



# グローバル社会理論の構想 : システム媒介統合と公共圏の相互作用から

川村, 暁雄

---

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

2005-03-02

(Date of Publication)

2013-02-26

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

乙2800

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D2002800>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



神戸大学国際協力研究科  
学位（学術博士）申請論文

グローバル社会理論の構想  
システム媒介統合と公共圏の相互作用から

川 村 暁 雄

2004年12月10日

## 【目次】

序論	グローバル化の中で	1
1	事実上のグローバル社会・認識上のグローバル社会	1
2	グローバル社会理論—変革の潜在力を評価する枠組みとして	2
3	本論の構成	7
第1章	グローバル化の帰結・・・グローバル社会理論の意義とシステム媒介統合の限界	11
	はじめに	11
1	グローバル社会という認識・・・システム媒介統合と社会統合	12
1.1	グローバル社会・・・システム媒介統合と社会統合という視角がもたらすもの	12
1.2	グローバル社会理論におけるシステム媒介統合概念導入の意義	15
1.3	グローバル社会のシステム統合の特徴	17
1.4	システム媒介統合は社会統合をもたらすか	19
2	グローバル社会理論のもたらす視点・・・これまでの国際関係論との比較から	22
2.1	グローバル社会理論と国際関係論	22
2.2	ネオリアリスト及びネオリベラリストのアプローチ	23
2.3	社会構築主義とグローバル社会理論	24
2.4	グローバル社会理論の示すもの	26
3	システム媒介統合の動態と矛盾	27
3.1	システム媒介統合の潜在力と限界	27
3.2	主権国家システムの特徴—その形成過程から	28
3.3	システムにとっての合理性と、各主体にとっての合理性	31
3.4	グローバル化の中の主権国家システム	34
3.5	主権国家システムに内在する矛盾	37
3.6	先進国主導のグローバル市場経済システムのもたらす矛盾	38
4	おわりに・・・システム媒介統合の限界を超えることはできるのか	41
第2章	グローバル社会の統合の要件・・・グローバル討議民主主義の構想	45
	はじめに	45
1	グローバルな民主主義の可能性・・・ハーバーマスの三つの民主主義論から	45

1.1	公正さの社会的基盤・・・討議民主主義論.....	45
1.2	三つの民主主義概念.....	46
1.3	討議民主主義と公共圏による社会統合.....	48
1.4	グローバル社会と三つの民主主義論.....	51
2	グローバルな民主主義の展望.....	52
2.1	ヘルドによる民主主義の理解.....	52
2.2	コスモポリタン民主主義論の限界.....	55
3	グローバル討議民主主義の展望.....	56
3.1	グローバル討議民主主義を可能とする社会的・制度的条件.....	56
3.2	グローバル討議民主主義論の意義.....	59
4	おわりに-グローバル社会の統合の展望.....	60
<b>第3章 地球市民アイデンティティ形成の可能性・・・人権・民主主義の普遍的受容の帰結.....</b>		<b>63</b>
はじめに・・・グローバル化と地球市民アイデンティティ.....		63
1	制度としての人権及び民主主義と国民的アイデンティティ.....	66
1.1	理念と制度・・・人権および民主主義の二面性.....	66
1.2	国家への帰属意識を強化する人権・民主主義.....	68
1.3	国家統合の理念としての人権・民主主義.....	71
1.4	後発国における人権・民主主義の理念の受容.....	72
2	地球市民アイデンティティを生み出すもの.....	75
2.1	人権・民主主義と地球市民アイデンティティ.....	75
2.2	国際関係の制度化と地球市民アイデンティティ.....	79
3	レジームと地球市民アイデンティティの相互作用・国連人権レジームを例として.....	81
3.1	国連人権レジームの発展.....	81
3.2	人権NGOの影響力と地球市民的なアイデンティティ.....	83
4	おわりに・・・地球市民アイデンティティは生まれるのか.....	85
<b>第4章 グローバル公共圏の展望.....</b>		<b>89</b>
はじめに・・・グローバル政治的公共圏の役割.....		89
1	地球的な政治的公共圏への期待・・・グローバル討議民主主義の立場から.....	92
1.1	政治的公共圏としてのグローバル公共圏.....	92
1.2	グローバル公共圏の果たすべき機能・・・グローバル討議民主主義の立場から.....	94

1.3	グローバルな公共圏の諸形態.....	95
2	マス・メディアと情報技術の発展の影響 .....	97
2.1	マス・メディアと政治的公共圏.....	97
2.2	マス・メディアとグローバル公共圏 .....	99
3	多国間交渉とグローバル公共圏.....	105
3.1	国家間交渉はグローバル公共圏として機能するのか.....	105
3.2	非制度的公共圏における NGO の役割.....	109
3.3	レジーム、グローバル公共圏と公共圏のグローバル化の相互作用..	112
4	おわりに・・・「公共圏のグローバル化」からグローバル公共圏の形成へ	115
<b>第5章 グローバル討議民主主義の確立へ・・・世界銀行の環境ガイドライン形成過程におけるグローバル公共圏の役割 .....</b>		
	はじめに.....	119
1	世界銀行を規定するシステムの働き .....	119
1.1	主権国家システム・安全保障システム・市場経済システム .....	119
1.2	システムの矛盾と公共圏の働き .....	121
2	世界銀行を変えた公共圏 .....	122
2.1	世界銀行におけるセーフガード政策形成過程の概要.....	122
2.2	世界銀行改革のダイナミズム.....	124
2.3	分析：世銀の改革におけるシステムと公共圏の働き.....	134
3	おわりに・・・グローバル討議民主主義の構造化の可能性.....	137
<b>第6章 グローバル社会の行方・グローバル討議民主主義は確立するか .....</b>		
	はじめに.....	141
1	システム媒介統合の変化 .....	143
1.1	主権国家システムの相対化.....	143
1.2	市場経済システムの矛盾 .....	147
2	地球市民アイデンティティとグローバル公共圏の展望 .....	148
3	生活世界の合理化と公共圏の活性化 .....	149
4	グローバル社会の行方・・・グローバル討議民主主義は確立するか .....	152

## 序論 グローバル化の中で

### 1 事実上のグローバル社会・認識上のグローバル社会

現在、国境を越えた社会関係は私たちの認識能力を遥かに超えた複雑さと規模を持つようになってきた。私たちが日常的に消費するサービスや商品が、世界とどのように繋がり、どのような社会現象を（すなわち人間の幸福や苦痛を）生みだしているのか直感的に理解することは不可能である。私たちが支払う電気料金が、中東の独裁政権を支え、人々の苦痛を与えてきたことを私たちは知らない。原子力発電所で消費されるウランの採掘の過程で、先住民族やマイノリティに与えてきた苦痛も認識することはなく、再処理の過程で生み出された放射能汚染について考えることもない。輸入される製品が作られる工場での働く人々の幸せや搾取的な労働の苦痛、工場の汚染により生活の糧を奪われた人の苦悩を私たちは知らない。だが、認識するかどうかにかかわらず、それらは存在する。このような事実上の関係に注目すれば、私たちはすでに「グローバル社会」の中に暮らすといってもよい。

もちろん、国内であっても、私たちの生活は他者の幸福や苦悩をその認識がないまま生み出す。ただ、民主的な制度が整備され、うまく機能している場合は問題解決のためのメカニズムが起動しうる。その過程で、私たちは、主権者・市民＝問題解決の当事者としての認識を迫られる。

認識上の社会が存在しない国境を越えた関係においては、当事者としての認識を迫る制度はない。国を越えたところでおきる苦悩は、「私たち」の仲間を起こったことではなくなり、せいぜい「憐れみ」の対象となりはしても、私たちが解決の責任を負う主体者と考えられることはない。あるいはなかったと言う方がいいかもしれない。

現在、この状況は少しずつ変わり始めている。グローバル化の深化により相互関係の強度は増し、政府の行動を決定する主権者として責任を問われる機会は増えてきた。アイデンティティの多様化、メディアの発達、国境を越えた人の移動、国際機関や国際 NGO の発達などこうした変化を支える状況も少しずつ整備されてきた。国境を越えた関係を律するための統治の形態であるグローバル・ガバナンスも論じられるようになってきた。人類全体の課題として「人

間の安全保障(human security)」<sup>1</sup>という概念が語られ、国際政治の課題となりつつある。事実として存在するグローバル社会の輪郭が、かすかながら認識の地平線に浮かび上がってきた。

だが、こうした課題は、どこまで私たちの共通の政治的責任としてとりあげられているのだろうか。主権国家が中心となって語る「人間の安全保障」の実現には限界はないのか。国家は、やはり国民の利益を代表しがちではないのか。もしそうなら資源動員能力を持つ大国にとって重要な課題だけが取り上げられることになるかもしれない。例えば、同じ人間の安全保障の課題であっても、国際的なテロリズムにつながるものは取り組むべき課題として考慮され、そうでないものは排除されうる。人間の安全保障概念を取りあげた国連開発計画の『人間開発報告書』では、人間の安全保障に対する脅威の例として、爆発的な人口増加、経済的機会の不公平、国際間の過度な人口移動、環境の悪化、麻薬生産と取引、国際テロを挙げているが、それぞれが影響を与える対象は異なる<sup>2</sup>。先進工業国が、人口増加、経済機会の不公平、局所的な環境の悪化など主として途上国の内部に影響が限定される課題を、国際テロリズムなどと同じように重要な課題と認識する保障はない。

国際関係が、伝統的な国際政治理論で語られるように国益を追求する国家間の関係に還元されるのであれば、それ以上は望めないことになる。だが、変化の兆しはある。対人地雷禁止条約、オゾン層保護のためのモントリオール議定書、人権諸条約等の採択・批准に見られるように、一定の条件がそろえば、国家は自己の利益をある程度は犠牲にすることはできるようだ。では、その条件とは何なのか。それはどのように観察できるのか、さらに、どのような社会的、政治的、文化的環境がそのような条件を生み出しうるのか。

本論の目的は、このような問いに答えるための分析枠組みを提示することにある。

## 2 グローバル社会理論—変革の潜在力を評価する枠組みとして

国家単位で国際関係（及びそのような国際関係観）が作られてきたことを問題と捉える明確な規範的な立場に立って、異なる国際社会についての認識枠組

---

<sup>1</sup> この概念が広く知られるようになったのは、国連開発計画（UNDP）により1994年度版の「人間開発報告書」で提唱されてからである。同報告書によれば人間の安全保障は、経済、食糧、健康、環境、個人、地域社会、政治といった領域で人間の安全を保障することを指す。国連開発計画1994、24-25頁。

<sup>2</sup> 国連開発計画、前掲、34頁。

みや、実践的な問題解決の手法を提起する試みはさまざまな学問潮流の論者によって行われるようになってきた。こうした論者としては、まず国際機構や国家関係のありかたに関心を集める一連の研究者が挙げられる。オラン・ヤング (Oran Young)、グローバル・ガバナンス委員会 (Commission on Global Governance)<sup>3</sup>などがそうで、レジーム、グローバル・ガバナンス、国際機関の民主化、多国間主義、国際関係の制度化などについて取り上げられることが多い。こうした関心を持つ研究者としては日本では、猪口孝<sup>4</sup>、最上敏樹<sup>5</sup>、桐山孝信<sup>6</sup>らが挙げられよう。次に、社会学的な視点を積極的に取り入れている一連の研究者がいる。こうした論者としては、リチャード・フォーク (Richard A. Falk)<sup>7</sup>、デイビッド・ヘルド (David Held)、アンドリュー・リンクレイター (Andrew Linklater) らが挙げられる。日本では、古くは馬場伸也<sup>8</sup>、最近では武者小路公秀<sup>9</sup>、土佐弘之<sup>10</sup>らがこうした視点を導入し研究を行っている。明確な理論的な枠組みは示されないことが多いが、国際的なNGOやいわゆる「市民社会」に関心を集める議論も、現在の国際社会のあり方 (もしくはその認識の仕方) についての批判的な立場に明確に基づいている場合が多い<sup>11</sup>。

こうした議論は、実践的・規範的な提言、分析視角や整理と思想的な位置付け、現実の批判的分析などを含む。実践的な提言としての色彩が強いものとしては、例えばグローバル・ガバナンス委員会 (Commission on Global Governance) の京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ-新しい世界秩序をめざして』(NHK出版、1995年)があるだろう。同報告書は、グローバル化する社会においては、地球的な民主主義が必要であるという規範的な立場から、国連などの国際機構改革のあり方を提言する。ヘルドの場合は、政治理論自体についても検討を行い、民主主義概念の組み替えを行った上で、グローバルな社会に通用する民主主義理論をコスモポリタン民主主義論という形での政治理論を組み立てた (詳しくは第二章にて検討)。2004年には実践的な提言である『地球的憲章：社会民主主義に基づくワシントンコンセンサスへの代替案 (Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus)』(Held, 2004)を著し、社会民主主義的な視点から現在の国際経済秩序に対する提案を行っている。

---

<sup>3</sup> Commission on Global Governance 1995、邦訳：グローバル・ガバナンス委員会 1995。

<sup>4</sup> 猪口 1999。

<sup>5</sup> 最上 1987、1998、1999。

<sup>6</sup> 桐山 2001。

<sup>7</sup> Richard A. Falk, 1995, 1998, 1999.

<sup>8</sup> 馬場 1980、1983、1988。

<sup>9</sup> 武者小路 1995、1996。

<sup>10</sup> 土佐 2000、2003a, b。

<sup>11</sup> こうした議論としては、Weiss and Gordenker 1996, Fox and Brown 1998, Willetts 1996, 毛利 1999、2000、馬橋 1999などを参照。



リチャード・フォークは、世界秩序モデルプロジェクト（WOMP）の成果を踏まえ、現実の社会の批判的検証と、今後のあるべき姿の提示を行っている。その主著、『人間的なガバナンス』（Falk 1995）においては、冷戦後の国際関係に存在する貧富の格差をグローバル・アパルトヘイトとして位置付けて分析した上で、利益と権力を求める地政学的なガバナンス（geo-governance）を追求する勢力に対抗する脱国境的な連帯と市民運動による変革を期待する。武者小路公秀も、現在の国際社会の南北対立、覇権主義対国際民主主義などの分析軸を示しつつ、多様なエスニックグループ、女性運動などの新たな主体の役割にも関心を払う。

リンクレイターは一連の著作<sup>12</sup>の中で、思想的な整理を行っている。とりわけ、こうした論者が前提としがちな「公正さ」の共有を可能とする社会的な条件、すなわち「政治的共同体」としての認識についての検討を行っているという意味で興味深い。リンクレイターは、これまでの思想的潮流を検証しながら、国境を越えた政治共同体意識が多様性と普遍性を持ちつつ生み出される可能性について理論的な検討を行った。例えば、1998年の『政治共同体の変容』（*The Transformation of Political Community*, 1998）においては、ネオリアリズムの立場をとる国際関係論者の想定する世界像を批判し、新たな世界を展望する。リンクレイターによれば、ネオリアリズムは、主権国家を基本とし世界が同質な単位の集合体として均質化される「全体化のプロジェクト（totalizing project）」を想定しているが、文化的な多様性と人間の平等性の尊重に基づく普遍性に根差したトランスナショナルな関係が生まれうるとする。ヨーロッパはこうした関係を実現しつつあり、今後の世界の一つのモデルとなるという。

これらの議論は、それぞれ示唆に富む。グローバル・ガバナンスについての議論は、現実に国際機構や国際法の分野で生じている変化の意義を認識するための一つの枠組みとなる。ヘルドのコスモポリタン民主主義論については詳しくは2章で触れるが、公正なガバナンスを可能とする地球規模の制度についての一つの着地点を示す。フォークや武者小路の議論は、現実の国際社会の中で、公正な関係の創造を妨げる勢力を特定し、その行動を分析する視点を提供する。リンクレイターの議論は、規範の共有の前提である「政治共同体」についての認識に注目することの意義を明確に示している。

しかし、これまでの議論にはいくつかの限界もある。

第一は、国境を越えた政治共同体意識や民主主義への支持を生み出す社会的条件への考察が十分ではないという点である。リンクレイターはヨーロッパに

---

<sup>12</sup> Linklater 1998, 2001。

において蓄積されてきた「道徳的な資本 (moral capital)」もとづき「多様性に基づく普遍主義」が生まれることを期待する。フォークは、「脱国境的民主勢力 (transnational democratic forces)」<sup>13</sup>に期待し、ヘルドは権利の保障を前提とした「共通の枠組みに基づく行動」(ヘルド)<sup>14</sup>が生まれることを期待するが、これらの認識や運動がどのように生み出されるのかについては十分な検証がされていない。ヨーロッパだけではなく、世界全体で本当にこうした考え方が受容されていくかどうかを考えていくためには、こうした認識や運動を生み出してきた社会的な条件についても検証を行う必要があるだろう。それがなければ、運動体や市民の「主体性」や抽象的かつ各国・地域固有の歴史背景に還元してしまうことになる。

第二は、市民社会組織や社会運動への無批判な規範的期待である。現状に対して批判的な立場をとる理論は、市民社会、NGOやトランスナショナルな社会運動に対して、狭い国益に囚われない普遍的な善・公正の実現に貢献するものとして中心的な役割を与えることが多い<sup>15</sup>。だが、こうした市民社会論は、市民社会論について詳細な検討をしたコーヘン及びアラート (J. L. Cohen and A. Arato) らが指摘するように、しばしば単なるイデオロギーに陥る。<sup>16</sup> いうまでもなく市民社会組織は多様であり、その規範的な正しさは自動的に生み出されるわけではない。こうした組織や運動体、そしてその主張の規範的な意味は、何を根拠にもたらされるのか。どのような条件が満たされたときに、こうした組織の役割や影響力が肯定的に評価できるのかより精緻に根拠づける必要があるだろう。

第三は、これらの勢力の実効性についての過度の期待である。こうした理論は、対人地雷禁止条約、オゾン層防止のためのモントリオール議定書、人権条約などNGOの「成功例」をとりあげ、その役割を高く評価する場合が多い。一方で、ネオリアリズム、ネオリベラリズムの立場をとる論者は、こうした市民社会組織の影響力について高い評価を与えない。事実、NGOが十分な影響を及ぼせていない分野も多く、「成功例」の存在をもって将来の変化を見通すことはできない。NGOや社会運動がどのような状況で影響力を発揮したのかより詳細に検討するための分析枠組みが必要であろう。

本論は、こうした課題について回答を出すための理論枠組みを提起することを目的とする。そのために、筆者が主として依拠した理論枠組みはハーバーマ

---

<sup>13</sup> Falk 1995, p. 230 参照。

<sup>14</sup> Held 1995, p. 255。

<sup>15</sup> 例えば Willetts はその編著で NGO を「世界の良心」と呼ぶ。Willetts 1996 参照。

<sup>16</sup> Cohen and Arato 1992, p. xvi。

スのそれである。その理由は、ハーバーマスが示す(1)システム統合と社会統合という対比により社会の変動を理解するという方法論が、変化する現実を位置付けるために活用できると考えたこと、(2)コミュニケーション合理性およびそれが発揮される社会空間（公共圏）に規範的な価値を見いだすという方法が、現実を受け入れられつつある公正な政治観をうまく説明づけているため説得力があると考えたことによる。

本論では、まずシステム媒介統合と社会統合という概念枠組みを用いて「グローバル社会」の概念化を行い、その変動を分析・評価する枠組みとする。さらに、現状の問題を認識し、解決の道を展望するための規範的な到達点を、公共圏概念を用いて整理し、グローバル討議民主主義というモデルを提示する。さらに、その実現の程度を観察するための分析概念として国際社会の法化（例えばレジームの形成・強化）、グローバル公共圏、地球市民アイデンティティという概念を示し、それらの検討を行う。

この理論枠組みを用いることにより、これまでの議論に対して次のような貢献ができると考える。

第一は、ハーバーマスの議論は、相互了解のための歪みのないコミュニケーションが行われる空間である「公共圏」という理念を現実評価のための規範的基準として明示している。この理念に基づき導き出される要件（透明性、公開性、参加、メディアの自由、それらの政治過程への影響力）は、現実の民主主義社会で直感的に要求されている内容でもあり、普遍化可能性が高い理念であると筆者は考える。こうした規範的なモデルを明示することにより、市民社会組織の役割に規範的な根拠づけを行いやすくなる。また、現実に行われている「討議」のあり方や合意の内実を規範的なモデルと比較し批判的に検証することにより、規範的理論と経験的な研究との関連付けを可能となる。例えば、国際通貨基金による構造調整政策を考えてみよう。債務国に押しつけられる政策は、しばしば国際通貨基金の職員の持つマクロ経済的な視点からのみ立案される。これらは、形式的には国家代表との合意により採用されるものであっても、それが当事者の参加なくして決められることも多い。こうした場合には、客観的妥当性や当事者にとっての正統性を欠く可能性が高い。政策の過程の中でどのように関係者の意見が反映されているか、あるいは適切に意見を形成するための制度、情報などが存在しているかを検討することにより、こうした関係のあり方を規範的視点から評価することができる。

なお、規範的なモデルを明示することにより、分析の価値前提自体を批判可能となる。多くの場合、批判的な分析はもとより実証的な分析であっても何らかの価値前提を有している。だが、価値前提が明示されていないとそれ自体を

議論の俎上に載せることは困難である。本論では、価値前提を明示することにより、価値前提自体の是非も含めて検証可能な理論を提示することを試みている。

第二は、システムを媒介とした相互関係と、連帯に根差した相互了解のためのコミュニケーションを区別し、その相互関係を分析することにより、現実の変動がどのような動機により進められているかを観察することが可能となる。

「道義的な蓄積」（リンクレイター）の力はどの程度利益追求をはかる人々の行動を制御しうるのか、という問題を立て、二つの相互関係に注目することにより、現実にも生み出されている変動がどの程度のシステム媒介統合と対抗する必要があるのか、どの程度の潜在力を持っているのかを見抜くことができる。

第三は、市場経済システムや官僚制度など合理的利己主義に基づく「道具的合理性」により制御されるシステムの機能的優位をとりあえず想定することにより、社会の変動を観察、予測しようとしている点である。その背景には、社会変化をもたらす基本的な原動力が、個人・集団の利益追求であり、必ずしも道義的な理念や価値観ではないとする想定がある。ただ、利益追求がもたらす社会的矛盾が社会の成員に危機感を生み出すことにより、問題解決がなされる可能性も認識する。危機感が契機となり、問題を解決するためコミュニケーションが行われれば、社会構造の変化をもたらさうからだ<sup>17</sup>。西欧近代において人権概念が発達した歴史的経緯や1989年以降のソ連・東欧の政治・社会変動は、この枠組みに基づき理解できる<sup>18</sup>。本論は、そのための分析概念を提供することを目的の一つとしている。

### 3 本論の構成

本論の構成はつぎの通りである。

第1章「グローバル化の帰結・グローバル社会理論から見たシステム媒介統合の限界」では、まず合理的利己主義を前提とするシステム媒介統合と、共通の社会への帰属意識（アイデンティティ）に基づく社会統合という二つの関係のあり方についての分析概念を用いて、「社会」概念の相対化を行う。これによ

---

<sup>17</sup> このシステムの優位性は、あくまで仮説として扱う。システムを絶対視することは、その存在自体に対する批判的な視点を失わせる危険があるからである。これは、ラギーらにより、ウォルツなどのシステム論の持つ欠点として指摘されている点でもある。Ruggie 1998, p. 133 参照。

<sup>18</sup> 社会主義体制下の社会を「みせかけの生活」と評し、「真実を語ることからはじめよう」と呼びかけた東欧の人権団体憲章 77 の表現は、東欧市民の感じた「システム」と「生活世界」の矛盾をはっきり示す。吉川 1992、216 頁。

りグローバル化の進展がある意味で「グローバル社会」を生みだしていること、その結果、社会統合の可能性も生み出されていることを示す。この作業を行うための基本的な整理として、これまでの国際関係論の枠組み（リアリスト・ネオリベラリスト、社会構築主義）と筆者の提示する枠組みを比較し、その類似点、相違点を明らかにする。

この章では、現在のグローバル社会の基盤となっているシステム媒介統合の限界も指摘する。国益を追求する主体からなる主権国家システムにおいて対立がある場合、「システムにとっての合理性」（長期的な安全保障や経済発展の保障に利する制度）が調停原理となり得るため、恒常的な対立が常に生み出されるわけではないことを示す。ただし、主権国家システムにはいくつかの矛盾があり、それだけでは地球的な課題を解決できないと主張する。具体的には、主権国家システムの内在的な矛盾（破綻国家や代表性のない国家の存在）、主権国家システムと地球生態系との矛盾、主権国家システムと市場経済システムの矛盾などがある。こうした課題の解決のためには、やはり地球的な政治共同体への帰属意識（地球市民アイデンティティ）に根ざしたシステムの制御（すなわち社会統合）が必要となることを指摘する。

第2章「グローバル社会の統合の要件・・グローバル討議民主主義の構想」では、グローバル社会の統合を可能とする制度を構想することがそもそも可能なかどうかを検証する。確かに、選挙で選ばれた代表者が政治を担うという通常の代表民主政の枠組みに依存すれば、世界議会のないグローバル社会を民主的な統治により統合することは不可能という結論になる。しかし、本論では民主主義の原理、すなわち「人々の意思を社会のあり方に反映すること」は地球規模の選挙や議会なしでもある程度は実現することができるかと主張する。そのために、ハーバーマスの討議理論とヘルドのコスモポリタン政治理論に基づき民主主義概念を相対化したうえで、それをグローバル社会に適用し、グローバル討議民主主義という構想を示した。そこでは、衝突が起こりうる分野において、ある程度の地球的な政治共同体への帰属意識（地球市民アイデンティティ）に基づいた人々の討議により、実効的な法制度が生みだし、「民主主義」の原理を反映したガバナンスを実現するという展望を示している。最後にグローバル討議民主主義の実現の具体的な条件を、レジームとグローバル公共圏、地球市民アイデンティティの役割に注目しながら整理する。

第3章「地球市民アイデンティティ形成の可能性・・人権・民主主義の普遍的受容の帰結」では、広い意味での近代化の進展が、地球市民アイデンティティにどのように影響を与えるのかを人権・民主主義の受容の影響に焦点を絞りながら検討する。システム媒介統合が進む現在、相互の関係自体を認識しやす

くはなってきた。また、メディアの発達は、災害や苦痛に対する国境を越えた共感を生み出す可能性を持っている。この章では、こうした意識が「政治共同体」としてのアイデンティティにつながるための条件を、国家内部で政治共同体としてのアイデンティティを形成するために大きな役割を果たしてきた人権や民主主義概念の普遍的な受容が進みつつあることに注目しながら検討した。これらの概念は、地球市民アイデンティティを強化する方向と阻害する方向の二つを持つ。だが、人権や民主主義の理念がレジーム形成への参加やそれに対する抵抗と関連づけられることにより、地球市民アイデンティティを生み出す可能性を持つことを人権レジームの発展の経緯を事例として取り上げて指摘する。

第4章「グローバル公共圏の展望」では、グローバル公共圏概念を分析概念として精緻化する作業を行う。グローバル公共圏は、かすかながら生み出されつつある地球市民アイデンティティがレジーム形成に影響を与える経路であると同時に、地球市民アイデンティティを強化する場でもある。グローバル公共圏は、具体的には何を指し、どのような条件が満たされたときにグローバル討議民主主義論で示された規範的な期待に応えることができるのか、すなわち本当に「公正さ」の共有や地球市民アイデンティティの形成・強化につながるのか。この章では、それを判別するための鍵となる分析概念として「グローバル公共圏（国境を越えたメディアや人的な連結により、地球的な課題についての言説が国境を越えて共有されること）」と「公共圏のグローバル化（特定の政治共同体の中だけで地球的な課題についての言説が力を持つこと）」を区別することを提案、どちらも「公正な」レジーム形成には貢献しうるが、その「公正さ」が国境を越えて共有されるためには、前者が重要であると主張する。さらにグローバル公共圏の役割が社会的に受け入れられることにより、グローバル討議民主主義の構造化が進んでいくと論じる。

第5章「グローバル討議民主主義の確立へ・・・世界銀行の環境ガイドライン形成過程におけるグローバル公共圏の役割」では、こうした理論的な整理に基づき、世界銀行における環境社会影響ガイドラインとその実施措置の形成過程を追う。個別のレジームは、現実には主権国家システムや市場経済システムの合理性追求の動きと、その中で個別の主体が自己の利益を追求する動きの中で生み出され、変容していく。グローバル公共圏は、本当にこうした利益追求を求めるレジームに影響を与えうるのか。そのためにはどのような条件が必要なのか。この章では、世界銀行における環境社会影響ガイドラインの形成過程から、システムの合理性の追求とグローバル公共圏の影響力の作用を検証し、グローバル討議民主主義確立に向けた課題を読み取る。

第6章では、これまでの議論をまとめた上で、冷戦後の世界の動向を検証、今後の研究の課題を整理する。

本論が提起した理論枠組みは、現状ではまだ精度に欠ける。関連する学問分野は広範だが、それらにおける最新の議論や研究をすべて反映できているわけではもちろんない。また、いくつかの十分に実証されていない想定に基づいているという点では、いささか危うい枠組みである。社会科学が、現実を精緻にとらえることを目的とするものならば、本論は現状ではまだ不十分であることは否めない。しかし、そもそも現実の世界は人間の認識を越えた複雑さと不確実性を持つ。理解力の範囲を超えた現実を理解する努力を行うために重要なのは、それを完璧に再構成するための精確さではなく、変化の動向をつかむための視座を生み出すことではないのだろうか。もしそうならば、本論で展開した理論枠組みにも何らかの役割があるものと信じたい。

## 第1章 グローバル化の帰結・・・グローバル社会理論の意義とシステム媒介統合の限界

### はじめに

現在、国境を越えた相互関係はますます深化しつつある。政治、経済、文化などの多様な側面において国境を越えて相互に影響を与えているという意味では、地球規模の社会関係が生まれつつある。しかし、このことにより多くの人々が一つの社会に属しているという認識を持つようになったわけでは必ずしもない。国境を越えた社会関係が生み出す矛盾が自らの問題と認識されることも少なく、その解決のための制度や手続きについての共通理解もない。これまでは社会という概念は、国境の中だけに適用されるものとされてきたのである。

しかし、相互関係の深化はこの状況を変えつつある。安全保障だけではなく、市場経済の維持、地球環境の保全などの多様な分野において国家間の行動調整を行う必要性が認識されるようになってきた。このような行動調整を行う場=国際レジームも、分野ごとに形成・強化されてきた。レジームで行われる決定は、各国の市民の生活に大きな影響を与えるようになっており、国際関係への関心も高まっている（レジーム概念については詳しくは後述）。

筆者は、こうしたレジームを中心に行われるコミュニケーションが、地球規模の社会関係のあり方に関する共通の理解を生み出すきっかけになると考える。これは、共有された規範や目的に基づいて社会関係を制御する可能性を生み出す。この状況の中で、地球規模での政府は存在しないとしても、「グローバルな統治（グローバル・ガバナンス）」を生み出す可能性を論じうるようになりつつある<sup>19</sup>。

グローバル・ガバナンスが可能となったとしても、それが望ましい社会関係もたらすことを保証するわけではない。お互いの行動の予測可能性が増大することにより関係の安定性は高まるだろうが、公正な社会関係が生まれるとは限らない。だが、その基盤とはなりうる。さらに、地球市民アイデンティティの形成・制度への反映などの一定の条件があれば、共有された公正さの概念に基づく統治をもたらさう（この条件については第2章で「グローバル討議民主

---

<sup>19</sup> 国連大学は、*Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* を発行している。他にも、グローバル・ガバナンスに付いて論じた主要な文献として、渡辺・土山 2001、Commission on Global Governance 1995、Desai and Redfern 1995、Diehl 1996。



主義」として提起)。

本論は、システム媒介統合、社会統合という二つの社会関係のありかたに注目しながら、地球規模の社会関係の進展が公正なグローバル・ガバナンスをもたらす可能性を検討することを目的としている。この章では、そのための基本的な概念整理を行う。そのために、次節においてまずこの二つの関係のありかたに注目することの意義をこれまでの規範的な意図を持って書かれた諸学説と対比しつつ明らかにしたい。とりわけ、筆者の用いている理論的な枠組みの特徴を、これまでの国際関係論の理論と対比する形で明確化したい。その後、変化の原動力となっている「合理的利己主義」追求のもたらすシステム媒介統合の帰結を検討する。合理的利己主義に基づく関係がどの程度まで安定や公正さを実現できるかにより、グローバル討議民主主義実現のために乗り越えなくてはならない障害の高さが決定づけられるだろう。

## 1 グローバル社会という認識・・・システム媒介統合と社会統合

### 1.1 グローバル社会・・・システム媒介統合と社会統合という視角がもたらすもの

そもそもグローバル社会という概念に違和感を感じる人は多いだろう。社会学者が社会について論じる場合も、通常「社会」とは、国家に限られるものと想定している<sup>20</sup>。第三章で詳しく述べるが、主権国家という制度自体が、「私たち」＝「国民」という認識を強化する傾向をもっており、「グローバル社会」という概念が奇妙に響くのは不思議ではない<sup>21</sup>。だが、現実の私たちの生活は、一国の内部で完結しない。グローバル化、すなわち「地理的に離れた社会が直接的・間接的に相互影響を与える関係の世界規模での深化」<sup>22</sup>がますます速度を速めている。今後は、社会＝国家とする見方は、道義的にも功利主義的にも不十分となる可能性がある。

なぜ実在する地球規模の相互関係と、人々の社会に関する認識の間に大きな乖離が生まれるのか。アンソニー・ギデنز (Anthony Giddens)、マーティン・ショー (Martin Shaw)、ユルゲン・ハーバーマス (Jürgen Habermas) など、

<sup>20</sup> Giddens 1990、邦訳：ギデنز 1993、27 頁参照。

<sup>21</sup> Biersteker and Weber, eds. 1996、土佐 2003 参照。

<sup>22</sup> この定義は、ギデنزのものを参考とした。Giddens 1990, p. 64 (邦訳：ギデنز 1993、85 頁)。

社会学的視点からグローバル化を捉える論者は、この乖離が近代社会の基本的な構成原理に基づき必然的に生まれるものと認識している。彼らは、貨幣や権力などの抽象度の高い制御媒体を介した社会関係を近代社会の基本的な特徴と考えるからである<sup>23</sup>。以下、ハーバーマスらに従い、こうした制御媒体を介した関係概念-以下、社会学の用語法に基づき、システムと呼ぶ-の整理を行う。

ハーバーマスは、近代国家における主要なシステムとして、貨幣を制御媒体とする市場及び権力を制御媒介とする行政機構の二つをあげている。システムにおいては、制御媒体の持つメッセージに対応し、合理的利己主義に基づき行動すればよいと、各人の判断の負担が軽減される。このためシステムを経由する社会関係は、時間や空間に制約されない大規模で複雑なものとなりうる。いったんシステムが形成されれば、その形成、維持、変革に関わらない通常の人間は、日常的にシステムを介した社会関係の存在を意識する必要はなくなる。スーパーで買い物をするとき、その商品を作った労働者の生活の思いをはせる必要はなく、官僚組織で行動するとき、私たちは自分の職務権限や業務ルールの範囲で行動すればよい。ハーバーマスの理解に基づき、本論では「抽象的な制御媒体を経由することにより合理的利己主義に基づいて作られる関係のあり方」をシステム、そしてシステムを経由して社会関係が作られることをシステム媒介統合 (system integration) <sup>24</sup>と呼ぼう。

伝統的な社会関係と比べ、システムは複雑な環境への対応能力などの面で機能的に優れている<sup>25</sup>。このため多くの地域で近代化の名の下でシステムの整備 (貨幣の統一による市場経済、教育による言語の統一、行政機構の整備など) が進められてきた (詳しくは第3章)。だが、参加者の合理的利己主義に基づいて機能するシステムは、抑圧や不公正を生み出す場合もある。市場システムによる労働者の搾取や環境破壊、公的な暴力機構による弾圧などが例としてあげられよう。このような矛盾は社会の安定性を損ない、システムの機能にも影響する。社会矛盾を解消するためには、システム媒介統合だけでは不十分となる。

ハーバーマスは、システム媒介統合に対して、コミュニケーションを通じて社会的に共有された理解 (規範や価値観) に基づいて相互の行動が調整されている社会関係を社会統合と呼ぶ<sup>26</sup>。こうした社会統合は、日常的・対面的社会関

---

<sup>23</sup> こうした近代社会のとらえ方は、パーソンズに始まり、ルーマンにより発展させられた社会システム理論に最も明確に示されており、ギデنز、ハーバーマスらもその影響を受けている。佐藤勉編 1997、ルーマン 1992、1995 参照。

<sup>24</sup> ハーバーマスやギデنزが用いる "system integration" という表現は、社会学の分野において通常はシステム統合と訳されるが、日本語としては複数のシステムを統合するという意味に理解されかねないため、ここではあえてシステム媒介統合と表現した。

<sup>25</sup> ハーバーマス 1987、108 頁(原著: Habermas 1981) 参照。

<sup>26</sup> ハーバーマスは、現代の社会の制御が、二つのシステム (行政・市場) と連帯に基

係においても行われるが、近代民主主義国家においては、法律、民主主義などの抽象度の高い諸制度を通じ、国内社会全体を対象とした社会統合の実現が図られている。中でも法律は、重要な役割を果たす。法律はまず「合法・非合法」の境界を決定し、合理的利己主義に基づく個人の行動に影響を与える「事実上」の存在であるため、システムの制御が可能な媒体である。しかも、同時に人々の価値観や公正概念を反映し、正当な手続きで策定された「妥当性」をもつ存在であることにより、社会統合にも寄与しうる。近代社会においては、開かれたコミュニケーションのネットワーク（「公共圏」）の中で、批判的な討議が行われれば、妥当性の高い規範や法の形成が可能となる。これに基づきシステムの制御を行うことができれば抑圧の少ない社会統合が可能となるとハーバーマスは考える（詳しくは後述）。

近代社会の基盤となるシステムは、その機能的優位により選択されるか、あるいは植民地化により強制的に移植されることにより、地球の各地に広がっていった。抽象的制御媒体を介して関係を生み出すシステムが発達した近代社会同士の関係は、国境を越えた相互関係を生みだしやすい。このように見た場合、グローバル化はシステム媒介統合という「近代の帰結」（ギデنز）とみなすことができる。システム媒介統合の結果生まれたグローバル化は、文化、経済、政治など多様な側面においても、相互に影響を与えあう地球規模の社会領域を生み出しつつある。

ショーは、このようなグローバル社会が、「システム統合の成長を明らかに示している」が、「価値観をめぐる社会統合の進展」は疑問であるとする<sup>27</sup>。このような社会関係の総体（本論では「グローバル社会」と呼ぶ）は、その構成員が世界大の社会への帰属意識（地球市民アイデンティティ）を強く持っている社会（=H・ブルのいう「世界社会」）ではないのである<sup>28</sup>。これは主として、そのような認識を必ずしも必要としないシステム媒介統合により相互関係が作られているからである。だが国内の社会でも、社会統合の強さはさまざまである。破綻国家のようにシステム媒介統合も社会統合も存在しない場合もある。多民族の連邦国家においては、国家よりも連邦を構成する州や共和国単位での帰属意識が強い場合もあるだろう。グローバル社会と国家の違いは相対的なものでしかなく、こうした帰属意識の違いだけで明確な区別を行うことには問題がある（図1-1）。本論では、このような考え方から、地球規模の社会関係の総

---

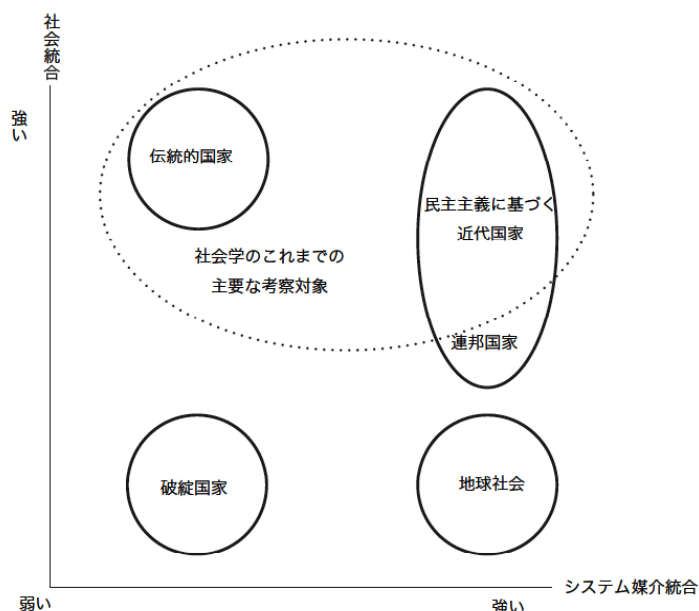
づく社会統合によりなされているとみなす。ハーバーマス 1992、41-42 頁、Habermas 1990（邦訳：ハーバーマス 1994、xxvi-xxvii 頁）。

<sup>27</sup> ショー1997、14-15 頁参照。

<sup>28</sup> なお、ブルの「世界社会」概念については Bull 1977（邦訳：ブル 2000）参照。

体をもって「グローバル社会」として概念化し、システム媒介統合と社会統合という関係のあり方の違い注目しながら、関係全体について考察する枠組みを「グローバル社会理論」と呼びたい。

図1-1 システム媒介統合と社会統合にからみた「社会」の相対的な違い



## 1.2 グローバル社会理論におけるシステム媒介統合概念導入の意義

システム概念は、近代社会の機能分化と社会関係の規模の時空間における拡大を説明するためにパーソンズにより導入された。ルーマンは、オートポイエシス、自己準拠、複雑性の縮減などシステムの生成・変容に関わる概念枠組みを精緻化し、近代社会の形成・変容についての理解を示す糸口を示した。本論が依拠するハーバーマスは、こうしたシステムによる社会関係を規範的な意味のある社会統合と対置することにより、社会変動の分析に規範的な視点を導入することを可能とした。ショーやハーバーマスは、システム媒介統合概念を国境を越えた関係にも適用することにより、「グローバル社会」という概念を構成可能なものとした。

だが、ハーバーマスの社会理論は、機能分化が進んで深い相互関係が生まれた近代国家を想定して作られてきたことは間違いない。この概念を国境を越えた相互関係に適用することにはどのような意義と問題点があるのだろうか。ここでは、まずその点を検討した後に、国際関係におけるシステム媒介統合の現

状を整理したい。

既に簡単に触れたように、システム媒介統合・社会統合概念を導入する第一の意義は、現実をより相対的に理解すること、およびその変動の動態を理解することにある。システム媒介統合が想定している関係自体は、例えばゲーム理論で想定されている関係とさほど変わらない。だが、ゲーム理論は現実の一つの側面である「合理的」な人間の行動についてのモデルを作成することが目的だが、本論におけるシステム媒介統合・社会統合概念のセットは、「ゲーム」がもたらしうる社会統合上の規範的な問題を明らかにすることにある。このように合理的利己主義という規範的には中立の原理にもとづくシステム媒介関係と、コミュニケーション合理性に基づく関係の違いを認識することにより、現実の社会を観念的な理想主義に陥ることなく理解し、同時にその問題を批判的に検証できることになる。

第二は、この二つの統合の形態の受容しやすさの違いを想定することにより、社会の変動を見抜くための視座を得ることができるという点にある。システム媒介統合は、コミュニケーションの負荷の少ない社会関係であり、比較的容易に進行することが想定される。しかし、そのような社会関係は異なる形態の抑圧を生み出しがちであり、長期的にはそれに対する抵抗や反発が社会統合を生み出す契機となりうる。この視点からは、より良き社会が生まれるかどうかの判定のためには、システム媒介統合と社会統合のどちらの傾向が強いのか、その違いはどこから生まれるかなどの対比や、システム媒介統合がどのように社会統合の契機になっているかなどの相互関係への視点が生み出されることになる。これまた、観念的な理想主義に陥ることなく、具体的な社会変化の契機を見抜く視点を与えてくれることとなる。

だが、問題は、このような国家内を対象に当初作られた概念が、国際関係においてどの程度活用できるのかであろう。ハーバーマスは、こうした概念を用いて、国内の社会について分析し、システム統合概念を用いて行政、市場経済の役割を分析し、システムであると同時に合意の結果でもあるという二面性（「事実性と妥当性」）を持つ法律とコミュニケーション合理性の連結に社会統合の可能性を見いだすという理論戦略を採用した。グローバル社会においては、全く同じ方法がとれないのは明らかである。法律のシステムとしての機能が不十分で、世界議会やグローバル公共圏が存在しない状態では、法形成とコミュニケーション合理性の連結も不確かとなるからだ。しかし、重要なのは、この理論がもたらす視座である。すなわち、合理的利己主義に基づく相互関係の制度化、それがもたらす社会矛盾と危機、その共有、解決のための法制度形成、それらのコミュニケーション合理性との連関、地球市民アイデンティティとの

関連などを分析することにより、地球規模の社会統合の潜在力を見通す可能性が生まれる。

例えば、市場経済の論理にのっとれば、エイズ薬の開発費を負担した企業がその費用を回収するために高い値段で販売することにはなんら問題はない。だが、現実にはこうした行動は第三世界の多くの人たちの命に影響を与える。こうした問題は潜在的に「社会統合上の問題」として認識される可能性がある。それが現実には誰によってどのように認識されるのか、その認識が具体的な制度変更につながっていくのかなどについて検討を行うという視点を、この理論枠組みは提供することができるだろう。

### 1.3 グローバル社会のシステム統合の特徴

では、現在のグローバル社会を構成するシステムはどのような特徴があるのか。

現在のグローバル社会を特徴づける主要なシステムとしては、主権国家システムとその下位システムである安全保障システム、および市場経済システムがあげられる。こうした基本的なシステムの制約を受けながら個別の分野について多様な問題解決や目標達成のためのレジームが形成され、システムの合理化が進められているのが現代のグローバル社会のありようである。なお、ここでいうレジームとは、クラスナーの定義に基づき「黙示的、明示的な原則、規範、規則、意思決定手続きの集合で、行為体の期待を収斂させるもの」とする。<sup>29</sup>詳しくは後述するが、ここではとりあえずグローバル社会のシステム媒介統合を担う主要なシステムを概観しよう。

まず、グローバル社会の基礎となっているのは主権国家システムである。これは、法的に対等な国家を想定し、交渉により秩序を形成し相互関係を安定させるための制度である。ほぼ全ての国が参加する場である国連は、その中でも大きな役割を果たす。このシステムを規定しているのは、国家間の関係を律するための基本的な国際法であり、そこでは、内政不干涉などシステムの維持のための最低限の原則が定められている。各国家は、システムの中で国益追求やシステムの維持・改善を目的とした交渉や協調を行う。主権国家システムの参加者は、地球的な貧富の格差などのグローバル社会全体の問題を解消することを必ずしも考えないが、主権国家システム的前提となる国連などのコミュニケーションの場の維持、その中での支持者の獲得などは重要であるため、交渉の

<sup>29</sup>

Krasner 1983, p. 2 参照。

結果、地球的な課題にとりくむこともある。

主権国家システムは、ますます多様な側面で深まりつつある国境を越えた社会関係を律するための国際法・制度を形成するためのコミュニケーションの場ともなっている。ただ、垂直的に統合された国内の政府機構と異なり、形式的に対等とされる主権国家からなるため、そこで作られる国際法は、システムとしての実効性（ハーバーマスのいう法の「事実性」）が弱体である。また、立法、行政、司法を分ける三権分立がないか弱体であるため、法の実施についての中立性や客観性が低い。このことは、間主観的に妥当性を承認されるための制度的条件（議会の存在、マス・メディアにおける討議など）や、公開性を通じて公正な適用が努力される国内の法と異なり、そもそもの妥当性を獲得するための制度的な条件が弱いのもその特徴である。この結果、国際法及び国際的な合意に基づき作られるレジームは全体として、システムとして極めて不安定である。こうした法システムが、地球規模の社会統合をどのように反映するのか、あるいは社会統合を促進することができるのかを明らかにするのが、本論を通じての重要な論点の一つである。

主権国家システムの下位システムに、安全保障システムがある。安全保障システムは、自衛権の保障、集団安全保障の取り決め、国連安全保障理事会などにより構成され、世界的な戦争を回避することを共通の目的とする。このシステムの中で行動する主権国家の代表は、自国の陣営の維持・拡大を目的に、軍事力・生産力の増強などにつとめ、他陣営の牽制を行う。自国の存在は国家代表にとって至上命題であり、安全保障システムには人的・財政的な資源が投入されやすい。

人的・財政的な資源投入の多い安全保障システムが生み出す国家間関係は、相互に深い影響を与え、それは国境を越えた社会統合だけではなく、国内の社会統合にもわたる。「核戦争の危機」がもたらした恐怖は、国境を越えた連帯を生み出した。第二次世界大戦時には、ファシストとの戦いのために社会的動員を行うことが理由の一つとなって選択された「民族自決」のスローガンは、民族解放運動の正統性の根拠となり、現代の主権国家システムの基盤となっていた。また、途上国の政府代表は、安全保障システムの中での陣営帰属の決定権を持っており、そのことをバネに冷戦期は両陣営から援助を引き出すことができた。このことは、国家レベルでの社会統合なき国家形成を可能とし、多くの矛盾を生み出している（第5章でも検討）。こうした論点は、本論で十分には検討できていないが、今後検証すべき興味深い論点の一つであろう。

主権国家システムと密接に関連しつつも、独自の論理で機能しているのが市場経済システムである。これは、もちろん貨幣を介して資源の分配を行い生産

や分配を調整するシステムである。冷戦の終結後、指示・命令により生産・分配を国内・ブロック内で行っていた東側陣営が解体し、現在では人類の9割にあたる57億人が市場経済システムの中で暮らすとも言われている。市場経済システムは、契約に関する国際法や、貿易、通貨、金融に関する国際レジームにより秩序づけられている。秩序形成にあたる主権国家は、主権国家システムの原理に基づき、システムの中で国益追求（自国の経済的繁栄や自国企業の利益確保）や、市場経済システムの改善・維持を行う。市場経済システムの深化は、現在のグローバル化の原動力であり、さまざまな政治的・社会的な影響を生み出している。投資、貿易、人的な交流の増加に伴い、相互の関係が認知されやすくなる。欧米では、海外の投資先での労働者の搾取が国内で社会的な課題とされ、「社会的責任投資」や投資企業の行動の監視が行われるようになってきた。世界貿易機関や地域の自由貿易協定のもたらす社会的影響が、国境を越えた連帯を生み出す場合もある。メディア産業の国際化は、CNN などのような「国際的メディア」を生み出しグローバル公共圏の基盤を生み出すと同時に、先進国の視点が世界を覆う歪んだコミュニケーションの恐れも生みつつある（詳しくは第4章で検討）。市場経済システムの統合がどの程度の社会統合をもたらすのか、それが主権国家システムやその中でのレジーム形成につながるかは、非常に大きな論点であろう。

このような特徴を持つグローバル社会のシステム媒介統合は、総じて国内のそれと比べて安定性が低く、問題解決能力にも乏しい。しかし、それでも急速に進展しているのは間違いない。そのことは、例えば国家間の関係を秩序づける国際レジームの増加にもはっきり見ることができる<sup>30</sup>。

だが、本論にとっての問題は、こうした形態の進展が国境を越えて共有される価値観や規範に基づく行動調整、すなわち社会統合の進展に対してどのような意味を持つか、そしてその社会統合が公正なものとなる可能性があるかである。以下、システム媒介統合と社会統合の関係について予備的に考察したい。

#### 1.4 システム媒介統合は社会統合をもたらすか

グローバル社会のシステム媒介統合は、どのように社会統合につながりうるのだろうか。近代国家において、社会統合を可能とする要素としては、共通の共同体に属しているという帰属意識（アイデンティティ）、共通課題の発見と対立の解決方法に関する共通の理解（例えば民主主義や法の支配など）、それ

