥当な選択肢として二者択一を迫るというより、本来望ましくない S [A] を回避し、R2Pをより望ましい水準で達成しようとする方策が結果的に新たな問題を生み、S [A] を積極化する可能性もあるという意味で、「パラドックス」と言うべきかもしれない。国際政治学で一般的に「セキュリティ・ディレンマ」として議論される状況も、厳密には、「セキュリティ・パラドックス」と考えられる（Booth and Wheeler 2008, pp. 6-10）。本稿がディレンマという語を用いる理由は最後に触れる。

[A] / sP [EC] およびその限界を回避するためには、人道危機を予防する S [S] / sP [DN] の促進が必要となるが、後者は上述の諸問題を生み出す可能性がある【1】。ディレンマの発端は、通常の手続きによる対処がヴェーヴァー等の言う「脱セキュリタイゼーション」ではなく、いわば緊急事態のルーティン化という異なるセキュリタイゼーションの推進にすぎないという点にある。介入の必要がない状態を保つために予防措置を強化するということは、例外的な措置を通常政治の枠内に組み込み、規律権力の機能を強化することを意味し、上述の諸問題を尖鋭化させるだろう。

【1】 S [A] / sP [EC] (人道危機への対処の失敗) の回避 → S [S] / sP [DN] の促進
⇒ 諸問題 (権力の不可視化、国家の序列化、被/介入関係の固定化) の発生

次に、S [S] / sP [DN] の促進は、S [A] / sP [EC] を一定の範囲内で積極化する可能性がある【2】。なぜなら、グローバルな監視体制の強化が人道危機への早期かつ小規模な対応を可能にし、「意思の欠如」の問題を軽減する一方、S [S] / sP [DN] は人道危機のリスクを一定の範囲内で持続させ、管理することで、体制および権力の強化を促す傾向があるからである。換言すれば、R2Pを果たさない(と見込まれる)一部の国々に対して、sP [EC] を戦略的に行使することが容易になり、sP [DN] を強化する道具として利用することも可能になるのである。S [S] / sP [DN] の促進は、元々、S [A] / sP [EC] をできる限り回避し、不可避の場合にのみ、早期に対応することを意図していた。しかし、早期警報体制が強化されることで、人道危機のリスクがまだ小さい時点での介入が可能となり、むしろ sP [DC] の強化のために、sP [EC] の利用が積極化される可能性がある。

【2】 S [S] / sP [DN] の促進 (予防措置の強化) → S [A] / sP [EC] の積極化
⇒ 権力強化の悪循環 (sP [DN] 強化 → sP [EC] 積極化 → sP [DN] 強化)

上述の2つの分節【1】【2】を組み合わせることで、S [A] と S [S] がディレンマの関係にあり、そのディレンマの中で sP [EC] と sP [DN] が内在的な論理に従い、循環的かつ相乗的に権力を増幅させる過程が浮き彫りになる。さらに、グローバルな監視体制と sP [DN] が強化される程、権力の不可視化、国家の序列化、被/介入関係の固定化が進行し、超国家権力は益々、制御不可能になっていく。このような超国家権力の内在的かつ自己増強的な動きは、セキュリタイゼーションのパラドックスとも呼び得る過程である。当初、国境を越える共属意識の高まりから、超国家権力を活性化または動員することで、人道危機への適切な対処が可能になると期待された。しかし、世界中の人々の安全を求めて、セキュリタイゼーションに頼ろうとすれば、超国家権力の自己増強的な動きと制御の困難さのため、かえって不安が増幅していかざるを得ない。セキュリタイゼーションには、安全を拡大しようとするが故に不安になるという逆説が付き纏うのである。

これがセキュリタイゼーション・ディレンマの最後の分節である。すなわち、S [S] / sP [DN]

は、S [A] / sP [EC] を取り込みつつ、社会の細部に浸透していき、安全保障国家／国際社会化を促す【3】。セキュリティは本来、他の価値と相対的な関係にあり、基本的には有事（例外時）に前面化してくる価値である（遠藤2014, pp. 49-50）。しかし、S [S] / sP [DN] の浸透は国内および国際社会の安全保障化を促し、通常時にも自由等よりセキュリティを優越的な価値とする可能性がある。国際社会は元来セキュリティを優先しているとも考えられるが、本稿の言う安全保障化はより徹底的な過程である。なぜなら、S [S] は多様な行為主体・組織・装置をネットワーク化し、リスクの監視・管理をルーティン化・制度化していくことで、sP [DN] を社会の細部に分散・浸透させていくからである。そして、国際社会の安全保障化は、各国の国内社会の安全保障化と共振し、それを促すように作用し得る。潘基文が定式化したR2P概念の第二の柱にはその可能性が孕まれている。

【3】S [S] / sP [DN] (≡ S [A] / sP [EC]) の浸透 → 安全保障国家／国際社会化
 ⇒ 超国家権力および付随する諸問題 (→ 不安) の増幅

以上、セキュリティ化の進行およびsP [DN] の具現化の過程で生じるディレンマとパラドックスを検討した。国際社会は人道危機にいかに対処すべきか。この疑問に対し、S[A] / sP [EC] とS [S] / sP [DN] という2つの選択肢が示されている。しかし、上述の通り、両者はディレンマの関係にあり、そのディレンマの中で、より確実で望ましいと思われる手段によって安全を高めようとするれば、かえって不安が増幅するというパラドックスに陥る可能性がある。この構図全体が「セキュリティ化・ディレンマ」である。本稿が論じてきたのは、あくまでセキュリティ化と超国家権力の内在的な過程および論理である。現在、上記のパラドックスへ向かう傾向があるが、本稿の議論はまだ論理的な仮定である。つまり、我々は、S [A] / sP [EC] とS [S] / sP [DN] の間に生じ得るディレンマおよびパラドックスの存在を客観的に認識した上で、いずれの方途をとるべきかというセキュリティ化・ディレンマに直面しているのである。

人道危機が国際的に解決されるべき課題であり、グローバルな監視体制の構築が有効な手段であることは恐らく否定し得ない。しかし、同体制に付随する超国家権力が肯定的な側面のみならず、否定的な側面を有していることもまた否定し得ない。好むと好まざるとに関わらず、セキュリティの訴求力は強く、グローバルな監視体制が徐々に具現化されつつある。しかし、具体的にいかなる体制および権力が構築されていくか（いかないか）は、未だ不確定である。上述のパラドックスに陥らないためには、ベックの警告に耳を傾け、コスモポリタニズムを梃子とした監視（国家）体制の行方を凝視する必要があるだろう。我々は今まさにディレンマに迫られているのであり、この困難な状況に向き合うための出発点を定置できたならば、本稿の役割は果たされたと言えよう。

参考文献

- 浦野起央2003『安全保障の新秩序——国家安全保障再考、テロ・環境・人間の安全保障』南窓社。
- 遠藤乾2014「安全保障論の展開」遠藤誠治・遠藤乾編『シリーズ日本の安全保障Ⅰ 安全保障とは何か』岩波書店、第1章、33-64頁。
- オーウェル、ジョージ2009『一九八四年 [新訳版]』高橋和久訳、早川書房。
- オースティン、J・L 1978『言語と行為』坂本百大訳、大修館書店。
- 大沼保昭1998『人権、国家、文明——普遍主義的人権観から文際的人権観へ』筑摩書房。
- 岡本篤尚2014「インテリジェンスと監視」水島朝穂編『シリーズ日本の安全保障3 立憲的ダイナミズム』岩波書店、第7章、201-222頁。
- ギデンズ、アンソニー 1999『国民国家と暴力』松尾精文・小幡正敏訳、而立書房。
- スローター、アン＝マリー 2009「21世紀の国家パワーはいかにネットワークを形成するかで決まる——新時代におけるアメリカ優位の源泉」『フォーリン・アフェアーズ (日本語版)』2009年第2号、46-63頁。
- 高澤洋志2014「保護する責任 (R2P) 論の『第3の潮流』——2009年以降の国連における言説／実践を中心に」日本国際連合学会編『国連研究第15号 グローバル・コモンズと国連』国際書院、145-172頁。
- 2015「セキュリティ化と政治的時間の諸相——『保護する責任 (R2P)』概念の変遷を事例として」日本政治学会編『年報政治学2015-II 代表と統合の政治変容』木鐸社、257-278頁。
- 中山元2010『フーコー 生権力と統治性』河出書房新社。
- 西谷修／土佐弘之／岡真理2014「討議『非戦争化』する戦争」『現代思想』2014年11月号、34-56頁。
- ネグリ、アントニオ／マイケル・ハート2003『〈帝国〉グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』水嶋一憲・酒井隆史・浜邦彦・吉田俊実訳、以文社。
- バウマン、ジグムント／デイヴィッド・ライアン2013『私たちが、すすんで監視し、監視される、この世界について——リッキド・サーベイランスをめぐる7章』伊藤茂訳、青土社。
- バウマン、ジグムント2008『コミュニティ——安全と自由の戦場』奥井智之訳、筑摩書房。
- パワー、サマンサ2010『集団人間破壊の時代——平和維持活動の現実と市民の役割』星野尚美訳、ミネルヴァ書房。
- フーコー、ミシェル1977『監獄の誕生——監視と処罰』田村俣訳、新潮社。
- 2000『ミシェル・フーコー思考集成V 1974-1975 権力／処罰』西谷修他訳、筑摩書房。
- 2007『安全・領土・人口——コレージュ・ド・フランス講義1977-78年度 (ミシェル・フーコー講義集成Ⅶ)』高桑和巳訳、筑摩書房。
- ブルデュ、ピエール2001『実践感覚1・2』(新装版) 今村仁司他訳、みすず書房。
- ベック、ウルリッヒ2010『世界リスク社会論——テロ、戦争、自然破壊』島村賢一訳、筑摩書房。
- ライアン、デイヴィッド2011『監視スタディーズ——「見ること」「見られること」の社会理論』田島泰彦・小笠原みどり訳、岩波書店。
- Annan, Kofi. A. 1999 "Two Concepts of Sovereignty (New York, 20 September 1999, Address to the 54th session of the UN General Assembly)," in *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*, New York: the United Nations Department of Public Information, pp. 37-44.
- Balzacq, Thierry ed. 2011 *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*, London and New York: Routledge.

- Ban Ki-moon 2009 "Implementing the responsibility to protect," UN Doc., A/63/677.
- 2010 "Early warning, assessment and the responsibility to protect," UN Doc., A/64/864.
- 2013 "Responsibility to protect: State responsibility and prevention," UN Doc., A/67/929–S/2013/399.
- 2014a "Progress in the implementation of the organizational resilience management system," UN Doc., A/68/715.
- 2014b "Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect," UN Doc., A/68/947–S/2014/449.
- Bellamy, Alex J. 2009 *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge: Polity.
- Bigo, Didier 2002 "Security and immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternative*, Vol. 27: Supplement, pp. 63–92.
- 2008 "International Political Sociology," in Paul D. Williams ed. *Security Studies: An Introduction*, New York: Routledge, pp. 116–129.
- Booth, Ken and Nicholas J. Wheeler 2008 *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, New York: Palgrave Macmillan.
- Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde 1998 *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Chalk, Frank, Roméo Dallaire, Kyle Matthews, Carla Barqueiro and Simon Doyle 2010 *Mobilizing the Will to Intervene: Leadership to Prevent Mass Atrocities*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- C.A.S.E. Collective 2006 "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto," *Security Dialogue*, Vol.37, No. 4, pp. 443–487.
- Castells, Manuel 1999 *End of Millennium (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume III)*, revised and updated ed., Malden, MA: Blackwell Publishers.
- 2000 *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I)*, 2nd ed., Oxford and Malden, MA: Blackwell Publishers.
- 2010 *The Power of Identity (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II)*, 2nd ed. with a new preface, Chichester: Wiley-Blackwell.
- Genocide Prevention Task Force 2008 *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers*, United States Holocaust Memorial Museum.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) 2001 *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre.
- IICK (Independent International Commission on Kosovo) 2000 *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press.
- IRP (Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka) 2012 "Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka," http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.
- Löwenheim, Oded 2008 "Examining the State: a Foucauldian perspective on international 'governance indicators'," *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 2, pp 255–274.
- Momirov, Aleksandar 2012 "Local Impact of 'UN Accountability' Under International Law: The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Panel," *International Peacekeeping*, Vol. 19, No. 1, February 2012, pp. 3–18.

- Neumann, Iver B. and Ole Jacob Sending 2010 *Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- OSAPG (Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide) 2014 "Analysis Framework for Atrocity Crimes: A tool for prevention," http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf
- Paris, Roland 2014 "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention," *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 5, pp. 569–603.
- Smith, Courtney B. 2006 *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Stamnes, Eli 2009 " 'Speaking R2P' and the Prevention of Mass Atrocities," *Global Responsibility to Protect*, Vol. 1, No. 1, pp. 70–89.
- Totten, Samuel 2009 "Saving Lives in Darfur, 2003–06?: Lots of Talk, Little to No Action," in Amanda F. Grzyb ed. *The World and Darfur: International Response to Crimes against Humanity in Western Sudan*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 183–214.
- UN (United Nations) 2005 "2005 World Summit Outcome," UN Doc., A/RES/60/1.
- Wæver, Ole 1995 "Securitization and desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz ed. *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 46–86.
- Woocher, Lawrence 2006 *Developing a Strategy, Methods and Tools for Genocide Early Warning (Prepared for: Office of the Special Adviser to the UN Secretary-General on the Prevention of Genocide)*, Center for International Conflict Resolution, Columbia University, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Woocher%20Early%20warning%20report,%202006-11-10.pdf>
- 2012 "The Responsibility to Prevent: Toward a strategy," in W. Andy Knight and Frazer Egerton eds. *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, London and New York: Routledge, pp. 22–35.
- Zhang, Yongjin 2014 "The Standard of 'Civilisation' Redux: Towards the Expansion of International Society 3.0?" *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 674–696.

「人類のための犠牲」 試論 —コスモポリタニズムに欠如するもの

大庭 弘継

はじめに

「すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である」。世界人権宣言の第一条はこう記す。だが現実は違う。それゆえにこそ、すべての人間の自由と平等という理想を実現するために、人道支援や国連平和維持活動（PKO）は活動しているといってもよい。

だが、理想の実現を目指す活動ではあっても、本格的な紛争をまえにしては、現地の人々において撤退することが多い。確かに人道支援機関はその職員の生命を優先する必要がある。しかし助けるべき人々が最も切実に助けを必要としているときに、人道支援機関は現地の人々を見捨てて立ち去るのである。軍人が中心であるPKOもまた、同様に撤退することがある。1994年にルワンダでジェノサイドが始まったとき、国連部隊の多くは撤退したのであった。このとき、人道悲劇の現場にいる人々は、間違いなく見捨てられたと感じるだろう。そして世界人権宣言は単なる偽善の羅列と写り、すべての人間は平等であるべきという理想は棄損される。

現在、グローバル化の進展に伴い、共感（compassion）を軸にしたコスモポリタニズムが復権しつつあるのかもしれない。しかし共感が支えとなって行われてきた人道目的の活動が危機においては機能しない以上、コスモポリタニズムそのものが瓦解する恐れがある。

ではコスモポリタニズムの瓦解を防止するために何が必要だろうか。本稿は、「人類のための犠牲」という物語が必要だと指摘する。いいかえれば、人類の紐帯を支えるヒロイズムが必要だと本稿は主張する。人道悲劇と称されるジェノサイドや民族浄化に対処するためには、この極限状況に対処する人々、つまり自らをリスクに晒しても立ち向かう人々が必要なのである。そしてこの人々を支えるためには、人道悲劇を含めた極限状況に立ち向かうための物語、「人類のための犠牲」という物語が必要となる、と考える。

本論は、以下の構成をとる。まず第1節では、現代コスモポリタニズムを概観するとともにコスモポリタニズムに対する批判を確認する。第2節では、本論冒頭で掲げた世界規模での活

動に（自己）犠牲が必要である現状を検討する。第3節では、コスモポリタニズムに「犠牲を聖別する物語」が欠如していることを指摘する。なお本稿は、現代特有の軍事活動である人道的介入や人道支援を中心に、2014年のエボラ出血熱のアウトブレイクや過去の日本の戦争についても具体的事例として言及する。

1 現代コスモポリタニズムの限界

(1) 持続可能な開発目標（SDGs）にみるコスモポリタニズム

人類共通の目標、もしくはコスモポリタンの目標と呼びうるものは既に存在する。その代表的なものが2000年に採択された「国連ミレニアム開発目標（以下MDGs）」と2015年に採択された「持続可能な開発目標（以下SDGs）」である。

SDGsは、2015年9月25日、国連総会にてMDGsに代わる新たな目標として全会一致で採択された[A/RES/70/1]。SDGsは世界規模での開発援助や人道支援等の活動を総合した諸目標のリストであり、「いまから2030年までの間に、あらゆる場所での貧困と飢餓を終わらせ、国家内、国家間の不平等と戦い、平和的で公正な包摂的な社会を構築し、人権を保護しジェンダーを平等にし、女性と少女をエンパワーメントし、地球と自然資源の保護の持続を確かなものとする」など多岐にわたる目標を提示した取り決めである。

そして、SDGsは謳う。「誰一人置き去りにしない（No one must be left behind.）」と。この目標は壮大である。しかし、この壮大な目標に向けて努力する主体は誰なのだろうか。一国家や一機関では達成できそうにない目標を、いったい誰が実現するのか。その主体を「われら人民（We the Peoples）」であるとSDGsは謳う。

52項 「われら人民」とは、国連憲章の最初にある、祝福された言葉である。2030年への道程に、今日乗り出したのは、まさに「われら人民」である。われらの道程は、諸政府や諸議会、国連システムや他の国際機構、ローカルな当局、現地住民、市民社会、ビジネスと民間企業、科学と学術共同体、そして全ての人々である。数百万人がすでに取り組み、そしていまからこのアジェンダを自分のものとすることになる。このアジェンダは、人民の人民による人民のためのアジェンダであり、確かな成功を約したものだ、とわれわれは信じている。

53項 人類とわれらが惑星の未来は、われわれの手の上にある。そして、将来世代に灯火を受け渡す今日の若者世代の手の上にもある。われわれは持続可能な開発への道筋を画き出した：この旅を成功させ、成果を逆行させないことは、われわれ全てにかかっている。

ここで謳われる「われら人民」とは、私たち一人一人を念頭に置くものである。そしてこの「われら人民」は、SDGs本文の主語、「われわれ」と同義なのである。SDGsが指摘する「数十億のわれら市民が貧困の中で生活し続け、尊厳ある生活を拒絶されている。国内ならびに国家間で不平等が拡大しつつある」(15項) 現状に心を痛み、行動を起こすのは、「われわれ」だけというのである。

だが、この「われわれ」という言葉は果たしてどこまでの訴求力を持つものなのか。確かに「われわれ」は共感しあうことができる。しかし「われら人民」は、どこまで国境を無力化させ、人類社会に無数に存在する分断をどの程度乗り越えることができるのだろうか。この点を確認するために、この「われわれ」の根底にあると想定されるコスモポリタニズムについて、次項で確認しよう。

(2) 一般的なコスモポリタニズムについて

「世界は一体である」、「地球に住む人類は一つである」、「現代世界は運命共同体である」、という主張は直感的には納得できるものである。バックミンスター・フラー (Buckminster Fuller) とケネス・E・ボールディング (Kenneth Ewart Boulding) が提唱した「宇宙船地球号 (Spaceship Earth)」という標語はすでに一般的な用語として流通している。また指摘するまでもないが、グローバル化という言葉が使われない日は存在しないほどである。外国ではほぼ毎日生じているテロや虐殺のニュースを見て、自分達とは全く異なる言葉、文化、風習を持つ人々が直面する苦難に心動かされた経験を持つ人々も多いだろう。コスモポリタンの感覚は日常に溶け込んでいるといっても過言ではない。

しかし、コスモポリタニズムの祖とも呼びうる古代ギリシャの哲学者ディオゲネスが、「私は世界市民である」と答えたのは有名だが、そもそもの問いかけが「どこの市民か」であったことも忘れてはならないだろう。「どこかの市民である」ことが、古くから人間を識別する大きな要素であった。

世界各地のニュース、たとえばシリア難民問題や西アフリカのエボラ出血熱の問題などは、共感を呼び起こすとともに、日本には無関係であるもしくは日本に影響しないしてほしいといった声もインターネット上には多数存在する。自国の問題と他国の問題とを切り分けて認識することも、われわれの日常に溶け込んでいる。一つの船に乗り込んでいる感覚を持ちながらも、「日本」という国家を軸に世界を眺めているのである。

グローバル化の実感があると同時に、国境によって人々が隔てられているという実感は、矛盾することなく日常に溶け込んでいる。この状況は、ギャレット・ハーディン (Garrett Hardin) が「宇宙船地球号に船長はいない (Spaceship Earth certainly has no captain)」[Hardin 1974] と揶揄したように、グローバルな問題の周知とグローバルな責任の不在というコントラストを示している。

だからこそ現代のコスモポリタニズムの論者は、まずは国境を乗り越える方策を探求し、その基軸として人権を重視している。人権はコスモポリタニズムと親和性を持つのである。というのも、かつて人種主義の時代においては異人種を非-人間とみなす傾向はあったが、現代において、人間という種に国境は関係しない。人権は、ヒトである限り有する普遍的な権利として、国際政治の境界を乗り越えていく。その人権規範の核心の一つが、尊厳ある生存である、しかし、人権規範が受容された現代においても、事実上の不平等がまかり通っている。これは人権の概念と矛盾する。そこで、「数多くの人々の尊厳と生存が脅かされている、だから是正すべきである」というコスモポリタニズムへと転化する。

現代コスモポリタニズムでは、単に人間は平等であるというのみならず、国境を越えて行動するべきという主張が際立っている。以下4人の論者を取り上げよう⁽¹⁾。例えば、トマス・ポグゲ (Thomas Pogge) は、現代世界の構造が「正義」に反するもので、それを支持する先進国の国民は途上国の国民を害してはならないという消極的義務に違反している、と指摘する。それゆえ、不正を是正するために貧困国への所得移転を義務として論じている [ポグゲ2010]。ウルリッヒ・ベック (Ulrich Beck) は「どのような壁も中核の国々を世界の他の地域で生じた人類の破滅の可能性から守ることも出来ないし、新しい文明はすべての人種、国家、大陸を自ら危険にさらしてしまう」[ベック2008、4頁]という共通のリスクがコスモポリタニズムの基盤だとする。そして「コスモポリタンの共通感覚とは、一見すると矛盾するようなアイデンティティや忠誠を同時に感じ、それらを活かしながら生き、しかも自己の省察や他者の期待において、それらを必ずしも矛盾として体験することがないような自己理解のことだと私は考えている」[ベック2008、56頁]と述べる。コスモポリタン・デモクラシーで有名なデイヴィッド・ヘルド (David Held) は、「我々は課題と運命を共通にしているということ、これを無視するわけにはいかない」とし、「コスモポリタナ制度」の必要性を指摘する [ヘルド2011、14-15頁]⁽²⁾。マーサ・ヌスバウム (Martha Nussbaum) は、コスモポリタニズムの基盤として「共感 (compassion)」を重視する。自己の脆弱性を自覚したうえで弱い立場におかれた人々への「共感」が、弱い立場の人々のケイパビリティを達成する原動力、「世界共同体」の核になるものであると指摘する [古賀2014、153頁]。また米国に対しては、共感を培う想像力を養うために、十分な数と質の報道の必要性を説いている [Nussbaum2007]。

以上のように、グローバリゼーションに伴う一般的なコスモポリタンの感覚から、現代のコスモポリタニズムには正義 (公正)、共通の危機、そして共感などが含まれることが分かる。だが現状のコスモポリタニズムは、新たな問題を胚胎したり、欠けているものがあると考えられる。

(1) 筆者によるコスモポリタンの各論者の解釈については古賀敬太氏『コスモポリタニズムの挑戦』(古賀2014)を参考にした。特にヌスバウムのコスモポリタニズムを「共感」に基づくとする解釈については、同上書97-167頁をベースとした。そのうえで、本論における誤解等はすべて筆者に帰すことを明記する。

(2) 論者の多くは共通して、強大な世界政府もしくは世界国家を拒絶している。カントに倣ったわけではないだろうが、あまりに強大な権力への危惧や単一化への危惧などを指摘している。

以下、コスモポリタニズムに対する批判を確認していこう。

(3) コスモポリタニズムへの批判

共感を例にとって考えよう。確かに「われわれ」意識を国境を越えて共有することはできる。ススバウムの「共感」に影響を与えた、17世紀イギリスの哲学者デイヴィッド・ヒューム (David Hume) は『人間本性論 (A Treatise of Human Nature)』で次のように述べている。「[私がイタリアにいれば、] イタリア在住のイギリス人は友である。[シナにいれば、] シナ在住のヨーロッパ人は友である。おそらく、月世界で人間にあったとしたら、人間というだけで愛情を感じるだろう。」[ヒューム 1952、51頁]。この言明にあえて反論を加える人は少ないだろう。われわれは全く異なる民族・人種であっても共感しあうことができるのである。実感したことがある人も多いだろうが、多国籍で集まった際に人々は、自分たちの共通体験そして共通のアイデンティティを生み出そうとする。コスモポリタン・アイデンティティを強調して一体性を創り出そうとするのである。

だが同時に、ヒュームの言明は共感の限界、もしくは移ろいやすさをも示している。月世界で同じ人間だと共感しあった相手であっても、それぞれの国に戻ったのち、国家同士が対立していれば敵となりうるのだと。おかれた状況において、人間の共感伸縮自在に変化し、目の前の他者をときに友とし敵とする。幾つもの戦争において、敵に対して共感を抱きつつ戦火を交えた事例は数多く存在する。おそらく、共感伸縮自在の性質を有するうえに、友敵の区別とは別の次元で存在しうるのだろう。

