法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-05-10

<書評>ジェームズ・N・ローズノウの「21世紀におけるガバナンス」論

TSURANUKI, Yoshihiro / 貫, 芳祐

(出版者 / Publisher)
法政大学経済学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
経済志林 / The Hosei University Economic Review
(巻 / Volume)
71
(号 / Number)
4
(開始ページ / Start Page)
341
(終了ページ / End Page)
367
(発行年 / Year)
2004-03-05
(URL)
https://doi.org/10.15002/00003230

《書　評》

ジェームズN.ローズノウの「21世紀におけるガバナンス」論

貫　　芳　祐

はじめに

本稿では，ジェームズN.ローズノウ（James N. Rosenau）の“Governance in the Twenty-first Century”のレビューを行う。

グローバル・ガバナンス論は，1980年代末の冷戦終焉の後，90年代に大きく台頭してきた。2000年代に入っても，多くの出版物が出されている。ローズノウの上記論文はグローバル・ガバナンス論の専門誌であるグローバル・ガバナンス誌の1995年の創刊号に掲載されたものであり，グローバル・ガバナンスを捉えるための一体性のある枠組みを提示し，かつグローバル・ガバナンスの全体像を描き出しているという点において，先駆的かつ代表的な論文の一つと考えられる。

Ⅰにおいて，同論文を概観し，その紹介を通じて，グローバル・ガバナンス論の捉え方を提示する。

Ⅱにおいては，各領域におけるガバナンスの発展状況を，ローズノウに従い要約的に紹介する。ⅠとⅡにおけるローズノウ論文の紹介を通じて，グローバル・ガバナンス論とはどのようなものかその輪郭を提示する。

Ⅲにおいては，ロバートO.コヘイン（Robert O. Keohane）とジョセフS.ナイ（Joseph S. Nye Jr.）のグローバル・ガバナンス論へのアプロ

ーチを簡単に概観する。最後において，両者の比較を試みる，またグローバル・ガバナンスが進展する社会を展望して，終わりとする。

Ⅰ．ローズノウのグローバル・ガバナンス論

ⅰ．枠組みの概観

ローズノウのグローバル・ガバナンス論は表1の「コントロール・メカニズムのスポンサーシップと制度化」に代表されると考えられる。

相互依存の増大の中で，国際システムの主たるアクターである主権国家は領土国家の制約から国家の枠を越えたところで生起するトランスナショナルな問題については，単独では有効な対応をとりえない。そのために，彼らは多国間での様々な公式・非公式の協力関係，国際的了解・合意，さ

表1　コントロール・メカニズムのスポンサーシップと制度化

		発生期段階	制度化期
非国家スポンサー	トランスナショナル	・非政府組織 ・社会運動 ・知識共同体	・インターネット ・欧州環境局 ・信用格付機関
	サブナショナル	・エスニック・マイノリティ ・マイクロリージョン ・都市	・アメリカン・ジューイシュ・コングレス ・グリーク・ロビー ・犯罪シンジケート
国家によるスポンサー		・マクロリージョン ・欧州的共同体 ・GATT	・国連システム ・欧州連合 ・世界貿易機関
共同スポンサー		・国境横断的連携 ・イシュー・レジーム	・選挙モニターリング ・人権レジーム

出典：James N.Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," Global Governance 1 (1995), 13-43, reprinted in Richard Higgott and Anthony Payne eds., The Political Economy of Globalization vol. II (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2000), p.48.

らには集合的な行動をとるための国際的な制度—レジームを発展させてきた。こうして，貿易，通貨・金融，環境，防疫，人権等々の様々な領域で，これらの問題に対応するために協力関係が国際政府組織，レジームといった形で制度化されてきた。

これらは国際社会の中での協力的な集合的行為を，参加国に有効性のある合意の形成等を通じて確保しようとすることである。有効性のある集合的行為によって，各国が単独では対処し得ない問題に対応する——外部性を内部化する，すなわちガバナンスすることが展開されてきたといえよう(1)。

ローズノウの枠組みに従えば，このような各国政府レベルでの外部性を内部化する集合的行為としてのガバナンスの営みを示すのが，表1中の，コントロール・メカニズムのスポンサーを示す，縦軸の中の，国家スポンサーによるコントロール・メカニズムであろう。例としてあげられるものの一つは，マクロリージョンでのガバナンスをめざすものとして，国連システムがある。それは組織化の当初段階からして既に制度として発足したユニークな例である(2)。

ローズノウの枠組みのユニークさは，ガバナンスを担うコントロール・メカニズムのスポンサーに，国家以外に，非国家スポンサー——それらにはトランスナショナル・スポンサーとサブナショナル・スポンサーがある——と，国家及び非国家スポンサーによる共同スポンサーの二つを加えたことであろう(3)。この二つを加えたことによって，コントロール・メカニズムが組織されるレベルが，サブナショナル，ナショナル，トランスナショナルと拡大し，三つのレベルで生み出されるコントロール・メカニズムが世界全体を，空間的にも，問題領域においてもカバーすることとしたことと言えよう。こうして，ローズノウは，グローバル・ガバナンスを世界政治システムを構成するものとして捉える視点を提起していると考えられる(4)。その後のグローバル・ガバナンスの展開において，ローズノウのアクターあるいはコントロール・メカニズムの分類が影響を与えているよう

表2　コントロール・メカニズムのスポンサーシップと制度化

制度化のレベル ＼ スポンサーのソース	発生期段階 ←→ 制度化レベル
非政府スポンサー → トランスナショナル / サブナショナル	
国家スポンサー	
共同スポンサー	