<sup>30</sup> Keohane 1993, pp. 34-36。コヘインは、この理由として相互依存関係の深化、不確定要因の減少などをあげる。



らに基礎づけられた制度（例えば議会、裁判所、行政機構など）をあげることができる。では、グローバル社会においてこれらは実現可能なのだろうか。

まず、問題解決の方法についての共通の理解は、主権国家システムと市場の普遍化がもたらす政治文化の変容により生まれる可能性がある。主権国家システムにおいては、ある領域を支配する政治組織が国家として認識されると、国際機構への参加、内政不干渉など国際法上の権利を持つ主体とみなされる。これは、二国間や多国間の政府開発援助を与える対象として認識されるということも意味する。こうして主権国家システムの中で国家と認められた組織体（各国の政府）は、近代国家を運用するために必要な行政機構、治安維持や安全保障のための暴力機構や、市場の導入が容易となる。<sup>31</sup>

市場を確立するためには、国家が一定の役割を果たすことが必要となり、法の支配などの制度枠組みを採用する必要性が生まれるだろう。法の支配に基づいた予測可能性の高い制度、政策決定の透明性と政府機構の説明責任、意志決定における参加など、ガバナンスという概念で世銀やOECDにより整理されてきた経済発展のための政府の機能の条件<sup>32</sup>からも、このことは裏付けられる。こうした政府の機能強化は、多くの場合生活への干渉を増大させる。政府の介入が正当なものとして認識されるためには、人々の支持が必要となるが、これは代表制民主主義を導入する契機ともなる。<sup>33</sup> 留学生の派遣や文化交流を通じて国民がさまざまな価値観に触れることにより、伝統的な権威に依拠した統治が困難となることも、この傾向を加速しうる。

このような変化は、グローバル社会への帰属意識に直結するわけではなく、とりわけ普通選挙を通じた代表制民主主義は、伝統的象徴の政治的な利用による極端な民族主義を促進する場合もある（なお、この点については第3章でより詳細に検討する）。しかし、民主主義や法の支配の理念は、人間の平等性を前提とする。「国際社会」において、国家主権の平等性が、外交官のコミュニケーションの前提となっているように、人間の平等性は市民の国境を越えたコミュニケーションの前提となろう。そしてコミュニケーションが存在する限り、共通の集団への帰属意識（地球市民アイデンティティ）と社会のあり方につい

---

<sup>31</sup> 筆者はこれらのシステム自体が望ましいと無前提に主張するものではない。だが市場、行政機構、専門家システムなどは、複雑性に対する対応能力において、機能的に優れているため、それが様々な問題を引き起こすとしても、選択されがちである。

<sup>32</sup> 開発における国家単位のガバナンス概念については、以下の文献を参照。The World Bank 1992; 1994; Gillies 1993; and Bardhan 1997。

<sup>33</sup> 逆に言えば、市場システムに頼らずに資源を動員できる国（天然資源に依存する国など）においては、人々の支持の必要性は低い。その場合、このような価値観の浸透のためには、文化交流による変化しかないため、時間がかかるだろう。近代国家形成と民主主義への要請の関係については、Held 1995 および、Gellner 1994 が参考になる。

ての理念の共有が生じる可能性はある。事実、国境を越えたNGOの連帯は地球市民アイデンティティに基づく共同作業がある程度は可能となっていることを示す。<sup>34</sup>

では、国境を越えた地球市民アイデンティティや共通の社会観が生まれる可能性が存在するとして、それがどのように具現化され、システムの制御につながるのだろうか。筆者は、グローバル化が引き起こす社会矛盾（すなわち、規範的社会像と現実との乖離）を解決する努力が、国際レジームの枠組みで行われることにより、地球市民アイデンティティに基づいたシステム制御の契機が生まれうると考える。

すでに述べたように、レジーム形成は、システム媒介統合の円滑化やシステムの拡大を主目的とし、主権国家システムの枠組みの中でつくられた。世界貿易機構や国際通貨基金などの貿易、通貨に関するレジーム、勢力均衡による主権国家システムの保持を目的としたワルシャワ条約機構やNATOなどが典型的な例であろう。このため、コヘインが指摘したように「行為主体が合理的利己主義」を採用すると仮定しても、レジームの形成や機能を説明できることが多い<sup>35</sup>。だが、いったん生まれたレジームは、共通の規範形成のためのコミュニケーションの場と、システム制御を目的とする制度を生み出すことにもなる。ここで形成される規範が、何らかの形で地球市民アイデンティティを反映するならば、グローバルな社会統合につながる（この点については第4章で「グローバル公共圏」概念に焦点を絞って詳しく検討する）。公正なグローバル・ガバナンスが可能となれば、グローバル社会の社会統合が実現できる、と言い換えてもよいだろう。

公正なグローバル・ガバナンスの実現のための制度的・社会的条件については「グローバル討議民主主義」の条件として次章で検討するとして、本章では当面、システム媒介統合の性格を整理したい。その目的は、これらのレジームが地球市民アイデンティティに支えられていない場合に、どの程度まで地球的問題群の解決が可能なのかを理解することにある。これは、地球市民アイデンティティに基づく公正なグローバル・ガバナンスを実現するために超えなくてはならない課題を明確にする作業でもある。だが、その前に、これまでのレジーム研究の成果と本論で提起しているグローバル社会理論との関係を整理しておこう。

---

<sup>34</sup> ショーは、グローバルなエコロジー運動、人権運動などの発達の核に「地球的な責任感（グローバル・レスポンシビリティ）」という概念があるとし、これがグローバル市民社会の理念的な核となっていると認識している。ショー 1997、181頁。

<sup>35</sup> コヘイン 1998、75頁（原著：Keohane 1984）参照。

## 2 グローバル社会理論のもたらす視点・・これまでの国際関係論との比較から

### 2.1 グローバル社会理論と国際関係論

既に述べたように、グローバル社会理論は、国際関係論と異なり、国家間の関係だけに関心を集中するわけではない。しかし、既存の国際関係論と関心領域が重なる部分も少なくない。とりわけ、主権国家システムによるグローバル社会の制度化に焦点をあてている本論は、国際関係論におけるレジーム論との関わりが深い。本節では、レジーム論の諸潮流を念頭に置きつつ国際関係論とのグローバル社会理論の関連を整理する。

山本吉宣が指摘するように、レジーム論は冷戦を前提とした国際政治理論の転換と、地球規模の問題の顕在化により1970年代後半から生まれた<sup>36</sup>。こうした問題領域における制度化・機構形成の流れを取り扱う分析枠組みとして期待されたのである。なお、リッツバーガー (Volker Rittberger) は、ドイツでは1980年代のデタントの危機やレーガン政権の多国間交渉への嫌悪などに対する懸念によりレジーム研究が盛んとなったとする<sup>37</sup>。こうしたレジーム研究において採用されている手法や、研究の前提となっている問題意識は多様である。例えば、ハセンクレバー (Andreas Hasenclever) らは学問潮流により、「権力関係に焦点を当てるリアリスト、利益の相互関連にもとづいて分析するネオリベラル、知識の動態、コミュニケーション、役割認識 (アイデンティティ) に関心を寄せる認識主義者 (cognitivists) 」の三つに分類する<sup>38</sup>。ハセンクレバーは、認識主義者をさらに国際関係自体のあり方について国家の自己理解や役割認識、その社会的な意味形成過程に関心を集中する強い認識主義と、知識の役割を利益の評価と関連させて分析する弱い認識主義に区別し、弱い認識主義はネオリベラルの補強的なもの、としている<sup>39</sup>。

ここでは、まずネオリヤリスト及びネオリベラリスト (+弱い認識主義) の理論について概観する。その後、リアリストらの想定に対して存在論的な問題

<sup>36</sup> 山本 1996 参照。

<sup>37</sup> Rittberger 1993, pp. 6-7 参照。

<sup>38</sup> Hasenclever, Mayer and Rittberger 1997 による。

<sup>39</sup> 山本はレジーム形成の要因とそれがもたらす力関係の対照性という二つの次元から整理し、リアリズム、制度派、信条体系という三つをモダリティ (最適ケース) として整理した。この位置づけからは、リアリストもしくはリベラリスト、弱い認識主義という分け方は、このモダリティの中にほぼ含まれる。山本 1996 参照。

提起を行う社会構築主義（ハセンクレバーによれば強い認識主義）のアプローチを紹介し、それらとグローバル社会理論が想定するレジーム観との関係を明らかにしたい。

## 2.2 ネオリアリスト及びネオリベラリストのアプローチ

ネオリアリストとネオリベラリストのアプローチには共通点が多い。第一には、両者とも国家を一つの人格にアナロジーした上で、理論構築を行う。第二に、国家は自己の目的（目的の想定はこの二つで異なるのだが）を追求する合理的な存在である、と想定される。第三は、こうした理論により将来を予測することが理論の目的とされている点にある。

第二の利益の内容においてのみ、この二つははっきりとした違いを示す。ネオリアリストは、国家が自己の相対的な位置を確保するために行動するもの、と認識する。この認識に基づけば、レジームができるのは圧倒的な強者が存在するときのみとされる。ギルピン（Robert Gilpin）の覇権安定論などは、そうした立場に立つ議論の典型である<sup>40</sup>。ネオリベラリストは、各国が自己の利益の最大化を目的とするもの、と認識する。この場合パレート最適の解が全体として求められるので、相互協力のためのレジームは形成されやすいとされる。

弱い認識主義は、利益概念の不確実性に注目する。現実の政策決定者は自己の最適の利益を認識していない。このため、最適利益に関する知識が大きな役割を果たす。この理論では、こうした知識を生み出す専門家（「認識共同体」）に特別の役割が期待される。レジームでは、認識共同体が最適利益についての合理的な解を提供するため、国家代表はより確実な判断を行うことができる、とされる。

グローバル社会理論においても、主権国家システムの主体である国家代表は合理的利己主義にもとづいて行動しがちな存在であると認識される。グローバル社会理論の視点からは、ネオリアリストやネオリベラリストのレジーム理論は、主権国家システムにおけるシステム媒介統合の動態を明らかにするものとして位置づけられる。ただし、グローバル社会理論においては、国家代表が仮に職務上国家の「利益」を代表するとしても、その利益自体は国内外の公共圏のコミュニケーションにより影響を受けるものとする。このため、安全保障や経済的利益などが国内のコンセンサスを得やすい状況である限りにおいて、そうした物質的利益が国家代表に国益と認識されるが、状況により国益の定義

---

<sup>40</sup> Gilpin 1981, 1987 参照。

が変わる可能性を否定しない。

### 2.3 社会構築主義とグローバル社会理論

ネオリアリスト、ネオリベラリストは、国家の行動原理が国際社会の構造により事前に決定されているものと見なしがちである。これに対して、社会構築主義にもとづく国際関係論はこうした国家がどのような役割を果たすべきであるかと考えるか、あるいはどのような国際関係観を有しているかなどに関心を集中する。国家は、確かに国際社会の構造により影響を受けるが、行為体の行動や認識によって構造の変化も生じうるという立場をとるからである<sup>41</sup>。この結果、国際社会の構造が相対化され、構造自体の変動を観察する視点が得られる<sup>42</sup>。

ラギー (John Gerard Ruggie) は、こうした社会構築主義の特徴として 1) 国家のアイデンティティ (役割意識) と利益を研究対象とする、2) 国際関係に観念がより大きな影響を与えると見なす、3) 規制的ルールだけではなく構築的ルール (constitutive rule) 概念<sup>43</sup>を導入する、4) 国際関係論に変容概念を導入するという点をあげている。<sup>44</sup>日本でも早くからこうしたアプローチをとっていた研究者として、国家や非国家行為体のアイデンティティ (「歴史・空間における存在証明」) に注目していた馬場伸也がいる<sup>45</sup>。

社会構築主義は、特定の国際関係観を前提にしていないという点において、ネオリアリストやネオリベラリズムと次元が異なるアプローチであるといえる。オヌフらは、「社会構築主義は主義ではない」とこの点を強調している<sup>46</sup>。社会構築主義の立場をとる三浦は、道具的合理性、コミュニケーション合理性、認知主義という三つの行為の論理からレジーム論の分類をしているが、この整理はこれまでの諸理論を社会構築主義の視点から位置づけることができることをはっきり示している<sup>47</sup>。

全体として本論で提起するグローバル社会理論は、社会構築主義に基づくと

<sup>41</sup> こうした議論を社会学の立場から明確に整理したものとして、Giddens 1984 がある。

<sup>42</sup> 国際関係論における社会構築主義については、石田 2000、三浦 2000 が詳しい。

<sup>43</sup> ここでいう構築的ルールとは、一定のルールが存在することにより初めて関係が存在するようなタイプのルールを指す。例えば、チェスが成立するためには、駒の役割を定義する必要がある。こうしたルール概念については、Ruggie 1998, pp. 22-23 参照。なお主権国家システムにおける国家の定義などもこうした構築的ルールとして理解できよう。

<sup>44</sup> Ruggie 1998, p. 27 参照。

<sup>45</sup> 馬場 1980、同編 1988 参照。

<sup>46</sup> Kubáľková, Onuf, and Kowert, 1998, pp.3-21 参照。

<sup>47</sup> なお、この整理は、本論で扱っている合理的利己主義、コミュニケーション合理性、生活世界における自己認識に概ね対応する。本論は、こうした行為の類型をシステム・公共圏・生活世界という社会関係に対応させることにより、相互の関連づけを試みているものである。三浦、前掲。

いってもよい。制度は、あくまで認識により産み出され、変容していくものにとらえ、それ自体を全体条件としないからである。本論の特徴は、合理的利己主義（道具的合理性）の追求を前提とするシステム媒介統合と、コミュニケーションを通じた相互承認に基礎を置く社会統合という理念型を抽出し、その違いに注目しながら変革の可能性を読み解こうとしている点、及び社会統合を生み出す公共圏の規範的役割を明確に認識することにより現状への批判的分析を行おうとする「批判理論」としての性格を有している点にある。

本論で取り上げているシステム媒介統合も、オヌフ流に言えば一定のルールにより構築されている関係の一つであることには違いはない。だが、社会の複雑性を縮減する働きを持つ市場経済や官僚制度などによるシステム媒介統合を、共通の価値観や役割に関するコミュニケーションにより生み出される社会統合と区別することには意味がある。システムは、機能的には高度であるため、普及する力が強いと考えられるからである<sup>48</sup>。多様な歴史や文化的アイデンティティを持つ民族を覆う形で、官僚制や市場経済に基づき機能する主権国家システムが形成されたということ自体、システム媒介統合の「強度」を示す証左であろう。本論が提起するグローバル社会理論の特徴を整理すれば、表1-1の通りである。

---

<sup>48</sup> もちろん、これは現代の産業社会において高度な生産様式が選好されるということ前提とした話である。この前提自体も本来ならば批判的に検証されねばならない。事実、環境運動などはこうした問題提起を行っている。

表1-1 グローバル社会理論の視座から見た国際関係論の認識枠組みの違い

視座	主権国家システムの理解	国家の行動の動機	アイデンティティ・認識・言説の役割	規範的前提
ネオリアリズム／ネオリベラリズム	議論の前提とし認識しており、その存在自体については考察をしない。	相対的・絶対的な利益を求める合理的利己主義。	不確実性のある課題については認識共同体が一定の役割を果たす。	関係の安定性や現状の維持。
社会構築主義*	主権国家システムのあり方自体を考察。	社会的に構築される。	社会関係はすべて社会的に構築される。	論者により異なる。
グローバル社会理論	主権国家システムのあり方自体を考察。	社会的に構築されるが、その中では合理的利己主義に基づくものは特に影響力が強いと考える。	社会関係は社会的に構築されるが、合理的利己主義に主として依存する関係（システム）とコミュニケーション合理性に基づく関係を区別。	コミュニケーション合理性に基づき共有された公正さの実現。

\*社会構築主義には実際は多様なアプローチがあるが、ここではラギーの整理に基づいて論じている。

## 2.4 グローバル社会理論の示すもの

グローバル社会においては、現在のところシステム媒介統合が先行している。これを推進する主要因が国家の合理的利己主義であるという点については、ネオリアリストやネオリベラリストの論者の学説と、本論の立場は近い。しかし、ネオリアリストやネオリベラリストとは、非国家行為体に対する評価においては異なる。ネオリアリストはほとんどこれら进行评估しない。ネオリベラリストは、「科学的・合理的な知見」を提供したり国際機関の行動を変容させる存在として専門家からなる「認識共同体」に注目する<sup>49</sup>。しかし、筆者は、合理的な知見を示す認識共同体の存在を示すだけでは不十分であると考え<sup>50</sup>。規範的視点から見て重要なのは、そのような認識共同体が地球市民アイデンティティに基づく知見や提案ができるかどうかである。例えば、地球温暖化により深刻な被害の出る国は当然その対策をとらうとする。被害を確実に予想できる科学的

<sup>49</sup> Adler and Haas 1992, pp.367-390, Haas 1993 参照。

<sup>50</sup> 認識共同体がこうした言説の権力性に無関心であるという批判をしているものとしては、リツフィンらがいる。Litfin 1994 参照。

根拠があればあるほど、合理的利己主義に基づく国家は、自己の被害の程度に応じた対策をとろうとするだろう。ところが、原因物質を出している国と被害をもっとも深刻に受ける国が異なる場合は、こうした知見は深刻な被害を受ける国には役に立たない。

また、一般の社会構築主義と異なり、認識の枠組み自体の影響力を過度に評価しない。問題は、地球市民アイデンティティに基づいて生まれた認識が、システムの要請と反する場合に採用されるかどうかである。システムの合理性に基づき生み出された参加者の合理的利己主義に適う認識と、地球市民アイデンティティに基づく認識では、その影響力は異なるだろう。規範的な視点から重要なのは、後者の影響力が前者と対立する場合にどの程度まで力を発揮できるのか、そしてそれが可能となる条件は何かであろう。

これらの検討は、次章以降で行う。次節では、当面、システム媒介統合の限界を検証したい。

### 3 システム媒介統合の動態と矛盾

#### 3.1 システム媒介統合の潜在力と限界

公正なグローバル・ガバナンスを実現による国境を越えた社会統合が可能かどうかは現段階では不明である。可能となるにしても、相当の時間を必要とするのは間違いない。当面、私たちは、システム媒介統合が先行する世界に生きていくことになる。では、システム媒介統合は、どのような性格を持つのか。ネオリアリストが描く「力」がものを言う世界は、現実の一面をとらえている。だが、かつて植民地を力で統治する帝国主義が失敗し、主権国家システムに移行したように、力だけでは世界の変化は理解できない。限定的であっても、「公正さ」につながる要素が社会の変化に存在している。本節では、主権国家システムを基盤とした現代のレジーム形成にはどのようなポテンシャルと限界があるのかを検討する。このため、まず主権国家システムの特徴を整理し、各主体が合理的利己主義に基づき行動すると仮定してもある程度の「合理性」や「公正さ」を持つレジームの形成をせつめいできることを指摘する。その後、相互関係の強化が進む主権国家システムの変化の傾向を整理する。最後に、主権国家システムの原理（自国の安全保障と経済的利益の確保の優先）だけでは解決が困難な社会矛盾があることを提示し、グローバル社会の矛盾を解決するためには地球市民アイデンティティを持つ人々の行動が必要であることを指摘す



る。

### 3.2 主権国家システムの特徴-その形成過程から

現代の国際社会は、(1)それぞれの国民国家が排他的な権限を自己の領域に対して持つという理解（対内主権）、(2)それぞれの国家は対等の国際法上の主体であるという理解（対外主権）という二つの共通理解に基づき生み出された国家間関係により成り立つ。ここでは、この枠組みを主権国家システムと呼ぶ。

第二次世界大戦前は、「文明国」の優位を前提とする帝国主義体制がとられていたが、戦後は主権国家システムが基本的な制度として位置づけられることになった。主権国家システムの地球的な拡がり、人間の平等性や公正さといった概念に基づく「民族自決」の原則を基盤として可能となったものだが、その実現はこうした価値観のもつ説得力だけによるものではない。むしろ参加者にとっても都合の良いシステムの「合理化」（参加者の行動の予測可能性の向上と判断の単純化）の視点から説明ができる。

植民地支配に基盤を置く帝国主義体制は、市場経済システムの不安定さと、資源獲得のための軍事的対立を生み出しかねなかった。そのことは、宗主国・植民地がブロック経済を形成し、国際貿易を収縮させ大恐慌をもたらした1930年代の経験、そしてその帰結としての第二次世界大戦からも明らかだった。加えて、権力的な支配が行われたそれぞれの帝国内部の植民地では、社会統合は実現できず民族解放運動が力を増しつつあった。こうした地域を独立させ、主権国家として承認することにより「対等な関係」を前提とした交渉の枠組みに組み込み、同時に自由貿易に基づく市場経済システムを確立し資源獲得のための軍事的な侵略行為の必要性を解消すれば、国際関係の安定性や予見性は増し、同時に植民地支配のもたらず政治的な不安定さを回避できる。イギリスと米国が中心となって描いたこの構想は、システムにとって合理的であるだけでなく、覇権国である米国の利害にもかかっていた。このため、宗主国の短期的利益に反したにもかかわらず推進され、戦後世界の原則として確立することになったと考えることができる。<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> 当時の米国の植民地は限られており、資源や市場へのアクセスが容易になる自由主義経済は、米国の国民経済にとっても不利になることはない提案でもあった。原則の遵守を担保する拘束力の強い機関の存在しない国際関係においては、原則の確認自体がその実現をすぐさま意味しないということもこうした「原則確立」を可能とした理由だろう。だが原則はいったん確認されれば、その正統性を活用することが可能となり、実現につながることもある。この新しい国際経済・政治秩序は、植民地に深い利害関係を持つものにとっては不利なので、変化は簡単には進まなかったが、生み出された原則の正統性を活用した民族運動により、植民地の独立は進行し、現在では地球上のほぼ全ての地域が主権国家システムに覆われている。

この変化は米国の覇権的な地位抜きには説明できないが、米国が新たな宗主国となることを選ばなかったのは、システムにとってより合理的な変化の実現コストの低さによるものとして説明できる。このように利害対立がある場合、システム上の合理性は一つの調停原理を提供し、参加者により選択されていく。

いったん民族自決の原則が大西洋憲章や国連憲章により正統性の高い言説として確立した後は、その力を活用する民族運動が世界各地で独立を求めた闘争を押し進めていった。また、植民地を持たないソ連、中国にとって、民族自決に基づく植民地独立は自陣営の勢力を拡大する機会でもあり、積極的に支持することになる。この結果植民地が各地で独立し現在の主権国家システムの普遍化をもたらしたのである。

現在200に満たない数の主権国家が地球上に存在しており、63億の世界人口は、いずれかの管轄下にある。主権国家システムにより、地球上の63億の人間の関係は、こうした国家の相互関係に抽象化されて理解されることが多い。国家というカテゴリーに属すものとされた政治組織の代表の地位は、国際法により概ね保護され<sup>52</sup>、他国と対等の立場でコミュニケーションができる。主権国家システムの参加者のコミュニケーションは、こうした仕組みにより容易となり、秩序の形成・安定化が可能となる。

主権国家システムにおいては、政府代表は国益をなるべく損なわないように行動するものという理解が共有されている。実際に、多くの政府代表には国益を基準とした合理的利己主義に基づき行動することが職務上期待されており、明らかに反することを行えば国内において批判を受け、職務を解かれることもある<sup>53</sup>。だが、政府代表が理解する国益が常に短期的利益を指すとは限らない。何らかの視点に基づいた長期的な安定性や予測可能性、すなわちシステム上の合理性があると認められれば、それが国益とされる場合もある。

主権国家システムの中では、各国の国家代表はおおむね自国の安全や経済的な利得を求めながら<sup>54</sup>、相互信頼の強度に応じて、二国間及び多国間のコミュニケーションを行いつつ、二国間・多国間の条約を取り結び、関係を制度化していく。制度化を進めることにより、個別の国家の自由度は減少するが、相互の行動がより予測可能なものとなり、複雑性を減少させることができる。相互の関係が密になればなるほど、交渉や実施のコストの削減、政治的な不確実性の

---

<sup>52</sup> ヘンキンが指摘しているように、アナーキーであるとされる国際社会においても、たいていの場合国際法の原則は守られてきた。Henkin 1968, p. 48 参照。

<sup>53</sup> 国益は、各国の国民の価値観を反映するため、必ずしも画一的な定義ができるものではないということには留意しておきたい。

<sup>54</sup> 現実には、自国の利益ではなく自己の利益を政府代表が追求する場合もある。詳しくは次節で。

減少などのため多国間の制度化の促進（レジームの形成）が選択される<sup>55</sup>。さらに、領域毎にレジームが形成されることにより、それぞれの分野に固有の合理性により判断ができるので、複雑性の減少はさらに容易となる<sup>56</sup>。現に観察されている国際レジームの増加は、こうした制度化のメリットによるものとして説明できよう。

主権国家システム内における制度化過程は、国内のそれとは次の二点において大きく異なる。第一は、集団的なアイデンティティに基づく連帯の強度とその正統性である。国内においては、各人が国家という集団としての認識（それが共同体主義者の言うように文化的・歴史的に形成されたものであれ、自由主義者の言うように単に相互に協調しあうために契約に基づくものであれ）を持つことが当然とされている。このため、集団全体にとっての利益である「公共性」を主張することが可能となり、「公共性」に基づき決定を行う国家機関への資源集中が正当化されうる。ところが、各自「国益」を追求することを義務づけられた国家代表からなる主権国家システムにおいては、国家をこえる集団への帰属意識は弱く、事実「地球益」を実現するための国際機関へ提供される資源は微々たるものである。

第二の特徴は（これは第一の特徴の帰結でもあるが）、生み出された制度の拘束力と独立性の弱さである。国内ならば、制度を形成し実施する主体（立法府、行政府、司法府など）たる「国家機関」と、生み出された制度的枠組みの中で自己の利益を追求し行動する個別の行為体（個人や企業など）との区別が可能である。こうした国家機関による制度化の過程では、なんらかの公共的な利益が考慮されこととなっており、各行為体はそうした制度が許すかぎりにおいて自己の要求を追求することが可能となる<sup>57</sup>。他方、主権国家システムの中で、国家代表は「国益」の追求と、公共的な制度形成・実施という矛盾をはらむ役

---

<sup>55</sup> 冷戦後の多国間外交を分析したカーラーは、国際通貨レジームなど一部については多数国の機関のふりをした少数国の支配が行われたが、現代はより多くの国を含めた多数国による調整が必要とされつつあると観察している。Kahler 1993, pp.295-326。コヘインは、レジームの形成について、一国で問題で対処するよりもコストが安くなること、共通の情報の枠組みを生み出すことにより交渉コストが安くなること、公務員にたいして行動基準を与えることができること、個別の政治組織では回避が困難な不確実性を減少させることなどを理由としてあげている。Keohane 1984、(邦訳：コヘイン 1998、12-13 頁) 参照。

<sup>56</sup> 例えば先進国から発展途上国に提供される政府開発援助は、東西冷戦の中では自陣営への所属の確保、自国の企業への支援なども目的としてされていたことは明らかである。この結果が、安易で非生産的な資金提供となり結局債務危機などにつながっている。複雑な「国益」の要素が存在している中で、短期的な要素を優先させたために長期的に「国益」を失うこととなった例とも言えよう。

<sup>57</sup> 国家機関が普遍的な理由なくして、特定の個人や企業の利益に貢献することは通常認められないのであり、だからこそ「汚職」という概念は普遍的に用いられるようになっている。

割を同時に果たすことが多い<sup>58</sup>。このため、生み出された国際レジームの「公共性」や「不偏性 (impartiality) 」に対する信頼は低くなりがちである<sup>59</sup>。さらに、レジームが機能するためには、財政的、そして場合によっては軍事的な資源が必要になるため、主権国家は対等であるという理解があるにもかかわらず、現実には大国の発言力は強くなる。いくつかの国際機構は、大国の拒否権（国連安全保障理事会の場合）や加重投票権（世界銀行、国際通貨基金）などによりこのことを制度化もしている。事実、特定の大国もしくは社会階層の利益追求によりこうしたレジーム形成過程を説明できる場合もあろう<sup>60</sup>。

### 3.3 システムにとっての合理性と、各主体にとっての合理性

国家の行動が合理的利己主義にのみに基づき、しかもその結果生まれる制度が集团的アイデンティティの弱さや拘束力・不偏性の欠如に苦しむのならば、レジームには過度の期待はできなさそうである。だが、それでも制度の中に「普遍主義的な言説」が入らないわけではない。国連は、「基本的人権と人間の尊厳及び価値」を確認し、戦後に国連が中心となって作られた人権条約は、主要なものだけで12に及ぶ<sup>61</sup>。なぜそのようなことが起こるのだろうか。

これは、国家が自国の利益を追求しているだけだと想定しても、ある程度までは説明ができる。まず、システムにとっての合理性は、各国にとっても合理的でありえる。主権国家システムの形成自体がそのことをある程度示している。短期的な利益に反することがあっても、対等な国家からなるコミュニケーションのシステムを生み出すことは、長期的な利益と見なされえた。とりわけ安全保障上の視点からコミュニケーションの場の形成・維持は重要だった。現代の領域国家の形成を可能とした工業生産力と軍事力、官僚組織<sup>62</sup>などにより、一国の政治組織は他国へ深刻な影響を与える力を持ちうるようになってきている。だが、主権国家システムには、超国家的な暴力機構は存在せず、国家が単独では自国の安全を確保することは困難である。自国の安全を確保するためには、相互的

---

<sup>58</sup> 制度化を進めることができるのは、軍事的、経済的、及び人的により多くの資源を持つ側なので、こうした制度化は必ずしもすべての国に望ましい形となるとは限らない。

<sup>59</sup> 例えばアジア的人権論を唱える国家代表の主張の一つに、欧米の人権実現の手法が偏っているというものがあるが、これは主権国家体系の中で人権基準形成と実施とが同じ主体によって行われていることの矛盾を示すものでもある。

<sup>60</sup> たとえば、グラムシの理論に影響を受けるコックス (Robert W. Cox) は歴史ブロックという概念を用い、イデオロギーと経済、軍事面で支配的な勢力がこうした過程を支配していると見る。

<sup>61</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2003 に取りあげられているものの数による。

<sup>62</sup> Giddens 1985 (邦訳：ギデンズ 1999) 参照。

なコミュニケーションにより、それぞれの国家の役割や関係を確認しつつ、安全の確保を図る必要がある。このため、民族独立運動に直面し短期的な利益自体の不確実性が増したときに、列強は植民地独立を認め、主権国家システムに組み入れることにより予測可能な秩序をつくることを選択していく。いったん主権国家システムが生み出され、コミュニケーションの場が確保されると、システムの維持自体も自国の利益につながるものとして理解されるようになった。

また、システムの構造が変われば、その中での国益の定義やそれを実現する方法も変化する。主権国家システムに基盤をおく戦後の安全保障システムは、国連の権限分配の形式と冷戦に大きな影響を受け、中小国の利益や普遍主義的な言説がある程度の影響力を發揮できるコミュニケーションの構造を生み出している。国連は、総会における投票権という形で、すべての国にある程度の権限を付与していた。確かに、国際連合の安全保障担当部門である安全保障理事会では、5大国が主導権を握るが、そのメンバーの一部（現在は10カ国）は総会により選任されるので、他の多数の国を完全に無視できるわけではない。このため、国連における影響力は単に経済力と軍事力によってのみ測定することができなくなる。国家代表が他国に対して影響力を持つためには、（それが自国の経済的・軍事的な安全保障に直接深刻な影響を与えないかぎり）多数の支持する説得力のある意見を受けいれたり、そうした意見の形成を主導することも必要となるからである<sup>63</sup>。冷戦は、二つの陣営の勢力バランスによる安全保障を基盤としていた。この中では、各陣営が自己の拡大のための競争を行っていた。経済的・軍事的な小国は、自国の陣営帰属決定権を利用して、途上国への経済協力の提供（もしくはその約束）にもつながった。

このように国連の中での影響力の確保や自陣営の拡大を求める努力が、国連の専門機関による多彩な実務的な活動（開発援助、難民、家族計画の実施など）の推進や途上国の利益を反映した宣言の採択などにもつながっている。国際的な人権条約の形成が冷戦下でも進んだ理由の一つも、人権の持つ正統性をそれぞれの陣営が自陣営の強化のために政治的に活用しようとした点にある。第三章で触れるが、安全保障理事会による南アフリカのアパルトヘイト非難決議も、こうした状況の中で可能となった。主権国家システムや安全保障システムの維持というシステム上の利益は、大国にとっての利益ともなったのである。各国が合理的利己主義に基づく行動をとる主権国家システムにおいても、各国（とりわけ大国）の国益に深刻な否定的影響がないかぎり、ある程度の国際的な協力や普遍的な価値の追求はされうる。この結果生まれた国際機関や国際基準（人

---

<sup>63</sup> 他にも、Goldstein and Keohane eds. 1993 が参考になる。

権諸条約など)は、言説の説得力に再帰的に影響を与え、国益追求の手法を変えていく<sup>64</sup>。国連憲章に人権を国際協力の目的とするという規定が、国連の中での人権についての議論に正統性を与え、自国が人権条約を批准することを国益と見なす考え方を生み出したのは、その一つの例である(詳しくは第3章)。

グローバル化が進むと、相互に深刻な影響を与えるのは安全保障の領域だけではなく、ますますコミュニケーションの役割が増していく<sup>65</sup>。国益の定義も困難となってきた<sup>66</sup>。安全保障と経済的利益などのように基準の異なるものを比較する客観的な方法はなく、これらが常に一致するとは限らない。後述するように、安全保障システム上の配慮から行われた独裁体制への支援も、長期的な経済関係に悪影響を与えかねない<sup>67</sup>。覇権国と中小国では国益概念も異なる<sup>68</sup>。さらに、そもそも国家の行動と国益との因果関係が不明確な場合も多い。主権国家システムにおける無用な対立をさけるため人権侵害を許容することが国益なのか、それとも厳しい対応を行い、民主的で安定した政権の誕生を期待することが国益なのかは、不確かな因果関係をどのように判断するかで変わる。

また、グローバル化の中では他国との「良好な関係」をつくること自体が、多くの分野において交渉成立の可能性を増大させ国益につながる。この結果、コミュニケーションを通じて認識や価値観の共有を行うこと自体が、国益の一部となる。

このように、システムの中で自国の短期的な国益を追求するだけではなく、システムの合理性(安定性や「公正さ」)を追求することが、自国の国益につながりうることは、国家代表同士のコミュニケーションの力学に影響してきた(表1-2)。さらに、グローバル化の中ではコミュニケーションを通じた価値観の共有自体も国益につながる。このため、主権国家システムは「国際社会

<sup>64</sup> 逆説的だが、米国が UNESCO や世界労働機関と対立し脱退したのは、こうした力学の持つ政治的な影響力を示すと言ってもいいだろう。最上敏樹 1987 参照。国際的な交渉に影響を与えるとして注目を集めている「認識共同体」が生まれた要因の一つは、こうした国際機関にある。

<sup>65</sup> こうした点に注目している論者としては、日本では田中明彦がいる。田中 2001 参照。

<sup>66</sup> こうした点を特に強調するのが、ネオリベラリスト及び社会構築主義に立つ理論家である。古典的リアリストであるモーゲンソーにしても、「歴史のある特定の時代のなかで政治行動を決定する利益がいかなる種類のものであるかは、対外政策が形成される場合の政治的、文化的文脈に左右される」として利益概念の相対性は認識していた。Morgenthau 1978 (邦訳:モーゲンソー 1998、引用は 8 頁)。

<sup>67</sup> 例えば、日本はインドネシアのスハルト政権に多額の借款を提供してきたが、スハルト政権崩壊後のインドネシアの社会・経済の混乱により経済的に大きな影響を受けた。白石隆 1999 参照。

<sup>68</sup> そもそも国家主権という概念を生み出した法学者が、小国スイスの外交官・法学者であるヴァッテルであったことのように、中小国はより「合理的」な安定したシステムを求める。こうした中小国の国際関係における役割に焦点を当てたものとして、馬場伸也編 1988 が参考になる。

(international society)」（ブル）として通常の意味での「社会」にアナロジーされうる側面も持ちつつある<sup>69</sup>。このような中では、国益が無視されることこそないが、大国が中小国に譲歩せざるを得ない状況は発生しうる。多国間交渉による取り決めでは、より受け入れやすい普遍的な表現が採用される。このように、国際社会においてある程度普遍性を持ち、軍事力や経済力に乏しい中小の国々の利害も反映した共通規範が確立していくことになったと考えることができる。

表1-2 システムにとっての合理性と各主体にとっての合理性

	システムにとっての合理性	各主体にとっての合理性
主権国家システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平和の維持</li> <li>・コミュニケーションの場の確保による予測可能性の確保</li> <li>・価値観や認識の共有による交渉成立可能性の増大</li> </ul>	小国：主権尊重原則による自国の安全保障 大国：自国の国際的地位や相対的・絶対的利益の向上。
安全保障システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模な戦争の回避</li> <li>・安定した国際関係の維持</li> </ul>	小国：自国を侵略から守る 大国：大規模な戦争の回避、自国の権益の確保
市場経済システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済活動の規模総体の拡大</li> <li>・予測可能性の維持</li> <li>・資源配分の公正さ*</li> </ul>	国家： <ul style="list-style-type: none"> <li>・貿易の保障による資源の獲得</li> <li>・国民経済の維持</li> <li>・自国の経済規模の拡大</li> </ul> 企業： <ul style="list-style-type: none"> <li>・利潤の拡大</li> </ul>

\*ここでいう資源配分の公正さとは、平等に配分されることではなく、あくまで市場原理に基づいた配分を指す。

### 3.4 グローバル化の中の主権国家システム

冷戦が終わり、市場経済システムが地球全土を覆いつつある。国境を越えた相互関係が深まるグローバル化の中で、主権国家システムにはさらに以下のような変化が見られる。第一は、安全保障が相対的に重要性を減少させていることである。冷戦時には、自国を相手陣営の侵略から守ると同時に、核兵器の使用をくい止めることが最大の大きな国益として理解されていた。そのために自陣営の拡大のための工作や、抑止力としての核兵器整備が、他の長期的利益にまして重要視された。現在、世界大戦の危険は減少しており、軍事の政治的な優先順位は下がりつつある。かつて自国の信じる正義のために5万8千人の自国民の死者を出しつつベトナム戦争に介入した米国政府が、10数名の自国民の死者によりソマリアの国連平和執行部隊から撤退したことはその一つの例証で

<sup>69</sup>

Bull 1977 参照。

ある<sup>70</sup>。湾岸戦争においても、コソボ紛争においても、NATOや米軍により自国民の生命の保全が特別に重要視されたのは、国際的な軍事課題に多数を動員する大義名分が消滅しつつあることをよく示す。この結果、他の分野の相対的重要性が増し、分野ごとの合理性が指向されるようにもなる。安全保障のために多数派工作を行う必要性が減少することにより、大国が途上国援助を行う必要性も減少する<sup>71</sup>。確かに、2000年9月11日の米国における同時多発テロは、米国においてこの傾向を逆転させてはいる。しかし、テロは主権国家システム全体への脅威でもあり、冷戦のように軍事的に対立する二つの陣営に分かれることはなく、大勢に影響はないだろう。

第二は、二国間から多国間の交渉へますます関心が移っているということである。例えば、貿易については、世界貿易機構（WTO）の役割が増大している。これまで当事国の二国間の交渉により政治的解決が指向されていた貿易摩擦も、次第にWTOの準司法的手続きにより裁定されるようになりつつある。この背景としては、冷戦の終了と国境を越えた経済関係の深化、経済主体のグローバル化<sup>72</sup>などの要因により、先進工業国の国益が特定産業の保護・育成というよりも、グローバル経済の秩序形成に依存するようになったことがあげられよう。市場経済システムの合理性の貫徹が優先されるようになってきたのである。現状では、多様な国家が参加するWTOの合意形成能力に限界が来ており、二国間の自由貿易協定や地域協定の策定が進められているが、これはWTOの存在を否定するものでは必ずしもなく、原則としてその基盤の上にさらに市場を開放する形で行われている。

第三の特徴は、国際関係の機能分化が進んでいることにある。冷戦期には、二国間経済援助は、安全保障の一つの手段として位置づけられていた。東西陣営それぞれが援助競争をすることにより第三世界の諸国の支持を獲得し、自己の指導力を確保しようとしたためである<sup>73</sup>。世界銀行などの多国間機関の行動も、

---

<sup>70</sup> もちろん、ソマリアにおいては本来平和執行という形式の介入を行うべきではなかったという説得力のある主張も存在している。こうして議論については、福田菊 1994、とりわけ 220 頁参照。

<sup>71</sup> 今や社会主義国はロシアからの経済援助は期待できない。第三世界の先進工業国に対する経済的要求を行う舞台となっていた国連貿易開発会議（UNCTAD）の政治的な重みはなくなった。新国際経済秩序も国連の議題から存在感を無くしつつある。なお、UNCTAD は最近では最貧国の状況分析に焦点を当てた調査や問題提起を行っており、グローバル化のもたらす弊害について国際社会の関心を集めるという意味ではある程度の役割を果たしている。UNCTAD 2002 参照。

<sup>72</sup> 現在、「国民経済」を定義することはかつてほど容易ではない。2000 年より日本政府は GNP（国民総生産）という指標を用いることをやめたが、これは象徴的である。

<sup>73</sup> 二国間の開発援助は自国の企業への支援、国際的な安全保障、国際的な多数派工作（安全保障理事会のメンバーに選任されるための援助）などがさまざまに関わり合っただけで総合的に判断される場合も多い。これは冷戦下の援助競争に顕著であった。さらに、徴税権を持つ国



こうした安全保障上の目的から分離され得なかった。しかし、そうした安全保障上の利益を優先した結果、援助受け入れ国の経済的なパフォーマンスや政治的な安定性へ長期的には悪影響をもたらした。これは、市場経済システムの健全な運営という面からも、債権国・金融機関の財政的な健全性という面からも問題を引き起こす。このため、経済と政治の分化を世界的に貫徹させようという動きが債権国側から出されている。OECDの開発援助委員会（DAC）における援助基準の作成やガバナンスの重視の傾向は確かに途上国の政治形態への関与ではあるが、その目的は政府と市場の機能的な分離を目指すものであり、システムの分化をもたらす<sup>74</sup>。世界銀行のプロジェクト実施における環境・社会政策形成なども同様の性格を持つ。なお、これらの動きを援助・金融の政治化と見なす議論もあるが、そもそも特定の政府に対する財政的支援は一定の政治勢力の維持・拡大を支えているという意味で本質的に政治的なものである。その財政的支援の政治的利用を制限するための働きかけは、資金受け入れ国政府の視点からは確かに政治的な行為ではあるが、システム論的には「政治」「経済」という二つの領域を分化させるための働きとしてとらえる事ができる。

ただ、このように市場経済システムと主権国家システムの機能分化は、分野毎の合理性の基準を単純化するという意味ではシステムにとって合理的だが、民営化の促進、市場開放をもたらすので、先進国の民間企業を利する行動でもあることには注意を要する。この動きは、冷戦後の途上国政府の交渉力低下につけ込んだ先進工業国の国益追求活動でもあり、後述するように市場経済システムのもたらす矛盾を増大させているのである。

上述のように、安全保障から経済的利益へ関心が移行し、二国間から多国間の交渉へ重点が移る中で、個別領域毎のレジーム形成・強化が図られてきた。しかし、一つの集団への帰属を前提とした「公共性」概念が、分野毎の合理的規制を制御する上位の原理となる国内社会と、そうした概念が希薄な主権国家システムとでは、問題解決能力は異なる。合理的利己主義により大半のレジーム形成は説明できるとしても<sup>75</sup>、これらが社会的な矛盾を解決しうるものとはかぎらない。レジームにより調整されたシステムにより相互関係の濃密さが増すにつれ、問題が深刻化する場合もありえよう。以下、システムが本来持つ矛盾

---

家はリスクが少ない借り手であるとみなされたため、安易な融資が行われたことがこの問題に拍車をかけた。安全保障優先の論理や、国内の産業を短期的に優先する行動は、結局は国際的な市場経済システム自体に悪影響をもたらした。現在、OECDや世界銀行などで行われているグッド・ガバナンスの議論は、こうした政治・経済の未分化がもたらした矛盾に対する反省からされているとも考えられよう。

<sup>74</sup> The World Bank 1994, Schneider 1999、Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance 1997 など参照。

<sup>75</sup> Keohane 1984（邦訳：コヘイン 1998）参照。

について検討しよう。

### 3.5 主権国家システムに内在する矛盾

東西両陣営の支持を求める競争を生みだし、陣営内部の国際協調の原動力ともなっていた冷戦は終わった。現在のレジーム形成の大きな原動力となっているのはグローバル市場経済システムの整備への要求だが、主権国家システムの論理（各国の合理的利己主義）に基づいた行動だけでは、社会的な問題を解決することは困難である。主権国家システムは、社会関係を国境内部のものと外部との間のものとの間に区別し、その取り扱いを変えることにより、社会関係についての認識を単純化する。民族自決を可能とし、大国による不当な介入を妨げるこの認識枠組みは、同時に実際に存在する社会関係を認識から隠す排除の原理を有している。この結果、いくつかの深刻な矛盾が生み出されている。

主権国家システム自体が持つ矛盾の第一は、「国家代表」の代表性の問題である。主権国家システムの前提となっている民族自決の原則は、宗主国による植民地の権力的な支配の結果生まれた矛盾を解決するのではなく、こうした矛盾を宗主国の政治的課題から排除するだけになった。宗主国としての負担を軽減し、同時に自由貿易を通じた世界市場への経済的な統合だけを維持することにより、宗主国の安定と経済的繁栄を確保することがもくろまれたのである。その手段として、実効的に領域を支配していればその内実を問わないまま、法的に対等な主体＝国家として主権を認めるという方法が選ばれた。しかし、宗主国による権力的支配の不在が、常に社会統合の実現をもたらしたわけではない。必ずしも国民の支持を獲得していない政府も存在している。このような国においては、しばしば政権担当者に対する抵抗が住民により行われ、それに対する人権侵害も見られる。

主権国家システムでは、こうした問題が自国の安全保障や経済的な利益に直接悪影響を与えない程度のものであれば、国家代表が合理的利己主義にのみ基づいて行動するかぎり、特に問題とする必要はない。主権国家の平等性を否定することは主権国家システムの基盤を損なうことになり、主権国家の正統性の判定など政治的に複雑な課題が生み出されるからである。第三章で論じるが、国連人権委員会で個別の国の人権問題が論じることができるようになるためには、NGOの積極的な働きかけが不可欠であった。

第二は、不平等の問題である。たとえ、各国家代表が各領域の住民を正統に代表しているとしても、自然災害、低開発による貧困などの問題が生まれる可能性はある。しかし、他の国家の代表は、短期的かつ物質的な合理的利己主義

に基づくならばこうした問題に関心を払う必要はない。国家間の生産力の格差を自動的に埋める仕組みは主権国家システムには（後述するように市場経済システムにも）存在していない。そのことをよく表すのが、先進工業国が世界のGDPの8割を占めており、8割の人口を擁する途上国がその2割を占めるにすぎないという貧富の格差である。アパルトヘイト体制下の南アフリカでは、人口の大半を占める黒人に資源のない土地をあたえ「独立」させるホームランド政策により、黒人の教育や福祉への責任を回避しつつ、「移民」として受け入れることによりその労働力を活用するという手法が採用されていたが、「外国」であることを理由にその福祉に対する認識上・法律上の責任を回避しているという意味では、現在の国際社会はグローバルなアパルトヘイト体制にあるといってもよい<sup>76</sup>。最近では、知的所有権を主張する先進国により安価なエイズ治療薬の途上国での生産や輸入が制限され、結果的に多くの命が奪われることがあったが、これも国家主権システムの中で国家が国益追求を行うことにより生み出される社会的な矛盾と見なせる<sup>77</sup>。国内ならば、「生命の尊重」の原理や社会統合の必要性から、難病患者に対し補助金が与えられることもあるだろうが、主権国家システムの中ではそうした資源再配分の仕組みは国境を越えて働かず、貧困国にたまたま生まれた人間はその犠牲となる。

### 3.6 先進国主導のグローバル市場経済システムのもたらす矛盾

主権国家システムの問題を深刻化させるのは、主権国家システムの中で政治的な影響力と資源を多く有する先進工業国が押し進めている市場経済システムの拡大である。

そもそも市場経済システムは、それ自体で自立しているわけではない。市場経済の主体は人間であり、社会的・文化的に再生産されなくては、市場経済システムは機能しない。また、市場経済システムの機能を維持するための様々な制度的枠組みや公共財は、国家により提供される必要がある<sup>78</sup>。帝国主義時代の社会・文化の再生産は、宗主国の必要な範囲に限って近代的な様式を取り入れ

<sup>76</sup> こうした主張は、1970年に世界秩序モデルプロジェクトに参加していた研究者によりされている。Falk 1995, p. 50 参照。

<sup>77</sup> タイでは1998年にエイズの合併症に効く薬が、国民の平均所得ではとても買えない値段だったためタイ企業二社が類似薬の生産を始めたところ、米政府が反発し、タイの輸出品に課税する制裁が行われた（『日本経済新聞』2000年8月3日朝刊）。なお、この状況を問題化したグローバルエイズ同盟、国境なき医師団等のNGOの努力により、2001年にWTOのドーハ会議で貧しい途上国での消費を目的とする限り、エイズ薬等について知的所有権を行使しないという方針が確認がされ、2003年には途上国で公衆衛生目的に限り知的所有権に関わらないエイズ薬販売が認められた。WTO 2001 及び WTO 2003 参照。

<sup>78</sup> 世界銀行 1997 参照。

る（植民地官僚の養成や労働者の訓練）形で行われていた。しかし、国家の独立にともない、新興独立国の政府は、近代化のためのあらゆる社会・文化的再生産の課題に直面せざるを得なくなった。しかも同時に自由貿易の確立により、グローバル市場経済システムへの統合も求められる。この過程で、より多くの資源（財源、人的資源、政治的影響力）をもつ先進工業国が途上国への市場経済システムの浸透の形態に影響を与え、多くの矛盾を引き起こしている。

第一の矛盾は、市場経済システムと各国の社会との関係において生まれる。通常、社会的な再生産や分配の平等性などは市場経済システム自体では解決されず、このために各国家は多様なセーフティネットを構築したり、公的な教育を提供したりする。労働組合の権利保護や消費者保護、環境保護なども、こうした市場経済システムの矛盾を制御する一つの方法である。だが新興独立国には、新たな社会的・文化的課題に取り組む資源が十分存在せず、社会階層やエスニック集団の対立の中で共通の集団への帰属意識が生まれていない場合は、その政治的意思すら生まれない。すでに述べたように主権国家システムは、他国の国内の社会統合の内実を問わないので、国家として認識されてもその意志を持つとは限らない。グローバル・アパルトヘイトの中で、国境を越えた資源の再分配を可能とする政治的意思は自動的に生まれない。この結果、各国の社会の対応能力が十分高まる前に市場経済システムが浸透し、問題を引き起こすことがよくある<sup>79</sup>。市場経済システムの中での強者と弱者が明確に分かれ、貧富の格差が拡大すること、強力な宣伝・販売能力を持つ企業の進出により社会問題が引き起こされるなどその影響は多岐にわたる。ネスレー社などの粉ミルク販売により途上国の乳幼児の健康に深刻な悪影響があったこと、医薬品や農薬の販売の結果多くの健康被害がもたらされたことなどもこうした例であろう<sup>80</sup>。

第二は、再分配システムのない主権国家システムの中で、グローバルな分業システムに統合されることによる矛盾がある。グローバルな分業の中での地位を得るため、各国は厳しい競争にさらされる。例えば、輸出貿易加工区における労働運動を規制し、外資を導入することは必ずしも労働者の福利にとって望ましくはないが、国際競争に勝つためにはやむを得ないとされがちである。生産性の急速な向上が困難な一次産品に依存している国は、他国との競争に常にさらされる。このように国内ならば可能な市場経済システムの矛盾の回避や制