この点を敷衍して考えると、メディアを通じた「世界の一体化」の実感は、重要な必要条件の一つではあっても、コスモポリタニズム実現の十分条件とはいえない。「CNNやBBCが、宇宙から見た地球のイメージをもとに世界的パースペクティブが成立しつつあるとしているが、これだけでコスモポリスが実現されうるわけではない」[レズニック 2007、171頁] のである。共感伸縮自在は人類共通の課題に立ち向かう必要条件の一つであるかもしれないが、決して十分条件とは言えないのである。

しかもメディアが形成する世界像の問題性も指摘されてきた。バルナール・クシュネル (Bernard Jean Kouchner) はかつて「画像なくしては、大量虐殺は存在しない」とメディアの重要性を指摘したが、マイケル・イグナティエフ (Michael Ignatieff) が批判するように「イメージ主導の道徳的行動主義は、必然的に表層的たらざるを」えず、「今週の大義は、翌週は他のものにとって代われ、そしてその次の週にはまた別のものにとって代われる」[イグナティエフ 2003、81頁] という状況を生み出す恐れがある。その結果、「被害者」としてコスモポリタニズム的「共感」を得るための演出が横行し、「加害者」として「懲罰」される人々は、コスモポリタニズムへの不信を強めることになる。

よって、以下のようなシニカルな見方が説得力を増すことにつながる。

この「地球的市民」とは一体何なのだろうか。わたしはどうしてもこの言葉に空虚さを感じてしまう。もっといえば、またあとでも述べるが、「地球的市民」なる言葉の用法は空虚どころか、矛盾した用法のように思われるのだ。

世界は、「地球的」という形でひとまとめにできるようには、決して、利害が一致したり、根源的な対立が無くなったりすることはない。だから「人間の尊厳と平等な人権」を掲げることすら単なる理想的な修辞以上のものとは思われない。[佐伯1997、29-30頁]

上記の見方は極端ではあるが、一面を突いた指摘である。国家を中心に考える論者は、一般的に「地球」や「人類」を冠するものに否定的な主張が多い。

このいわゆるナショナリズムに立つ論者とは重なりながら、世界規模の問題も射程に収める論者もいる。いわゆるコミュニタリアンである。コミュニタリアンは、一般的には国家など身近なコミュニティを第一義的に考えながらも、国際的な正義との調和を考えている。その代表的論者であるデイヴィッド・ミラー (David Miller) は、国家の責任から敷衍してグローバルな正義を探求している。しかし、このミラーにしても、人道危機に対処する人道的介入については歯切れが悪い。ミラーは、人道的介入について「誰が責任を引き受けるべきなのか」[Miller 2008, p. 270] と問いかけ、「例えば兵士や援助隊員を権利侵害が生じている地域に派遣することは、派遣された人々にかなりのリスクを課す」[Miller 2008, p. 271] とし、「人道的介入の問題は、国家責任 (national responsibility) とグローバルな正義 (global justice) の問題を最も深刻な形で露呈する」[Miller 2008, p. 273] と指摘する。このミラーの吐露は問題提起にとどまっているが、国家の名において人類のためにリスクを引き受けよ、とは言いがたいとの認識が暗黙的に示されている。

地球規模の課題も人類共通の課題も理解できる。だが、そこに行き着くにはどうしても欠けているものがあると思われる。正義、リスク、共感が基盤の一つだとしても、それらがコスモポリタニズムの十分条件を満たしているとは言いがたい。では何が欠けているのか。人道危機への対処を事例に次節で考察する。

2 「自己犠牲」の欠如

(1) 人道危機／人道的介入で生じる問題

コスモポリタニズムは確かに、アイデンティティの一つであるかもしれない。直観的な空想だが、いずれ世界は一つの共同体として実感されるようになるのかもしれない。

だが現時点で、その道筋が確定しているとは思われない。紛争など人道危機への対処において、コスモポリタニズムの限界が露呈しているからである。人道危機は、悲劇に苦しむ人々が最も痛切に、普段は意識するはずもない人類の共感を必要とする状況である。人道危機への対

処はコスモポリタニズムの試金石である。

事例として、ルワンダとボスニアを取り上げよう。1994年のルワンダ・ジェノサイドは、約80万人がわずか三ヶ月で虐殺されるという人道悲劇であった。1995年のボスニアのスレブレニツァの虐殺は、国連PKO部隊の眼前で虐殺が生じた事件であった。

国際社会はこれらの悲劇への対処に失敗した。1994年のルワンダのジェノサイドは、「人類の良心に衝撃を与えた」にもかかわらず、国際社会は行動を起こさなかった。映画『ホテル・ルワンダ』は、ルワンダ・ジェノサイドの苦痛を世界に広めた。しかし、その苦痛に対する共感の限界も描いている。映画の中で、ルワンダの惨状を撮影したジャーナリストが吐き出すように独白する。「世界の人々は虐殺の映像を見ても、怖いねというだけでディナーを続ける」と。ルワンダの生存者の一人も次のように述べている。「私たち生き残りは、世界の大国いずれにも見捨てられた」[ルラングァ 2006、209頁]。

ボスニアにおいても同様である。ボスニアに対しては、国連保護軍（UNPROFOR）が展開し、人々の保護に努めたはずであった。だが現地住民達は「サーカスだった」、つまり「何かをしている」というアリバイ作りのためだと批判した（2014年3月、筆者のボスニア現地調査より）。また1995年、国連が指定した安全地域スレブレニツァにセルビア系勢力が軍事侵攻した際、防衛していた国連軍のオランダ部隊は、同地に避難してきた人々を守るための行動をとらなかった、と批判されている。スレブレニツァの虐殺の生存者の一人は述べる。「国連の平和維持軍やニューヨークの国連や、EUやNATOは、深く、深く（very very）恥ずべきだ、なぜなら殺戮を防ぐために多くのことができたのだから」⁽³⁾。

ルワンダとボスニアでの虐殺は、「人類の良心に衝撃を与える（shock the conscience of mankind）」悲劇と呼称される。どんな人間であっても心に苦しみを覚え、何とかしなければとの思いを抱くという指摘だと言い換えることもできるだろう。ヌスバウムが重視する「共感」に含まれる思いと同じであると考える⁽⁴⁾。

しかし、UNHCRを率いてルワンダやボスニアに対処した緒方貞子は次のように述べる。

国際共同体というものは、クルドやルワンダやコソボなどで、悲劇的な現実が起こった時に出現する——先進国のリビングのテレビ画面を通じて、ぱっとあらわれるものである。

[Ogata 2002, p. 40]

共感はずっと現れ、コスモポリタニズムを現出するようにも思われるが、テレビの画面が消え去ると、コスモポリタニズムもまたぱっと消え去るのである。実際、現状のシリア危機で明

(3) Srebrenica: A Survivor's Story, Interview With Hasan Nuhanovic, http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bosnia502/interviews_hasan.html

(4) ヌスバウムは、ルワンダ・ジェノサイドについて、アメリカ人が人道悲劇に対して「十分な情動がなかった（didn't even work up enough emotion）」ことを問題点として指摘している。（Nussbaum2007）

白なように、グローバル化という用語が人口に膾炙したこの四半世紀に限ってみても、国際社会が苦しむ人々を「見殺し」にしてきた事例に事欠かない。

人道的介入とは国家の軍隊を投入する行動である。それゆえ国益による正当化は不可欠であり、無私の行動とは言い難い。では国益とはある程度距離を取っている人道支援ではどうだろうか。しかし残念なことに人道支援においても、同様の問題が生じている。人道支援はコスモポリタニズムの発露であり、コスモポリタニズムを伝道する役目も担っている。こういった人道支援活動を評価し、入江昭は「グローバル意識」を土台とするグローバル・コミュニティ」[入江2006、9頁]へと歴史が進んでいると主張する。しかし、人々を援助し保護するために実施される人道支援であってしても、人道支援関係者に危険が及ぶと撤退せざるを得なくなる。したがって最も人々が苦しんでいるときに撤退せざるを得ず、悲劇の渦中にある人々は見捨てられると感じることになる。その後に残される人々はどうなるのか。たとえば、NGO職員には現地採用のスタッフも存在する。そして「致命的かそうでないかにかかわらず、戦争地帯にいる欧米系の援助機関スタッフで暴力の犠牲になった者の80%は、当該国の住民」[ボルマン2012、219]である。そのうえ「このことの倫理性について、人道援助世界ではほとんど議論がない」[ボルマン2012、220]。

映画『ホテル・ルワンダ』では、ジェノサイドの最中に外国人のみが救出され、映画『ナイロビの蜂』ではジャンジャウィードに襲撃される人々を残して、航空機で援助関係者はダルフルを脱出する。映画はフィクションだが、現実の特徴を捉えたフィクションだといえる。

むろん人道支援に従事する要員が撤退せざるを得ない状況に至る理由は理解できる。そもそも、人道悲劇において、外国による介入に反対する武装勢力は多く、人道支援そのものが異なる文化・価値観を押し付けると見られることもあるだろうし、また外国人というだけで誘拐のターゲットにもなりかねない。人道支援要員が現地の武装勢力によって人質となれば、それだけ、国際社会の行動を制約することにもなる。

危機的な状況になれば、たとえ現地での活動継続を人道支援に携わる人たちが望んでいたとしても、撤退せざるを得ない。しかし現地の人々を取り残されるのも現実である。

つまり、人間は平等だとする人道支援においても、結果論ではあるが、人間の命は平等ではない。人道支援は、救いを求める人々を残したまま、危機に直面して撤退する。ここに人命の価値の格差が露呈する。

繰り返しになるが、人間が最も援助を必要とするのは、最も危機が深まった状態においてである。その肝心な時に、自己の安全を優先して撤退するコスモポリタニズムが信頼を獲得することは難しい。それまで培った信頼と反比例して、人道や人類という言葉に対する不信感が強まってしまう。いいかえれば、コスモポリタニズムの実践が信頼を逆に損なうことにもなる。加えて、そもそも国際社会の介入に反発していた人々は、この撤退を奇貨とし、国際社会の不公平を喧伝し、現地における排他的イデオロギーの正当性を強めてしまうことも考えられる。

以上をまとめると、人道的介入と人道支援という希望の活動が、実際には不信感を増長する

という、意図に逆行する効果を生む場合がある。そういった不信感は、人道危機が過ぎ去った後に明確に現れる。ユーゴ内戦後に国際裁判での証言を求められたボスニア難民が「どうしてそんな裁判所に行って証言しなければならないの。そもそもの裁判所を作った国連は、私たちが一番必要としていた時期に私たちを見捨てたのではないの!!」[ストーヴァー 2007、3-4頁]と答えたのと同じく、感謝とは程遠い返事を覚悟する必要がある。

この現状は、人道的介入の当事者も実感している問題である。ロメオ・A・ダレール (Roméo A. Dallaire) は、ダルフル紛争への対処を次のように呼び掛けている。「全ての人間は等しく人間なのではないでしょうか。特定の間が他の人間よりもすぐれていたり、劣っていたりするのでしょうか。わたしたちがそうした序列をつくったのでしょうか。これが正義なのでしょうか」[ダレール・伊勢崎 2007、64頁]。

人間を平等だというならば、それに見合うリスクを負う必要がある。支援を最も必要な状況で中断するならば、はじめから支援しない方がいいのかもしれない。

(2) 自己犠牲が必要な現状

もちろん人道悲劇の問題は、一筋縄ではいかない複雑さを有している。というのも人道悲劇の現場では、紛争当事者たちが政治的闘争を繰り広げている。紛争当事者たちは悲劇を強調し、苦しむ人々の映像を多用し、国際的な正統性と人道支援を勝ち取ろうとする。人道支援団体も、紛争当事者に支援物資を略奪されたり、警護を名目にみかじめ料を払うことになるなど、紛争当事者に事実上協力してしまい、意図せずして紛争の激化に加担することもある。

国境なき医師団 (以下MSF) など、一部の人道支援団体はその危険性を十分に認識している。それゆえ自分たちの存在が紛争に対して有害だと考えた場合、あえて撤退するという「苦渋」の選択を取ることもある。人道悲劇への対処は、一筋縄ではいかず、論争も多い領域なのである。

では、人道悲劇よりも対処について論争が少ない感染症のアウトブレイクではどうだろうか。そこにいるのは、紛争当事者ではなく、助けを求める人々だけである。政治に利用される可能性は、ジェノサイドや民族浄化と比べてはるかに低い。あるのは、国際社会が犠牲を引き受ける覚悟である。近年世界中の関心を集めた事件として、西アフリカにおけるエボラ出血熱流行の問題がある。この流行に対して、リスクを承知した数多くの医師・看護師たちが活躍し、封じ込めに成功した。

しかし2014年の段階では明確な見通しがたたず、さらなる被害の拡大が危惧されていた。2014年9月25日、MSF インターナショナル会長のジョアンヌ・リュウ (Joanne Liu) 医師が「現在、エボラは勝利しつつある」と述べた演説を確認しよう。

惜しめない援助の表明と類をみない国連決議を歓迎致します。ただ、それらは即座に行動に移されなければ意味がありません。強く望まれているものがまだ届かない——これが現

実です。(中略) 各国の力がなければ、私たちは“死”への道筋をひた走るエボラに遅れをとる一方です。現在、エボラは勝利しつつあるのです。リベリアの首都モンロビアにあるMSFのエボラ治療センターには、ベッド数が150床あるのですが、入院患者の受付は毎朝30分だけです。受け入れられるのは数人のみ。夜間に亡くなった人がいて、空いたベッドの数だけです。皆さんが約束してくださった隔離病棟 (isolation centers) は、今すぐ設置されなければならないのです。一握りの国に負荷がかかっているままにしているはいけません。ひとりよがり、エボラウイルスよりひどいものです。⁽⁵⁾

ここで問題としている隔離病棟は、コミュニティ・ケア・センターとも呼称され、エボラ感染者の治療に当たる拠点となる。しかし、このコミュニティ・ケア・センターを建設するのは、簡単ではない。感染症が蔓延し、危機的状況にある地域では非常に困難となる。

この状況について、国連安保理がエボラ対処のために設立したミッション、UNMEER (United Nations Mission for Ebola Emergency Response) の代表を務めるアントニー・バンバリー (Anthony Banbury) による2014年10月14日の演説で確認する。

(エボラ対処で) この計画しているプロセスは、アクターに運用面や組織面で複雑性を有している。例えば、とても簡単にみえるコミュニティー・ケア・センターは、詳細な計画を必要としている。先ほど私は、それらを約300建設する必要があると述べた。(だが) 誰がコミュニティに対して、エボラについて、コミュニティに置くケア・センターについて、話をするのか？ 誰がセンターを建設するのか？ 誰が作業員となり、誰が作業員を訓練し、誰が作業員に給料を支払うのか？ どう給料を払えばよいのか？ そのお金はどこから来るのか？ センターに必要な資材は何なのか？ どうやって頻繁に必要なものを補充するのか？ 誰が補給品を運ぶのか、どうやって？ どのように危険な廃棄物を処分するのか、誰がするのか？ 洗濯に必要な綺麗な水源は何であるのか？ エボラのセンターで患者を誰がテストするのか？ テストする研究所はどのくらい離れているのか？ どのようにサンプルを移送するのか？ などなどなど。

コミュニティー・ケア・センターは詳細な計画とパートナーの関与が必要とされる問題の一つに過ぎない。エボラ対処計画の活動での主要な流れの各々において、正しく伝えられなくてはならない核心的な活動が同じくらいが存在するのである。⁽⁶⁾

(5) 国境なき医師団ホームページ「エボラ出血熱：国連のハイレベル会合におけるMSFインターナショナル会長の演説」より引用。http://www.msf.or.jp/news/detail/headline_1674.html

(6) Briefing by Mr. Anthony Banbury Special Representative of the Secretary-General and Head of the United Nations Mission for Ebola Emergency Response, United Nations Security Council, 14 October 2014を引用。http://ebolaresponse.un.org/briefing-mr-anthony-banbury-special-representative-secretary-general-and-head-united-nations-mission

たとえ現地の人々を雇って建築するにしても、エボラのリスクを引き受け現地に赴く人々が必要となる。確かに、勇気ある個人がMSFや他のNGOに参加し、命がけで人々を保護する任務にあたっていることは大いに評価するべきである。

しかしながら、この動きは大勢とはなっていない。実際、日本に限っても、自分達を危険にさらすような支援には消極的な姿勢が見える。当時、エボラ支援の一環として自衛隊派遣が検討されたが、国民世論の反発を恐れて、派遣しないという決定を下すこととなった。

防衛省は23日、エボラ出血熱対策で検討していた、西アフリカのシエラレオネへの陸上自衛隊の輸送部隊の派遣の見送りを決めた。派遣には、感染の危険性や世論への影響から首相官邸や自衛隊内にも慎重な意見が出ていた。⁽⁷⁾

つまり、共感はあるし必要性は認識しているが、自分たちを犠牲にするリスクを引きうけるほどではない、と判断したのだといえる。

(3) コスモポリタニズムにおける犠牲のディレンマ

では現代コスモポリタンは、犠牲についてどのような議論を行っているのだろうか。すでに取り上げた論者も含めて、管見の限り、リスクや犠牲について議論したものはほとんどないように思える。

その中でも、コスモポリタニズムの論者であるアッピア (Kwame Anthony Appiah) の論稿「コスモポリタン・パトリオット (Cosmopolitan Patriots)」〔Appiah1996〕が本稿の主題に近いだろう⁽⁸⁾。この論文はコスモポリタニズムに関する重要論稿をまとめた、『コスモポリタニズム: 社会学における核心的概念 (Cosmopolitanism: Critical Concepts in Sociology)』に収録されている中で、唯一、コスモポリタニズムと情念 (passion) について議論した論稿である。

アッピアは、父が新聞に寄稿した記事「ガーナは死ぬに値するのか (Is Ghana worth dying

(7) 「陸自の西アフリカ派遣見送り エボラ対策、時期合わず」三輪さち子、朝日新聞電子版、2015年2月23日11時01分、<http://www.asahi.com/articles/ASH2R36CRH2RUTFK001.html>

(8) なお、このアッピアの論稿は、マーサ・ヌスパウムの「愛国主義とコスモポリタニズム (Patriotism and Cosmopolitanism)」に対する応答として執筆され、ヌスパウムほか2000で邦訳され収録されている。なお、当該論集において、本論で検討する自己犠牲に関連してヌスパウムは、ヌスパウムほか2000に収録される「返答」で、ホロコーストに際して「ユダヤ人を救うために死を賭した人物」〔ヌスパウム2000、213頁〕を「世界市民 (world citizens)」〔同上、231頁；原著p. 143〕として言及しているにとどまる。なおアッピアが意味するところのコスモポリタニズムについて付言しておく、それは「差異を加味した普遍性 (universality plus difference)」とする二重基準の伝統、要するにコスモポリタニズムとナショナリズムは両立するものだという思想である〔Appiah 2008: p. 92〕。

for)」でガーナのための自己犠牲に言及するとともに、父の「遺言」の文言「お前たちは世界市民であることを忘れるな (Remember that you are citizens of the world.)」[Appiah 1996, p.320]にも言及する。この父を事例にアッピアは、コスモポリタニズムとナショナリズムは両立するというのである。

だが興味深いことに、ガーナは死ぬに値すると述べた父も、そしてアッピア自身も、世界や人類のために死ぬことができる、とは書き残していない。国家のために死ぬことを厭わない人間が、人類のために死ぬとは言明しないのである。

多くのコスモポリタニズムの論者が「犠牲」に言及しないのは、理由がないことではない。そもそもコスモポリタンの論者は、世界から犠牲を消し去るためにコスモポリタニズムの思想を論じている。いいかえれば、ナショナリズムや過激主義に煽られた人々による殺戮を阻止するために提唱されたのがコスモポリタニズムである。いわば、国家や宗教やイデオロギーが生み出し続ける犠牲を克服するためのコスモポリタニズムであって、犠牲を許容するコスモポリタニズムというのは自己矛盾に陥ってしまう、と考えるのかもしれない。

コスモポリタンと名乗っているわけではないが、哲学者の高橋哲哉は、その著『国家と犠牲』などにおいて、国家が兵士たちの「非業の死」を美化し顕彰することで再び国家のために犠牲となる国民を再生産する「犠牲の論理」を批判している。高橋は、「犠牲の論理」が日本のみならず世界各国に存在することを指摘し、「犠牲の論理」を必要としない社会、グローバル社会における犠牲無き共生の可能性を探る。

しかし、不本意であろうが、高橋は次の結論に至る。「人は「絶対的犠牲」の構造の中で決定しなければならないのであって、その外部は存在しない」[高橋2005、232頁]と。むしろ高橋は、この結論に至るも、犠牲の論理には一貫して反対であり、人道的介入⁽⁹⁾にも懐疑的である。犠牲を顕彰すれば結果的に新たな犠牲者を再生産してしまうからである。

しかし、人類共通の課題（ジェノサイドやエボラ出血熱など）に対処するために、つまり無辜の人々を救うために誰かが危険を引き受ける（犠牲となる）必要があるのではないか。高橋の言葉でいう「犠牲の論理」が新たな犠牲者を生むのと同様に、「犠牲の論理」がなければより多くの犠牲を局限することもできないのではないだろうか。

なお、ここでいう犠牲は二種類に大別できる。他者の犠牲と自己の犠牲とに。多くのコスモポリタンは、自己の生存を前提に、他者をいかに救うかを論じているともいえる。自己の生存が確保されるからこそ、他者の生存をも射程に収めることができる。そのうえで自己も他者も犠牲にしない世界を目指している。だからこそ、誰かの犠牲の許容は自己矛盾を惹起する。

自己を犠牲にする人々は存在する。しかし、その人々を支える一般的な共感も存在しても、

(9) 高橋は人道悲劇と人道的介入について、「武力行使なしには大虐殺は止められず、大きな犠牲が避けられないにしても、武力行使に踏み切れば、それによってまた大きな犠牲は避けられないというパラドクス」[高橋2005、232頁]があると指摘しており、筆者たちが指摘してきた民間人被害の必然性と共通するが、そこからの方向性は全く異なっている。

人々を駆動する仕組みとはなっていない。アッピアは「コスモポリタン・パトリオット」を論じたが、そこに自己犠牲は存在しない。犠牲を無くすために、犠牲に言及することを避ける。それゆえ、最もコスモポリタニズムが必要とされるときにコスモポリタニズムが無力になるという袋小路に陥るのである。

3 犠牲の神話化

(1) コスモポリタニズムとナショナリズムの相違点

ナショナリズムを乗り越えるために、コスモポリタニズムが生まれたのかもしれない。だが、ナショナリズムもまた、たとえばフランス革命が封建体制の克服を目指したように、様々な障壁を乗り越えるために生まれてきた。ナショナリズムが持つ要素すべてを否定することは建設的ではない。そこで本節では、ナショナリズムと犠牲に焦点をあてた考察を行い、最後にコスモポリタニズムと犠牲の現状について若干の考察を行う。

コスモポリタニズムと異なり、ナショナリズムは犠牲について興味深い特徴を有している。古典とも呼ぶべき『想像の共同体』の序章で、ベネディクト・アンダーソン (Benedict Anderson) はネイションについて次のように指摘する。

国民は一つの共同体として想像される。なぜなら、国民のなかにたとえ現実には不平等と搾取があるにせよ、国民は、常に、水平的な深い同志愛として心に思い描かれるからである。そして結局のところ、この同胞愛の故に、過去二世紀にわたり、数千、数百万の人々が、かくも限られた想像力の産物のために、殺し合い、あるいはむしろみずからすすんで死んでいったのである。[アンダーソン1997、26頁]

ナショナリズムと現状のコスモポリタニズムの大きな相違は、「すすんで死にに行く」か否かという点、犠牲の受容にあるといえる。ナショナリズムに比してコスモポリタニズムは、他者の不幸に対する共感を強調するにもかかわらず、「みずからすすんで死にに行く」という要素が欠けているからである。

しかし、単に国家が強制力を発揮して人々を死に追いやる、洗脳する、という単純な図式で捉えることは誤りであろう。この「進んで死にに行く」という点を、日本の太平洋戦争を事例に確認してみよう。

(2) イデオロギー的ヒロイズムの限界と効用

ナショナリズムが強力だとしても、人間というのは、そう簡単に自ら望んで死に逝くもので

あろうか。望んで死ぬ理由として、イデオロギーや宗教などへの盲信、国家による有形無形の強制力を想定する人も多いかもしい。特異な考えが人々を洗脳し、死地へと動員するという一般的なイメージも指摘できる。しかしそれは本当であろうか。「死んでこい」といって、簡単に人は死ぬようなものなのか。

確かに、太平洋戦争中の日本人とはまさしく、いわゆる軍国主義イデオロギーを刷り込まれ、「すすんで死ににいく」人々だとの印象を持つ人も多かろう。

しかし、実際には異なる。現代でもしばしば槍玉にあがる日本陸軍の軍人たちでさえ、最も忠君愛国のイデオロギーに「洗脳された」人たちでさえ、イデオロギーをそっくりそのまま受容したわけではなかった。教育社会学者の広田照幸が指摘するところによれば、実際には立身出世という欲望をうまくイデオロギーでごまかしていたということである。広田は述べる。「陸軍将校のような、最も組織的かつ強力にイデオロギーを教え込まれた人々ですら、それをそのまま内面化し、〈献身〉を唯一項の基準としていったわけではなかった」[広田1997、401頁]と。むしろ、イデオロギーをうまく利用しながら、自己の栄達を望む人々が大勢であった。

特に注意すべきは、「組織やカリキュラムがそのようにつくられれば、「必然的に」イデオロギーの内面化が進行すると暗黙のうちに前提」[広田1997、363頁] することが誤りだということである。