注：表1のローズノウの「コントロール・メカニズムのスポンサーシップと制度化」から枠組みのみを取り出し作成したものである。

に見られる(5)。

更に，彼は，横軸にコントロール・メカニズムの初期発展期形態から十分な制度化を経た高度化段階までという，制度化レベルによる連続線のスケールをいれている。そのことによって，全てのコントロール・メカニズムが制度化のどの段階にあるのかを，位置づけることを可能にするとともに，またあるものは初期段階から高度制度化段階へという進化の過程をどのようにたどっているのかという，ダイナミクスをみる視点を加えている(6)。これはガバナンスを担うコントロール・メカニズムはどのレベルでより発達しているのか，あるいはどの分野ではより発達しているのかと，レベルと分野でのコントロール・メカニズムの発達の濃淡を浮かび上がらせることを可能にしているといえよう。表1から，ローズノウの分類の枠組だけを取り出して示すと，表2の如くなるであろう。

コントロール・メカニズムの発達の濃淡ということでは，例えば，通貨・金融等の分野は国家スポンサーを中心にIMF，世銀，G7，またBIS等を加えてコントロール・メカニズムを発展させてきており，相互依存の外部性を内部化する，すなわち，ガバナンスする高い能力を備えている分野といえよう。また，環境，人権等の分野はコントロール・メカニズムが発生しつつある分野であり，注目をあつめている分野と言えよう。

ii．コントロール・メカニズム

まず，ローズノウは，グローバル・ガバナンスについては，社会システムは自らのシステムの安全，繁栄，一体性，秩序，持続性を維持・供給しようと努力し，働いているが，システムをそのように努力させ，働かせるコントロール・メカニズムをガバナンスであると捉えている。このコントロール・メカニズムはサイバネティクスで言うスティアリングに該当するものである(7)。そして，彼は，グローバル・ガバナンスにおいては，国連，各国政府が中核を担うが，「コントロールの行使を通じての，ゴールを達成しようとする追求が，トランスナショナルな反響をもつようなものであったならば，［そのような］人間活動に［関わる］全ての――家族から国際組織までの――レベルでのルールのシステムズ（systems of rule）が含まれるものであると考えられる」，としている(8)。また，彼は，「グローバル・ガバナンスは無数の――文字通り数百万の――異なる歴史，目標，構造，プロセスによって駆動されているコントロール・メカニズムの総数」(9)である，と捉えている。

しかも，ローズノウは，多レベル，多領域に渡る無数のコントロール・メカニズムは，絶えず増大する相互依存の世界においては，様々な諸ネットワークがミクロ・マクロ・ダイナミクスを通じて連結されることによって，「境いめのない」ものとなっている，とみる。

> 「相互依存はシステム内での，コントロール，物事の結果及び因果関係の流れを巻き込むだけではなく，諸システムを横断しての流れを支えもする。これらのミクロ・マクロ・プロセスによってあるレベルでの価値，行動がより大きな広がりをもつレベルでの結果へと変換されていき，その結果が，今度は更により広範な広がりをもつレベルでの他の結果へと変換されていく。このようなダイナミクスは，グローバル・ガバナンスには境界がないことを示唆している。」(10)

こうして，ローズノウは，このような相互依存の世界におけるガバナンスには，「国家及び公式の諸制度のみを適切と考えるような狭義に固執」すべきではないと指摘する[11]。

iii．組織の増殖とコントロール・メカニズム

ローズノウは，以上のようなコントロール・メカニズムの発生を組織に置いていると考えられる。彼によると，恐らく表3（筆者要約）にまとめられるように，(1)国連加盟国数の増加，(2)世界の継続的な人口増に比例してのNGOs数の増加から，高密度でのコントロール・メカニズム組織の増殖が起きている，とされる。なぜならば，人々は自らの日常生活から生じてくる課題と機会に答えていくためには，組織を通じての共同行動で対処していく必要があるからである。加えて，技術ダイナミクスによる相互依存のかつてない進展，トランスナショナルな問題の発生と既存のコントロール・メカニズム内での権威の危機等によって加速されて，組織数が爆

表3　組織数の飛躍的増大とルール・システムズ

① 国連加盟国数の増加
② 世界の人口の継続的増加に比例してのNGOs数の増加
→ コントロール・メカニズム・組織の爆発的増加

政治，経済，社会，地理的にも世界の距離を縮めて相互依存を一層増大させている技術ダイナミクスによって，
環境，エイズ，ドラッグ等のトランスナショナルな問題によって，また既存のガバナンス・メカニズム内での広範な権威の危機によって加速・増幅されて

国際システム
トランスナショナル
ナショナル
サブナショナル
以上の全てのレベルで組織は拡散・増殖
→ 組織は
○一方でガバナンスを推進するうえで必要な意思決定のポイントを供給
○またガバナンス担当の制度・政策に反対するソースにも
○しかし，組織がコントロール・メカニズムを発生・進化させると
→ 一つの傾向として，ルール・システムズの発展とも呼ぶべき状況の発生へ

発的に増加している。

この結果，組織の拡散・増殖はサブナショナル，ナショナル，トランスナショナル，国際システムの，人間活動の全てのレベルで起きており，またそれらを横断して，「近隣組織，共同体グループ，地域ネットワーク，トランスナショナル・レジームから国際システムに渡って浸透」するに至っている(12)。

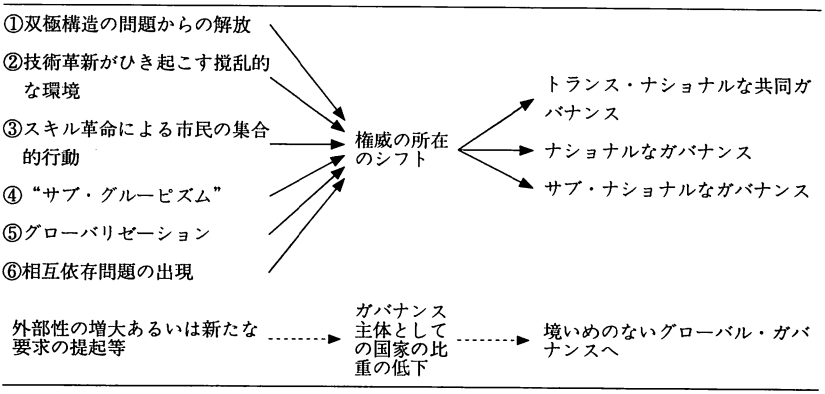
このような組織の増殖は，人口密度の増大と相まって，グローバル・ガバナンスのプロセスを伸張もし，また複雑にもさせている。なぜならば，「組織は，一方で，ガバナンスを推進するうえで必要な意思決定のポイントを供給するが，他方で，ガバナンスを伸張させようと企図する制度や政策に対し，これらに反対する人々のソースとしても，組織は機能しうるからである。」これがガバナンスを一層困難なものにしているというのである(13)。