---

<sup>79</sup> 世界銀行、前掲において開発における国家の役割をかつて以上に注目するようになってきたのは、こうした問題が開発問題の根底にあるという認識が深まってきた一つの現れであろう。

<sup>80</sup> 医薬品については Melrose 1982（邦訳：メルローズ 1987）参照。消費者への悪影響を回避するための国境を越えた連帯とレジームについては、境井 2002。

御が、主権国家システムの中では困難となる。

第三は、安全保障などの別のシステムの論理に基づき、国家への資金供与がなされ、それが歪んだ市場経済システムへの統合を生み出す場合である。主権国家システムの矛盾が市場経済システムの矛盾を生み出す場合といってもよい。冷戦時の独裁政権への支援が累積債務をもたらしたフィリピン、インドネシアやアフリカ諸国の事例などがこれにあたる。IMFや世界銀行などは、この問題を解決するために市場経済システムの論理に基づいた構造調整政策を採用、通貨切り下げ、政府の財政規模の縮小、輸出志向産業の奨励などの「経済改革」を進めているが、このことが多くの国の社会の再生産機能の低下をもたらしている。

第四は、市場経済と自然環境との関係において生まれる。外部不経済などの「市場の失敗」を制御し、内部化するためには統一的な制度による規制が必要となることが多い。もちろん深刻な公害などの外部不経済を国内で容認することは国民の利益に反するので、政府の代表性が増せば解決される場合もある。ただ、外部不経済が直接、短期的に国内経済に影響を与えない場合はこうした仕組みは機能しない。例えばローマクラブの警告が1970年に初めてされて以来、資源の有限性が潜在的には大きな問題であることは明らかになっているが、具体的な対策はほとんどとられていない。将来的には新しい技術により解決されるという根拠のない楽観主義の下で、化石燃料を含む天然資源は管理されることなく消費されている。地球温暖化の問題については、気候変動枠組み条約の中で議論を行う制度は生まれたが、対策が進むかどうかは予断を許さない<sup>81</sup>。こうした問題は、天然資源の再生にかかる費用をコストに組み入れる制度を生み出さない限り、市場経済メカニズムによって解決できるものではない。しかし、各国がそれぞれ短期的な合理的利己主義を優先すれば、こうした制度を導入しない方が経済的に優位に立てる。このため市場経済システムによっても、主権国家システムによっても問題は容易には解決できない。

最後に、主権国家システムは、企業行動を統一的に規制する力を十分有していないという問題もある。グローバルな金融取引に見られるように、これは結果的に投機性の高い取引や不健全な金融資本の存在を許し、グローバル市場の不安定さをもたらす。1997年のアジア金融危機を起点とする連鎖的な金融危機は、一つの例である。ただ、この問題は主要先進工業国の経済にも深刻な影響をもたらすために、主要先進工業国の「合理的利己主義」に基づいてなんらか

---

<sup>81</sup> 1997年に地球温暖化問題についての最初の具体的な国際的な取り決めである京都議定書が採択されたが、2005年にやっと発効する見込みとなった。しかし、世界最大の二酸化炭素排出国である米国は、批准しない意思を明確に示している。

の対応がとられる可能性は高いだろう。

このように、主権国家システムを基礎とする政治システムが理想的に機能したところで、自己の持つ矛盾や、グローバル市場経済システムの矛盾を解決することは困難である。現実存在する主権国家間の軍事力、経済力、言説形成能力などの非対称性により問題は深刻化する。自国企業の経済的利益を国益とする利己的な国家行動も盛んに行われよう。主権国家システムの矛盾を活用し、日和見的な利益獲得行動に出る経済主体も存在する。例えば真に国民を代表していない国家エリートと取引を行うことにより、収益をあげようとする企業や、政治家がそれにあたるだろう<sup>82</sup>。対外・対内主権を優先する主権国家システムは、こうした日和見的行動を保護する機能を持つ。

しかし、システム内・システム間の矛盾は、個々のシステムの機能にも影響を与える。グローバルなシステム媒介統合が進めば、その影響の深刻さは増していくだろう。相互の影響が深刻であれば、それは問題解決の契機となる。例えば、2001年の同時多発テロ以降、米国政府は途上国のガバナンス向上を条件とする開発援助の増額を行っている。他国の国内の社会統合の問題が、米国の安全保障の問題につながるという認識が生まれてきたからである。この手法が有効かどうかはともかく、これまでは主権国家システムの埒外の問題として扱われていなかった課題が取りあげられる契機になったことは間違いない。独裁政権への支援が過剰の債務を招き、グローバルな市場経済システムの安定性を損なう場合もある。こうしたシステムの機能への影響が認識されれば、各国の合理的利己主義に基づいた問題解決が図られることはあるだろう。

#### 4 おわりに・・・システム媒介統合の限界を超えることはできるのか

システム媒介統合は間違いなく進行している。それを制御するための共通規範も少しずつだが生まれつつある。規範の形成とその実効性の確保に向けての動きが進むならば、公正なグローバル・ガバナンスを実現するための一つの前提、すなわちグローバル社会における法の支配の進展が進むこととなる。しかし、本論にとっての問題は、システム間の問題や、システムのもたらす社会矛盾が解決されるかどうかである。

国益に根ざした合理的利己主義に基づくものであっても、多様なレジーム形

---

<sup>82</sup> 日本の開発援助がこうした企業や政治家の利益となってきたことは、様々な報道、調査により明らかである。津田、横山 1999、毎日新聞社会部 ODA 取材班 1990、村井他 1999 参照。

成により主権国家システムの機能分化が進展することは、新たな可能性を生み出す。レジームにおいては、国家間の関係が個別具体的な契約類似の条約ではなく、一般的・抽象的な公法に類似した多国間条約により律されるからである。例えば、複合的な「国益」に基づき二国間の関係が条約により制度化される場合、その個別規定はあくまで総合的な交渉の結果であり、一般的な原則として表現されるとは限らない。他方、レジームを規定する条約は、一般的・抽象的な法的形式で表現される場合が多い。国際法の分野でも、「国際行政法」「国際人権法」「国際環境法」「開発の国際法」など個別領域の呼び名も生まれており、国際法の一部は「公法」へのアナロジーが可能となりつつある<sup>83</sup>。

もちろん独立し強制力のある実施機関が欠如している国際法は、国内法とは異なる。しかし、最近ではWTOに見られるように、裁判所に似た紛争解決処理機関を設置し、相互の制裁を正当化することにより規範の強制力を強化する試みもなされている。また、国家と領域内市民との関係を規定する国際人権法すら、国際的な圧力や国内の公共圏の監視のもとで、締約が進み国内での実効性も高まりつつある<sup>84</sup>。米国の未加入などの問題はあるが、人道法違反を裁く国際刑事裁判所も2003年に発足した。国家の対外的・対内的な政策や立法過程において、次第に国際規範を無視できなくなりつつある。実施形態自体は一元的ではないが、グローバル社会において実効的な法を共有する領域が次第に増加していることは明らかである。

もちろん、こうしたレジームや国際法が、グローバル社会の公正な統合を生み出すとは限らない。WTOに見られるようにシステム媒介統合の調整・強化を主目的とする法は、予測可能性は増しても、社会的な公正さに貢献するとは限らない。悪法も法であり、法の支配の進展＝公正さの実現ではない。問題は、公正な法を生み出すことができるかどうか、ということになる。

システム媒介統合自体は公正さを生み出す源にはならないが、そのための契機を有してはいる。第一は、少なくともシステムにとって合理的な規範（すなわち予測可能性や安定性をもたらすルール）が長期的には選ばれる傾向があるということである。安定性は、そのシステムの原理にのっとった最低限の公正さを必要とする。例えば貿易のルールは、最低限の公正さを備えないと締結に至らないだろう。第二の契機はシステム間の影響の深化である。自国の安全保

<sup>83</sup> こうした変化により、国際法の類型概念も変容している。二国間の条約が主要な役割を果たしていたときには、民法のアナロジーで考えられ、そうした契約（条約）の結び方に関する理論を「普遍国際法」として認識し、研究対象としていたのだが、現在では、国際行政法、国際経済法、国際環境法、国際人権法、開発の国際法などの概念が語られるようになってきた。小田他 1986、阿部・今井 1996、高島 1995 など参照。

<sup>84</sup> 国際人権基準の実施において、国内外のNGO（公共圏）の役割を分析したものとして、Risse, Ropp, and Sikkink, eds. 1999。

障を求めるためには、他国の安定が必要となり、そのためには公正なガバナンスがあらゆる地域で実現して行かなくてはならない。経済発展も必要となる。2001年の米国同時多発テロが示したように主権国家システムに基づく安全保障の枠組みだけでは、自国の安全も保障できない。

だが、こうした相互影響の経路は不確かであり、社会矛盾それ自体が議題とされる国内と異なり、影響の認知や議題化が保障されているわけではない。合理的利己主義により行動する国家がシステムの機能維持はかるだけでは、上述の諸矛盾を解決することは困難だろう。さらに、こうしたシステムの機能維持が目的ならば、強者による特定の規範の押しつけにつながりかねない。この場合は、公正さについての共通の認識は生まれず、つまるところ安定性も確保できないかもしれない。なにより地球規模の貧富の格差が生み出すグローバル・アパルトヘイトを解決するためには、おそらく国境を越えた所得の再分配が必要であり、合理的利己主義により解決することは困難であろう。システムの合理性に導かれるだけでは、すべての問題を解決することは不可能なのである。では、どのような条件があれば、社会矛盾の解決が可能となり、グローバル社会の統合につながるのか。次章では、このための条件を「グローバル討議民主主義」として整理し、提起したい。





## 第2章 グローバル社会の統合の要件・・・グローバル討議民主主義の構想

### はじめに

前章で示したように、システム媒介統合が進行し、グローバル・ガバナンスが可能となったとしても、それが公正な社会関係もたらすことを保証するわけではない。これは、お互いの行動の予測可能性を増すことにより安定を保証するだけだからだ。だが、その基盤とはなりうる。本章では、グローバル・ガバナンスが、公正な社会統合につながる条件を理論的に整理する。このために、主としてユルゲン・ハーバーマス（Jürgen Habermas）の「討議理論（Diskurstheorie）」に依拠し、国境を越えた社会統合が公正なものとなりうる社会的および制度的条件（「グローバル討議民主主義」の条件）を、手続き的観点から定義する。ハーバーマスの討議理論を用いるのは、この理論が近代社会において直感的に共有されている公正さの感覚とそれが生み出されてきた社会的な条件を、うまくとらえていると考えるからである<sup>85</sup>。なお、ここで示す制度的条件の整理については、とりわけデヴィッド・ヘルド（David Held）のコスモポリタン民主主義論に示唆を受けている。

### 1 グローバルな民主主義の可能性・・・ハーバーマスの三つの民主主義論から

#### 1.1 公正さの社会的基盤・・・討議民主主義論

近代民主主義国家では、システムのもたらす矛盾を解決し、社会統合を可能とするために民主的な諸制度を用いている。選挙により選ばれた代表による法形成と政府によるその適用、裁判所による公正な履行監視等の諸制度がその核心にある。システム媒介統合が先行する国際関係においては、世界議会、世界政府は存在せず、独立した裁判所の権限は限られている。このようなグローバル社会において公正な社会関係を実現することは可能なのだろうか。ハーバー

<sup>85</sup> ハーバーマスの討議理論の特徴については、拙稿 1999 において、ロールズとウォルツァーの議論と対比する形で論じている。

マスの「討議民主主義」概念は、この問題を検討する一つの手がかりになる。

ハーバーマスは、『コミュニケーション行為の理論』<sup>86</sup>（1981年）、『妥当性と事実性』<sup>87</sup>（1992年）などの一連の著作において、近代社会を分析する視角を提示すると同時に、規範的な原理を提起してきた。また、最近ではコミュニケーション行為の理論に基づいた民主主義論を展開している。ハーバーマスの主張する民主主義概念は、民主主義を単なる代表選出過程や、異なる利益団体間の調整に還元しない。むしろ、開かれたコミュニケーションのネットワーク（公共圏）が生み出す「連帯」（本論でいうアイデンティティ）と共通の社会像や規範に民主主義の可能性をみる。「公正さ」の共有を可能とする基盤として、制度的な枠組みだけではなく社会的な過程に注目するこの観点は、代表制民主主義などの制度的枠組みが弱いグローバル社会において民主主義と社会統合の可能性を展望する視点を与えるものと考ええる。

以下、ハーバーマスの民主主義論を概観しよう。

## 1.2 三つの民主主義概念

ハーバーマスは、“Three Models of Democracy”<sup>88</sup>において、現代の民主主義観を自由主義的視座と共同体主義的な色彩が強い共和主義的視座の二つに依拠するものとして整理する。さらに、この二つに対し、自己の討議理論に基づく「討議的政治 (deliberative politics)」<sup>89</sup>（本稿では、他の二つの民主主義概念との対比を強調するため討議民主主義と呼ぶ）を提起している。

ハーバーマスによれば、「自由主義的」民主主義観の特徴は、国家に対して私的利害を対置していること、および私的利害を集束させるものとして政治過程が位置づけられているという点にある。この見方によれば、個人は、各国において憲法により規定された権利を享受し、それぞれの利益に基づいた戦略的な行動をとる。その志向は、投票によって数量化され、政治に反映するのである。

<sup>90</sup>

「共和主義的」民主主義観は、政治過程を利益調整過程ではなく、社会の成

<sup>86</sup> Habermas 1981（邦訳：ハーバーマス 1985、1986、1987）。

<sup>87</sup> Habermas 1992（英訳：Habermas 1998、邦訳：ハーバーマス 2002）。

<sup>88</sup> Habermas 1994, pp.1-10。なお同様の論考は、ハーバーマス 1999、127-144 頁においてもなされている。さらに飯野靖夫 1999 文献も参照のこと。

<sup>89</sup> これは Discursive Democracy もしくは Deliberative Democracy として米国等で論じられている概念に近い。なお日本では、審議民主主義、熟慮民主主義、協議民主主義と訳されることも多いが、「審議」は閉鎖的サークルの中での議論を、「熟慮」は個人的な思索を連想させるため、本論では討議民主主義と呼ぶ。千葉 1995、藤原 2004、Elster 1998、Bohman and Rehg 1997、Nino 1996、Dryzek 1990、Habermas 1994、ハーバーマス 1999、斎藤純一 1995 など参照。

<sup>90</sup> Habermas 1994, p. 1 及びハーバーマス 1999、128 頁参照。

員が共通の社会像を構築する過程として理解する。ここでは市民の討議により自分たちの相互関係の認識がなされ、共通善を志向する平等な構成員として関係を作ることが想定されている。

ハーバーマスは、「共和主義的」民主主義観を、「自律的な市民の意思を公共的な理性の共同使用に基づいて制度化する」という民主主義の原点を保持するものとして評価する。<sup>91</sup>これは、意思形成を妥協の結果として認識する自由主義的視座とは対照的なものとされる。しかし、ハーバーマスは現代の「共和主義的」民主主義の理解が、共同体主義的視点に基づいて行われていることを問題視する。この視点は、民主主義を共通善を目指す市民の徳に依存させてしまう。<sup>92</sup>ハーバーマスは、文化的、社会的に多元化した現代社会においては、すべての課題についての共通の価値を期待することは不可能と考える。このため民主主義を共通善に関する議論に還元することはできない。異なる価値観や利害に関わる問題については、事前に合意された正当な手続きにより、妥協を通じて決定されなくてはならない。

そこで、ハーバーマスは討議政治に基づく民主主義概念を提起する。討議民主主義においては、政治課題を三つに区分する。第一は、道徳的課題である。ここでいう道徳とは、普遍的正義の問題であり、個別の集団のそれぞれの共通善を越えた課題である。具体的には、討議を公正なものとするための前提などがこの課題に属する。第二は、集団の自己理解に関わるものであり、「特定の国民の一員として、共同体あるいは国家の構成員として、一地域の住民として自分をどう理解するか、どのような伝統を継承するのか」<sup>93</sup>などの課題が含まれる（ハーバーマスはこれらを道徳的課題に対し、倫理的課題と呼ぶ）。第三は、個別の価値観や利害などであり、これらに関わる対立は正当な手続きに基づいた交渉によってしか解決されえない。三つの中で道徳的課題が、最優先される。倫理的課題も、個別利害の調整も普遍的正義に反するものであってはならない。

<sup>94</sup>

ハーバーマスは、『事実性と妥当性』<sup>95</sup>において、このような民主的な過程を律する原則として、次のような原理（討議原理）を提示している。「合理的討議の参加者であるすべての潜在的に影響を受ける当事者が合意することができるであろう行為規範のみが、妥当である」<sup>96</sup>。ハーバーマスは、この原理を「哲

<sup>91</sup> Habermas 1994, p. 3.

<sup>92</sup> ハーバーマス 1999、136 頁。

<sup>93</sup> ハーバーマス 1999、136 頁。

<sup>94</sup> Habermas 1994, pp. 4-5.

<sup>95</sup> Habermas 1983（邦訳：ハーバマス 1991）。

<sup>96</sup> Habermas 1998b, pp. 107-108.

学者の発明」(ウォルツァー)ではなく、近代がもたらした「生活世界の合理化」(この概念については、詳しくは後述)により生まれる日常的直観を整理したものとする。ここでの「合理的討議」は、課題の種類に応じて多様な合理性(道徳的、倫理的、目的合理性など)に依拠したものとなる。だが、道徳的な課題(普遍的正義の問題)については、普遍的に適用可能な道徳的な合理性以外は認められるべきではない。<sup>97</sup>ハーバーマスは、憲法において普遍的正義のための原則が保障されることにより、討議民主主義の基盤が制度的に生み出されると理解する。こうした普遍的正義の内容としては、(1)個人の平等と自由、(2)法の下での平等、(3)法的保護を受ける権利、(4)法作成に参加する権利などがあげられるが、その詳細は個別の社会で討議により確認されるべきものとされる。

### 1.3 討議民主主義と公共圏による社会統合

ハーバーマスの理解によれば、「自由主義的」民主主義においては、憲法的な原則が確定されれば、市民はその枠組みによって保障された権利を基礎に自己の利益を追求するだけでよい。「共和主義的」民主主義は、「相当程度統合された倫理的共同体の实在」<sup>98</sup>、すなわち同じ文化や伝統に基づく共同体の存在を前提とする。このような共同体なしには「共通善」の想定ができないからである。討議民主主義においては、開放的なコミュニケーションのネットワーク-ハーバーマスはこれを公共圏と呼ぶ-が民主主義の前提となる。

公共圏とは、コミュニケーションが自由に行われるネットワークであり、実際に対面しコミュニケーションを行う場を抽象化したものとしてとらえられる。公共圏は、人々が登場し、発言を行う空間としてイメージされ、<sup>99</sup>具体的には、(1)制度的に作られた議会などの公的組織、(2)具体的に対面してコミュニケーションが行われる場、(3)マス・メディアにより構造づけられる抽象的・非制度的なコミュニケーションのネットワークが含まれる。<sup>100</sup>

ハーバーマスが公共圏を重視するのは以下の理由からである。まず、ハーバーマスは、コミュニケーションを通じて相互承認を行うという人間の要求が、社会統合を可能とする「連帯」を生み出すと考える。さらに近代社会において

<sup>97</sup> Habermas 1998b, p.109.

<sup>98</sup> Habermas 1994, p. 4.

<sup>99</sup> ハーバーマスは『公共性の構造転換』においては、歴史的な概念として公共圏概念を用いる傾向があったが、『事実性と妥当性』においては、はっきりと抽象的な分析概念として扱われている。Habermas 1998b, pp. 360-361.

<sup>100</sup> Habermas 1998b, p. 360 参照。

は、討議を通じて批判的に妥当性を検証する能力（コミュニケーション合理性）が解放されたと考え、抑圧の回避へのポテンシャルをそこに見いだす。公共圏は、連帯を強化すると同時に、批判力を持つコミュニケーション合理性が発揮されうる場として認識されている。

ここでいうコミュニケーション合理性とは、近代社会における「生活世界」<sup>101</sup>の機能分化の結果生まれるものであり、道具的合理性と対比される概念である。道具的合理性とは、自己の外部を与件として合理的利己主義に基づき判断する成果志向の理性であり、コミュニケーション合理性とは、真実性（それが事実として正しいか）、規範的正統性（一定の規範に基づいて行われているのか）、誠実性（誠実に行われているか）という三つの妥当性基準に基づいた討議により相互の了解を迫及するための合理性である。

公共圏において、コミュニケーション合理性に基づいたコミュニケーションが行われるためには、一定の連帯が事前に必要となる。自己以外を道具と見なす道具的合理性しか用いられないのであるならば、それは強者による支配の場となるかもしれない。ハーバーマスは国民国家形成過程において、民族意識が「連帯」を生みだしたため、具体的な地域共同体に依存しない抽象的な社会統合が可能となったと理解する。しかし、民族主義は、「あらゆる国外からもたらされたものを拒絶し、他国を見下し国民的マイノリティ、エスニック集団、宗教的マイノリティなどを排除する仕組み」<sup>102</sup>ともなった。このため、自律的な公共圏や立憲主義的な意見・意思形成過程の連帯を強化する機能に規範的な役割を期待する。

公共圏におけるコミュニケーション合理性の発揮を可能とするのが、第一に合理化された生活世界である。さらに、活力のある自律した市民社会-ハーバーマスは、市民社会をNGOや、宗教団体、労働団体など国家と市場から独立した自発的な結社からなるものとして捉える-や、ジャーナリストなども大きな役割を果たす。

ここでいう生活世界とは、現象学から借りてきた概念であり、人々が意志疎通を図るうえでの共通の解釈を提供する背景知の貯蔵庫及び、社会化、文化的再生産、社会統合が行われる社会領域として認識される。近代は、道具的合理性に基づくシステム（市場経済システムや官僚組織）を生み出しただけでなく、生活世界の行為システムの機能分化ももたらした。かつては、文化的に構

---

<sup>101</sup> ここでいう生活世界とは、フッサール（Edmund Husserl）やアルフレッド・シュッツ（Alfred Schütz）の現象学から借りてきた概念である。生活世界概念については、新田 1993 参照。

<sup>102</sup> Habermas 1998a, pp. 111-112。

築されていた社会統合（神官による支配など）は、法に委ねられ、地域の共同体や宗教的に行われていた文化的再生産=教育は、学校や大学に分化していく。社会化を行う私的圏（家庭など）は、プライバシーなどの概念で国家や社会の関与から保護される。この結果、妥当性の基準も分化し、必要に応じて討議を行い「真実」を間主観的に確認することが可能となる。例えば、かつての日本では「夫婦げんかは犬も食わない」と片づけられていた家庭内暴力が、現在では人権侵害であると理解されるようになっていく。このような生活のありようの批判的な検証を可能とするのが、コミュニケーション合理性の働きである。なお、生活世界の機能分化によって、私たちが日常的な判断をするさいに常に分化した妥当性基準に依存するようになるというわけではない。ただ、社会的抑圧のなどにより生活世界の危機が認識されたときには、こうした妥当性基準に依存した討議が可能となり、これまでは自明なこととされていた認識枠組みや価値観が議論の対象となりうるということである。ギデنزは、近代社会の特徴として、「社会」観が再帰的に構成されるようになったという点をあげるが、これも類似の問題意識に基づく認識とっていいだろう<sup>103</sup>。

市民社会の諸組織は、コミュニケーションの核となり公共圏を活性化する<sup>104</sup>。こうした組織の中には、構成員の利益のために公共圏を利用しようとする集団もあるが、公共圏の中で評価を得ることにより資金などの活動資源を獲得し、成立している自発的な結社もある。後者は、公共圏の構造や性質を維持するという意味でもとりわけ重要な役割を果たす<sup>105</sup>。現代の公共圏は、メディアにより構造化されている。この中で独立したジャーナリズムの持つ役割も大きい<sup>106</sup>。

メディアや市民社会組織のコミュニケーションにより紡がれる非制度的な公共圏で生み出され、その参加者・観客により承認されることにより生まれる形のない世論は、それ自体は影響力ではあっても政治的な権力ではない。しかし、制度的公共圏（議会）における決定を正当化しうるうえ<sup>107</sup>、選挙に影響を与えることにより、政治的権力の作用を方向付け、システム媒介統合のあり方に影響を与える。

非制度的公共圏の影響力をシステムに反映していくために重要な役割を果た

---

<sup>103</sup> この定義は、ギデنزのものを参考とした。Giddens 1990, p. 64 (邦訳:ギデنز 1993, 85頁)。

<sup>104</sup> この市民社会概念は、ヘーゲルやロックによって語られたものと異なり、結社のみが含まれており、市場はもはや含まれない。Habermas 1998b, p. 366、および Habermas 1990 (邦訳:ハーバーマス 1994)。この用法は国連文書や開発関係の文書でもみられる用法であり、現在の支配的な定義と考えてよいだろう。討議倫理と市民社会の関係について論じた文献としては、Cohen and Arato 1992 も参照のこと。

<sup>105</sup> Habermas 1998b, pp. 375-376 参照。

<sup>106</sup> Habermas 1998b, pp. 376-377、ハーバーマス 2002b、102頁参照。

<sup>107</sup> Habermas 1998b, p. 371 参照。

すのが、法である。法は、システムと生活世界を連結する役割を果たす。コミュニケーション合理性に基づき公共圏で生み出された法は、法形成の討議に参加した人にとっては「妥当なもの」として認識され、社会統合を実現するものと見なされる。他方、いったん生み出された法は、合理的利己主義に基づき行動する人にとってはたんなる外在的な「事実」であり、行動する基準を提供するシステムと見なされる。だからこそ、法は合理的利己主義を前提とする市場経済システムや官僚機構を制御することができるのである<sup>108</sup>。

ハーバーマスは、国内の社会は、公共圏の持つ社会統合の力と、システム媒介統合の力によって結びつけられており、また現状ではそれが望ましいとする。現代社会の複雑さに対応するためにはシステムは必要だからである。問題はシステムをいかにコミュニケーション合理性に基づいて制御するかということになろう。現実の公共圏は、商業的なマス・メディアにより構造づけられ、行政や企業から発せられるシステムの論理に基づいた情報や、個別集団の利益に基づいて操作される側面も強い<sup>109</sup>。コミュニケーション合理性はあくまで、潜在力としてのみ存在するのであって、完ぺきな形で発揮されることはない。だからこそ、現実を検証し改善を行うための評価基準として、討議民主主義モデルは有効である。

#### 1.4 グローバル社会と三つの民主主義論

グローバル社会においては、「自由主義的」民主主義論を適用することはそもそも困難である。その基礎となっている代表民主主義や憲法は存在しない。事実、J・ロールズ（John Rawls）は、『人民の法』（1999年）<sup>110</sup>において自由主義的な立場から国家間に存在すべき原則を整理しているが、その内容は、グロティウスの国際法（すなわち主権国家システムの基本原則）とさほど違いはない。また共同体主義的な視点からも、グローバル社会の統合は展望が困難である。共同体主義者のウォルツァーが指摘したように、国家を越える倫理的共同体は存在せず、それを社会関係の前提とする限り国際関係においては「最低限の道德」しか期待できなず<sup>111</sup>、民主主義は構想不可能である。

しかし、ハーバーマスのコミュニケーション行為の理論と討議民主主義論は、現実に進行しつつあるグローバル社会の統合の過程を分析する視点を与える。

---

<sup>108</sup> こうした法の持つ二重の意味については Habermas 1998b。

<sup>109</sup> Habermas 1998b, p. 373 参照。

<sup>110</sup> Rawls 1999 参照。

<sup>111</sup> Walzer 1996, pp. 2-3 参照。



ハーバーマスも「ヨーロッパの国民国家-主権と市民権の過去と未来」<sup>112</sup>、「惨禍から何を学ぶのか-短き20世紀を顧みて」<sup>113</sup>などの論文で、グローバル社会を対象とした分析を行っている。

ここでハーバーマスは、不可避免的に迫るであろうグローバル化の中で、市場や行政的権力などのシステムは国境を越えたネットワークを構成しているとする。これは、システムの調整をグローバルに行う必要も生み出すのだが、グローバル化は必ずしも国境を越えたコミュニケーション行為を生み出していないとハーバーマスは批判する。このため、国境を越え間主観的に共有される世界（生活世界）の存在が必要である。ハーバーマスは国境を越えた制度的な改革のためには「先だって人々の価値志向が変革され、その共感と支持」が得られること（すなわち「連帯」が醸成されること）が必要とし、「そのような『プロジェクト』の最初の名宛人は、政府ではなく、社会運動と非政府組織、つまり国境を越えて活動する市民社会の構成員」<sup>114</sup>であると考え。すなわち、ハーバーマスは、グローバル社会ではシステム媒介統合は生まれつつあり、それを制御するためには連帯が必要であると認識する。

ハーバーマスの討議民主主義と公共圏の概念は、非制度的な政治過程に注目するだけでなく、そこに参加する主体の討議の質・形式にも関心を払う。このため、グローバルな公共圏が議会として制度化されていない段階でも、ある程度は国際的な政治過程を規範的な視点から評価することを可能とする。さらに、そのような政治過程が可能となる社会的な要件、すなわち(1)「連帯」という資源の存在、(2)討議を可能とする社会的条件（合理化された生活世界と市民社会に支えられた活力のある公共圏）の観察も可能となる。

しかし、ハーバーマスは、グローバル社会の社会統合のための制度的展望は十分に示していない。以下、世界規模の民主主義的な制度を構想するヘルドのコスモポリタン民主主義論を検討し、この側面を補強したい。

## 2 グローバルな民主主義の展望

### 2.1 ヘルドによる民主主義の理解

ヘルドのコスモポリタン民主主義論は、基本的には自由主義的な民主主義論

---

<sup>112</sup> Habermas 1998a 参照。

<sup>113</sup> ハーバーマス 1999、65-95 頁参照。

<sup>114</sup> 上掲、94 頁。

に基づいて構築されており、これらの持つ弱点をもっている。すなわち、社会的な「連帯」の必要性の軽視と、権利概念への過剰な期待である。しかし、中央的な権力を必ずしも想定しない立憲主義的な民主主義概念は示唆に富む。以下、ヘルドのコスモポリタン民主主義論を批判的に検討し、ハーバーマスの討議理論を踏まえてグローバル討議民主主義として再構成するための予備的作業を行う。

ヘルドは主著『民主政の諸類型』<sup>115</sup>においても世界規模の民主主義の可能性に触れているが、もっとも包括的な整理がされたのは、1995年の『民主主義と地球的秩序：近代国家からコスモポリタンガバナンスへ』（*Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*）<sup>116</sup>である。ここでは、ギデンズの影響を受けたグローバル化についての認識の上に、コスモポリタン（世界市民的）な民主主義論を構築している。

ヘルドは、グローバル化により、国家が最高の自己決定の単位であるという国家主権の概念から現実が乖離しつつあると認識する。<sup>117</sup>この結果、国家主権は相対化する。もはや一国だけでは民主主義は語れない。といっても、「世界政府は非実地的であり、望ましくもない」<sup>118</sup>とするヘルドは、国家のアナロジーで世界政府を考えることを避ける。必要なのは「近代国家自体の理論でも国際秩序自体の理論でもなく、国際秩序の中における国家と民主主義の位置づけに関する理論」なのである。<sup>119</sup>

このような理論を構成するためには国家の枠組みにとらわれない民主主義概念が必要となる。このため、ヘルドは、(1)自律の原則、(2)民主的公法、(3)権力の場という三つの概念道具を用いて民主主義の再構成を行う。

まず民主的國家の正統性の根拠が、民主主義と國家のそれぞれについて整理される。ここで、民主主義は「自己決定（self-determination）という理念からその力と意義を引き出す」<sup>120</sup>とされ、他方、國家の正統性は「それが公正な枠組み-その構成員に対して原則としては平等に制約と支援を行う枠組みであるという約束」<sup>121</sup>にあるとされる。これらが抽象化され「自律の原則=principle of autonomy」として整理される。すなわち、人々の自己決定が、法的に制限された民主的政府により実施されるという原則である。<sup>122</sup>

---

<sup>115</sup> Held 1996（邦訳：ヘルド 1998）参照。

<sup>116</sup> Held 1995 参照。

<sup>117</sup> Held 1995, pp. 101-136 参照。

<sup>118</sup> Held 1995, p. 230 参照。

<sup>119</sup> Held 1995, p. 136 参照。

<sup>120</sup> Held 1995, p. 145 参照。

<sup>121</sup> Held 1995, p. 145 参照。

<sup>122</sup> Held 1995, p. 147 参照。

ヘルドは、自律の原則が想定する法的制限を「民主的公法」による枠組みと呼び、その内容を描き出すために「民主的な思考実験」を行う。このため、ヘルドは人間の自律が制限される条件を考え、(1)身体、(2)福祉、(3)文化、(4)市民団体、(5)経済、(6)強制関係と組織的暴力装置、(7)法的・政治的な規制制度という7つの権力関係の生じる領域を特定する。<sup>123</sup> これらの領域においてそれぞれ一連の権利（権利の束）を保障することが民主的公法の目的となる（表2-1参照）。<sup>124</sup>

表 2-1 権力の場と権利の種類

権力の場	権力の類型	権利の例	権利が授権を助ける個別の行為領域
1. 身体	健康	1) 身体的・情動的な良好状態 2) 清潔・無毒で、持続可能な環境 3) 出産の自己管理	身体的必要と快楽の追求、肉体的継続性 生物学的再生産や親になるかならないかの自由
2. 福祉	社会的	1) 普遍的児童保育サービス 2) 普通教育 3) 地域福祉	能力や技能の発達
3. 文化	文化的	1) 思想・信条の自由 2) 表現の自由 3) 寛容	象徴的秩序および言説諸様式の追求
4. 市民団体	市民的	1) 自立的結社を形成ないしそれに参加する能力 2) 市民団体への積極的な参加	個人的・集団的プロジェクト
5. 経済	経済的	1) 最低所得の保護 2) 消費及び生産財の多様な形態 3) 生産的、金銭的資源への接近手段	直接的な金銭的な不安定さなしで経済活動を追求する能力
6. 強制関係と組織的暴力装置	平和的	1) 平和的な共存 2) 法に依拠した外交政策 3) 民・刑事の（国家）犯罪に対する政治指導者の責任	物理的安全と非強制的な関係
7. 法的政治的な規制制度	政治的	1) 司法における適正手続きおよび法の下での平等 2) 討議参加のために適切かつ平等な機会 3) 諸政治共同社会を横断する重複的成員を持つ政治諸機関への直接参加及び／ないし代表者の選出	公共的議題設定、討論および選挙政治への参加

(出所) Held 1995, pp. 192-193.

民主的公法の原則が世界的に適用されることによりコスモポリタン民主主義が可能となる。自律を阻害する権力の場が、国内・超国境的そして国際的關係の中に存在するため、民主的公法は、これらのすべての政治枠組みの中にコスモポリタン民主法として埋め込まれなくてはならない。<sup>125</sup> こうして、政治のあ

<sup>123</sup> Held 1995, pp. 192-4 参照。

<sup>124</sup> なおこの権利保障の目的は、生活水準の平等ではなく、自律を阻害するような状態をさけることにあり、この概念から実質的平等が導かれるわけではない。とはいっても、現実には相当の資源の再配分も要請されるかもしれないとする。Held 1995, pp. 201-2 参照。

<sup>125</sup> Held 1995, pp. 227-8 参照。

らゆるレベルで、民主的公法が確立され、全体としてコスモポリタン民主法に基づく秩序が生まれるのである。政治的な課題の種類により、国、地域、世界レベルでの解決が図られる。<sup>126</sup>

## 2.2 コスモポリタン民主主義論の限界

権力関係がある限り公正な政治的枠組みが必要であること、それが自律の原則にもとづいて運用されなくてはならないというコスモポリタン民主公法の「枠組み」自体は、武者小路公秀が紹介する「新世界立憲秩序」や松下圭一のインターナショナル・ミニマムの考え方ともつながり<sup>127</sup>、多くの示唆を与える。武者小路公秀は、『転換期の国際政治』（1998年）の中で「新世界立憲秩序」概念を紹介しているが、その理解によるとこれは「国家を単位とする『国際社会』を編成しなおす国際法秩序を構築することを主張するもの」であり、「このような秩序は、領域国家＝主権国家＝民族国家以外に様々なエスニーなどを主体とするほか、前近代世界の権力の重層性、交易・交流のネットワーク性を許容し促進することが求められる」ものである。<sup>128</sup> この理解は、国家にこだわらず、権力関係に焦点を当てるという点において、ヘルドの理論と共通点は多い。

ウォルツァーやロールズのように、世界政府か国家かという単純な二分法により国境を越える公的な制度の可能性を限定的にとらえる論者は少なくない。しかし権力関係の重層性に基づくヘルドの民主的公法の理念は異なる世界像を提示できる。権力関係が存在する場すべてに民主的公法を埋め込んでいくことにより、地球規模の民主主義が可能となるという展望を示すからである。

しかし、ヘルドの民主主義論には弱点もある。この理論は、自ら明らかにしているように自由主義的民主主義観に強く依存している。ところが、類似の民主主義観に立つロールズが主張するように、自由主義的民主主義が成立するためには、社会関係観が共有されることが必要となる。<sup>129</sup> ウォルツァーら共同体主義者が「共同体」概念で論じ、ハーバーマスが同意を生み出す討議の前提として「連帯」に注目し、ロールズが協働関係についての認識を理論に導入せざ

---

<sup>126</sup> Held 1995, pp. 235-6 参照。

<sup>127</sup> 一方、松下はインターナショナルミニマムを、世界政策基準であり、世界共通文化に根ざした国際法で、国際機構により実施されるものと認識する。これは政府、公共空間の地方、国家、世界の三つのレベルへの分化を反映する。松下 1996、39-43 頁参照。

<sup>128</sup> 武者小路 1996、120 頁参照。

<sup>129</sup> ロールズは、国家からなる社会においては強い協調関係は想定されていないとし、グロティウスの国際法秩序しか可能ではないという認識を示している。Rawls 1999 参照。

るを得なかった<sup>130</sup>ことから明らかなように、「社会的な絆」が規範の共有のためには必要なのである。ヘルドは、「民主主義」への確信を持つ人間を想定しているが、抽象的な原理としての民主主義への信念が、どのように生まれうるのかについては論じない。また、一足飛びに精緻な「権利の束」という概念が提起されているが、それへの確信がどのように生まれるのかという説明は不十分である。これに対して、ハーバーマスの生活世界の合理化や公共圏概念は、こうした権利概念が確立されうる社会的条件を分析の対象に含める。コスモポリタン民主主義の実現可能性を評価するためにも、現状に対する実践的な批判を行うためにも、生活世界の合理化・共有と公共圏の機能に注目するハーバーマスの理論は有用であろう。以下、こうした視点からコスモポリタン民主主義論を補完し、グローバル討議民主主義として提起する。

### 3 グローバル討議民主主義の展望

#### 3.1 グローバル討議民主主義を可能とする社会的・制度的条件

グローバル討議民主主義は、ヘルドがコスモポリタン民主主義で提起した制度的枠組みを最終的な着地点として想定した上で、ハーバーマスの討議理論を踏まえて、そのような制度的枠組みが道義的な視点から正しいとみなされうる要件を手続き的に再定義するものである。さらに、このような民主主義が可能となるグローバル社会の社会的な条件についての仮説も同時に提示する。以下、この社会的条件と制度的要件について論じる。

##### 【社会的条件】

グローバル討議民主主義が可能となるためには、以下のような社会的条件が必要となる。

##### (1) グローバル社会への帰属意識（地球市民アイデンティティ）

公共圏が機能するためには、グローバル社会という政治的共同体への帰属意識（地球市民アイデンティティ）がある程度は必要となる。「私たちにとって共通に妥当なもの」に合意する必要があるからである。近代社会においてアイデンティティは排他的なものではなく、一人の人間は複数のアイデンティティを持つ。このため地球的な課題について議論する場合に、地球市民アイデンティティを持つことができればよい。（地球市民アイデンティティについては、

<sup>130</sup>

Rawls 1996 参照。

詳しくは第3章で扱う)

## (2) 公共圏の機能

### ① 討議の尊重

グローバル社会全体において、討議により共有された妥当性に基づく合意のみが最終的に正当なものとして認識されなくてはならない。このためには、抑圧や対立が生じたときに、対話が選択されるような生活世界が必要となろう。これは、特定の文化や認識枠組み、生活の様式を否定するものではないが、それらが無前提に正当なものとして人間（共同体の構成員も含む）に押しつけられることを否定するものである。

### ② グローバル公共圏の発達

各国における政治的公共圏が発達し、それが国境を越えた社会的な絆に支えられて相互に連携するか、地球的なメディアにより構築されたグローバル公共圏が必要となる。相互連関は、当初は具体的な課題に焦点を絞ったネットワークとして発達するかもしれない。こうして地球的な公共圏がレジームを包囲すると同時に、各地の政治的公共圏が、グローバルな政治的公共圏と相互連結すれば、各国の議会にも地球市民アイデンティティに基づく主張が反映されていく可能性が生まれる。

### ③ グローバル公共圏の規範的な意義の承認

グローバル公共圏の規範的な役割が社会的に認知される必要がある。これは、地球市民アイデンティティ形成と討議の尊重が帰結でもある。とりわけ関係者すべてが実際に無制限のコミュニケーションに参加することは不可能であり、グローバル公共圏の役割への事前の合意が不可欠となる。そうした合意があってはじめて、グローバル公共圏の影響化でレジームが形成されることが「公正さの共有」につながる。なお、グローバル公共圏については、第4章で詳しく論じる。

#### 【制度的条件】

制度的条件としては、次のような要素を考えることができるだろう。なお、ここでの当事者は、もちろん政府代表だけを含むものではない。

#### (1) グローバルな立憲主義

グローバル討議民主主義においては、コスモポリタン民主主義と同じく、地球大の民主主義の実現のためには、グローバルな立憲主義が必要であると考えられる。グローバルな立憲主義は、国内法・国際法を問わず、討議による法形成を可能とし、法の乱用を規制するための普遍的な諸原則を要請する。この原則は、(1)個人の平等と自由、(2)法の下での平等、(3)法的保護を受ける権利、(4)法形成に参加する権利などを保証する必要がある。こうした立憲主義的な原則はあ

くまで「未完のプロジェクト」であり、その詳細は当事者の討議によって決定・修正されていかななくてはならない。

グローバルな立憲主義の原則は、一つの憲法典という形をはじめからとるわけではない。この原則は、ヘルドの民主的公法と同じく、各分野や地域において公的な権力が行使されるかぎり採用されなくてはならない基本的な原則なのであり、その確立は、国、地域、レジーム毎に独立して進行していこう。これが相当程度普遍化したならば、初めて単一の基本的な世界憲法として成文化される可能性も生まれると考えられる。

### (2) 参加による法形成とグローバル立憲主義の原則

グローバル討議民主主義においては、法は公共圏の参加者の実践的な討議により形成される。立憲主義が存在している領域（国、地域など）においては、その領域を支配する合意された（が常に批判されうる）憲法的原則にもとづき作成されることになる。この参加のためには、情報公開や討議の傍聴・参加により透明性の確保や説明責任の確保が求められよう。立憲主義が確立していない場においては、法形成への参加とその正統性を確立するための闘争は、より正当な法を生み出す過程であると同時に、グローバル討議民主主義確立のための構造化（structuration）<sup>131</sup>の過程とみなされる。

グローバル社会における社会的な連帯が強化されていくなれば、それは国境を越えた公共圏の制度化＝議会の設置や、政治参加の制度化（リファレンダムなど）につながるだろう。こうした制度は、それ自体がさらに連帯を強化するという機能を持つという視点からも重要な意義を持つ。ただ、グローバル討議民主主義においては、制度的公共圏の不在をもって民主主義がまったく存在しないとは考えない。

### (3) 法執行の監視・実施

グローバル討議民主主義は、「法」の実施／もしくは実施の監視を行う司法的性格を持つ機関を要請する。この機関のあり方についても、当事者の討議によって決定されなくてはならない。当面、人権レジームに見られる専門家委員会や、世界銀行のインスペクション・パネルなどのような独立審査機関が考えられる。ただ、これらは、公共圏における討議により修正されていかななくてはならない。

---

<sup>131</sup> この概念は、もちろんギデンズによる。ギデンズは、単純な構造・機能主義を批判し、主体の行為自体が構造を形成する側面に注目している。Giddens 1984 及び Cohen 1989 参照。

### 3.2 グローバル討議民主主義論の意義

グローバル討議民主主義の想定する制度的要件は、コスモポリタン民主主義の手続き的な側面を強調したものといってもよい。ここでは、非制度的・制度的な公共圏で生み出された意見と意思が法形成に果たす役割を重視する。このようなコミュニケーションによってのみ、妥当性の確保と政治共同体への帰属意識の形成が可能となるからである。このため、ヘルドの「権利の束」のような精密な概念を今の段階で用意するわけではない。この枠組みに基づけば、権利の確立だけではなく確立の過程が共有されることもきわめて重要なものとなる。討議への参加の実現を阻害している条件が、排除されるべき対象として議題化される結果として権利は実現される方が望ましい。その結果、国内においては、討議を可能とする条件を憲法により保障することにつながっていくことが期待される。グローバル社会のように立憲主義が確定していない場においては、参加の承認を求める要求自体が、地球市民アイデンティティと公共圏の正統性を生み出し、グローバル討議民主主義の原則を社会の中に確立し「構造化」する作業として理解される。

民主主義も社会概念も相対的なものであり、国家を前提とする必要はない。討議民主主義論は、民主主義の正統性の根拠を抽象化することにより、その部分適用を可能とし、現実の評価に使えるようにするための概念枠組みである。この枠組みを一つの評価軸とすることにより、現実が生じる問題も読みやすくなる。その結果、まず、規範的理論と経験的な研究との関連付けが可能となるだろう<sup>132</sup>。確かに公共圏で行われるこうした「討議」はあくまで「反事實的」な理念型であり、完璧な形で現実に存在するわけではない。フーコーが指摘したように、どんな言説であっても権力関係から完全に離れることはできないのはまちがいない。しかし、こうした規範的な基準点を想定することで、現実に行われている「討議」のあり方、公共圏の機能を批判的に観察できる。

さらに、この理論は社会の変動を観察、予測する視座も与える<sup>133</sup>。この理論は、合理的利己主義に基づく「道具的合理性」により制御されるシステムの機能的優位をとりあえず想定する<sup>134</sup>。しかし、システムを媒介とした社会関係が引き起こす矛盾が、社会の変化をもたらさうと考える。近代社会においては、

<sup>132</sup> Habermas 1998b, p. 3 参照。

<sup>133</sup> 社会構築主義の立場から、理論が国際関係の変容を理解するための視点を指摘したものとして、以下が参考となる。Ruggie 1998, esp. pp. 26-27 参照。

<sup>134</sup> このシステムの優位性は、あくまで仮説として扱う。システムを絶対視することは、その存在自体に対する批判的な視点を失わせる危険があるからである。これは、ラギーらにより、ウォルツなどのシステム論の持つ欠点として指摘されている点でもある。Ruggie 1998, p. 133 参照。



矛盾が社会の成員に危機感をもたらすことにより、システム媒介統合への対抗運動が生まれ、そのあり方に影響を与える可能性があるからだ。序論で述べたように、西欧近代において人権概念が発達した歴史的経緯や<sup>135</sup> 1989年以降のソ連・東欧の政治・社会変動は、システムの引き起こした矛盾を解決し、社会統合を回復するための動きとして理解できる<sup>136</sup>。システム媒介統合が深化しつつあるグローバル社会においても、今後の社会変動を展望するために使える可能性はあるだろう。

#### 4 おわりに—グローバル社会の統合の展望

グローバル討議民主主義はなによりも「未完のプロジェクト」（ハーバーマース）である。権力関係がある限りにおいてグローバル討議民主主義は実現されねばならない。その必要性を決定するのは、当事者であり、人々が自分の生活に重要だと思ふかぎり、実現していくべきものであろう。規範的な理論自体は、その内実に踏み込むべきではなく、理論は実践の代わりになるものではない。理論の役割は、第一に人々の規範形成への参加を否定するイデオロギーや社会的実態を批判することにより「露払い」を行うこと、第二に社会運動の規範的な意義を明確化し、実践的な討議のための材料提供を行うことにあるのである。

グローバル討議民主主義の視点から、レジームと地球市民アイデンティティ、公共圏の関係を分析することにより、レジームへの市民社会組織の関与の意義をより大きな枠組みの中で位置づけることもできる。レジーム内部そして、レジームに参加している各国の国内において、地球市民アイデンティティに基づく公共圏の生み出すコミュニケーション影響力が正当なものとみなされ、その監視と承認のもとにレジームの形成や規制が進むならば、グローバル討議民主主義が深化してすることになる。この過程で、狭い意味での国益や経済的利益などの合理的利己主義に基づくシステム統合の論理にコミュニケーション影響力がどの程度対抗しているのかを評価することにより、グローバル討議民主主義に基づく社会統合の可能性を展望できよう。システムの論理と矛盾の無い範囲のみで統合が進むのか、討議民主主義の原則が支配力を増していくのかで、

---

<sup>135</sup> Habermas, 1962 参照。

<sup>136</sup> 社会主義体制下の社会を「みせかけの生活」と評し、「真実を語ることからはじめよう」と呼びかけた東欧の人権団体憲章 77 の表現は、東欧市民の感じた「システム」と「生活世界」の矛盾をはっきり示す。吉川 1992、216 頁参照。

統合がグローバル社会の統合に寄与するかどうかは異なる。これは機能統合論やグローバル・ガバナンス論で語られる国際的な統治の内実を分析し、批判する視座を提供することにもなるのである。



### 第3章 地球市民アイデンティティ形成の可能性・人権・民主主義の普遍的受容の帰結

#### はじめに・グローバル化と地球市民アイデンティティ

第1章で論じたように、国益とシステムの合理性の追及により進められるシステム媒介統合は、公正さや問題解決能力において限界がある。前章で論じたように、システム媒介統合の矛盾を解決し、公正な社会統合をもたらすグローバル討議民主主義の実現は、グローバル社会全体の利益実現を求める主張がされるコミュニケーション空間、すなわちグローバル公共圏が機能するかどうかによる。グローバル公共圏を生み出す条件はいくつかあるが、本章では、その一つである地球規模の「政治的共同体」への帰属意識（本論では「地球市民アイデンティティ」と呼ぶ）が生み出される可能性を検討したい。

グローバル公共圏の条件である「政治的共同体」の認識はどのように生まれるのか。まず、事実として存在している国境を越えた相互関係の認識（システム媒介統合の存在の認識）が基礎となる。だがそれだけでは不十分で、関係しあう対象が、共感の可能性を持つ人間であるという認識も必要となろう（グローバル社会の認識）。この二つの認識を基礎に、国境外の人間の苦しみの解決や相互の関係により生まれる問題の解決が共通の責任であるという認識に至れば、グローバル社会という「政治共同体」への帰属意識につながりうる。では、それは可能なのだろうか、可能としてもどの程度まで期待できるのか。

グローバル化にともなうシステム媒介統合の深化は、私たちの日常生活のあらゆる側面に及び、国境を越えた相互関係が生活に対して持つ意味が今まで以上にはっきりしてきたことは間違いない。他国の経済政策は、自国の産業に深刻な影響を与え、産業規模の拡大により環境汚染は簡単に越境するようになった。軍事兵器の進歩は、安全保障面での国際関係を不可欠なものとし、人の移動はテロの脅威を世界共通のものとする。このような中で、民主主義国家では、政府は外交を国民から隔離することが困難になってきている。猪口らが指摘するように、かつては国際政治においては外交が「外交官や政治家の領域だとする伝統的な考え方」により、「公衆の参加という点で真空」<sup>137</sup>が生み出されてきた。しかし、現在の外交課題はあまりにも生活への影響が大きく、この考え