では、ナショナリズムは犠牲とどう結びついているのだろうか。強力なナショナリズムが「死ぬ」といって死ぬような単線的な仕組みで、人々を犠牲へと駆り立てるわけではない。にもかかわらず、ナショナリズムと犠牲は分かち難く結びついている。ではどういった仕組みでナショナリズムと犠牲は結びついているのだろうか。実際、「すすんで死ににいった」とみなされることの多い、特攻隊員でさえ、最終的に自分で選択したとしても、望んで死んだわけではない。

第二次世界大戦末期の日本の特別攻撃隊、いわゆる特攻を考察してみよう。特攻は、しばしば自殺攻撃 (suicide attack、kamikaze attack⁽¹⁰⁾) とも称されることもある。そして近年のイスラム過激派によるテロと比較され、狂信的であったとの批判もなされることもある。

しかし、彼らの残した遺書や、死を間近にした議論を聞く限り、特攻の犠牲者もまた、ナショナリズムによって死を単純に受容した、という構図ではない。むしろナショナリズムへの不満を抱えていることがわかる。

学徒出身の特攻隊員であった上原良司は、昭和18年の12月に陸軍に入隊し、昭和20年5月に特攻して戦死した。22歳であった。下記は上原の遺書である。

空中勤務者としての私は、毎日毎日が死を前提としての生活を送りました。一時一言が毎日の遺書であり遺言であったのです。高空においては、死は決して恐怖的ではないので

(10) なおこの語は、2016年12月のルワンダ滞在時に、コンゴ人留学生が「イスラム国」の自爆テロを指して使用していたほどに、国外でも流布している。

す。…私は決して死を恐れませんが、むしろうれしく感じます。なぜならば、懐かしい龍兄さんに会えると信ずるからです。…私はいわゆる死生観を持っていませんでした。なんとなれば死生観そのものが、あくまで死を意義付け、価値づけようとするものであり、不明確な死を恐れる余りなす事だと考えたからです。私は死を通じて天国における再会を信じているが故に、死を恐れないのです。

私は明確に言えば、自由主義にあこがれていました。日本が真に永久に続くためには自由主義が必要であると思ったからです。…日本を昔日の大英帝国の如くせんとする、私の理想はむなしく敗れました。この上はただ、日本の自由、独立のため、喜んで、命をささげます。[日本戦没学生記念会1995、375-77頁]

この遺書に、単純なナショナリズムに基づいて、生命を捧げるといふ喜びは存在しない。むしろ避けられない死の前に、自分の生をいかに意味づけるのか、ということに焦点をあてた文章であるように感じる。

同様の傾向は、他の特攻隊員からも発見される。以下は、昭和20年4月の大和特攻から生き延びた学徒出身の吉田満が書き残した、戦艦大和特攻直前の若手士官たちの心情である。

進歩のない者は決して勝たない、負けて目覚めることが最上の道だ。日本は進歩ということを経んじ過ぎた。私的な潔癖や徳義にこだわって、ほんとうの進歩を忘れていた。敗れて目覚める。それ以外にどうして日本が救われるか。今日覚めずしていつ救われるか。俺たちは先導になるのだ。日本の新生に先駆けて散る。まさに本望じゃないか。[吉田1994、46頁]

つまり、死にいたる道筋を強制された上で、死にいたる理由付けを行っている。ここでの「日本」は、欠点と脆さを持ち、克服され改善される対象として認識されている。よって特攻を、自ら進んで死ににいった事例と捉えるのは、誤解を招くことになる。

(3) 死の聖別

特攻などで散華した人々は、ナショナリズムにどっぷり染まったというよりも、自己の実存の問題として解答を探求したのであった。

しかし、この実存の取り組みは、後世においては社会的な物語として受容される。吉田満が残した戦艦大和での議論を含めて、特攻隊員の心情は様々な映画で繰り返され、社会的に肯定されたヒロイズムとなる。2000年以降の日本映画でも、『男たちの大和／YAMATO』や『永遠の0』といった特攻を題材とする映画がヒットしたことは記憶に新しい。そこで題材となるのは、若者たちの自己犠牲である。

若者の死は特別である。人間にとって大往生が理想の死とするならば、人生を途中で断ち切られる特攻は不条理な死である。さらに注目すべきことは、この若者の犠牲の特別な意味について、特攻攻撃を指揮した人物が明瞭に意識していた事実である。特攻隊の生みの親と称される大西滝治郎は特攻を推進する「本音」について、従軍記者との会話で以下のように吐露している。

記者「長官、特攻隊で戦況が挽回できるのですか？」

大西「比島の敵は食いとめられるかもしれんがな。戦の大局はだな……」

記者「じゃ、なぜ、特攻を続けるんですか？」

大西「会津藩が敗れたとき、白虎隊が出たではないか。ひとつの藩の最後でもそうだ。いまや日本が減びるかどうかの瀬戸際にきている。この戦争は勝てぬかもしれぬ」

記者「それなら、なおさら特攻を出すのは疑問でしょう。」

大西「まあ、待て。ここで青年が起たなければ、日本は滅びますよ。しかし、青年たちが国難に殉じていかに戦ったかという歴史を記憶する限り、日本と日本人は滅びないですよ」[草柳2006、17-18頁]

つまり、若者の死が語り継がれ、それが戦後日本の精神的支柱として記憶される、物語となる、と大西が自覚していたということである。こういった思考は日本に限られたものではない。ジョージ・L・モッセ (George Lachmann Mosse) は、第一次世界大戦におけるランゲマルク (Langemark) の戦いの「神話」について次のように解説する。

神話は不可欠であった。塹壕内の兵士に作用できずとも、銃後の人々に影響力を持った。戦争体験の神話に含まれる他の側面と同じく、とりわけ敗戦後に本領を発揮したのである。青年の死とは、そうした神話の中で緊密に結びつけられた。青年は人間性・精力・活力の象徴で、死は単なる死ではなく、犠牲と復活を意味した。[モッセ2002、80頁]

犠牲には二つの物語が語られる余地がある。死にいく者自身が自己の死を意味づける物語と、他者が死んだ者を意味づける物語とに。そして自己の死の意味付けが実存的な問題であるならば、他者が意味づける犠牲の物語は社会的な問題として位置づけることができる。

死者自身が死を意味づけするだけでなく、残された者もまた死を意味づけせざるを得ない。死者自身は、死んだ後に死の意味を探求することはできない。犠牲者が犠牲になるまで悩んだとしても、犠牲の意味は、残された生者の課題である。つまり、「死は生の意味領域であり、(中略) 実は想像力の領域に属するものだと言い換え」ることができる [内堀・山下 1986、19頁]。

社会による死への意味の付与は、常に重い課題であった。「膨大な、しかも、若者の早すぎる死者が発生するため、のこされた遺族や生き残った兵士たちの間で、「何のための戦争だっ

たのか」という深刻な問いが浮上する」[油井2007年、11頁]からである。その問いに答える役割を一般的に果たしてきたのは慰霊碑・追悼碑である。日本だけで、少なくとも15942基が確認されている[国立歴史民俗博物館2003、33頁]。神祇祭祀を念頭に語ったものだが、菅浩二⁽¹¹⁾は慰霊空間を「英霊たちが生前を過ごし、殉じた価値である「想像の共同体」の結合を、土着主義＝「土着主義＋ α 」の形式で表徴する場」であると指摘する[菅2013、319頁]。こういった慰霊は、「遺族そして日本の多くの人々が求めたから」[同上、312頁]であり、「完全に生者の側の政治力学だけに関心を持つ「追悼」行為」[同上、313頁]だとするのは単純すぎると指摘する。

そして死者の物語は、例えば教科書で美談として採用され、語り継がれる物語として聖別される。地理学者のケネス・E・フット(Kenneth E. Foote)は、暴力や悲劇が直接生じた場所での慰霊碑や記念碑に限った考察だが、特定の場所が聖別(sanctification)されるのは「英雄的な行為や共同体のための自己犠牲など、人々が記憶したいと思うような積極的かつ永続的な意味合いを、事件が有している場合にのみ生じる」と指摘する。[フット2002、7頁]。むしろ聖別は、特定の場所に結びつかずとも、歴史的出来事や特別な事件という観念のみに対しても生じている。先にあげたような特攻にかかわる物語は、まさに聖別された犠牲の物語として語られるようになる。ネイションを「日々の国民投票である」との有名な言葉を残したエルネスト・ルナン(Joseph Ernest Renan)は、犠牲の聖別について興味深い特徴を指摘する。「国民的追憶に関しては、哀悼は、勝利以上に価値あるものです。というのも、哀悼は義務を課し、共通の努力を命ずるのですから」[ルナン1997、62頁]。死の空白を埋めるために、聖別された犠牲として、共有された物語へと昇華して、人々に義務を課す。これがナショナリズムの大きな特徴であろう。

つまり犠牲の聖別であり、物語として語られ、そのあとに生きる人々に生きる指針を与えることになる。ジャック・ラカン(Jacques Lacan)の有名な言葉に「人間は他者の欲望を欲望する」というのがあるが、このフレーズは次のように言い替えても良いであろう。「人間は、他者と共有できる価値に欲望する」と。

犠牲がなぜ欲望の対象たりうるのだろうか。そもそも人間は死を忌避する。しかしあらゆる人間にとって、死は不可避である。しかし、犠牲として聖別された死は、単なる死ではない。それはネイションと一体化し、個人の死後も生き続けることができると信じられるのである。

アーネスト・ベッカー(Ernest Becker)は著書『死の拒絶(The Denial of Death)』で次のように指摘する。「人間は死を恐れ、自己永続化と自分の運命のヒロイックな調節を求める動物」

(11) なお菅浩二は、本来いるべき人々が不在であるという空白を埋めるものとして、慰霊碑等を「不在の存在」と評していた、と筆者は記憶しており大きな示唆を受けた。また本稿で、前項(2)の議論に関連するが、本稿でも批判的に引用した高橋哲哉の議論に対して、菅も「近代国家のイデオロギー性を見抜きつつ、敢えて戦地に赴く兵士も送り出す家族も、近代日本にはいなかった」と高橋が信じたいのだと批判している[菅2013、312頁]。

[ベッカー 1989、332頁]。つまり、人間は死を恐れるが、その恐怖をヒロイズムによって超克していく、と指摘している。

もちろん、実際の戦場において、死を受容するというのは単純ではない。だが、死の直前の苦悩がクローズアップされるのではなく、犠牲がヒロイズムの物語として回収され、また犠牲が聖別されることで、人間の死とは生きる人々を惹きつける効用を発揮することになる。

(4) 「人類のための犠牲」の物語の現状と展望

では現代のコスモポリタニズムにおける「犠牲の聖別」はどうだろうか。PKOにおける戦死・殉職もまた聖別の対象となる。国連は毎年5月29日のInternational Day of UN peacekeeperにおいて、戦死・殉職者は次のように追悼する⁽¹²⁾。

追悼 平和という大義に殉じた者 (Fallen for the Cause of Peace)

毎日、世界中の現場で、国連の旗の下で、平和を建設そして維持するため、人々を苦痛から救うため、人権と持続可能な開発を促進するため、多くの男性女性が任務に従事している。誠実さと、献身、勇気をもって、彼らは、個人的な安全や安心を脅かす恐怖に打ち勝って、彼らは人類の最大の課題に立ち向かう。

不幸にも、この高貴な努力には、尊い犠牲になる人がいる。

彼らの記憶の名誉のもと、私たちは、本部でそして現場で、彼らの任務を続けるのに自分達を捧げる。私たちは、彼らが愛した人と深い悲しみを共有するとともに、国連の活動における犠牲が無駄にならないよう我ら自身に確約する。

しかし理由は確認できなかったが、「この平和のために殉じた者」という追悼は、2010年以降、使用されなくなっている。

なお2008年の国連総会で設置された世界人道デー (World Humanitarian Day) においても、人道支援で殉じた人々を「人道の大義 (humanitarian cause)」 [A/RES/63/139] の名において顕彰していた。

ノーベル平和賞は、こういった物語を構築するのに寄与しているといえるだろうか。2014年のノーベル平和賞は、マララ・ユスフザイ (Malala Yousafzai) であった。マララは普通の少女であるが、彼女が表象するのは、第一に教育を受けたいという希望だけで生命を脅かされている数百万の少女たちであり、第二に生命の危険を冒してでも立ち向かうことが評価に値するという価値観である。伝統的な勇気という価値観と、共感という、我々が有する価値観こそが

(12) 2004年以降、PDFにて引用した追悼文を記載している。例えば2009年については次のHPを参照。http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2009/

彼女の受賞を暗黙に支えることとなった。マララは、グローバルに価値観を表象する人物として、多くの人々の共感を集めたのだ、といっても差し支えない。つまり、コスモポリタニズムを喚起する表象としての機能を発揮している。

これらの現状を表するならば、一部に「人類のための犠牲」とみなす動きが存在するにしても、散発的に過ぎないといえよう。よって、コスモポリタンな犠牲を聖別する物語が存在するとみなすことは難しい。「人類のための犠牲」という物語は、実感からしても、いまだ成立しているとはいえないだろう。

おわりに

本稿の主張は、以下のようなものであった。共感に基づくコスモポリタニズムは力不足である。それは、これまでナショナリズムを支えてきたような死に意味を付与する犠牲の物語が欠けているからである。実際、無辜の人々の犠牲をなくすためには誰かがリスクを背負う仕組みや無辜の人々を救うための犠牲が必要だ。つまり「人類のための犠牲」という物語が必要となる。それは、犠牲を聖別する物語であり、この物語を通じて人々にヒロイズムを喚起することができる。

カール・シュミット (Carl Schmitt) は「ネーション無き国家は瓦解する」と述べたそうだが、「犠牲なきコスモポリタニズムは瓦解する」と言い換えることができると考える。だが現状は、人類のための犠牲という物語が一部にあるとしても、未だ人類の一体性を支えるものとしては力不足である。

人道悲劇という極限状況は、極限であるがゆえに、容易には立ち向かえない。この極限状況に立ち向かうためには、実際に極限状況に身を置くことを厭わない「人類のための犠牲」というヒロイズムが求められる。死の恐怖とリスクを現場で引き受けることが、すべての人間の平等性を最終的に保証することができる。

最後に、自己犠牲の称揚が権力の濫用と結びつく可能性について言及しよう。自己犠牲を、権力者が悪用してきたという事例は数多い。こういった権力者に対する反発は、彼ら自身が犠牲を払わずに他者を死地に追いやるからである。決して犠牲そのものが軽蔑されるわけではない。一方で、自己犠牲を厭わない者が、自己の正義を盲信して行動することも確かに困りものである。だが、不条理に身をおかない人間が不条理を代弁（売り物に）することも不条理極まりない行いである。それは権力者に限らず、我々研究者もまた、肝に銘じなければならない道理である。

本稿は、南山大学2014年度パツへ研究奨励金 I-A-2 「『世界政府』構想に内在する脆弱性についての研究」、JSPS 科研費（若手研究B、25870877）「人道的介入の実践における倫理／非倫理の類型化—〈奪命の倫理〉探求の準備研究」および同名課題でのJSPS 科研費（国際共同研

究加速基金、15KK0103) による研究成果の一部である。

参考文献

- ベネディクト・アンダーソン (1997) 『増補版 想像の共同体』(白石さや・白石隆訳)、NTT出版
- マイケル・イグナチエフ (2003) 『軽い帝国：ボスニア、コンボ、アフガニスタンにおける国家建設』(中山俊宏訳) 風行社
- 入江昭 (2006) 『グローバル・コミュニティ-国際機関・NGOがつくる世界』(篠原初枝訳) 早稲田大学出版部
- 内堀基光、山下晋司 (1986) 『死の人類学』弘文堂
- 草柳大蔵 (2006) 『特攻の思想 大西瀧次郎伝』グラフ社
- 古賀敬太 (2014) 『コスモポリタニズムの挑戦 その思想史的考察』風行社
- 国立歴史民俗博物館編 (2003) 『近現代の戦争に関する記念碑：「非文献資料の基礎的研究」報告書』国立歴史民俗博物館
- 佐伯啓思 (1997) 『「市民」とは誰か—戦後民主主義を問いなおす』PHP研究所
- 菅浩二 (2013) 『「国家による戦没者慰霊」という問題設定』、國學院大學研究開発推進センター編 『招魂と慰霊の系譜—「靖國」の思想を問う』所収、錦正社
- エリック・ストーヴァー (2007) 『大量虐殺後の社会再建と正義』(石田勇治訳)、城山英明、石田勇治、遠藤乾編 『紛争現場からの平和構築：国際刑事司法の役割と課題』所収、東信堂
- 高橋哲哉 (2005) 『国家と犠牲』日本放送出版協会
- ロメオ・ダレール、伊勢崎賢治 (2007) 『NHK 未来への提言 ロメオ・ダレール—戦禍なき時代を築く』日本放送出版協会
- マーサ・ススバウムほか (2000) 『国を愛するということ：愛国主義の限界をめぐる論争』(辰巳伸知、能川元一訳) 人文書院
- 日本戦没学生記念会編 (1995) 『新版きけ わだつみのこえ』岩波書店
- デイヴィッド・ヒューム、(1952) 『人性論 (四) 第三編 道徳について』(大槻春彦訳) 岩波書店
- ケネス・E・フット (2002) 『記念碑の語るアメリカ：暴力と追悼の風景』(和田光弘他訳) 名古屋大学出版会
- アーネスト・ベッカー (1989) 『死の拒絶』(今防人訳) 平凡社
- ウルリッヒ・ベック (2008) 『ナショナリズムの超克—グローバル時代の世界政治経済学』(島村賢一訳) NTT出版
- デヴィット・ヘルド (2011) 『コスモポリタニズム—民主制の再構築』(中谷義和訳) 法律文化社
- トマス・ボググ (2010) 『なぜ遠くの貧しい人への義務があるのか—世界的貧困と人権』(立岩真也訳) 生活書院
- リンダ・ボルマン (2012) 『クライシス・キャラバン』(大平剛訳) 東洋経済新報社
- ジョージ・L・モッセ (2002) 『英霊—創られた世界大戦の記憶』(宮武実和子訳) 柏書房
- 油井大三郎 (2007) 『なぜ戦争観は衝突するか—日本とアメリカ』岩波書店
- 吉田満 (1994) 『戦艦大和ノ最期』講談社
- エルネスト・ルナン (1997) 『国民とは何か』(鵜飼哲訳) インスタクリプト
- レグェリアン・ルラングァ (2006) 『世界で一番悲しい光景を見た青年の手記』(山田美明訳) 晋遊舎
- フィリップ・レズニック (2007) 『コスモポリタニズムとナショナリズム』、中谷義和編 『グローバル化理論の

- 視座：『プロブレマティーク & パースペクティブ』所収、法律文化社
- 広田照幸 (1997) 『陸軍将校の教育社会史—立身出世と天皇制』 世織書房
- A/RES/63/139, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, 5 March 2009
- A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 September 2015
- Kwame Anthony Appiah(2008), 'Education for Global Citizenship', Yearbook of the National Society for the Study of Education, Volume 107, Issue 1, pages 83–99, April 2008, (David Inglis / Gerard Delanty eds., *Cosmopolitanism: Critical Concepts in Sociology*, vol. 4 Contested Cosmopolitanisms)
- Garrett Hardin (1974), 'Lifeboat Ethics: the Case Against Helping the Poor' , Psychology Today, September 1974 (http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_lifeboat_ethics_case_against_helping_poor.html)
- David Miller (2008), *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press
- Martha Nussbaum (2007), 'Cosmopolitan Emotions? When disaster falls or tragedy strikes, what are the borders of our emotions and our compassion?' , New Humanist, 31st May 2007 Originally published in 2001, <https://newhumanist.org.uk/articles/470/cosmopolitan-emotions>
- Sadako Ogata, (2002) 'GUILTY PARTIES' , in "What is the international community?" , *Foreign Policy*, No. 132

超国家デモクラシーの可能性と限界 —グローバル・デモクラシー構想の対立の観点から

杉浦 功一

はじめに

現在の世界は、「Gゼロ」といわれるような中心を持たない状況にある（ブレマー 2012）。冷戦終結後には国際連合（国連）への期待が高まったが、90年代後半にはソマリアや旧ユーゴスラビアでの平和強制活動の失敗を機に国連への幻滅が進むことになった。同時に、冷戦終結後には、アメリカが唯一の「超大国」として世界の「警察官」を自任していたが、2003年のイラク戦争で国際的な信望を失い、2008年のリーマンショックによって経済的な脆弱性を改めて露呈し2011年以降のシリア内戦や2014年のウクライナのクリミア問題への対応での迷走に象徴されるように、その国際的な影響力の低下は顕著となっている。他方で、中国やインド、ブラジルといった新興国の台頭が著しくなり、ロシアがプーチン政権下で国力を回復させ、それらを含むG20への期待も高まっていった。しかし、かつてのG7（先進国首脳会議）のように、国際社会全体を主導するような役割にまでには至っておらず、現在の世界はリーダー不在の状況にある。

そもそも国際関係は本質的にアナーキー（＝無政府状態）であると主張してきた現実主義者にとっては、今の状況は伝統的な国際関係の継続にすぎないかもしれない。しかし、地球温暖化問題や貧困問題のように慢性的な問題が引き続き、2014年の中東でのIS（いわゆる「イスラム国」）の勢力拡大やエボラ出血熱の流行のような突発的問題が生じているように、国境を超えて生じる問題は後を絶たず、グローバル化が進むなかでむしろ問題の規模や頻度、影響の度合いはかつてのどの時代よりも大きくなっている（Held et.al. 1999）。

国境を超えて広がる問題にどう対応するべきかについては、20世紀以降様々な提案が存在し、一部は実現されてきた。現実主義の一派としてアナーキーな状態を前提としつつも主権国家群による一定の秩序（＝「国際社会」）の形成に期待する英国学派や、制度化された国際協力の推進を求める自由主義、国家の主権を統合して超国家的な権威の構築を求める国際統合論など、国際関係論では多様な主張がかわされてきた。どの提案が妥当であり、実現しつつあるかは、それ自体が重要な論争の対象である。本書は、その中でも超国家権力に注目して、その

出現に伴って生じる（かもしれない）問題を多面的に考察するものであるといえよう。

出現する超国家権力に関連して生じる問題は、本書の他章にあるように多彩であるが、その一つに超国家権力をどのように「民主的」に統制するかという問題がある。近代において、政治権力は国家に集中されるとともに、次第に人民主権の概念のもとで民主的統制に服するようになってきた。その権力が超国家レベルへ部分的にでも移行するとき、その民主的統制のあり方、すなわち「超国家デモクラシー」はどのような形をとるべきなのかを問うことは避けて通れない。同時に、国家において発達してきた従来型の代表制民主主義の限界と変容も、1990年代以降、盛んに論じられるところである（Held 1995; McGrew 1997; 山崎2012; 山崎・山本編2015）。超国家デモクラシーについて検討することは、デモクラシーのあり方を根本的に問い直す試みの一環でもある。そこで本章では、出現しつつある超国家権力に対するデモクラシーのあり方、すなわち超国家デモクラシーを、国家レベルでのデモクラシーの変容と絡めながら考察する。

本章では、特に①「超国家権力」の正体は何か、それは存在するのか、また、その従来のデモクラシーへの影響は何か、そして、②超国家権力、特に国際機構の「民主化」のあり方にはどのような形態がありうるのか、その可能性と限界は何かについて、民主的な世界秩序（＝グローバル・デモクラシー）をめぐる論争という大きな文脈を意識しながら考察したい。なお、本章における「超国家」という用語について、「国家を超える（supra-national）」として「法的に国家より強い権限を有する」という意味だけに限定せず、「国境を超える（trans-national）」という必ずしも国家を上回る権限を有していることを含意しない場合も含めた広い意味で用いる。

超国家権力の出現とデモクラシーの関係や超国家デモクラシーのあり方を論じた構想や研究はこれまで多数存在する。連邦主義など国家を超える、あるいは国家と異なるタイプの権力の形成を求める構想は、エマニュエル・カントの『永遠平和のために』に代表されるように、ヨーロッパで近代以降、たびたび主張され、国際関係論の理想主義の系譜を形成してきた。第二次世界大戦終了直後にも、理想主義の流れを汲んだ世界連邦運動が一時盛んとなった（千葉2014、87-128頁）。欧州統合構想も、特に1950年代に広がりを見せ、国際関係論での国家間の機能（＝政策領域）の統合を予測する（新）機能主義として一連の研究成果を生み出していく（鴨1985）。これらの世界連邦や欧州統合の構想には、国家から国際機構など超国家機関に権力を移譲させるとともに、そこに超国家議会のような国家で実践されてきた民主的統制のメカニズムを模倣して織り込む提案が多くみられ、欧州統合では欧州議会として部分的に結実した（Clark and Sohn 1966）。しかし、冷戦の激化による国連安全保障理事会（安保理）の機能不全やフランスのド・ゴールの国家主義による欧州統合の行きづまりなどによって、1960年代から80年代にかけて、超国家的な権力組織の構築自体が停滞していく。

それが、1980年代終盤にかけて冷戦が終結へと向かう中で、再び欧州統合が加速し欧州連合（EU）が1992年に誕生する。国連も1991年の湾岸戦争での安保理のリーダーシップや1992

年の地球サミットの開催などを通じてその存在感を回復させていく。そのように国際機構の活躍が目立つようになり期待が一層高まる中で、規範的な志向の強いグローバル・ガバナンス論が盛んとなっていった。そこでは、グローバル・ガバナンス委員会の『地球リーダーシップ』（1995年）に代表されるように、デモクラシーの規範が広がっていくのに並行して、「民主的な」国際機構を求めて、国連改革など機構改革が提案されていく（The Commission on Global Governance 1995）。同じ90年代には、グローバル化による国家の変容と国際機構やNGOの活躍を背景に、デモクラシー論においても、国家を超えたレベルにおけるデモクラシーの必要性とその具体的なあり方を検討する論考が盛んになっていく。D・ヘルドに代表されるコスモポリタン・デモクラシー論はその代表的なものである（Held 1995）。

