

国際公共政策と「心理的な事実」にもとづく政治理論

奥 田 恒

1. はじめに
2. グローバル・ガバナンスとその背景
3. クカサス：多様なアソシエーションと相互寛容
4. ミラー：ナショナルな責任を通じたグローバルな協働
5. コンストラクティヴィズム：「非拘束的な正義」と規範の変容、収斂
6. 結 論

1. はじめに

問題設定

近年、環境汚染、国際貿易や国際金融を通じた影響の伝播、途上国における貧困や紛争といった、国家を越えて広がる問題が重要な課題になっている。これを反映して国際公共政策の必要性が日々唱えられるが、他方で、既存の主権国家による秩序維持やナショナルな共同体への愛着を背景とした懐疑論もいまだ根強い。こうした懐疑論の代表的なものとして、共同体および同胞に対する「心理的な事実」をもって、既存の国家や、国家による国益の追求を正当化する立場がある。この立場の代表的な論者であるデイヴィッド・ミラーは自らの立場を文脈主義と呼び、正義の原則は「誰が、何を、誰に対して、どのような状況で分配するのか」という問いに答えることでしか確定されない、という考えを表明する (Miller [2002b: 7])。ミラーによれば、「[正義の] 諸原則は常に、境界のある共同体の中に適用される、心理的な事実に関する事柄である」 (Miller [1999: 18])。すなわち、正義の原則は、分配の主体（「誰が」）が受け手（「誰に」）に対して分配を行いたいという気持ちをどれほどもっているかによっても左右される。

こうした「心理的な事実」にもとづく政治理論は、グローバルな正義論の観点からは、現状肯定的であるがゆえに批判の対象となることが一般的である。例えば、岸見太一は、ミラーの文脈主義は「現状への批判性がありかつ具体的な指針を提示する」という、ミラーが自身の政治理論に課した要請に応えない「極めて現状肯定的なもの」 (岸見 [2014: 251-252]) であるがゆえに修正の余地があると論ずる。また、伊藤恭彦は、やはりミラーの上記の議論を、人々の思考習慣に根づくがゆえに、グローバルな正義を構想する上で最も手ごわい主張であると見なし、それにかわって世界を覆うグローバルな資本主義に目を向けることを要請する (伊藤 [2007: 326-330])。

本稿の関心は、上記のような直接的な批判ではない。本稿で取り組む問題は、「『心理的な事実』にもとづく政治理論をいったん受け入れたとき、地球公共財の供給はいかにして構想、実施することができるか」、というものである。この問いに対して、第一に、多様な共同体を「心理的な事実」を共有する主体と認め、第二に、非拘束的な正義のもとでの協働の仕組みを備えることで、そのような立場であっても国際公共政策を推進しようと主張する。そののちに、「非拘束的な正義」という構想は、諸共同体の多様な価値や知見を国際公共政策に反映させる契機となること、加えて、さらに進んだ強制力を備えた国際制度を実現しうる構想でもあることを指摘する。

以上の問題に答えるため、次のように議論を進める。まず、国際公共政策を推進する立場が、どのような背景と問題意識のもとで構想され、従来の統治形態の考え方と比べていかなる特徴をもつか概観する。それを受け、「心理的な事実」の重視という点では共通するものの、問題意識とグローバルな問題への対応では対照的な立場をとる、チャンドラン・クカサスとデイヴィッド・ミラーの議論を検討する。クカサスの問題意識を基本に据え、そこにミラーが提示する「共同体の責任」を媒介にしたグローバルな協働の理念を取り入れることで、地球公共財を供給しうる立場を構想する。以上の議論を通じて、「心理的な事実」を重視する立場であっても、国家に対して弱い拘束力をもつグローバルな正義の構想なら支持可能であると論ずる。続いて、国家間協働と国際機関、および国際規範に関する実証研究を参照することで、上で検討された諸構想が無理なく架橋されうることを示す。

アウトライン

第二章では、国際公共政策とは何か述べたのち、その実現の仕組みとして注目されるグローバル・ガバナンスの特徴と背景を同定する。第三章では、グローバル・ガバナンスを唱える論者たちと類似した問題意識をもつ政治理論家であるチャンドラン・クカサスを取り上げる。そこで、その問題意識の親和性にもかかわらず、クカサスは諸国家間でのコンセンサスを得了場合、諸主体がユニラテラルに行動する場合のいずれかにしか国際公共政策の推進を支持せず、国家間の協働を阻みがちであることを指摘する。第四章では、デイヴィッド・ミラーの政治理論を取り上げる。まず、ナショナルな責任を媒介にしたグローバルな協働というミラーの構想を検討する。それは、グローバルな正義を非拘束的なものと捉え、そのもとで国際公共政策の追求を促すため、クカサスが欠く論点を補完しうると論ずる。他方でミラーは、クカサスが示したグローバル・ガバナンスと調和するような問題意識に懐疑的であると指摘し、その点ではクカサスの立場を採用することを確認する。第五章では、コンストラクティヴィズムの国際政治学を参照しながら、クカサスの問題意識とミラーの協働の枠組みが連続的なものであることを示す。具体的には、まず、山田高敬の多次元ガバナンス・アプローチから、多様な共同体によるユニラテラルな正義の追求が、政府間機関における政策変容をも促しうるという示唆を得る。続いて、小川裕子の国際開発規範の研究から、国際公共政策過程が正義の規範を収斂させ、諸国家のコンセンサスを要する強制力ある政策実施をもたらしうるという含意を得る。