<sup>137</sup> 猪口、ニューマン、キーン 1999、26 頁参照。

はもはや通用しない。市民から外交過程への参加が求められ、外交問題についての当事者との協議や公開の議論などが強く要請されている<sup>138</sup>。政府も自らの政策の妥当性を受け入れてもらうため、市民に国境を越えた相互関係の重要性を積極的に伝えようとする可能性はある。もちろん「主権国家」の代表たる政府は国境を越えた共感の醸成それ自体を目的としないので、政府が積極的に国境を越えた「仲間意識」を生み出そうとするとは限らないが、協調関係を作るための交渉への理解を獲得するために、相手国の状況の理解が必要な場合はある。政府開発援助（ODA）への財政負担に理解を得るために、政府が市民の途上国の貧困への理解を納税者に求める場合などがそうだ。相互関係の深化にともない、敵対的な関係よりも協調的な関係が必要とされるようになるため、安易にナショナリズムを利用する政治家の傾向も制限される。

「グローバル社会の認識」が生まれる契機も出てきた。国境を越えたさまざまなエスニックなネットワークや、難民・移民の受け入れなどによる民族意識の相対化は、国境を越えた連帯を生み出す。もちろん、こうした変化は伝統的な生活世界への脅威ともなり、外国人排斥運動などを生み出すという意味では危険もあるが、多様なアイデンティティを持つ人の存在は、生活世界の合理化を進めるベクトルも持つ。価値観が多様な人間が共存するためには、言語化されていない伝統的な規範に依存することはできないので、討議を開始する契機ともなるからである。地球温暖化、熱帯雨林破壊などの地球環境問題は、一つの生態系を共有する存在であるという自己認識をもたらしうる<sup>139</sup>。通信、映像技術、交通の発達、メディアの規模拡大は海外の事件の映像をリアルに伝える力を生み出した。世界各地の天災や戦争被害についての報道がしばしばなされ、人々の間に国境を越えた共感を生み出している<sup>140</sup>。こうした共感に基づき行動する市民社会組織の活性化は、メディア、教育を通して人々の認識枠組みにも影響を与えていく。

市場経済システムや近代国家システムの普及・浸透は、生活世界の合理化をもたらし、アイデンティティの多様化を可能とする。社会統合において伝統的な文化が果たす役割が限定的なものとなり、アイデンティティを選択することが可能となる。これに伴い、より抽象的な法や討議に基づく合意の重みが増していく。もちろん、近代国家形成の途上にある国においては、国家への資源の集中を合理化するために対外的な緊張関係を操作してナショナリズムをかき立

---

<sup>138</sup> これをもっとも明らかに示したのは、1999年のシアトルにおけるWTO交渉の決裂であろう。

<sup>139</sup> 土佐 2003b 参照。

<sup>140</sup> Shaw 1996 参照。

てるなど、国家が生活世界に影響を及ぼす場合があるが、経済的な発展と産業の多様化が進んだ国々（田中明彦のいう「新中世圏」<sup>141</sup>）では、市民の利害も多様化するため、こうした意図的な操作は機能しにくくなる。このような国では、「より普遍的な価値観」がメディアや市民に好意的に受け入れられている。地球的な課題に取り組むNGOの数や規模の拡大からもこのことはわかる。現在OECD援助委員会参加国22カ国において、ODA総額の13%に相当する金額がNGOを通じて途上国に流れていることは<sup>142</sup>、グローバル社会の認識の広がりを示唆する。<sup>143</sup>「人権」が全ての人の享受すべきものとして認識されるようになりつつあることも、国境を越えた政治的共同体の必要性への関心を高める要因である。詳しくは後述するように人権概念は、それを保障するための共通の制度を前提としており、グローバルな人権保障という考え方は、グローバルな政治共同体の必要性についての認識につながる<sup>144</sup>。

さらに、レジームの形成は、グローバル社会に「政治的共同体」としての実体をかすかながらもたらす。国際機関の影響力の深化は肯定的な意味であれ、否定的な意味であれ「政治的共同体」意識を作り出す。国際通貨基金（IMF）や世界銀行が途上国にもたらす問題は、出資国の市民の政治的責任を強く認識させる。経済中心のグローバル化に対抗する社会運動が「下からのグローバル化」「もう一つのグローバル化」<sup>145</sup>あるいは「連帯のグローバル化」<sup>146</sup>を主張する場合も多い。他方、ユニセフや国連難民高等弁務官事務所の活躍は、グローバル社会を共に支えるという認識を生み出すかもしれない。

地球市民アイデンティティが生み出される過程は直線的ではない。グローバル化の進行への抵抗は地域的なアイデンティティの強化ももたらす。市場経済システムや近代国民国家形成が常に生活世界の合理化をもたらすわけでもないだろう。これらの影響はより詳細な実証的な研究を待たなくてはなるまい。

当面、本章では、近代国家において政治共同体としての意識を生み出すために大きな役割を果たしてきた人権と民主主義という概念・制度に関心を集中し、その受容の拡大が地球市民アイデンティティ形成にどのように影響するのかを考察したい。

---

<sup>141</sup> 田中 1996、196-199 頁参照。

<sup>142</sup> 外務省経済協力局編 2003、図表 III-95 DAC 諸国の開発途上国への資金の流れ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02\\_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu03095.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu03095.htm))参照。

<sup>143</sup> 民主主義の広がり、国際的な制度の増加などに注目しつつ、グローバル社会の生成の可能性について歴史的な分析を行ったものとして、Shaw 2000 が参考となる。

<sup>144</sup> 世界市民、地球市民についての論考においては、人権との関連が中心的な議論となることが多い。例えば Dower and Williams 2002, Heater 2002 参照。

<sup>145</sup> ジョージ 2004。

<sup>146</sup> The World Social Forum Organizing Committee 2001。

## 1 制度としての人権及び民主主義と国民的アイデンティティ

### 1.1 理念と制度・・・人権および民主主義の二面性

1989年のベルリンの壁の崩壊が劇的に示したソ連・東欧ブロックの崩壊は、東西冷戦の終結をもたらした。世界各地で民主化は進行し、自由権規約・社会権規約の二つの国際人権規約をはじめとする国際的な人権条約の批准は進んでいる<sup>147</sup>（表3-1参照）。もはや本質的な変化は起こらない「歴史の終わり」<sup>148</sup>に到達した考える人さえ生まれる。これらが国境を越えて受容されていけば、新たな国際協調の可能性が生まれ、国家や国際機関、市民社会の協働により地球的な問題を解決していくグローバル・ガバナンスも実現するかのようにも見えた<sup>149</sup>。確かに民主主義や人権は、人間が等しく尊厳を持つ存在であるという認識に基づいた抽象的な理念であり、生活世界の合理化の結果生み出されてきたものだ。こうした概念は、討議による合意や等しく尊厳を持つ人間集団への帰属を前提として組み立てられており、地球市民アイデンティティや、討議民主主義の実現と深く関連している。

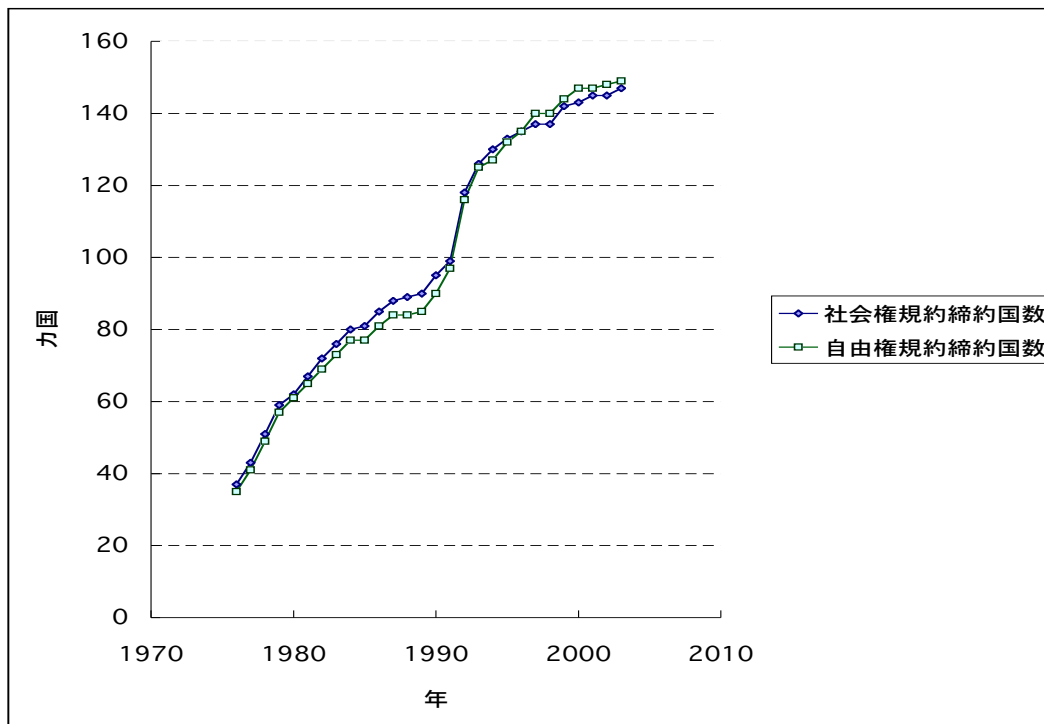
---

<sup>147</sup> 自由権規約（正式名称は「市民的及び政治的権利に関する国際規約」と社会権規約（「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」）は世界人権宣言とあわせて世界人権憲章と呼ばれている。国連人権高等弁務官事務所によれば2003年段階で、両者とも7割以上の国が締結している。

<sup>148</sup> Fukuyama 1989 参照。

<sup>149</sup> グローバル・ガバナンスについては、例えば渡辺、土山 2001、Commission on Global Governance 1995 参照。

図 3-1 1976 年以降の国際人権規約の締約国数の増加



出典：Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties as of 07 July 2003 (2003)より筆者が作成

しかし、現実はその単純に変化していかなかった。1993年の国連世界人権会議では、シンガポール、中国、インドネシアなど欧米に対抗し「アジア的」価値を主張する国々が注目を集める<sup>150</sup>。新たに民主化を進めた国の中には、アフリカのルワンダや東欧のユーゴスラビアのように狭量な民族主義・自民族中心主義が勃興、国家分裂をもたらしたり民族浄化（エスニック・クレンジング）などの深刻な人権侵害を引き起こした国も生まれた。地球的な課題においても、地球温暖化を防止するために策定された「京都議定書」の批准を米国が拒否するなど、公正なグローバル・ガバナンスが単純に発展していくという楽観は許されないということもはっきりしてきた。2001年9月11日の同時多発テロ以降、米国とイスラーム世界との緊張関係も高まっている。この現実を、どう理解するべきなのだろうか。

人権や民主主義という考え方や制度が広がっていること自体は間違いない。しかし、そのことが単純に生活世界の合理化や地球市民アイデンティティの形成につながるわけでない。本章においては、人権や民主主義が政治的共同体としてのアイデンティティにもたらす影響を、これらの概念が持つ二つの側面を区別しつつ考えていきたい。第一は、理念としての人権・民主主義である。理

<sup>150</sup>

渡辺 1997 および、拙稿 2001 参照。



念としての人権や民主主義概念は、確かに人間の平等性という普遍的に受け入れられやすい概念を基盤としており、民族などのエスニックなアイデンティティと関わらない地球市民アイデンティティを生み出す環境を準備する。第二は、制度としての人権・民主主義である。具体的な法制度や手続きからなる制度としての人権・民主主義は、制度の適用範囲（通常は国家内）の住人に便益を与え、国家統合の基盤となる。これは、国内のアイデンティティを強化する方向に働くことになる。

人権や民主主義の持つ二面性を認識することにより、これらが地球市民的なアイデンティティや国際的な制度の形成過程に与える影響を見抜きやすくなるだろう。そこで、まず前半において、人権や民主主義などの理念と制度がどのように国民としてのアイデンティティに関係しているのかを考える。次に様々なレジーム（国際体制）の形成に見られる国際関係の制度化と、地球市民アイデンティティ形成の相互作用を検討し、民主主義や人権の拡がりがあるグローバル・ガバナンスの実現につながる可能性を検討しよう。

## 1.2 国家への帰属意識を強化する人権・民主主義

人権と民主主義は、どちらも人間は等しく尊厳を持っているという信念に基づいて構想されている。人権は、等しい価値を持つ存在である人間を守るための規範のセットであり、民主主義とは、個人が等しく自らに関わる物事についての意志決定に参加すべきであるという観念に基づいた一連の手続きを指す。これらは、多くの伝統的な社会秩序に関する概念と違って、特定のエスニック集団や社会的な身分の優越性を前提としているわけではないため、広く受け入れられる可能性はある。さらに前提となっている人間の等価性についての信念が人々に受容されれば、地球市民アイデンティティの基盤を生み出すかもしれない。

だが、制度として人権や民主主義をとらえたときには、少し異なる側面が見出せる。これらは近代の国民国家を生み出した他の概念や制度とともに、近代国家の生み出す社会矛盾を解決する基盤を提供することにより国家への帰属意識を生み出し、国家単位での社会統合を推進する方向にも働いてきたからだ。国家単位でのシステム媒介統合が生み出す矛盾を制御することにより、国家単位での社会統合を強化する役割を果たしてきたといってもよい。この節では、人権・民主主義の諸制度がどのように国家への帰属意識を強化してきたのかを考察したい。

まず理解しておく必要があるのは、制度としての人権・民主主義はなんらかの政治共同体を前提としているということである（通常、国家がそうした政治共同体であるか、さもなくばそうした共同体の基盤を提供している）。人権や民主主義は、こうした政治共同体の健全な機能を保障し、共同体と個人の関係を維持するための仕組みでもある。

私たちは「人権」といえば何か一つのものがあるものと考えがちだが、制度としての人権は、人間の尊厳を守るために特に重要とされた法規範の集合体（人権カタログとも呼ぶ）である。人権カタログを構成する個別の権利は、憲法を中心に、刑法、刑事訴訟法、差別禁止法など様々な法律の中で具体的に規定されている。これらを実現するためには、司法制度などの国家機構が必要である。しかも、時が経つにつれ人権カタログに含められる権利群はますます増え、それとともに人権保障のために国家のより積極的な関与が期待されるようになってきている。

17、8世紀の自然法思想により準備され、アメリカ独立宣言（1776年）やフランス人権宣言（1789年）によって明文化された初期の人権カタログの内容は、主として自由権（国家権力によって干渉されない権利）と呼ばれるものからなっていた。自由権とは、「法の下での平等」「裁判を受ける権利」「信教の自由」「移動の自由」「財産の権利」など、権力の行使のされ方を一般的な法によって縛ることにより、個人の自由と財産を守ることを目的とした権利群である。人が生まれながらに持つ「自然権」とされた自由権だが、その保障は国家の機能と深く関わる。法の下での平等や裁判を受ける権利は司法制度の存在を前提としており、そもそも国家（もしくは同等の政治共同体）がなければ意味を持たない。移動の自由・財産権などは、一見国家がなくても実現できそうに思うが、そうではない。領主や軍閥が各地を支配している状態では、移動の自由も財産の保障もありえない。これらの自由が保障されるためには、自由の制限を禁止するための単一の権威を必要とする。自由が強調されていた概念形成の初期から、人権は強い国家の存在と深く関わっていたのである<sup>151</sup>。

こうした権利概念は次第に拡張され、今では社会権と呼ばれる一連の権利を含むようになったが、これらは国家がさらに大きな役割を果たすことを想定している。「教育を受ける権利」「最低限の生活の保障」などのように、社会権の多くは必要に応じて国家が何らかの政策をとることを前提としているからだ。現在では、民間の個人や企業などが人種、性別、出自などに基づいて他人を差

---

<sup>151</sup> この結果、人権の理念がいくら人間の尊厳にねざしているといっても、実際には国民でない人々の人権には制限がかけられることが多い。この矛盾を早くから指摘していたのがアーレントである。

別すること（社会的差別）も人権侵害として禁止対象とされるようになってきた。こうした人権侵害に取り組むため、多くの国では「人権委員会」「差別禁止委員会」などの独立機関を作り始めている<sup>152</sup>。このように人権の内容が豊かになるにつれ、その保障のための国家の役割への期待が高まっている。

制度としての民主主義と具体的な政治共同体との関係はさらにはっきりしている。第1章で示したヘルドの整理にみるように、民主主義の理念は、例えば「人は自分に関わる公共的な決定に参加を認められるべきである」という自律の原則や、それを実現するため「法的に制限された民主的政府が必要である」という原則として表現できる。こうした理念に基づけば、民主主義とは、自分に影響を与えるあらゆる権力過程に参加し、必要に応じて自分の意思を反映した決定を生み出していくことであり、必ずしも特定の地域や政治共同体だけに関わるものではないかもしれない。しかし、現実には、主権国家の形成過程で整備されてきた制度としての民主主義は、特定の領域内の集団の意思決定の制度として具体化されてきた。選挙制度、国民(住民)投票、リコールなどの制度がこれに当たる。

さらに民主主義は、「国家」などの政治的共同体を主語とする言説を生みだし、普及させることによって、共同体への帰属意識を作り出す。民主主義のための制度は、「共同体の全体の利益（公共性）を追求するべきである」という認識が前提となっている。学校教育においても、この前提を教えるためのカリキュラムが組まれる。議会においても、共同体全体の利益について議論がされることが前提（の一つ）となっている。現実の政治的共同体の中には様々な階級や地域、民族集団などが存在しているとしても、公共性は対立する利害を調停するための原理となる<sup>153</sup>。通常、民主主義が機能している政治共同体においては、政治についての報道も、政治家が「公共性」を代表しているのか、という視点でなされる。共同体の存在を前提とするこうした言説は、共同体の存在についての認識を「作り出す」ことにもなる。

こうして生み出された国家=私たちという認識は、主権国家システムの文脈の中で強化されやすい。主権国家システムの中で行われる交渉では、「国益」の追求は当然とされている。民主主義を採用した国家の政府は、国民の外交についても究極的には有権者の賛同を必要とするが、説得のために「国益」という概念が選ばれる場合も多い。読者・視聴者が国内に限られているマス・メディア

---

<sup>152</sup> 国内人権システム調査プロジェクト 2000 参照。

<sup>153</sup> この前提が無視された場合には、国家統合は失敗することが多い。例えば、冷戦終了後のユーゴスラビアでは、個別の民族を「私たち」とする言説によって支持を得た民族主義政党が力を持ち、民族間の対立が激しくなる中で内戦・国家の解体が生じた。同じような現象は、スリランカのシンハリとタミルの対立が生まれる過程でも見られた。

も、国内外のニュースの区別や、外交についての報道を通じて、国民意識の再生産を行う<sup>154</sup>。民主主義や報道の自由を保障する人権規範が、こうしたマス・メディアの機能を保障する制度的基盤ともなっている。

このように人権も民主主義も、国家（もしくは州など国家内部の自治体）の存在が前提となっている。人権や民主主義にもとづく政治体制は、個人の利益や安全を守ることができるため、住民の支持を獲得しやすい。もちろん、個々の政治的決定に全ての人々が満足するわけではなく、議会や政府が信用されないこともよくある。しかし、民主的な政治体制自体が否定されることは少ない。1995～96年に行われた世界価値観調査でも、対象の12カ国で「民主主義は他のどの政治形態よりも優れている」とする人の方が、そうではないとする人よりも多かった<sup>155</sup>。問題を抱えつつも、民主主義に基づく政治制度自体は人々をとりあえず満足させている。人権や民主主義は、市民による国家の支持を獲得すると同時に、主権国家システムの中で国家を主語とした言説を生み出すことにより、国家を一つの「共同体」とする意識を生み出す方向にも働くのである。

### 1.3 国家統合の理念としての人権・民主主義

「国民意識（ナショナリズム）」は利益共同体としての認識のみに根ざしているわけではない。また、抽象的な政治的共同体の存在を認知することが強い帰属意識を直接生み出すわけでもない。とりわけ強い帰属意識が必要とされる国家形成の時期には共通の伝統、文化、歴史に関する物語により、隣接する国々との違いを強調することにより国民意識形成が図られるのが普通である。だが、人権や民主主義の理念が国家の歴史の一部に深く関連づけられ、国民意識形成に大きな役割を果たす場合もある。

例えば、イギリス、フランス、米国では、人権や民主主義の確立の過程が近代国民国家形成の歴史とほぼ重なっていた。通常、国民国家形成の過程では、身分制度の解体、中央集権的な行政機構や統一的な法制度の形成、産業の導入、学校教育の普及などが推進される。だが、この三国で特徴的なのは、こうした動きが人々の権利要求に既成権力が応じる（イギリスの名誉革命など）か、人々の要求を革命や独立によって実現するという方法（フランスや米国）で進められたことによる。この際、民主主義や人権などの理念が現状を批判し、改革を進めるために用いられた。社会変革の結果、既存の身分制度から解放された人々

---

<sup>154</sup> マスメディアと主権国家システム、ナショナリズムの相互関係については、例えば土佐 2003a、87-88 頁および、鈴木 1997、アンダーソン 1997 参照。

<sup>155</sup> 電通総研余暇開発センター1999 参照。

に国民という認識を与えるためにも、これらの概念は重要な役割を果たしている。近代国家形成の過程と民主主義・人権確立の過程が重なるため、国家の歴史を語る中で、民主主義や人権の価値を語る事が可能となる<sup>156</sup>。このように人権や民主主義は、国家の有用性を保障するだけでなく、「国家形成の物語」で中心的な役割を果たすこともある。

多民族化が進んでいる一部の国では、人権や民主主義以外に国家統合の象徴が存在しない場合もある。移民国家の米国では、特定のエスニック集団の歴史についての物語を国家統合の象徴とすることは困難である。2001年の同時多発テロを、ブッシュ大統領は「自由、人権、アメリカン・ウェイ・オブ・ライフ（米国的な生活様式）への攻撃」として位置づけ、愛国心をかき立てようとしていることは象徴的である。やはり移民が多いオーストラリアでは、多文化主義を原理とした国家統合を試みているが、ここでも多文化主義を根拠づけるために用いられているのが、「民主主義の伝統」である<sup>157</sup>。こうした国では、人権や民主主義の理念は高い正統性を獲得する。ただしそれが国際社会の中での自国の優越性を示す指標として濫用される可能性も生まれる<sup>158</sup>。

#### 1.4 後発国における人権・民主主義の理念の受容

これらの国を迫りかける形で近代国家形成を進めた国々（日本、ドイツ、イタリア、ロシアなど）では、人権や民主主義が自然に「国家形成の物語」の中で大きな位置を占めるようになったわけではない。政府主導の近代化を行ったこれらの国で、政策担当者は自らの権力を保持しつつ国家の経済力・軍事力をいかに強化するかを考え、制度や概念を選択的に導入した。官僚機構や学校などの近代的な管理のシステムや工業技術、そして場合により市場経済システムは導入されたが、人権や民主主義など権力の行使に制約をかける概念は、国家統合に必要なかぎりにおいて慎重に導入された。

戦後の植民地独立により形成された国々も同様であった。東西冷戦の中で、ソ連などの東側陣営は自由主義圏との対立を強調しつつ巨大な党・行政組織を

---

<sup>156</sup> 2002年のフランス大統領選挙で、極右派の国民戦線のルペンに対する市民の反対運動が「自由、平等、博愛」というフランス革命時のスローガンを多用していたことは、フランスにおける人権獲得の歴史と国民統合の関係をよく示す。ルペンに対抗する言説を反対派は「フランス」の国家形成の歴史から引き出すことができたのである。

<sup>157</sup> オーストラリア政府が多文化主義を再定義するために設置した国家多文化諮問協議会の報告書（National Multicultural Advisory Council 1999）が参考になる。

<sup>158</sup> 人権や民主主義が自国の伝統と理解され、ナショナリズム喚起の道具となったときは、それは生活世界の一部となり、批判的に検証すべき対象とされなくなる傾向が生まれるようだ。覇権国としての軍事力を用い単独主義により民主主義を他国に植え付けるというブッシュ政権の行動にはそうした傾向が見られる。

用いた権力的な統治と、共産主義イデオロギーによる国民統合を試みている。第二次世界大戦後に独立した旧植民地の国々は、冷戦の中でどちらかの陣営につくこと（もしくは非同盟諸国のように、どちらにもつかないという困難な選択を国民に示すこと）により、国内の結集をはかった。国民から支持されない政権であっても、帰属する陣営から支援を獲得し政権維持を行うことができた場合もある<sup>159</sup>。

もちろん、国家形成は生活世界に大きな影響を与えたが、それが単線的に生活世界の合理化や抽象的な人権や民主主義などの概念の受容を推し進めるものではなかった。官僚機構や市場など個人の合理的利己主義に依存したシステムは、通常大きな文化変容がなくともある程度は移植可能だからである。生活世界の合理化とシステムの分化が同時並行的に生じた欧米の限られた数の国を除き、システムの導入は伝統的な共同体概念を變形・利用した政治エリートが、官僚機構、市場経済システム、主権国家システムがもたらす資源<sup>160</sup>や暴力装置を独占する形で進められている。こうした国では「〇〇式」民主主義（社会主義）など自国の名を冠した呼び名を発明し、ナショナリズムと関連させつつ正当化が試みられることが多い<sup>161</sup>。例えば、温情的民主主義（タイの場合）<sup>162</sup>などの言葉で権威主義を正当化する一方、伝統的な生活を支えていた土地・自然資源の共同管理を非合法化し、近代的な登記システムの導入により土地の収奪を行うなどの手法は、各地に見られるものである。加えて、帝国主義国家との対立や、冷戦構造の中で「民族が生き残る」必要性を訴えることにより国民の帰属意識の獲得が可能であり、人権や民主主義をあわてて導入する必要はなかった。

ただし、これらの国でも人権や民主主義を無視し続けることはできなかった。伝統的な生活様式が変化し、生活世界の機能分化が進めば、歴史的・文化的伝統の生活総体に対する影響力は次第に減少する<sup>163</sup>。少なくとも生産や配分のシ

---

<sup>159</sup> 自由主義圏の支援を得ていた国としては、例えばインドネシアやフィリピンがある。インドネシアのスハルト政権は世界銀行や先進国の援助により、権威主義的な政権を維持していたが、冷戦後政権は崩壊した。

<sup>160</sup> 関税徴税権、自国の天然資源の開発、世界市場へのアクセスによる利潤獲得などは、主権国家システムにより確認されている対内・対外主権なくしては不可能である。

<sup>161</sup> 日本的経営、タイ式民主主義、中国式社会主義、さらに最近ではアジア的人権論、価値論などがあるが、これらの概念形成を中心的に担っているのは常にそれぞれの社会のエリートである。

<sup>162</sup> 「温情的民主主義」概念については、例えば末廣 1993 参照。

<sup>163</sup> これは必ずしも伝統文化（それがなんであれ）が消滅するということを述べているのではない。だが、伝統文化の持つ統治システムとしての側面、生産システムとしての側面は変容せざるをえないということを述べているに過ぎない。なお信仰の対象であると同時に、経済法、国家法、私法を包括するイスラームは、当時をもっとも「近代的」な政治思想であり、今なおかなりの部分が近代社会のシステムと適合的であるという意味では例外かもしれない。

システムが市場経済システムとして生活世界から切り離されることにより、生存と歴史的・文化的伝統との関連は弱体化する。伝統社会においては、文化的に意味づけられた特定の存在（村の一員、特定のカーストや身分を有する人間）であることが生存を保障するほぼ唯一の手段であったが、市場経済システムにおいては匿名性の高い労働者・資本家となることができる<sup>164</sup>。市場経済システムは、法の支配を可能とする法制度的基盤を必要とする。これは権利概念の有効性を高め、人権・民主主義の制度的実現へつながる可能性もある。人権保障のために各国で重要な役割を果たしてきた「独立した弁護士」という職種は、私人間の契約によってなりたつ市場経済システムなしに存在できない<sup>165</sup>。社会構造の変化が自動的に人権や民主主義を確立させるものではないが、少なくとも長期的には生活世界の合理化をもたらす傾向をもつ。強権的な政府が近代的技術を導入することにより短期的な生活改善をもたらした場合でも、権威主義政権や全体主義政権は多くの場合汚職や非効率、貧富の格差などの社会矛盾をもたらし、変革への契機を自ら準備する。

特定の民族の優秀性といった、そもそも普遍化が不可能な統合原理に依存した日本、ドイツは第二次世界大戦で敗北し、ソ連・東欧ブロックの社会主義政権は、権力的な支配への不満と、経済・政治制度の矛盾により内部崩壊した。冷戦が終了した結果、冷戦構造の中で援助・借款を得て政権維持を行っていたアジアやアフリカの権威主義的政権も、変化を強いられる。外圧もしくは外部からの支援がない状況で、国民の支持なしに政権を維持することは困難となったからである。1980年代から1990年代初頭にかけては、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカの権威主義的政権の民主化が進む<sup>166</sup>。外部からの抑圧や、歴史的な条件の拘束力が弱まった結果、社会構造の変化が生活世界の合理化を生み出すという潜在力が現実に発揮されてきたと見ることもできよう。イスラーム復興運動を除けば、権威主義的な政府への対抗運動は、民主主義・人権・法の支配などの理念を選択することが多い<sup>167</sup>。これはいったん近代のシステムに基づいて社会が組織化された場合、それを制御する有効な方法が他に見つからな

---

<sup>164</sup> 例えば、現在のグローバルスタンダード導入による市場原理の徹底は、日本の企業文化に変容を迫り、生活世界と市場経済との関係を分離しつつある。連結会計の導入により採算性の低い子会社の維持が困難となり、終身雇用制のゴールとして子会社を用いることができなくなる。この大企業労働者にとっては痛みを伴う変化は、「家族的経営」「会社人間」という言葉で表現されていた生活・経済の未分化状態の終末かもしれない。

<sup>165</sup> 例えば、李 1993 はこの点に詳しい。

<sup>166</sup> フリーダムハウスによれば、民主的な選挙を行っている国は、1988 年段階で 66 だったのが 2003 年には 121 カ国に増加している。Freedom House Survey Team 2003, p. 9 参照。

<sup>167</sup> こうした過程については、アジア・太平洋人権情報センター1998 年参照。

いからであろう<sup>168</sup>。韓国や台湾のように人権や民主主義を市民が主体的に要求し確立させて、その後の社会的な発展につながっている場合は、人権や民主主義の理念はより高い正統性を獲得するようである。

このように歴史的経緯と程度は様々だが、市場経済システムや行政システムを通じた国家単位の統合が進展するに従い、それらがもたらす問題を解消するという必要性から、人権・民主主義の理念や制度は次第に広く受容されつつある。その結果は、国民意識の強化につながる場合もある。しかし、次節で述べるように、地球市民アイデンティティの生成につながる契機もこの動きの中には存在している。

## 2 地球市民アイデンティティを生み出すもの

### 2.1 人権・民主主義と地球市民アイデンティティ

これまで見てきたように制度としての人権や民主主義には、システム媒介統合が進む国家の中で、国民の利益を保障し、国家の正統性を高めることにより政治的共同体の維持をはかる機能もある。これは、国民意識の強化につながる。民主化の進展や人権の受容が自動的に地球市民アイデンティティを生み出すわけではない。ただ、歴史的な経緯の中で、人権や民主主義の理念に高い正統性が与えられている場合は、アイデンティティの多様化と活発な公共圏の形成が可能となり、地球市民アイデンティティの形成に好意的な社会環境を生み出す。

どのような経緯であれ、民主主義や人権の制度がうまく機能する社会では、国家が人々のアイデンティティを独占する必要はなくなる。産業化、都市化が進み一定の生活水準を達成した社会では、多様な集団に同時に帰属したり、地域-国家-人類などのように重層的なアイデンティティを持つ人も増えている

---

<sup>168</sup> もちろん、先住民族の運動に見られるように、生活世界へのシステムの浸透自体に反対する運動も存在する。しかし、こうした運動ですら最近では先住民族の権利といった普遍的な権利概念を活用するようになってきているのは、主権国家システムの確立を受け入れざるをえなくなっていることを示していると言えよう。先住民族の権利概念の発展過程については例えば上村 1997 参照。なお、イスラーム復興運動は、異なる道を示している。ただ、それが可能なのは、イスラームが高度な法体系を備え、市場経済、行政、司法などの機能を分化させたシステムをある程度構築する力を持っているからである。システム媒介統合という視点でみれば、近代社会の一形態とみなすこともできよう。ただ、法秩序の中で個人を保護する機能を持つ人権に相当するものの正統性の根拠が西洋近代では「人間の自律性」や「合意」であるところが、「運命」や「神の預言」である。このようなシステムが、急速に変容する近代産業社会の要求に十分応えられるのだろうか。現状ではまだ答えは出ていない。



<sup>169</sup>。地球市民アイデンティティもこういう流れの中で生まれている。この状況をもたらした理由として、一般的には次のような要因が考えられるだろう。

第一は、そもそも近代化の進行自体が生活世界の合理化につながる契機を有していることである。近代化が進んだ社会では、伝統的な社会と異なり人が一つの集団だけに帰属するというのではない。こうした社会の特徴の一つは、身分制の解体、標準語の普及、全国的な学校教育の整備、労働の市場化などにより個人の移動性を高め、伝統的な社会集団と個人との関係を希薄化したところにあるからである<sup>170</sup>。さらに都市化の進行は、個人を社会集団から切り離す効果を持つことも多い。このように伝統的な社会的集団の役割が相対化し、生活世界の合理化が進んだ社会では、アイデンティティの多様化も可能となる。集団へのアイデンティティは誕生時に与えられるものから選び取るものへと変化し、個人が複数のアイデンティティを持つことも可能となる<sup>171</sup>。議論を通じた合意を前提とする民主主義や人権という制度が導入されれば、こうした社会において公共圏への信頼を醸成することができる。これは、伝統的なアイデンティティに基づく社会統合の重みをさらに減少させ、地球市民アイデンティティを含む多様なアイデンティティの形成を準備する。

第二に、グローバル化が国境を越えた人間のつながりを拡大させていることがある。「近代の帰結」(ギデンズ)であるグローバル化と工業化の進展は、人と人との接触を増大させている。留学などによる人の移動、難民や移民の相互の移動により同じ政治共同体の中に多様な民族アイデンティティを抱えた人々が存在することになっている。このように多元化・多民族化した社会の中で共存を行う努力は、地球市民アイデンティティ形成に貢献するだろう。<sup>172</sup>

第三は、自国の政治的決定が他国の社会に深く影響を与えるようになってきたことである。勢力均衡のために政治的に行われた軍事政権への支援が、経済的な失敗(累積債務)や社会的な問題(飢餓、自由の剥奪)をもたらすこと、自国政府が推進する自由貿易が他国のエイズ患者の生存権を奪うことなど、自国政府の決定と国境を越えた問題の関連性もはっきりしてきた。人権や民主主義の制度の下では、自国政府の決定の最終的な責任者は一人ひとりの有権者となる。このため、国境を越えた問題への「政治共同体の一員としての責任感」(市民意識)が生まれうる。

<sup>169</sup> 田中 1996 及び馬場 1980 参照。

<sup>170</sup> 逆に、こうした特徴を持たない社会において、代表民主制を導入した場合には、民族別・地域別の政治集団への帰属が高まる場合もある。

<sup>171</sup> 近代社会の特徴として個人の自己認識が多様化することを指摘している文献として Gellner 1994 などが参考となる。

<sup>172</sup> ジェームズ・ボーマンは、同様の問題意識から、多民族化した社会が世界市民的な公共圏を国内に生み出すと主張している。Bohman 1997 参照。

第四に、民主主義や人権などの制度が、国内の公共圏や国境を越えた公共圏の機能を保障することがある。人権・民主主義を導入した社会は、国境を越えた自由な情報の流れと市民が自発的に行動できる空間を生み出す。テレビなどのマス・メディアの発達やインターネットの発展により、国境を越えた関係が生み出した問題も容易に政治的な議論の対象となる。インターネットに代表される高度情報技術はこのプロセスの双方向性を進める。NATOによるユーゴスラビアの空襲が行われたとき、空襲下の人々は普通の市民としての信条を国境を越えて発信することができた<sup>173</sup>。人権概念は、報道の自由を通じてこうしたコミュニケーションを保障する。メディアによってこうした問題が、先進工業国の生活世界の課題としても認識されるようになってきている。さらに、人権・民主主義の理念を受け入れている社会では、市民社会組織の公共的な活動に対する制度的な支援が期待できる。こうした社会（とりわけ国家統合の理念として人権や民主主義が使われている国）では、人権や民主主義の前提となっている価値観＝人間の等価性が正統性を持っているからである。この場合、たとえ多くの人間が人権や民主主義を支援する理由が、それらが自分たちの生活に利益を与えるからであるとしても、こうした理念の重要性が否定されることはない。このため、こうした理念を掲げて行動している団体への直接・間接的な支援（寄付への税制優遇措置、法人格の認定等）がされることになる<sup>174</sup>。こうした市民社会組織の中には、地球的な課題を取りあげ、あるいは国境を越えた政治的な責任を問題化し、道義的な課題として政治的公共圏に伝えていく団体は少なくない<sup>175</sup>。これらの団体の活動の過程で、市民へ地球的な問題が伝えられ、地球市民アイデンティティの強化や形成につながっていく。

第五に、人権・民主主義が経済成長、法の支配の確立などを伴った場合、その国は国内統合を達成しやすく、かつ国際政治の中でも安定した立場を獲得しやすいということがある。民主主義・人権の原理を採用した国は国内の問題を解決しやすいため、比較的安定した運営が可能となる。さらに、現在の国際社会では、民主主義・人権が確立することにより安全保障レジームに参加しやすくなる。これらの結果、国民意識をかき立て軍事動員を行う必要性は減少し、地球市民アイデンティティを受け入れる可能性が増す（軍事行動は、もっとも強力な国家へのアイデンティティを必要とすると同時に、それを生成する行為であった）。

---

<sup>173</sup> NHK 2000 参照。

<sup>174</sup> Salamon and Anheier 1994（邦訳：サラモン 1996）参照。

<sup>175</sup> こうした NGO の役割については、馬場 1980、Willetts 1982, 1996, Boli and Thomas 1999、毛利 1999、2000、目加田 2003 など参照。

もちろん、制度として民主主義や人権を導入しても、理念としての正統性を十分に獲得していない場合は、こうした相互作用が十分に働かない場合もあるだろう。実態として、民族、宗教などに依拠した伝統的な行動調整の方法が主流であり、それらがある程度の社会統合機能を担えている場合は、生活世界の合理化は十分に進まず、公共圏の正統性も確立しにくい。この結果は、市民社会組織の活力にも影響を与える。例えば、日本では、伝統的な価値観を援用した社会システムがある程度は機能していたため、民主主義・人権を制度としては導入したにも関わらず、市民社会組織の形成が進まなかった<sup>176</sup>。

他方、発展途上国の場合は、政府が公共サービスの提供能力を欠いているため市民セクターが強くならざるをえない場合もあった<sup>177</sup>。市民社会組織が活発に活動できる社会では、地球市民的なアイデンティティを持つ団体も活動しやすい。現状では、途上国の多くの市民活動は自国の課題を中心に取り組む場合が多いが、そうした場合でもグローバル化の悪影響に対抗する社会運動の国際的な連帯という形で、地球市民アイデンティティが生まれることもある。

ただ、現時点では、地球市民アイデンティティ形成の条件がもっとも満たされているのは、欧米の人権や民主主義を確立した先進工業国諸国であろう。事実、国際協力に関わる団体は、欧米でもっとも活発に活動しており、そうした団体への市民の支援も明確である。イギリスの代表的な民間国際協力団体オックスファム（OXFAM）は年間約2億ポンド（約370億円）程度の財政規模を持つが、その収入の7割以上を、寄付やリサイクルショップの収益から得ている<sup>178</sup>。1977年にノーベル平和賞を受賞した国際的な人権団体であるアムネスティ・インターナショナルも、草の根の市民活動によって支えられている団体だが、強力な支部は欧米に偏って存在している<sup>179</sup>。他にも、アメリカなどに事務所を置くヒューマンライツウォッチ<sup>180</sup>、ジュネーブにある国際法律家協会<sup>181</sup>など、著名な国際人権団体のほとんどは欧米にある。途上国にも、世界貿易機構（WTO）

---

<sup>176</sup> 日本では、終身雇用・年功序列などの日本的経営、パトロン-クライアント関係による議会・行政・企業の強力な連携などにより戦後から1990年代初めまでは経済的に高いパフォーマンスを示すことができていた。市民社会組織は、政府の下請けという認識が広く共有されており、これらが自律性をもち、公共を担う存在であるということが法的に確認されたのは1998年の特定非営利活動推進法の制定を待たなくてはならなかった。

<sup>177</sup> こうした国としては、ラテンアメリカ諸国やフィリピン、インドなどがある。GAP1997参照。

<sup>178</sup> オックスファム（OXFAM）については <http://www.oxfam.org> 参照。

<sup>179</sup> アムネスティ・インターナショナル（Amnesty International）<http://www.amnesty.org/> および同日本支部 <http://www.amnesty.or.jp/>参照。

<sup>180</sup> ヒューマンライツウォッチ（Human Rights Watch）については <http://www.hrw.org> 参照。

<sup>181</sup> 国際法律家協会（International Commission on Jurists）については <http://www.icj.org/> 参照。

などに途上国市民の意見を反映させようとしている第三世界ネットワーク (Third World Network) などの国際 NGO が存在しているが、こうした団体の資金源は、しばしば先進国の助成財団であり、その活動も欧米における地球市民的アイデンティティの発達と無関係ではない。

## 2.2 国際関係の制度化と地球市民アイデンティティ

冒頭に述べたように、国境を越えた他者への共感が生まれるだけでは「グローバル社会という政治的共同体への帰属意識」(地球市民アイデンティティ)につながらない。地球市民アイデンティティがなければ、狭い意味での国民の利益と地球的の利益が対立した場合でも、地球的な利益を優先できるような意識を生みだしにくく、地球規模の問題を解決するために有効に機能する公正な制度の形成(すなわちグローバル社会の統合)にもつながりにくいだろう。

第1章で論じたように、とりあえず、国境を越えた相互関係の深化が、軍事、貿易、金融など様々な面での摩擦や紛争の危険を生み出し、その回避のための国際的な制度を生みだしてきたことは間違いない。国際連合は第二次世界大戦のような戦争を繰り返したくないという意思から生み出された。国連の創設は、国家の軍事力が増大し、相互に甚大な損害を与えうるようになった中で、紛争解決のための制度を作る試みであった。同様に、国際通貨基金や世界銀行、貿易と関税に関する一般協定(GATT、後のWTO)などの貿易・金融レジームは、第一次世界大戦後の経済のブロック化がもたらした災厄を繰り返さないことを主要な目的として設置された<sup>182</sup>。すでに述べたように、こうした制度は必ずしも世界的な共通利益を追求するためだけに生みだされたわけではない。むしろ、個々の国の利益追求の結果生み出されたと考える人も多い<sup>183</sup>。国益を代表して行動する国家代表の交渉により生まれた制度である以上、これは自然なことである。

だが、国益との対立が少ない領域においては、地球市民的な理念を直接反映した制度作りが進められた場合がある。とりわけ人道問題、人権問題などに関わる国連組織の形成にあたっては、地球市民的なアイデンティティに支えられた運動体や個人が大きな役割を果たしてきた。古くは、スイスのビジネスマン、アンリ・デュナンの働きかけにより1863年に作られた国際赤十字委員会がある

---

<sup>182</sup> 冷戦に入るに従い、世界銀行や国際通貨基金は西側の自由主義圏の経済発展を強化することが主要な目的とされるようになっていった。とりわけ開発金融機関である世界銀行を各国が支援した理由の一つには、貧困解決を行い共産主義勢力の拡がりを押さえるという目的があった。

<sup>183</sup> 例えば、Keohane 1984 (邦訳：コヘイン 1998)。

<sup>184</sup>。最近の例では、1993年の国連人権高等弁務官職の設置決定についても、アムネスティ・インターナショナルなどの人権NGOが大きな役割を果たした。

理由は何であれ国境を越えた制度が生み出されるということは、地球市民アイデンティティを生み出したり強化する方向にも働いている。こうした機関や制度は、国境を越えて人々に共通の議題を提供し、地球的市民的なアイデンティティを持つ人々の意見が報道される機会も生み出し、グローバルな公共圏を生み出す（グローバル公共圏概念については第4章で詳しく扱う）。たとえば1990年代から盛んに行われた国連の人道問題会議（1992年の国連環境開発会議、1993年の国連世界人権会議、1994年の世界人権会議など）では、会議に参加したNGOが多くの報道機関の注目を集めた。国際機関が触媒となり、国境を超えて共通の課題に取り組む人々のネットワークを生み出し、それが共通の価値観や問題意識を持つ「認識共同体」として機能することもある<sup>185</sup>。地球温暖化問題に取り組むために作られた「気候変動に関する政府間パネル」などはこうした働きをした。

逆にこうした国際的な機関に反対する人々の連帯によって、地球市民アイデンティティが生み出される場合もある。第5章で詳しく検討する世界銀行の改革運動はこうした例であろう。世界銀行は、1980年代からは貧困撲滅を旗印とし、巨額の融資を発展途上国に行ってきた。融資対象の大規模プロジェクトは、現実には環境や社会基盤を破壊し、地元の住民組織、支援団体、ワシントンや世界各地の環境団体のネットワークにより問題とされるようになる。世界銀行の維持を求める米国政府は、こうした反世銀運動に対応するため、彼らの要求に部分的に応えていった。その結果、世界銀行の環境ガイドラインの整備や、その審査のための機関（査閲パネル）の設置、情報公開政策なども生まれていく<sup>186</sup>。このキャンペーンの過程では、議会での公聴会やマスコミにおける報道が行われ、地球市民アイデンティティに基づく言説の正統性が確立されていった。

次節では国連の人権活動の発展過程を例として、地球市民アイデンティティに根ざした主張が、どのように国際的な制度に影響を与えたのか、またそうした制度の存在がアイデンティティにどのように影響したのかを詳しく見てみよう。

---

<sup>184</sup> Chatfield 1997, esp. p. 22 参照。

<sup>185</sup> Haas 1992 参照。

<sup>186</sup> Udall 1997, Fox and Brown 1998a, 鷲見 1994, 拙稿 1998, Alfredsson and Ring 2001、松本 2003 参照。

### 3 レジームと地球市民アイデンティティの相互作用・国連人権レジームを例として

#### 3.1 国連人権レジームの発展

第二次世界大戦中は、人権は連合側のスローガンとして盛んに使われていた。例えば、1942年の連合共同宣言は、「他国のみならず自国における人権と正義の保持のためには、敵に完全に勝利することが不可欠である」と述べている。多くの植民地（すなわちあからさまな不正義）を内に抱えた当時の連合国が、戦争状態に入らなければ「他国・・における人権と正義」の確立に一致して取り組んだかどうかきわめて疑わしく、この言葉が国民動員のためのイデオロギーとして選ばれたことは間違いない。しかし、侵略国たるナチスドイツや日本の国内外の人権侵害の事実は、国際秩序と国内の深刻な人権侵害との関連についての認識を連合にもたらした。このことが一つの背景となって、国連の目的として人権が取り上げられ、戦後秩序の構想に国際的な人権保障が組み込まれることになった。

もっとも人権が国連憲章に組み込まれる過程は単純ではなかった。イギリス、ソ連は人権保障を国連の目的に組み込むことに反対しており、米国もさほど積極的ではなかった。こうした国を動かし、人権を国連憲章に組み込ませることとなったのは、サンフランシスコの国連憲章起草会議に参加していたラテンアメリカの中小国と米国の NGO（とりわけプロテスタントの全米教会連盟やユダヤ系の組織）である<sup>187</sup>。NGO は政府代表団との会合の中で、国連憲章の中で人権を国連の目的と位置づけなければ、国連への加盟の支持を行わないと宣告し、圧力をかけた<sup>188</sup>。これを受けて米国は積極的に他国に働きかけを行い、最終的に国連憲章では、「人権の保障に向けての国際協力を促進」することが国連の目的として規定され（国連憲章第1条3項）、さらに社会経済理事会の下に人権委員会を設置することも規定された。

このように国連の中で人権が活動目的として位置づけられたこと、人権をもっぱら取り扱う機関が設置されたことは、その後の国連の人権分野での活動を方向づけた。さらに、国連の人権活動には、NGO が関与できる仕組みも準備されていた。サンフランシスコの国連憲章起草会議で、国連経済社会理事会と NGO が正式の関係を取り結ぶ仕組みが、やはり NGO の提案により国連憲章の中で規

<sup>187</sup> 阿部・今井 1996、13-14 頁参照。また、Korey 1998, Gaer 1996 も参照。

<sup>188</sup> Korey 1998, p. 37。

定されることになったのである。NGO は、この手続きを活用して人権関係の国連の会議に参加し、オブザーバーとしての発言や資料提出を行った。こうした NGO の影響力もあって、国連では世界人権宣言（1948 年採択）、人種差別撤廃条約（1961 年採択）、国際人権規約（1966 年採択）など多くの人権宣言・条約等が起草・採択されていった<sup>189</sup>。

国連人権委員会のもう一つの重要な業務に、人権基準の実現の監視がある。これは 1960 年代に南アフリカのアパルトヘイト問題に関する国際的な（とりわけアフリカの新興独立諸国の）関心の高まりをきっかけとして、国連の中で取り組みが始まった。具体的には、経済社会理事会の決議により「重大・大規模な人権侵害」についての調査を行う権限が人権委員会に付与されたのである（通称 1235 手続き）。当初は南アフリカのアパルトヘイトにのみ関心が払われ、他の深刻な人権問題については関係政府の反対が強く取り組みは進まなかった。だが、中東イスラエル占領地域に関する特別専門委員会の設置をはじめとして、次第にチリ、赤道ギニア、エルサルバドルなど他のいくつかの国についても特別の委員会や代表団が設置されることとなっていった。ただし、これらは政治的な影響力の無い国々についてのみ行われたことであり、国連の人権活動が客観的に機能したとは言えない。

1980 年代前半からは、「非自発的失踪に関する作業部会」の設置を皮切りに人権侵害の形態別の調査が行われるようになる。この形式の活動では、特定の形態の人権侵害であるならば、どのような国のものであれ取り上げることができた。国連の人権問題に関する調査が、より客観的なものとなったという意味でこの制度の意義は大きく、「革命的」でさえあった<sup>190</sup>。「失踪作業部会」は、単に調査を行うだけではなく、人権侵害が推定できる事例について緊急に懸念を表明する仕組みを設け、人権侵害の予防にも貢献するようになった。この過程では、アムネスティ・インターナショナル、国際法律家協会、国際人権連盟などの国際人権 NGO が行った調査活動とキャンペーンは大きな役割を果たしている。

1993 年には、同年開催された国連世界人権会議の採択した行動計画を受けて、国連人権高等弁務官職の設置が決まっている。これにより、国連事務局の中での人権担当部門の政治的な重みが増すことになった。1997 年には、国連改革計画の中で人権は、平和と安全保障、経済・社会問題、開発協力、人道問題の全てに関わる国連の中核業務として位置づけられている<sup>191</sup>。

---

<sup>189</sup> MacDermot 1991。

<sup>190</sup> 今井・阿部 1996、159-167 頁、Korey 1998, p. 252。

<sup>191</sup> UN Doc. 1997, paras. 78-9 参照。

### 3.2 人権 NGO の影響力と地球市民的なアイデンティティ

この過程で、地球市民的なアイデンティティを持つ人々はどのような役割を果たしたのだろうか。まず、国連憲章に人権が組み込まれた過程では、米国の一部の NGO の地球市民的な意識が影響を与えている。このとき国連が人権について取り組んでいくべきであるという考えを、広範な米国市民が強く持っていたわけではない。米国市民は伝統的に国際社会への関与に無関心であり、第一次世界大戦後、ウィルソン政権下の米国が国際連盟に参加できなかったのも議会の反対があったからであった。戦後の国際秩序を生み出すことを期待する米国政府が、国連への自国の市民の消極性を恐れたからこそ、政府代表団に NGO を顧問として参加させるという初めての試みを採用したとも考えられる。