21世紀に入ると、2003年のイラク戦争を契機とする国連へのさらなる幻滅と、EUにおける2004年の欧州憲法条約の批准の失敗、中国の台頭による国家及び国家間の権力政治への再注目なかで、グローバル・ガバナンスの中核として超国家権力を担う国際機構に対して冷戦終結直後のような期待は薄らいでいった。超国家的な権力としては、ネグリとハートがいうところの、資本主義的な経済関係によって発達した脱中心的で脱領土的な支配装置でありグローバルな主権形態である「帝国」や、新自由主義的なグローバル化に反対するトランスナショナルな社会運動、多様なアクターを巻き込むトランスナショナルなネットワーク・ガバナンスなど、むしろ拡散した権力形態が注目されるようになる（Smith et.al. 2014; Sørensen and Torfing 2007; ネグリ・ハート 2003）。それでも、グローバル・ガバナンス論では国際機構を含めたグローバル・ガバナンスの諸制度の民主的アカウンタビリティや正当性といった問題が俎上に載せられ、国境を超えた社会運動に「帝国」に対抗する「マルチチュード」としての民主的な潜在力が見出されるなど、国家を超えるデモクラシーのあり方の議論は多様化しながら続いている（Keohane 2003; ハート・ネグリ 2005a; 2005b; 五野井 2011a）。

しかし、超国家レベルの権力とデモクラシーに関する既存の研究の問題点としては、第1に、新興国と途上国の視点の不足を挙げることができる。超国家デモクラシーをめぐる議論の対象として、先進国が支配する欧州連合（EU）や国際通貨基金（IMF）や世界銀行などブレトンウッズ機関に今なお分析が集中する傾向がある。他方で、今世紀になり国際関係において影響力を増しつつある中国やインドなどの新興国の台頭や、民主化の「第三の波」によって民主政治が実践されたり、逆に権威主義化が進むようになったりした発展途上国（いわゆる「グローバル・サウス」）の存在は、十分には視野に入っていないように思われる（杉浦 2014; 松下 2012）。

第2に、超国家デモクラシーの議論は規範的志向が強い一方で、実際に具体化された組織や制度がいまだ乏しいために、超国家デモクラシーが実際の国際的な環境で実現される過程、すなわち「民主化」の促進や阻害の要因について分析と理論化が十分ではない。特に、現状の批判と構想の提示に重点が置かれる一方で、現実の国際政治で生じている世界秩序の構想間の「衝突」に対して、十分な注意が払われていないように思われる。拠って立つ規範的立場によって、①何が超国家権力か、権力の「超国家化」は好ましいのか、②超国家権力にはどのような形態

の超国家デモクラシーが適用されるべきか、③どうすればそれは実現されるのか(=「民主化」)といった問いに対する回答は、大きく異なってくる。そして、現実の国際政治の舞台では、参加する各アクターが自ら望ましいとする秩序や機構の構想を提示し、その実現を図ろうと行動している。

実際、中国など多くの新興国や途上国は、主権国家の平等を柱とした国際秩序を「民主的」なものとして求めている。その一方で、アメリカ政府は、各国が自由民主主義体制（リベラル・デモクラシー）となった状態こそ民主的な世界秩序として、デモクラシーの推進を外交政策の軸に据えてきた。他方で、コスモポリタン・デモクラシー論の立場では、EUのような民主化された権力場が多層的に構成された構造こそ、民主的な世界秩序として好ましいとされ、ヨーロッパのエリート層の広い支持を集めている。対して、2001年に始まった世界社会フォーラムや「ウォールストリートを占拠せよ」運動のように、既存の政治経済秩序を草の根の人々の力で変えていこうとする運動も盛んに見られる (Smith et.al. 2014; 五野井 2011b)。ドライゼックは、現実の紛争の背景に言説の間の衝突を指摘しているが、望ましい世界秩序のあり方についても、その構想の相違自体が現実の国際政治におけるアクター間の対立の一因となっており、逆に国際政治が特定の構想の実現を促進・阻害している (Dryzek 2006)。もちろん、それらの主張が主要なアクターの利益追求のカモフラージュにすぎない場合もある。しかし、超国家権力とデモクラシーのあり方を考察するには、よりマクロな世界秩序ないし国際秩序のあるべき姿をめぐる現実の国際政治の場での主張の「衝突」を視野に入れる必要がある。

本章では、出現しつつある「超国家権力」の正体とその民主化のあり方を、グローバル・デモクラシーをめぐる論争と関連付けながら論じる。第1節で、出現しつつある超国家権力と既存のデモクラシーの場であった国家の変容について概観する。第2節では、国際機構を中心に超国家権力を「民主化」の目標である超国家デモクラシーについて分類し、その実践と問題点についてまとめていく。第3節では、超国家デモクラシーの実現に共通する課題や争点を検討する。

1 超国家権力の出現と国家におけるデモクラシーの変容

(1) 権力場の变化と超国家権力の出現

現在、伝統的な権力場であった国家に変容が生じつつある。ヘルドによると「権力」とは、「社会的な行為主体、代理機関、制度がその社会的・物理的な環境を維持したり変容したりする能力」である (Held 1995; 邦訳, 199頁)。その権力場として7つ挙げることができるという。すなわち、①身体 (肉体的・感情的福利が組織される方法)、②福祉 (市民を私的な人格から共同体の完全な構成員に転換することを促すような、財とサービスの領域の組織化)、③文化ないし文化的生活の場 (公的な関心事やアイデンティティの問題が論じられ、意見の差異が明

らかにされ、地域の慣習や教義が検討されるような、社会活動の領域)、④市民的な自発的結社の領域(=「市民社会」、⑤経済(財やサービスを生産、分配、交換、消費する集合的組織から成る)、⑥暴力と強制的関係の組織、⑦規制的・法的制度(決定権を有する政治的権威によって調整される諸組織の組み合わせから成る、独立した法人としての国家)である(Held 1995; 邦訳、206-215頁)。近代国家の発展につれて、これらの権力のうち多くの部分が、直接に国家の手に収められているか、国家の介入の対象となっていくた。もちろん、すべての国家が効果的に権力を集約・行使できたわけではない。欧米の先進国では中央政府に権力が集中し、効果的に行使されてきた。他方、途上国でも国家(政府)に権力を集約すべく「国家建設」が進められてきたが、成功した国家は限られた。いずれにせよ、国際法でも領域と住民と実効的な政府を備えていることが主権国家の要件とされるように、近代以降、国家に権力が集められ、国家によって行使されることが、現実であり同時に望ましいこととされてきた。

しかし、1980年代以降グローバル化が進むにつれて、国家が自らのものだと主張する政治的権威の形式的範囲と、国家的・地域的・グローバルの各レベルにおける実際のシステムや構造の間に「乖離(disjuncture)」が発生するようになった。ヘルドによると5つの乖離構造が明らかになりつつあるという(Held 1995; 邦訳、121-168頁)。すなわち、①国際法(国家の市民権と普遍的な人権の間の権利・義務の間のギャップなど)、②政治的意思決定の国際化(国際レジームおよび国際組織の発展など)、③覇権国および国際安全保障構造(自立した戦略的・軍事的アクターとして国家を考える理念と、国家間のグローバルなシステムの発展の間の乖離など)、④ナショナル・アイデンティティと文化のグローバル化、⑤世界経済(生産の国際化や金融取引の国際化)、それぞれで「乖離」が生じている。この乖離の背景には、法、政治、軍事、文化、経済の各分野でのグローバル化の進展がある(Held et al. 1999)。ヘルドが、これら5つの乖離構造を指摘したのは1990年代後半のことであるが、その後も乖離は広がっている。例えば、安全保障の面では、2000年以降イスラム過激派テロが拡大し、特に2014年にはイラクとシリア、さらにはヨーロッパにおけるIS(通称イスラム国)の勢力の浸透が挙げられる。文化・アイデンティティの面でも、2014年にイギリスでのスコットランドの独立をめぐる住民投票が行われ独立派が多くの支持票を集め、経済面でも、2008年にリーマンショックが起きて世界全体に経済危機が拡大し、2010年にはユーロ危機が発生した。そのほか2014年にはエボラ出血熱が広い地域に感染拡大した。これらの例で示されるように、国家が統制できる範囲はいっそう狭まり、乖離は広がっているように見える。

そして、その乖離に対応すべく、ユーロ危機後に財政政策の統合を進めようとしているEUのように超国家的な機構の権限を強化したり、グローバル保健ガバナンスのように多様なアクター間のネットワークを一層密にしたりといった動きが広がっている(Youde 2012)。いずれにせよ、国家はグローバル化によって変容を強いられている。このようなグローバル化とそれによる「国家の衰退」や変容の議論は、1990年代から盛んとなった(ストレンジ1998)。ただし、ここで注意しないといけないのは、従来よりも国家が統制できる政策領域が狭まったと考えら

れるのはもっぱら先進国である点である。発展途上国では、植民地からの独立以来、国家の能力は限られたものであり、「国家建設」が課題とされてきた。今世紀に入る頃には、先進国と途上国双方で、むしろ国家の役割を再評価する議論も見受けられるようになる（杉浦2007）。実際、中国やプーチン政権以後のロシア、カンボジア、ルワンダのように、国家権力を強めることで経済成長に成功する国家も現れるようになった。また、開発援助の分野では「国家建設」やガバナンス強化が課題とされ、世界銀行や国連開発計画（UNDP）などによるガバナンス支援も盛んとなっている（木村ほか2011）。また、先進国においても、リーマンショック後、政府による金融規制が強化されたように、多くの分野で政府は依然として中心的な役割を占め、環境や衛生のように規制権限がむしろ強化される場合もある。さらに、世界全体としては、先進国と対照的に新興国が影響力を強めて、協力と争いの両方を伴う権力の「協争的移行」が進み、「先進国-新興国複合体」が生まれつつある（山本2012）。

それらの状況を考慮すると、2010年代の世界に起きているのは、西側先進国政府からの「権力の流出」であり、それは水平方向（新興国や非国家アクターへ）と垂直方向（国際機構及びローカルな統治機構へ）での「権力の分散」であるといえよう。さらに細かく権力の現在の流れを分類すると、①国際機構の増加と権限強化による「超国家化」、②多国籍企業、グローバル市民社会、グローバル・ジハード運動など非国家アクターの出現と影響力拡大による「脱国家化」、③先進国での規制緩和や自由化と、先進国、特にアメリカの国際的な権力の相対的低下による「Gゼロ化」、④中国など新興国や途上国における国家権力の強化と国際的な立場の向上という「(国家の)近代化」、⑤サブリージョナルやローカルな政治権力体の自治拡大や独立の要求という「地域化」が同時に起きている。

このなかで超国家権力に焦点を合わせる本書は、上の動きのうちの特に①の超国家化に注目するものであるといえる。実際、増え続けるグローバルな課題に対応すべく、グローバル・ガバナンスの強化が進められてきた（渡辺・土山編2001）。合意された定義は存在しないものの、国際社会における集合行為問題を解決するためのプロセスや制度が、一般にグローバル・ガバナンスと呼ばれる。グローバル・ガバナンスでは、国際機構を軸としつつ、各国政府や、NGO、企業など多様なアクターがネットワークやパートナーシップを形成して、ルールや規範の体系である国際レジームを構築・実施することで問題解決を図っていく（Weiss and Wilkinson eds. 2014; 杉浦2014）。グローバルな金融や投資の規制、紛争やテロへの対処、感染症の予防・防止、地球環境問題の解決などにおいてグローバル・ガバナンスが構築されてきた。

このグローバル・ガバナンスの形成は、国際機構の増加や非国家主体の活躍だけでなく、新興国の参入を含んでおり、上の権力の流れすべてを反映する複雑な現象である。そのためグローバル・ガバナンスの有効性向上へ向けて、国際機構の権限の強化や多様なアクターによるパートナーシップの活用、新興国の参加の促進など、様々な提言がなされている（Weiss and Wilkinson eds. 2014）。実際、先述のように、EUでは、2011年のユーロ危機を受けて、銀行同盟を含む金融や財政政策の統合を試みつつある。また、シリアの内戦やISの勢力拡大を受けて、

国連安全保障理事会（安保理）による介入を促す声も高まっている。

このように国際機構を中心とした超国家権力への期待は依然強いものの、同時に、その動きへの懐疑の強さと権力の超国家化を打ち消しかねない権力の流れがあることも意識しなければならない。「Gゼロ化」が進む中で、国際機構の「超国家化」には、国家主権尊重の立場から依然として慎重な声が強いの事実である。実際、地球温暖化対策についての気候変動枠組条約締約国会議（COP）の議論の行き詰まりやシリア内戦への安保理による軍事介入への反対に見られるように、新興国や途上国を中心に国家の主権を尊重すべきという主張も根強い。先進国もまた自国の利害を主張するため、国際交渉の「行き詰まり（gridlock）」が近年目立つようになってきている（Hale, Held, and Young 2013）。また、そもそも超国家権力の発展がそのまま国際機構の権限強化を意味するわけではない。先述のネグリとハートの議論を端緒とする「帝国論」で盛んに主張されるように、圧倒的な軍事力と経済力を有するアメリカは、一国家を超えて覇権国家として超国家的な権力を有する存在と見ることもできる。また、グローバル化で自由に国境を越えて移動する金融資本は、国家を超えた大きな影響力を持つに至っている。グローバル・ジハード運動のような国際的なテロのネットワークは、ここ最近のイエメンやリビア、シリア、イラクで見られるように既存の国家の存在を脅かしている。いずれにせよ、国家を中心とした主権国家システムとしての国際関係は、特に1990年代以降になり大きな変化を遂げてきた。それは、主権国家を基盤として発展を遂げてきたデモクラシーにも大きな影響を与え続けている。

(2) 国家におけるデモクラシーの変容

上述のような世界における権力の流れと権力構造の変化によって、国民国家を基盤として発展を遂げてきたデモクラシーも変容を迫られ続けている。すなわち、ヘルドが指摘するように、「政府および国家の行動の自由を制限するような、相互に結びついた一連の諸力が存在」し、そうした諸力は「ナショナルな国家自体のアカウントビリティの方針を不明瞭」にし、「国家の自律性を制限すると同時に、次第に主権を侵害する」ようになった（Held 1995; 邦訳、160頁）。

国家におけるデモクラシーは、いわゆる自由民主主義体制（リベラル・デモクラシー）として、まず欧米諸国で発展してきた。代表制民主主義とも呼ばれる、国民を有権者として、自由選挙を通じて間接的に政権を選ぶことで民意を国家の政治に反映させる仕組みが築きあげられた。同時に、基本的人権が尊重され、法の支配が実践され、（市場の重視の程度はさまざまであるが）市場経済体制が前提とされる。冷戦終結前後の1980年代終わり以降は、いわゆる民主化の「第三の波」（ハンチントン）の流れが生まれ、欧米以外の世界各国も次々と自由民主主義体制を採用するようになった（Huntington 1991）。後述のように、現在では、中国が依然として共産党による一党支配体制を堅持し、一度は民主化された国でも民主政治が後退したり停滞したりする傾向が強まっているものの、3分の2ほどの国家で少なくとも制度的には自由民主主義体

制が維持されている (Freedom House 2015)。しかし、制度面で民主化が進んだとしても、グローバル化が進み権力の変動が続く現在の世界では、国民より期待された機能を国家におけるデモクラシーは果たせなくなりつつある。

第1に、国際機構など超国家権力による国家レベルのデモクラシーの「浸食」が起きている。貿易のように国境を越えて広がる活動を規制し、地球環境のように悪化する問題を解決するために、国際機構への国家の権限の委譲が進められてきた。しかし、国際機構が扱う政策領域が拡大し、行使できる権限が強化されるにつれて、国際機構自体の民主的統制や民主的正当性の問題が浮上している (Keohane 2003)。従来、加盟国の国民は、自国政府を通じて国際機構に民意を伝え、結果に対しアカウントビリティを問うことで、間接的に国際機構を民主的に統制することが想定されてきた。しかし、欧州統合が進むにつれてEUの閣僚理事会でいわゆる特定多数決が適用される政策領域が拡大してきたように、自国の政府代表が反対したとしても、自らに効力を及ぼす決定がなされる可能性が増しつつある。段階的に超国家化を進めてきたEC/EUでは、各国より失われる民主的統制を、欧州市民の直接選挙で議員を選ぶ欧州議会の役割を強化することで補おうとしてきた。しかし、欧州議会の権限強化への加盟国政府の反対と欧州議会自体への欧州市民の無関心もあり、いわゆる「民主主義の赤字」といわれる状態が今なお続いている。実際、2010年より債務危機が続きEUの支援を仰ぐギリシャは、その条件として過酷な緊縮財政を突きつけられているが、その条件緩和を求めるギリシャの有権者の意思は、2015年1月の議会選挙などを通じて示されたとしても、EUの意思決定に反映されることはほとんどない。

他にも、常任理事国のみが拒否権を有する国連安保理や、加重票制により先進国の票数が多数を占め、途上国に対する援助にコンディショナリティ (条件) を課して経済の自由化や規制緩和を要求するIMFや世界銀行などでは、アカウントビリティや民主的正当性の不足が市民社会から批判されている (Scholte ed. 2011)。一国一票制を基本とする世界貿易機構 (WTO) におけるドーハ・ラウンドの自由貿易交渉が行き詰まる一方で、二国間ないし多国間のEPA (経済連携協定) やFTA (自由貿易協定) が盛んになりつつあるなど、必ずしも国際機構の権限が順調に強化されているわけではない。むしろ、国際保健や環境分野などで、政府の部局や多国籍企業、NGOなど多様なアクターから形成される、国境を超える政策ネットワークや公民パートナーシップ (PPP) による政策の決定・実施も増えつつあるなど、「非公式」な権威の増加と強大化が生じている (杉浦 2015)。それらもまた、各国による議会を通じた伝統的な民主的統制に服するものではない。結局のところ、国家における従来のデモクラシーのメカニズムによって決定できる政策の範囲は、超国家的な権力の発達で次第に狭められる傾向にある。

国家におけるデモクラシーの限界は、国際的なガバナンスのメカニズムの権限強化による国家主権の浸食だけによってもたらされているわけではない。第2に、グローバル化によるデモクラシーの場としての国民国家自体の変容によっても引き起こされている (McGrew 1997)。そもそも国家 (政府) が策定できる政策の範囲自体が狭まりつつある背景には、新自由主義的

なグローバル化の圧力がある。市場主義と経済自由化による世界的な自由競争の激化によって、例えば最低賃金の切り上げや法人税の増税など企業の経済的な競争力を削ぎかねない決定を国家が行うことは、いっそう難しくなりつつある。経済の自由化の中で、企業はすぐに国境を越えて経営環境の「より良い」国へと逃げてしまうためである。先進民主主義諸国でも、従来のような所得の再配分を進める福祉国家の継続は困難となり、民営化と規制緩和を進めざるを得ず、国民の経済格差は広がってきた（クラウチ2007）。

また、科学技術の進歩が進み、人やモノの移動が激しくなり、相互連関（interconnectedness）が深まっている現代の世界では、通貨安（高）を進める金融政策のように、ある国での決定が国際的な影響を及ぼす可能性はいっそう高くなっている。しかし、今のデモクラシーのメカニズムでは、原発の建設のように事故が起きた場合に悪影響が自国に及ぶケースでも、影響を受ける国民はその隣国の意思決定に参加することは叶わない。せいぜい自国政府を通じて外交的な働きかけを行うのみである。このように決定を行うアクターとその影響を受けるアクターの間で、やはり先述のようなヘルドの言う「乖離」が起きて、国民の民主的な自律が侵害される状況が生じている（Held 1995）。

さらに、国民としてのアイデンティティの弱体化も、国民国家を単位として発展を遂げてきた従来のデモクラシーのメカニズムの有効性を浸食している。インターネットのような情報通信技術が発展し、飛行機や高速道路による人の国際的な移動が盛んになる中で、文化や情報の拡散や伝達のスピードが増している。それによって、従来の国民アイデンティティの変化がもたらされている。例えば、クルド人のように複数の国家にまたがって暮らしてきた民族や宗派集団も、携帯電話やインターネットを通じて情報の迅速な伝達が進むことで、今暮らしている国の国民としてのアイデンティティよりも民族や宗派としてのアイデンティティを強め、次第に自治権の拡大や分離独立を求めるようになるケースが増えつつある。中東で起きているISなどイスラム過激派の勢力拡大の背景には、ヨーロッパにおけるムスリムの移民からの戦闘員や資金の調達があるが、そこには、ムスリムとしてのアイデンティティが保持・再活性化され、国民としてのアイデンティティの境界線と一致しなくなりつつある状況を示している。また、イギリスにおけるスコットランドやスペインのバスクにおける最近の運動に見られるように、ヨーロッパでは、欧州統合の深化がむしろ少数民族や地域の自治権拡大や独立の要求を加速させるケースも起きている。EUの権限強化とEU圏内での経済活動の自由化で、以前ほど国家の中央政府に少数民族の集団が依存する必要性がなくなりつつあるためである。さらに、先にも述べた国家（政府）による問題解決能力の低下自体が、従来の国家のデモクラシーのメカニズムを通じて解決できる政策領域を減少させ、既存の民主制度への不信をいっそう増大させているのである。

第3に、国家が自由民主主義体制へ移行する過程、すなわち民主化も大きな困難に直面している。上に挙げたように、グローバル化による自由競争の激化と世界銀行やIMFによる開発援助の条件付け（＝コンディショナリティ）のために、国家の自律性自体が制約される。そのた

め、民主化を達成したとしても当該国民が自律的に決定できる政策の選択肢が限られてしまう。例えば、国民が求める労働条件改善のための規制強化が資本の海外流出を招いて失業率が大きくなってしまふなど、民主的に政策を決定したとしても目的が実現できない、あるいはかえって体制の不安定化を招いてしまふ事態も起きやすくなる。この国民の「民主的自律」(の感覚)の低下は、中国の「北京モデル」による経済発展との対比で、かつては東欧諸国の社会主義体制の崩壊をもたらした自由民主主義体制そのものの魅力を低下せしめている (Diamond 2015; ハルパー 2011)。

そのような自由民主主義体制の魅力を低下は、国際的な民主化支援活動の正当性と有効性の低下にもつながっている (Carothers 2015)。欧米が主導する国際的な民主化支援は、中国やロシアといった権威主義国家の国内ではNGOへの欧米からの資金提供の規制など様々な手段で妨害され、かつ権威主義国家の国際的な連携によって国際的な支援環境が悪化している (Burnell 2011; 杉浦 2010; 2014)。実際、アメリカのNGOフリーダムハウスなどいくつかの基準によって測定される民主化の程度は、ここ数年悪化ないし停滞の状況に陥っている (Diamond 2015)。この状況は、冷戦終結直後の「歴史の終わり」(フクヤマ)と言われた楽観的な時代とは異なり、(リベラル)デモクラシーへ至る道そのものが今や困難に直面していることを示している。「歴史の終わり」を主張したフクヤマ自身も、今や民主化 (=政治の自由化)よりも官僚機構など国家の制度構築の優先を唱えるに至っている (Fukuyama 2005; Levy and Fukuyama 2010)。

以上のように、国家を基盤とした従来型のデモクラシーは、超国家権力の出現、グローバル化による国民国家の変容、民主化の停滞によって機能不全を露呈している。先進国では、従来型の代表民主主義は、代表する者と代表される者の間および意思決定を行う者とその影響を受ける者の間で「乖離」が大きくなり、それらの間の一致を前提としてきた民主的自律のサイクルが以前よりも機能しなくなっている。発展途上国は、民主化の過程で挫折するか、民主化へのインセンティブそのものを失っている状態か、どちらかの状態に陥りつつある。

この状況で、人々による自己決定 (=民主的自律)というデモクラシーの理念を回復・実現させるには、国家における従来型の代表制民主主義にとらわれずに、より多面的かつ根本的な変革が求められよう。例えば、「政府 (ガバメント)」のように単一的で階層的ではなく、多中心的で水平的でネットワーク型の「ガバナンス」の形成が、先進国では公共行政において実際起きつつあるが、それをさらに推進する方向性がある (岩崎編 2011)。途上国では、同じ「ガバナンス」という語ではあるが、より政府の中身を指す意味で用いて、「民主的ガバナンス」として、国家の民主化と政府の能力の強化を国際社会が同時に支援することが行われている (UNDP 2002; 木村ほか編 2011)。また、熟議民主主義や参加民主主義といった従来型とは異なる形態のデモクラシーを国内で追求する道も考えられる (山崎・山本編 2015)。しかし、それらと別の方向として、本稿で注目する国家を超えたデモクラシーの実現という方向があり、そこに国際機構など超国家権力の民主化は位置づけられる。次に、その超国家権力の民主化について、国際機構の「民主化」の問題に焦点を合わせてみていきたい。ただし、本節で見たよう

に、デモクラシーの回復にはそれだけでは不十分であることも同時に認識しておく必要がある。

2 超国家権力の「民主化」—国際機構を中心に

国際機構は、超国家権力を形成する主要な要素である。しかし、国際機構の「民主化」の目標については、自由選挙による政権選択を柱とする自由民主主義体制を目指す国家の民主化のように、目標について広く共有された合意があるわけではない。古くは20世紀初頭の戦間期の理想主義を受けた国際機構の設立構想、第二次世界大戦後の断続的な国連改革の提案、1990年以降のEUにおける「民主主義の赤字」をめぐる議論、21世紀に入るあたりからのグローバル・ガバナンスの（民主的）アカウンタビリティや正当性の議論を通じて、多様な提案がなされてきた。その一部は実際の国際機構の変革に結びついたものの、多くは提案の段階でとどまっている。そのため、それらの構想をデモクラシーの実践の観点から評価することは難しい。また、多くの提案は単純化することが簡単ではない。しかも、民主主義論の権威であるダールのように、デモスの規模が巨大になる国際機構におけるデモクラシーにそもそも否定的な議論もある（Dahl 1999）。それらのことを念頭に置いたうえで、ここでは国際機構の民主的正当性を確保するために提起された主要な議論について、いくつかのモデルにまとめていきたい（本節の内容は、杉浦2004の第7章の議論を大幅に加筆修正）。