2. グローバル・ガヴァナンスとその背景

議論の前提として、国際公共政策が要請される理由およびその課題についての論点を整理したい。国際公共政策を推進する動きとして、グローバル・ガヴァナンスが有する特徴と、そのような試みが出現するに至った背景を説明する。

国際公共政策とグローバル・ガヴァナンス

国際公共政策という用語が何を指すかめぐっては若干の議論があるが（福田 [2012]；進藤 [2003]；[2010]；金 [2005]；大森 [2012]）、グローバル化によって様々な公共問題が国境を越えて広がり、個別の国家だけでは対応が難しいという背景は、広く共有されている¹⁾。福田耕治によれば、国際公共政策とは、「地球規模の諸問題に対して、その解決や制御を試みるための処方箋であり、体系化された、政府の一連の行動案」を指す（福田 [2013: 133]）。これに対し、進藤榮一は国内政策の相互浸透や既存の学問の脱領域化といった点まで射程を広げる（進藤 [2003]；[2010]）。これら二つの見方を受け、大森佐和は、福田が提示した地球規模の問題解決という点を基本に据えながらも、進藤が強調する「グローバルな思考」の要請にも注意を促す。この点は、大森が国際公共政策過程において、「従来から主要なアクターとして考えられてきた政治家や官僚、国際公務員などの公的アクター」に留まらない、「さまざまな非政府組織（NGO）や企業・財団・専門家などの非国家アクター」の重要性を強調する点に反映されている（大森 [2012: 209]）。

本稿は、国際公共政策を進める動きとして、グローバル・ガヴァナンスに注目したい。グローバル・ガヴァナンスとは、「グローバルな公共問題の発生に臨んで、それに有効に対処できるような組織を作り、その解決に役立つような政策を執行しようとする動き」を指す。その特徴は第一に、「国を跨いで政策主体を組織し、その政策に人々を『国民という枠を越えて』動員する」。さらに、国家政府と比べて「多中心的であり、その主体、対象、過程、財政がイシューの性格に応じて柔軟に決定されてゆく」（押村 [2010: 255-256]）。以上の特徴は、先に述べた、大森による国際公共政策過程の定義とほぼ同一の内容を指すように思われる。この動きの推進者はグローバルな公共性の擁護を唱えるが、そこには以下に述べるような背景がある。

グローバル・ガヴァナンスの背景状況

押村高によれば、伝統的には、国家の存在理由のひとつは、「閉じた領土内の生産と配分の適切な管理」であった。これは、「領土規模が市場の近代的特性に見合っており、「経済の主流が第一次産業、第二次産業である限り」において可能となり、また広く大衆に支持された役割であった（押村 [2011: 19-20]）。しかし、金融の自由化がもたらす領土意識の変化にともない、あくまで領域内に限定された国家の統治能力が疑問に付されるようになってきたという（Ibid [20-23]）。さらに、こうした動きは、コミュニケーション技術の発達の結果、人々のアイデンティ

ティが一方では国家よりローカルなもの、他方では国境を越えた宗教や文明に向かうようになってきたという事実にも後押しされている (Ibid [24-26])。

この流れの中で、あくまで国家による統治を支持する者と、規制から自由なグローバルな単一市場を擁護する者が現れた。押村はこれらの考えをそれぞれ、グローバルな公共性のノミナリズムとミニマリズムと呼ぶ。前者は「公益という名で擁護されるものは実際には『誰かの利益』」であり、「グローバルな公共性とは、すべての主権国家の個別意思が『たまたま重なり合った部分』」であると考える立場、後者は「経済的不効率の原因や不正の温床となるために、グローバルな公共政策を最小にとどめなければならない、と考える」立場である (押村 [2010: 245-249])。グローバル・ガバナンスは、これら二者に抗してグローバルな公共性を確保し、地球公共財の供給を試みるものとして期待される。

以上、国際公共政策の背景と、その過程としてのグローバル・ガバナンスについて整理した。「心理的な事実」にもとづく政治理論は、これらの問題意識を受け入れ、地球公共財の供給にコミットすることができるだろうか。最も強力な懐疑論と呼ばれるそうした立場をグローバル・ガバナンスに向かわせることができれば、国際公共政策にとって大きな前進となる。第三章と第四章では、それぞれチャンドラン・クカサスとデイヴィッド・ミラーの議論を取り上げる。本章での整理にもとづき、背景および問題意識の共有と、グローバルな公共性の擁護という二点から、彼らの構想を評価していく。