米国議会の権限の大きさも重要な要素である。米国では、議会が外交においても大きな役割を果たしており、その承認が得られなければ国際機関には加盟できないだけでなく、個別の資金の拠出もできない。国連によって戦後の国際秩序を生みだし、自国の安全保障に役立てようとした米国政府に対して、地球市民アイデンティティを持つ NGO は公共圏を通じて米国市民に対し影響力を発揮できることを利用し、政府に圧力を加えて目的を達成したと言えよう。

その後、冷戦が深刻化するにもかかわらず、国連の中で人権基準作りが進行した背景には、冷戦の中で自己の正統性を主張しようとする両陣営の勢力争いがあったと見ることもできるだろう。例えば世界人権宣言を基礎に拘束力のある条約として生み出された人権規約については、ソ連は労働権や経済的・社会的権利などの面で主導権を持とうとしており、一方西側諸国は自由権を強く推進していた<sup>192</sup>。NGO は、世界人権宣言や国際人権規約起草の過程に専門家として関与し、監視を続けたが、NGO がこの過程の推進者であったとまでは言えない。その後の国連の人権活動の拡大の過程においても、やはり各国の政府の意図が強く働くことが多かった。1960年代に相次いで独立したアフリカ諸国は、アパルトヘイト廃絶を求める国際的な圧力を生み出すために国連の人権活動を活用する。しかし、この時も、人権 NGO がアフリカの他の国の人権問題を扱うことは困難であり、そのような試みをした NGO に対しては強い批判がされている<sup>193</sup>。人権 NGO の行動は政府が許容する範囲でしか認められていなかったのである。

<sup>192</sup> Mower 1985, esp. pp. 36-39 参照。

<sup>193</sup> Korey 1998, pp. 68-69 参照。



しかし、次第に NGO の政治的な影響力は増していく。1970 年代後半に始まる課題別の調査は NGO が原動力となって推進し、制度化を進めたという側面が強い。人権条約の起草においても人権 NGO の役割は大きくなっていく。この背景には、人権 NGO の活動に対する広範な市民の支持が明らかになってきたということがある。そのことをよく示したのがアムネスティ・インターナショナル (Amnesty International、以下アムネスティと略) である。1961 年に設立されたアムネスティは、人権専門家や情報源としてだけではなく、地球市民アイデンティティを持つ人々が各国に存在しているということをはっきり示したという点でも大きな意味を持つ。

そもそも、初期の国連の人権活動に参加してきた NGO は、宗教的な団体か弁護士団体の団体が主だった。国連憲章起草や世界人権宣言起草に関与していたのは、キリスト教系やユダヤ教系の NGO が中心で、当時は、人権を専門的に扱う NGO は少なかった。専門的な人権 NGO として注目を集め始めたのは、1952 年に設立された国際法律家協会 (International Commission on Jurists)、1961 年に設立されたアムネスティなどが中心である。国際法律家協会は元アイルランド外相のニアル・マクダーモットを事務局長とし、政府高官との人脈と弁護士らの正確な調査により影響力を発揮したが、団体自体が幅広い市民に直接支えられていたわけではなかった。

他方、アムネスティは、人権に特化する NGO の中で、広範な支持母体を持つという意味では際だっている。アムネスティは設立時より「思想・信条・皮膚の色」などのみを理由に投獄された囚人（「良心の囚人」）を釈放するということを主目的とし、世界各地に支部・会員組織を設けて活動してきた。政治的な団体であるとの批判を避けるためにも自国の人権問題は扱わないという「自国条項」を定め、各グループは他の国の人権問題だけを扱うというトランスナショナルな運動形態をとっていた点も特徴的だ。地域グループのメンバーによる「手紙書き」を中心とする活動のしやすさと、ロンドンに置かれた数百名の職員を抱える事務局の確かな情報収集機能により、組織と活動は急速に拡大し、現在では世界 140 カ国・地域に合計百万人以上の会員を擁するまでに至っている。

アムネスティは、国連による拷問禁止条約、国際人権規約死刑廃止議定書の採択にも大きな影響力を行使した。その活動は、国際的にも高く評価され 1977 年にはノーベル平和賞を受賞している。アムネスティの組織は欧米に偏りがちで、アジアやその他の発展途上国では十分な支持者を獲得していないなどの問題もある。しかし、アムネスティの運動には、国境を越えて人権を保障するこ

とに多くの人に関心を持っていることをはっきりと示したという意味で、大きな意義があった。

また、アムネスティの運動は、国際的な制度形成が地球市民アイデンティティの形成を支えるという例でもある。実は、アムネスティの市民への訴求力の中心は、個別具体的な人権状況を緻密に伝え、1人の人間としての共感を生み出すという手法にあり、国際的な制度の存在に強く依存しているわけではない。だが国際基準の存在がアムネスティの正統性と有効性を高め、その活動への支持を生みだしているのは間違いない。アムネスティは、キャンペーンを行う際には必ず国際的な人権基準を引用し、自らの運動の正統性の補強を行う。具体的な問題を伝えることにより、直感的な訴求力を得ると同時に、国際的な人権基準を用いることにより、国境を越えた責任を訴え、市民の行動を呼びかける形をとる。国際的な人権基準の存在がもたらす国際交渉の場に置ける説得力が運動の有効性の基盤となっているため、その意義を積極的に国内に伝える努力も行っている。国際事務局は、人権規約を広報するビデオなどの教材制作を行い、アムネスティの日本支部でも「世界人権宣言」を日常語に「翻訳」するキャンペーンを行った<sup>194</sup>。

このように、国連の人権活動は、地球市民アイデンティティを持つ人々の影響を強く受けてきた。確かに当初は、その影響力は限られており、NGOの役割は専門家としての知識や見識を提供する程度であった。しかし、こうした団体への支持が各国の国内で明らかになるにつれ、その政治的な影響力も高まっていく。この結果、NGOは国連の人権活動の拡大に大きな役割を果たすようになっていった。他方、国連における基準設定の進展は、これらの団体の正統性と有効性を高め、それが支持者の拡大につながっている。国連人権活動の事例は、人権に関する国際関係の制度化が、地球市民アイデンティティの発展との相互作用の中で進んできた状況をよく示している。

#### 4 おわりに・・・地球市民アイデンティティは生まれるのか

民主化が進行し、人権の制度的な受容が進むことによって、多様なアイデンティティを持つ人々が行動しやすい環境ができた。人権や民主主義の理念が高い正統性を獲得しつつある国もある。国際関係においても、人権概念の正統性は高まりつつある。冷戦の終了とともに国際関係の場で人権概念を党派的に用

---

<sup>194</sup> アムネスティ・インターナショナル日本支部 1993 参照。

いる傾向は減少し、その正統性も次第に高まりつつある。1993年の世界人権会議ではいくつかの国によりアジア的人権論と称される主張がされたが、自国の体制の防御のための議論という側面が強く、国際的な対立軸となっているわけではない<sup>195</sup>。このような環境の中で国連事務総長が1998年に示した国連改革計画では、平和・安全保障、経済・社会、開発協力、人道などの中核業務全てに、人権活動を組み込んでいく人権の主流化の方針を示した<sup>196</sup>。とりわけ平和構築や国際協力の場で、人権の視点を組み込む努力がされている<sup>197</sup>。カナダやヨーロッパの政府、国際協力機関においては、「人権(権利)に基づく開発アプローチ (Human Rights Based Approach to DevelopmentもしくはRights Based Approach to Development)」が明示的に採用されつつある<sup>198</sup>。国際協力に「権利所持者」と「責務の担い手」という視点を導入する人権アプローチは、国境を越えた責務の理解・受容につながる可能性を持つ<sup>199</sup>。このように国際的な制度形成の進行とともに人権の正統性の受容が深まることにより、地球市民アイデンティティを持つ人々が活躍できる場も増加する。

本章では、人権や民主主義概念の拡がりや国連人権レジームの関連に焦点を当てたが、冒頭に述べたように、地球市民アイデンティティ形成のきっかけとなる要素は他にもいくつもある。世界規模の安全保障の課題、地球的な環境問題、貧困・天災の報道などである。こうした課題を契機に、相互関係の認識、非抑圧者への共感を獲得した人々は、グローバル社会全体に関わる政治的責任の認識に至る。民主主義国家においては、主権者たる私たち一人一人は、国家政策を通じて地球規模の公共性の担い手となるからである。

事実、第二次世界大戦後の国際機関や国際 NGO の爆発的な増加に伴い、地球市民アイデンティティに基づき活動する NGO の影響力は増大しつつある。国連の人権活動の発展、オゾン層保護、対人地雷廃絶<sup>200</sup>、重債務国の債務帳消し<sup>201</sup>、世界銀行の改革<sup>202</sup>など、NGO が公正なグローバル・ガバナンスの発展にむけて大きな役割を果たした例は少なくない。だが、このような団体の影響力は、経

---

<sup>195</sup> 拙稿 2001。

<sup>196</sup> UN Doc.,A/51/950, pp. 78-79。

<sup>197</sup> ユニセフは自らの活動の根拠として子供の権利条約を採用している。FAO などの機関においても人権についての議論が高まっている。

<sup>198</sup> Anna Uggla 2003, DFID 2000, Government of Sweden 2003, Piron 2003, 2004。

<sup>199</sup> こうした視点は権利に根ざしたアプローチを採用した NGO の中で議論され始めている。英国オックスファムカンボジア運営責任者 Mike Bird 氏への筆者によるインタビュー (2004年8月) および Intrac 上級研究者オリバー・ブラックウェル氏への筆者によるインタビュー (2004年11月)。

<sup>200</sup> 神保 1997, Price 1998, Cameron, Lawson, and Tomlin 1998 参照。

<sup>201</sup> 北沢 2000, Donnelly 2000, Pettifor 2000 参照。

<sup>202</sup> Fox and Brown 1998a, pp.1-47 参照。

済的利益や短期的な安全保障などの狭い意味での国益と深刻な衝突がない領域に限られていることも否定できない。

21世紀の最大の環境問題である地球温暖化については、気候変動枠組み条約やその実施のための京都議定書（1997年採択）が作られた。しかし、米国のブッシュ政権は、クリントン政権が承認した京都議定書への参加を拒否している。米国の環境団体は、この決定を強く批判しているが、政府の行動に影響を与えることはできていない。人権・人道法の分野では、深刻な戦争犯罪を裁くための国際的な裁判所が2003年に設置されている。しかし、これまた米国は参加を拒否している。国家のために命をかけた自国の軍人が裁かれる可能性がある条約に参加できない、というのがその理由である。このように「国益」を優先するのは、米国だけではもちろんない。人権条約の中でも、国民の利益と衝突する可能性が高い「外国人労働者の人権条約」については、批准した国はもっぱら外国人労働者の送り出し国であり、受け入れ国はまったく批准していない。途上国の貧困解決のためには資金援助が必要であるということは国際的には何度も確認されているが、現実には先進国国内への支出が優先され、政府開発援助の金額はむしろ減少する傾向を示してきた。2001年の同時多発テロ以降この傾向は逆転し、日本などの一部の国を除いて増加を見せるようになったが、これは自国の安全保障と途上国の貧困問題の連関が強く認識されたからであり、やはり自国の利益との関連において行われている。民主政の下では、究極的には国益も各国の国民が定義するが、現状では「人類共通の利益」は各国の国益の中に十分に組み込まれていないのである。

地域統合が進むヨーロッパでは、ヨーロッパ議会を作ることにより「ヨーロッパ市民」という共同体意識を生み出そうと試みている。しかし、現状ではヨーロッパ市民という意識はまだ強くはない<sup>203</sup>。議会の決定権限が限られており、議会が十分に「欧州レベルの公共性」を代表したり、マス・メディアの言説に影響したりする力を持っていないからである。様々な国際条約からなる主権国家システムのレジームは、はるかに市民から遠く、「地球市民」が人類益のための代表を選出する仕組みはない。レジーム形成においては、大国の利益が色濃く反映され、公共性が十分に反映されず、その実施における客観性にも乏しい。仮に、その過程にNGOが参加することにより、ある程度「人類益」を推進する制度ができたとしても、各国の市民に国民の権限が国際機関に奪われる「民主主義の赤字」として理解されれば、その正統性が認められないことになりかねない。

<sup>203</sup>

林 2002 参照。

現時点では、地球市民アイデンティティだけに基づいて国際的な制度を生み出すことは困難のようである。むしろ、何らかの理由で国際的な制度を必要としている国家代表が、国内での承認を必要としている場合や、国家間の対立が存在しているため調停原理が必要となっている場合に限って、地球市民アイデンティティを持つ NGO が一定の影響力を発揮してきた。各地で民主化が進展し、各国国内での国民統合が深まれば、「民主主義の赤字」に対する反発がますます高まる可能性もある。人権、民主主義の受容は、地球市民アイデンティティの形成を可能とする社会空間を作ったとしても、それが自動的に地球市民を生み出すわけではない。

しかし、「民主主義の赤字」に対する反発は、国際的な意思決定過程への参加を求める声につながる可能性もある。そのことをよく示したのが 1999 年のシアトルにおける WTO 交渉への多様な市民の反対表明であった。参加の要求を国際機関が受け止め、「地球全体の利益」に関する議論に人々を巻き込んでいったならば、地球市民としてのアイデンティティが強化されていく可能性もある。各国の国内での人権や民主主義の制度的確立と理念としての受容が進み、外交や国際機関・レジームにおける民主的な討議の手続きの実現が同時に進行していくことにより、地球市民アイデンティティが発展し、グローバル討議民主主義が実現していくという展望は、かすかながら見えつつあるだろう。

## 第4章 グローバル公共圏の展望

### はじめに・・・グローバル政治的公共圏の役割

グローバル化にともなう相互関係の認識、メディアの発達や人の移動による国境を越えた共感、レジーム形成の中で生まれてきた地球市民アイデンティティ。こうした社会変化が、合理的利己主義だけでは説明できない要素を主権国家システムにもたらしてきたことは間違いない。

1972年の国連人間環境会議以来、国連開催の世界会議では、並行してNGOの会議が開かれることが慣行として確立した。主要国においては、NGOを政府代表団に加えることも慣行化しつつある。会議の傍聴や発言などを通じた宣言・行動計画作成過程へのNGOの参加も次第に認められるようになってきた。こうした会議の宣言は法的拘束力を生まないが、メディアや市民社会諸組織の関心を集め、盛んなコミュニケーションを生み出すグローバル公共圏の核として機能する。これは、地球的な問題の定義や具体的なレジームのあり方についての議題設定や議論の枠組み設定（フレーミング）に貢献してきた<sup>204</sup>。条約に基礎付けられた拘束力を持つレジームの形成過程における公共圏の役割も大きくなりつつある<sup>205</sup>。拷問禁止条約の形成過程ではアムネスティ・インターナショナルが大きな役割を果たし、子ども権利条約については、セーブザチルドレンなどの子どもの権利に関わるNGOが起草に参加している<sup>206</sup>。地球環境諸条約の交渉過程は、地球の友、グリーンピースなどをはじめとする環境NGOの厳しい監視の対象であり、参加の場である。システム媒介統合を強化する動きに対する抵抗力として、このような公共圏と地球市民アイデンティティが機能する場合も多い。OECDにおいて進められていた多国間投資協定（MAI）の作成を事実上停止に追いやったのは、このような動きであった。

地球市民アイデンティティに基づく主張が、様々なコミュニケーションの場で伝えられ、影響力を発揮していくことによって生まれたこうした変化は、グローバル討議民主主義の実現を示しているようにも見える。しかし、本当にそう考えていいのだろうか。本章では、グローバル討議民主主義にとって規範的

<sup>204</sup> 馬橋 1999、特に4章参照。

<sup>205</sup> NGO と国際人権基準についての文献は多い。Korey1998、Connors1996、阿部・今井1996 など参照。地球環境とNGOの役割については、毛利1999、Lipschutz and Mayer1996 など参照。

<sup>206</sup> Longford 1996 参照。

にもっとも重要な概念であるグローバル公共圏について整理し、こうした動きの規範的な意義を探る。

まず、第2章で詳しく論じた公共圏概念を、ハーバーマスの議論に基づきについて簡単に整理しよう。

自己の利益を追求しようとするのは、どのような社会においても見られる。ただ近代社会は、国家の中で特定の集団が権力を独占することを防ぐための原則と制度を生み出してきた。民主主義、法の支配、人権などの制度がそれである。そして、このような仕組みを生み出し、維持する中で重要な役割を果たしているのが、公共圏と呼ばれる社会空間の存在であるとハーバーマスは見る<sup>207</sup>。

ハーバーマスは、公共圏を「説得を目的とした了解指向のコミュニケーション」が自由に行われる場として理解する。これは実際に対面しコミュニケーションを行う場を抽象化したものとして理解され、現代社会では議会・マスコミ、組織内の討議など相互に関連するコミュニケーションの場の中に見いだされる<sup>208</sup>。ここでは、(1)主張が参加者全員にとって妥当性を持つかどうかの検証が行われ、(2)対話を通じた相互承認により連帯が強化される。法的・政治的課題について意見を形成するためのコミュニケーションの場が公共圏（この場合は「政治的公共圏」と呼ぶことができる）として機能し、生み出された意見・意思が立法につながれば、より妥当性の高い法規範に基づく社会制度が構築されることになる。このような政治的公共圏は、あくまで理念型であり、そのままの形では存在しない。だが、西洋近代においては、このような性格をまがりなりにも備えたコミュニケーションの場が都市社会で現実に生み出されたことにより、基本権の確立が進みえたとしてハーバーマスは主張している<sup>209</sup>。

政治的公共圏の機能は、欧米に限らず現代の多くの社会が取り入れられている基本的な制度（人権保障、法の支配、代表民主政）の前提となっている。事実、こうした制度を導入した国においては、公共性の高い問題について「国民的議論」が行われることが通常は期待される。とりわけ議会は、制度的に権限を与えられた政治的公共圏（制度的公共圏）として重要な役割を果たすよう求められる。また自発的な結社からなる市民社会組織には、多様な意見を示すことが期待される。このようなコミュニケーションの場が政治的公共圏として機能しているかどうか、事実上、社会が正しく統治されているかどうかを判定するための規範的な基準の一部となっている。

---

<sup>207</sup> Habermas 1990（邦訳：ハーバーマス 1994）。

<sup>208</sup> Habermas 1998b, p. 360 参照。

<sup>209</sup> ハーバーマス 1987、39 頁参照。

国際関係においても「政治的公共圏」の機能を期待する人は少なくない。トランスナショナル公共圏もしくはコスモポリタン公共圏という概念を用いて、現在の国際社会のあり方の変化を理解しようと試みる研究はいくつかなされている<sup>210</sup>。また、人権条約、対人地雷禁止条約や地球環境関連の諸条約など人間の安全保障にかかわる規範が国際法化してきた背景に、NGO（非政府組織）・専門家の関与や、マス・メディアや高度情報技術などによるコミュニケーションの場の働きがあったことを指摘する研究は多い。NGOを「世界の良心」<sup>211</sup>と呼ぶピーター・ウィレッツ（Peter Willetts）などのように地球市民アイデンティティに基づく立場をとる論者は、このような動きを肯定的に評価するが、これは暗黙のうちに公共圏としての機能を期待しているためであると考えられることもできる<sup>212</sup>。

第2章で展開したグローバル討議民主主義は、このようにある程度共有されている規範的前提を、ハーバーマスの討議理論に基づき言語化し論理的に再構成したものである。再構成することにより、グローバル社会における公共圏や市民社会組織の役割をより正確に理解し、批判的な検証を行うことが可能となる。既に論じたように公共圏の規範的な意義は、一つの政治共同体としてのアイデンティティや、政治共同体の合意である法の存在と関わっているが、こうした社会的・制度的な前提条件がグローバル社会では大きく異なる。グローバル社会においては、国内では前提とされている政治共同体としてのアイデンティティは弱く、法を「合意」として正当化する手続き（例えば代表民主政など）の形態も異なる。このようなグローバル社会において、公共圏はどのような役割を果たしているのだろうか。本章では、まずグローバル討議民主主義の立場から地球的な政治的公共圏（以下、グローバル公共圏と呼ぶ）に期待される機能の整理を行い、分析の視座を示す。次に、現代社会において公共圏の基礎的構造を提供し、個人と非制度的・制度的公共圏とのつながりをうみだしているマス・メディアがグローバル公共圏の形成において果たす役割を検討する。その後、多国間交渉の場とそれを取り巻くメディア・NGOがおりなすコミュニケーションのネットワークを取り上げ、この二つの公共圏としての性格を検証する。なお、グローバルな性格を持つ公共圏の中には、国際交流を目的とした市民社会組織内部のコミュニケーションなどのように主としてアイデンティティ形成などの文化的な機能を果たすものもある。こうした公共圏の役割も重要だ

---

<sup>210</sup> 例えば Bohman 1997, Köhler 1998, Guirdry 2000 など参照。

<sup>211</sup> Willetts 1996 参照。

<sup>212</sup> 国際的交渉の場への NGO 活動を肯定的に評価する研究は多い。馬場 1983、Smith, Chatfield, and Pagnucco 1997, Weiss and Leongordenker 1996。



が、本稿ではグローバルな政治的秩序の形成に焦点をあてているため、政治的・法的課題に関わる公共圏を対象に論じる。

## 1 地球的な政治的公共圏への期待・・グローバル討議民主主義の立場から

### 1.1 政治的公共圏としてのグローバル公共圏

国境を越えた社会関係を公共圏概念を用いて分析する試みは、何人かの論者によりされている。例えばギドリー (John A. Guidry) らは、トランスナショナル公共圏という概念を用いている<sup>213</sup>。ここでトランスナショナル公共圏とは、「トランスナショナルな組織体 (組織や企業) の構成員および距離の離れた地域に住む住民が討議を行い、その消費が国境を越える空間」であり、さまざまな集団的な行動や社会運動が相互に影響を与える場を提供するものとされる<sup>214</sup>。筆者と同じく公共圏の政治的な役割により強い関心を払うマーチン・ケラー (Martin Köhler) は、トランスナショナル公共圏という概念を「グローバルな政治が組み込まれたもの」として理解すべきとし、現状では生まれることはできないとする。むしろ世界市民的 (コスモポリタン) な志向を持つ公共圏が、グローバル化の影響を受け、主として国家レベルに生まれつつあると考える<sup>215</sup>。同様に、各国の公共圏のなかにコスモポリタン公共圏が生まれるとする論者にジェームズ・ボーマン (James Bohman) がいる。ボーマンはカントが『永遠平和のために』で展開した構想を「コスモポリタン公共圏」の生成と関連づける論文を書いており、そこで「コスモポリタン公共圏は各国の公共圏の中に生まれるもの」<sup>216</sup>として理解する。花田は、「政治的なるもの」の発生現場としての公共圏に注目しつつ、「アソシエーションやグラスルーツが運動する自律したローカルな場 (生活世界の現場) にこそ規範は宿る」とする。花田は「政治的に機能するローカルな公共圏のグローバルな併存状態」が生まれ、それらがグローバルなネットワークを構成している状態をグローバルな公共圏と理解している<sup>217</sup>。メディア論の立場から公共圏について考察を行っているイングリッド・

---

<sup>213</sup> Guidry, Kennedy, and Zald 2000a, 参照。

<sup>214</sup> Guidry, Kennedy, and Zald 2000b, esp. pp. 6-7 参照。

<sup>215</sup> Köhler 1998, esp. pp. 232-233 参照。

<sup>216</sup> James Bohman 1997 参照。

<sup>217</sup> 花田 1992。

ヴォルクマー (Ingrid Volkmer) は、グローバル公共圏をグローバルなマス・メディアが相互に影響しあう場としてとらえている<sup>218</sup>。

ギドリーのトランスナショナル公共圏概念は、政治的公共圏のみならずアイデンティティ形成などの文化的な機能を果たす広義の公共圏をも含めた概念として考えることができる。花田も「生活世界の現場」の規範形成機能を重視するという意味では、公共圏の文化的な機能を重視しているといえる。確かに、このような公共圏の文化再生産機能は、市民社会組織の連携や各国の公共圏に「世界市民的な志向」を付け加える基盤としての公共圏を考える上で重要であろう。だが、前章で論じたようにグローバルな公共圏の前提である地球市民アイデンティティの発展は、政治的な意思決定や制度化のグローバルなレベルでの進展とも深く関わる。こうした制度や政治的意思決定の範囲が、公共圏で何が論じられるかを決定づけるからである。このため、政治的公共圏の機能とグローバルな政治過程の役割を考察しなければ広義の公共圏の変化も読み取れない。このような考え方から、本論では主としてグローバルな政治的公共圏を議論の対象にする。

ケラーは、そもそも政治的公共圏を主として念頭に置きながら論じている。このため、政治過程と公共圏の関係が明確な各国の公共圏に注目し、グローバルな公共圏の存在には否定的な立場をとる。確かに、後述するように選挙制度、情報公開などにより根拠を挙げながら説明する責任 (アカウンタビリティ) を与えられた議会が中心にある国内の政治的公共圏と、あくまで国内の社会に対して説明責任を持つ政府代表からなる国際社会は異なる。しかし、国内の公共圏も初めから理想的な形で生まれたわけではなく、さまざまな思惑や利害関係の対立・妥協の結果に、コミュニケーション合理性の潜在力が少しずつ反映されるという形で進んできた<sup>219</sup>。グローバル公共圏も現在発展の過程にあるのかもしれない。その変化を検証するためには、とりあえず理念型としてグローバル公共圏をモデル化し、現実との乖離の程度を測る視点が必要となるだろう。

本章では、このためにまずグローバル公共圏に求められる機能をグローバル討議民主主義の立場から整理し、それがどの程度実現されているのかを評価するための分析視角を整理する。その後、現実存在する公共圏の働きを評価する。

---

<sup>218</sup> Volkmer 1999。

<sup>219</sup> ハーバーマス 1994。

## 1.2 グローバル公共圏の果たすべき機能・・グローバル討議民主主義の立場から

現在、国境を越えたコミュニケーションは、マス・メディアによる報道、国家代表の交渉、専門家内部の討議などさまざまな形をとる。こうしたコミュニケーションのネットワークの総体をギドリーのようには公共圏として認識することは可能である。しかし本章で重要なのは、これらがどのような条件を満たしたときにグローバル社会において公正な意思決定を可能とするような政治的公共圏として機能するかどうかである。本章では、このような政治的公共圏を「グローバル公共圏」と呼ぶ。

グローバル討議民主主義の立場からは、グローバル公共圏にはまず次の二つの機能が期待される。すなわち(1)人類全体の利益を中心に考える地球市民アイデンティティに基づく「公共性」に照らして妥当性が検証されること(普遍的妥当性の検証)、(2)当事者がコミュニケーションに参加することにより社会的な絆が強化されること(地球市民アイデンティティの強化)である。(1)については、実際に行われている討議の中で、何が妥当性の根拠とされているのか、その批判的検証が十分になされているのかを分析することによって観察できる。もちろん「人類益」など普遍的な立場でなされる主張が、常に普遍的な妥当性を持つとは限らないが、そうした主張は普遍的な視点から妥当性を主張すべきであることを前提としているので、妥当性を立証できなかつた場合には説得力を失う。このため普遍的妥当性の立証が求められる場では、そうした主張が生まれやすいと考えられる。(2)については、コミュニケーションの場にどのような行為体が発話者・聞き手として含まれ、それが地球市民アイデンティティの形成・強化につながっているのかを分析することにより検証できる。なお、現実には全ての人類が直接コミュニケーションの場に参加することは、もちろん不可能である。これは国内の社会でも同様で、人々は自らが共感できる意見が公共の場で論じられることをマス・メディアを通じて知ることにより、コミュニケーションに疑似的に参加する。

グローバル討議民主主義の実現のためには、グローバル公共圏の政治的な役割についての社会的な認知も重要となる。普遍的な妥当性が高いと思われる意見がコミュニケーションの場で採用されること、およびそれが政治的な決定に繋がっていくことを「観客」が受け入れた時に、公共圏は公正さの共有を生み出し、社会統合につながる。なお、国内レベルでの公共圏のこのような機能は、通常立憲的秩序が社会的に受容にされることにより実現される。個々の法についての信頼が高くない場合も、憲法的に保障された法形成システムについての

信頼は高いことが多い<sup>220</sup>。グローバル公共圏が広範な参加のもとに普遍的妥当性の高い意見を生み出したとしても、意見を異にする人々が公共圏の規範的な役割を受け入れなければ、グローバル公共圏はグローバル社会の統合をもたらすことはできない。グローバル公共圏に対する社会的な認知がもたらすこの状況を(3)公共圏の正統性と呼ぶ。この検証は、公共圏における議論が生み出した意見を尊重することが、どの程度社会的に期待されているのかを観察することにより可能である。例えば、国連の会議へのNGOなどの市民社会組織の参加については、市民を代表するのは主権国家の代表のみという主権国家システムのルールにのっとった考え方で否定的にとらえる場合と、NGOの参加により多様な市民の意見が反映されることを評価して肯定的に考える場合がある。後者の考え方が広く受け入れられるようになった場合に、国連会議がグローバル公共圏としての正統性を備えることとなる。

上記の3条件を以後(1)普遍的妥当性の条件、(2)包含性の条件、(3)正統性の条件と呼ぶ。(1)、(2)によりコミュニケーションの場がどの程度「グローバル公共圏」としての性格を持つか読みとれよう。(3)によりグローバル公共圏の持つ社会統合の力を計ることができる<sup>221</sup>。

グローバル公共圏の発言者としては、国際機関、国家代表、各国の議会、専門家、市民社会組織、ジャーナリストが含まれ、聞き手としては課題ごとの当事者(課題によっては地球の全住民)が含まれるうる。コミュニケーションの場としては、国内の報道媒体、国際的な報道媒体、各国の議会、国際交渉の場、インターネット上のウェブサイトやメーリングリストなどのある程度は観察可能なものから、組織内部・組織間のコミュニケーションのように観察が困難なものまで含む。これらが全体として地球的な公共圏として機能しているかどうかを検証するためには、コミュニケーションのあり方を分析し、普遍的妥当性・包含性・正統性の条件をどの程度満たしているのかにより判定する必要がある。もちろん、現実には公共圏を評価することにはかなりの困難がつきまとう。しかし、この三つの条件に照らして検証すれば、明白な歪みや逸脱を見つけることは容易となり、変化を観察することも可能となるだろう。

### 1.3 グローバルな公共圏の諸形態

---

<sup>220</sup> ハーバーマス 2002a、48頁参照。

<sup>221</sup> なお、本論では政治的公共圏の役割に関心を絞っているが、公共圏には「生活世界の合理化」を促進するという文化的再生産の機能もある。コミュニケーション合理性に基づく議論を提示することにより、市民の判断の形式に影響を与える役割である。この機能に注目する場合は、(3)正統性のテストの重要度は相対的に小さくなるだろう。

普遍的妥当性、包含性、正統性をまがりなりにも備えたグローバルな公共圏はどのような形態のコミュニケーションの中に見いだすことができるのだろうか。国内では、議会が「制度的公共圏」として重要な働きを担う。ここには、国家全体の利益を反映した政策や法制度を生み出すことが期待されている。議会は議事録の公開、傍聴制度、参考人の意見陳述などの直接的な参加の仕組みや、選挙制度などの包含性を保障するための仕組みも有している。そこでの決定における（非制度的公共圏も含む）公共圏の役割は、正統性の源として評価されている。市民社会組織などの要求により作られてきた情報公開、意見書提出、公聴会などの諸制度は、非制度的公共圏で生み出される意見をより効果的に政治的な意思決定に反映させる仕組みでもあった。非制度的・制度的公共圏の機能は、しばしば憲法により担保され、その意義についての社会的受容は教育システムの中で促進される。もちろんこれらは理想的には機能しないが、非制度的公共圏の成熟とともに、深刻な逸脱は修正されていく傾向が見られる。公共圏が活発に機能している国内社会においては、メディア、市民社会組織などからなる非制度的な公共圏が活性化し、議会での議論が「公共性」に適っているのかどうか批判的に検証される。その結果が投票行動に反映されるようになれば、議員はその結果を無視できない。

制度的公共圏と非制度的公共圏の相互関係が制度化されている国内社会であっても、実際には個別の課題についてのコミュニケーションの密度はさまざまであり、議員など制度的公共圏の参加者および少数の関係者・関係団体のみが直接コミュニケーションに参加する場合から、マス・メディアにより集中的に報道されることにより、多くの市民・市民社会組織が直接・間接的にコミュニケーションに参加する場合まである。課題の持つ生活世界への潜在的な脅威のレベルを反映し、個別の課題について生まれる公共圏の包含性の規模が決まると考えることもできるだろう。もちろん、現実には公共圏の構造に存在する歪みのために、重要な課題についてなされる議論が十分な包含性を持たない場合や、政治的な決定が終わってから事後的に公共圏が機能し、決定の受容や見直しにつながる場合もある。だが、個々の課題についての包含性にばらつきがあっても公共圏が全体として正統性を確保できるのは、法形成システム全体への参加可能性が閉ざされていないからである。

グローバルな制度形成についての政治的決定は、条約の内容や批准の是非について各国の政府代表が政治的意思を形成する国内のレベルと、政府代表の交渉によって条約や宣言が採択される国際交渉の二つのレベルで行われる。それぞれのレベルでグローバルな性格を持つ公共圏が役割を果たしうるが、その性格はかなり異なるだろう。国内レベルでは、公共圏として機能しうるのは議会

などにより構成される制度的公共圏、市民社会組織やマス・メディアにより構築される非制度的な公共圏があり、これらは選挙制度などにより相互関係を保障されている。国内の公共圏がグローバルな包含性、正統性を持つグローバル公共圏として機能することは考えにくい、そこで普遍的な立場で議論が行われる可能性は否定できない。国際交渉のレベルでは、政府代表からなる国際交渉の場が制度的公共圏として機能しうる。ここには国連が設置した専門家組織なども大きな意味を持つ。制度的公共圏でのやりとりに影響を与える存在として各国の国内の非制度的公共圏や制度的公共圏がある。また、国際的なマス・メディアや国際 NGO、社会運動のネットワークなどはグローバルな非制度的公共圏として機能する可能性があるだろう。

本論では、国内の公共圏において普遍的妥当性をもつ討議が行われることを、国内公共圏のグローバル化として理解し、グローバルな包含性、正統性を持つグローバル公共圏と区別したい。この用語法に基づけば、前述のケラーやポーマンが論じていたコスモポリタン公共圏は、「国内公共圏のグローバル化」に注目した議論として整理できる。

現実には、国内で進む公共圏のグローバル化と国際交渉のレベルで生まれる公共圏は、相互に関連しながら全体としてグローバル公共圏として機能する可能性がある。次節では、グローバル公共圏形成にとって重要な役割を担うマス・メディアと情報技術の役割について検討し、グローバルなシステム媒介統合がマス・メディアに与える影響を検証する。その後、多国間交渉によるレジーム形成の場を舞台にこの政府代表、市民社会組織、メディアやインターネットにより二つのレベルに生み出されるコミュニケーションの場がどのようにグローバル公共圏として機能しうるのかを検討する。中でも NGO などからなる市民社会組織に関心を集中するのは、こうした組織は普遍的妥当性を主張することに存在の基盤があり、その活動が公共圏への信頼を高め、その正統性を強化するという点で、とりわけ大きな意味を持っているからである。

## 2 マス・メディアと情報技術の発展の影響

### 2.1 マス・メディアと政治的公共圏

規模が拡大した現代社会の中で非制度的政治的公共圏の基本構造を作り出すのは、マス・メディアである。政府、政治家、市民社会組織や、専門家の意見がマス・メディアにより報道され、私たちは、それらに対して共感・賛同した

り、反対したりすることにより、アイデンティティ形成や仮想的な討議への参加を行い、公共圏の包含性を生み出す。マス・メディアにより情報の入手可能性が一定程度保障されている中で行われる選挙は、非制度的公共圏で生み出された意見が権力として制度的公共圏に作用する機会を保障するが、これは制度的公共圏（議会）の正統性を裏付けるものでもある。マス・メディアは、多様な視点を報道することにより、公共圏における議論が普遍的妥当性を備えているかどうかを検証する場を提供する。本論では十分に検討することはできなかったが、マス・メディアや、政治的意見・意思形成に関わる政治的公共圏としての役割だけではなく、生活世界の合理化についても大きな役割を果たす。

だが、マス・メディアは、いわば公開の場でさまざまな意見が交わされる広場の舞台を提供するインフラ提供者であるだけではない。どのような課題が重要なのかの定義（議題設定）や、その課題についての論点のあり方の定義（フレーミング）を行い、議論の内容すなわちその普遍的妥当性に大きな影響を与える公共圏の主体としての役割も持つ。つまり、舞台での演目の質、登場人物の決定に対して大きな影響力を持ち、自らも発言する製作者・監督・演者としての役割も持つのである。記者・編集者はどのような論点が報道されるかを決定するゲートキーパーとしての役割を果たし、議題設定やフレームの選択に影響を与える。市民社会組織が、その調査能力や専門性を活かして普遍的妥当性に基づく主張を行っても、それが報道されなければ公共圏全体の包含性を確保することはできない。インフラ提供者としてのメディアは、公共圏の包含性・正統性にとりわけ大きな影響を与え、製作者・監督・演者としてのメディアは公共圏における議論の普遍的妥当性に深く影響を与える。

マス・メディアの国家単位の公共圏における機能は、西洋における近代化の過程で生み出された法制度や職業倫理により担保されていった。報道や言論の自由に関する権利群や人種差別扇動に対する規制は、マス・メディアの政治システムからの相対的な独立性の確保等により、普遍的妥当性や包含性を担保するしくみでもある。客観報道を強調する職業倫理は、そのマス・メディアの普遍的妥当性に深く関わる。

もちろん、このような仕組みが理想的に機能するわけではなく、国家による不合理な忠誠の要求や、市場経済システムが求める需要の喚起などのシステム媒介統合上のニーズにマス・メディアは大きな影響を受けてきた<sup>222</sup>。ハーバーマスの言葉を借りるならば「正統的な権力のコミュニケーション的生産の過程と、大衆の忠誠・需要・システムの命令への《服従》を調達するためのメディア権力

---

<sup>222</sup> 日本では、記者クラブを通じた国家による情報提供の管理や、スポンサーへの配慮による報道の歪みなどがこうした歪みの例として挙げられる。

の操作的な使用の過程」<sup>223</sup>が常に交錯しながら生じていたのである。

かといって、国内のシステム媒介統合の必要性がマス・メディアの包含性や普遍的妥当性に常に否定的に働いていたわけではない。マス・メディアは、確かに市場の論理に影響を受ける。だが、それはマス・メディアに読者の支持を獲得し、包含性を高めるためのインセンティブともなる。そのようなインセンティブが存在するため、マス・メディアは単に企業の要求や国家機構の要求だけではなく、「読者に受け入れられる」とジャーナリストが認識したフレームワークに基づき、課題を選択し報道することになる。その選択の失敗は、ある程度は視聴率や購読者数により判定され、修正される。フェミニズムの視点からの批判がされているように、確かにマス・メディアにより選択されたフレームワークは、読者にも影響を与えることになり<sup>224</sup>、これは再帰的に討議の歪みをもたらしていく。だが、多様なマス・メディアやマス・メディアに対して多様な意見を提出することができる市民社会組織が存在し、議題設定やフレーミングについての競争が存在する活発な公共圏では、全体として公共圏がまがりなりにも妥当性の検証に貢献するだろう<sup>225</sup>。

本論にとっての問題は、グローバル化が進む中で、マス・メディアがグローバルな公共圏形成についてどのような働きをしようのかである。以下、主権国家システムの確立・人権・民主主義の受容の進展、グローバルなシステム媒介統合、情報技術の発達がマス・メディアのグローバル公共圏の基盤としての機能に与える影響を検討しよう。

## 2.2 マス・メディアとグローバル公共圏

各国において公共圏が形成されることは、包含性の高いグローバルな公共圏が生み出される前提であろう。主権国家システムの普遍化がもたらす国家単位の近代化は、各国における公共圏の形成を促進しうる。基礎的教育の普及、人の移動性の向上、アイデンティティの多様化などが起きれば、生活世界の合理化をもたらす、公共圏が機能しうるからである。加えて、人権・民主主義についての制度が確立し、自由なマス・メディアが生まれれば、公共圏の基盤として機能しうるようになる。といっても、このような条件を備えている国は現状

<sup>223</sup> ハーバーマス 1994、xxxvii 頁。

<sup>224</sup> 伊藤 2003、115 頁参照。

<sup>225</sup> もちろん、このような公共圏が存在するためには、既に触れたように一定の強度の社会連帯が存在する必要がある。相互承認を目指すコミュニケーションが公共圏の存立の前提だが、社会に亀裂がある場合には、相互排除を目的としたコミュニケーションが行われることになる。



ではまだ少数である<sup>226</sup>。そもそも識字率や初等教育の普及率はまだ限られており、活字メディアの包含性を生み出す社会的条件が未整備である。映像メディア（とりわけ国家に管理されたそれ）は、国家による動員に基づく安直なポピュリズムを生み出す可能性もある。社会の中に深刻な貧富の格差が存在すれば、政治的公共圏はエリートの利益のみが論じられる包含性の乏しいものとなりかねない。だが、第3章で触れたように、国際人権規範の受容と民主化の進行により、少なくとも公共圏形成のもっとも基本的な条件の一つであるコミュニケーションの自由は拡大しつつある。市場経済化の進行がマス・メディアの産業化を促進し、報道の自由やジャーナリストの倫理が受け入れられやすい環境も生まれうる<sup>227</sup>。

自由なマス・メディアの存在は公共圏の合理性・包含性を生み出す必要条件の一つであっても十分条件ではない。ジャーナリストの報道倫理の確立やそれを評価する読者層の存在など生活世界の合理化に関わる要素も、マス・メディアにおける議論の質に影響を与え、公共圏の基盤としてマス・メディアが機能できるかどうかを規定する<sup>228</sup>。生活世界の合理化が十分進んでいない社会においては、マス・メディアの報道がコミュニケーション合理性に適ったものとなるとは限らない。

グローバルなコミュニケーションの歪みについては、1970年代から欧米の通信社による情報の流れの支配が、公正な報道を阻害しているという批判が非同盟諸国により提起されている。植民地主義がもたらした経済的に不公正な関係に対して新国際経済秩序を要求する非同盟諸国が、国際的な通信社の影響力も植民地支配の残滓であるとして問題化し、報道やコミュニケーションについての新しい国際秩序を要求したのである。非同盟諸国は、旧宗主国や大国が生み出した通信社による情報の一方的な流れの不均衡さ、自国についての「歪んだ報道」などを問題として取り上げ、社会主義諸国と共に商業的に「自由に」運営されている西側の報道機関を国家の規制下に置くこと、途上国からの情報発信の強化など提案していく。西側の政府（とりわけ米国）はこうした主張を「自由な報道を規制するもの」として位置づけ強く反発した。この論争について議

---

<sup>226</sup> フリーダムハウスの2003年の報告書によると、現在、自由なマス・メディアが存在する国は193カ国中78カ国（世界の人口の20%）、部分的に自由なマス・メディアが存在するのは47カ国（同38%）、自由なメディアがない国は68カ国（同42%）であり、公共圏のグローバル化以前に国内の社会を対象とした包含性・普遍的妥当性を備えた公共圏の生成を可能とする基本的な条件がまだ十分に生まれていない国が多い。Karlekar 2003, p. 12 参照。

<sup>227</sup> 例えば中国では、政治的な課題についての自由は限定されているが、経済的な問題についてはある程度の報道の自由が認められるようになっている。興梠 2002 参照。

<sup>228</sup> もちろん、マス・メディアの自由度は、課題の性格によって異なることもあるため、部分的にマス・メディアが自由な国では特定の課題についての公共圏は存在しうる。この点については、個別の国についての詳細な検証が必要となる。

論を整理するため、ユネスコは 1977 年にマクブライド委員会を設置し、翌 1978 年のユネスコ第 20 回総会では、折衷案の色彩の濃いマス・メディア宣言<sup>229</sup>が採択された。同宣言は、「より公正で効率的な新世界情報コミュニケーション秩序の実現を求めている開発途上国の念願に留意」しつつ情報の「均衡のとれた流布」の必要性に言及したが、同時に「自由な情報の交流」の必要性についても明確に謳われた<sup>230</sup>。西側諸国の反対が強かったジャーナリストの規制については触れられていない。

非同盟諸国の「新世界情報コミュニケーション秩序 (NWICO)」の主張の背景には、国家エリートが自国の否定的な報道を制限したいという意図があったのは明らかである<sup>231</sup>。だが、そこでなされた批判自体には、今も妥当なものを含む。国際的なニュース発信がロイター、AFP、AP という三つの先進国の通信社により占められている状況には大きな変化はない。この状況は、途上国の状況が不当に少なく報道されるという地理的な偏向を生み出す。

通信社による支配だけが各国の国際的な報道の内容を歪めるわけではない。国内に読者・視聴者が限定されたマス・メディアは、歪んだ報道を生み出しやすい構造を持っている。たとえば、政府は、政治的な報道にとってもっとも重要な情報源であり、その立場を利用して自らの政策を合理化するための情報提供をしがちである。CIA などの情報機関が、意図的にメディアに介入する場合もある<sup>232</sup>。さらにサイドが『イスラム報道』で指摘したように、先進工業国内のジャーナリストの持つステレオ・タイプによるメディア・フレームの歪みもある<sup>233</sup>。こうした歪みは、報道の対象と読者が食い違う国際問題についてはとりわけ修正されにくい<sup>234</sup>。湾岸戦争、イラク戦争でもたびたび示されているように、情報源が制限される戦争時には、情報操作が起きやすい。最近では、外国政府が米国のメディアに PR 会社を用いて働きかけるなど、このような状況を意図的に利用する事例も生まれている<sup>235</sup>。

新たな問題として、メディアの商業化の進行により、メディアの倫理よりも顧客のニーズを優先する傾向が増大している点が挙げられよう。メディア王マードックの系列の新聞、テレビは、所有者の政治的指向に加え、ジャーナリス

---

<sup>229</sup> 正確には、「平和と国際理解の強化、人権の促進、ならびに人種差別主義、アパルトヘイト、および戦争の扇動に対抗する上でのマス・メディアの貢献に関する基本原則の宣言」。

<sup>230</sup> 内川 1989、フレデリック 1996。

<sup>231</sup> 花田 1992。

<sup>232</sup> Ginneken 1998, pp. 96-98。

<sup>233</sup> サイド 2003。

<sup>234</sup> 伊藤 2003。

<sup>235</sup> 1990 年の湾岸戦争時に PR 会社の演出により、クウェート政府の在米大使の娘が上院の公聴会でイラク兵の残虐さについての嘘の証言を行った事例などは典型的な例である。高木 2002、土佐 2000 年等参照。

トの倫理よりも商業的な成功を優先するために、ナショナリズムに訴える路線をとりがちであることはよく指摘されている<sup>236</sup>。衛星放送やケーブルテレビの普及によりテレビチャンネルが増大した結果、放送が「希少な公共財」でなくなったことは、テレビ放送に公共性を求める根拠を減じさせ、規制緩和・商業化の傾向を促進する<sup>237</sup>。マス・メディア企業のコングロマリット化は、政府の規制権限が関与する領域を増大させ、マス・メディアの独立性を損なうことも報告されている<sup>238</sup>。

現状には問題があるとしても、ラテン・アメリカ諸国や東アジアの民主化にみるように、この四半世紀を通観するならば、全体としてマス・メディアの機能のための条件は改善されつつある。インターネットに象徴される情報技術の発達もデジタル・ディバイドなどの問題をはらみつつ、マス・メディアの多様性に貢献し、公共圏の活性化につながる可能性はあるだろう。具体的にはウェブログ（インターネット上に掲示される個人の日記形式の報道）の執筆者がジャーナリストとして社会的な評価を得られること、中小の報道機関・市民社会組織が独自の情報発信を行うこと、掲示板などで多様な意見が発信されること、ローカルなテレビ、ラジオの発信力が高まることなどが考えられる。このような多様な情報源の活性化は、個人の批判的検証能力の向上やマス・メディアに取り上げられない議題の提起を通じて、生活世界の合理化や連帯の強化に貢献することが考えられる<sup>239</sup>。さらに、主流のメディア、行政・議員により評価されれば、政治的公共圏への影響力を持つようになる場合もあるだろう。

もちろん、国内の公共圏におけるマス・メディアの健全な働きは公共圏のグローバル化や包含性の高いグローバル公共圏形成の必要条件ではあるが、十分条件ではない。むしろ少なくとも一時的には、グローバル公共圏の形成を阻害する可能性もある。主権国家システムという構造自体が、国家を単位とした報道フレームワークを生み出し、ナショナリズムを涵養する傾向をもっているからである<sup>240</sup>。とりわけ新たな国家形成を行う国々においては、国民意識の形成が政治指導者にとっての大きな課題とされ、報道の基本的なフレームワークとなる場合も多い<sup>241</sup>。中国の民族主義的なウェブサイトの加熱に見るように、個

---

<sup>236</sup> カラン 1995、153 頁。

<sup>237</sup> カラン前掲、134-7 頁、内川 1989、455-450 頁。

<sup>238</sup> カラン前掲、137 頁。

<sup>239</sup> インターネットを通じて原型が作られていった『もし世界が 100 人の村だったら』の出版は、インターネット上のコミュニケーションが、国境を越えた共感の醸成につながった例であろう。

<sup>240</sup> アンダーソン 1997、石澤 2003、鈴木 1997、2003、津田 2003、ゲルナー 2000、212 頁参照。

<sup>241</sup> 例えば中国での民族主義的な報道と新聞の商業主義の関係については、高井 2001

人の自由な感情の発露にも適したメディアであるインターネットが、そのような傾向を促進するかもしれない<sup>242</sup>。中国におけるインターネット規制は、反政府的なサイトの設置やアクセスのための規制だけではなく、ナショナリズムの加熱に対応するためにも使われている。このように、たとえ国内の公共圏の発達がみられたとしても、それが公共圏のグローバル化やグローバル公共圏の形成にそのままつながるわけではない。読者により報道のフレームを規定されるマス・メディアは「元来、ドメスティックな存在」なのである<sup>243</sup>。だが、システム媒介統合の進行は、さまざまな変化をもたらしつつあり、その中にはグローバルな公共圏の形成や公共圏のグローバル化につながるような契機も存在している。

第一の契機は、システム媒介統合を通じた遠隔地の統合がもたらすグローバルな課題の重要性の高まりである。市場経済システム、安全保障システムなどによる相互関係の深化は、遠隔地の問題を自国にとっても重要なものとする機会を増やす。米国の経済状況は日本の株価にも影響を与える。産油国の内戦は石油消費国の資源へのアクセスに大きな影響を与える。経済のグローバル化の進行は、先進工業国における産業の多様化と利害関係の複合化をもたらす、国益の単純な定義を困難とする。これは、他国で生じることを自国の国益に関連してのみ考えることを困難としがちであり、国内のマス・メディアが採用する議題・フレームにも影響を与え、ナショナリズムを弱める可能性はある。さらに次節で述べるように、人類共通の課題が論じられる国際交渉の場が生まれていることも、マス・メディアの議題設定やフレーミングに影響する。

第二の契機は、前章で述べた地球市民アイデンティティの拡がりである。技術発展とシステム媒介統合の進展は、生活世界の重なりを生み出し、国内のマス・メディアの議題設定やフレームワークに影響を与える。こうした環境は、地球市民アイデンティティに基づき活動する市民社会組織にも前向きに働く。こうした環境の中では、地球市民アイデンティティに基づく活動は、その社会の多くの人の利益と深刻な対立をもたらさない限りは、「公共的」な課題としてマス・メディアに好意的に扱われ、公共圏のグローバル化を促進する。

第三の契機は、グローバルなマス・メディアの登場・発展である。ここでグローバルなマス・メディアとは、単一もしくは密接に関連した編集部が国境を越えた視聴者・読者を対象に番組や記事を提供する場合をいう<sup>244</sup>。1980年に衛

---

参照。

<sup>242</sup> 高井、前掲。

<sup>243</sup> 石澤 2003、179 頁。

<sup>244</sup> 他にも、他国の通信社や放送局からの番組、記事の購入などの形態で、マス・メディアの国際化は進むが、議題設定機能を担う編集部が複数の地域に情報を発信する形になって

星通信技術を活用して活動を開始した CNN は、1985 年にアメリカ以外の国々にニュースを提供するための CNN Interantional チャンネルを設置した。同チャンネルの編集部は、25 名の多国籍なスタッフにより構成されており、250 名あまりの海外の特派員を抱えている<sup>245</sup>。CNN の海外衛星放送は 15 の衛星を用いて 4 の地域別に編集されたチャンネルを通じて 210 カ国の 1 億 5000 万世帯に配信されている<sup>246</sup>。CNN インタナショナルの視聴者に米国人が占める割合は、1% 程度であり<sup>247</sup>、小規模ながらもグローバルなマス・メディアとしての性格をはっきり持ちつつある。CNN は、欧米の政治決定過程にも影響を与えつつある<sup>248</sup>。戦前より世界各地でラジオ放送を展開していた BBC ワールドサービスも 1995 年に衛星テレビ放送を開始した。BBC ワールドサービスは、およそ 280 名の海外スタッフを有しており、世界に 1 億 5000 万人にリスナーを有するグローバル・マス・メディアである<sup>249</sup>。1996 年にアラビア語での衛星放送を開始、アラビア半島での増す・メディアに大きな影響を与えたアルジャジーラは、英語のホームページを設置し、今後は英語による衛星放送開始も計画している。活字マス・メディアが国際化する傾向も見られる。ニューズウィークは英語版だけで 190 カ国で販売されているが、日本語（1986 年より）、韓国語（1991 年）、スペイン語（1996 年）、アラビア語（2000 年）、ポーランド語（2000 年）など各国語での発行も始まった<sup>250</sup>。もちろん、それぞれの国や地域で放映、発行される場合には、各市場に合わせた修正もされるが、通信社の配信による記事・ニュースのグローバルな共有という方式に比べ共通部分は多くなる。英語の事実上のグローバルな言語としての地位の確立は、英語圏に属する人々の影響力の増大という歪みをもたらすと同時に、こうしたマス・メディアにアクセスできる人間の増大＝包含性の強化にもつながる。こうしたグローバルなマス・メディアの拡がり（とりわけ経済専門紙の拡がり）は、市場経済システムの必要性を強く反映しており、必ずしも国境を越えた社会統合に直結しないが、グローバル公共圏の萌芽としての可能性を持つことは否定できない。グローバルな視聴者・読者が存在するグローバル・メディアの国際的な交渉を巡る報道が「国際世論」として政府代表に認識されるということは十分に考えられることであ

---

いるかどうかは大きな意味を持つ。

<sup>245</sup> Flournoy 2001, pp. 35-36.