(1) 国際民主主義

第1に、国際レベルのデモクラシーのあり方として、「国際民主主義（政府間主義）」を挙げることができる。国際（国家間）民主主義は、国連憲章などで規定される主権国家の平等と内政不干涉という国際規範に合致するものであり、国際機構の民主化の目標として、国際法及び実際の外交の場面で長らく追求されてきた（桐山2001、6-7頁及び終章；日下1994、第6章；高野1975、第8章）。その特徴として、国際機構の意思決定に参加する主体が主権国家及びその代表に限られ、参加の方法も主権国家間の「平等」に基づく点が挙げられる。国際機構の主たる意思決定機関は、政府間の枠組みに基づいて構成されなければならない、最終的な意思決定権は国家に与えられる。最高意思決定機関は、原則としてすべての加盟国が参加する「総会」である。

国際民主主義で重視される国際機構における国家間の参加の平等に関しては、一国一票制のように形式的平等を主張するものと、国際機構の果たす役割とその実効性への貢献度に対応して機能的平等ないし相対的平等を求める議論とが存在してきた（大谷1969）。国連など多くの国際機構では国家間の形式的平等に基づいて一国一票制を採用しているが、世界銀行やIMFなどでは出資額に応じて票数を与える加重表決制度が導入されている。しかし、この国際機構の意思決定における主権国家の「平等」のあり方は、長らく争われてきた。例えば、アメリカ議

会は、1986年に、相対的平等を求めて拠出金額に応じた加重表決制を総会へ導入するよう要求し、国連への分担金の支払いを停止した（いわゆるカッセバウム修正）（田所1996）。他方、発展途上国は、1974年の国連特別総会で「新国際経済秩序」が宣言されて以降、国際経済体制の抜本的な変革や経済協力の大幅な増額を求める過程で、国際経済機関での加重表決制度の修正を主張した（磯崎1980）。さらに、一部の国家に特権を与える安保理の拒否権の制度についても、主権国家の平等の観点から廃止ないし使用制限を求める声が常に上がってきた。

この「国際（国家間）民主主義」は、初期の国際機構よりその意思決定に実際に導入され、さらなる実現が追求されてきた。実際、多くの国際機構の最高意思決定機関は、国際労働機関（ILO）などを除いて、加盟国のみによって構成される「総会」である。意思決定における国家の平等を求めて表決制度に一国一票制が導入され、さらに拒否権や加重投票のような特定国家の特別待遇の廃止・改変が主張されてきたのは、先述の通りである。国連においても、この目標に基づいた民主化が求められてきた。例えば、1997年にピークを迎えた国連の安保理改革をめぐる議論などでは、地理的や南北諸国間のバランスに配慮した常任理事国の拡大・改編や、一部の国家に特権を与える拒否権の廃止が、安保理の「民主化」として主張された（杉浦2004、203-204頁）。

しかし、民主的でない国家が国際的な意思決定の場で「国際（国家間）民主主義」を主張することにそもそも矛盾が存在する。そのため、1980年代以降国家の民主化が広がるにつれて、1996年に公表された当時のブトロス＝ガリ事務総長による『民主化への課題』のように、国際機構でも国家の民主化と国際レベルの民主化が連動することが主張されるようになった（Boutros-Ghali 1996）。実際、加盟国の民主化を促進・擁護することでその矛盾を解消しようとしてきた。例えば、米州機構（OAS）では、1985年には憲章が改正されてデモクラシーの推進が機構の目的とされ、1991年には「代議制民主主義」と題される決議1080が採択され、臨時の外相会議や特別総会の開催など、民主的な政治過程および民主的政府による正当な権力行使が阻害されたときの「デモクラシーの擁護」が制度化された。東南アジア諸国連合（ASEAN）は、長らく主権国家の平等と内政不干渉を基本原理として強く堅持してきたが、加盟国の民主化が進む中で、2000年代以降になって軍政下のミャンマーに民主化を促すなど方針を修正しつつある（杉浦2010）。

さらに、1990年代になり、NGOによる国際機構の参加など国際的な舞台への非国家アクターの参加が活発になるにつれて、後述のようにトランスナショナルな直接民主主義を主張して、国家のみをデモクラシーの「主権者」とすることへ疑問を呈する動きも強まりつつある。それは、政府とNGOとの間でどちらが民意を代表しているかという「民主的正当性」をめぐる争いにもつながっている。しかし、2010年代になると、中国とロシア主導の上海協力機構（SCO）やG20のように、国際機構を含めた国際レベルの意思決定における主権国家の平等を改めて強調する動きも見られる。

(2) 超国家的議会制民主主義

「超国家的議会制民主主義」もまた、国際レベルのデモクラシーの形態として古くより主張されてきたもののひとつである。そこでは、加盟国からなる総会に置き換えるかあるいは並立する形で、人々により直接選挙によって議員が選ばれる「超国家議会」の設立が主張される(フォーク・ストラウス2001; 三上2001)。超国家的な議会制は、国内で実践されてきた議会制(代表制)民主主義を国際機構へ応用するものである。理論的な背景として、公的な権力が存在するところには民主的な原理が導入されなければならないが、それには国家で実績のある制度を適用するのがよいとす「国内類推」の発想がある(スガナミ1994)。国際機構の意思決定過程への主たる参加者は、各加盟国ではなく、当該国際機構の管轄権下にいる人々による直接選挙を通じて選出された議員である。超国家議会は、国際機構における最高意思決定機関であり、超国家的な行政機関を統制する。

超国家的な議会の近似の例としては、欧州連合(EU)の欧州議会がある。欧州議員は、加盟国それぞれにおいて各国が決めた選挙制度に基づいて直接選挙で選出され、選ばれた議員はEU全体を代表する。欧州議会では、いわゆる「欧州政党」が発達し、イギリス労働党など左派系の政党の連合である欧州社会民主進歩連合と、ドイツのキリスト教民主同盟など右派系の欧州人民党を中心とした政党政治が行われている(南2014)。リスボン条約では、従来の共同決定手続と特別決定手続のうち前者は通常立法手続きといわれるようになり、拒否権を持つ事実上の「第二院」への転換が試みられた。

近い事例はこの欧州議会に限られるが、超国家的な議会の設立への過渡的なものとして、各国議会の議員の代表より構成される総会がいくつかの国際機構で設置されている。欧州審議会では「議員総会(Parliamentary Assembly)」や西欧同盟では「総会(Assembly)」が存在している。2001年に発足したアフリカ連合(AU)でも、「汎アフリカ議会」(the Pan-Africa Parliament)が設立されている。具体的な仕組みは議定書で定められ、各国より計235人の国会議員が集められ、AUの活動について助言を行う。国連に関しても、このような超国家的な議会の創設は、「人民総会」あるいは「第二院」案として、前述のグローバル・ガバナンス委員会の報告書を含めてたびたび提案されてきた(The Commission on Global Governance 1995; 三上2001)。

しかし、現存する超国家的な議会や各国議員からなる総会が持つ権限は、いずれの国際機構でも諮問的なものにとどまっている。最も権限の強化が進んでいる欧州議会でも、先述のように、EUへの各国からの権限委譲に伴う加盟国議会の民主的コントロールの喪失に比べて、その民主的コントロールの権限はいまだ不十分であることから、「民主主義の赤字」といわれて問題視され続けている。国連の「第二院」案も実現の可能性は乏しく、構想の段階を出ていない。その理由としては、第1に、加盟国の多さと多様さから、議員の選出方法について、単純に人口比にするのかそれとも小国の国民に極端に不利にならないように加重して国別に議員を割り当てるのか、意見が分かれてしまうという点がかねてより存在する(Clark and Sohn 1966)。第

2に、より根本的な問題として、ダールが指摘するように、代表制民主主義が機能するために必要な有権者あるいはデモスとしてのアイデンティティが、国境を超えたレベルで形成されるには困難な点が多いことが挙げられる (Dahl 1999)。実際、EUの公的な世論調査であるユーロバロメーター (2014年秋) で「EUの市民であると感じるか」という問いに対して「はい」と回答した市民の割合がEU全体で63% (イギリスは50%) にとどまるように、EUに住む人々にとって「欧州市民」としてのアイデンティティよりも、各国「国民」としてのそれの方が依然強く、ヨーロッパ全体でのデモス (人民) が形成されているということは難しい (European Commission 2014, p. 26)。これまでの欧州議会選挙でも、投票率は各国議会選挙のそれよりも低く、その争点もEUの活動をめぐるものとはならず、むしろ自国の政権への有権者の評価が反映されがちであることにも現れている (浅見2005)。2014年の欧州議会選挙では、イギリスでEUからの離脱を主張するイギリス独立党 (UKIP) が第一党になったように、反欧州統合を主張する勢力が各国で議席を伸ばすという皮肉な現象も起きている。

(3) トランスナショナルな直接民主主義

上のような国内における代表制民主主義の手法を超国家レベルまで援用しようとする試みに対して、1990年代以降になると、直接民主主義あるいは参加型民主主義の思想を超国家レベルに適用しようとする考え方が支持を集めるようになった。それは、1990年代の国連会議へのNGOの参加拡大や、集団としての「地球市民社会」への期待の高まり、1999年のシアトルにおけるWTOと世界銀行の閣僚会議に対する反グローバル化のデモなどの国境を超えた社会運動の広がりとともに強まってきた (Kaldor 2003)。デモクラシー論においても、キーンは、NGOやメディアなど多様な団体やインターネットを通じた権力監視メカニズムの広がりを「監視民主主義 (monitory democracy)」と呼んで、新しい「ポスト代表」のデモクラシーの時代の到来を指摘した (キーン2012; 2013a; 2013b)。

それらの主張を「トランスナショナルな直接民主主義」としてまとめると、それは人々や彼らを代表するNGOを含めた市民社会が、国際機構の意思決定へ直接に参加することをデモクラシーとして求めるものである。国際機構に対するいろいろな形でのNGOの参加自体は、19世紀の国際機構の誕生時点にまでさかのぼることができる (Charnovitz 1997)。しかし、NGOなど人々の自発的結社より構成される(地球)市民社会組織が国際機構に直接参加することが、グローバル・ガバナンスや国際機構の「民主化」として注目されるようになったのは、冷戦終結以降になってからである (Scholte 2002)。

その背景としては、第1に、すでにみたように超国家的な議会の設立がEU以外の国際機構では実現困難に陥っていることが挙げられる。そこで、先述のグローバル・ガバナンス委員会が、「人民議会」までの経過的措置として、NGOからなる「市民フォーラム」の創設を提案したように、主権国家の壁を破る方法としてNGOの国際機構への直接参加が提唱されるように

なったという側面がある（The Commission on Global Governance 1995）。第2に、国際機構の意思決定が人々の生活にいっそう直接影響を与えるようになり、国家における場合と同様、影響を受ける人々の意思が決定過程に直接反映されるべきという、デモクラシーの中心的な規範の一つである「利害当事者原理（all-affected principle）」の国家を超えた場への適用の要請がある（松尾2014、186頁）。第3に、グローバル化によって、個人や企業、NGOなど国境を越えて活躍する非国家アクターが力をつけ、それらが自らの声を届けるために国際機構をはじめとする国際的な意思決定過程へ直接アクセスするようになったという現実がある（毛利2011）。NGOは、政府代表団のメンバーに加わったり、政府代表へのロビーイング、関係者へのアドボカシー（政策提言）、会場近くでデモを行うといった活動を通じて、国際機構を含む国際的な意思決定の場で一定の影響を及ぼしてきた。対人地雷禁止条約をめぐるいわゆるオタワプロセスのように、NGOがある政策で主導的な役割を果たす場合さえある（目加田1998）。これら2点目と3点目については、国家の民主化が広がって集団の活動の自由化やデモクラシーの価値のグローバルな浸透がその背景にある。第4に、加盟国政府間の対立による活動の行き詰まりを乗り越えるために、その正当性や資源を別のルートで調達しようとする国際機構側の意図も指摘することができる。特に、地球環境や国際保健の分野では、国際機構、企業、政府、NGOによるグローバルなパートナーシップが盛んとなっている（杉浦2015）。

トランスナショナルな直接民主主義での参加主体は、理念上は意思決定の影響を受ける人々自身であるが、国際機構を含む国際的な意思決定過程への実際の参加においては、その代理あるいは代表としてNGOなどの市民社会組織が参加することが想定される。例えば、マクドナルドによるステークホルダー・デモクラシー論は、デモス（人民）を争点ごとの「ステークホルダー共同体（SHC）」へと分割し、決定の影響を受ける人々の参加を求めるが、SHCに責任を負う複数のNGOが脱領域的な代表性を確保して参加することが期待される（Macdonald 2012; 松尾2014）。

NGOないし市民社会といった語が何を指すかについては多様な議論が存在するが、ここでは広い意味でNGOを捉えるとしても、その参加が国際機構の「民主化」に貢献するためには、いくつかの条件が挙げられる。第1に、参加するNGOが集団全体としては国際社会を代表していることが必要とされる。そのためには、政策分野にもよるが、まず、参加するNGOの地理的及び機能的なバランスがとられなければならない。また、NGOがどのようにしてつくられたのか、その設立の由来や活動における財政基盤、内部の意思決定のメカニズムも問われる。NGOが実質的に政府によってつくられた場合や、活動の資金源が実質的に政府であり自律性が疑わしい場合、そのNGOが国際社会の意志を代表する程度は低くなる。さらに、アカウントビリティや透明性など個々のNGO内部での民主的ガバナンスが要求される（Charnovitz 2006）。加えて、国際的な意思決定の場に多数のNGOが参加するときに、NGOの集団内部での情報の共有及び意思の集約が必要となる。NGOの持つ意見や利害は多様であり、対立しがちである。

第2に、NGOの参加が国際機構の民主化につながるためには、決定の単なる「下請け」ではなく、その意思決定の場にNGOが参加し、その声が政策の決定に反映されなければならない。ただし国際機構の政治過程は複雑であり、意思決定の場の特定は、国内の政治過程と同様に多くの困難が伴う。国際機構の政治過程は、基本的に事務局職員や加盟国代表からの提案に基づいて、総会など適切な意思決定機関の小委員会を経て本会議で決定される。決定は、加盟国政府や下部の専門機関や部局を通じて実施される。1992年に開催された国連主催の国連環境開発会議（地球サミット）のように、アドホックな国際会議で重要な国連の政策が決定されることもある。しかし、主要な意思決定機関は国際機構の総会や理事会であり、その決議案の実質的内容は総会内の委員会や事務局の部局あるいは加盟国内部で作成され、最終的に加盟国代表によって審議・採択される場合が多い。総会や理事会の決議では枠組みだけ決められ、具体的な計画内容は各国で実施する過程で決められていくことも多々ある。NGOの参加が国際機構の民主化につながるためには、そのような国際機構の意思決定にNGOの意思が集団として反映される必要がある。

NGO参加の制度化・公式化の程度は国際機構によって異なるが、その制度化はおおむね進んできた。例えば、国連におけるNGOの参加制度として、国連憲章第71条に規定された国連経済社会理事会での協議資格制度が長い伝統を有している（馬橋1999）。冷戦終結以降、多数の国連会議が開かれる中でNGOの参加は拡大し、1996年には国連の協議的地位も拡大された（経社理決議1996/31）。その規定には、NGO自身の民主性が協議制度の資格付与の要件として織り込まれている（同12項）。ただし、基本的には国家の代表が議決権を持ち、NGOはあくまでオブザーバーとしての参加にとどまっている。

そもそも国連がNGOの参加を求めた理由として、当初は、NGOが国連の活動の実施面での実効化・効率化に貢献することを期待する側面が強かった。それが、2000年の国連ミレニアム宣言や2005年の世界サミット結果文書にみられるように、国連において、NGOは「市民社会」を代表するものとして扱われ、その参加は人々の意志を国連に伝えるものであり、国連の「民主化」につながるものとして期待を集めるようになった（Martens 2011; 功刀2006）。また、先述のように、NGOの意思が実際の国際機構の意思決定に効果的に反映されるためには、NGO集団内部での調整が必要とされる。多くの国際機構や機関において、NGO全体が国際社会の意志を反映するように、NGOを地域や関心のある問題ごとにまとまる「コーカス」が作られている。さらに、経社理の協議資格を持つNGOの協議体であるCoNGO（the Conference of Non-Governmental Organizations）のように、NGO全体として政府代表や事務局との交渉をしたり、NGO間の日程を調整する運営委員会を設けるといった工夫がなされている（CoNGOのHP参照、<http://www.ngocongo.org/>）。

しかしながら、国際機構へのNGOの参加を通じた国際機構の「民主化」に対しては、様々な課題や批判が投げかけられている。第1に、国際機構とNGOの協力関係は上述のように深まりつつあるように見える一方で、肝心の国際機構の意思決定へのNGOの参加は制度化が進

んでおらず、オブザーバーにとどまるケースがまだまだ多い。国連とNGOの関係を見ると、上記の経社理の協議制度のほか、国連広報局によるNGOとの提携関係や、各部局とNGOの実務上のつながり、国連グループの諸機関と市民社会の橋渡しを目的とする国連NGO連絡サービス（UN/NGLS）と、国連とNGOの接点は多く存在するようになった。しかし、総会や安保理に経社理と同類の協議制度が求められながらも制度化されないように、政府代表を中心とする主要な意思決定の場へのNGOの参加の制度化は依然進んでいない。その背景には加盟国の抵抗がある（Martens 2011）。

第2に、NGO間の不平等の問題がある。国際機構を含む国際的な意思決定の場へ参加するNGOが、先進国を本拠地とする、いわゆる「北」のNGOに偏重していることがたびたび指摘される（Martens 2011; 三上2000）。また、非民主的な国家では、NGOの結成や活動自体が政府の規制や妨害を受けてしまう。参加した場合の影響力の不平等もたびたび指摘される問題である。個々のNGOが持つアクセス能力は様々であり、例えば国連本部における会議に頻繁に参加できるNGOもあれば、財政的な理由から支援なしには参加できないものもある。そのため形式的平等が実現されても、会議への出席のための資金やスタッフの数などによって、NGOの間で政治過程へのアクセスの実際の能力に著しい差が生じる。特に、南北NGO間で影響力の大きな能力の格差が存在している。そこで、例えば2004年の国連と市民社会の関係に関する賢人パネル（カルドーズ・パネル）の報告書を受けた国連事務総長の報告書では、南のNGOの国際会議への参加費用を基金によって補う案が提案されたが、結局実現には至っていない（Martens 2011）。

第3に、人民の代理人としてのNGO自体について、その内部の民主性あるいはアカウントビリティの問題は繰り返し懸念されてきた（Charnovitz 2006; Edwards and Hulme eds. 1995; Erman and Uhlin 2010）。代議士のようにNGOは選挙で選ばれるわけではなく、NGOが特定の有権者（constituency）の意思を反映できていることを証明することは難しい。そこで最近、NGOを含めたトランスナショナルなアクターの民主的正当性として、組織への参加というインプットの側面だけでなく、その活動の結果というアウトプットの側面から民主的正当性を問うべきであるという議論もみられるようになってきている（Erman and Uhlin 2010）。その場合でも、そもそも、NGO自体が代表し責任を負うべき「主権者」の特定の問題がある。先進国政府を含むNGOの活動資金の提供者、援助先でのパートナーや利益の供与対象の人々、あるいはNGO職員というように、NGOは複数のアカウントビリティの対象を抱えている。誰をどの程度代表し、また誰に責任を負うのか決定することは困難を伴う。複数のNGOからなるネットワークの場合、状況はより複雑となる。もともとNGOには社会運動に近い比較的緩やかな組織も多く、関係者が複数のNGOに所属することにより、外部との境界線が曖昧となることが多い。また、NGOの組織規模が大きくなるにつれて、構成員全員の直接参加かそれとも代表制かといった民主的意思決定の形態の問題が生じる。そもそも、地球温暖化に関わるNGOが先進国を拠点とするものが多いように、個々のNGOが民主的であるからといって、多数の

NGOの参加が国際社会全体の意志を代表し、国際機構の民主化につながるとは限らない。

第4に、加盟国代表や国際機構の官僚に比べて、NGOがどの程度国際機構の意思決定過程に影響力を持つことが好ましいか、意見が分かれている。そもそも、NGOが影響力を有すべき内容と程度は、後述のように、どのグローバル・デモクラシーの構想に立脚するかによって異なる。NGOを国際社会全体の意志を代表するデモクラシーの担い手として捉える場合、影響力をもつことは好ましいが、国家を中心に据えて見た場合、それはむしろ各国内の民主的プロセスの迂回あるいは侵食とみなされうる。

最後に、直接民主主義の理念を共有していても、参加の主な主体として期待されるNGOとトランスナショナルな社会運動では性格や役割が異なり、国際機構との関わり方も同じではない。組織化され持続性があるが官僚的で硬直的になりやすいNGOと、より流動的かつ不安定ではあるが参加が自由で裾野が広い社会運動のような運動体とでは、実効性（有効性）や正当性の点で性質が異なる（高橋2010）。そのため、国際機構との関係で、社会運動とNGOの間でずれが生じることがある。実際、国連は、上述のようにNGOとの関係を深めようとする一方で、他方で世界社会フォーラム（WSF）など反グローバル化やグローバルな正義運動との接点はきわめて少ない（Martens 2011）。グローバルな社会運動にとっても、国際機構は参加の対象というよりむしろ大国や先進国、グローバル資本に支配される非民主的で批判すべき対象とみなす傾向にある（Smith et.al. 2014）。

(4) アウトプット指向のデモクラシー

アウトプット指向（output-oriented）のデモクラシーは、主権者が望む問題の解決や利益を国際機構が実現するという「結果」の側面を重視し、結果や行動に対する国際機構のアカウントビリティ（説明責任、結果責任）を追及するものである。先述のように、国際機構のみならず、非国家アクター全般の民主的正当性を考える場合に適用されることが多くなった発想に沿うものである（Erman and Uhlin 2010）。

国際機構が発展した背景には、国際関係の「機能主義」の思想が強く働いていた（杉浦2003）。そこでは、国際的な問題を解決するための国際機構の能力の実効性と効率性が重視され、国際官僚によるテクノクラティックな運営が望ましいとされる。実効性や効率性を向上させるために、自律的で中立的な官僚制の強化といった行政改革が求められることになる。NGOや地域的国際機構への「下請け」あるいは役割分担を求める議論も、実効性や効率性向上の観点から説明される。このような国際機構の実効性と効率性の追求を、国際機構が主権者である加盟国及びその国民の要求を満たしているかどうか、というデモクラシーの観点に読み替えて捉えるのが、このモデルの基本的な考え方である。意思決定への参加が民主的な政治システムの「インプット」の側面なら、人民の意志を満たす結果の追求を「アウトプット」の側面と捉えて、後者を重視する。

このモデルはEUの「民主主義の赤字」をめぐる議論から来ている。シャルプは、EUの民主主義の赤字の問題に焦点を合わせた論考で、加盟国議会によるEU機関の活動のコントロールが難しくなり、欧州議会も未発達な現状では、インプットの側面からのみEUの民主的正当性を考えるのではなく、問題の解決というアウトプットの側面から民主的正当性を考えるべきであるとした (Scharpf 1999, p.2)。EUに限らず国際機構の活動範囲が拡大し専門性も高まるにつれて、「主権者」である加盟国から構成される総会や理事会では、国際機構の活動内容を決議などの採択というインプット段階ですべて決定することはもはや困難になりつつある。そこで、国際機構に対する民主的なコントロールの現実的な方法として、結果というアウトプットの側面への注目が高まっていった (Steffek 2014)。先述のキーンの監視民主主義でも、監視のメカニズムを、政府や市民社会諸団体への市民インプット (入力内容) のレベル、政策スループット (処理内容) のレベル、政策アウトプット (出力内容) のレベルと3つのレベルで機能するとしている (キーン 2013a、230頁)。キーンの監視民主主義は定義上ややあいまいな点があるが、権力の行使を監視することに重点が置かれる点でアウトプットの指向性が強いものである。そして、それは国際機構を含む国際的な権力にも適用可能であるとされる。

国際機構の民主的正当性をアウトプットの側面から見る場合、政策の実施過程や結果の評価といった国際機構の活動の行政的側面に特に注目することとなる。しかし、単に国際機構の行政能力を高めるための改革だけでは、国際機構の「民主化」としては不十分である。政策の決定から実施までの過程を説明し、結果について具体的に責任を問うアカウンタビリティのメカニズムが存在しなければならない (Woods and Narlikar 2001)。アカウンタビリティも多義的な概念である。例えば、ショルテはアカウンタビリティを「あるアクターが、影響を受ける人々に対し、その行為を説明する過程」と定義する (Sholte 2011, p. 8)。総じて、アカウンタビリティの追及は、政策過程のインプットの過程にも間接的に作用するものの、権力の行使で生じた「結果」に対して説明・結果責任を求める指向が強い行為である。