3. クカサス：多様なアソシエーションと相互寛容

本章では、「心理的な事実」を出発点とした政治理論を展開し、かつグローバル・ガバナンスをめぐる議論と多くの背景を共有すると思われるチャンドラン・クカサスの政治理論を紹介する。彼の立場は、背景認識と問題意識という点では前章での議論と親和的である。しかし、国家間の協働に懐疑的な立場ゆえ、グローバル・ガバナンスの実践に対しては消極的な議論を提示するにとどまっている。

背景認識と問題意識：多様性を備えたな世界への共感

まず、彼の立場がグローバル・ガバナンスを要請したのと同じ問題意識にもとづくことを示す。主著である『リベラルな群島』で展開される政治秩序論において、彼は国家やネイションという共同体を重要とは見なさず、より小さいアソシエーション²⁾ からなる社会を擁護する。諸個人は他の個人やアソシエーションとつながった世界に生まれ落ち、そこでのつながりを通じて、良心³⁾ をはじめとする自らの特徴を獲得し、追求することが可能になるという (Kukathas [2003: 91-92])。諸アソシエーションは相互の無関心と相互寛容によって平和的に共存し (Ibid [75])、国家レベルの決定に際しては多くのアソシエーションが自らの価値と利益を追求するべく、暫定協定の取り決めのもとで影響力を行使する (Ibid [236-246])。国際社会もまた、同様

の構造をもつものと理解される (Ibid [27-28])。このように、クカサスの政治理論では、「心理的な事実」を議論の出発点とし、それを担保する社会をよいと見なす構想が展開される。

このような立場は、国家という統治の単位そのものに疑いを投げかける様々な議論を射程に収める。つまり、国家の公共性もグローバルな公共性とともに批判する新自由主義者、領土に縛られないアイデンティティをもつ様々な集団、グローバル・ガヴァナンスの担い手としての NGO や国際機関など、前章で触れた多様な主体が領土国家に縛られずに活動する現状を踏まえた議論であると評価できる。

なお、クカサスは国家やネイションという統治の単位に批判的だが、すでに存在し、機能している実体として受け入れる (Ibid [210])。政治的共同体が領土国家でなければならない理由はないが、同様に「それが間もなく消滅すると予想する理由もない」(Ibid [174]) と述べる。

以上を踏まえると、国家の限界を認めつつも国際公共政策の重要な主体として受け入れ、他方で様々な非国家主体に期待を寄せるグローバル・ガヴァナンスの背景認識および問題意識と非常に親和的であることがわかる。

協働への懐疑：グローバルな問題解決への消極姿勢

それでは、クカサスは諸アソシエーションの協働を要する政策について、どのような提言を行うのか。通常、そのような政策は正義の原理によって正当化されることが一般的だと思われる⁴⁾。しかし、クカサスはグローバルな正義に対し、非常に懐疑的な立場をとる。彼は、「グローバルな正義」の追求を、「普遍的な倫理的基準によって統治される国際制度の創出を要請する」ものと見なし (Kukathas [2006:10])、以下のように批判する。相互寛容によって統治される社会では、「生き方の多様性を受け入れるあらゆる試みは、社会的または分配的正義のひとつの基準を擁護することは難しい」ため、正義を追求することは可能でも、望ましくもない (Ibid [4-5])。その第一の理由は、正義の理解は多様であり、かつ議論の余地があることである (Ibid [8-9])。とはいえ、途上国の貧困など、その問題に取り組むべきという強い道徳的要求がある問題問題の存在を彼は否定しない (Ibid [25-26])⁵⁾。第二の理由が、正義の追求を目的とする制度は、力ある国家のエリートによる支配を強化しやすいというものである (Ibid [10])。

かわりに、クカサスは、グローバルな社会における問題解決のアプローチとして、以下の二つを提示する。第一に、コンセンサスにもとづく国際機関やレジームである。「もしそれらが平和を維持するのに役立つなら、さらに、もしグローバルな社会に共通の問題に平和的に取り組む、相互に受け入れ可能な協定を同定するならば、国際機関や国際レジームは有用であろう」(Ibid [5]) と彼は述べる。第二のものは、貧困削減の文脈で言及される、個人、国家および国家の連合による「ユニラテラルな貧困削減への寄与」である (Ibid [26])。

これらは、「われわれの優先すべきことは、どのような正義が求められるか、そしてどのように追求されるだろうかと考えることではなく、グローバルな制度の力、あるいはそれを通じて及ぼされる力をどのように制限するか考えることである」という考えに沿って提案されていると思

われる (Ibid [12])。クカサスの考えでは、「説得的な理由づけよりも力の行使によって自身のそれ〔考え〕を押しつけるようにするとき、われわれは不寛容なのである」(Ibid [14])。つまり、相互寛容という、より優先される価値を脅かさない方法でのみ、われわれはグローバルな正義を追求できることになる。また、私見では、「ユニラテラルな貧困削減」の提案に多く含まれる、移民の受け入れや農業補助金の廃止といった国境開放の提案には、国民国家の弱体化や国家と社会福祉の切り離しという、クカサス自身の目標が反映されているように思われる⁶⁾。