<sup>246</sup> Küng-Shankleman 2000, p. 78. 1999 年段階。

<sup>247</sup> Flournoy, op. cit., pp. 29-30 参照。

<sup>248</sup> 例えば、ソマリア、ボスニア、コソボ、ルワンダなどの状況への介入に際して、CNN が決定的な影響力を持っていたかどうかについては議論はあるが、何らかの影響力を及ぼしていたことは多くの論者が合意するところではある。Livingston 1997, Belknap 2001, Robinson 2002 参照。

<sup>249</sup> Taylor 1997, pp. 72-73 参照。

<sup>250</sup> <http://msnbc.msn.com/id/4925990/site/newsweek/>、2004 年 12 月 4 日アクセス。

る。

このように、先進国の通信社の影響力による歪み、国内のメディアがグローバル公共圏を分断する働きなどにより、現状ではマス・メディアのグローバル公共圏の基盤として機能はきわめて限られている。しかし、こうした動きの中にも、グローバル公共圏、もしくは公共圏のグローバル化につながりうる契機も存在している。グローバル化に伴う相互関係の増大、グローバル・メディアの進展、多元的なアイデンティティの存在、情報技術の発展による情報源の多様化、国境を越えた市民社会組織の活性化などが、どのように国内のメディアや国際的な報道に影響を与えていくのだろうか。ナショナリズムが公共圏を支配する戦争という状況の中でも、インターネットを介した国境を越えたコミュニケーションが可能となっているという事実は、かすかな希望でもある。

### 3 多国間交渉とグローバル公共圏

#### 3.1 国家間交渉はグローバル公共圏として機能するのか

国内では、政府の政策決定過程で生じる様々な討議（議会、メディア、市民社会組織内部やその対外的な意見表明、専門家による調査報告発表）が政治的公共圏を形成していく。国際的な交渉の場は、グローバルな政治的公共圏形成にどの程度関わるのだろうか。

国際的な交渉の場を取り巻く環境は、国内の政策決定過程と大きく異なる。討議の参加者に共通の政治共同体への帰属意識（地球市民アイデンティティ）が希薄で、メディアを通じて生み出される非制度的公共圏と制度的公共圏を直接連結させる「選挙」も存在していない。以下、レジーム形成のための多国間交渉の場を国益追求を行う国家の交渉の場としてとらえた場合に、それがグローバル公共圏としての性格を持ちうるかどうかを普遍的妥当性、包含性、正統性の条件の検証により考察する。

第一の普遍的妥当性だが、そもそも多国間交渉は、外交の一形態である。現在の主権国家システムにおいて、外交では各国は自国の利益を追求するということが正当な行為であるものと理解されており、そもそも国際的=普遍的な妥当性（これは国家の対等性を基準とした妥当性であり、人間を基準とする地球市民主義に基づく普遍的妥当性とは異なる）すら前提となっていない。もちろん、「普遍的な妥当性」＝「自国の利益」となる状況もありえるので、個別の国の

代表が「普遍的な妥当性」を主張する場合はある（途上国が国際協力を求めて開発の権利を主張する場合など）。だが、それぞれが自国の利益を追求するということが当然と理解されている枠組みの中で、個別の国家代表が普遍的な正義を主張することには、うさんくささがつきまとい、主張の誠実性への疑念が生まれる傾向が常にある。政治的な交渉や妥協が不可避な国際交渉の現実への理解が高まれば高まるほど、普遍的な妥当性を主張する要求の正統性は、疑念の対象となる。

しかし秘密外交から公開外交へ、二国間交渉から多国間交渉へと外交様式が変化することにより、交渉の場の性格もある程度は変化してきた。他国への侵略の承認などは秘密外交では合意可能であったが、公開外交では不可能となる。二国間交渉は、契約交渉に近く、普遍的な原則の確立は議題となりにくい、多国間交渉は国内の立法作業に近く、国際的=普遍的な言説が影響力を持ちやすい。人権レジームの形成過程で、南アフリカ共和国のアパルトヘイトの調査を求めたアフリカ諸国の要求が交渉の中で、「重大で一貫した人権侵害」すべてに対する調査権限を確立した国連経済社会理事会 1235 決議にまとまっていったのは、こうした機序が働いた結果として理解できよう。

システムがある程度機能分化し、議題の範囲が限定されている場合は、個別の国の短期的利害よりもシステムの合理性が優先される場合もある。多国間交渉の過程で、独立の専門家による調査が行われ議論の材料が提出されることもあり、そうした「合理的な解答」が対立を解決し、システムの維持を図るための調停原理となることもある。地球温暖化に関するレジーム形成の過程で「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の示す科学的な知見は大きな役割を果たしてきた。

また、相互関係の深まると協調行動が不可欠となるので、主権国家システムの維持やその中での支持の獲得それ自体が国益とみなされる。第1章でも述べたように、これは妥協を生み出す契機となる。公開の場での政府代表の妥協は、国内の公共圏の説得が必要であるため普遍的妥当性のある程度は反映しがちである。国連で途上国との経済格差が問題にされ、その支援の拡大について合意（有効性は不十分であるとしても）が生まれてきたのは、このような契機の働きとして理解できよう。

このように、国際的=普遍的な妥当性が検討される「国際的公共圏」としては機能する可能性はある。ただ、人類全体の利益=公共性という概念は弱く、そのような認識を持ちうる非制度的な公共圏は、国内社会と異なり選挙を通じた直接的な影響力を持たない。このため、多国間交渉自体では、最終的には国益にかなっているかどうかという基準が優先されがちであるため、人間の普遍性

を基盤とする「グローバル公共圏」としての普遍的妥当性が論じられる場となることは期待しにくい。

なお、国際交渉の場が普遍的妥当性を中心に議論する場となりにくいということは、そこで普遍的妥当性に基づく規範形成の要求がされないということの意味するわけではない。第一に、普遍的妥当性に基づく主張が、自国の利益に適うことは少なくない。途上国の新国際経済秩序の要求や国際協力を求める要求は、普遍的な立場に立っても正当化されうる。エイズ薬の知的財産権に関する途上国の要求なども同様であろう。第二に、次に論じるように国内の公共圏のグローバル化が進んだ場合に、自国の権益と対立しない範囲で人権確立のための条約を求めるなど、普遍的妥当性に基づく主張を行うこともありえるだろう。

では、包含性についてはどうなのか。

主権国家システムの理解に基づけば、国家は領域内の国民を代表する。しかし、実際に多国間交渉で行われる議論が国内の公共圏で十分に吟味されているとは限らない。実質的な包含性は各国家の国内の公共圏の成熟度による。加えて、多国間交渉における国家代表は、自己の正統性を補強するため、自国民の結集を高めるための言説操作を行う傾向がある。このように国家代表を経由してのコミュニケーションが行われた場合も、議論にゆがみが生じ「グローバル公共圏」に参加したとは言えない可能性もあるだろう。もちろん、政府代表の理解するところの国益の実現のために、政府が積極的に国外の状況を伝えようとする場合もある。相互依存関係が深まる現代社会では、安易なナショナリズムに市民が流れた場合、経済関係や安全保障に支障をきたすと政府代表が考えることもあるからだ。こういう状況では、政府代表には「国際的公共圏」の一員としての自己理解を市民と共有する必要性が生まれる。前章でとりあげたように国際社会での地位やその安定を求めた米国が、国連への加入への支持を確保するため政府代表団に NGO を加えたことや、自国の国際社会での地位を確保したい日本の外務省が、ODA 予算の確保のため 2002 年より積極的に対市民の ODA の PR を進めていることなどがこうした例である。また、発展途上国のように、主権国家システムの中で不利な立場におかれている国々の主張する国益は、普遍的な妥当性にも適う場合が少なくない。中小国が求める平和は、大国の権力の客観化、法的規制であり、これまた普遍的妥当性にも適う。このため、普遍的妥当性を持つ主張を受け入れる契機は存在する。かといって、普遍的妥当性



が優先されることは考えにくく、あくまで「国益」にかなっているかどうかで政府の積極性は変わるだろう<sup>251</sup>。

では、多国間交渉の場のグローバル公共圏としての正統性はどうか。

国内においては、議会はそもそも公共圏として機能することが制度的に期待されている。多くの場合、民主的な憲法の下では、議会が全体利益を追求することが前提となっているからだ。もちろん、現実には、政府の形態（連邦国家かどうか等）や政治文化（パトロン・クライエントリズムや民族的・地域的アイデンティティの強度）により現実にとどの程度公共圏として期待されるかは異なる。

国家の代表の集まる場である多国間交渉の場は、既に述べたように、国益を追求する利己的な主体間の取引の場として理解される可能性が強い。ただ、「国際的な世論」「国際的な潮流」などの言葉が国内の交渉で使われることが示すように、「国際社会」における合意に正統性を認める言説も使われ始めている。国際交渉の結果が持つ正統性が、包含性・普遍的妥当性を持つ「グローバル公共圏」としての認知に基づいているのであれば、多国間交渉は公共圏としての正統性を持つことになる。だが、この点については、多国間交渉がどのような条件を満たしたときに正統性を持つのか、その条件が非制度的な公共圏の正統性の影響をどのように受けているのかを明らかにするための実証的な研究により検討する必要があるだろう<sup>252</sup>。当面、ここでは多国間交渉の場自体の性格について、予備的な考察を行う。

多国間交渉が、国家代表の交渉の場であるという理解は、各国家の代表がもっぱら国益を追求しているという解釈を生み出しやすく、多国間交渉への「グローバル公共圏」としての期待を損なう。事実、多国間交渉の場は、国益の担保を行うための制度的条件を備えている。例えば、条約などが採択されてもその締約は各国の利害により個別に判断される。最終的に国益に基づく評価がされるため、各国は当然自国の利益を反映しようと努力する。このため、実際に一般論としては「多国間交渉の場で各国は国益を追求している」という解釈が説得力を持つ。各国が法的に対等であっても、軍事的・経済的に影響力が強い国の意見が不当に反映されることも見られるため、交渉の結果の普遍的妥当性

---

<sup>251</sup> 国内の政府機構の一部が国際協力などの任務をそもそも与えられた場合は、自己の組織の維持や支援を獲得するために、市民に積極的に働きかけて地球市民アイデンティティを生み出す場合もあるだろう。このような場合は、組織の維持の政治的意思確保のために地球市民アイデンティティが不可欠となるからである。国際協力に携わる機関が国際理解教育に積極的に関わる場合があるのは、このような枠組みにより理解することができる。

<sup>252</sup> 例えば、日本ではこれまでは比較的国連への正当化作用への期待が高く、国際機関への拠出金が多すぎるとして国内で議論になることもほとんどない。しかし、こうした国連への支援が多国間交渉の現実を十分理解した上でのものかは疑問がのこる。

への疑念も生まれやすい。例えば、ジュビリー2000などによる債務帳消しキャンペーンの影響の下で重債務国の債務帳消しが進められた場合であっても<sup>253</sup>、政府による交渉に注目している限り、その動機の誠実性に疑念が生まれやすい。事実、市民運動が弱かった日本において、債務帳消しは再建の少ない欧米諸国による不当な主張であるという理解も見られた。

さらに国際的=普遍的な妥当性を強く有する法規範が作成され、各国に批准されてもそれがどの程度の公正に適用されるのかにも疑問が残る。強制的な管轄権を持つ裁判所が存在しない国際社会において、法規範自体が普遍的な形式を持っていても、公正に実施される保障はなく、このことが法規範への信頼を損なう。人権侵害の批判を各国政府が外交の一部として行うことへの不満が、人権基準への批判自体につながっているのは典型的な例である<sup>254</sup>。公正さに欠ける結果を生み出す交渉の場に対する信頼は生まれにくいだろう。

このように、国益を代表する主権国家から構成された多国間交渉の場は、それ自体ではグローバル公共圏としての機能を発揮しにくい構造を有している。地球市民アイデンティティに基づく普遍的妥当性を期待することは困難であり、包含性についても正統性においても問題がある。だが、グローバル化が進行する中、現実の多国間交渉の場と地球全体を覆う多様なコミュニケーションのネットワーク（非制度的公共圏）との関係は深まる。各国家の行動も、企業などの経済主体からの働きかけや国内の非制度的な公共圏との直接・間接の連結により影響を受ける。自発的な結社からなる市民社会組織はネットワークを構成し、地球市民アイデンティティを持ちはじめた。情報技術の発展は、そうした接続をさらに容易にしている。多国間交渉の結果が、こうした非制度的な公共圏の影響の結果であるという認識が広がれば、多国間交渉の場も正統性を非制度的公共圏から調達することができるかもしれない。

だが、そもそも非制度的な公共圏は、どこまでグローバル公共圏としての期待に応えられるのか。以下、非制度的公共圏の普遍的妥当性、包含性、正統性について検討する。

### 3.2 非制度的公共圏における NGO の役割

国際的な交渉に影響を与える行為体は国家代表だけではない。専門家からなる機関に、独立した立場で調査や検討を行う権限を与えられる場合もある。こうした機関は国連人権レジームにおける人権小委員会、人権条約機関や特別報

<sup>253</sup> Donnelly 2002 参照。

<sup>254</sup> 拙稿 2001、152-163 頁参照。

告者・作業部会や、「人間の安全保障委員会」<sup>255</sup>、世界ダム委員会<sup>256</sup>などの期間を定めて設置された委員会などのように多様な形態をとる。これらの機関の報告書には拘束力はないが、普遍的妥当性の根拠を国家間交渉の場や、各国の国内の公共圏に提供し、間接的に交渉に影響を与えていく。

NGO 等の市民社会組織も多国間交渉の場に普遍的妥当性に基づく主張を導入する上で大きな役割を果たす。国連人権委員会などのように経済社会理事会の設置した各種委員会には、経済社会理事会との協議資格を持つ国連 NGO が参加できる。NGO が国内のメディアや議会などに働きかけ、国内の公共圏での支持を獲得することによって政府に影響を与える場合も少なくない。人権団体の人権条約形成における役割はよく知られているが<sup>257</sup>、ほかにも対人地雷禁止条約<sup>258</sup>、国際消費者ガイドライン<sup>259</sup>、オゾン層を破壊するフロンを禁止したモントリオール条約<sup>260</sup>などに NGO は影響を与えた<sup>261</sup>。1972 年の国連人間環境会議以降、国連のアドホック会議は NGO が結集し独自のフォーラムの開催や政府へのロビー活動を行う場となっている<sup>262</sup>。こうした多国間交渉を取り巻くコミュニケーション・ネットワークは、どの程度、グローバル公共圏としての機能を持つのだろうか。本節では NGO を中心とした市民社会組織の役割を中心に検討する。

ここでいう市民社会組織とは、自発的に作られた様々な組織で、NGO の他にも労働組合、弁護士会などの職能団体、宗教組織などを含む。これらの中でも、普遍的妥当性への貢献においては、特定の社会集団の利益を代表しないとされる NGO（公益 NGO）が特に大きな意味を持つ。こうした団体は、特定の人々を法的・手続き的に代表してはいないので、自己の主張の正統性を主張それ自体の普遍的妥当性により示すしかない。公益 NGO は、独自の専門知識、経験やネットワークを活用して主張を構成する。その結果は、議会への意見書提出、調査報告書の出版・記者発表、ロビーイング、メディア向けのキャンペーンなどにより市民・政府代表・議会に伝えられる。3 章でとりあげたようにこうした事実と専門的能力に裏付けられた報告書の説得力は、国際的な人権規範の形成にも大きく貢献してきた。公益 NGO の多くは、公共圏で高い評価を獲得すること

---

<sup>255</sup> 人間の安全保障委員会については、以下のサイトを参照のこと。

<http://www.humansecurity-chs.org/>

<sup>256</sup> 世界ダム委員会の働きについての分析は、山田 2004 参照。

<sup>257</sup> Korey 1998, Connors 1996, Gaer 1996。

<sup>258</sup> Price 1998, Cameron, Lawson, and Tomlin 1998 参照。

<sup>259</sup> 境井 2002 参照。

<sup>260</sup> Litfin 1998 参照。

<sup>261</sup> 目加田 2003。

<sup>262</sup> 馬橋 1999 参照。

により支援（資金や人材）を獲得しており、組織の存立基盤自体が公共圏にあるのだが、このことも普遍的妥当性を追求する動機づけとなる。

もちろん NGO が主張する普遍的妥当性が、真に普遍的であるとは限らない。NGO が資源動員のために依拠する公共圏は、地球市民アイデンティティの確立が進み、財政的にも余裕がある先進工業国内の公共圏である場合が多い。すなわち国内公共圏のグローバル化の結果、資源動員が可能となっている NGO は、その普遍的妥当性や包含性、正統性についても自国の公共圏の限界を反映する可能性がある。事実、先進国に基礎を置く NGO の正統性が発展途上国の NGO により挑戦を受ける場合も少なくない<sup>263</sup>。ただ、普遍的妥当性にその存在を依拠する限り、主張の妥当性に対する正当な批判を無視することは難しい。このため先進工業国の NGO や財団は、こうした批判を受け入れられる限り受容するほか、発展途上国の NGO が国際的な交渉の場に参加できるよう支援を行い、NGO 全体の普遍的な妥当性を示す努力をすることも多い<sup>264</sup>。

NGO は、グローバル公共圏の包含性にどのように影響を与えているのだろうか。

NGO が公共圏の中で自らの主張の普遍的妥当性を訴え、支援や協力を獲得する過程自体が、その課題に対する関心を高め、直接的・間接的な参加を促す包含性を生み出す。マス・メディアに訴えるキャンペーン、会員組織を通じたコミュニケーションなどがそれである。NGO はさらに自己の主張の普遍的妥当性を証明するためにも、国境を越えて取り組んでいる問題に影響を受けている当事者たちとの関係づくりを行う。また国際交渉の場に当事者が関与するための媒介として機能する場合も多い。国連人権委員会には、NGO を通じてこうした人権侵害の当事者がしばしば登場し、意見表明を行う。国連の主宰する一連の世界会議の議論には、多くの NGO が参加し、それが報道されることにより多くの人々がグローバルな課題への理解を深めることになっている<sup>265</sup>。

ただ、この過程には多くの問題も存在している。公共圏が活発で、グローバルな課題が受け入れられる国においては、NGO を通じた国際交渉の場への参加や、国内の公共圏のグローバル化が促進される。だが、先進国の NGO が働きかけるのは主として自国の公共圏であり、その特定の問題でもっとも影響を受け

---

263 例えば 1993 年に開催された国連世界人権会議においては、ジュネーブに活動拠点を置く「国際 NGO」と途上国の NGO との間で深刻な対立が生じた（筆者によるマレーシアの人権 NGO、SUARAM への聞き取りによる）。

264 国連の会議が開催される場合、欧米の財団が途上国の NGO に助成を行うのが慣行となっている。日本でも、気候変動枠組み条約締約国第三回会議が 1997 年に京都で開催されたときに、気候フォーラムが資金を調達して多数の途上国の団体を招いた（筆者の参与観察による）。

265 馬橋 1997, 1999。

る当事者が属する途上国の公共圏ではない。そもそも途上国の公共圏の機能が限定されている場合もある。

非制度的な公共圏は、公共圏としての正統性を獲得しうるのか。すでに述べたように、包含性を欠くことにより正統性が損なわれている場合があるうえ、そもそも公共圏に正統性を認めない政治文化を持つ人々にとっては、公共圏で行われた議論に価値は少ない。例えば主張の公共性にではなく、指導者の人格や特定の宗教的な理念に正統性の根拠を求める政治文化が支配的な社会に対しては、そもそも公共圏の正統性は限定的なものとなるだろう<sup>266</sup>。

非制度的公共圏の影響力が限られていることも、公共圏への期待を減少させる。多国間交渉の場では、公共圏での議論に基づく主張が直接に政府代表の国益追求と対立した場合、その影響力は限られているだろう。国家代表はグローバル公共圏での議論に基づいて選び出されるわけではないからだ。こうした「現実」だけでなく、「多国間交渉の場とは、合理的利己主義に基づき国益を追求する国家間の交渉の場である」とする理論や言説も、グローバル公共圏の存在や意義を否定することにより、その正統性を損なう<sup>267</sup>。

だが、先進工業国における情報公開の進展や意思決定における住民参加の制度化の進展、途上国におけるガバナンスの重要性の認識の高まりなどは、市民社会組織の正統性の承認が進行していることも示している。歪みや課題を抱えつつも、全体としては市民社会組織主体のコミュニケーションは、公共圏としての正統性を獲得しつつある。

### 3.3 レジーム、グローバル公共圏と公共圏のグローバル化の相互作用

多国間交渉の場は、形式的には地球の住人のほぼ全員を代表するが、地球市民アイデンティティに基づかないためグローバル公共圏としての普遍的妥当性に欠く。他方、非制度的公共圏は地球市民アイデンティティに基づいた普遍的妥当性を持ちうるが、包含性や正統性には欠陥がある。問題を抱えつつも、こ

---

<sup>266</sup> 例えば日本では、「有識者」の決定に無批判に正統性を認めることを前提とした「諮問機関政治」が広く受け入れられている。妥当性のある主張に正統性を認めるという「公共圏の正統性」の前提自体が弱く、これが日本の公共圏の弱さの原因の一つでもあろう。こうした諮問機関政治を批判した文献として、新藤 1990、2004、和田 1986 等参照。外務省の ODA 政策を例として、日本の政策過程における「人格・属性」重視の思考枠組みの問題点を指摘したものとして、拙稿 2004b を参照されたい。

<sup>267</sup> 例えば米国で主流のネオリアリズム派の国際関係論は、こうした機能を持っている。これは、公共圏の正統性を減少させ、経済力・軍事力を用いた外交政策への支持を確保することにより、政府の政策選択の自由度を保障するイデオロギーとしても機能している。

の二つが相補的な機能を果たしながら、全体としてグローバル公共圏としての機能を発揮する場合も見られる。その鍵となる一つの要素が、国内公共圏のグローバル化である。既に述べたように、民主的国家においては、国内の制度的公共圏の正統性は確立しており、非制度的な公共圏の役割も通常高い評価を得ている。そのような公共圏がグローバル化していけば、その相互連結により全体としてグローバル公共圏が生まれる可能性もある。

もちろん、一部の国の公共圏のグローバル化の結果、包含性に欠き、普遍的妥当性の検証が不十分（すなわち、当事者の属する公共圏での検証や、当事者・多様な主体の参加による普遍的妥当性の検証がされない状況）な公共圏の影響下でレジーム形成が進むこともある<sup>268</sup>。こうしたレジームが仮に普遍的な妥当性を持つものであっても、その形成過程に参加し自ら妥当性の承認をしていない公共圏においては、こうした規範が正統性を獲得できるとは限らない。国際的な人権規範に対するアジアの諸国家の批判の背景には、レジームの実施における客観性・不偏性の欠如だけではなく、包含性における問題を反映したものである。前章で触れたように、民主主義や人権の制度的な受容の拡がりや、自国の政府・公共圏の正統性を高める機能を持つ。これは、国内の公共圏の強化やグローバル化の可能性も生み出すが、同時に自国の公共圏での検証を經ていない決定を拒否する傾向も生み出す。独裁的な政権下では、市民社会組織により国外で自国の問題を議題化することにより解決が図られる場合が多かったが、民主化の進展は各国の公共圏の役割を強化することにより、公共圏のグローバル化を難しくする可能性もあるかもしれない。

公共圏のグローバル化がさらに進むためには、先進工業国における公共圏のグローバル化だけではなく、世界的な公共圏のグローバル化と公共圏の相互接続によるグローバル公共圏の生成が必要となろう。このためには、国境を越えた連帯意識の強化や、公共圏を相互に接続するコミュニケーションのネットワーク（マス・メディアの相互の影響、国境を越えた NGO 活動など）が必要となるだろう。情報技術は、NGO 間のコミュニケーションのコストを大幅に減少させ、国境を越えた連携を容易にしている。地球市民アイデンティティを持つ人々が、各国の公共圏に影響を与えれば、公共圏の連結の総体としての地球的な公共圏が生まれる可能性はあるだろう。

このような過程は、市民社会組織やマス・メディアの自発的な行動の結果として生み出されるだけではない。国際交渉の場で普遍的妥当性を有する制度が事実として形成されていくことにより、認識も影響を受ける。主権国家システ

---

<sup>268</sup> 例えば世界銀行の環境ガイドラインの形成過程も、もっぱら米国の一部の NGO の影響下で進められた。Fox, Brown 1998b。

ムには多様な立場の国家が存在しており、既に述べたように各国の国益と普遍的な妥当性を持つ主張が矛盾するわけではない。前章で論じたように、NGO が国連人権委員会で具体的な人権侵害の事実を示しながら行った制度改革の主張は、覇権国の直接の利害に短期的な否定的な影響を与えないかぎりにおいて、次第に受け入れられていった。主権国家システムの中で行われるコミュニケーションの力学の中で、自己の規定する役割を追求する国家が、より普遍的な言説を支持することも考えられる。もともと軍事力や経済力で地位を確保できない中小国にとって、公共圏の持つ正統性は唯一動員可能な資源であり、それ活用することは合理的でもある。このため、グローバル公共圏の正当性を高めるための言説や手続きの整備に貢献する。主権国家という概念を生み出し、小国の大国との対等な関係を生み出したのがスイスの法学者であったことは、一つの例であろう<sup>269</sup>。こうしたコミュニケーションの力学の結果生まれる国際世論は、国際的に強い影響力を持つ国々の公共圏を通じて国際交渉に影響を与える可能性はある。このようにグローバル公共圏の影響の下でレジーム形成が行われる過程は、非制度的な公共圏の評価を高める構造化の過程でもある。前章で示したように、国連人権レジーム確立を通じて、人権 NGO は自らの正統性を高めていった。

普遍的妥当性の実現と国益の追求の狭間で進められてきたレジーム形成は、地球市民アイデンティティの形成や公共圏のグローバル化に再帰的に影響を与えてきた。キャスリン・シキンク (Kathryn Sikkink) らが論じる「ブーメラン効果」はその一つの例である。「ブーメラン効果」とは、により人権規範の途上国における確立について論じられた概念で、国際的な場で確立された人権規範が、他国の国内の社会運動の後押しを受けてそれぞれの国内でも確立してきたことをさす<sup>270</sup>。多国間交渉の結果生まれた規範が、国内に影響を与えるブーメラン効果は発展途上国だけで見られるのではない。日本における女性の権利の確立の過程、社会差別禁止への動き、先住民族の権利確立の過程などもブーメラン効果の影響の結果としての色彩が強い。ブーメラン効果を通じて、不完全ながらもグローバル公共圏の影響を受けて生み出されたレジームは、国内の社会に影響を与え、その過程で公共圏のグローバル化を促進する可能性を持つ。グローバル公共圏で生み出された規範が受容される際に、各国の公共圏での討議を経て正統性を確立していくなれば、その過程でグローバル公共圏で論じられた議題や論点が国内の公共圏に入りこむことになるからである。この過程でも NGO

<sup>269</sup> ベイツ 1989、106-107 頁参照。

<sup>270</sup> ブーメラン効果の概念については、Risse, Ropp, and Sikkink, 1999 参照。地域的人権機関の機能については、阿部・今井 2002 参照。

が大きな役割を果たす。対人地雷禁止条約の締結に際しては、日本でも NGO が世界各地の対人地雷の問題の深刻さを伝えることにより、国内の公共圏において地球市民アイデンティティに基づく議論を巻き起こした。

もちろん、レジームの受容が権力的に行われた場合は、必ずしも公共圏のグローバル化をもたらさない。欧米で先行した公共圏のグローバル化により実現した重債務国の債務帳消しは、日本の公共圏での議論を十分に経ないまま、多国間交渉において決定・実施されているため、その公共圏への影響は不確かである。捕鯨禁止の国際的な動きは、海洋生態系の問題という普遍的妥当性を持ちうる問題としてだけではなく、食文化や鯨に対する愛情など集団の文化と関連づけられて議論されているため、公共圏のグローバル化よりも分断を招いている。

ただ、国内においても、法律は制裁を背景にシステムを制御しうる事実としての存在であると同時に、討議の結果生み出され社会統合に貢献する妥当性を持つ存在でもある。もし全ての人々が法律を「事実」としてしか見なければ社会統合は不可能となるだろうが、逆に全ての人々が全ての法律を妥当な存在として承認しなくてはならないわけでもない。不完全なグローバル公共圏で生み出された国際的な規範も同様である。それを事実として扱う人しかいないのであれば、それはグローバル社会の統合にはつながらないのだが、全ての人々がそれを妥当な存在であると認識する必要もないだろう。グローバル社会の公正な統合が進むかどうかは、国際レジームの妥当性を地球市民アイデンティティに基づき評価することができるグローバル公共圏の拡大に依存する。現状では、その力が弱いですが、グローバル公共圏の出現や公共圏のグローバル化の進展は、一つの可能性を示していることは間違いない。

#### 4 おわりに・・「公共圏のグローバル化」からグローバル公共圏の形成へ

このように、課題もあるがグローバル公共圏の形成や公共圏のグローバル化は進みつつあるようである。その結果、地球益にかかわるレジーム形成もある程度は進んできた。この中で、公共圏に存立基盤を持つ公益NGOの役割は非常に大きい。これらは、レジーム形成だけではなく世界各地で普遍的妥当性を主張することにより、国内の政治的公共圏のグローバル化を促進・相互連結し、グローバル公共圏の基盤を生み出してきた。しかし、公共圏の発展段階が各国によって異なること、メディア・言語・帰属意識などにより公共圏が分節化していることなどが、普遍的妥当性・包含性を有するグローバル公共圏の形成の障



害となっている。国家単位での公共圏の形成・活性化が、国家へのアイデンティティを強化することによりグローバル公共圏の形成を阻害する傾向もみられる。このような中で、一部の国のNGOが国内の公共圏をグローバル化し、国家代表を通じて多国間交渉の場に影響力を行使するだけではグローバル社会の統合という視点からは十分ではない。

本章では、多国間交渉と非制度的公共圏におけるNGOの役割、マス・メディアに注目しながら論じたが、これら以外にもグローバル公共圏形成に関わる存在は多い。国家間組織でもなく、NGOでもないいわば準制度的な公共圏を作り出し、普遍的な妥当性の論拠を生みだして多国間国際交渉に影響を与える仕組みも存在しており、現在その影響力は増しつつある。国連人権委員会は、設立当初から国家が選び出した専門家委員会である「人権促進保護小委員会（設立時は、差別防止・少数者保護小委員会）」を設置していた。すでに触れたように、気候変動枠組み条約の形成過程では、「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」が大きな役割を果たしている。世界銀行とNGOである国際自然保護連合（IUCN）により設置された世界ダム委員会は、ダム反対派の活動家から建設業界関係者まで含む多様な背景の委員12人で構成され、世界各地での公聴会を開催し証言の聞き取りを行うなど、普遍的妥当性・包含性を意識した手続きで報告書を策定した<sup>271</sup>。1992年より行われた人道問題に関する国連会議は、具体的なレジームの形成を目標とはしていないが、準制度的公共圏としての機能を果たし、普遍的妥当性の根拠となる様々な宣言、行動計画を策定してきた。

国際機関がこうした公共圏形成に貢献する場合も多い<sup>272</sup>。とりわけ、地球的課題に関するレジームを担当する国際機関事務局は主要国の政治的支援を獲得し、組織の維持を図るためにNGOとの対話や参加をすすめる。世界銀行も、資金を確保するためには、政治的支援が必要であり、事務局は反対者に対する対応を強いられる。情報開示政策や個別プロジェクトの問題を審査するインスペクション・パネルが生まれた最大の契機が、国際開発協会第10次増資のさいの米国議会における議論であったことは象徴的である<sup>273</sup>。最近では、環境社会ガ

---

<sup>271</sup> IUCN と世界銀行が設立した世界ダム委員会は、学者、ダム業界関係者、ダム反対運動の活動家ら12人からなる委員会、世界各地のダムについて独立した立場から調査を行った。1000万ドルの調査経費は、50以上の政府、国際機関、企業などからの拠出による。調査委託、計950の意見書の提出、世界の四つの地域で行った公聴会などの結果に基づき結論を示している。World Commission on Dams 2000。

<sup>272</sup> 馬橋は国連会議への市民参加を促進した勢力として国際機関事務局の役割を重視する。馬橋 1999。

<sup>273</sup> 世界銀行における査閲パネルの形成過程については、拙稿 1998、松本 2003、Udall 1997, 1998 参照のこと。

イドライン作成にあたって、世界銀行が NGO との協議を行うことは慣行化しつつある。

グローバル公共圏が単線的に拡大していく保障はどこにもない。国家統合のさなかにある「近代圏」（田中明彦）に属する国々は、メディアも市民社会組織も民族主義を強化する傾向を持つようだ。グローバル化は、相互関係の認識とともに、自己の属する集団の再定義を迫るため、地域的なアイデンティティを強化する方向も持つ。こうした流れの中で、これらを越えた地球公共圏はどこまで生み出されるのか。

生活世界の合理化と人権や民主主義の受容、国家間の相互関係の深化、コミュニケーション技術の発展。こうした変化が、地球市民アイデンティティ、グローバル公共圏（及びその社会的位置づけ）、レジーム形成にどのように影響していくのか。グローバル討議民主主義の実現可能性を展望するために、今後明らかにすべき点は多い



## 第5章 グローバル討議民主主義の確立へ・・・世界銀行の環境ガイドライン形成過程におけるグローバル公共圏の役割

### はじめに

本章では、これまで論じてきた枠組みに基づき、地球市民アイデンティティがどのような経路で公共圏に影響を与え、政策の変化をもたらすのかを世界銀行における環境社会ガイドラインの形成過程を題材として考察する。

世界銀行は、主権国家システムにより国際的な市場経済システムの維持・強化のために設置された国際機関であり、同時に市場経済システムから資金を調達する主体としての性格も持つ。加えて安全保障システムの一つとしての位置づけも与えられ、これらのシステムの要請に応えながら組織強化・拡大をめざして活動してきた。後述するように、このようなシステムの要請に基づく行動は、借入国の国内に深刻な社会矛盾を生じさせ、対抗運動を生み出している。この運動は、国境を越えた連帯を通じて地球市民アイデンティティの形成につながり、世界銀行の行動や政策に影響を与えていった。その過程で、世銀の政策形成やプロジェクト決定の過程への住民や市民社会組織の参加が、当然のこととして受け入れられるようになってきた。公共圏のグローバル化・グローバル公共圏が正当なものと思われ、国境を越えた当事者の参加が認識上及び制度的に認められてきたのである。小規模ではあるが、グローバル討議民主主義が確立する構造化（structuration）の一つの例として考えることができる。

以下、次節において、世界銀行に関連するシステムと公共圏の機能を概観する。第2節において、世銀における環境ガイドラインや説明責任保障のための制度形成の過程を検証し、第3節でシステムと公共圏の相互作用に注目して分析を行う。最後に、この分析から読みとれる知見を整理したい。

### 1 世界銀行を規定するシステムの働き

#### 1.1 主権国家システム・安全保障システム・市場経済システム

主権国家システムは、法的に対等な国家を想定し、交渉により秩序を形成し相互関係を安定させるための制度である。ほぼ全ての国が参加する場である国

連は、その中でも大きな役割を果たす。システムの参加者である国家は、内政不干渉などシステムの維持のための最低限の原則に基づき、国益追求やシステムの維持を目的とした交渉や協調を行う。主権国家システムの参加者は、自国に有利に働く場合を除き、地球的な貧富の格差など地球的な課題の解決を目指さないが、主権国家システムの前提となる国連などの場の維持、その中での支持者の獲得などは重要であるため、交渉の結果、地球的な課題にとりくむこともある（詳しくは1章参照）。

世界銀行は、第二次世界大戦後の世界において、自由貿易と民族自決を基本原則とした主権国家システムを生み出そうとしたイギリスと米国の主導の下で作られた<sup>274</sup>。世界銀行の日常的な運営については、世銀総裁や事務局が主導権を持つが、基本的な政策決定はもちろん、融資案件の実施も理事会の承認を必要とする。理事会は世銀加盟国を代表しており、世銀はこの機関を通じて主権国家システムと連結されている。理事会の投票権は、資本の拠出額に応じて配分されており、拠出額の多い先進工業国の発言権が一般には強い。ただ、そもそも世銀の設立協定に途上国の「開発」が目的の一つとして組み込まれたこと、国連の場で行われた譲渡的な資金への途上国の要請に応える形で1960年に世銀グループの一つとして国際開発協会（International Development Association: 以下 IDA と略）が設立されたことなどからわかるように<sup>275</sup>、世銀に関わる決定では、主権国家システムの維持のための先進工業国側の譲歩もたびたび行われている。先進工業国の力が強いとしても「国際的公共圏」の影響から自由であったわけではない。

なお、「途上国の経済開発」は世銀が設立された当初から設立協定上の目的であったが、当時は開発目的のために各国から資金が投入されたわけではない。そもそも共通のアイデンティティの弱い「国際的公共圏」では、共通の利益が語られることはあっても、実質的な資源提供はされにくい。途上国の開発のために現実に資源投入がされるようになるのは、安全保障システムの上の必要性が顕在化してからである。

主権国家システムの下位システムである安全保障システムも世銀に大きな影響を与えた。安全保障システムは、集団安全保障の取り決めなどより構成され、世界的な戦争を回避することを共通の目的とする。このシステムの中で行動する主権国家は、自国の陣営の維持・拡大、軍事力・生産力の増強などにつとめ、他陣営の牽制を行う。途上国の政府代表は、安全保障システムの中での陣営帰属の決定権を持っており、そのことをバネに冷戦時代は両陣営から援助を引き

<sup>274</sup> 詳しくは、別稿にて論じた。拙稿 2004a 参照。

<sup>275</sup> この経緯については本間 2000 が詳しい。

出すことができた。安全保障システムの中で、西側工業国は、ソ連に対抗して陣営確保をするための資金供与機関として世銀をとらえるようになる。とりわけベトナム戦争時の国防長官をつとめていたマクナマラが世銀総裁をつとめていた時期（1968-1981年）、世銀は「貧困解決により社会を安定化させることにより安全保障にも貢献する」という考え方をとり、各国の支持を取り付けて動員できる資金を増大させた。

世銀は市場経済システムとも深く関わっている。設立当初より、世界銀行は国際通貨基金とともに、国境を越えた貨幣の交換や投資を保障・促進することによりグローバルな市場経済システムの維持に貢献することが想定されていた。同時に、金融市場で債券を発行し資金調達を行う世界銀行には、市場経済の主体として行動することも期待された。当初、各国の政治的な支援が弱く、もっぱら市場の主体として債券を発行することにより資源を獲得していた世銀には、資金拠出者と顧客である借り入れ国の両者の要求に応じていく必要があった。このことも世銀の行動に大きく影響を与えてきた<sup>276</sup>。特に1960年のIDAの設立までの期間は、市場経済システムの影響力は強かった。当初、金融市場は、途上国政府に対して信認を持っておらず、市場から資金を調達していた総裁・世銀事務局（以後、世銀の用法に基づき総裁・事務局をあわせて世銀マネジメントと呼ぶ）は採算性を考えながら、慎重に融資先を選択する必要があったのである。この結果、世銀マネジメントの主権国家システムに対する独立性が確保されることにもなっていた。ただIDA設立後は、状況が変わる。譲渡的な条件で途上国に資金供与を行うIDAは、定期的な増資を必要としており、その交渉の場で世銀マネジメントに対する資金拠出国の交渉力が高まっていった。後述するように、公共圏の世銀マネジメントへの影響力は、この経路を経て行使されるようになる。

## 1.2 システムの矛盾と公共圏の働き

世銀は、主として上述の三つのシステム上の合理性<sup>277</sup>に導かれつつ、その中で一つの組織体として自己の機能・役割の拡大や維持を求めながら行動してきた。この結果、貧困解決を公式の目的として掲げながらも、現実には返済能力

---

<sup>276</sup> 資金不足が顕著だった1950年代までは、世銀債の引き受けてである金融業界は世銀に対して強いバーゲニングパワーを発揮した。逆に1970年代には、オイルダラーの還流により資金供給圧力が高まったため、世銀や借り手国の裁量の幅が広がった。このことも、多くの失敗プロジェクトの原因であるという見方もある。ジョージ及びサベッリ 1996。

<sup>277</sup> ここではシステム維持への要請と、システムに基づく個別の主体の自己利益追求の両者をシステム上の合理性と理解している。

を超えた過剰な融資、プロジェクトによる環境・社会への悪影響などの問題をもたらしていく<sup>278</sup>。貧困解決のためと叫びつつ、「脆弱で浸透しやすい社会において、外部からの介入によって計画的かつ暴力的に進められた変化」<sup>279</sup>を引き起こすことになったのである。主権国家システムを維持、安定化すべく作られた世銀の行動が、皮肉にも主権国家内の社会統合の破壊につながったともいえよう。

世銀が途上国の社会にもたらした影響は、1980年代に入ってから先進工業国（とりわけ米国）の公共圏で取り上げられるようになっていく。それを実現したのは、先進国内や各地の社会運動であり、これらは連携を通じて地球市民アイデンティティを有するネットワークとして機能するようになる。こうしたネットワークが進展した背景には、システム媒介統合の深化と民主主義や人権の受容の進展がある。世界的な相互依存の深化や国際機関を通じたつながりの強化は、問題を共通の政治的責任として提示を可能とした<sup>280</sup>。民主化の進展は、各地で社会運動が活動する空間を生みだし、メディアとコミュニケーション技術の発展がその連帯を容易にした。このネットワークは、世銀総会などを取りまくグローバル公共圏や各国の公共圏を通じて影響力を発揮し、個別のプロジェクトの見直しを求めただけではなく、世銀の環境・社会影響に関する行動基準やその遵守体制にも変化を生み出していくことになる。

次節では、世銀にこうした政策が導入されていった過程を概観した上で、この変化を各システムの特徴と関連づけながら分析しよう。

## 2 世界銀行を変えた公共圏

### 2.1 世界銀行におけるセーフガード政策形成過程の概要

---

<sup>278</sup> Caufield 1996, Danaher 1994、驚見 1990、1994、北沢・村井 1995。世銀内部の文書で、プロジェクトの問題を指摘したものとして、Portfolio Management Task Force 1992がある。同報告書は、21カ国の1800あまりのプロジェクトの20パーセントが深刻な問題を抱えていることを指摘した。

<sup>279</sup> ジョージ及びサベッリ 1996、68頁。こうした影響としては、もっとも目に見える形で現れたのは、大規模プロジェクトによる生活の破壊であろう。The World Bank Environment Department 1996, p. 7によれば、1986年～93年の期間だけで世銀が関わったプロジェクトで250万人を対象とした立ち退きが行われた。他にも、誤った産業政策による債務の拡大、その返済のために導入を求められた構造調整政策による教育、医療へのしわ寄せなどがある。こうした問題に対してユニセフは1987年の『世界子供白書』で「人間の顔をした調整」を行うべきである、という問題提起をしている。ユニセフ 1987。

<sup>280</sup> Kriesberg 1997, pp.3-18 参照。

1970年代は、大気、水などの汚染による環境破壊が世界的に注目され始めた時期である。また、ローマクラブの報告書『成長の限界』が議論を呼び、資源の有限性についても関心が高まった。この時期、世銀総裁となったマクナマラ（在任期間1968-1981年）も環境室を設置するなど環境問題のとりくみを開始し、そのことを積極的に宣伝している<sup>281</sup>。とりわけ、1972年のストックホルムの国連人間環境会議については、同会議事務局長モーリス・ストロングの意向を受け、世銀の環境スタッフが会議準備・運営に深く関わるなどしている。だが、こうした世銀の活動の実質的な内容は乏しかった<sup>282</sup>。環境室の人員は1-2名程度、予算は限られており、プロジェクトの決裁権限も、プロジェクト視察のための予算もなかったのである。当時の環境担当官の上司は、「リー氏（環境担当官）は我々にとって面倒の種でしかなく、総裁が任命したため存在しているだけの存在」と考えていたとしている<sup>283</sup>。1984年には環境・科学問題担当室に改組するなどしたが、1987年までは5人程度の環境担当者しかおらず弱体なままだった<sup>284</sup>。

環境部門の本格的な強化は1986年のコナブル総裁の就任を待たなくてはならなかった。コナブル総裁は、就任の翌年1987年5月、環境部門の強化、環境プロジェクトへの融資の増加などの政策を発表し、1991年には世銀の環境関係職員は140名となった。といっても、後に述べるように環境部門の強化がすぐに世銀の行動を変えたわけではない。環境関連の職員が増えたといっても、その中に生態学者は6名しかおらず<sup>285</sup>、他の部門から移ってきた経済学者が少なくなかった。例えば1994年から環境局の責任者となったスティア氏は通常の経済学を専門としており、環境問題に詳しいわけではない。

このような体制作りと並行して進められたのが、環境・社会配慮に関するさまざまな基準（セーフガード政策）作りである。世界銀行は、1970年代より、業務マニュアル声明（Operational Manual Statements：OMS）や業務政策ノート（Operational Policy Notes）の作成を開始し、業務手続きの標準化を始めており、1975年には、環境室が「プロジェクトの環境に関する側面についてのガイドライン」を作成している。ただ、これはプロジェクト形成のさいに留意すべきこと一覧にした程度であり、その活用も義務づけられていない<sup>286</sup>。本格的な環境・社会ガイドラインとして最初に作成されたのは、非自発的移住（い

---

<sup>281</sup> 鷲見 1994、243-246 頁。

<sup>282</sup> Kapur, Lewis, and Webb 1997, p. 16 参照。

<sup>283</sup> Caufield 1996, p. 169 参照。

<sup>284</sup> Wade 1997, p. 629, 鷲見 1994、243-245 頁。

<sup>285</sup> Caufield, p. 18。

<sup>286</sup> Wade 1997, p. 633。



わゆる「立ち退き」)に関するガイドライン「世銀の資金供与を得たプロジェクトにおける非自発的再定住に関わる社会的課題 (Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects)」であり、1980年2月業務マニュアル声明 2.33 として世銀内部で確認された<sup>287</sup>。その後、1982年には先住民族に関するガイドライン (OMS 2.34)<sup>288</sup>が、1984年5月には環境に関するガイドラインが策定された<sup>289</sup>。1989年には環境アセスメントについてのより詳細な業務指令が策定され (1991に改訂、OD 4.01) ている<sup>290</sup>。改訂された環境アセスメントに関する業務指令は、環境影響評価報告書を理事に審議の前に提出することを義務づけている<sup>291</sup>。さらに、1993年には、世銀の情報開示についての業務指令が策定され<sup>292</sup>、事業に関する情報公開が進展した。同年、こうしたガイドラインの遵守について受け入れ国の住民が申し立てを行うことができる独立した機関、インスペクション・パネルの設置も決まった<sup>293</sup>。これにより、世銀は自ら策定したセーフガード政策の遵守についての説明責任を対外的にも求められるようになったのである。この結果、世銀は業務実施において「パネルに耐えられる (Panel-proof)」ことを指向するようになる。また、ガイドライン違反に対する住民の申し立ても行われるようになり、政策はそれまで以上に重視されるようになってきた。

こうした世銀の内部の基準作成は、必ずしも世銀の理事や組織に歓迎されたわけではない。むしろ、内部の抵抗は強く、さまざまな社会運動、マスコミ、議会の働きかけがなければ、実現は不可能であった。次はこうした変化をもたらした状況を詳しく見ていく。

## 2.2 世界銀行改革のダイナミズム

世銀の政策変更に影響を与えた主体 (アクター) は、多岐にわたる。世銀総裁をはじめとする世銀マネージメントは、それぞれの背景や部署、立場によりセーフガード政策の支持者、あるいは抵抗者として影響を及ぼした。意志決定機関である理事会は、出資者 (先進国の場合) もしくは顧客 (途上国) の利益

---

<sup>287</sup> World Bank, Environment Department, Resettlement and Development 1994.

<sup>288</sup> Gray 1998, p. 271 参照。

<sup>289</sup> Wade 1997, p. 634.

<sup>290</sup> Wade 1997, pp. 681-687.

<sup>291</sup> 厳密に言えば、環境アセスメント報告書は途上国政府の所有だが、その開示なくしてはプロジェクトを進めてはならないという規定がされている。

<sup>292</sup> The World Bank Operational Manual: 1993.

<sup>293</sup> IBRD Resolution 93-10 and IDA Resolution 93-6, adopted by Board of Executive Directors of IBRD and IDA, on September 22, 1993.