以上から，組織がガバナンスの推進者であり，また反対するときの手段にもなっており，明示的には述べていないが，ローズノウは組織をコントロール・メカニズムの単位あるいは，相互依存の必要性と相まって，組織からコントロール・メカニズムが生成・発展してくるもの，とみているように考えられる(14)。

このようなガバナンスを担う様々な組織があらゆるレベルと領域で組織され，浸透したことによって，ガバナンスは，(1)人々の日常生活に深く浸透し，(2)時間的により恒常的な存在になり，(3)空間的により広範なものとなり，(4)サイズにおいてより大きくなり，(5)機能的な広がりにおいてより分化し，(6)基本（constitutionally）ルールにおいてより分化し，(7)官僚組織的により整備されたものとなっている。こうして，ローズノウは，ガバナンスを担う集合的な統治の仕組み（collective power）が大量に勃興しており，ルール・システムズの発展と呼ぶに等しい状況が生じていると，指摘する(15)。

更に重要なことは，グローバル・ガバナンスは極めて「個別的で，バラ

表4　権威の所在のシフトとグローバル・ガバナンスの台頭



バラ」なルール・メカニズムの集まりであって，「バラバラなガバナンスのソースを階層的な権威の構造の下にまとめあげられるといったもの」でも[16]，「単一の世界秩序といった形態」をとるものでもない[17]，とローズノウは指摘する。

iv．権威の所在のシフトとグローバル・ガバナンスの台頭

ローズノウは，おそらく表4（筆者によるやや極端な要約）にまとめられるような，主として6つの要因から，国家はガバナンスの比重を低下させ，権威の所在のシフトが起き，国家は依然として重要な権威の担い手であるものの，部分的には，その権威を経済的領域，社会的領域へと（または逆方向で）シフトさせているとみる[18]。こうして，ガバナンスの主体も，政府だけでなく，トランスナショナルな共同ガバナンス，あるいはサブナショナルなガバナンスの様々な主体へと移っている，という権威の所在のシフトが起きている，とローズノウはみる[19]。

6つの要因とは，(1)冷戦下の多極構造の崩壊によって，それに固有の拘束から解放されたこと，(2)技術革新によってひき起こされる攪乱的な環境への対応には，新しい形態の政治組織が必要となっていること。すなわち，「技術変化によって刺激された高レベルの相互依存と脆弱生がグロ

ーバルな新しい形態の政治権威，ガバナンスさえも必要とさせている」，(3)市民による集合的行動がそれを可能とするスキル革命によって進展し，市民のトランスナショナルな政治活動が増えたこと，(4)従来の人々のグループを断片化し，新しい組織的実体へと再編化していく“サブ・グルーピィズム”が起きていること，(5)国民経済，地方経済における従来の商業・金融秩序を掘り崩しているグローバリゼーションであり，(6)環境，エイズ，金融危機，ドラッグ等の相互依存の問題の出現によってである[20]。

この結果，一方で各国中央政府は国境の枠を越えてコントロール・メカニズムを伸張させようとし，各国による共同ガバナンスを生んでゆく。他の場合には，「近隣あるいはエスニックな連がりという心理的な居心地の良さへのニーズが国単位での存在感を減少させ，ローカル・メカニズムの形成あるいは伸張へと連がっていくのである。」[21]

三つのレベルでのコントロール・メカニズムは不断に増大する相互依存関係を通じて切れ目なく連結されていき，境いめなく連がる，しかし個別的で，バラバラなものである。このような全てのレベルでのコントロール・メカニズムの総体を指して，ローズノウはグローバル・ガバナンスと捉えているものと考えられる。

表1は，以上のようなグローバル・ガバナンス・システムのうち，その各領域を構成する代表的なものを示したものと考えられる。

デービッド・ヘルド（David Held）とアンソニー・マクグロウ（Anthony McGrew）も，ローズノウの捉え方に従って，「グローバル・ガバナンスによって意味することは，世界秩序を統治する諸ルール及び諸規範がつくられ（あるいは，つくられない）また支えられる公式の諸制度と諸組織——国家，国際政府間協調及びその他諸々の諸制度——を意味するだけでなく，トランスナショナルな，ルールと権威のシステムズに関連する諸ゴール及び諸目的を追求する，多国籍企業，トランスナショナルな社会運動から，夥しい数の非政府組織までの全てのこれらの組織と圧力団体を意味

する」，と指摘している[22]。

Ⅱ．各領域でのガバナンスの発展状況

ローズノウの表1に示される，各レベルでのガバナンスの発展状況を，次に要約的に紹介する。

ⅰ．初期発展期トランスナショナル・コントロール・メカニズム：NGOs

相互依存がかってなく増大する世界においては，コントロール・メカニズムの必要性が供給を上まわっているが，政府にコントロール・メカニズムを供給しようとする意思と能力に欠けている，あるいは準備に欠けるという状況があり，また政府がビジネス・セクターの組織と共同でルール・メカニズムを供給することを得策とみる場合もある。こうして，NGOs（民間ボランティア組織及び営利組織の双方を含む）がトランスナショナル・ガバナンスの基礎となりうると考えられている[23]。