国際機構では、その活動に対しアカウンタビリティを追及する主体は加盟国であることが想定され続けた。しかし、国際機構の活動が拡大し、NGOや企業など非国家アクターが直接国際機構の活動に関わる事が多くなるにつれて、それらに対するアカウンタビリティを求める議論が強まっていった (Held and Koenig-Archibugi eds. 2005; Keohane 2003)。同時に、国際機構のアカウンタビリティを追及するNGOの活動も活発になっていく (Scholte ed. 2011)。その流れを受けて、アカウンタビリティが追及される対象は国際機構の諸機関全体であるが、特に政策の実施に関わる事務局を対象としたアカウンタビリティのメカニズムが発達してきた。蓮生は、国際機構のアカウンタビリティを、「管理型アカウンタビリティ」と「政治的アカウンタビリティ」に分けている (蓮生 2012)。管理型アカウンタビリティは、技術的かつ中立な概念であり、政治的アカウンタビリティは民衆への応答責任に関するものである (蓮生 2012, 19頁)。前者は、国連事務局やその下部組織及びそれを構成する職員による、事務総長や幹部職員に対する責任となる。後者は、事務総長や幹部職員による、加盟国政府に対する責任となる。デモ

クラシーの観点からは、一般的に後者の政治的アカウントビリティが重視されることになるが、アウトプットの民主的正当性の観点では、それを生み出す国際機構の実効性の向上のために管理型アカウントビリティも不可欠となる。

アカウントビリティを構成する原理には、透明性、諮問、評価、訂正が挙げられる (Scholte 2011, p. 15)。国際機構における具体的な制度としては、情報の公開や行政監査などが考えられる。国連においても、1980年代後半以降の行財政改革では、行政監査など、加盟国が事務局にその活動についてアカウントビリティを追及する制度の構築ないし改善が求められるようになり、段階的に実現されてきた (蓮生2012)。

しかし、アカウントビリティを中心とするアウトプット指向のデモクラシーに対しても、いくつかの懸念が生じている。第1に、「国際 (国家間) 民主主義」と同じように、政治的平等のあり方という問題を抱えている。すなわち、形式的な平等を重んじて個々の加盟国に対して均等にアカウントビリティを負うべきなのか、それとも機能的平等にのっとって、分担金といった資源をより多く提供している程度に応じてそれを負うべきかで意見が分かれる。

第2に、政策の結果について誰に対してアカウントビリティを負うのが明確ではない。コヘインが指摘するように、アカウントビリティには、直接的に国際機構に権限を授けその行為を支持している加盟国に対して責任を負う「内的アカウントビリティ」と、国際機構の活動の影響を受ける人々やその代理であるNGOなどに対する「外的アカウントビリティ」とがあり、両者のバランスが求められる (Keohane 2003)。しかし、今世紀をまたぐ頃より強まった世界銀行やIMFに対する反グローバル化のデモや、2010年のユーロ危機以後の反EU運動の高まりで示されるように、国際機構の外的アカウントビリティへの疑念は弱まることはない。しかも、例えば、IMFの財政支援において、支援資金を負担する加盟国に対する内的なアカウントビリティの確保が、対象国への財政規律などのコンディショナリティ強化につながり、支援対象国の国民の生活へのマイナスの影響が大きくなるといったように、両者のアカウントビリティが相対立する事態も起きうる。双方のアカウントビリティの間のバランスをどのようにとるかは、明確な答えのない難しい問題である。

第3に、アカウントビリティの追及で期待されるNGOへの懸念も生じている。確かに、NGOや市民社会は、国際機構がもつ資源がそもそも限られている現状では、情報を収集し、公共サービスの供給を実効的かつ効率的に供給するなど国際機構の機能を補完する存在として、国際機構の実効性に貢献しうる。同時に、国際機構の活動を監視する役割を担うことも期待されているが、現状では、NGOが単なる国際機構の「下請け」となり、アカウントビリティを問う機能を実行することに困難が懸念されている。また、先にも触れたように、国際機構に対しアカウントビリティを追及するNGO自身の民主的アカウントビリティの問題がここでも関係する。

最後に、アカウントビリティの追及や政策で生じる結果の評価には、専門家や優秀なスタッフが必要となる。そのような人材を国際機構本体やそれを監視するNGOなどが抱えるには、

一定の財源や人材育成制度の存在が条件となる。地球環境問題を検討するための国際会議などでよく問題になるように、そのような条件は途上国や南のNGOにとってはハンデになりやすく、国際機構における先進国政府や北のNGOの優位につながってしまう。

いずれの問題も、具体的な国際機構の活動において、その結果についてのアカウントビリティを追及する「主権者」は誰か、という根源的な問いに多かれ少なかれ結びついているといえる。

(5) トランスナショナルな熟議民主主義

国家を超えたレベルにおけるデモクラシーの試みとして、比較的新しいもので、トランスナショナルな熟議民主主義の議論がある。熟議民主主義は、ハーバマスらの議論を発展させたもので、フィッシュキンやドライゼックといった論者によって理論的なモデルが構築されてきた (Dryzek 2006; 田村2008; フィッシュキン2011; 山田2015)。ドライゼックは、その熟議民主主義のトランスナショナルなレベルへの応用を、「討議的な民主化 (discursive democratization)」と名付けている。それは、トランスナショナルな公共圏における諸言説の関与 (engagement) を、分散的 (dispersed) かつ的確に (competent) 統制することに注意しながら、トランスナショナルで討議的なデモクラシーを求めるものである。ドライゼックのいう公共圏は、社会運動やメディアによるコミュニケーションを抱合した、非公式でコミュニケーション的な領域である。拡散し脱中心化された言説の統制は、それ自体がデモクラシーを示すわけではなく、批判的かつ有能な諸個人によるコミュニケーション的な行動を伴う程度において、民主的となる。ドライゼックは、分権的だが民主的でない権威や、抑圧的な言説、言説の操作といった問題がトランスナショナルなコミュニケーションでも起きうることを指摘しつつも、トランスナショナルな討議的民主化は、既存の言説に関わる秩序の源 (sources of order) を民主化するという一段階で済むため、より強力なシステム・レベルの制度を打ち立て、それらを民主化するとい二段階が必要な (ヘルドラが主張するような) 「コスモポリタンな民主化」に比べて、実現性が高いことをアピールする。また、トランスナショナルな討議的デモクラシーの要求は、公式の国際制度が不在な状況でも可能であるとされる (Dryzek 2006, pp.154-158; 高橋2015も参照)。先述のステークホルダー・デモクラシー論も、先述のトランスナショナルな直接民主主義だけでなく、この熟議民主主義とも親和性を持つといえる。

国際機構を含めたトランスナショナルな空間への熟議民主主義の応用について、実際にいくつかの試みが行われている。例えば、2009年に立ち上げられ、EUで合法的に居住する第三国市民の統合政策を市民社会組織が話し合う欧州差別撤廃フォーラム (European Integration Forum, EIF) の例がある (Agustín 2012)。また、EUにおいては、協議型プロジェクト「欧州市民協議」と、討論型世論調査型プロジェクトである「明日のヨーロッパ」が実践されている (細井2012)。

問題は、第1に、熟議民主主義の実践がどの程度、ある国際機構の民主化に貢献するのか、

言い換えるとどの程度国際機構が「民主的」であるか評価するメカニズムが必ずしも明確でない点である。オーグスティンは、ドライゼックとボーマンの熟議民主主義の理論を踏まえて、討議（deliberation）の2つの次元として制度的（institutional）と推論的（discursive）、および3つの原理として多元性、包摂、競合（contestation）に注目して、EIFを検証している（Agustín 2012）。しかしその検証の結果がEU全体の民主化につながったのかは不明である。第2に、これまでのトランスナショナルな熟議民主主義モデルに近似する実践の大半が欧米先進国におけるものであり、いや特にEUに限られている。確かに最近では、2015年へ向けたポストミレニアム開発目標（MDGs）の議論や持続可能な開発目標（SDGs）の策定過程のように、国連を中心に世界的な諮問過程が行われるようになってきている。しかし、討議的なコミュニケーションが交わされるトランスナショナルな公共圏が成り立つためには、市民たちの間に幅広い連帯意識や自由などの価値観の共有が必要とされる（高橋2010）。南北格差が続き、非自由主義的な国家が台頭し、宗教対立が深まる世界の現状の中、EUを超えた熟議民主主義の試みとして、果たして熟議民主主義の基準を満たしうる程度に、連帯意識や自由などの価値観を共有した参加者によって、社会的弱者を含む包括的な参加を伴って、合理的な討議が行われてきたのか、今後も行われうるのか、不安が残る。

表1 国際機構の民主化の方法

	国際民主主義モデル	超国家的議会制民主主義モデル	直接民主主義モデル	アウトプット指向デモクラシー・モデル	トランスナショナルな熟議民主主義モデル
参加の主体	加盟国の代表	代議員	特にNGO	加盟国の代表が中心。NGOも	ステークホルダー
参加の主たる対象	加盟国が集まる総会	超国家議会	様々なレベルの意思決定機関	執行を担う事務局を中心に各機関	様々なレベルの意思決定機関
参加の方法	意思決定への直接参加	選挙による代議員の選出	意思決定への直接参加	会計監査、アカウンタビリティの追及	情報公開、討議フォーラム、討議型世論調査
指摘される問題や課題	国内のデモクラシーを問わない矛盾、国家以外のアクターの役割の増大	実現可能性が低い、選挙に関わる制度的問題、有権者のアイデンティティの形成	参加の制度化、NGO間の不平等、NGO自体の民主性、加盟国や国際機構官僚との関係	政治的平等の内容、アカウンタビリティの対象の特定、追及主体の問題	評価の方法、先進国地域以外での適用可能性
特に関連するグローバル・デモクラシー諸モデル	ウェストファリア・モデル、新自由主義的民主主義諸国共同体モデル	世界連邦モデル、コスモポリタン・モデル	コスモポリタン・モデル、ラディカル・モデル	ウェストファリア・モデル、新自由主義的民主主義諸国共同体モデル	コスモポリタン・モデル、ラディカル・モデル

出典：杉浦2004、177頁の表7-1を元に追加・修正

以上、国際機構の「民主化」の目標を5つのモデルに分類し、それぞれ参加の主体や方法といった基本的な枠組みや、実践の例、実現へ向けて直面している課題をみた(表1)。各論者の主張や実際の制度は、上記のモデルの複合である場合が多い。また、必ずしも「デモクラシー」として明示されて主張されているわけではない。次節では、それらに共通する超国家デモクラシー全体に関わる主要な争点を取り上げて検討する。

3 超国家デモクラシーの可能性と限界

(1) 超国家デモクラシーとグローバル・デモクラシーの構想

超国家デモクラシーの各モデルでは、想定される国家権力と超国家権力の関係が異なっている。国際民主主義モデルでは、従来の主権国家システムに基づいて主権国家中心で構成されるべきとするが、超国家的議会制民主主義モデルでは、国際機構など超国家的な権威に権力を集中させることを想定する。アウトプット指向のデモクラシーは権力構造に関係なく適用されるが、トランスナショナルな直接民主主義モデルや熟議民主主義モデルでは、多中心的で多層的な権威に権力が分散されることを、明示的ではないが前提としている。この場合は、それらの権力を行使する権威の間関係はどうあるべきかも問われる。例えば、EUでは「補完性の原理」をその基本的な原則として、マーストリヒト条約以降の基本条約で規定されている。すなわち、ある下位の行政単位が効果的に問題を解決できないときのみ、より上位の行政単位が扱うという原則である。そうすることで、EUの超国家的な機関への権力集中を抑えて、政治参加を容易にし、政治権力に対する住民の民主的統制が及びやすくしようとする狙いがある。

しかし、どういう権力構造が好ましいかは、望ましい世界秩序観によって異なってくる。民主的世界秩序を「グローバル・デモクラシー」とすると、その構想は様々に存在している。(a) 参加のするのは誰か(参加の主体)、(b) 参加の方法、(c) 政治的な平等のあり方というデモクラシーの基本的な構成要素によって、表2のように分類できる(杉浦2004)。それぞれの構想は、主権国家システムを重視する程度と、(新)自由主義的なグローバル化をどの程度肯定するか、国家の民主化の必要性和国際社会の関与のあり方、国際機構を含む超国家レベルのデモクラシーのあり方といった点で異なる。

簡単にまとめると、「ウェストファリア・モデル」では、国家の平等が尊重され、超国家レベル(正確には「国際(international)」レベルとなる)では国際民主主義が追求される。「世界連邦モデル」では、世界政府とそれへの超国家レベルでの代表制民主主義の適用が追求される。「自由主義的民主主義諸国共同体モデル」(以下、CLDモデル)では、NATOのような自由民主主義国家による国家連合が目指される。国家を超えたレベルでは、民主国家の平等に基づく国際民主主義が実践される。「コスモポリタン・モデル」では、EUのような多層的なデモクラシーが望ましいとされ、超国家レベルでは多様なモデルの超国家デモクラシーが同時に実行

表2 グローバル・デモクラシーの諸モデル

		ウェストファリア・モデル	世界連邦モデル	自由主義的民主主義諸国共同体モデル	コスモポリタン・モデル	ラディカル・モデル
(a) 参加するのは誰か	主権者/代表者	諸国民 (nations) / 各国政府	国民 (nation) / 超国家議会議員	諸人民 (peoples) / 民主的な各国政府	人民 (people) / 各国政府、超国家的議会議員及びNGOなど	人民 (people) / NGOなど
	社会の特徴	「国際社会」	「世界市民社会」	「国際共同体」と、自由主義的市民社会	自由主義的な多層的社会 (世界市民社会、自由主義的市民社会、地域的共同体を含む)	民族・文化・伝統的な地域の共同体の偏在
(b) 参加の対象	国家を超えたレベル	政府間関係 (外交・国際機構等)	超国家的議会など超国家 (世界) 政府機関	主として政府間関係 (外交・国際機構等)	各レベルにおける公的機関 (国際機構、中央政府、地方政府) を中心に、社会的領域の組織・活動も含む	生活に影響を与えるすべての活動領域
	国家レベル			議会など政府機関		
(c) 参加の方法	国家を超えたレベル	国家代表の直接参加	超国家 (世界) 議会を通じた間接参加	国家代表の直接参加	超国家議会を通じた間接参加と、NGO等による直接参加	NGO等による直接参加
	国家レベル			国家議会を通じた間接参加	議会を通じた間接参加と市民の直接参加	
(d) 重視される政治的平等		国家間の形式的 (一国一票) と相対的 (加重表決制)	市民間の形式的平等	国家間の形式的と相対的平等と、市民間の形式的平等	国家間の形式的と相対的平等と、市民間の実質的平等	市民間の実質的平等 (特に社会的弱者へのエンパワメント)
国家の民主化への国際的関与		要請がある場合のみ	そもそも重視されない	強制的措置も含めて積極的	市民社会への支援も重視	市民社会への支援を重視
国際機構の民主化の主目標		国際 (国家間) 民主主義、アウトプット指向のデモクラシー	超国家的議会制民主主義	国際 (国家間) 民主主義、アウトプット指向のデモクラシー	各目標の複合	トランスナショナルな直接民主主義と熟議民主主義
近い実例		国連	アメリカなど連邦国家	OSCE、欧州審議会	欧州連合	世界社会フォーラム、社会運動、NGOのネットワーク

出典：杉浦2004、40頁の表2-1を修正

される。「ラディカル・モデル」では、人々による意思決定への直接参加が重視される。超国家レベルにおいても、ほかのレベルと同様に、直接民主主義や参加アクターによる熟議民主主義が実践されるのが望ましい。

このように、ウェストファリア・モデルとCLDモデルは、既存の主権国家システムを重視するが、世界連邦モデルとラディカル・モデルはそれを積極的に解体することを望む。コスモポリタン・モデルは、国家間の枠組みも含めた多層的な権力構造を求めるため、そこまで極端ではない。また、CLDモデルとコスモポリタン・モデルは、自由主義的なグローバル化を原則として肯定的に捉える。対して、ラディカル・モデルはそれに否定的であり、ウェストファリア・モデルも主権国家のコントロールを脅かす可能性からやや否定的である。

どのグローバル・デモクラシーの構想に立脚するかによって、国家におけるデモクラシーの位置づけと超国家デモクラシーの形態及び「非民主的」とされる状態が変わってくる。例えば、国家（政府）の主権を尊重するウェストファリア・モデルの視点からは、国際機構では国際民主主義こそが「民主的」なメカニズムであり、その場合、今のEUは必ずしも「民主主義の赤字」の状況とはみなされなくなる。なぜなら、法的・制度的に加盟国の代表がEUの諸機関を統制しており、EU機関は透明性やチェックアンドバランスなどの仕組みは少なくとも加盟国の同種のものよりも厳しく、EUのマנדート（委任権限）も制約されているためである。一般に民主主義の赤字として指摘される状態はいずれも「神話」に過ぎず、EUは少なくとも加盟国と「同程度以上」には民主的であるとされる（Moravcsik 2008）。他方、グローバル・デモクラシーの追求においてマルチチュードの役割に期待する、ここでいうラディカル・モデルの論者であるハートとネグリは、グローバルな機関の改革でよく提言されるアカウンタビリティ（説明責任）やガバナンスの改善について「人民＝民衆」が欠けているとして批判し、国連総会の現状に対しても非代表的であるとして厳しい目を向けている。同時に、国連を変革してグローバルな議会を設けるということにも懐疑的である（ハート・ネグリ 2005b, 164-175）。ほかに、世界連邦主義モデルに近い「コスモ連邦主義（Cosmo-federalism）」を唱えるマルチェッティは、グローバル・デモクラシーの多様な主張の検証の結果、複数のデモスを想定する「政府間主義」（本稿でいうウェストファリア・モデルやCLDモデルに近い）や、利害関係者に政治参加を限定する「グローバル・ガバナンス」（本稿でいうコスモポリタン・モデルやラディカル・モデルに近い）は排除的で非民主的として、彼が主張する、すべての人類がデモスとなる「グローバルな政体」こそ最も包摂的で民主的とする（Marchetti 2012）。

歴史を振り返ると、冷戦終結以前は、国連憲章の規定や途上国による1970年代の新国際経済秩序の要求に代表されるように、ヘルドが「国連憲章モデル」と呼ぶウェストファリア・モデルがグローバル・デモクラシーのいわばスタンダードであった（Held 1995）。冷戦が終結すると、民主化の「第三の波」に押される形でCLDモデルが国際的なコンセンサスを得て、グローバル・デモクラシーの構想としての支配的な地位を得た。さらに、グローバル化による国家の変容を受けて、90年代後半にはEUをモデルにしたコスモポリタン・モデルが期待を集めるよ

うになった。しかし、新自由主義的なグローバル化は、同時によりラディカルなグローバル・デモクラシーの要求を生み出していく。

今世紀になり、アメリカのブッシュ Jr. が主導した政権中心の強制的なデモクラシー推進を含めた CLD モデルの実現の試みは、イラク戦争後に「バックラッシュ」を呼び停滞していく (Carothers 2010)。2010 年代になると、アメリカと EU の経済的停滞と中国など新興国の台頭及び権威主義国家の国際的連携、それへの途上国の追従を受けて、内政不干渉など国家主権を強調するウェストファリア・モデルへの支持の巻き返しが見られるようになった。さらに、イスラム共同体 (ウンマ) のモデルのように、上で挙げたグローバル・デモクラシーの構想に含まれないような世界秩序のあり方も支持を集めつつある (中田 2015)。現在では、多様なグローバル・デモクラシーの構想が現実の国際政治の舞台で衝突している状況にあり、国際機構などに適用される超国家デモクラシーのあり方もそれに左右されている (杉浦 2004; 杉浦 2014)。

(2) 国家類推の是非

次に、超国家レベルの民主化を考えるにあたって争点となるのは、「国家類推」の発想から、国家レベルの従来のデモクラシーのアナロジーを用いることの是非である。上で挙げた全体的なグローバル・デモクラシーの構想でも同じことが言えるが、超国家デモクラシーのモデルには、既存の主権国家のイメージが色濃く反映されてきた。そこには、主権国家システムを軸に発達してきた国際法の法規範や、複数の主権国家 (に近い政体) が統合されて民主的な連邦国家が誕生したアメリカやスイスの歴史的な経験が意識されている (千葉 2014)。

先に見たように、超国家デモクラシーの国際民主主義モデルは、既存の主権国家システムに規範上の基礎を置いて、その完遂を求める (= 「国家化」)。超国家的な議会制民主主義モデルは、国際機構の「民主化」の初期構想として国際レベルに「超国家」を形成して、そこに国家の代表制民主主義を援用するという発想が強いものである (= 「超国家・化」)。いずれも、既存の国家のあり方が強く意識されたものである。

対して、比較的最近になって提起されるようになった、トランスナショナルな直接民主主義、アウトプット指向デモクラシー、トランスナショナルな熟議民主主義は、国家を枠組みとする従来型のデモクラシーの発想に捉われない (= 「超・国家化」)。このような国家類推からの脱却は、グローバル化を受けた現在の国際社会の動向を反映しているといえるが、同時に、超国家デモクラシーの最終的な形態のイメージやそれに必要なメカニズム・制度の考案を難しくしている。例えば、従来の領域的なデモスの代わりとして、トランスナショナルな直接民主主義や熟議民主主義の議論などで参加主体を確定するために用いられる利害当事者原理は、当事者とみなされない人々や集団を政治過程から「排除」する論理となりかねないことが懸念されている (Tinnevelt and De Schutter eds. 2010; Marchetti 2008; 2012)。そこで先述のマルチェッティは、むしろ従来の国民国家を範にして「包括的な」単一のデモスを基礎におく「コスモ連邦主義」

を主張するのである (Marchetti 2008)。

(3) 実験体としてのEUの妥当性とグローバル・サウスの視点

国家を超えるデモクラシーや、さらにより広いグローバル・デモクラシーを考える場合に、その「実験場」としてのEUは適切かという問題がある。昨今のムスリム移民の問題やトルコの加盟問題によって凶らずも明るみになったように、EUが拠って立つ人権やデモクラシーといった価値自体が決して完全に普遍的なものというわけではなく、EUもまたキリスト教など西洋特殊な価値や規範の上に構築されている面があることは否定できない。超国家的なデモクラシーについても、EUにおいて実践されている民主的制度・活動は、国連の「人民議会」構想の実現性の低さにも見られるように、ほかの地域やグローバルな環境全体に必ずしも適用できるとは限らない。

また、EUの特殊性は、その文化的側面だけではなく、債務危機に直面しているとはいえ、依然として先進国の集まる点にも現れている。アフリカのように発展途上国を多く抱える地域や、多様な成長段階にあるアジア地域にEUのモデルを当てはめることは容易ではない。EUをモデルにしたAUの未発達な現状を見てもわかるように、経済発展が遅れている地域を中心とする国際機構や参加国の間の経済格差が大きい国際機構では、トランスナショナルな討議や直接参加、専門家の監視活動のように、制度的なインフラや移動コスト、優秀な人材を要求する超国家デモクラシーの実践には、やはり困難が伴う。

さらに、途上国の多くでは、今なお国家の民主化自体が課題となっている。トランスナショナルな直接民主主義や熟議民主主義のように、加盟国で基本的に民主主義が定着していることを前提とする超国家デモクラシーのあり方は、途上国や非民主的な国家が多く参加する国際機構には馴染みにくいかもしれない。かといって、国際民主主義のように、国内でデモクラシーを問うことなく、国際レベルの民主化のみ主張することも矛盾が生じる。グローバルな経済格差や民主化の問題を組み入れた上で超国家デモクラシーの目標と実現戦略を考える、途上国あるいは「グローバル・サウス」の視点が求められよう (松下2012)。

(4) 「民主化」の課題

超国家デモクラシーの目標や制度についてはさまざまな提案がなされてきたが、ではその超国家デモクラシーをいかに実現するかについては依然あいまいさが残されている。国際機構を含む超国家権力自体の発展については、先述の(新)機能主義や国際レジーム論などが存在する。また、トランスナショナルな熟議民主主義を主張するドライゼックのように、既存の制度や実践に超国家デモクラシーの萌芽を見出す論者は多い。しかし、それらは超国家デモクラシーへ向けた理論的な道筋を示しているわけではない。論争は今なお盛んであるが、一定の経済発展

が民主化を促すとする「近代化理論」やアクターの行為や交渉に注目した「移行理論 (transition theory)」など、一定程度の理論化が進んでいる国家の民主化とは対照的である (杉浦2010; 2014)。国際機構における超国家デモクラシーの実現という「民主化」の理論化を考える場合、以下のような点が特に課題となろう。

第1に、国際民主主義を除く超国家デモクラシーのモデルでは、国家におけるリベラル・デモクラシーの存在を (明示的ではないにしても) 不可欠な前提としている。プトロス＝ガリ国連事務総長が1996年の『民主化への課題』ですでに主張していたように、国家の民主化と国際機構の民主化はリンクしており、同時に対処しなければならない国際的な課題である (Boutros-Ghali 1996)。そうすると、繰り返しになるが、多くの国家で民主化が行き詰まっている現在の状況から、途上国を中心に国家における民主化の促進・擁護を工程表に組み込むことが必要となる。その場合、まず、国家の民主化と国際機構など超国家レベルの民主化の順番はどうあるべきか、あるいは並行して民主化を促進すべきかといった「順序 (sequence)」の問題が生じる。

第2に、この民主化戦略における順序の問題は、すでに国家の民主化の議論で盛んになされているように、国際的な経済・社会的構造が好ましい条件を満たすのを待ってから国際機構の民主化を進めるべきか、あるいはいきなり国際機構に民主的制度を導入すべきか (そしてそれは可能か) という別の側面でも提起される (杉浦2010)。冷戦後しばらくは、世界的な政治の自由化と市民社会の活性化といった国際環境の変化がNGOの活躍の場を広げ、(トランスナショナルな直接民主主義の観点から見て) 国際機構の民主化へ向けた改革が進み、将来的な見通しについても楽観的な論調が生まれた。しかし、現在では、国家主権を重んじる新興国の台頭で、国際機構にNGOの参加を促す方向には必ずしも進んでいない。