以上から明らかな通り、クカサスはグローバルな公共性に懐疑的である。彼は、既存の国家がコンセンサスに至った場合に限り、共同での国際問題への対処を認める。様々な主体によるユニラテラルな行動は支持されるものの、そこでもグローバルな公共問題への対応というより、より小さいアソシエーションが、個別に正義を実践すること自体が重視されているように思われる。すなわち、国際公共政策に対する彼の提案に反映されているのは、グローバルな公共性を「個別意思が『たまたま重なり合った部分』」とみなすミニナリズムや、ナショナルおよびグローバルな公共政策を「最小にとどめ」ようにするミニナリズムであるというべきだろう。

4. ミラー：ナショナルな責任を通じたグローバルな協働

地球公共財の供給という観点からすると、クカサスの秩序構想は、多様な生のあり方を擁護することにのみ焦点を当てるがゆえに、財の供給に不可欠な諸主体の協働を困難にしているという問題がある。

そこで本章では、デイヴィッド・ミラーの政治理論によって、その点の補完を試みる。まず、ネイションの責任を媒介にしてグローバルな正義を達成する戦略に着目し、非拘束的な正義のもとで諸国家の協働が可能であることを論ずる。続いて、しかしミラーの政治理論の問題意識は、グローバル・ガバナンスの要請に応えるものではないことを指摘し、クカサスの多様性を志向する秩序構想の方がグローバル・ガバナンスの推進にはふさわしいことを確認する。

ミラーについて若干説明すると、彼はリベラル・ナショナリズムの代表的な論者である。グローバルな正義論に対して懐疑的でありつつも、コスモポリタンに同意しうる論者として頻繁に参照される (神島 [2009] ; 上原 [2011] など)。また彼は、「人々が何を考えているか」に目を向けることを促す、「心理的な事実」を強調する理論家であり、その点でクカサスと立場を同じくする⁷⁾ (Miller [1999: 18] ; Kukathas [2002: 117-118])。

協働のための提案：ナショナルな責任を通じたグローバルな正義

ミラーは、「強力な多国籍企業によって突き動かされ、ますます制御不能に陥ることが懸念されるグローバル経済を、効果的に統御する制度を確立すること」を一つの課題と認める (Miller [2007 = 2011: 267-268 = 324])。ただし、この課題へのアプローチは、ミラーが高い価値を認めるナショナルな決定を担保するような構想でなければならない。そのためには、「国民国家間の自

発的な協働を通じてそれらの課題にどの程度対処できるのか」を問う必要があるとされる (Ibid [268 = 324])。ここで取り組まれるのは、「一般の人々が必要な制約を自らに課すよう動機づけるものは何なのか」(Ibid [269 = 325]) という、動機づけの問題である。

ミラーは、ネイションとしての責任をグローバルな正義への媒介にするという構想を展開する。彼の考えでは、グローバルな正義を達成する最善の方法は、「ネイションとしての責任に訴えかけることである」(Ibid [269 = 325-326])。なぜなら、「一般の人々は、グローバルな中央機関によって上から課された規則よりも、国民国家の中で通常の民主的手続きを通じて議論し、票を投じて成立させた法律のほうに、はるかに進んで従う」だろうと考えられるからである (Ibid [269 = 325])。このとき、「ネイションとしての責任という観念は、グローバルな正義への障害というよりも、むしろ触媒」として働くという (Ibid [269 = 326])。

この構想において、国際機関は国民国家を強制的に従わせるものであってはならない。そのため、ミラーは「そうした機関の権威を強制的というよりむしろ規範的なものとして取り扱」おうとする (Ibid [268 = 324])。つまり、グローバルな正義は、強制力をもって何らかの価値観を制度の形で押しつけるのではなく、非拘束的な規範的指針を示すものとして位置づけられることになる。これは、クカサスの、グローバルな正義を国際制度による単一の正義の基準の押しつけをとまなうものと見る考えとは対照的である。クカサスへの批判として、正義の義務は「必ずしも新たな政治権力の創出を必要としない」と述べられているほか (神島 [2007: 89])、現実には、ヒエラルキー的でなく、強制力をとまなわない、「中間レベル」の「協調的で柔軟な」ガヴァナンスの形態が機能していると指摘されてもいる (De Bres [2012: 331])。これらはミラーの構想が有望であることの証左と見なすことができるだろう⁸⁾。