初期発展期トランスナショナル・コントロール・メカニズム：社会運動

フェミニスト，環境，平和活動等の社会活動はトランスナショナル・ソーシャルムーブメント・オーガニゼーションズ（TSMOs）と呼ばれ，国家，ビジネス，階級等を横断した活動を展開し，これらの伝統的な行為主体の問題意識からは抜けおちてしまっていて，彼らによっては提起されないような，しかし重要な議題を提起し，各問題で必要なコントロール・メカニズムの形成とそれを通じてのグローバル・ガバナンスに寄与している。通信・運搬技術の技術革新による容易化が，彼らのネットワークを支えており，彼らの活動の興隆と不可分の関係を構成している[24]。

ii．初期発展期サブナショナル・メカニズム：都市及びミクロリージョンズ

1988年に，リヨン，ミラノ，シュツッツガルト，バルセロナは協力協定を調印し，その成功から，それを“都市国家”と地域の再生と呼ぶ者もいる。なぜなら，これらの都市は「巨大な投資を呼び込み，繁栄を享受し，その繁栄からより大きな自治への新たな要求へと連がっており」，ある者から，「出現しつつある都市センターと経済は“新しい歴史的なダイナミクス”を育んでおり，そのダイナミクスは“ヨーロッパの政治的な構造”を繁栄する都市国家からなる新しいタイプの“ハンザ同盟”をつくることによって，究極的に，変えつつある」と主張されている。こうして，国家ではなく，“都市”が世界の大半の人々にとって第一のアイデンティティーの対象となるであろう」と予測されている(25)。

iii．国家スポンサーによるメカニズム：マクロ・リージョンズ

マクロリージョンズは，「主として国家によって形成され」，「2カ国以上の広がりを持ち」，また「発展段階のプロセスに深く身を置いている」。その制度化への動きは，「『経済的相互依存，コミュニケーション，文化的同質性，一体性，行動する能力，特に，紛争解決能力』によって特徴される地域」でより進むと言われる(26)。

制度化はヨーロッパで最も進んでいるが，「覇権の下降，民主化の波及，政府管理経済の世界中での崩壊によって，リージョナリズムの開花の始まりを可能にする条件が育っている」。地域的には，ノルディク，カリブ，アンデス，南米南部の円錐形地方でより条件が整っており，ついで，東アジア，東南アジア，欧州太平洋部（the European Pacific），旧ソ連圏地域が続いている。

「このマクロ現象は益々グローバル・ガバナンスの中心的特徴である。」なぜならば，「ミクロリージョンズが国家から権威をシフトさせるように，

マクロリージョンもまた自らの自治的なコントロール・メカニズムを発展させるためのスペースをあけ広げる」のである。この意味で，「マクロリージョンズでのダイナミクスはミクロリージョンズのダイナミクスと密接にリンクされうる。」こうして，ローズノウは，グローバリゼーションとローカリゼーションは相互に密接に結合している」，と言う[27]。

iv．共同スポンサーによるメカニズム：レジーム

「国際レジームとは，特定の問題領域での秩序とガバナンスをルール，規範，原則，手続きによって維持していくもの」，と概念化される[28]。コントロール・メカニズムの制度化の程度については，「あまりにも初歩的で未成熟なためガバナンスが持続せず弱い」初期段階のものから，「公式化され，組識も進み，有効な権威の行使も可能な」，制度化の十分進んだものまである。しかし，制度化の程度に関係なく，「全てのレジームには……彼らにとって遵守義務があると感じるコントロール・メカニズムがある。」[29]

また，レジームの概念は極めて柔軟で，政府以外のアクターとその活動をその内部に包摂する。すなわち，「非政府アクターも特定の問題領域で目標を設定し，政策を追求するのを許すような，多様なアレンジメント」も，レジームとして考慮される[30]。こうして，「レジームには，国家，国際組織，国際法だけでなく，あらゆる範囲のアクター間での，しばしば暗黙の了解といったものも，また含まれる。」[31]それゆえに，「制度化のレベルの程度に関わらず，全てのレジームのコントロール・メカニズムは政府と非政府アクターの共同努力で維持されている」，という点が強調されている[32]。

このようなレジームのうち，少数のものは，規則的な活動を行うのに十分な集権的な権威を獲得して，国際組織へと変化していく。表1中のGATTのWTOへという進化がこの例である[33]。

共同スポンサーによる初期発展期コントロール・メカニズム：国境横断的諸問題とネットワーク連携

国境横断的連携（クロスボーダー・コアリションズ）が登場しており，コントロール・メカニズムとしての初期発展段階にある。様々な組織がそれぞれの議題，関心事項を持って存在しているが，もし彼らの関心事項の上位にある問題のうち，各組織を横断して共通する問題を見出した時には，これらの問題の周りに国境を越え，相互に連携して活動する組織が現れる。これらの組織を国境横断的連携という。あるものは，「国境周辺に位置して，多様な問題について，彼ら自身の省政府あるいは中央政府よりも，むしろ，国境をはさんだカウンターパートナーと連携を形成する方がより得策と見る地方政府を含む」，という特色がある(34)。一般的には，彼らは連携を促進するアンブレラ的な組織を持たない。現在の初期発展段階からの制度化が進めば，あるものは，アンブレラ的組織を持つようになり，それとともに国際非政府組織（INGO）を形成するようになるかもしれない，と予測されている。これらの国境横断的連携は，現在，大半が初期発展段階にあり，実体は，組織というより，e-メール，エレクトロニクス会議等の情報技術を駆使して成立している，“ヴァーチャル・コミュニティー”上のネットワークとして存在している。

例としては，1993年に NAFTA が関係国間での交渉議題となった時，環境，労働，移民等の問題に関心を持つ多くのグループが米—メキシコ国境を横断して相互に連携し動いている。普段は，個別別個の存在なのだが，NAFTA からともに影響を受ける関係にあることを発見すると，彼らは自己の関心領域を広げ，共通の問題の下に国境横断的連携を形成して行動していったのである(35)。

NAFTA の場合では，問題の一方の側に立つ連携——環境，人権，労働，移民等——が対立する連携—— NAFTA 推進の米加メキシコの政府及び産業界——に対し結集することになった。このような連携について