を代表しながら、世銀マネージメントに働きかけを行った。米国のように議会が予算の個別項目の歳出決定権限を持つ国では、議会（とりわけ関連の委員会・委員長）が IDA 増資の機を捉えて大きな影響力を発揮している。途上国や先進国（とりわけ米国）の NGO は、環境保護や先住民族の権利擁護を達成するため、理事、各国議会、地元の政府、マスコミなどに働きかけ、環境保護や先住民族など影響を受ける住民の権利保護を求めた。議会、マスコミや世銀総会の場合、こうした主張に正統性を与える政治的公共圏として機能し、理事、世銀マネージメント、議員などの行動を方向付けた。以下、時代を追ってこうした主体の行動を検討しよう。

### 2.2.1 世銀のプロジェクトの問題の顕在化とガイドライン策定の開始

1970年代はじめの世銀の環境への「取り組み」は、マクナマラ総裁の個人的な動きでしかなく、実態を伴っていなかったのはすでに述べたとおりである<sup>294</sup>。しかし、プロジェクトの現場では環境・社会問題を見無視することにより、プロジェクトの実現に支障が生まれることがあるという事実も次第に明らかになってきた。例えば、フィリピンのチョコ川流域の開発計画がある<sup>295</sup>。これはフィリピン北部のカリンガ・アパヤオ州のチョコ川流域に世銀の融資を得て四つのダムを建設するという計画で、1972年のマルコス大統領による戒厳令施行の後、具体化したものだ。世銀は1973年から81年の間に関連のプロジェクトに26億ドルの融資を行った。しかし、9万人の先住民族の生活に深刻な影響を与えるこのダムに対する地域の先住民族の強い反発も顕在化してきた。フィリピン政府はこうした反発を見無視し、軍事的な抑圧を強めながらプロジェクトの継続をはかったが、その結果、先住民族との対立が深刻化し、フィリピンの反政府勢力である共産党と新人民軍が影響力を増していくことになった<sup>296</sup>。こうした状況を受け、1977年にIMF主催の会議がマニラで開催された際マクナマラ総裁は、このプロジェクトからの撤退方針を表明し、1981年にはフィリピン政府はこのプロジェクトの無期限延期を発表した<sup>297</sup>。貧困問題を解決することこそが共産主義の浸透をくい止め、自由主義圏の安全保障にもつながると考えていたマクナマラだが、まさにその意図に反する状況を自ら生みだしていたことに気がついたのである。

<sup>294</sup> こうしたマクナマラの動きも、環境や社会問題への市民社会の関心の高まりとまったく関係がないわけではない。初代の環境担当官リー氏は、就任時にマクナマラより世銀のプロジェクトの保健への影響についての医療関係者からの抗議の手紙の束を見せられ、こうした問題を解決することが職務である、と告げられている。Wade 1997, pp. 620-21.

<sup>295</sup> Fox and Brown 1998a, p.5.

<sup>296</sup> Gray 1998, pp. 269-270、田巻 1993、150-151 頁参照。

<sup>297</sup> Gray 1998, p. 270.

他にも、1980年代には、インドにおけるユーカリ植林事業が問題とされる<sup>298</sup>。また、ブラジルでもソブラディノ・ダムに伴う立ち退きへの反対運動が活発に行われ、世銀へも抗議の手紙が送られるなど、環境や地元住民への影響を無視できないということが次第に明らかになってきた<sup>299</sup>。こうした状況は、世銀の業務達成への障害となり得る上、世銀の職員に道義的な課題を突きつけることともなる。

世銀の中で、先住民族の権利や再定住の問題を取り上げたのは、やはり環境室のスタッフであった。先住民族ガイドライン（1982年採択）については、当時進行中だったブラジルのアマゾン開発プロジェクト（ポロノロエステ・プロジェクト）の計画に先住民族の居住問題を組み込もうとした同室の職員ロバート・グッドランド氏が大きな役割を果たした。ラテンアメリカや東南アジア担当地域局にプロジェクト改善の提案を拒否されたことを契機に、ガイドラインを策定し世銀として組織的な決定をすることにより、彼らを拘束しようと試みた<sup>300</sup>。ガイドライン策定に当たっては、世銀のスタッフと先住民族権利擁護団体のメンバー<sup>301</sup>とのセミナーが数回開催され、意見交換がなされている。非自発的再定住に関するガイドライン（1980年採択）も同様に外部の圧力をきっかけに、マクナマラの支援を得たスタッフが主導して実現した<sup>302</sup>。

だが、現実にはこうしたガイドラインの実効性は限られていた。環境室のスタッフは1985年になってやっと5名となったが、小規模であることには違いがなく、その権限も限られていた。そもそも「先住民族政策」は内政の問題であることから途上国政府は、世銀のこうした方針に好意的でない上<sup>303</sup>、先住民族の権利や再定住に関わる事業は、受け入れ国政府（もしくは州政府）が実施主体となるため、世銀の影響力は限定的であった。世銀内部の「良識ある人々」とその周辺のNGOの動きだけでは、主権国家システムの枠の中で十分な影響力は発揮できなかったのである。

## 2.2.2 世銀改革の公共圏における議題化

世銀内部の努力では実質的な有効性を持つに至らなかったガイドラインの性格を変えていったのは、80年代に入ってからNGOが主導したいくつかのキャン

<sup>298</sup> ピアス 1992（原著: Pearce 1991）247頁参照。

<sup>299</sup> Wade 1997, p. 655。

<sup>300</sup> Wade 1997, pp. 630-631。

<sup>301</sup> とりわけ、Cultural Survivalは世銀と関係作りを行いながら影響を与えるという戦術を採っており、この作業に深く関わっている。Gray 1998, p. 279。

<sup>302</sup> Wade 1997, pp. 630-631。

<sup>303</sup> 世銀の環境担当官のLeeは、途上国が世銀の政策を受け入れるのに強い抵抗を示したと述べている。Wade 1997, p. 630にて引用。

ペーンである。ブラジルのポロノロエステ・プロジェクトや、インドネシアのトランスミグレーション・プロジェクトに対するキャンペーンは、世銀と第三世界の環境破壊をメディアの中で関連づけて提示し、世銀の改革を米国議会や世銀理事会の政治的な課題としていった。

なかでも、先住民族ガイドライン策定のきっかけとなったブラジルの「北西部開発計画（通称ポロノロエステ・プロジェクト）」は、世銀が支援するプロジェクトがもたらす被害に国際的な関心を集めるプロジェクトともなった。ポロノロエステ・プロジェクトは、 Rondônia州に延長 1500 キロのハイウェイを建設し、これに沿って支線道路と入植地を造成するものであった。1981 年末に理事会で承認された同プロジェクトは、多くの入植者をブラジル全土から招き寄せた。だが入植者に約束された施設は作られず、彼らは入植地の近郊の森林の焼き払いながら開拓を行うことになる。これは、脆弱な熱帯雨林の生態系に深刻な被害をもたらすだけでなく、先住民との対立や彼らへの病気の蔓延につながるなど、深刻な影響をもたらした<sup>304</sup>。

同プロジェクトの問題を中心的に取り上げたのは、ワシントンにある政策提言型の環境 NGO、自然資源防衛協議会 (Natural Resources Defense Council : NRDC) と環境政策インスティテュート (Environmental Policy Institute) および 400 万人の会員を持つ全国野生生物基金 (National Wildlife Fund: NWF) であった<sup>305</sup>。こうした団体は、先進国の先住民族権利擁護団体 (国際先住民族問題作業部会やサバイバル・インターナショナルなど)、ブラジルの NGO、全教派資料情報センター (Ecumenical Documentation and Information Center) や先住民宣教協議会 (the Indigenist Missionary Council) と協力し情報収集を行い、議会に働きかけを行う<sup>306</sup>。この結果、1983 年 6 月には、米国下院の銀行・財政・都市問題委員会国際開発機関と財政小委員会において公聴会を開催させることに成功した<sup>307</sup>。公聴会では、環境団体、先住民族権利擁護団体、アメリカ先住民族団体などの代表が証言を行ったほか、1980 年にポロノロエステ・プロジェクトに関わっていた元世銀のコンサルタントも証言を行っている。この公聴会が米国政府の国際協調政策を否定する動きとなるのではないのかという懸念も示した民主党の議員もいたが、証言を真剣に受け止めた小委員会は、財務省を通じて世銀に対して詳細な質問状を提出、回答を求める。世銀は、1984 年 1 月に 1000 頁の返答を送り、基本的には自己の立場を防御する。同委員会は

<sup>304</sup> 鷲見 1994、7-8 頁。

<sup>305</sup> Wade 1997, p. 662 及び Sierra Club 1986 参照。

<sup>306</sup> Gray 1998, p. 278。

<sup>307</sup> House Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, Subcommittee on International Development Institutions and Finance, 1983。

新たに職員を雇用、この返答を分析した上で、世銀に関する勧告を起草した。勧告は1984年9月に同委員会により採択されている。この月には、下院の別の委員会でブラジル人の環境活動家がポロノロエステ・プロジェクトについて証言、これはアメリカやブラジルのテレビでも報道された。同時期、11カ国の32団体がブラジル政府への資金供与を停止するよう求める手紙を送付するなど、国際的な関心も高まってきた<sup>308</sup>。

NGOの動きに対して、世銀は「ポロノロエステの問題については今後も監視する」という簡単な返事を送るのみであった。こうした対応を受け、NGOは、共和党が主導権を持つ上院の海外活動歳出小委員会の委員長カステン議員に接近する。国際機関に強い不信感をもっていた同議員は、このままでは世銀への歳出が困難であるとし、世銀がNGOの要求に対応するよう米国財務省に求めた。この後、総裁とNGOが二度の会合を行うなど、世銀の対応は改善し、1985年にポロノロエステ・プロジェクトへの資金供与は停止されることとなっている。

この後、アマゾンの環境破壊だけではなく、インドネシアの住民移住計画であるトランスミグラシ・プロジェクトなど世界銀行の支援する巨大プロジェクトがもたらす環境・社会影響がメディアで大きく取り上げられるようになる。1986年には、ニューヨークタイムズやワシントンポストなどの主要紙がしばしば世銀と環境問題を取り上げ、1987年7月3日には、産業界よりのメディアであるウォールストリート・ジャーナル紙も“Saving the Earth: U. S. Asks World Bank to Make Safeguarding the Environment a Priority”と題した記事を掲載している<sup>309</sup>。1990年からさらにこうした記事は増加、1992年の国連環境開発会議にピークを迎えることとなる。

この間、議会の公聴会も繰り返し開催された。1983年6月の公聴会を皮切りに、世銀と環境問題をテーマとした公聴会は1987年までに20以上が開催されている<sup>310</sup>。こうした公聴会の結果、世銀への勧告が採択され、その一部は法制化されることとなった。このように少なくとも米国のメディアや議会では、世界銀行の環境問題は、政治的な課題として位置づけられるようになってきた。

ポロノロエステ・キャンペーンは、必ずしも現地の問題を解決できたわけではない。確かに、プロジェクトへの資金供与の中止と、その後の若干の状況の改善を生み出したが、アマゾン地域の先住民族の状況が大幅に改善されたわけではなかった。だが、世界銀行が環境・社会問題を理由にプロジェクトを途中で止めたのは、この事例が初めてである。さらに、ポロノロエステ・プロジェ

---

<sup>308</sup> Wade 1997, p. 662.

<sup>309</sup> Kurian 1995, p. 110.

<sup>310</sup> Wade 1997, p. 656.

クトは世銀の内部にガイドラインの必要性についての認識を生み出し、その後の改革のきっかけとなる。ワシントンの環境 NGO も、このキャンペーンを通じて生み出された状況を利用し、世銀の行動がより透明性と公開性を持つように求め始めることとなる。

### 2.2.3 環境アセスメント業務指令・コナブルの改革とペロシ法の影響

IDA 増資の決定権を持つ議会の世銀に対する不信を解消しようと、レーガン政権は環境問題に関心があったコナブル元上院議員をクローセン総裁の後任につけた<sup>311</sup>。主権国家システムの中での地位＝影響力の確保に関心を持つ政府が、国内指向が強く国際機関への拠出へ消極的な米国議会を懐柔しようとしたのである。1986 年に着任したコナブル総裁は、環境部門を大幅に強化する（1990 年には 100 名を数えるようになる）など、プロジェクトによる環境・社会面の悪影響を回避するための体制改革を始める。米国議会の動きも、こうしたコナブル総裁の行動を後押しした。

このころ、米国議会は、世銀の説明責任を確保するための重要な法案を審議していた。1989 年に採択されることになるペロシ法案である。カリフォルニアの民主党議員ナンシー・ペロシが中心となって作成したこの法案は、世銀など国際金融機関に派遣されている米国理事に、環境配慮を欠くプロジェクトについては棄権することを義務づけたものである。環境アセスメント報告書を理事会でプロジェクトの承認を行う 120 日以前に理事に提出し、影響を受ける住民や NGO に開示していなければ、理事は棄権もしくは反対票を投じなくてはならない、という規定になっている。ところが、世銀内部にはこうした環境アセスメント制度を可能とする規定がなかった。おりしも、IDA 第 9 次増資の時期が迫っており、議会の意を受けて世銀に環境アセスメント制度を導入を求める米国財務省の要求を世銀が無視することはできなかった<sup>312</sup>。また、世銀内部でも地域局内の環境部の発言権が強まっていた。コナブル総裁の組織改革により、各地域局を担当する地域環境局の設置が行われ、これらにプロジェクトの審査・決裁権限が与えられてのだが、こうした地域環境局には審査の基準がなく、業務上何らかのガイドラインを必要としていたのである<sup>313</sup>。IDA 増資を念頭に置いたコナブル総裁は、環境アセスメントについての業務指令を 1989 年 9 月の世銀総会までに作成するよう指示した。

---

<sup>311</sup> 慣行により、世界銀行の総裁はアメリカ人とされており、歴代の総裁は米国政府が選任している。

<sup>312</sup> Sanford 1997, pp. 82-85。

<sup>313</sup> Wade 1997, p. 681。

しかし、1989年の総会で発表された環境アセスメント業務指令は、すぐさま改訂を求められることとなる。世銀総会の場でのNGOとの会合で、NGOが策定の作業に参加を許されなかったことに対して批判の声が上がったこと、そしてこの業務指令がペロシ法の要求に十分応えるものではなかったことが理由である。ペロシ法では、理事は事前の環境アセスメント法の開示がなければプロジェクトを拒否しなくてはならない、ということになっているが、環境アセスメント報告書は借り入れ国の所有物であったため、理事会での承認の前の理事への提出は、それまでの考え方からは困難であり、1989年の業務指令には組み込まれていなかったのである。環境アセスメント報告書の事前開示を求める米国政府の要求には、他のいくつかの出資国理事も賛同する。世銀側は、米国の国内法が国際機関である世銀の理事の行動を左右することに対し違和感を示すが、最終的にIDA第10次増資交渉を円滑に進めたかったこと、及びナルマダダムの問題（詳しくは後述）のために世銀の立場が弱くなっていたことなどから「事前開示がなければ世銀はプロジェクトをそれ以上進行しない」という文言で開示を義務づける規定を組み込むこととした<sup>314</sup>。

#### 2.2.4 独立インスペクション・パネルと情報公開・説明責任の制度的確保

このように1980年代の前半に、先住民族、再定住などについての環境・社会影響ガイドラインが策定され、1989年には環境アセスメント政策が採択されるなど、プロジェクトの評価を行う手続きが整備されていった。1991年の環境アセスメント政策改訂により、理事会がより実質的に世銀マネージメントのガイドライン実施について検証できるようになっていく。だが、議会やNGOによる世銀への圧力は継続していった。

環境アセスメントをはじめとするセーフガード政策が機能したかどうかについては、さまざまな議論がある<sup>315</sup>。しかし、世銀のプロジェクトにおいては、こうしたガイドラインが遡及的な効果を持たないのは、はっきりしていた。プロジェクトのあり方は、借款契約が世銀と借り入れ国の間で結ばれた時点で決定する。ガイドラインは、世銀と借り入れ国の両者を拘束する法ではなく、あくまで世銀が契約に至るための条件を示す内部規定であり、遡及的には機能しない。さらに、履行確保のための手続きに関わるガイドラインが不備であった時期は、ガイドラインは真剣に扱われていなかった。

<sup>314</sup> なお、世銀の米国理事は、世銀の米国理事は1992年～1996年の間に48回の棄権もしくは反対の投票を行っているが、その73パーセントの35回は1992年になされており、世銀が当初ペロシ法に対応できていなかったことを示す。Sanford 1997 参照。

<sup>315</sup> 例えば、環境アセスメントが行われていた場合でも、その17%についてしか結果が事業に反映されていないという報告もある。Sanford 1997。

このため、世銀のガイドライン改訂が進む中でも過去の問題が顕在化していき、そのギャップが公共圏の中で議題化されていくという現象が生じた。これは、世銀理事に対する世銀マネジメントの説明責任だけではなく、市民社会全体に対する説明責任を確保するためのインスペクション・パネル（査察機関）や情報公開政策などの制度化につながっていく。そのきっかけとなったのが、ナルマダ・キャンペーンである。

このキャンペーンは、1970年代末からインドで計画されていたナルマダ渓谷の開発計画に対するものである。計画は、一連のダムと導水路により発電や灌漑を行うことを目的としており、世銀は1985年に承認している。再定住や先住民族に関するガイドライン制定の後で承認されたものであるにも関わらず、ガイドラインに基づいて計画されていなかった同プロジェクトは、大きな社会的影響をもたらし、地元と国際社会において反対運動を引き起こすことになる。<sup>316</sup>

1979年頃からこのプロジェクトに関与しはじめた世銀は、当初、インドに近代的な灌漑技術を導入する機会としてとらえて、積極的に取り組んだ。この計画においては、再定住や先住民族に関するガイドラインがあったにもかかわらず、土砂蓄積や流出などの「環境問題」は考慮の対象となったが、生態系への影響や立ち退きをもたらす社会影響などはほとんど考慮されなかった。背景には、ガイドラインに対する世銀内部での反発とその扱いに関する理解の曖昧さがある。この結果、世銀の理事会で議論された1985年段階では再定住計画には実態がないままであった。

ナルマダダム・プロジェクトは、グジャラート州政府が、世銀の正式決定以前に独自に工事を進めていたため、世銀が公式にプロジェクトを決定する前から地域の地域開発団体などにより問題とされていた。地域の保健医療団体から情報を得たイギリスの開発協力団体OXFAMは1982年頃からとりくみを初めており、イギリスの議員や世界銀行に対して見直しも求める手紙を送るキャンペーンなども行っている<sup>317</sup>。だが、運動が活性化したのは、ワシントンの環境防衛基金と現地のコミュニティ・ワーカーのメダ・パクター（Medha Paktar）が連携をとり始めた1987年頃からである。これまでの世銀改革キャンペーンを行ってきた団体とインドのパクターが指導する「ナルマダ救援運動：Narmada Bachao Andolan (NBA, Save the Narmada Movement)」は、プロジェクトの停止を求めるキャンペーンを開始した<sup>318</sup>。この運動の転機は1989年の米国議会公

---

<sup>316</sup> 鷲見 1990。

<sup>317</sup> Wade 1997, pp. 695-6。

<sup>318</sup> Wade 1997, p. 696。



聴会である<sup>319</sup>。ここでは、パクタールやインドの人権弁護士のギリシュ・パテル (Girish Patel) らインド人が証言した他、ワシントンの環境 NGO も証言を行った。ワシントンの NGO は、世銀の内部通報者からガイドラインの不遵守の実態を十二分に把握しており、一方、インドの住民らは州政府らの怠慢の実態をよく知っていた<sup>320</sup>。このときまでには、米国だけではなく、オーストラリア、ドイツ、日本、イギリス、オランダ、カナダ、フランス、スウェーデンなどの国にもナルマダ問題を取り上げる NGO・個人のネットワークが作られており、キャンペーンは国際的に行われるようになる<sup>321</sup>。1990 年には、二国間の枠組みでナルマダダム・プロジェクトに資金を提供していた日本でも市民団体によるシンポジウムや国会での審議が行われ、資金供与の停止が決められた。キャンペーンの結果、理事もナルマダダム・プロジェクトへの関心を高めざるを得なくなる。1990 年代に入り IDA の第 10 次増資交渉も始まり、世銀マネジメントの立場は弱くなる。1991 年には、インドでパクタールらによる行進と断食が行われ、世銀への圧力が増していった。1991 年、コナブル総裁は、ナルマダ・ダムの問題を検証するための独立調査委員会の設置を決めた。元国連開発計画事務局長モース氏に率いられる独立調査委員会は、9 ヶ月の調査の後、世銀が数多くのガイドライン違反を行っていたということを明らかにした。こうした運動の結果、理事からの批判も強くなる。最終的に、理事会が継続のために必要とした条件を達成できなかったインド政府の辞退により、1993 年に世銀は資金供与を中止することになる<sup>322</sup>。

このキャンペーンは、世銀の運営についての二つの問題をはっきり示した。一つは、作られたガイドラインが十分に遵守されていないということである。もう一つは、世銀マネジメントが情報を正確に理事に伝えていなかった、ということである。この結果世銀理事は無責任な決定を行わざるを得なくなっていたのだが、国際的な NGO のネットワークが強まり、世銀のプロジェクトの社会影響が簡単に各国の公共圏の中でも重要な政治議題となる時代には、これは理事に政治的なリスクをもたらす。こうした中で、世銀マネジメントに対する理事の不信が高まっていった。

こうした状況を生かして、NGO は「情報公開政策策定」と「インスペクション・パネル設置」の提案を行う。情報公開は、それまで内部の通報者に頼らなくてはわからなかった事業審査に関する情報を入手可能なものとするためであ

---

<sup>319</sup> Udall 1998, p.396 参照。

<sup>320</sup> Udall 1998。

<sup>321</sup> Udall 1998, p. 428、鷺見 1990 参照。

<sup>322</sup> Wade 1997, p. 705、鷺見 1990 参照。

り、インスペクション・パネルは、住民の申し立てにより世銀が自らのガイドラインの順守状況を独立機関により調査するしくみであった。これらの要求は、下院のバーニー・フランク議員に取り上げられ、財務省を通じて世銀に対して強く実現が求められていくことになる。フランク議員は、下院の「国際開発、財政、貿易、通貨政策小委員会」の委員長であり、IDA 第 10 次増資の鍵を握っていた。このため、世銀は無視できず、それまでは財務省を通じて間接的に議員とのやり取りを行うのが世銀の慣行だったのだが、直接フランク議員と協議をしながら情報公開政策やインスペクション・パネルの政策策定を進めることとなった<sup>323</sup>。この問題についてはスイスなど他の国でもロビー活動が行われたほか、新聞でも取りあげられる<sup>324</sup>。こうしたロビー活動を受け、1993 年の理事会で情報公開政策およびインスペクション・パネルの設置が決定された。国際機関で初めて住民の訴えを受け、業務の見直しを行う仕組みが作られることとなったのである。

環境アセスメント手続きやインスペクション・パネルなど、住民参加を前提とするガイドラインの国際機関への導入は、主権国家システムの原理からのずれを意味する。「主権国家」を唯一の代表として扱うならば、個々のプロジェクトにおいて社会矛盾を生みだしているかどうかは外部の資金供与者は問う必要がないからである。こうしたガイドラインは、主権国家の権威自体を否定するものではもちろんないが、外部から公的資源が移転される際の内政に関わる条件付けを行ったのである。

世銀の環境・社会影響に関わるガイドラインと情報公開、インスペクション・パネルなどの説明責任保障制度は、政府による開発協力を規制する国際法を実質的に生み出しつつある。世銀の後、他の地域開発金融機関においても、相次いで同様の制度が制定された。援助機関による環境アセスメント策定が遅かった日本では、世銀の環境ガイドラインや説明責任制度の影響を受けた環境社会配慮ガイドラインが、国際協力銀行（JBIC）や国際協力機構（JICA）で策定されるなど、波及的な効果ももたらしている<sup>325</sup>。

---

<sup>323</sup> Udall 1997, p. 13.

<sup>324</sup> 筆者によるスイスの世銀キャンペーン団体 Bern Declaration 代表、Peter Bosshard への聞き取り（チューリッヒ、2000 年 3 月）による。

<sup>325</sup> 国際協力銀行（JBIC）や国際協力機構（JICA）の環境ガイドラインやアカウンタビリティ制度の形成にあたっては、FoE・ジャパンやメコン・ウォッチなどの NGO が大きな役割を果たした。JBIC については、国際環境 NGO FoE-Japan 編 2002 および松本 2003 参照のこと。JICA については、2002 年より JICA 環境社会配慮ガイドライン改定委員会に参加した筆者の参与観察による。

### 2.3 分析：世銀の改革におけるシステムと公共圏の働き

1970年代の地域の社会運動は、各地で世銀マネージメントに対して業務遂行上の「障害」となり、プロジェクトの実施を妨げる場合もあったが、それだけでは世銀の行動様式自体に大きな影響を与えることはなかった。対して、1980-90年代の国際的なNGOのキャンペーンは、世銀の行動基準を変化させ、その改革を生み出していく。こうした変化の中でどのようなシステムの原理に基づく行動がとられていたのか、それに対して地球市民アイデンティティに基づく公共圏の動きがどのように反応していったのかを整理してみよう。

1970～80年代のフィリピンのチョコダム反対運動、インド社会林業反対運動などの現地の運動は、国際的な資金導入により資源を得た政府に対抗し、地域の社会を自衛するための運動であった。こうした対立が深刻化した場合には、政府への信頼が消失し、国家統合への危機すらもたらしかねない。このことは、安全保障システム維持というシステム上の利益にも反する。例えば、フィリピンのチョコダム反対運動と共産党の共闘は、西側の安全保障システムへの脅威ともなった。このように問題が安全保障システムの維持や世銀の業務達成の障害となるほど「深刻化」した場合には、個々のプロジェクトについての世銀の行動の変化がみられた。しかし、世銀の行動様式自体を変えることとはなっておらず、同じような問題が繰り返されている。1992年の世銀内部のポートフォリオ管理作業チーム報告書は37%のプロジェクトの成果が満足できないものとし、その原因として実施やフォローアップよりも「承認を優先する文化（approval culture）」を指摘した<sup>326</sup>。政府代表の意思が重視される安全保障システムの論理からは、国家の内政に関わるものとされた環境・社会配慮が真剣に扱われることはなかったのである。

1980年代のブラジルの権威主義政権下のポロノロエステ・プロジェクトにおいては、世銀は再定住の問題や先住民族への影響をまったく無視していたわけではない。NGOが問題提起を行っていたうえ、組織内の環境担当者にとっては自己の業務の目的からしても無視できなかった。こうしたスタッフが中心となって、世銀内部でのガイドライン策定はなされたが、これらに実効性を与えることはできていない。再定住などの政策はあくまで相手国の内政に属するものとされた課題については、主権国家システムの論理の中で働くかぎり、借り入れ国政府の強い反発を越えてまで影響力を発揮することはできなかったのである。貸付により利潤を得ている世銀にとって、インド、ブラジルなどは顧客で

<sup>326</sup>

The World Bank Portfolio Management Task Force, 1992。

あったうえ、国際的な市場経済システムの安定化という世銀本来の目的から、こうした国々が外貨不足に直面しているときは、何らかの理由で外貨を投入すべきという判断もされた<sup>327</sup>。内政干渉への反発に直面する地域担当部局において、こうしたガイドラインを積極的に活用するインセンティブは働かず、市場経済システムの守護者としての役割を自認した理事にとって、外貨のスムーズな提供は重要な課題と考えられた。

こうした状況を変えたのは、各国の公共圏での議題設定である。NGO のキャンペーンにより、世銀が環境問題の原因であり、その解決は出資国市民の責任であるという主張がメディアや議会で受け入れられるようになっていった。地球市民アイデンティティに根ざした主張が正統性を獲得するという「公共圏のグローバル化」がある程度進行したということができよう。だが、それだけで世銀が変化したわけでは必ずしもない。環境アセスメント報告書の理事への提出、インスペクション・パネルへの住民の申し立てなど主権国家システムの原理と摩擦を生じる政策を導入するためには、公共圏の生み出す「コミュニケーション影響力」だけでは不十分であった。これを可能としたのは、主として IDA 増資を左右する権限を持つ米国議会の行動である。公共圏の「影響力」に導かれる形で、議会の増資承認権限が振りかざされることで初めて世界銀行の政策変更が実現していくことになる<sup>328</sup>。

米国議会はなぜ世銀の改革を行おうとしたのか。その背景には、「国境を越えた社会統合」と「国家内部の社会統合」との相克がある。そもそも国家内部の社会統合を重視し、納税者の税金を納税者の利益＝国益のために使うよう動機づけられている議会は国際機関に対して猜疑的であり、こうした機関に対して国内の資源を投入することに疑問を抱いていた。実際、米国議会で世銀について開かれた公聴会は、1980年代になるまで多くが資金供出の妥当性に関連したものであった<sup>329</sup>。米国においては、主権国家システムの中で自己の役割を定義し国際レジームの形成・強化を図る米国政府に対して、国内の社会統合や利益団体の支持獲得を考慮する議会が、国際レジームに対して懐疑的な姿勢を示すことがある。加えて、国内重視で国際機関に対して猜疑的な共和党と、理想主義的で地球市民アイデンティティに基づく主張にも反応しがちな民主党の一部の議員の綱引きが存在したことにより、世銀に対する厳しいチェックが行われ

<sup>327</sup> 逆に、世銀での決議を国際通貨システムの維持のためのメッセージとして用いた事例もある。1986年にブラジルの Rondônia 電源開発プロジェクトへの融資について米国の世銀理事は反対票を投じたが、この行動には環境問題についての懸念だけではなく、債務不履行をにおわせていたブラジルへの警告という側面もあった。Wade 1997, pp. 669-670.

<sup>328</sup> 米国議会の世銀に対する影響力については、Sanford 1988 を参照のこと。

<sup>329</sup> Kurian 1995, p. 110 参照。

ることになった。米国政府や世銀は、こうしたバランスの中で民主党や NGO の「地球市民アイデンティティ」に基づく主張を受け入れることにより自己の活動の維持・強化をねらった。このため、環境保護、住民参加や住民の申し立ての保障などを進め、貧困撲滅や開発を真剣に行う機関として自己の存在意義を提示し、批判的な勢力に対抗するという戦略をとったのである。もちろん、こうした手法が選択されえたのは、「公共圏のグローバル化」の結果、地球市民アイデンティティに基礎づけられた言説の正統性が高かったからであろう。

自国の公共圏が活発に動いた国（もしくは動くことが予想された国）では、理事はこうした主張に反応しがちだったが<sup>330</sup>、途上国の理事にとってはこれらの提案は好ましいものではなかった<sup>331</sup>。しかし、IDA 増資を拒否することも不可能で、さらに環境ガイドラインやインスペクション・パネル自体の正統性を批判する十分に説得力のある根拠も生み出すことができなかつた。現地の報告、証言者などにより基礎づけられた米国のメディアを中心とした言説に対して反論することは困難だったからである。

このように、世銀改革キャンペーンは、世銀による資金移転のシステムを維持したい主権国家システムの主体と、そもそもそうした国際レジームに関心が強くない米国の国内勢力との対立の中で、公共圏により正統性を与えられた NGO の主張がいわば調停案となり、実現してきたものであると考えることができる。

こうした構造の中で作られたガイドラインには問題もある。一つは、政治的公共圏の正統化機能の限界である。世銀に影響を与えた公共圏は、ワシントンを中心に生み出されたメディアのネットワーク、米国議会や、世銀総会などの場という形をとっていた。すなわち、一部の国の公共圏のグローバル化、あるいはエリートのみを対象とするグローバル公共圏であり、途上国の社会全体での議論を反映した包含性の高いものではなかつた。その背景には、権威主義的な国家における公共圏や市民社会組織の機能の限界や、基準設定という課題が抽象度が高いうえ、実施中の個別のプロジェクトに直接影響を及ぼさないため、その意義が理解しにくいということなどがある<sup>332</sup>。公共圏の中での議論に参加していたワシントンの NGO や議会、これらとつながっていた途上国の NGO の中では、改革の正統性は受容されたが、それ以外の主体にとっては手続き的には承認しがたいか関心が持てないものであった。とりわけ途上国の理事からみれ

---

<sup>330</sup> こうした国としては、スイス、カナダ、オランダ等がある。

<sup>331</sup> Udall 1997, 1998 参照。

<sup>332</sup> 世銀の政策変更については、ワシントンの NGO や他の先進工業国の NGO が積極的に関与し、現地の NGO の関わりは限られていた。Fox and Brown 1998b 参照。

ば、米国議会の資金拠出決定権限を背景に強引に進められた改革は、主権国家システムの原則とかけ離れたものであり、形式的には理事会の合意の結果承認されたものであっても真摯な受容は困難であった。とりわけ住民が国家を越えて世銀に申し立てができるインスペクション・パネルに対する反発は強く、途上国は世銀マネジメントと連携しながら、インスペクション・パネルの機能を阻害する形での運用を行っていくこととなる<sup>333</sup>。

ただ、こうした制度は、途上国の現実に詳しい NGO や住民の意見を反映したものであり、現実に社会矛盾を軽減したり、問題を解決する働きを持つ普遍的な妥当性の内実を持っていた。このため、次第にその意義は理解され、当初は反発していた理事にも理解を示すものが増えていく<sup>334</sup>。インスペクション・パネルについても事例が積み重なる上で、その潜在的な役割への理解は高まった。この結果、1999年には、手続きの改善が行われるなど、より実質的な機能を果たしうるようになっていく<sup>335</sup>。

### 3 おわりに・・グローバル討議民主主義の構造化の可能性

世銀は、主権国家システムの中の交渉に基づき、市場の守護者および貧困問題の解決者として機能し、主権国家システムの安定性向上に貢献することが一応期待されて設置された。ところが、実際には資源は与えられず、市場から資金を導入するアクターとして行動することを求められる。さらに、経済開発という社会に大きな影響を与える活動に、主権国家の外部（政治システムの外部）から資金を投入するという方法で関わった世銀は、借り入れ国内部での結果を受けて行動を修正する回路を持たなかった。むしろ、安全保障システムや、市場経済システムなど主権国家の外部の複数のシステムのメッセージに応えながら、つじつまを合わせつつ行動してきたと考えるべきである。

<sup>333</sup> この点については、拙稿 1998 を参照のこと。

<sup>334</sup> 1998 年の大蔵省-NGO 第 8 回定期協議会では、世銀政策担当である開発機関課の玉木課長は、筆者の質問に対して「パネルの創生期に理事室にいて（理事代理）、困難を感じた。理事会も、パネルを信用していなかったということが問題。」「パネルを適用することに対する借り入れ国の反論は、もっともだ」と発言している。『大蔵省-NGO 第 8 回定期協議会議事録』（1999 年 5 月 21 日、大蔵省）。しかし、その後、世銀の中国の西部開発プロジェクトがチベット民族への影響を十分配慮していないとして問題になったときには、積極的にインスペクション・パネルを活用する意思を表明した。また 1999 年 12 月に筆者がワシントンで行った聞き取りでも、中国、アルゼンチン、ロシアなど借り入れ国側の理事関係者で、インスペクション・パネルの存在自体を否定的にとらえるものはいなかった。

<sup>335</sup> 拙稿 1998。なお、この改定の過程でもワシントンの NGO の積極的なキャンペーンがされている。

このつぎはぎの結果が、多くの地域での開発による深刻な社会問題であり、過重な債務による社会発展の阻害である。こうした矛盾を予防するための受け入れ国内の制度や社会条件は不十分であり、世銀の意思決定権限の大半を有する先進国の政府関係者は、それぞれの任期中に世銀の収益に問題がなければ良かったため、こうした矛盾に反応する動機も、情報もなかった。世銀の職員にとっても、国内で生じる問題は、直接は現地政府の権限内であったこと、ワシントンの事務所におり、物理的にも切り離されていたことなどから、ごく一部の専門家以外はこうした矛盾を解決すべき課題と認識する必要性を認めなかった。

矛盾に対抗するため生まれた社会運動は、1980年代から国際的なネットワークを形成し、各国の議会・行政を取り巻く公共圏において地球市民アイデンティティに基づく議題を設定し、公共圏のグローバル化を進めてきた。しかし、世銀改革はこうした国々において主要な議題となるまでには至っていない。きわめて深刻な事態が起きているとの認識が共有された時のみ、政治的な権力の動員を可能とする程度のものでしかなかった。だが、そもそも国際的な協調に対して批判的であった米国議会と政府との緊張関係のなかで、公共圏のグローバル化を進めることができた米国のNGOなどの努力により、問題解決のための制度改善が行われていく。その結果、セーフガード政策やインスペクション・パネルなど、比較的低コストで問題の是正や予防を可能とするシステムが世銀の中に組み込まれていくことになる。これは、世銀にとっては、業務の負担を増すものだが、同時に業務の定型化や問題発現の予防を通じて、組織運営におけるリスクを減少させるという意味での合理性もあった。<sup>336</sup>

米国議会の交渉力により作られたこの制限は、途上国理事にとっては必ずしも正統性を持たないものであり、反発と抵抗を招いたが、しかし、住民参加の欠如や環境破壊が主権国家の基盤をなす社会統合にとって不都合であるという事実や、そうした社会矛盾が将来の世銀の資金提供能力に影響するという事実は残る。借り入れ国での民主化の進展などにも伴い、セーフガード・ガイドラインとその実施措置であるインスペクション・パネルの改善もある程度みられるようになる。グローバル討議民主主義の視点からは、こうした制度導入は、住民に権利を与える「民主的公法」(第2章参照)が確立していく過程として理解できる。

この世銀の事例は、地球市民アイデンティティに基づく社会運動の可能性と限界を示す例でもある。

---

<sup>336</sup> 世銀の視点からインスペクションパネルについて論じたものとしては、Shihataの文献がある。Shihata 1994 および Shihata 2001, pp.7-45 参照。

第一の限界は、運動を支える地球市民アイデンティティの弱さである。ナルマダやポロノロエステ・プロジェクトにみるように、深刻な事態が生じ、それが報道され、公共圏において議題となって初めて制度変革のきっかけとなった。しかも、こうした事態が社会的な問題として議題化されたのは、世銀の意思決定に関わる理事の一部の国においてでしかない。こうした問題に関わる NGO が活発に活動し、公共圏においてこうした議題が取り上げられることが多かった国を除けば、世銀の改革は公共圏の議題となることはなく、そうした国の理事の行動が影響を受けることはなかった。

第二の限界は、「公共圏のグローバル化」だけでは、包含性を確保することは困難であるという点にある。このため、改革を求める主張は各国政府の行動を変えるのに十分な正統性を生み出すことができていない<sup>337</sup>。NGO の国際ネットワークに支持されていたとしても、その有効性は米国の議会の突出した力に依存していた。途上国政府の真摯な支持はなかったし、ましてや各国の公共圏で論じられたものでもなかった。

他方、可能性としては、次のようなことが言える。

第一は、システムの制御は、微力の地球市民アイデンティティが存在しているだけで可能となる場合がある、ということである。そもそも、社会の変化が普遍的な地球市民アイデンティティの確立によってのみ行われると考えることには無理がある。関係者の利益が対立したときの調停原理を提供すること自体を否定的にとらえるべきではないだろう。国家と異なり、共通のアイデンティティを生み出す「国民」という言説も、それを前提に構築された制度も存在していないグローバル社会において、改革を可能とするために現実的に望める最善のものはこうした機会なのかもしれない。

第二は、改革を生み出した公共圏の包含性に問題があったとしても、制度自体の普遍的妥当性が認められれば時間の経過により正統性を獲得するということである。日本の大蔵省の立場の変化からわかるように、事実として確立した制度であっても、関係者がそれを活用する中でその妥当性が証明され、社会的に受け入れられていく可能性はある。そうならば、地球的な公共圏は、必要に応じてゲリラ的に出現するだけでも一定の機能を果たせるのかもしれない。

第三は、このような市民社会組織の成果が受容されることにより、市民社会の参加を正当なものとする認識枠組みが産まれてきたことである。グローバル討議民主主義の構造化が起りつつあるといってもよい。この認識枠組みは波及効果を持っている。例えば、日本政府も NGO に対する評価を高めつつある。

---

<sup>337</sup> 途上国政府だけではなく、世銀やその支援者も、ワシントンにある国際 NGO の正統性自体への批判も行っている。例えば Nelson 1995, p. 65, 及び同 2002 参照。



財務省は、世銀など多国間金融機関のあり方等についての NGO と財務省の定期協議を 1992 年に開始した<sup>338</sup>。

ただ、ガイドラインやインスペクション・パネルは、米国一国の議会の強力な圧力の下で設置が進められることとなったという事実が理想的な姿ではないのは間違いない。今後より多くの国での公共圏のグローバル化、地球的な公共圏としてのメディアの変容などが起こるかどうかが、そして地球化した公共圏で行われる主張が正当なものとして広く受け入れられるようになるのかが、グローバル討議民主主義の確立に大きく関わるものと考えられる。

---

338 このとりくみは、米国の火曜会合（1989 年から行われている米国の海外援助による環境影響を評価するための NGO と政府関係機関の定期会合）に示唆を得た「環境持続社会」研究センターの斉藤友代の働きかけにより 1997 年に実現した。財務省（当時大蔵省）も、世銀など国際機関における NGO の役割を熟知しており、強い抵抗はなかった。斎藤 2000 参照。

## 第6章 グローバル社会の行方・グローバル討議民主主義は確立するのか

### はじめに

現在の世界は、より公正なグローバル社会を生み出す方向に進んでいるのだろうか。本論で示した枠組みは、今後の世界の流れを展望・評価するためにどの程度貢献するのか。

この問いに答えるためには、さらに実証的な研究を積み重ねていく必要があるだろう。第1章で示したシステム媒介統合は、本当に深化していくのか。システム媒介統合の内在的矛盾、システム間の矛盾、システムと社会の矛盾などを解決するための国際関係の法化（レジームの形成・強化）は本当に進行するのか。第2章で提起したように、それが公正なものとなる条件＝グローバル討議民主主義の構造化は進むのか。グローバル公共圏は本当に影響力を増加させているのか。第3章で論じた地球市民アイデンティティの強化は今後も進んでいくのか。民主主義や人権の普遍的な受容が進んだとして、それが、ナショナリズムの強化ではなく地球市民アイデンティティ形成につながっていくのか。第4章で論じた公共圏のグローバル化や、相互連結によるグローバル公共圏の生成は本当に進むのか。

本論では、地球市民アイデンティティに基づく主張の影響力はまだ弱い、利益対立が生じたときの調停原理として機能することにより、ある程度の力を発揮してきたと主張してきた。また、レジームの形成、人権・民主主義の受容、グローバル公共圏の形成、公共圏の役割の認知などが進むことにより、グローバル討議民主主義の構造化が進む可能性はあるともした。表6-1に示したように、こうした作用は相互影響を持つ。お互いに補強しながら進展していく可能性もあるが、逆に阻害していく可能性もある。そのどちらのシナリオを私たちは採用していくのだろうか。

表6-1 グローバル討議民主主義の構造化に関する二つのシナリオ

領域	シナリオ1・グローバル討議民主主義の構造化が進む場合	シナリオ2・グローバル討議民主主義の構造化が進まない場合
システム媒介統合の深化とレジームの強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・システム媒介統合の深化は、課題別の「合理的」なレジームの形成・強化につながる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多国間交渉のコストが不合理なまで高まり、二国間の取り決めやブロック化が進む。</li> <li>・システム媒介統合への不信が、国境を越えた関係総体の否定につながる。</li> </ul>
地球市民アイデンティティの発展	<ul style="list-style-type: none"> <li>・レジーム形成への参加や抵抗により、地球市民アイデンティティが強まる。</li> <li>・人権・民主主義の受容が、長期的には地球市民アイデンティティに好ましい社会環境を生み出す。</li> <li>・生活水準の向上が、自己利益の追求の意義を相対的に減少させ、地球市民アイデンティティの受容が進む。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・レジーム強化への抵抗が、ナショナリズムを強める。</li> <li>・国家統合途上の国々（「近代圏」）では、人権・民主主義の受容が、国家への帰属意識を高めナショナリズムにつながる。</li> <li>・貧富の格差の拡大、人の移動などが、外国人排斥などのナショナリズムにつながる。</li> </ul>
公共圏のグローバル化、グローバル公共圏の生成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近代化の進展により生活世界の合理化、メディアの発展など公共圏の基盤が生まれる</li> <li>・地球市民アイデンティティに基づく主張が各地の公共圏で正統性を獲得する（公共圏のグローバル化）</li> <li>・コミュニケーション技術の進展が、グローバル公共圏の形成を支える。</li> <li>・メディアの連結・多国籍化が進み、国境を越えた共通議題の重みが増し、グローバル公共圏が拡大する。</li> <li>・レジームの実効性・不偏性が高まり、グローバル公共圏の役割が評価される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共圏の発展は起こらず、紛争解決や合意形成の技術は高まらない。</li> <li>・レジームへの信頼が高まらず、グローバル公共圏の役割は増大しない。</li> </ul>
グローバル討議民主主義の構造化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・グローバル公共圏で形成される意見が、システムの合理性にも適っているか深刻な対立がない場合には受容される。</li> <li>・その実績により、グローバル公共圏の正統性の受容が進み、その影響力が増大する。</li> <li>・上記の変化により、グローバル公共圏でされる議論が国家代表により正当なものとして受容され、実効性・不偏性のあるレジームが形成される。この結果、権力の場において個々人の権利がより明確に保障される状態が生まれていく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・グローバル公共圏で生み出される意見は、システムにとって合理的なときにのみ受け入れられ、それ以上の役割は果たさない。</li> <li>・地球市民アイデンティティの強化や、グローバル公共圏の形成が進まず、グローバル・アパルトヘイトが維持・強化されていく。</li> </ul>

表6-1で示したグローバル討議民主主義の確立が進むシナリオは、次のような変化を想定する。まず、レジームの実効性が増すことにより、法の支配が進む。その過程にグローバル公共圏が影響を与えることにより、グローバル公共圏や地球市民アイデンティティが強化されていく。この結果、グローバル公共圏への信頼が高まり、グローバル討議民主主義の構造化が進む。この結果、グローバル社会の統合が進んでいくことになる。他方、レジームの公正さが高まらず、国境を越えた関係への不信を生み出していくというもう一つのシナリオもありえる。この場合は、グローバル公共圏の影響力は限定的なままで、グローバル社会の矛盾が高まるにつれ、恵まれた立場にある国々が自国の利益や安全を守ろうとすることになる。それが他国におけるナショナリズムをかき立て、グローバル公共圏の影響力は減少していく。この結果は、世界の富の8割を2割の人間が消費するグローバル・アパルトヘイトの維持・強化であり、グローバル社会の分断と不安定化が進むこととなる。

冷戦の終結から10年が経過した。EUの統合、WTOの普遍化など地球規模のシステム媒介統合や地域的な社会統合の進展は見られる。2001年9月11日の同時多発テロは、システム媒介統合の矛盾を示し、世界的な政府開発援助の増額につながった。だが、この事件は米国を単独主義に追いやることにもなっている。マス・メディアやコミュニケーション技術の発展は、米国の強大さと傲慢さを映像化して世界に伝え、各地で反米感情やナショナリズムをかき立てている。この相反する傾向の中で、どちらのシナリオが実現していくのだろうか。

この流れを見抜くためには、表面的な国際政治の動向に注目するだけでは不十分だろう。システム媒介統合の変化、民主主義・人権の普遍化と地球市民アイデンティティの関係、新中世圏の拡大と生活世界の合理化の進展、マス・メディアなどコミュニケーションの基盤の変化、公共圏の相互連結とグローバル公共圏の拡大、その正統性の社会的承認の程度などの構造的な変化に注目していく必要がある。最後に、こうした変化に関わる論点を整理し、今後の研究課題を示したい。

## 1 システム媒介統合の変化

### 1.1 主権国家システムの相対化

冷戦後のグローバル社会においては、先進工業国による支持獲得獲得のための競争は減少する。この結果、途上国政府の交渉力は低下し、主権国家システ

ムにおける国家の権限が相対化される。これはどのような結果をもたらすのだろうか。国際関係がよりアナーキーなものとなり、経済力や軍事力を背景とした大国による恣意的な介入が行われやすくなるという見方もある。米国のアフガニスタン・イラク侵攻、ハイチへの介入などこの傾向を示す行動は確かに見られている。

他方、主権国家システムに守られ支えられてきた腐敗した政権への支援は減少する。各国の政権にとって国民の支持を不可欠となり、支持獲得に失敗した政権は転覆するか修正を迫られる。国家統合という前提自体がなければ破綻国家となるだろう。事実、インドネシアの民主化、カンボジアの内戦終結、ラテンアメリカやアフリカの一部の国のように民主化など前向きの動きもあれば、民族紛争の頻発につながった場合もある。

主権国家の内的な社会統合の課題が国連においてもより重要な議題となる。人権はもとより、かつては特定の政治体制を支持する言説であるとして論じられることがなかった「民主主義」の確立が語られるようになってきた<sup>339</sup>。途上国の立場が弱くなった結果、主権国家システムの内在的な矛盾を取りあげることとは今まで以上に容易になってきたのかもしれない。第5章で取りあげた環境社会配慮ガイドラインの実現は、それを示す一つの例である。最低限の規範を確立する試みはある程度は成功している。公共圏のグローバル化が世界銀行や、先進工業国の開発機関に影響を与え、資金供与のともなう権力行使のあり方を規制する住民参加、環境アセスメントなどの「権利」を生みだしてきた例として考えることができる。

途上国政府の支持を獲得する必要性は、主権国家システムのシステム媒介統合の強度を規定する要素でもあった。自己の属する陣営を強化する必要があったからこそ、途上国の発言に耳を貸し、ODAを増額する必要があったのである。公共圏の影響により、厳しいガイドラインが導入されることは、資金導入による否定的な影響を回避はしても、途上国への援助の増額や受け入れ国の発展能力の育成に直接はつながらない。ODA予算の確保の意思がシステム維持という国益ではなく、地球市民アイデンティティに直接依存するようになったときに、どの程度の資源が提供されるのかは、各国の公共圏のグローバル化の程度に大きく依存するだろう。

他国に参与する政治的意思は、むしろ市場経済システムを通じた相互関係における自国の利益保護や、安全保障確保などの動機に基づいて生み出されているようでもある。債務国のガバナンスや社会的再生産（教育・医療など）の間

---

<sup>339</sup> 杉浦 2004、112-113 頁参照。桐山 2001 も参考になる。

題は、経済的な生産能力の問題との相関がはっきりしていれば、債権国や国際金融機関の「問題」として認識される。だが市場経済システムの論理で語られるかぎり、こうした問題の社会的な意味は矮小化され、無視されがちになる<sup>340</sup>。2001年9月11日の米国における同時多発テロが明らかにしたように途上国内の社会統合の問題（それはしばしば冷戦下の安全保障システムへの連結の中で生み出されたものなのだが）が、先進工業国の安全保障に直接影響する場合もある。反米テロリストのネットワークを生み出したのは、米国の巨大な力への反発であると同時に、米国が支援するエジプト、サウジアラビアなどの国家の腐敗と圧政への怒りであった。ブッシュ政権が、援助の増額とガバナンス重視を行うようになってきたのは、こうした問題意識が背景にある。

国内の社会統合の問題が国際的な議題となるということ自体は、主権国家システムの矛盾（の一つ）が取り組まれるべき課題として認識されてきたことでもあり、肯定的な側面も持つ。しかし、国内の矛盾を解決し社会統合を実現する道具となりうる人権や民主主義の制度が、大国の単独主義や債権者としての強い立場を持つ世銀や国際通貨機関により権力的に移植されるならば、次のような問題を生み出す可能性がある。

第一は、国内の社会統合それ自体が目標として設定されているのではなく、あくまでシステムの中での自己の合理的利己主義追求の中で行われることによる優先順位のずれである。このため、他の優先する目的が設定されれば結局冷戦下の世界と同じく社会の内実が無視されかねない。脅威の排除を主目的として2003年に始まった米国・英国主導によるイラク戦争は、イラク社会の混乱と住民やイスラーム過激派の反発を招き、反米感情やテロの危険の増大につながっている<sup>341</sup>。