背景認識と問題意識：ナショナルな紐帯の擁護

他方で、ミラーの問題意識は、グローバル・ガヴァナンスの要請とは大いに異なるものである。まず、彼は経済のグローバル化とアイデンティティの多様化という背景状況を認める。しかし、それらはミラーが重視するナショナル리티を脅かすものと捉えられる。ミラーの考えでは、ナショナル리티は人々の自己決定を助け、社会正義の環境を用意し、民主的なシティズンシップのための相互理解と信頼を涵養するのだが、それは現在「内には多文化主義、外には世界経済」によって攻撃されている (Miller [1997 = 2005: 185 = 328-329])。したがって、「文化にとって自滅行為」である文化的多様性の探求や、「文化的財を分配する世界市場」をもたらしてしまう、多文化主義的コスモポリタニズムに対抗するため (Ibid [186-187 = 330-332])、「ナショナル리티の自覚的な擁護」がなされるべきと論じられる (Ibid [183 = 326])。すなわち、ミラーの議論は、国家より小規模で多様な共同体や国境を越える非国家主体の働きを、解決されるべき問題として捉え、既存の国家の統制下に置くことを目指しているように思われる。したがって、問題意識という点において、ミラーはクカサスと異なり、グローバル・ガヴァナンスの要請に必ずしも沿わないといえる。

この点をクカサスとの比較で明確にするため、ミラーの国際公共政策への提言のひとつである、「正義の隔たり」論を検討したい。それは「貧しい国の人々が正義の問題として正当に要求すること（とりわけ彼らの人権の擁護）と、豊かな国の市民が正義の問題としてそうした要求を満たすために捧げなければならない犠牲との間にある隔たり」であり、狭めることはできても当分埋められることはないと思なされる（Miller [2007 = 2011: 274-275 = 331-332]）。『ナショナルな責任とグローバルな正義』において、ミラーは様々なコスモポリタンの主張を行なうが、「正義の隔たり」論はそれにもかかわらず、富める国々が、世界の貧しい人々の救済を拒否する余地を大幅に認めるものである（Inoue [2014: 72]）。

この隔たりは、「責任は分割されているという事実」から生じるため（Miller [2007 = 2011: 276 = 333]）、クカサスもまた、本質的には同じ問題を抱える。この問題へのクカサスの対応策としては、移民の受け入れなどの意思決定を国家よりも小さいアソシエーションに委ねるというものがありうる。例えば、クカサスは、世界政府とウェストファリア・モデルの比較で後者をより望ましいと論じる際、「さらなる分権化は国家からなる世界よりも望ましいかもしれない」と述べる。（Kukathas [2006: 7]）。この点に関連して、著名なコスモポリタンであるトマス・ポグゲは、凝集性のあるローカルな共同体の文化を保全するために国家が移民を規制するべきという議論に対し、その目的は、「移民を受け入れ排除する権威を（引用者補足：国家より下位のローカルな共同体に）分割する」ことでよりよく達せられるだろうと反論している（Pogge [2008 = 2010: 187 = 280]）。そうすることで、理論的には解決に至らなくとも実践的には、現状と比べ、「隔たり」を埋めるためのより多くの機会が開かれると期待できるかもしれない。

本章の議論をまとめると、ミラーの戦略は、「心理的な事実」に根づく共同体の責任が国家間の協働を促すというものであり、これはクカサスの構想を補完する論点である。他方で、問題意識の点では、グローバル・ガバナンス論やクカサスの政治理論が備えていた、多様な主体が参加するグローバルな公共政策という側面が失われていた。総合すると、クカサスの問題意識を引き継ぎつつ、ミラーの「共同体の責任を通じたグローバルな協働」という戦略をとり入れることが、「心理的な事実」を所与としつつ国際公共政策を推進するという課題には適していると考えられる。

残された課題として、以下のようなものが考えられる。クカサスのユニラテラルな行動という提案は、個人やNPOなどの個人の集まり、個別の国家など、主体を限定せずに各々の良心の追求に期待をかけるものであった。それに対して、ミラーが展開した「非拘束的な正義」のもとでの協働は、国際機関における国家の行動を第一に想定している。第一の課題は、後者の枠組みのもとで、多様な主体の規範や知見といった前者の要素は、いかにして反映されうるか、というものである。第二の課題は、既存の「心理的な事実」をグローバルな協働に積極的なものに変容させることは、いかにして可能になるか、というものである。次章では、そうした過程を分析する実証研究を参考にしつつ、ユニラテラルな行動が国際機関での協働に反映される可能性と、非拘束的な正義のもとでの協働がコンセンサスを要する国際協調に発展する可能性について指摘したい。

5. コンストラクティヴィズム：「非拘束的な正義」と規範の変容、収斂

本章では国際政治の分析と事例を手がかりに、前章までで述べた三つのアプローチが架橋可能であることを示す。留意すべき条件は、その方法は、国家などの共同体への「強制」「干渉」「押しつけ」であってはならないということである。本章では、強制をともなわず「心理的な事実」を変容させうる可能性を示唆するものとして、「社会化」を鍵概念に据えるコンストラクティヴィズムの議論に着目する。

政府間政策への多元的な価値観の導入

共同体の責任を媒介にしたグローバルな協働というミラーの構想と、多様なアソシエーションが各々の良心を追求する国際社会というクカサスの構想は、いかにして両立しうるか。本節では、山田高敬が強調する多次元ガヴァナンス・アプローチの分析を参考に、企業や NGO といった非国家主体が、政府間機関の政策を変容させる可能性について指摘する。