また、インターネットなど技術の進歩は、NGOなど市民社会のトランスナショナルなネットワークを広げ、トランスナショナルな直接民主主義や熟議民主主義の実現にプラスの効果をもたらしている。しかし他方で、それはグローバルなテロ組織や犯罪組織のネットワークの拡大も生んでいる。さらに、新自由主義的なグローバル化によって経済成長が生まれる一方で、グローバルおよび各国国内で相対的な貧富の格差が拡大しており、超国家的なデモクラシーのいずれのモデルにとってもマイナスに作用している。しかし、そのグローバル化の構造的問題の解決自体がグローバル・サウスの国家や貧困層の国内的及び国際的な意思決定への参加を必要とするという意味で、超国家レベルの民主化が求められる、という難しい状況を迎えている (ポッゲ2010)。民主化へ向けた国際機構の改革の戦略においては、これらの点を押さえて考える必要がある。

ただし、これらの課題は、表2にあるように、最終的なグローバル・デモクラシーの構想のうちどれを目指すかによって順序の問題への答えも変化することに、注意が必要である。

おわりに

本章では、出現しつつある超国家権力に対するデモクラシーのあり方としての「超国家デモクラシー」を、国家レベルでのデモクラシーの変容と絡めながら考察した。本章では、特に①「超国家権力」の正体は何か、それは存在するのか、また、その従来のデモクラシーへの影響は何か、そして、②超国家権力、特に国際機構の「民主化」のあり方にはどのような形態がありうるのか、その可能性と限界は何かについて、民主的な世界秩序としてのグローバル・デモクラシーをめぐる争いという大きな文脈を意識しながら考察した。

第1節で明らかにしたように、超国家権力の出現は多方向への権力の分散という文脈の中で生じており、その中で国家におけるデモクラシーも変容しつつある。そのような変化の中で超国家デモクラシーは求められているが、第2節でみたように多様なモデルが提案されている。本章では国際機構への適用を中心に、それぞれのモデルの内容と実践、直面する課題を概観した。その上で、第3節では、それらで共通する問題や課題について考察した。グローバル・デモクラシーの構想によってどのような超国家デモクラシーの導入が国際機構にとって好ましいのかが変わることや、国家類推の是非、範としてEUを扱うことの注意や途上国の視点の重要性、超国家デモクラシーを実現する際の課題について検討した。

将来的な展望としては、アメリカの存在や新興国の台頭など主権国家システムを重視する勢力の根強さと、それに並行する多国籍企業やNGOなど非国家アクターへの権力の拡散を考えると、超国家権力が国連やEUなど既存の国際機構の強化として現れる可能性は低いかもしれない。むしろ国際機構を含めたガバナンスのネットワークによるグローバル・ガバナンスとして、多様なアクターを巻き込みながら、分散した形態として超国家権力は展開していくことになりそうである。その流れは、従来型の国家における代表制民主主義をさらに浸食していくことになるだろう。そこでは超国家デモクラシーを求める声の強さは変わらないものの、現在の世界的な権力の分散状況と権力主体間の衝突、各アクターの追求する利益、国際的な規範の変容、追求されるグローバル・デモクラシーの構想によって、国際機構など超国家権力の「民主化」の態様や程度、望ましい方向性は左右され続けられることになるといえる。本稿で見てきたように、多様な構想が存在しているということを前提に、超国家デモクラシーの方向性と実現の程度を理解することがまずは必要である。

附記：本稿は2015年10月に脱稿したものである。その後、本稿の議論の一部を修正・発展させる形で、筆者は「グローバル・ガバナンスの「民主化」は可能か？」『グローバル・ガバナンス』（グローバル・ガバナンス学会）、第3号、2016年12月を公表している。併せて参照されたい。

参考文献

- Agustín, Óscar García (2012) "Transnational deliberative democracy in the context of the European Union: The institutionalisation of the European Integration Forum," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 16, Article 10.
- Boutros-Ghali, Boutros (1996) *Agenda for Democratization*. UN General Assembly. U.N. Doc.A/51/761, 20 December 1996.
- Burnell, Peter (2011) *Promoting Democracy Abroad: Policy and Performance*, Transaction Publishers.
- Carothers, Thomas (2010) "The Continuing Backlash against Democracy Promotion," in Peter Burnell and Richard Youngs (eds.), *New Challenges to Democratization*, Routledge, pp. 59-72.
- Carothers, Thomas (2015) "Democracy Aid at 25: Time to Choose," *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1, pp. 59-73.
- Charnovitz, Steve (1997) "Two Centuries of Participation: NGO and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2, pp. 183-286.
- Charnovitz, Steve (2006) "Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance," in Lisa Jordan and Peter van Tuijl (eds.), *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*, Earthscan, pp. 21-42.
- Clark, Grenville and Louis B. Sohn (1966) *World Peace and through World Law*. Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. (1999) "Can international organizations be democratic? A skeptic's view," in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (ed.), *Democracy's edges*, Cambridge University Press, pp. 19-36.
- Diamond, Larry (2015) "Facing up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1, pp. 141-155.
- Dryzek, John S. (2006) *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World*, Polity Press.
- Edwards, Michael and David Hulme (eds.) (1995) *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability*, Earthscan Publications. Edwards.
- European Commission (2014) *Standard Eurobarometer 82 / Autumn 2014*, First Results.
- Erman, Eva, and Anders Uhlin (2010) "Democratic Credentials of Transnational Actors: An Introduction," in Eva Erman and Anders Uhlin, *Legitimacy beyond the State?: Re-examining the Democratic Credentials of Transnational Actors*, Palgrave Macmillan.
- Freedom House (2015) *Freedom in the World*, Freedom House.
- Fukuyama, Francis. 2005. "'Stateness' First," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 1, pp. 84-88.
- Hale, Thomas, David Held, Kevin Young (2013) *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most*, Polity Press
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order*, Polity Press. (佐々木寛・遠藤誠治・小林誠・土井美徳・山田竜作共訳『デモクラシーと世界秩序—地球市民の政治学』NTT出版、2002年)
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi (eds.) (2005) *Global Governance and Public Accountability*. Cambridge, Polity Press.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton (1999) *Global Transformations*, Polity Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press. (山本武彦・宮脇昇他訳『グローバル市民社会論—戦争へのひとつの回答』法政大学出版会、2007年)
- Keane, John (2011) "Monitory Democracy?" in Sonia Alonso, John Keane, Wolfgang Merkel (eds.) *The Future of*

- Representative Democracy*, Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. (2003) "Global Governance and Democratic Accountability," in David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Polity Press, pp. 130–159.
- Levy, Brian, and Francis Fukuyama (2010) *Development Strategies: Integrating Governance and Growth*, Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Macdonald, Terry (2012) *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States*, Oxford University Press.
- Marchetti, Raffaele (2008) *Global Democracy: For and Against: Ethical Theory, Institutional Design and Social Struggle*, London and New York: Routledge.
- Marchetti, Raffaele (2012) "Models of Global Democracy: In defence of cosmo-federalism," in Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi and Raffaele Marchetti (eds.) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22–45.
- Martens, Kerstin (2011) "Civil society and accountability of the United Nations," in Scholte (ed.) (2011), pp. 42–57.
- McGrew, Anthony (ed.) (1997) *The Transformation of Democracy?* Polity Press. (松下洸監訳『変容する民主主義—グローバル化のなかで』日本経済評論社、2003年)
- Moravcsik, Andrew (2008) "The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'," *Intereconomics*, November/December 2008, pp. 331–340.
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Scholte, Jan Aart (2002) "Civil Society and Democracy in Global Governance", *Global Governance*, Vol. 8, No. 3, pp. 281–304.
- Scholte, Jan Aart (2011) "Global Governance, accountability and civil society," in Scholte (ed.) (2011), pp. 8–40.
- Scholte, Jan Aart (ed.) (2011) *Building Global Democracy? : Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press.
- Smith, Jackie et.al. (2014) *Global Democracy and the World Social Forum*, Second edition, Paradigm Publishers.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (eds.) (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillian.
- Steffek, Jens (2014) *The Democratic Output Legitimacy of International Organizations, Discussion Paper*, SP IV 2014–101, February 2014, Social Science Research Center Berlin (WZB).
- The Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press. (京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ—新しい世界秩序を目指して—』NHK出版、1995年)
- Tinnevelt, Ronald and Helder De Schutter (eds.) (2010) *Global Democracy and Exclusion*, John Wiley & Sons.
- UNDP (2002) *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Published for the United Nations Development Programme by Oxford University Press.
- Weiss, Thomas and Rorden Wilkinson (2014) "International Organization and Global Governance: What matters and why," in Weiss and Wilkinson (eds.) (2014).
- Weiss, Thomas, and Rorden Wilkinson (eds.) (2014) *International Organization and Global Governance*, Routledge.
- Woods, Ngaire and Amrtia Narlikar (2001) "Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF and the World Bank", *International Social Science Journal*, No. 170.
- Youde, Jeremy (2012) *Global Health Governance*, Polity Press.
- 浅見政江 (2005) 「EUの民主的ガバナンスとEU市民」田中俊郎・庄司克宏編著『EUと市民』慶応義塾大学

出版会、27-63頁

磯崎博司 (1980) 「新国際秩序と平等 (一)」『法学会雑誌』第21巻、第1号、63-136頁

岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房

馬橋憲男 (1999) 『国連とNGO—市民参加の歴史と課題』有信堂高文社

大谷良雄 (1969) 「国際組織と国家平等理論」『国際法外交雑誌』第68号第2巻、98-116頁

鴨武彦 (1985) 『国際統合理論の研究』早稲田大学出版部

ジョン・キーン (2012) 「監視民主主義?—1945年以降の知られざる民主主義史」ベンジャミン・イサカーン、
ステイヴン・ストックウェル編、猪口孝監修『デモクラシーの世界史』東洋書林、275-293頁

ジョン・キーン著、森本醇訳 (2013a) 『デモクラシーの生と死 (上)』みすず書房

ジョン・キーン著、森本醇訳 (2013b) 『デモクラシーの生と死 (下)』みすず書房

木村宏恒・金丸裕志・近藤久洋編著 (2011) 『開発政治学入門：途上国開発戦略におけるガバナンス』勁草書
房

桐山孝信 (2001) 『民主主義の国際法』有斐閣

日下喜一 (1994) 『現代民主主義論』勁草書房

功刀達朗 (2006) 「NGOと地球市民社会の黎明」功刀達朗・毛利勝彦編著『国際NGOが世界を変える—地球
市民社会の黎明』東信堂、3-22頁

コリン・クラウチ著、山口次郎監修 (2007) 『ポスト・デモクラシー—格差拡大の政策を生む政治構造』青灯
社

五野井郁夫 (2011a) 「グローバル・デモクラシー論—国境を超える政治の構想」小田川大典・五野井郁夫・高
橋良輔編『国際政治哲学』ナカニシヤ出版、155-182頁

五野井郁夫 (2011b) 『「デモ」とは何か—変貌する直接民主主義』(NHKブックス No. 1190)

H・スガナミ著、白杵英一訳 (1994) 『国際社会論—国内類推と世界秩序構想』信山社

杉浦功一 (2003) 「国際機構研究の諸アプローチに関する一考察」『国際研究論叢』(大阪国際大学) 第16巻第
2号、221-235頁

杉浦功一 (2004) 『国際連合と民主化』法律文化社

杉浦功一 (2007) 「グローバル化と国家」岩崎正洋・坪内淳編著『国家の現在』芦書房、193-223頁

杉浦功一 (2010) 『民主化支援—21世紀の国際関係とデモクラシーの交差』法律文化社

杉浦功一 (2014) 「民主化—デモクラシーの実現不可能性」高橋良輔・大庭弘継編『国際政治のモラル・アポ
リア—戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版、206-246頁

杉浦功一 (2015) 「ガバナンスにおけるパートナーシップ—ナショナルとグローバル両レベルにおける実践と
理論」『年報政治学2014—II 政治学におけるガバナンス論の現在』(日本政治学会)、156-184頁

スーザン・ストレンジ著、櫻井公人訳 (1998) 『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち—』岩波書店

高野雄一 (1975) 『国際組織法 (新版)』有斐閣

高橋良輔 (2010) 「国境を超える社会運動と制度化されるNGOネットワーク—空間・運動・ネットワーク」

押村高編『超える—強化なき政治の予兆』風行社、294-336頁

高橋良輔 (2015) 「国境を超える代表は可能か?」山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学—デモクラシー
の危機に抗して』ナカニシヤ出版、57-90頁

田所昌幸 (1996) 『国連財政—予算から見た国連の実態』有斐閣

田村哲樹 (2008) 『熟議の理由—民主主義の政治理論』勁草書房

- 千葉真 (2014) 『連邦主義とコスモポリタニズム—思想・運動・制度構想』 風行社
- 中田考 (2015) 『イスラーム 生と死と聖戦』 集英社新書
- アントニオ・ネグリ、マイケル・ハート著、水嶋一憲ほか訳 (2003) 『〈帝国〉—グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』 以文社
- アントニオ・ネグリ、マイケル・ハート著、幾島幸子訳 (2005a) 『マルチチュード—〈帝国〉時代の戦争と民主主義』 (上) 日本放送出版協会
- アントニオ・ネグリ、マイケル・ハート著、幾島幸子訳 (2005b) 『マルチチュード—〈帝国〉時代の戦争と民主主義』 (下) 日本放送出版協会
- 蓮生郁代 (2012) 『国連行政とアカウントビリティの概念—国連再生への道標』 東信堂
- ステファン・ハルパー著、園田茂人・加茂具樹訳 (2011) 『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす』 岩波書店
- ジェイムズ・S・フィッシュキン著、曾根泰教監修 (2011) 『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』 早川書房
- リチャード・フォーク、アンドリュース・ストラウス (2001) 「グローバル議会の設立を提唱する」『論座』 2001年4月号、238-245頁
- イアン・ブレマー著、北沢格訳 (2012) 『「Gゼロ」後の世界—主導国なき時代の勝者はだれか』 日本経済新聞出版社
- 細井優子 (2012) 「国境を超える市民のデモクラシー—プランDを事例に—」『社会科学論集』 第137号、45-55頁
- トマス・ボッケ著、立岩真也監訳 (2010) 『なぜ遠くの貧しい人への義務があるのか—世界的貧困と人権』 生活書院
- 松尾隆祐 (2014) 「マルチレベル・ガバナンスにおける民主的正統性と公私再定義—ステークホルダー・デモクラシーのグローバルな実現へ向けて—」『社会科学研究』 65巻2号、185-206頁
- 松下冽 (2012) 『グローバル・サウスにおける重層的ガヴァナンス構築』 ミネルヴァ書房
- 三上貴教 (2000) 「不均衡の国連NGO—本部所在地の分析を中心に—」『修道法学』 第22巻第1・2合併号、255-275頁
- 三上貴教 (2001) 「地球人民議会あるいは国連第二総会創設構想の位相」『修道法学』 第23巻第2号、251-274頁
- 南佳利 (2014) 「EU」網谷龍介・伊藤武・成廣孝編『ヨーロッパのデモクラシー (改訂第2版)』 ナカニシヤ出版、31-56頁
- 目加田説子 (1998) 『地雷なき地球—夢を現実にした人々』 岩波書店
- 毛利聡子 (2011) 『NGOから見る国際関係—グローバル市民社会への視座』 法律文化社
- 山崎望 (2012) 『来たるべきデモクラシー』 有信堂高文社
- 山崎望・山本圭編 (2015) 『ポスト代表制の政治学—デモクラシーの危機に抗して』 ナカニシヤ出版
- 山田陽 (2015) 「熟議は代表制を救うか？」山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学—デモクラシーの危機に抗して』 ナカニシヤ出版、121-148頁
- 山本吉宣 (2012) 「先進国-新興国複合体の秩序構築—日本外交の長期戦略」『外交』 Vol.11、26-33頁
- 渡辺昭夫・土山實男編 (2001) 『グローバル・ガヴァナンス』 東京大学出版会

コラム7

平和のための常設国連軍構想

千知岩 正継

2015年6月17日、平和活動（Peace Operations）に関するハイレベル独立パネルが「平和のための力の結集—政治、パートナーシップ、人びと—」と題するレポートを公表した（UN. Doc. A/70/95-S/2015/446）。国連平和活動の改革に関する類似の国連文書としては、「国連平和活動検討パネル報告（ブラヒミ報告書）」から15年ぶりとなる。武力紛争に対する政治的解決の重視、現地のニーズに合わせた平和活動の多様な手法（政治ミッションや特使の派遣、停戦監視や選挙支援、平和維持活動による文民保護、平和構築など）の柔軟な活用、国連・地域機構・加盟国の連携強化、文民保護に関する国連の責務など、今回の報告書にも検討すべき重要な提案が多く盛り込まれている。

そのなかでも特に着目したいのは、国連平和活動の能力を強化するために、危機に対する国連の即応体制の整備が提言されているところだ。報告書によれば、現状では国連が平和活動によって武力紛争や人道危機に即応しようにも、そのための仕組みが十分に構築されていない。その結果、「国連による部隊編成のアプローチは、地上部隊を遅延なく迅速に調達するのに悪戦苦闘してきたし、頼りになる兵力にしてもリソース不足で、しかも相互運用性がほとんどないし全くなく、指揮・統制も貧弱でしかない」（para. 35）。そこで報告書は国連平和活動のこうした問題を是正するために、特別の「地域戦略予備派遣部隊」を創設すべきだという。この部隊は、新規活動向けの兵力の即時展開および既存活動への増派を目的に、地域ハブから展開し、180日まで自立的に活動可能な小規模の先遣隊として機能するとされる（para. 199）。この提案にもとづき潘基文・国連事務総長は、加盟国との議論に向けて、先遣隊構想を検討するよう平和維持活動局とフィールド支援局に命じた（UN. Doc. A/70/357-S/2015/682, para. 90）。

武力紛争や人道危機への国連の早期対処能力、とりわけ兵力の即応体制の構築に関する提案は、今回の報告書に限られない。周知のように、憲章

上の国連軍を実現する試みは早くも1947年に頓挫し、国連軍を組織するための前提となる憲章第43条の特別協定は安全保障理事会（以下、安保理）と国連加盟国のあいだで今なお締結されていない。しかしながら同時に、国連成立からほどなくして、平和維持機能を強化するべく、憲章上の国連軍とは異なる兵力の即時展開能力を国連の下に構築しようとする提案がこれまでに何度となく公表されてきた。ここでは、常設の国連軍構想を筆頭に、そのような提案の一部を振り返ってみたい。

まずは冷戦時代から話をはじめると、初代事務総長トリグブ・リーが1948年6月、パレスチナ問題への国連の対処を念頭において、小規模の国連守備隊（UN Guard Force）を提案している。この部隊は、憲章上の国連軍とは全く異なり、停戦監視や住民投票の実施に関与する国連ミッションの警護を任務として想定されていた。なおリー事務総長は類似の構想を繰り返し提起してもいる。また1950年代後半から1960年代初頭にかけても、第一次国連緊急軍（UNEF I）を契機とした国連平和維持活動（以下、PKO）の発展に触発されて、国連の権威のもとで利用可能な国際部隊を組織化しようとする機運が一部でみられた。たとえば、UNEF I創設に尽力したカナダ外相レスター・ピアソンは、停戦監視を主任務とする平和監視軍（Peace Supervision Force）の設置に向けて、各国に小規模の部隊を準備するよう呼びかけた（Lester B. Pearson, “Force for UN.” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 3, 1957）。またアメリカのケネディ大統領は1961年9月の国連総会にて、全面完全軍縮とともに新しい国連平和部隊（a new United Nations Peace Force）を提案している。

さらに野心的な提案としては、グレンヴィル・クラークとルイス・ソーンによる『世界法を通じた世界平和』（1958年）がある。両氏は、全面完全軍縮の徹底と世界法（世界中のあらゆる国家および個人に適用される法）の貫徹による世界平和を樹立するべく、国連憲章の全面的な改正案を詳説した。その改正案のなかに、常設の世界的な警察力に関する包括的で詳細な計画が含まれている。具体的にいうと、クラークとソーンは「国連平和軍（United Nations Peace Force）」の設置を考

えていた。この国際警察軍は、全面完全軍縮の途上にある世界で平和を維持し、非武装化した世界にあっては唯一の軍隊として警察機能をはたすとされていた。しかも、この国際警察軍は、志願兵で構成される常設部隊（200,000～600,000人）と予備役兵（600,000～1,200,000人）という二つの要素から成りたつとしている（Grenville Clark and Louis B. Sohn, *World Peace through World Law*. 2nd edn. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960）。もっとも、東西冷戦対立と南北対立によって分断された世界にあっては、国連独自の常設軍を組織化する提案はいかなるものであれ、国連加盟国の支持を得ることはなかった。

冷戦の終焉を迎えると、国連PKOが量的・質的にも拡大していくなか、国連軍の常設化や即応態勢の構築に関していくつかの注目すべき提案がなされた。最も代表的なものは、ブトロス・ガリ国連事務総長が報告書『平和への課題』（1992年）のなかで唱道した平和強制部隊構想である。この部隊は、国連加盟国から提供される志願兵で構成され、平和維持軍よりも重装備で、国連事務総長の指揮下で停戦の回復や維持のために行動することを想定されていた（UN. Doc. A/47/277-S/24111, para. 44）。同時期にはガリ事務総長の提案に類似したものとして、国連PKOの最高責任者を務めたこともあるブライアン・アークハート卿が、紛争の初期段階において予防外交や伝統的平和維持活動を支援する常設の国連軍を創設すべきだとしている（Brian Urquhart, “For a UN Volunteer Military Force.” *The New York Review of Books*, June 10, 1993）。他方でガリ事務総長とはいえば、平和強制的な機能を託された国連PKOがソマリアとボスニアで失敗したことを受けて、『平和への課題—追補—』（1995年）では平和強制部隊構想を撤回せざるをえなくなった。その代わりに、国連PKOの即時展開を可能にする緊急対応軍を設立するよう提案した（UN. Doc. A/50/60-S/1995/1, paras. 43-44）。

なお平和維持軍の即時展開を可能にする枠組みとしては、国連加盟国の登録による国連待機制度（UNSSA, 1994年～2015年7月）と国連待機軍即応旅団（SHIRBRIG, 1997年～現在）があり、一

部の国連平和維持活動では利用されたこともある。また2015年7月、UNSSAに取って代わって新たに国連平和維持能力即応制度（PCRS）が開始した。

さらに2000年代にはいと、「保護する責任」概念が登場し、文民保護が国連の平和維持機能のなかで重要な位置を占めるようになる。これに呼応して、「保護する責任」の履行に特化したともいえる国際軍の構想が市民社会組織から提起されている。それは、戦争防止地球行動（Global Action to Prevent War）や核時代平和財団（Nuclear Age Peace Foundation）、世界政府運動（World Federalist Movement）などのNGOが中心となり提唱した国連緊急平和部隊（UNEPS）である。その概要を示すと、UNEPSは第一に、専門的に訓練・選抜された志願要員で成り立つ常設の国連部隊として創設される。要員数の規模は、12,000から15,000人が予定されている。しかもこれには、軍事要員のみならず、紛争解決や人道支援、人権、警察、司法に関する専門的な知識や技能を有する文民も含まれる。第二に、UNEPSは危機への即応能力を特徴とする。大量殺害やジェノサイドなどの人道上の緊急事態を未然に防止すべく、国連の許可にもとづき48時間以内に展開される。そして第三に、UNEPSは国連の統一的な指揮の下、統合的な部隊として機能し、現地において緊急の人的ニーズに応答するだけでなく、紛争解決や法の支配の確立など多様な任務をはたすとされる（Robert C. Johansen, ed. *A United Nations Emergency Peace Service: To Prevent Genocide and Crimes against Humanity*, New York: World Federalist Movement-Institute for Global Policy, 2006）。このUNEPS構想にしても、有識者や市民社会からの相当な支持を集めているようだが、今のところ国連において実現の目処は立っていない。

国連固有の軍事的な即応体制について、とりわけ独自の常設軍に関して、かくも多くのアイデアや計画が示されているにもかかわらず、いまだに実現していないのはどうしてなのか。その理由はいくつか考えられる。

第一に、国連加盟国の側に必要性や緊急性が認識されていないからではないか。現状では、国連

専用の常備軍をわざわざ創設しなくても、国連の権威の下で一定の軍事力を使用する方法が確立している。ひとつは、憲章第7章の安保理決議にもとづく多国籍軍による平和強制活動がある。多国籍軍方式による軍事力の展開はポスト冷戦期、1991年の湾岸多国籍軍を皮切り、ソマリアやルワンダ、ボスニア、アルバニア、シエラレオネ、東ティモールなどの武力紛争や人道危機において実践を重ねてきた。近年では、NATO諸国を主軸とした有志諸国連合によるリビア介入、中央アフリカ共和国に対するアフリカ連合(AU)主体の国際部隊による介入(2013年12月)などのケースがある。いまひとつは、国連平和活動の相当部分を占める平和維持活動の存在が挙げられる。平和維持活動は、1948年からこれまでに合計71件が設立され、現在では16件の活動が展開している(2016年12月31日の時点)。しかも、その活動内容は、国際社会および現地社会のニーズに答えて拡大してきた。今では、停戦監視や兵力引き離しを主任務とする伝統的なタイプにくわえて、民主化支援や人権監視、国家領域の暫定統治を担う多機能型から、民間人保護のために限定的な武力行使を許可された強化型にいたるまで、多様な任務を託されたPKOが主にアフリカを中心に展開している。国連加盟国の立場からすれば、国連独自の常備軍の創設・維持にかかると予想されるコスト増もあわせて考えると、憲章第7章下の多国籍軍や国連PKOなど従来の兵力活用の方法を改善するほうが理にかなっているといえようか。

常設の国連部隊構想がまだ実現しないもうひとつの理由として無視できないのが、国連が超国家組織化することへの加盟国の警戒である。国際機構論で著名なイニス・クロードの議論に従うならば、超国家的な制度形態とは、端的には連邦政府と国際機構(政府間組織)という両極の中間に位置する。ある組織が超国家的であるかどうかは、国際機構という一方の極から離れて連邦政府というもう一方の極にどれだけ近づいているかで決まるという。また国家との関係でいえば、超国家性とは、集権的な世界政府の樹立には至らないにしても、国家の上位に立って、国家に一定程度の主権の移譲を要求する組織形態でもある。しかも、