は，ローズノウは，「新しい，ローカルで国境横断的連携運動は潜在的なワイルド・カード的な存在であり，彼らは，多くの仕方で，ある時には，市民社会を独立のアクターとみなすことに慣れていない国家とか，市場アクターに抵抗して，挑発的，反発的に動くかもしれないのである」，と述べている[36]。

v．制度化したトランスナショナル・コントロール・メカニズム：信用格付機関

経済主体を評価するような役割を果たす機関には，国家スポンサーシップによって成立したIMF，世銀と，民間スポンサーシップによるムーディーズ・インベスター・サービス及びスタンダード&プアーズ・レイティング・グループ（S&P）等がある。前者は，政府・国家の経済状態・運営を評価する。後者は国債等の格付けも行うが，企業への信用供与（社債等）の安全度についても格付けを行い，格付けの信用度の高さにその権威を依拠している。すなわち，彼らは評価を下すのに，厳格で一貫した審査基準を採用しそれに固執する。それゆえに，資本市場は彼らの評価を指針に行動するのである。政府・国家も，企業も金融市場からの資金調達において，これらの機関の評価を無視しては行動できない。この為に，IMF・世銀の加盟国各国経済の評価，また民間格付機関による各国の公債及び企業の社債等の格付けは，彼らに一定の基準に従って行動するよう制約をかけ，コントロール・メカニズムとして機能するのである[37]。

vi．制度化したサブナショナル・メカニズム：トランスナショナルな犯罪組織（TCOs）

ローズノウは，TCOsもまたある意味でガバナンスのグローバリゼーションである，としている（参照ローズノウ）[38]。

vii．国家スポンサーによるメカニズム：国連システム

国連は，その運営メカニズムを加盟国のスポンサーに依っており，また「創設時から制度（インスティチューション）という形」をとっている。現在は，国連は「多数の関連機関と下位単位からなる複合的なシステム」へと制度的進化を遂げており，「グローバルな議題の全てをカバーし」，「巨大な官僚機構」となっている。環境，健康等々の地球的広がりをもつ問題に関し，国連は「建設的な政策の主要なソース」となっている(39)。

国家スポンサーによるメカニズム：欧州連合（EU）

EU は，「国家によって制度化されてきたが，最終的には，加盟国での国民投票の結果として進化してきたのであり，その確立は市民によって承認されてきた」という，進化プロセスでの特徴をもつ。また，EU は，「初期の制度化段階から高度制度化段階へという，ダイナミックな移行を示す典型例」でもある(40)。

viii．共同スポンサーシップによって制度化されたガバナンス・メカニズム：選挙監視団

途上国での選挙が民主的に行われる時，国連等から選挙監視団が派遣され，ナショナル・デモクラティク・インスティテュート等の団体も加わり，彼らの監視の下に実施されることがある。その場合，外部者は既に確立され，標準化されている選挙監視マニュアル（パターン）に従って監視を実施する。これらの仕組みの下では，「選挙監視団による違反事項の報告とか，正確な数のカウントとかが不正行為への防止策になっており，受け入れ国は違反行為を行った場合の，選挙の信用及び正統性の失墜をおそれて，不正行為を慎むことを選んでいる。こうして，選挙監視団の活動はコントロール・メカニズムを構成している。」また，これは，「国家と非政府

アクターが共同でスポンサーシップをとり，かつガバナンスの制度化の連続線上で，極点まで進化していった一つの好例と考えられている。」[41]

以上のように，ローズノウは，縦軸に，コントロール・メカニズムのスポンサーシップをとり，横軸に，コントロール・メカニズムの発展段階をとって，両者の組み合わせから，11の代表的なコントロール・メカニズムのケースを取り上げ，またいくつかについてはその発展段階を描いている。これによって，彼は，グローバル・ガバナンスの輪郭を描き，そのイメージを提示することに成功していると言えよう。

Ⅲ．コヘインとナイのグローバル・ガバナンス・アプローチ

コヘインとナイのアプローチを概観し，ローズノウとの比較を試みてみる。

ｉ．グローバリゼーションからくる政治課題

コヘインとナイは，グローバリゼーションは「メリットとして平均的にやや高い繁栄をもたらすものであっても，それが生み出す攪乱的不確実性のデメリットの方が大半の人々にとっては大きく」，グローバリゼーションの「ある側面に対し何らかの効果的な統治が施されなければ，現在の形態でのグローバリゼーションを持続させることは困難であるかもしれない」とし，グローバリーゼーションをいかにガバナンスするかが問われている，ことを指摘する[42]。両者によれば，まず，グローバリゼーションをひき起こしているグローバリズムは二点で相互依存と異なっている。第一に，「これらのネットワークは，資金，情報，アイディア，人，パワーだけでなく，［酸性雨や病原体のような］環境的及び生物学的に関連のある物質の，流れと影響によってもリンクされ得る」，という「単一のリンケージ」ではなく「諸ネットワークの連がり」（多角的な関係）があるこ

と。第二に，「多大陸をまたぐ距離で，相互依存の諸ネットワークを巻き込んでいるという世界の一状況」を指すというのである[43]。

また，グローバリズムは多次元的で，経済的グロバリズム，軍事的グローバリズム，環境的グローバリズム，社会・文化的グローバリズムといった側面を持っている。これらのグローバリズムが生み出す諸問題への対応として，例えば，WTO，NPT，モントリオール議定書，UNESCO といったものがある[44]。

彼らは，このグローバリズムが「増加的に濃密化（thicker）」するプロセスをグローバリゼーションと呼んでいる[45]。しかも，「このグローバリゼションの濃密化が諸ネットワークの密度の増大を生み出し，“制度化への速度”（institutional velocity）を加速させていくことになる，そしてトランスナショナルな参加を増大させている」，と指摘する[46]。

こうして，グローバリズムから“ネットワーク効果”が生じてくる。その例としては，インターネット加入者数が増大する程，インターネットの利用価値も逓増する，といった“ネットワーク効果”があげられる[47]。

重要なことに，グローバリゼーションは，また，システム効果を持つ。「相互依存とグローバリズムが濃密化するに従い，異なるネットワーク間でのシステミックな諸関係が一層重要となり，諸ネットワーク間に一層の相互連結を生むことになる。この結果，“システム効果”が一層重要となっている。」[48]