まず山田は、政府間主義と呼ばれる国際政治の理論が、グローバル・ガヴァナンスの多様化という現象を十分に説明できないと指摘する。政府間主義による説明の鍵概念は「レジームの形成に伴って発生する『調整コスト』である」という（山田 [2010: 147-148]）。ある国家において経済活動への規制が導入される際、国内の企業が「国外に生産拠点を移すか、あるいは政治的な発言を通して政権を厳しく批判するようになり、政府にとっての政治的なコストを生じさせる（Ibid [148]）。これが調整コストである。諸国家、主に大国が調整コストの負担を嫌って、「実効的かつ統一的な政府間レジームが形成され」ないとき、かわって「私的なアクターが中心となる私的なレジームが形成される」（Ibid [148]）。これが政府間主義者による、グローバル・ガヴァナンスの説明である⁹⁾。

しかし、山田によると、「私的なレジームの出現」以外にも、「パブリック・ガバナンスの部分的なプライベート化やパブリック・ガバナンスにおける市場メカニズムの導入」といった多様な現象が観察される。特に後者は、国家に対しレジームへの参加を義務づけることが多く、ときには厳格な基準を遵守するよう要求する（Ibid [149]）。このとき、調整コストの大きさゆえにレジームへの参加を拒否するという想定は成り立たず、政府間主義はこれらの現象を説明できないことになる。

そこで山田が目にするのが、「社会化」という過程である。「行為主体があるアイデアを内面に刻み、当然だと認識する現象を内面化（internalization）」といい、社会化とはその内面化が他の「行為主体と関係しあう中で実現する現象」である（大矢根、山田 [2011: 81]）。つまり、規範などが社会において「当然のこと」と受け止められるようになる過程を説明するものである。この理論は例えば、ほとんどの国が「核兵器や化学兵器をパワーとして積極的に行使しようとしなない」のはなぜかという問いに、諸国家がそのような兵器の使用を控えるのは当然であると「共通して認識し、その規範を内面化している」ため、という答えを与える（Ibid [81]）。

この「社会化」という理論を備えた、グローバル・ガバナンスの多様化を説明する理論が、多次元ガバナンス・アプローチである。このアプローチは、非国家主体によるコミュニケーション過程を重視し、共有された知識がガバナンスの制度的な基盤をなすと仮定する。そして、国際組織を「社会的現実を権威的に解釈し、討議や説得を通じてその解釈を他のアクターに受容させる」能動的な主体として描く（山田 [150-151]）。そうすることで、「調整コスト」は、「社会規範の社会化」によって可変的なものと捉えられる。その過程は、第一に、NGOなどの主体が加盟国政府を説得することで、諸国家が国際的な経済規制や環境保全を「実行して当然のこと」と思うようになる、というものである。第二に、「政府や国際組織が、負の外部効果を内部化する費用を抑制できるような制度を、その費用を負担することになるステークホルダーと協働して創設する」ことも重要である（Ibid [152]）。このようなプロセスはEUの温暖化対策のための交渉で観察され、他国に先んじて高い削減目標を公表することを可能にしたという（Ibid [152-163]）。

この過程は国際機関での政策決定、つまり前章において導いた、「共同体の責任を媒介としたグローバルな協働」の場において発生する。そこは、クカサスが肯定的に評価する、様々な非政府主体が各々の正義を社会に反映させるべく競合する場にもなりうる。以上のように整理することで、クカサスのユニラテラルな問題解決提案は、単に個別に実施されて終わるものではなく、ある種の規範的指針のもとでの集約的な政策実施にも発展しうるということがわかるだろう。その意味で、クカサスの提案と非拘束的な正義のもとでの協働は連続的なものであるといえる。

国際公共政策を通じた規範の収斂

次に、拘束的な、強制力をもつ政策実施の可能性を探る。クカサスの考えでは、強制力をもつ国際制度のもとでグローバルな正義を追求するためには、「規範の収斂」が必要条件である（Kukathas [2006: 28]）。これまでの議論の主眼は、正義の追求は、必ずしもそのような形態に限られないというものであった。とはいえ、もし、コンセンサスをもって支持された強制力ある国際制度があれば、国際公共政策はいつそう効果的に推進されるかもしれない。そこで本節では、「グローバルな規範の収斂」を促す方法として、どのようなものがありうるか検討したい。

以下では、やはり「社会化」のプロセスに着目する小川裕子の国際援助政策の研究に着目し、その政策領域において、国際規範の対立と収斂がいかに起こったか述べることにしたい。それを通じて、非拘束的な正義のもとで始まる国家間の協働が規範の収斂にも寄与し、やがては強制的な国際制度のもとでの公共政策をも実現しうることが示されるだろう。

国際規範とは、「所与のアイデンティティをもつアクターのための適切な行動基準」と定義される（小川 [2011: 11]）。あるアイデアが国際規範としての地位を確立する過程は、それが「当り前さ」を獲得する過程である。これは、国家が「社会化」される過程でもある（Ibid [11]）。