超国家組織は、独自の意思決定権限や執行力を与えられ、国家の自発的な協力にはあまり依存しない。

クロードのいう超国家性概念を前提に考えるなら、国連の権威の下で運用可能な独自の常設軍の創設は次のことを意味しよう。すなわち、少なくとも「国際の平和及び安全の維持」の分野では、軍事力の使用に関する国連の機能・権限が国連加盟国との関係で強化される結果、国連の超国家組織化を一段と進め、国連を世界国家的な存在に接近させる、ということである。これについては、安保理による介入主義の常態化も加味して考える必要がある。周知のように、冷戦が終焉して以降、国連安保理は国内武力紛争や人道危機の一部を「平和に対する脅威」と認定し、硬軟様々な方法で関与している。とくにこの10年あまりは、軍事介入の選択肢も含む「保護する責任」の実施に向けた合意形成が国連で進められている。これらを踏まえるなら、国連固有の軍事力は、国連の介入主義をいまよりも強化する方向で作用するだろう。というか、まさに国連緊急平和部隊(UNEP)構想は、ジェノサイドや民族浄化などの人道上の緊急事態に国連が「保護する責任」の一環として迅速に軍事介入することを主眼としている。以上をまとめれば、当然のごとくこういう疑問が浮かぶ。仮にも国連の常設軍隊が、国連加盟国の利害やリソース提供から一定程度の自立性を確保し、国連の決定と指揮統制の下で軍事介入を遂行することになるなら、自国の主権侵害を警戒する国連加盟国はこれに進んで同意するだろうか。

他にも検討すべき問題がある。とくに避けては通れない重要不可欠な問題は、国連憲章を大幅に修正し、国連の主要組織を抜本的に改革しなければならないことだ。これは常設の国連軍が合法的かつ実効的に機能するための前提条件といえる。たとえば、緊急の人道危機への迅速な対処は、安保理常任理事国が享受する拒否権の廃止ないし制限を抜きにしては実現しようがない。また常設の軍隊を維持・管理・運用するには、現在のPKO局とは別に軍司令部的な組織を国連内に設ける必要もある。さらに、国連軍派遣の濫用を筆頭に、国連軍による人権侵害や人道法違反などの違法な

軍事行動を防止するには、その活動の合法性を審査する権限を国際司法裁判所や国際刑事裁判所にもたせることも必須となろう。それにそもそも、常設の国連軍にわたしたちは何を期待するのか。その任務は、武力紛争下の文民保護に限定されるのか、それとも過激派武装勢力などを相手どる「テロとの戦い」も含むのか。早い話、国連固有の兵力を組織するには、考慮・解決すべき難問が山積みだということだ。

それでもなお、国連の軍事的な即応体制、とりわけ常備軍の創設は実現に向けていま改めて検討すべき時に来ているのではないかと思われる。というのも、国連は「保護する責任」の履行に向けて同概念の規範化と加盟国間の合意構築を進めているが、しかし現状では軍事力の展開がまさに必要とされるときに即応する術をもたないからだ。憲章第7章下の多国籍軍も国連PKOも、兵力の結集については極めて分権的な仕組みである。多国籍軍の場合は、アメリカやイギリス、フランスなどの多国籍軍を主導する大国の政治的意思や利益に大きく左右される。国連PKOにしても、練度も装備もバラバラな各国の部隊でアド・ホックに編成されるにすぎない。国連PKOの即応展開を可能にすると期待されている待機軍制度についていえば、登録国が要員拠出の約束を守るとは限らない。たとえば、ルワンダやダルフル、コンゴなどの流動的で深刻な武力紛争でみられたように、国連加盟国が自国兵士の犠牲のリスクを考慮して、国連PKOへの部隊提供を拒むことはよくある。まとめるなら、現行の分権的な仕組みに頼っているのは、ジェノサイドや大量虐殺などの重大事態に国連は早期に軍事力を展開することはできない。むしろ、軍事的即応態勢を常設化してしまえば、それで万事が万事うまくいくわけではない。だがしかし、「国際の平和及び安全の維持」や「保護する責任」に専門的に特化された国連軍の常設化は、国連の平和維持機能の強化において、最優先ではないにしても重要課題のひとつであることは間違いないだろう。どのような国連軍を構想し、これをどういうステップで実現していくのか、その原理的・実践的な問題をどう解決していくのかについては、また改めて別稿にて詳しく論じたい。

コラム8

ウェントの世界国家論と「感情の政治」

安高啓朗

Wendt, Alexander 2003 "Why a World State Is Inevitable," *European Journal of International Relations*, Vol. 9, No. 4, pp. 491-542.

アレクサンダー・ウェントという人は良くも悪くも論争的な議論を展開する。その主著『国際政治の社会理論』はアメリカ国際関係学会 (ISA) によって1990年代における最も優れた著作に選ばれるなど、現代の学問としての国際関係に大きな影響を与えてきた (Wendt 1999)。本書評では、『社会理論』の第2部で扱われたいくつかの考え方 (国家と主体性、構造としての「アナーキーの文化」、構造的変化) をさらに掘り下げた2003年の論文「なぜ世界国家は不可避なのか」の主要な論点を取り上げるとともに、超国家権力が内包する脆弱性を考える際の意義について論じてみたい。

『社会理論』では、システムの歴史的進歩、たとえばホブスのアナーキーの文化からカント的なそれへの移行については、暗黙の前提となっていたものの、必ずしも明示化されていなかった (Sárványi 2006)。その点、2003年論文は目的論的説明というアリストテレス以来のオルタナティブな説明の水脈を引き込みながら、システムが安定的な最終状態 (end-state) に向けて発展する傾向をやや挑戦的に、正当な組織的暴力のグローバルな独占としての世界国家が不可避であると論じる。

それでは、なぜ世界国家は不可避なのか。ウェントはまず、目的論的説明からはじめる。ウェントによれば、目的論的説明とは「最終目標ないしは目的に向けたシステムの方向づけを参照する説明の仕方」である (Wendt 2003, p. 496)。たとえば、Yを実現するためにXが起こるとすると、YはXの「目的因 (final cause)」となる。このような目的論に関心が集まる理由について、ウェントは実証主義者の説明では自然がもつたかとも最終目標に向けて進んでいくような志向性について説明できないからだという。

目的論的説明に基づいた世界国家形成の理論は、マイクロ／ボトム・アップのプロセスとマクロ／トップ・ダウンのプロセスの組み合わせとして提示される。まず、マイクロレベルでは自己組織化に関する理論が参照される。これは秩序がどのように、純粹にローカルな規則に従った構成要素の相互作用の結果として生じるかを明らかにする。アダム・スミスの見えざる手のように、システムの秩序が下から、あるいは「上向きの因果性 (upward causation)」によって自己調整的に生成されるのである。つぎに、マクロレベルでは、方法論的全体主義の観点からシステムをその外部環境と区別し、内側のプロセスに一定の閉鎖性を課す「境界条件 (boundary conditions)」についてみる。境界条件はDNAのように生物に関する場合や、アナーキーの文化のように社会的な場合があるという。ここでは、どのように境界条件が個の相互作用を制約し、統制するか (「下向きの因果性 (downward causation)」) が検討される。たとえば、ウォルツがどのようにアナーキーが勢力均衡を引き起こすかを論じる際には、このタイプのアプローチが取られているのである。

このような目的論的説明を踏まえて、ウェントは全体と個における個の部分、すなわち国家について考察する。ウェントによれば、国際政治の主体は究極的には個人だが、世界全体 (システム) と相互作用する場合はなんらかの集団を通して関わることがほとんどであり、歴史的には部族や都市国家、帝国、都市同盟など多様な形態が存在していたものの今日では領域国家 (territorial state) に収斂していることから、国家に焦点を絞ることが妥当であると述べる (Wendt 2003, p. 504)。この国家の特徴について、ウェントはウェーバーの定義に依拠しながら4つの側面 (暴力の独占、正統性、主権、集団としての主体性 (corporate actor)) を挙げる。ここから、世界国家にとって必要な要素として、共通権力 (common power)、正統性、主権、主体性 (agency) が導き出される。なお、ウェントによれば、「完全な」EUがグローバル化すれば世界国家となるという。

もっとも、このことは世界国家が今日における

国家と同じであることを意味しない。ウェントは世界国家が現在の形態とは異なる可能性として、①ローカルな自律性を構成要素から取り上げることを必要としない、②単一の国連軍を必要としない、さらには③世界「政府」をも必要としない、ことを指摘している。

国家は構成員の自己組織化による上向きの因果性によって形成・維持されるが、この自己組織化は対内的には強制力のある規則、対外的には領域的閉鎖性といった境界条件によって構造化されている。このような意味で、自己組織的なシステムとして国家は、ローカルなレベルでの最終状態に到達しているといえるだろう。

しかしながら、国家は全体としては不均衡なシステムに属しているため、長期的には安定的ではないことから、この状態を解消するために世界国家が追求されるとウェントは論じる。その動因となるのは、マイクロレベルでの「承認をめぐる闘争 (struggle for recognition)」とマクロレベルでのアナキーの文化の相互作用である。まず、承認をめぐる闘争は「個人および集団のアイデンティティを構成する」ものであり、究極的には観念的な次元に属するが、物質的競争によって媒介される (Wendt 2003, p. 507)。物質的競争は領域国家をめぐるおなじみのホブズ的な正当化とも重なるもので、アナキーは時間の経過とともにテクノロジーや戦争がより破壊的になる傾向を生み出すため、国家の望ましい規模については、つねに拡大圧力が存在する。だがウェントによれば、物質的な理論に欠けているのはアイデンティティの変化をめぐる視点だという。

この側面を補うために、ウェントは (フクヤマを介した) ヘーゲルの承認をめぐる闘争の議論を導入する。ここで、承認とは「差異について特定の意味づけを付与する社会行為である。他の行為主体 (「他者」) は自己との関係において、正当な社会的地位をもつ主体として構成される」と捉えられる (Wendt 2003, p. 511)。とくに相互承認は集合的アイデンティティを生み出すことから重視される。ウェントはヨーロッパの国家がお互いの主権を承認し合い、国家からなる社会のはじまり

となった1648年のウェストファリアの講和を例として挙げている。

なお、ウェントは他者の平等性を承認する対称的な承認と、自己の承認は確保しつつも他者の要求には応じない非対称的な承認を区別する。前者の方が安定性は高いが、不平等な政治秩序 (ウェントの言葉を借りれば「非ヘーゲル的なウェーバー型国家」からなる世界) は歴史的に長いこと存在していたことから、ここでは単に承認に対する欲求が安全保障と同等であると述べるにとどまっている。

このマイクロレベルにおける承認をめぐる闘争に対応して、世界国家形成のマクロレベルは5段階の承認の過程があるとウェントはいう。このうち、最初の4つの段階はそれぞれアナキーの文化を形成し、各文化はシステムの部分 (すなわち国家) の相互作用を制約する境界条件を課す。システムの進歩を推進する原動力となるのは、暴力を通じた承認を求めることを可能とし、軍事テクノロジーの発展によりそのような暴力がますます耐えがなくなるような「アナキーの論理」である。

第1段階の「国家からなるシステム (system of states)」は承認が完全に欠如した世界である。このホブズ的なアナキーの文化では承認がないためにシステムにおける集合的アイデンティティもまた存在せず、国家はお互いを「敵 (enemy)」として認識している。しかしながら、ウェントはこのような世界は著しく不安定であり、長期的には維持しえないという。

第2段階の「国家からなる社会 (society of states)」、あるいはロック的なアナキーの文化では、国家はお互いの法的主権は認めており、国家行動についても一定の制約を受け入れている。このことから、国家間にはある程度の連帯は存在しているが、集合的アイデンティティはいまだ浅く、限定的ながら戦争も認められているという。国家はお互いを「敵」としては構成していないが、「競争相手 (rival)」として認識している。

国家間の主権の承認だけでなく、非暴力的な紛争解決の必要性が境界条件に追加される、第3段階の「世界社会 (world society)」では、戦争とい

う差し迫った問題は普遍的・多層的な安全保障共同体によって解消される。相互承認の対象は国家だけでなく個人にも拡大しはじめ、より重層的な連帯が形成される。もっとも、この段階も武力行使に対する集団的な保護がないため、安定的な最終状態とはいえないとウェントは指摘する。

第4段階の「集団安全保障 (collective security)」において、システムはお互いを「友 (friend)」として構成するカント的アナーキーの文化に到達する。システムの境界条件には脅威に対してお互いの安全を保障することが追加され、とくに安全保障の面で集合的アイデンティティが発達する。しかしながら、領域国家の主権はいまだ健在で集団安全保障が効果的に機能するかは国家の同意に依存すること、また集団安全保障体制は国家とは異なりあくまで自発的であることから、世界国家が目指されることとなる。

第5段階の「世界国家 (world state)」に至ると国家主権はグローバルなレベルに移譲され、個人の承認ももはや国境によって媒介されなくなる。個人も国家とともに完全に承認された主体性を獲得するのである。世界国家が安定的な最終状態かどうかについて異論はあるものの、アナーキーとしての歴史は終わりを告げるとウェントは結論づける。

以上のウェントの議論について、紙幅の制約から全ての点に言及することはできないが、3点ほど論点を挙げたい。第1に、国際関係の展望を考察するにあたって目的論的説明を導入することの意味である。ウェントはアリストテレスの4原因論に立脚した目的論的説明を試みるが、国家を所与とし、目的因 (最終状態) として世界国家を想定することは既存の国際秩序のみならず、その来歴 (たとえば国際社会の拡大とそれともなう暴力的転換) についても正当化・自然化することにつながりはしまいか。目的論が結びついている古代の世界観が閉じた世界を想定しており、基本的には封建的な社会秩序に基づいていることを考えるとなおのことである (長尾 2015)。この懸念は、システムの歴史的進歩を概観するうえでヘーゲルが接ぎ木されることでより一層深まる。国際関係

論に埋め込まれたヨーロッパ中心主義的なウェストファリア史観に対するポスト西洋型の国際関係理論が構想され、ポスト・ヘーゲルの歴史が模索される今日にあって、〈権力／知〉をめぐる問題群への関心の薄さには理論的弊害も大きい (Shilliam 2011; 土佐 2012)。

第2の論点は、「承認の政治」や「アイデンティティの政治」を構造的変化の主要な推進力として想定することの含意である。もちろん、これらの問題が冷戦終結後の世界政治の大きなテーマとなっていることに異論はない (Agné 2013; Inayatullah and Blaney 2004)。しかしながら、相互承認の効果を「われわれ」ないし集合的アイデンティティの創出と論じる際に、はたしてウェントはいわゆる「文明の基準」によって「他者」の側に置かれ、いまなお置かれ続けている人びとが抱く不公平感や憤りをどこまで織り込んでいるのだろうか (Hobson 2014)。このことは、対テロ戦争の開始とともに「感情の政治」という問題系が前景化してきたことと併せて考えるとより鮮明となるだろう (Saurette 2006; Moisi 2009; Hutchison and Bleiker 2014)。

最後に、超国家権力が内包する脆弱性を考える際にウェントの世界国家論がもつ意義については、まさに超国家権力 (ウェントのいう世界国家) が成立する過程で生じるであろう参加の非対称性をどのように解消していくかという点が挙げられる。「文明の衝突」という言説が広く流布したのにはむろんその分かり易さもあるだろうが、なによりも歴史的にたまった澱のような感情がその背景にある。「承認の政治」と「感情の政治」との絡み合いを解きほぐさない限り、来たるべき超国家権力は今日のアポリアをそのまま内包してしまう危険性を有しているのではないだろうか。

参考文献

- 土佐弘之 2012『野生のデモクラシー—不正義に抗する政治について』青土社。
長尾伸一 2015『複数世界の思想史』名古屋大学出版会。

Agné, Hans 2013 "The Politics of International Recog-

- inition: Symposium Introduction,” *International Theory*, Vol. 5, No. 1, pp. 94–107.
- Hobson, John M. 2014 “The Twin Self-Delusions of IR: Why ‘Hierarchy’ and Not ‘Anarchy’ Is the Core Concept of IR,” *Millennium*, Vol. 42, No. 3, pp. 557–75.
- Hutchison, Emma, and Roland Bleiker 2014 “Theorizing Emotions in World Politics,” *International Theory*, Vol. 6, No. 3, pp. 491–514.
- Inayatullah, Naeem, and David L. Blaney 2004 *International Relations and the Problem of Difference*, Routledge.
- Moisi, Dominique 2009 *The Geopolitics of Emotion: How Cultures of Fear, Humiliation and Hope Are Reshaping the World*, Bodley Head.
- Sárváry, Katalin 2006 “No Place for Politics? Truth, Progress and the Neglected Role of Diplomacy in Wendt’s Theory of History,” in Stefano Guzzini and Anna Leander eds., *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics*, Routledge, pp. 160–80.
- Saurette, Paul 2006 “You Dissin Me? Humiliation and Post 9/11 Global Politics,” *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 495–522.
- Shilliam, Robbie 2011 *International Relations and Non-Western Thought: Imperialism, Colonialism and Investigations of Global Modernity*, Routledge.
- Wendt, Alexander 1999 *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander 2003 “Why a World State Is Inevitable,” *European Journal of International Relations*, Vol. 9, No. 4, pp. 491–542.

コラム9

多文化社会における相互承認

——チャールズ・テイラーは世界の秩序をどのように考えるのか

梅川佳子

チャールズ・テイラーは、今日の多くの政治的紛争が、自己や自己の属する集団のアイデンティティの承認 (recognition) の要求、あるいはその要求のための闘争に由来すると述べている。ここでは特に3点について考える。

第1にナショナリズムの問題である。ナショナリズムの主張の背後には、承認を求める政治的な心理が存在する。しかし、ネイションとしての誇りを承認してほしいという政治的心理が、周囲の諸国に拒否されるとき、これに対する承認のための運動として、ナショナリズムの政治力学が生み出される。

第2に人種の問題である。現代社会では、多くの国や地域に少数派の人種集団が存在する。その集団が自分たちの文化的アイデンティティを維持しようとするとき、その周囲に対して、アイデンティティの承認を請求する。

第3に宗教や文化の問題である。多数派の宗教意識が組み込まれたアイデンティティと、少数派の宗教意識が組み込まれたアイデンティティの間の衝突は、例えばフランスではスカーフ問題、アメリカでは学校での祈祷の問題などをめぐって生じている。現代の公共圏の中で、異なる宗教意識をもつ人々がどのように共存することができるか、という問題を考える必要がある。

これらの点に関して、チャールズ・テイラーは、各個人のみならず、各集団のアイデンティティの尊重もまた、相互承認や他者の差異性 (他者性) の承認の認識のために不可避的な前提条件であると考えている。われわれのアイデンティティの一部は、他者による承認、あるいはその不在、さらには歪められた承認によって形作られると考えるからである。とりわけ、個人が、抑圧された少数派の集団に属している場合、個人のアイデンティティが承認されるためには、その集団全体が他の集団と平等な承認を与えられる必要がある。

テイラーは、青年のころから、デカルト主義や

アトミズムを批判し、個人のアイデンティティが、外界との関係の中で形成されることを強調していた。彼は、最初の単著『行動の説明』(*The Explanation of Behaviour*, 1964) の中で、人間の行動を、単なる外界からの刺激と反応によって機械的に説明しようとする当時の行動主義心理学を批判して、主体の自由を強調しながらも、人間の行動が環境から影響を受けること自体は認めている。環境は、複数の人間にとって共通である。彼は、個人の行動に対する外界からの制約を認識しており、人間の共通性や集団の側面を認めていた。こうした彼の考え方は、個人および集団のアイデンティティを承認する必要性があるという、後の彼の思想に連なっていくと思われる。

テイラーは、近年、カナダのケベック問題についても熱心に論じているが、このときの承認は、政府が、個人の一定の権利を保障しつつ、文化的多元性と差異を促進すべきとするものであり、特定の共同体の善や文化を存続させるための政策を支持する理念である。この際のナショナルな文化的承認は、国民国家内部の問題である。

しかし実は、承認の問題は、理論的には国民国家内に限られるものではない。ナショナリズムに限ってみても、これは国家をこえた世界における紛争を引き起こす。人種や文化などの問題も同じであり、征服者と先住民の関係の問題なども同じである。

さらにテイラーは、イスラム教の人々のアイデンティティを、世界規模の公共圏のなかで、いかに活かすかという問題についても触れている。しかしながら、その議論は、まだ本格的にはなっていない。そこで、テイラーの国内での相互承認の議論を、世界大の本格的な理論として発展させるためには、テイラーの国内での承認の理論構成のアナロジーとして世界における承認問題を考えてみる必要もあるかもしれない。しかしグローバルイゼーションの現状からすれば、アナロジーが成功する可能性は大きくはないだろう。

さらにテイラーの相互承認論は、規範的な議論であり、これが規範論としての枠をいかにして脱却して現実的な議論になることができるかという問題をもっている。この弱点をいかに克服するかという点は、今後の課題として残されている。

結 言

大庭 弘継

本論集を企画した時点では、いまだ世界は統合への流れの中にあり、様々な超国家権力はその先にあるものと考えていた。だが、いま現在の世界は、統合から分離へと流れが変わる潮目にあるのかもしれない。2017年2月の現時点で世界を切り取ると、時代が反グローバル化に向かいはじめたと感じるかもしれない。米国の大統領にドナルド・トランプ氏が就任し、英国はEUの離脱を国民投票で決し、いくつかのアフリカ諸国が国際刑事裁判所協定からの離脱を決定するなど、歴史の潮目が変わったのだと考える人もいるだろう。

だがこの揺り戻しは、まさに予想していた反発である。理想が雲散霧消したわけではなく、かといって理想が抱える脆弱性も消えたわけでもない。理想と反発との間で、歴史は行ったり来たりを繰り返してきた。その上で、未来へと続くデコボコ道が少しでも滑らかになるよう、本論集『超国家権力の探究』が貢献できていれば、これに勝る喜びはない。

緒言でもふれたが、本論集は、2015年1月に南山大学社会倫理研究所が主催した研究会「超国家権力の出現に備えて：内包する脆弱性の探求」での報告内容をもとに執筆されたものである。執筆者には、2015年1月時点での情勢を踏まえた内容で執筆いただいております、当時の問題意識と現状とで乖離を生じさせてしまった。刊行の遅延、それに付随した諸問題すべては編者である大庭弘継の責任である。深くお詫びする次第である。

なお本論集は、JSPS 科研費(課題番号15KK0103)並びに南山大学社会倫理研究所「『国際社会』と倫理」研究プロジェクトの成果である。

また本論集の刊行には多くの方々からご支援をいただいた。特に社会倫理研究所の同僚であった鈴木真氏(関西福祉科学大学准教授)には、倫理学の観点から様々なコメントをいただいた。深く感謝したい。また本企画の発起人であったがスーダンに赴任したため編者を固辞した明治大学大学院の角田和広氏には、全論文の校正を行ってくれたことを明記し、感謝したい。最後に本論集の刊行を辛抱強くお待ちいただき、編集作業も支援いただいた南山大学社会倫理研究所教授の奥田太郎氏をはじめ、社会倫理研究所のみなさんにも深く感謝する次第である。

編者紹介

大庭弘継（緒言、第8章、結言）：京都大学大学院文学研究科・研究員、南山大学社会倫理研究所・非常勤研究員

執筆者紹介（掲載順）

- 渡邊智明（第1章）：九州大学グリーンアジア国際リーダー教育センター・助教
小松志朗（第2章）：山梨大学生命環境学部・准教授
今井宏平（第3章）：日本貿易振興機構アジア経済研究所・研究員
中村長史（第4章）：東京大学大学総合教育研究センター・特任研究員
堀内めぐみ（第5章）：元・桜美林大学国際学研究所・特別研究員
西山美久（コラム1）：九州大学大学院比較社会文化学府博士後期課程単位修得退学
李永シュ（コラム2）：明治大学研究知財戦略機構・ポストドクター研究員
徐涛（コラム3）：九州大学大学院比較社会文化研究院・特別研究者
政所大輔（コラム4）：神戸大学大学院法学研究科・助教
赤星聖（コラム5）：日本学術振興会・特別研究員（PD）
中内政貴（コラム6）：大阪大学大学院国際公共政策研究科・准教授
池田丈佑（第6章）：富山大学人間発達科学部・准教授、南山大学社会倫理研究所・非常勤研究員
高澤洋志（第7章）：広島平和構築人材育成センター・プログラムコーディネーター、東京大学大学院総合文化研究科グローバル共生プログラム博士課程
杉浦功一（第9章）：和洋女子大学人文学群国際学類・准教授
千知岩正継（コラム7）：北九州市立大学大学院国際環境工学研究科・非常勤講師
安高啓朗（コラム8）：立命館大学国際関係学部・准教授
梅川佳子（コラム9）：名古屋大学高等研究院・特任助教、同大学大学院法学研究科・特任助教（併任）

南山大学社会倫理研究所研究叢書

超国家権力の探究——その可能性と脆弱性

発行日	2017年3月31日
編者	大庭弘継
発行者	南山大学社会倫理研究所 名古屋市昭和区山里町18 〒466-8673 電話 (052)832-3111 (代表) 代表者 丸山雅夫 E-mail: ise-office@ic.nanzan-u.ac.jp http://rci.nanzan-u.ac.jp/ISE/
印刷所	株式会社クイックス 名古屋市熱田区桜田町19-20 〒456-0004 電話 (052)871-9190 (代表)

ISBN 978-4-908681-33-2 C3031



Nanzan University Institute for Social Ethics 2017
ISBN 978-4-908681-33-2 C3031