第二は、人権や民主主義がその制度的な理解に基づいて移植がされていく可能性が高いことである。そもそも自国の安全保障や経済的利益の確保が目的で介入が行われるのならば、その目標は安全を損なう状況の排除や管理、市場経済システムの合理化であり、社会統合それ自体が目的とならないということにある。こうした制度が社会統合につながるためために、人権や民主主義の理念を理解し、制度的な保障された社会空間を積極的に活用する人々が必要となるのだが、「ガバナンス」が手段を選ばず求められる「結果」として位置づけられたり、人権や民主主義が単なる制度としてしか理解されなかった場合に、本当

---

<sup>340</sup> 経済学者がガバナンスの問題を「経済発展に寄与するかどうか」という問題として理解し、社会統合の問題としてとらえないことはよく見受けられる。例えば、渡辺・三浦 2003。

<sup>341</sup> 2004年3月11日にスペインで起きた列車爆破テロは、この危険を具体化したものだった。

に有効に機能するのか。ガバナンス改善の過程で導入される「公正なルール」が、民営化や先進国の企業参入のための市場開放を意味するならば、国際的な所得の再分配機能のない中で貧富の格差を拡大し、ガバナンス改善努力への信頼を損なうこととなる。人権や民主主義も、社会の当面の安定確保を目的とした制度として導入された場合に、長期的に社会統合を実現するために必要な正統性を獲得できるのか。人権や民主主義を占領軍の力で導入した日本においては、それらが有効に機能するために必要な非制度的な公共圏の成熟に長い時間を必要としている<sup>342</sup>。生活世界の合理化、非制度的公共圏の活性化（市民社会組織やメディア、弁護士などの社会的機能の充実）と人権・民主主義の制度的導入は関連づけられる必要があるのだろうが、人権や民主主義に関わる制度の権力的導入はそれを阻害する可能性がある。

第三に、こうした外部からの権力的な介入を行うという方法自体が、国境を越えた関係への信頼を損なう危険がある。とりわけ自国の利益保全を動機とする米国の恣意的な判断による介入は、「ネオリアリズム」の視点による国際関係観を強化し、グローバル公共圏の有効性や正統性への信頼感を損なう。米国の行動が他国においても、合意ではなく力により問題解決を図るという行動を誘発すれば、ますますこうした国際関係観は説得力を増していくだろう。少なくとも、同時多発テロ以降、米国が用いている「テロに対する戦い」=自衛という言葉は、イスラエルの対パレスチナ政策やロシアの対チェチェン政策の中でも用いられるようになり、権力による歯止めのない暴力的な弾圧をもたらしつつある。これは市民のテロリズムへの支援を生み出し、コミュニケーションによる問題関係の可能性を減少させている。

第3章で示したように、米国の歴史は民主主義や人権確立の歴史として位置づけられており、これらは国家の正統性の象徴ともなっている。多くの実務家、政策担当者がこうした概念を自明のものとして無批判に受容していることが、民主主義や人権の役割に対する理解の欠如を招いたり、自国の絶対化などの傲慢さに繋がっている。その結果生み出される単独行動による人権・民主主義制度の導入は、その理念の受容に否定的な役割を果たしかねない。

だが、第5章で論じたように、そもそも地球市民アイデンティティの影響力が限られており、グローバル公共圏の力が合理的利己主義に基づくシステム媒介統合を前提とした上で、そのあり方に影響を与えることができる程度のものでしかないのなら、この歪んだ動機に基づく試みに内在する変革のポテンシャル

---

<sup>342</sup> 最近では日本で「人権、民主主義」が「アメリカ的価値観」と表現されることも少なくない。人権や民主主義は現代の日本社会の前提となっているのだが、これらの理念が日本社会内部で十分な正統性を獲得していないため、このような言説が生じることとなる。

をどう発揮させるかが実践的には重要なものかもしれない。実践の中でグローバル公共圏の持つ妥当性や有効性を実証し、その正統性を確立していくことも可能であろう。第5章で示した世銀の事例は、そのような可能性を示すものでもある。

どちらにせよ、主権国家システムの相対化がもたらす国内社会への介入の増大が、どのような世界を生み出していくのかは、今後検証すべき課題の一つである。

## 1.2 市場経済システムの矛盾

冷戦後は、市場経済システムの統合の度合いが急速に進んでいる。現在、57億人がすでに市場経済システムの中に暮らす。だが、市場経済システム自体が持つ限界を解決する動きは生まれるのだろうか。

伝統的な経済理論によれば、市場経済システムは比較優位に基づいた生産拠点の移動を可能とすることにより、貧富の格差の解消の契機を持つことになっている。もちろん、国際分業の固定の恐れはあるのだが、米国や日本で産業の空洞化が問題になっているということは、ある意味で国際的な貧富の格差解消の仕組みが働いているということでもある。だがこれは、グローバル社会に存在する貧富の格差が国内に反映するということでもあり、国内の社会統合への負荷は高まる。ところが、負荷を解消するための国内の所得再分配を行うことは、高い生産性を持つ階層への負担となり、国家単位の競争力を損なうという懸念が生まれる。それが事実かどうかはともかく、グローバル市場経済システムの中の大競争というイメージが、政策決定者の選択肢を限定することは間違いない。

国際分業が現実的に全ての国において成長の機会を与えるわけでもない。国連貿易開発会議（UNCTAD）の報告書が示すように、周縁部に置かれた国々は自らの力では超えることができない「貧困の罠」に直面している<sup>343</sup>。多くの途上国は、冷戦時代の安易な援助がもたらした負の遺産（社会統合上、市場経済上の問題）を抱えた状態で大競争に放り込まれている。負の遺産への関心は高まりつつあるが、問題を解決し、貧困の罠から逃れるための資源投入が保障されるのか。

国連を舞台とした議論の中では、途上国の社会問題の解決についても一定の議論がされ、確認がされつつある。途上国への資金供与は、途上国政府の利益

<sup>343</sup>

UNCTAD 2002 参照。



でもあり、主権国家が作る「国際的公共圏」では取りあげられうる。2000年9月の国連のミレニアム・サミットで生まれたミレニアム開発目標（MDG）などがその一つだろう<sup>344</sup>。こうした国際的な約束がどこまで行動につながっていくのか。確かに、ジュビリー2000のキャンペーンの結果、重債務国の問題が取りあげられるようになるなど、一定の改善はある。貧困国でエイズ薬の知的所有権の保護を制限し、貧困層への薬の提供が可能となるなど、グローバル公共圏が影響を及ぼした領域もある<sup>345</sup>。グローバル化したグローバル社会の相互依存状態を明確に示した同時多発テロの後、OECD諸国の政府開発援助は日本などいくつかの国を除き増加傾向にある<sup>346</sup>。しかし、その額については途上国の要請とのギャップは大きい。国民総生産の1%を開発援助に回すべきであるという目標は、第一次国連開発の10年を決議した1961年の国連総会で設定されたが、その後第二次国連開発の10年が始まる年に0.7%に下方修正されている。この数字は、1995年の国連社会開発サミットにおいても確認されたが、現在は0.22%でまったく達成の見込みは立っていない<sup>347</sup>。

市場経済システムと、地球生態系の間での矛盾については、未だ解決の展望は見えない。オゾン層破壊の問題などのように、技術的解決が可能な問題については対処が進むが、化石燃料の消費という現代文明の根幹に関わる地球温暖化問題については短期的な国益が優先されがちである。グローバル市場経済をもたらす各国の社会統合への負荷が、政府の選択肢を減少させるという傾向がここでも見られる。現在、大気の温室効果ガス受け入れの容量は限界に達しつつあるが、今後は、他のさまざまな天然資源の存在自体も限界に達していくだろう。主権国家の資産と想定されている天然資源の枯渇は、市場経済システムの矛盾と主権国家システムの矛盾の両者を際立たせることになる。どちらにせよ、グローバル公共圏がどの程度の力を持つのかは、今後のグローバル社会のあり方を決める大きな要素となろう。

## 2 地球市民アイデンティティとグローバル公共圏の展望

ミレニアム開発目標への支持の違いや、ODAの位置づけの違いに見るように、

<sup>344</sup> 国によっては、MDGを追求しているかどうか国内で政党間の政策論争のテーマになる場合もあり、MDGは公共圏のグローバル化を促進している。国連開発計画 2003 参照。

<sup>345</sup> 2003年8月のWTO理事会は、途上国に限り安価なエイズ薬（コピー薬）の輸入を認めた。その背景には、国境なき医師団、OXFAMなどのNGOのキャンペーンがある。長坂 2003、栗原・松本他 2002、517-523 頁参照。

<sup>346</sup> 減少傾向が続いているのは、ポルトガル、オーストリア、日本の三国である。

<sup>347</sup> OECD, DAC, 2003a 参照。

各国の公共圏の成熟度や地球化の程度は異なる。「国際的公共圏」をとりまくグローバル公共圏に参加していた人々にとっては、MDGなどの結論は妥当性を持ち、国内の公共圏がグローバル公共圏の影響を受け地球化している場合は、その国の政府は決定を受容する。しかし、この連結が弱い社会においては、決定は妥当なものではなく、国際社会に強要された事実としてしか認識されない。

残念ながら、途上国の貧困や地球温暖化など地球的な課題を重視する国は、中小国に多い。イギリス、カナダ、オランダなどである。中小国の方が外部の環境に左右されるため、地球市民アイデンティティを生み出しやすい環境をもたらすのだろうか。もしそうならばこのような傾向は続くのかもしれない。

アイデンティティは、エスニック共同体の独自の論理で再生産されるものであるとともに、システムの要請に応じて変化する。国民的アイデンティティにしても、地球市民アイデンティティにしてもそうした性格を持つ。だが、現状では、グローバルなシステム媒介統合の進行が自動的に地球市民アイデンティティを強化していくという状況ではないだろう。

グローバル公共圏の強度自体がどうなっているかはともかく、レジーム形成過程に「市民参加」が必要であるという理解は定着してきた。日本でも、WTOの交渉のさいに市民団体向けの政府からの報告や協議が行われるようになってきている。外務省のODA政策決定過程でも、NGOの参加が一定認められるようになってきている。こうした理解自体が、公共圏の役割の評価でもあり、同時にそれらが強化される過程でもある。国連の市民社会との連携も語られ、アナン事務総長がグローバル・コンパクトなどの概念を示すなど、国際機関の働きかけが地球的な公共圏を生み出したり、各国の公共圏に影響を与える動きも見られつつある。これは、グローバル公共圏の形成・強化の契機とはなるだろう。だが、このような努力の影響の規模はどの程度なのか。それを評価するためには、第4章では十分検討できなかった準制度的な公共圏の役割の検証も必要である。レジーム形成がグローバル公共圏にもたらす影響についても、今後の検証が必要であろう。とりわけ前マス・メディアのグローバル化、地域化とその相互連結の有無は決定的な影響を持つ。現代の公共圏ではマス・メディアが大きな役割を果たす。言語的文化的な壁はまだまだ強力だが、各国のメディアの相互接続も生じつつある。メディアごとの言説の比較などは、その相互連結の程度を明らかにするための具体的な課題として重要なテーマとなるだろう。

### 3 生活世界の合理化と公共圏の活性化

世界全体の経済水準や国家の果たす機能のばらつきを考えたときに、公共圏の合理化や地球化の展望はどの程度あるのか。本論は全体に欧米で起きている公共圏の活性化や地球化を一つのモデルとして書かれていることは否定できない。だが、これらは本当にモデルとなりえるのか。

確かに、一定の生活水準と産業の多様化、都市化を果たした「新中世圏（第一圏域）」（田中明彦）においては、アイデンティティの多様化、相対化が進み、その中で地球市民アイデンティティの役割は増しているようである。ただ、グローバル化のもたらす不安は内向きのアイデンティティを強化する方向にも働く。近代化の途上にあり国民の帰属意識の強化による国家への権限集中が大きな課題となっている「近代圏（第二圏域）」においてはナショナリズムと経済のグローバル化への対応の二つが矛盾する傾向を生み出す。最近の中国政府が、国民のナショナリズムを国家への帰属意識確保と政権維持のために活用しながら、暴発しないように慎重に制御しているのは、グローバル化の中である程度の妥協をせざるを得ない政権への批判が生じることを恐れているからであろう。ただ民主主義や人権の受容は、公共圏のためのコミュニケーションの基盤を提供し、国境を越えた市民社会組織の連携を可能とする条件にもつながる。

市場経済も国家も機能していない第三圏域の国々は、国家の存在自体があいまいで、社会の近代化がすすまないままエスニック・アイデンティティなどの伝統的アイデンティティが強化されているようである。しかし、公共性を代表すべき政府の正統性が乏しく、市民社会組織が公共性を承認される場合や、それらのネットワークなどを通じた地球市民アイデンティティの形成も生じている<sup>348</sup>。抑圧される側にとっては、普遍的な妥当性は自らの要求を実現する上での重要な資源であり、途上国のNGOは積極的に公正さを追求していこう。また途上国の市民社会組織がグローバル公共圏に参加することにより、その普遍的妥当性や包含性、正統性は高まる。途上国のNGOは、グローバル公共圏の機能を高める上で、鍵を握る存在となるだろう。

どの状況でも、地球市民アイデンティティ形成・強化と、国家や地域、エスニック集団を母体とした内向きのアイデンティティ強化の契機がある。現在の主権国家システムの相対化は、NGOなどの国際協力の役割を増大させ、地球市民アイデンティティへの契機となっていると同時に、主権国家システムの相対化や覇権国への反発、グローバル化のもたらした社会矛盾はとりわけ近代圏において国家を中心としたアイデンティティの強化につながりうる。

日本のODA政策は、2003年のODA大綱修正を巡る議論の中で、ますます国益を

---

<sup>348</sup> 伝統的に政府が比較的効率的であった日本においては、逆に公共性を政府が独占することによる社会の硬直化が生まれている。

追求するという狭い意味での「戦略性」が協調されるようになっていった。この過程で、日本のマスコミではもっぱら「日本企業の利益」＝国益という言説が展開されている。ODAの「国益重視路線」についてはOECDの開発援助委員会でも懸念が表明されているが<sup>349</sup>、それが日本の論調に影響を与えた様子はない。なお、この間の日本における「国益」指向は、第三章で提起した民主主義の二面性という視点から理解できる。政府への信頼の低下がもたらした危機意識は、「国家」に対する市民の責任の認識を迫るという意味で日本における民主主義の確立を推進する動きでもあった。しかし、この動きは同時に自らの帰属する狭い意味での社会、すなわち「国家」への帰属意識を強化する傾向を持っている。日本の企業の利益＝戦略的利益という狭い視点に基づく言説が支配的となっている現状は、この流れの一つの現れであろう。現在、経済大国としても台頭しつつある中国やインドなど近代圏の国々が、同じくナショナリズムを強く示せば、他の国も自国の利益確保のために「国益の追求」中心に行動を変える可能性がある。例えば開発金融機関で形成が進みつつある環境・社会配慮ガイドラインを中国の借款供与機関が採用しなければ、他国は貸し出し競争に破れる可能性が生まれる。このような主権国家間の競争が各分野で生じれば、グローバル公共圏の相対的な影響力は弱体化するだろう。

イスラーム圏の変化も大きな課題となる。市場経済システムの尊重と法の支配概念を備え、社会連帯や相互扶助のためのシステムも内蔵したイスラームは、宗教というよりも一つの社会システムの構想でもあり「市民社会のライバル」<sup>350</sup>としての強さを持つ。このため腐敗した政権が十分なサービスを市民に提供できていない国では、イスラームに基づく運動は強い訴求力を持っている。だがイスラームの原理は、現代の産業化の進んだグローバル社会の中でどこまで魅力を維持できるのだろうか。クルアーンの枠を課せられているウラマー（イスラーム法学者）による討議は、すなわち普遍的妥当性と包含性を確立し、本論で述べた公共圏としての機能をもちうるのだろうか。それとも、妥当性についての討議と宗教的な権威による二重の正当化原理に依存しつつあるあくまでイスラーム的な公共圏として、違う形で社会統合を実現しうるのか。多様な社会のあり方についての選択肢が示されている状況で、イスラームに基づく社会が人々に選択されるための条件は何なのか。イスラームを基軸とした国家形成を行うイランにおいて政権への信頼が必ずしも高まっていないことは、現代的な

---

<sup>349</sup> OECDの援助委員会は2003年12月に発表した日本の開発援助政策の評価において、開発援助の主目的は途上国の開発であり、狭い意味の国益を優先させてはならないこと、貧困対策を主要な課題として位置づけるべきであることなどの勧告を行った。OECD, DAC 2003b 参照。

<sup>350</sup> Gellner 1994 参照。

国家におけるイスラームの課題を示すのかもしれない。このような課題に対処し、人々に受け入れられるための修正をイスラームが行えば、その結果は他の産業化した近代社会とさほど違わないものとなる可能性もある。

だが、これも仮説でしかない。欧米のような主権国家システムにおいて支配的な力を持つ国々における「公共圏のグローバル化」により生み出された人権や民主主義の原則が、途上国において本当に受け入れられているのか。これらは善意による抑圧を生みだしていないのか。その過程で市民社会組織はどのような役割を果たしているのか。欧米に資源供給を依存する途上国の市民団体の各地の公共圏での役割など、生活世界の合理化と各地の公共圏の成熟、相互連結の力学についても検証すべき課題は多い。

#### 4 グローバル社会の行方・・グローバル討議民主主義は確立するか

グローバル社会におけるシステム媒介統合の進行は、私たちの生活の事実上の複雑さを増大させる。関係を単純化して見せる仕組みであるシステムの能力によっても、現実に存在する矛盾を永遠に覆い隠すことはできない。2001年9月11日の同時多発テロはそのことを明確に示した。

しかしテロの原因となった世界の連結の複雑さを私たちはどこまで認識できるのだろうか。その認識を、どこまで共有し、システム媒介統合の問題を解決できるのか。主権国家、市場経済など、システムにより与えられる認識を当然のものとして受け入れるだけでは、システムの矛盾の解消方法は見えてこない。巨大な認識上の課題を私たちは投げかけられている。

もちろん、これまでたびたび触れてきたように前向きの動きもある。さらに、先進国の公共圏の成熟と地球化は、企業の社会的責任を追求する仕組みにもつながっている。社会的責任投資の進展は、民間企業の行動変容にもつながる。アジアでの請け負い工場における労働者の劣悪な待遇が問題とされ、欧米でボイコット運動の対象となったナイキは、2001年から社会的責任報告書を作成、社会的責任に取り組む姿勢を明らかにせざるを得なくなっている<sup>351</sup>。シティ・バンクも融資が環境破壊を引き起こしているとして抗議運動の対象となり、2001年より企業市民報告書<sup>352</sup>を発行、2004年にはキャンペーン団体の熱帯雨林ネットワークと共同で環境基準を作るなど対応を迫られた。ただ、こうした運

---

<sup>351</sup> 「ブランド攻防（下）ナイキ変身・情報開示信用守る」『日本経済新聞』（2002年5月4日）。

<sup>352</sup> Citigroup 2001。

動の大半が、公共圏に活力があり、地球化もある程度進んでいる欧米社会の影響下で進んでいる点は、懸念を招く要因ではある。

国際政治の中でも、「人間の安全保障」のように、安全保障の課題と社会統合の課題の関連を示す言葉も使われ始めている。だが、グローバル市場経済システムには、中国やインドのように近代圏に属する新たなアクターが次々と参加し、その地位を高めている。それがどのように影響するのだろうか。ナショナリズムがナショナリズムを呼び起こす悪循環は、避けられるのか。米国の単独主義による民主主義や人権制度の押しつけではなく、国際社会において共通の規範を確立していくことにより、民主主義や人権の理念が各社会で内部化されていくような展望が持てるかどうかがおそらく今後の鍵となる。

地球市民アイデンティティの発展、公共圏のグローバル化とグローバル公共圏の成長、公共圏で生み出される意見の正統性の受容、そして実効性が高く不偏性の担保されたレジームの形成。これらは相互に影響を与えながら、変化していく。現状では、こうした流れが単線的に進んでいるとは考えにくいだが、希望のかけらは存在しているだろう。

だが、そもそも現代の主権国家システムは資源の8割を2割の人間が使う「グローバル・アパルトヘイト」を基礎とした偽りの対等の上に成り立っている。このような巨大な社会的格差は、それぞれの国の公共圏の力量やあり方にも大きな影響を与える。この状況が、矛盾に対する共感を生み出すのか、問題の大きさに立ちすくむ人たちによる壁の建設につながるのか。そのどちらをとるのか、私たちは選択を迫られている。



## 【参考文献表】

- Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, 1997, *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Part 1, 2: Lessons from Experience in Selected Areas of Support for Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.
- Emanuel Adler and Peter M. Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, 1992, World Order, And The Creation Of A Reflective Research Program ", in Peter M. Haas, ed., *International Organization: Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46, No. 1.
- Gudmundur Alfredsson and Rolf Ring, 2001, *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Pranab Bardhan, 1997, *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, OECD.
- Robert Bartlett, Priya A. Kurian, and Madhu Malik, 1995, *International Organizations and Environmental Policy*, Greenwood Press, Westport, Conn..
- Margaret H. Belknap(United States Army), 2001, *USAWC Strategy Research Project: The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk*, U.S. Army War College.
- Richard Elliot Benedick, 1998, *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Thomas J. Biersteker and Cynthia Weber, eds. , 1996 , *State Sovereignty As Social Construct*, Cambridge University Press, New York.
- James Bohman, William Rehg eds., 1997, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, The MIT Press.
- James Bohman, 1997, "The Public Spheres of the World Citizen", in James Bohman, Matthias Lutz-Bachmann eds., pp.179-200.
- John Boli and George M. Thomas eds., 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford University Press, Stanford.
- Hedley Bull, 1977, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (2nd Edition)*, Columbia University Press, New York (邦訳：ヘドリー・ブル『国際社会論-アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店。2000年)。
- Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin eds. , 1998, *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Tront, Oxford New York.
- Catherine Caufield, 1996, *Masters of Illusion : The World Bank and the Poverty of Nations*, Henry Holt and Company.
- Simone Chambers and Anne Costain ed., 2000, *Deliberation, Democracy, and the Media* Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Charles Chatfield, 1997, "Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945", in Jackie Smith et al eds.
- Citigroup, 2001, *Building Better Communities: Citigroup Global Corporate Citizenship Report 2000*, Citigroup.
- J. L. Cohen and A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Ira J. Cohen, 1991, *Structuration Theory: Anthony Giddens and the Constitution of Social Life*, Macmillan, Basingstoke.
- Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood: The Reporty of the Commission on Global Governance*, Oxford and New York : Oxford University Press. (邦



- 訳、グローバル・ガバナンス委員会、京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ-新しい世界秩序をめざして』（NHK 出版、1995 年）
- Jane Connors, 1996, "NGOs and the Human Rights of Women at the United Nations", in Peter Willetts ed., 1996., pp.147-180.
- Ciaran Cronin and Pablo De Greiff eds. , 1998a, *The Inclusion of Others: Studies in Political Theory*, MIT Press.
- Kevin Danaher ed. , 1994, *50 Years Is Enough : The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*, South End Press, Boston.
- Meghnad Desai, Paul Redfern eds., 1995, *Global Governance: Ethics and Economics of the World Order*, Pinter, London and New York.
- DFID, *Strategies For Achieving The International Development Targets: Human Rights For Poor People*, 2000.
- Paul F. Diehl ed., 1996, *The Politics of Global Governance : International Organizations in an Interdependent World*, Lynne Rienner Publishers Inc, New York.
- Elizabeth A. Donnelly, 2002, "Proclaiming Jubilee: The Debt and Structural Adjustment Network", in Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink eds, pp.155-180.
- Nigel Dower and John Williams eds., 2002 , *Global Citizenship: A Critical Introduction*, Routledge, New York.
- John S. Dryzek, 1990, *Discursive Democracy: Politics Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jon Elster ed. , 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- Richard A. Falk, 1995, *On Humane Governance : Toward a New Global Politics : The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*, Pennsylvania State Univ Press, University Park, Pennsylvania.
- , 1998, "The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project", in Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler eds., pp.309-331.
- , 1999, *Predatory Globalization: A Critique*, Polity Press, Cambridge.
- Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, 1998, "International Norm Dynamics and Political Change", in *International Organization* (Vol. 52, No. 4, 1998), pp.887-917.
- Don Flournoy, 2001, "Coverage, Competition and Creditility: The CNN International Standard", in Silvia ed., 2001.
- Jonathan A. Fox, L. David Brown eds. , 1998a, *The Struggle for Accountability : The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.
- , 1998b, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", in Jonathan A. Fox et al eds. , 1998.
- Freedom House Survey Team, 2003, *Freedom in the World : The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties: 2003*, Freedom House, New Brunswick and London.
- Francis Fukuyama, 1989, "The End of History", *The National Interest*, 16.
- Felice D Gaer, 1996, "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN", in Thomas G. Weiss and Leongordenker, eds.
- Johan Galtung, Mari Holmboe Ruge, 1965, "The Structure of Foreign News", in *Journal of Peace Research*, No. 2, pp. 64-91.
- Ernest Gellner, 1994, *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Penguin, London.
- Anthony Giddens, 1984, *The Constitution of Society : Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge : Polity Press.
- , 1985, *The Nation-States and Violence*, Polity Press（邦訳：アンソニー・ギデンズ著。松尾精

- 文・小幡正敏訳『国民国家と暴力』而立書房。1999年）。
- , 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford (邦訳：アンソニー・ギデンズ著。松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か?：モダニティの帰結』而立書房。1993年）。
- David Gillies, 1993, *Human Rights, Democracy and "Good Governance": Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Robert Gilpin, 1981, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- , 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.
- Jaap van Ginneken, 1998, *Understanding Global News: A Critical Introduction*, Sage.
- Judith Goldstein & Robert O. Keohane eds. , 1993, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Andrew Gray, 1998, "Development Policy - Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples, and NGOs", in Jonathan A. Fox, L. David Brown eds.
- John A. Guidry, Michael D. Kennedy, and Mayer N. Zald, 2000a, *Globalizations and Social Movements: Culture, Power, and the Transnational Public Sphere*, The University of Michigan Press.
- , 2000b, "Globalizations and Social Movements", in John A. Guidry, et al, 2000a, pp.1-32.
- Peter M. Haas, ed., 1992, *International Organization: Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46, No. 1.
- , 1993, "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-operation", in Volker Rittberger, ed.
- Jürgen Habermas, 1981, *Theories des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main (ユルゲン・ハーバーマス著。河上倫逸他訳『コミュニケーション的行為の理論(上)(中)(下)』未来社。1985年。1986年。1987年)。
- , 1983, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main (邦訳：ユルゲン・ハーバマス著。三島憲一。中野敏男。木前利秋訳『道徳意識とコミュニケーション行為』岩波書店, 1991年)。
- , 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main (first published in 1962) (邦訳。ユルゲン・ハーバーマス著。細谷貞夫・山田正行訳『公共性の構造転換(第二版)』未来社。1994年)。
- , 1992, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, Germany (英訳：Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998：邦訳：ユルゲン・ハーバーマス著。河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性(上)(下)』未来社。2002年)。
- , 1994, "Three Models of Democracy", in *Constellations: an International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 1, No. 1.
- , 1998a, "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", in Cronin and Pablo De Greiff eds.
- , 1998b, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, 1997, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Derek Heater, 2002, *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and Its Opponents*, Continuum, London and New York.
- David Held, 1995, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan*

- Governance*, Stanford University Press, California (邦訳: デヴィッド・ヘルド『デモクラシーと世界秩序』NTT出版、2002年)。
- , 1996, *Models of Democracy, second edition*, Stanford University Press, California (邦訳: デヴィッド・ヘルド著。中谷義和訳『民主主義の諸類型』御茶の水書房、1998年)。
- , 2004, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press.
- Louis Henkin, 1968, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Praeger.
- House Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, Subcommittee on International Development Institutions and Finance, 1983, *Environmental Impact of Multilateral Development Bank-Funded Projects*, 98th Cong., 1st sess., June 28 and 29, 1983.
- Miles Kahler, 1993, "Multilateralism with Small and Large Numbers", in John Gerard Ruggie, ed.
- Karin Deutsch Karlekar ed. , 2003, *Freedom of the Press 2003: A Global Survey of Media Independence*, Freedom House.
- Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb, 1997, *The World Bank: Its First Half Century Vol.1 History*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Robert O. Keohane, 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (邦訳: ロバート・コヘイン著。石黒馨・小林誠訳『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房。1998年)。
- , 1993, "The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme", in Volker Rittberger, ed., 1993.
- Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink eds., 2002, *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, University of Minnesota Press, London and Minneapolis.
- William Korey, 1998, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*, St. Martin's Press, New York.
- Martin Köhler, 1998, "From the National to the Cosmopolitan Public Sphere", in Daniele Archibugi et al eds., pp.231-251.
- Stephen D. Krasner, 1983, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Louis Kriesberg, 1997, "Social Movements and Global Transformation", in Jackie Smith et al eds.
- Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf, Paul Kowert, eds. , 1998, *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- , 1998, "Constructing Constructivism", in Vendulka Kubáľková et al eds.
- Priya Kurian, 1995, "The U.S. Congress and the World Bank: Impact of News Media on International Environmental Policy", in Bartlett et al eds.
- Lucy Küng-Shankleman, 2000, *Inside the BCC and CNN: Managing Media Organisations*, Routledge.
- Andrew Linklater, 1998, *The Transformation of Political Community*, University of South Carolina Press.
- , 1999, "The Evolving Spheres of International Justice", in *International Affairs* (Vol. 75, No. 3, 1999), pp.473-482.
- , 2001, "Citizenship, Humanity, and Cosmopolitan Harm Conventions", in *International Political Science Review*, Vol 22, No. 3, pp.261-277.
- Ronnie D Lipschutz, Judith Mayer, eds. , 1996, *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, State University of New York Press, New York.
- Karen Litfin, 1994, *Ozone Discourses*, Columbia University Press.
- Steven Livingston, 1997, *Clarifying The Cnn Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention: Research Paper R-18*, Harvard University, John F. Kennedy

School of Government.

- Michael Longford, 1996, "NGOs and the Rights of the Child", in Peter Willetts.
- Niall MacDermot, 1991, "The Role of NGOs in Human Rights Standard-Setting", in *Bulletin of Human Rights*, 90/1, United Nations.
- Dianna Melrose, 1982, *Bitter Pills; Medicines and the Third World Poor*. Oxfam (邦訳: ダイアナ・メルローズ『薬に病む第三世界』勁草書房。1987年)。
- Hans J. Morgenthau, 1978, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, Fifth Edition, Revised*, New York, Alfred A. Knopf, Inc. (邦訳: モーゲンソー著。現代平和研究会訳『国際政治』福村出版。1998年)。
- Alfred Glenn Mower, 1985, *International Cooperation for Social Justice: Global and Regional Protection of Economic/Social Rights* (Studies in Human Rights, No 6), Greenwood Press, London-Westport.
- National Multicultural Advisory Council, 1999, *Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness*, Commonwealth of Australia.
- Paul Nelson, 1995, *The World Bank and Non-Governmental Organizations*, St. Martins Press, New York.
- , 1996, "Internationalising Economic and Environmental Policy: Transnational NGO Networks and the World Bank's Expanding Influence", in *Millennium: Journal of International Studies* (Vol. 25, No.3, Winter 1996), pp.605-633.
- , Paul J. Nelson, 2002, "Agendas, Accountability, and Legitimacy among Transnational Networks Lobbying the World Bank", in Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink eds., pp.131-154.
- Carlos Santiago Nino, 1996, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London.
- OECD, DAC, 2003a, *Development Co-operation Report 2002*, OECD.
- , December 2003b, *Japan: DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations*.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2003, *Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties as of 07 July 2003*.
- Fred Pearce, 1991, *Green Warriors: The People and the Politics behind the Environmental Revolution*, The Bodley Head Ltd (邦訳: フレッド・ピアス『緑の戦士たち』草思社。1992年)。
- Ann Pettifor, 2000, "Tackling Debt", in *Development* vol. 43, no. 2, pp.26-30.
- Laure-Hélène Piron, *Learning from The UK Department for International Development's Rights-based Approach to Development Assistance*, German Development Institute, 2003.
- , *DFID Human Rights Review: A Review of How DFID Has Integrated Human Rights into Its Work*, Overseas Development Institute, 2004.
- Richard Price, 1998, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines", in *International Organization*, Vol. 52, No. 3.
- John Rawls, 1996, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- , 1999, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., 1999, *The Powers of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Volker Rittberger, ed., 1993, *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York.
- , 1993, "Research on Regimes in Germany", in Volker Rittberger, ed..
- Piers Robinson, 2002, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*,

- Routledge.
- John Gerard Ruggie, 1993, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York.
- , 1998, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, London and New York.
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, 1994, *The Emerging Sector*, Johns Hopkins University Press, Maryland. (邦訳：レスター・M・サラモン。H・K・アンハイアー『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度資金源の現状と展望』ダイヤモンド社。1996年)。
- Jonathan E. Sanford, 1988, "U.S. Policy Towards the Multilateral Development Banks: The Role of Congress", in *George Washington Journal of International Law and Economics*, Vol. 22, No. 1.
- , 1997, *Congressional Research Service: Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks - Impact of the Pelosi Amendment*, July 21.
- Hartmut Schneider, 1999, *Policy Brief No. 17: Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*, OECD.
- Martin Shaw, 1996, *Civil Society and Media in Global Crises : Representing Distant Violence*, Pinter, London.
- , 1994, *Global Society and International Relations*, Cambridge: Polity Press (邦訳：マーチン・ショー著。高屋定國。松尾眞訳『グローバル社会と国際政治』ミネルヴァ書房。1997年)。
- , 2000, *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution*, Cambridge University Press.
- Ibrahim F. I. Shihata, 1994, *The World Bank Inspection Panel*, Oxford University Press, New York.
- , 2001, "The World Bank Inspection Panel - Its Historical, Legal and Operational Aspects", in Gudmundur Alfredsson and Rolf Ring eds.
- Sierra Club, 1986, *Bankrolling Disasters: International Development Banks and the Global Environment: a Citizen's Environmental Guide to the World Bank and the Regional Multilateral Development Banks*, Sierra Club.
- Tony Silvia ed., 2001, *Global News: Perspectives on the Information Age*, Iowa State Press.
- Jackie Smith, 1997, Charles Chatfield, and Ron Pagnucco, *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the States*, Syracuse University Press.
- Leonard R. Sussman, 2003, "Press Freedom, the Past Quarter Century: the Vile and the Valiant", in Karin Deutsch Karlekar ed., *Freedom of the Press 2003: A Global Survey of Media Independence*, Freedom House, pp.13-30.
- Government of Sweden, *Human Rights in Swedish Foreign Policy: Government Communication 2003/04:20*, Government of Sweden, 2003.
- Philip M. Taylor, 1997, *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*, Routledge, London.
- Janna Thompson, 1998, "Community Identity and World Citizenship", in Daniele Archibugi, et. al. eds. pp.179-197.
- Lori Udall, 1997, *The World Bank Inspection Panel: A Three Year Review*, Bank Information Center.
- , 1998, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?", in Jonathan A. Fox, L. David Brown eds.
- Anna Uggla, July 2003, *HURIST: Overview of Applications of a Human Rights Based Approach to Development Cooperation*, UNDP, as available at HURIST website.
- UN Doc., A/51/950, 1997, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the*

- Secretary-General*, 14 July 1997.
- UNCTAD, 2002, *The Least Developed Countries Report, 2002: Escaping the Poverty Trap*, UNCTAD.
- Ingrid Volkmer, 1999, *CNN: News in the Global Sphere: A Study of CNN and its Impact on Global Communication*, University of Luton Press, Luton.
- Robert Wade, "Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995", in Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb, eds., 1997, pp.611-734.
- Michael Walzer, 1996, *Thick and Thin : Moral Argument at Home and Abroad*, Univ. of Notre Dame Press, London.
- Thomas G. Weiss and Leongordenker, eds. , 1996, *NGOs, The UN, and Global Governance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Peter Wilkin, 2001, *The Political Economy of Global Communication*, Pluto Press, London.
- Peter Willetts, ed. , 1982, *Pressure Groups in the Global System*, Francis Pinter, London.
- , ed. , 1996, *The Conscience of the World : The Influence of Nongovernmental Organisations in the UN System*, Hurst, London.
- The World Bank, 1992, *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C..
- , 1993a, *IBRD Resolution 93-10 and IDA Resolution 93-6*, adopted by Board of Executive Directors of IBRD and IDA, on September 22.
- , 1993b, *The World Bank Operational Manual: Bank Procedures: Disclosure of Operational Information, BP 17.50*.
- , 1994, *Development in Practice: Governance, the World Bank's Experience*, The World Bank, Washington, D.C..
- The World Bank Portfolio Management Task Force, 1992, *Effective Implementation: Key to Development Impact*, World Bank.
- The World Bank Environment Department, 1994, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, World Bank, Washington D.C..
- The World Social Forum Organizing Committee, 2001, *World Social Forum, Charter of Principles*, Sao Paulo, on April 9, 2001.
- World Commission on Dams, 2000, *Dams and Development: A New Framework for Decision-making: Report of the World Commission on Dams* Earthscan Publications, London and Sterling, VA.
- WTO, WT/MIN(01)/DEC/2, 2001, *Doha WTO Ministerial Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*, WTO, 20 November 2001.
- WTO, WT/L/540, 2003, *Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, Decision of the General Council of 30 August 2003*, WTO, 1 September 2003.
- アジア・太平洋人権情報センター編、1997年『アジア・太平洋人権レビュー1997 国連人権システムの変動-アジア・太平洋へのインパクト』現代人文社。
- 、1998年『アジア・太平洋人権レビュー1998 アジアの社会発展と人権』現代人文社。
- 阿部浩己、今井直共著、1996年『テキストブック国際人権法』日本評論社。
- アムネスティ・インターナショナル日本支部、1993年『わたしの訳・世界人権宣言』明石書店。
- ベネディクト・アンダーソン、白石さや・白石隆訳、1997年『想像の共同体』NTT出版。
- 飯野靖夫、1999年「法制化をめぐる問題と民主政論の展開-ハーバーマスの「民主政の三つの規範モデル」によせて」ハーバーマス 1999年所収。

- 石澤靖治、2003年「国際政治と報道」武市英雄、原寿雄編『グローバル社会とメディア』ミネルヴァ書房所収、160-186頁。
- 石田淳、2000年「コンストラクティヴィズムの存在論とその分析射程」日本国際政治学会編『国際政治』124号、2000年所収。
- 伊藤高史、2003年「国際報道と客観報道主義」武市英雄、原寿雄編『グローバル社会とメディア』ミネルヴァ書房所収、109-131頁。
- 猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン編、1999年『現代民主主義の変容-政治学のフロンティア』有斐閣。
- 猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン「民主政治の変容」猪口孝、エドワード・ニューマン、ジョン・キーン編、1999年所収。
- 上村英明「アジアにおける先住民族の権利確立に向けて-先住民族の権利に取り組む国連人権機構の歴史と現状」アジア・太平洋人権情報センター編、1997年所収。
- 内川芳美、1989年『マス・メディア法政策史研究』有斐閣。
- 馬橋憲男、「国連とNGO-地球的な市民参加のうねりと人権」アジア・太平洋人権情報センター編、1997年所収。
- 、1999年『国連とNGO-市民参加の歴史と課題』有信堂高文社。
- NHK、2000年放映『NHKスペシャル 空爆の下の対話-インターネットが記録した戦争』。
- 国際環境NGO FoE-Japan 編、2002年『途上国支援と環境ガイドライン』緑風出版。
- 小田滋、石本泰雄、寺沢一編、1986年『新版 現代国際法』有斐閣。
- 外務省経済協力局編『政府開発援助（ODA）白書2002年』、2003年図表III-95 DAC諸国の開発途上国への資金の流れ，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02\\_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu03095.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu03095.htm)。
- 梶田孝道、小倉充夫編『国際社会3 国民国家はどう変わるか』東京大学出版会、2002年。
- ジェームス・カラン、1995年「マスメディアと民主主義・再評価」J.カラン、M.クレヴィッチ編所収、127-188頁。
- J.カラン、M.クレヴィッチ編、1995年『マスメディアと社会-新たな理論的潮流』勁草書房。
- 河上倫逸、M.フーブリヒト編、1987年『ハーバースマスシンポジウム・法制化とコミュニケーション的行為』未来社。
- 川村暁雄、1999年『博士論文提出資格審査受験申請論文：グローバル社会における規範的政治理論の可能性』1999年9月30日に神戸大学国際協力研究科に提出。
- 、1998年『Jacsas Briefing Paper Series：持続可能な開発と国際援助：世界銀行の査閲パネルの機能と課題』「環境・持続社会」研究センター、No. 12、1998年7月。
- 、2001年「アジア的人権論」初瀬龍平、定形衛、月村太郎編、2001年所収。
- 、2004年「グローバル社会におけるシステム媒介統合の作用・・・世界銀行の形成過程から」『神戸女学院大学論集』第50巻3号所収。
- 、2004年b『Jacsas Briefing Paper Series：持続可能な開発と国際援助：ODA政策の透明性と説明責任--開かれた政策過程の実現に向けて』「環境・持続社会」研究センター、No. 18。
- 北沢洋子・村井吉敬編著、1995年『顔のない国際機関-IMF・世界銀行』学陽書房。
- 北沢洋子、2000年『Jacsas Briefing Paper Series：持続可能な開発と国際援助：国際政治を動かしたJubilee 2000国際キャンペーンについて』「環境・持続社会」研究センター、No. 14。
- 吉川元、1992年『ソ連ブロックの崩壊-国際主義、民族主義、そして人権』有信堂。
- 吉川元編著、2003年『国際関係論を越えて』山川出版社。
- アンソニー・ギデンズ著、松尾精文・小幡正敏訳、1999年『国民国家と暴力』而立書房。

-----、1993年『近代とはいかなる時代か? : モダニティの帰結』而立書房。

桐山孝信、2001年『民主主義の国際法』有斐閣。

栗原千絵子、松本佳代子他「AIDS危機と薬の知的財産権-抗HIV薬をめぐる特許紛争とWTOドーハ宣言の意義」『臨床と薬物治療』第21巻第5号、2002年5月、517-523頁。

GAP（国際公益活動研究会）監修、1997年『台頭する「市民社会」アジアのNPO』アルク。

興梠一郎、2002年『現代中国-グローバル化のなかで』岩波書店。

アーネスト・ゲルナー著、加藤節訳、2000年『民族とナショナリズム』岩波書店。

国内人権システム調査プロジェクト編著、2000年『国内人権機関の国際比較』現代人文社。

国連開発計画、1994年『人間開発報告書1994』国際協力出版会。

国連開発計画、2003年『国連開発計画（UNDP）年次報告書2003』国連開発計画。

ロバート・コヘイン著、石黒馨・小林誠訳、1998年『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房。

エドワード・W. サイド、2003年『イスラム報道』みすず書房。

斎藤純一「ハーバーマス:批判理論の展開と討議的民主主義の展望」藤原保信他1995年、99-216頁。

斎藤知世、2000年10月「大蔵省国際局とNGOの定期会合」『ファイナンス（大蔵省公報）』419、62-66頁。

境井孝行、2002年『国際消費者運動-国際関係のフロンティア』大学教育出版。

佐藤勉編、1997年『コミュニケーションと社会システム-パーソンズ・ハーバーマス・ルーマン』恒星社厚生閣。

レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー、1996年『台頭する非営利セクター-12カ国の規模・構成・制度資金源の現状と展望』ダイヤモンド社。

信夫隆司編著、2000年『地球環境レジームの形成と発展』国際書院。

スーザン・ジョージ、ファブリッチオ・サベッリ、1996年『世界銀行は地球を救えるか 開発帝国五〇年の功罪』朝日新聞社。

スーザン・ジョージ、2004年『オルター・グローバリゼーション宣言』作品社。

白石隆、1999年『崩壊インドネシアはどこへ行く』NTT出版。

新藤宗幸、1990年「議会制と「審議会政治」」『ジュリスト』有斐閣、955巻、1990年5月。

-----、2004年『概説 日本の公共政策』東京大学出版会。

神保哲生、1997年『地雷レポート』築地書館。

末廣昭、1993年『タイ-開発と民主主義』岩波書店。

杉浦弘一、2004年『国際連合と民主化・民主的世界秩序をめぐる』法律文化社。

鈴木健二、1997年『ナショナリズムとメディア-日本近代化過程における新聞の功罪』岩波書店。

-----、2003年「メディアとナショナリズム」武市英雄、原寿雄編『グローバル社会とメディア』ミネルヴァ書房、37-60頁。

鈴木弘貴、2004年「グローバル・ジャーナリズム」田村紀雄他編『現代ジャーナリズムを学ぶ人のために』世界思想社所収、178-195頁。

鷺見一夫編著、1990年『きらわれる援助-世銀・日本の援助とナルマダ・ダム』築地書館。

-----、1994年『世界銀行-開発金融と環境・人権問題』有斐閣。

世界銀行、1997年『世界開発報告1997 開発における国家の役割』東洋経済新報社。

高井潔司、2001年『中国メディアの変容と「世論」の形成(要約)』日中コミュニケーション研究会新ホームページ (<http://www.niccs.co.jp/jcc/takai010113.htm>)。

高木徹、2002年『ドキュメント戦争広告代理店・情報操作とボスニア紛争』講談社。

高島忠義、1995年『開発の国際法』慶應通信。

武市英雄、原寿雄編、2003年『グローバル社会とメディア』ミネルヴァ書房。

田中明彦、1996年『新しい「中世」-21世紀の世界システム』日本経済新聞社。

-----、2001年『ワード・ポリティクス-グローバリゼーションの中の日本外交』筑摩書房。



- 田巻松雄、1993年『フィリピンの権威主義体制と民主化』国際書院。
- 千葉真、1995年『ラディカル・デモクラシーの地平-自由・差異・共通善』新評論。
- 津田正太郎、2003年「社会的コミュニケーションとナショナル・アイデンティティ」鶴木眞編所収、55-68頁。
- 津田守、横山正樹編著、1999年『開発援助の実像：フィリピンから見た賠償とODA』亜紀書房。
- 鶴木眞編、2003年『コミュニケーションの政治学』慶応義塾大学出版会。
- 電通総研、余暇開発センター編、1999年『世界23カ国価値観データブック』同友館。
- 土佐弘之、2000年『グローバル／ジェンダー・ポリティクス-国際関係論とフェミニズム』世界思想社。
- 、2003年a『安全保障という逆説』青土社。
- 、2003年b「コモンズの悲劇とエコロジカル・アイデンティティ」吉川元編著、2003年所収。
- 長坂寿久、2003年「NGOとWTO(TRIPS)ルールの改正」『国際貿易と投資』No. 51, Spring 2003、92-111頁。
- 新田義弘他編、1993年『[岩波講座 現代思想6]現象学運動』岩波書店。
- 初瀬龍平、定形衛、月村太郎編、2001年『国際関係論のパラダイム』有信堂高文社。
- 花田達朗、1992年「グローバルな公共圏は可能か-国際コミュニケーション政策における「外部-内部」の視座と視界」『新聞学評論-マス・コミュニケーションの総合研究』日本マス・コミュニケーション学会、1992年4月、No. 41、119-140頁。
- ユルゲン・ハーバーマス著、河上倫逸他訳、1985年『コミュニケーション的行為の理論(上)』未来社。
- 、1986年『コミュニケーション的行為の理論(中)』未来社。
- 、1987年a『コミュニケーション的行為の理論(下)』未来社。
- 、1987年b「道徳と人倫-カントに対するヘーゲルの異議は討議倫理学にもあてはまるか」河上倫逸他編、1987年所収。
- 、1992年三島他訳『遅ればせの革命』岩波書店。
- 、1994年細谷貞夫・山田正行訳『公共性の構造転換(第二版)』未来社。
- 、1999年『法と正義のディスクール』未来社。
- 、1991年『道徳意識とコミュニケーション行為』岩波書店。
- 、2002年a『事実性と妥当性(上)』未来社。
- 、2002年b『事実性と妥当性(下)』未来社。
- 林瑞枝、2002年「人の自由移動と国家を越える市民権」梶田孝道、小倉充夫編 2002年所収、57-83頁。
- 針生誠吉、安田信之編、1993年『中国の開発と法』アジア経済研究所。
- 馬場伸也、1980年『アイデンティティの国際政治学』東京大学出版会。
- 、1983年『地球文化のゆくえ』東京大学出版会。
- 編、1988年『ミドルパワーの外交』日本評論社。
- 福田菊、1994年『国連とPKO-「戦わざる軍隊」のすべて(第二版)』東信堂。
- 藤原一、2004年『市民の政治学-討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 藤原保信、飯島昇蔵編著、1995年『西洋政治思想史II』新評論。
- ハワード・H.フレデリック著、川端末人他訳、1996年『グローバル・コミュニケーション』松柏社。
- チャールズ・R. ベイツ、1989年『国際秩序と正義』岩波書店。
- デヴィッド・ヘルド著、中谷義和訳、1998年『民主主義の諸類型』御茶の水書房。
- 本間雅美、2000年『世界銀行と南北問題』同文館。
- 毎日新聞社会部 ODA 取材班、1990年『国際援助ビジネス：ODAはどう使われているか』亜紀書

- 房。
- 松下圭一、1996年『日本の自治・分権』岩波書店。
- 松本悟編、2003年『被害住民が問う開発援助の責任-インスペクションと異議申し立て』築地書館。
- 三浦聡、2000年「行為の論理と制度の論理-国際制度への三つのアプローチ」日本国際政治学会編『国際政治』124号、2000年5月号所収、27-44頁。
- 武者小路公秀+明治学院大学国際平和研究所、1995年『国連の再生と地球民主主義』柏書房。
- 武者小路公秀、1996年『転換期の国際政治』岩波書店。
- 村井吉敬他、1999年『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ。
- 目加田説子、2003年『国境を超える市民ネットワーク』東洋経済新報社。
- 毛利聡子、1999年『NGOと地球環境ガバナンス』築地書館。
- 、2000年「地球環境問題とNGO」信夫隆司編著、2000年所収、101-132頁。
- ダイアナ・メルローズ、1987年『薬に病む第三世界』勁草書房。
- モーゲンソー著、現代平和研究会訳、1998年『国際政治』福村出版。
- 最上敏樹、1987年『ユネスコの危機と世界秩序-非暴力革命としての国際機構』東研出版。
- 、「国際機構と民主主義」坂本義和編『世界政治の構造変動 2 国家』岩波書店、1995年所収、177-209頁。
- 、1996年『国際機構論』東京大学出版会。
- 山本吉宣、1996年「国際レジーム論-政府なき統治を求めて」『国際法外交雑誌』第94巻第5・6合併号。
- 山田高敬「複合的なガバナンス」とグローバルな公共秩序の変容-進化論的コンストラクティビズムの視点から』『国際政治-グローバルな公共秩序の理論をめざして-国連・国家・市民社会』(137号、2004年6月)45-65頁。
- ユニセフ、1987年『世界子供白書1987年』日本ユニセフ協会。
- 李衛東「中国社会における弁護士」針生誠吉、安田信之編、1993年所収。
- ニコラス・ルーマン著、佐藤勉監訳、1992年『社会システム理論上』恒星社厚生閣。
- 、1995年『社会システム理論下』恒星社厚生閣。
- 和田英夫、1986年「議会制民主主義と諮問行政-その歴史と問題点」『法律時報』日本評論社、58巻1号、1986年1月。
- 渡辺昭夫、土山實男編著、2001年『グローバル・ガヴァナンス-政府なき秩序の模索』東京大学出版会。
- 編、1997年『アジアの人権-国際政治の視点から』日本国再問題研究所。
- 渡辺利夫、三浦有史、2003年『ODA(政府開発援助)・日本に何ができるか』中公新書。