国際規範の確立は、三段階の規範のライフ・サイクルによって説明される。小川はフィネモアとシッキンクの理論（Finnemore and Sikkink [1998]）に依拠し、以下のように説明する。第一

段階では、「規範起業家」がふさわしい行動基準を掲げ、規範目的の達成に不可欠な国際的な諸国（規範主導国）に、その遵守を説得する。第二段階では、規範主導国が、他の諸国に規範追従国となるよう圧力をかけ、各国を「社会化」する。そうして、各国は次々に国際規範を遵守するようになる。第三段階では、国際規範の内面化が起こる。国際規範は「当たり前」を獲得し、規範に関する政治的論争はなくなる。この内面化の段階では、大部分の諸国が国際規範に無意識に従うようになり、国際規範の順守が慣行化する。このとき、国家内部では、多くの場合、国際規範を遵守することをルーチン化する法律や行政作業手続きが確立している（小川 [2011: 40-41]）。

小川によれば、第二次世界大戦後の国際援助体制の発展は、二種類の規範起業家の対抗関係に大きな影響を受けた。一方が経済成長を唱える世界銀行、他方が貧困削減を目指す国際連合である。これら両機関は、「国際経済格差是正や貧困削減のための国際協力促進」という「目的規範」を早期に共有したが、そのためにどのようなアプローチをとるかに関わる「アプローチ規範」では長期にわたり立場を異にしていた（Ibid [50]）¹⁰⁾。

世界銀行は、「世銀は対外民間投資促進を目的とし、経済成長を優先する国際協力の原則を活動指針とする」主体であった。対して、国連は「国際開発協力活動に乗り出すにあたり、アメリカに財政支援を要請するも却下された」ため、「小規模な技術援助に特化せざるを得なくなり、貧困削減を優先する国際協力の原則を活動指針とするようになった」（Ibid [13]）。その結果、両者は「国際開発協力の推進に不可欠な経済成長と貧困削減のどちらか一方に特化する形で活動を展開するようになり、両者の活動方針や提唱するアイデアは対極的なものとして捉えられるようになった」という（Ibid [13]）。

しかし、本来、成長と貧困削減は国際開発協力のために補完的な役割を果たすものなので、両者の提言は失敗を繰り返し、「国際社会における集合的期待は、振り子のように、一方のアプローチから他方のアプローチ規範へと一気に移行」といった動き方をするようになった。移行後の「新たなアプローチ規範のみに依拠する開発援助もまた失敗する」ため、「再び国際社会における集合的期待はまた以前のアプローチ規範へと移っていく」。これを繰り返すことで、「対極的に位置づけられた成長規範と貧困規範は、循環的に優越することになった」という（Ibid [14]）。

具体的には、1950年代から60年代前半にかけて資本投下を特色とする成長規範が支持を集め、それが実を結ばないことが広く認められると、60年代後半から70年代半ばにかけてベーシック・ヒューマン・ニーズの充足を求める貧困規範が出現した。1970年代後半には、規制緩和や民営化を訴える新古典派理論が優勢になり構造調整を求める成長規範が採用され、80年代後半以降は貧困削減を手段ではなく目標に据える貧困規範が優位に立った。ここに至り、従来の成長規範と貧困規範は、「相互補完的なアプローチ」と見なされるようになった（Ibid [54-58]）。

小川はこの流れを、各アプローチ規範は生成と衰退を繰り返したものの、「総体としての国際開発規範」という観点から見れば、国際開発協力の促進という基本的な方向性を変えることなく、「よりよい方法や具体的な行動原則をめぐって改良が重ねられ、段階的に発展し続ける過程」で

あったと評価している (Ibid [58-59])。

さて、以上の経緯は国際開発政策が失敗しながらも進歩してゆく過程であるとともに、別々の規範がより幅広い合意を得られるよう収斂していく過程でもあった。ある規範的指針のもとでのグローバルな協働は、強固な国際制度の必要条件とクカサスが見なす、「規範の収斂」を促す契機でもあった。したがって、非拘束的な正義の指針にもとづき開始される国際公共政策は、規範の収斂を通じ、やがてはより強力で推進される可能性を秘めるものでもあるとの合意が得られた。

6. 結 論

本稿は、『『心理的な事実』にもとづく政治理論をいったん受け入れたとき、地球公共財の供給はいかにして構想、実施することができるか』という問題について検討してきた。グローバル・ガヴァナンスの背景と特徴を踏まえ、クカサスとミラーという二人の理論家の議論を検討した結果、以下の二条件を導くに至った。第一に、経済のグローバル化とアイデンティティの多様化に呼応するかたちで、「心理的な事実」が根づくことされる共同体を、新たに活発化した様々な共同体に見出すことである。第二に、さまざまな共同体が育んだ規範や知見を、「共同体の責任」を媒介に、「非拘束的な正義」の指針のもとで取りまとめる枠組みを備えることである。前者はクカサスの、後者はミラーの政治理論にそれぞれ見出された観点である。さらに国家や共同体の「社会化」の過程に注目することで、「非拘束的な正義」のもとでの協働は、クカサスが容認する多様な主体によるユニラテラルな正義の追求によってもたらされうること、さらには、コンセンサスにもとづく強制力ある国際制度の創出を導きうるということがわかった。すなわち、「心理的な事実」を土台とする国際公共政策への三つのアプローチは連続的である。それは例えば、温暖化対策のためにEU諸国に高い規制水準を設けさせたり、国際開発協力を推進する国際規範を収斂させるといった実践を通して影響力を発揮してきたものである。したがって、本稿で示されたアプローチは、多様性を備えた国際社会のもとで共通の問題解決を目指す上で有益なものであり続けるだろう。