コヘインとナイは上の例として，次のような諸ネットワーク間の相互連結を指摘する。貿易の拡大（経済的相互依存の増大）によって，先進国からより環境規制の緩い，新興工業国へと生産工場が移転されるとする。環境団体の活動よって，新興工業国での環境規制強化への政策提言等が行われることによって，先進国―新興国間での，超国境的環境汚染は削減される等によって，両地域間での環境的相互依存に影響を与える。しかし尚，生産工場の移転は新興工業国での環境汚染となることから，移転先国の社会・経済関係に影響を与え，移転先国での反発を生み出していくことにな

る。ここでは，経済的相互依存のネットワークと環境ネットワークが連結し，更に社会運動のネットワークとも連結している。このように，諸ネットワーク間の相互連結が発生し，これらの諸ネットワークを包含するシステム全体に影響を及ぼす，という“システム効果”を生んでいると言えよう(49)。

ここから，グローバリズムは予測不確実性を生み出している。すなわち，「グローバリズムの広域性は潜在的な連結が場合によっては予測できない結果を伴いながら，世界で生じる，ということを意味する。」(50)「この結果，グローバリズムには不確実性が広範に付随しており，その為に，一方での複雑性と不確実性の増大と，他方での，これらの益々，複雑で相互に連結した諸システムを把握し，管理しようとする諸政府，市場参加者，その他の者の努力との間に絶えず競争が展開されることになる。」(51) ここから，グローバリゼーションに対するガバナンスが問われることになる。

ナイはグローバル化の統治について，別のところで，次のように指摘している。「自由放任の経済に本来的不安定性」がある，しかも「相互依存の網の目」で各国経済が国境を超えて連がっていて，その不安定性の影響から自らを遮断できない現状下での，グローバル化への対応としてあげられるのは，各国の「国境を横断する統治組織のネットワーク」を構築することである。ナイは，世界には既に，「防疫，通信，民間航空，保険，環境，気象観測などの分野で世界的な問題を管理する機関や条約は何百もある」，と指摘する(52)。

ii．ガバナンス

上に述べたような「世界的な問題を管理」するための「統治組織」を構成しまたその機能を担う「ガバナンス」について，コヘインとナイは，次のように定義している。ガバナンスとは，「公式及び非公式双方の，諸プロセスと諸制度を言い，それらがグループの集合的な活動を導き，また抑

表 5　「ガバナンス活動」

	民間セクター	公共セクター	第三セクター
スープラナショナル	TNCs	IGOs	NGOs
ナショナル	企　業	中央［政府］	NPOs
サブナショナル	ローカル［ビジネス］	地方［政府］	地方［団体］

出典：Robert O.Keohane and Joseph S. Nye Jr. "Introduction," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., Governance In A Globalizing World (Washington D.C.: Brookins Institution Press, 2000), p.13.

制する」ものである。そして，「政府は［その］サブセットであって権限をもって行動し，また公的な諸々の義務を制定する。」それゆえ，ガバナンスは，政府だけでなく，「各国が権限委譲する国際組織，企業，企業連合，NGOs，NGO 連合，の全てが，多くの場合政府諸機関と連携しながら，統治を創出する，ときどきは，政府的な権限を持たない形での統治を創出するために関わっていくのである。」(53)

以上のように，ガバナンスの主体の多様性に対応して，ガバナンスが展開される場は表 5 に示されるように，3 つのレベル：スープラナショナル，ナショナル，サブナショナル，及び，3 つの領域：ビジネスセクター，政府セクター，第三セクター，からなる 9 つの領域で構成される。

国家はそのうちの 3 つの領域を占めるに止まり，他の領域は民間セクターあるいは第三セクターが中心となってガバナンスを創出していく場である。政府セクターを超えて拡大した統治領域の場では，国家はビジネスセクター及び第三セクターでの，スープラナショナル，ナショナル，サブナショナルの各レベルのそれぞれのアクターに統治機能を補完されながら，統治を創出していくことになる(54)。例えば，ナイは，表 6 のような形で，21世紀においては，「中央政府の活動が……垂直方向には他の水準の政府に，水平方向には市場とそれ以外の民間組織（いわゆる非営利組織）に分散する可能性がある」，と指摘する(55)。

コヘインとナイは，更に，統治領域の拡大とともに，3 つのレベルで，

表6 「21世紀の力の分散」

	民間セクター	公共セクター	第三セクター
国際	多国籍企業 (IBM，シェルなど)	国際統治機関 (国連、世界貿易機関など)	非政府組織 (オックスファム，グリンピースなど)
全国	全国的企業 (アメリカン航空など)	21世紀の中央政府	全国非営利団体 (アメリカ赤十字など)
地方	地方企業	地方政府	地方団体

出典：ジョセフ・S・ナイ／山岡洋一訳『アメリカへの警告』日本経済新聞社，2002年，87頁。

統治の様式も複雑化し，法，規範，市場メカニズム，（インターネット構築の）アーキテクト等々，と異なる様式でもって達成されることになる，と指摘する(56)。

このような結果として生じてくるのは，「国家はグローバルな政治の段階での最も重要なアクターであって」，「時代遅れの産物と化するのではなく，変貌を遂げるのであり，そして新しい競合的な場での政治の創出」が行われることになる(57)。

コヘインとナイは，グローバル・ガバナンスの状況下においても国家は依然として最も重要な役割を果たすことを強調する。しかしながら，同時に，国家はかってのような一枚岩的な，“ザ・国家”的イメージからは変わると指摘する。なぜならば，「“ザ・国家”というイメージは，諸国家の諸機関が諸ネットワークでビジネス及び第三セクターのアクターとリンクされるに従って，益々誤解を招くものとなる」，と考えられるからである。なぜならば，「あらゆる種類のトランスナショナルな関係と同様に，トランスガバメンタルな諸ネットワークがより重要となる」とみられるからである。すなわち，「諸政府の諸部門とNGOsが連携して，多国籍諸企業と連携する同じ国の政府の他部門に対抗するかもしれない，という入り混った連携が生じるであろう」からである(58)。例えば，ヘルドとマクグローは次のような錯綜するポリシー・ネットワークの存在を指摘する。

「これらのポリシー・ネットワークは，益々電子通信によって促進されて，日常ペースで，広範かつ高度に活動的である。英国との関連でクラークが観察するように，“国内部門省庁はその責任を果たすのに，益々国際環境で業務を展開せざるを得ない。農務省，漁業省，食糧省だけでも，毎月200人の役人がブラッセルへ行くことが求められる。これは大変な政策調整問題を引き起こすことになり，その為，しばしば，国家は国際舞台での単一のアクターとしてよりは，多くの異なるフォーラムにおける複数のアクターとして映る。例えば，1989年には，英国保健社会保障省は，EU 内でのより厳しい環境基準に反対している同国環境省の交渉ポジションを堀崩すものであることを知らないままに，環境問題に関する WHO 憲章に同意している，ことに気がつくということがあった。」(59)

以上から，コヘインとナイは，ローズノウと同様，「ガバナンスは広範なネットワーク化した協力を必要とするようになり，階層的な秩序は有効性を減少させる公算が高くなる」，と指摘する(60)。こうして，彼らは，何か，世界政府的な，中央的な権威にひきいられたというようなものとして，グローバル・ガバナンスが生成・進化してくるものとは見ていないようである。

結びにかえて

以上のように，コヘインとナイにおいては，問題となるグローバリゼーションが「グローバリズムが増加的に濃密化するプロセス」であると一層限定化されており，またそれが，ネットワーク効果，システム効果の相乗によって一種のシナジー効果をつくり出し，予測不確実性を高めていることが，ガバナンスにとっての挑戦になっている，と指摘する。ローズノウ

がミクロ・マクロ・ダイナミクスを通じて，異なるレベルの出来事が多レベルへと伝播していくことを指摘したが，コヘインとナイの指摘はこの点をより精緻化しているものではなかろうか。

ローズノウとコヘイン及びナイとの間に微妙な比重の違いを感じさせるものがあるとすれば，グローバル・ガバナンス時代における国家の役割についてではなかろうか。ローズノウは，「権威の所在のシフト」に着目し，政府から，一方でトランスナショナル，他方で，サブナショナルへの権威のシフトを指摘する。そこから，彼は，「これらの相互に相矛盾する傾向が同時的に起きることによる重ね合わせ効果から，主権国家・国民国家レベルに位置したガバナンス・メカニズムの能力の後退という影響を生む」，と指摘する(61)。しかしそれでも，ローズノウは，「多くのガバナンスは諸国家と諸政府が彼らの合法的枠組みの中で政策イニシアティブをとり，履行することによって，間違いなく引き続き支えられる」とみる(62)。

既に見た如く，コヘインとナイは国家は依然として最も重要なアクターであると指摘する。他方で，同時に，「しかし，それは唯一の重要なアクターではない」，とも言い，この点に関しては，「よりニュアンスのある」見解をとるとしている(63)。

以上は，国家の役割の観方についても，ローズノウとコヘイン及びナイ間には質的な差があまり見られないことを示唆する。

両者の分析は多くの点で基本的に合致しているように見られる。グローバル・ガバナンス論の捉え方が多様性を見せるなか，二つの分析の基本線での一致は，妥当な分析の方角を探る上で貴重な指針となるものと思われる。

グローバル・ガバナンス論においては，各領域でのガバナンスの主体とモードがどのような形態をとるのか，すなわち，主体がNGOs，多国籍企業，地球市民運動，信用格付け機関等々へ，そしてモードが法，規範，アーキテクト，市場の信認，規格・基準等々，へと広がりをみせている。研究のウェイトもその方向へとシフトしつつあるように感じられる。

最後に，グローバル・ガバナンスが進む国際社会はどのようなものとして展望されいるのであろうか。ヘルド及びマクグロー，またナイも“新しい中世”的世界となるにではないかと展望する(64)。ヘルド及びマクグローは次のように述べている：

「……現在の世界秩序は高度に複合的で，紛糾的(contested)で，相互に連がった秩序と捉えるのが最善である。そこでは，国家間システムは発展する地域的及びグローバルな諸ネットワークの中に益々埋め込まれている。これらのネットワークを基礎にしてまたそれらを通じて，政治的権威及びガバナンスが明示的に表出されまた再表出されている。

現在の世界秩序を複合的で，紛糾的で，相互に連がった秩序と呼ぶことは“ゴチャゴチャした様相”を認めることである……。しかし，ある諸潮流が確認される。これらは国際及びトランスナショナルな組織の形態の変化，IGOs（国際政府組織）及びINGOs（国際非政府組織）の相当数の増加，異なる形態のレジームの急速な発展，国際法の形態，範囲，テーマについての構造的変化，地域的な諸組織と諸制度の出現，等々の爆発である。これらの発展の全てが純粋に国家中心の政治から新しいより複雑な形態の多層的グローバル・ガバナンスへと離れていく変化を照らし出している。現在の歴史的転換点には，複数の，重なり合ったプロセスが作用している。

……“新しい中世”が現在の時代を考える上での比喩であると……示唆される。

……中世システムの下では，いかなる支配者も国家もキリスト教徒からなる人口の一定の部分に対して至上であるという意味での主権者ではなかった。すなわち，それぞれが権威

を下の家臣と，法皇と，（ドイツとイタリアでは）上位の神聖ローマ皇帝と共有しなければならなかった……。」[65]

以上のように，グローバル・ガバナンスの進展する国際社会において，展望されるシナリオの一つが“新しい中世”であることを指摘して，本稿を終わりとする。

《注》

（1） 例えば，岩田は，世界経済においては，相互依存の深化による外部性の高まりがあるが，これらを「各国間の協調によって外部性を内部化し，共通の利益を実現することが考えられる（協調アプローチ）」と呼んでおり，このように，協調行動による外部性の内部化に言及している。これは，ガバナンスに相当する概念ではないかと考えられる。鈴木豊氏（法政大学経済学部助教授）によると，J. Tirole は外部性を内部化することを指してガバナンスと呼んでいる，とのことである。岩田一政「経済制度の国際的調整」，岩田一政・深尾光洋編『経済制度の国際的調整』日本経済新聞社，1995年，1頁。

（2） James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” Global Governance 1 (1995), p.34.

（3） Rosenau の “Table 1 The Sponsorship and Institutionalization of Control Mechanisms” 参照。Ibid., p.22.

（4） ローズノウは，現状のグローバル・ガバナンスの状況を指して，“a disaggregated and fragmented global system of governance” という表現を用いている。Ibid., p.39.

（5） 次の文献もガバナンス・メカニズムを構成する要素として，ローズノウの表1に記載されているものと共通する多くのものをあげている。ジョセフ・S・ナイ・山岡洋一訳『アメリカへの警告』日本経済新聞社，2002年，172～181頁参照。また，Richard Higgott and Anthony Payne eds., The New Political Economy of Globalization Vol. II (Cheltenham, UK・Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2000) 所集の “PART II NEW ACTORS, NORM AND ISSUES” にも，ローズノウと共通する要素――多国籍企業，NGOs，社会市民運動，グローバル市民社会等，共通するアクターが上げられている。

（6） ローズノウの表1参照。Rosenau, op. cit.

(7) ローズノウ引用のローマ・カウンシルのガバナンスの定義及び同定義中のコマンド・メカニズムにかえコントロール・メカニズムを用いるという，ローズノウの説明参照。Rosenau, ibid., pp.13-14,

(8) Ibid., p.13,

(9) Ibid., p.16,

(10) Ibid., p.15,

(11) Ibid., p.13,

(12) Ibid., p.16,

(13) Ibid.

(14) ローズノウが組織をコントロール・メカニズムとみなしている，あるいは組織からコントロール・メカニズムが生成・発展してくる，とみなしていることは，次の彼の記述から判断した。

"The challenge continues to intensity as control mechanisms proliferate at a breathtaking rate. For not only has the number of UN members risen from 51 in 1945 to 184 a half-century later, but the density of nongovernmental organizations (NGOs) has increased at a comparable pace. More accurately, it has increased at a rate comparable to the continuing growth of the world'population growth beyond five billion and a projected eight billion in 2050, More to concert their actions to cope with the challenges and opportunities of daily life, thus giving rise to more and more organizations to satisfy their needs and wants." Ibid., pp.15-16,

"The proliferation of organizations and their ever greater interdependence may stimulate felt needs for new form of governance, but the transformation of those needs into established and institutionalized control mechanisms is never automatic……," ibid., p.17,

(15) Ibid., p.18,

(16) Ibid., p.16,

(17) Ibid., p.18,

(18) Ibid. ジェシカ・マシューズも，パワーが諸国家から NGOs へシフトするという「パワー」の移行を論じている。ジェシカ・マシューズ，「パワー・シフト――グローバル市民社会の台頭」，Foreign Affairs, January/February, 1997,（『中央公論』1997年 3 月号転載，369～386頁）。国家間の連携強化については，アン＝マリー・スローター，"トランスガバメンタリズム，" Foreign Affairs, September/October 1997,（『中央公論』1997

年12月号転載)，395～408頁がある。

(19) Rosenau, ibid., pp.19-20,

(20) Ibid., p.19,

(21) Ibid.

(22) David Held and Anthony McGrew, Global Transformations (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), p.50,

(23) Rosenau, op. cit., p.23,

(24) Ibid., p.24,

(25) Ibid., p.26,

(26) Ibid., p.27,

(27) Ibid. p.28,

(28) Ibid.

(29) Ibid., p.29,

(30) Ibid.

(31) Ibid.

(32) Ibid.

(33) Ibid., p.30,

(34) Ibid., p.31,

(35) Ibid.

(36) Ibid., pp.31-32,

(37) Ibid., p.32,

(38) Ibid., pp.33-34,

(39) Ibid., p.34,

(40) Ibid., pp.36-37,

(41) Ibid., p.37,

(42) Robert O. keohane and Joseph S. Nye Jr., "Introduction," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., Governance in a Globalizing World (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000), p.1,

(43) Ibid., p.2,

(44) Ibid., p.6,

(45) Ibid., p.7,

(46) Ibid., pp.8-9,

(47) Ibid., p.9,

(48) Ibid.

(49) Ibid.

(50)　Ibid.

(51)　Ibid., p.12,

(52)　前掲『アメリカへの警告』，172頁-181頁。

(53)　Keohane and Nye, op. cit.

(54)　Ibid., p.12, ライニッケは様々な問題領域での問題を解決し，ガバナンスを展開する上での，官民のパートナーシップを指摘している。ウオルフガング・H・ライニッケ「グローバル化と新たな統治システム」Foreign Affairs, November/ December, 1997（『中央公論』1998年 2 月号転載，370～380頁。

(55)　前掲『アメリカへの警告』，87頁。

(56)　Keohane and Nye, op.cit., pp.12-13,

(57)　Ibid., p.13,

(58)　Ibid., p.19,

(59)　Held and McGrew, op.cit., pp.54-55,

(60)　Keohane and Nye, op. cit., p.19,

(61)　Rosenau, op. cit., p.19,

(62)　Ibid.

(63)　Keohane and Nye, op. cit., p.12, またナイは，「主権国家の求心力と機能が……『国の力はある分野では強まったが，別の分野では弱まっている。支配者は政府の力で解決できない分野から撤退する方法で，管理の効率を高められることを認識している』」，と指摘する。前掲『アメリカへの警告』，101頁-102頁。

(64)　ナイは，国家と「中世の市」との間の併存という形で，言及している。同掲『アメリカへの警告』，109頁。

(65)　Held and McGrew, op. cit., p.85,