註

- 1) 「伝統的に国家の外側にあると思われていた国際公共財の提供が、国内公共政策や内政の課題と密接に関係するようになり、逆に、国家の管轄内にある内政分野であると見なされてきた治安、金融の安定、保険、市場の効率、人権保障、経済的公正の確保などは、すでに1国家の政府、行政のみでは供給しきれない公共財となり、1国の行政能力を大きく超えてしまっている」(福田 [2012])。
- 2) アソシエーションは個人やより小さなアソシエーションからなる集団だが、単なる人の寄せ集めとは区別される。それは成員によって認められた権威によって統治されるものである (Kukathas [2002: 91-92])。例えば、オーケストラはアソシエーションと認められるが、音楽家が集まっただけ

ではそれとは認められない (Ibid [91])。また、カリフォルニアの社会はアソシエーションではないが、カリフォルニア州であれば権威による統治が行われる単位なので、アソシエーションと見なされる (Ibid [92])。

- 3) クカサスはこの良心という言葉を通常よりも広く、道徳感覚と同じものとして捉えている (古賀 [2004: 21])。
- 4) この考えは、「どんな善の構想をもつ人も等しく従わなければならない正 = 正義という共通基準を設定することで、価値多元社会にひとつの秩序を形成しようとする」理解にもとづく (伊藤 [2002: 136])。
- 5) しかし、正義が多様であることを主張するクカサスが、どのような理由で「世界の貧困者を救うための道徳的要請は強い」と述べるかは不明である。別の論文では、移民の受け入れや世界の貧困削減を支持する根拠として、「人道」という理由を挙げてはいる (Kukathas [2002]; [2005])。また明言されていないが、貧困削減という目標については正義の理解は収斂しているが、どの国家にどれほどの負担が分配されるべきかというアプローチの問題をめぐって、正義の理解どうしが衝突するものと思われる。この点に関しては、後ほどまた立ち返ることになる。
- 6) 移民の受け入れや自由貿易協定の締結がそのための方策として支持されている論考として (Kukathas [2002]; [2005])。関連して、嶋津格もまた、クカサスの議論の中には、「国境やナショナリズムは、いずれ重要性を失っていくものと考えられていることを示唆する箇所もある」ことを指摘している (嶋津 [2011: 20])。
- 7) ミラーとクカサスの論争では、良心の共有などといった「心理的な事実」が認められる単位や統治がおこなわれるべき領域は、国民国家とより小さなアソシエーションのどちらか、という点が焦点になる (Kukathas [2002]; Miller [2002a])。
- 8) ちなみに、クカサスは、国際制度による貧困削減には役に立たないという想定をおくことで (Kukathas [2006: 27])、「地球公共悪の放置とエリート支配の強化ではどちらが望ましくないか、あるいは両者のバランスをいかに取るべきか」という議論を避けている。ラングロイスが指摘するように、この想定は自明ではない (Langlois [2010: 147-150])。本稿の議論は、ラングロイスとは異なり、「非拘束的なグローバルな正義」という構想によってエリート支配の強制性を抑え、クカサスの懸念を解消するものでもある。
- 9) ここで参照されている研究は ([Drezner: 2007])。
- 10) クカサスの政治理論においても、世界の貧困削減という論点に関して、それが削減されるべきという目的に関しては生き方、正義の多様性を前にしても受け入れられるが、いかなる手段をとるべきかに関して立場はわかれうるとされていたことに留意したい。

参考文献

- 伊藤恭彦 (2002) 『多元的世界の政治哲学』有斐閣。
—— (2007) 「デイヴィッド・ミラーのグローバルな正義への懐疑論 — グローバルな正義の課題設定のために —」『静岡大学法政研究』第 11 巻。
上原賢司 (2011) 「グローバル・ジャスティス論」小田川大典、五野井郁夫、高橋良輔編『国際政治哲学』ナカニシヤ出版。
大森佐和 (2012) 「国際公共政策の世界」西尾隆編『現代行政学』放送大学教育振興会。
大矢根聡、山田高敬編 (2011) 『グローバル社会の国際関係論新版』有斐閣。
小川裕子 (2011) 『国際開発協力の政治過程』東信堂。

- 押村高 (2010) 「グローバル公共性の構造転換」山脇直司、押村高編『アクセス公共学』日本経済評論社。
- (2011) 「どうなる、国家とナショナリズム」押村高、中山俊宏編『世界政治を読み解く』ミネルヴァ書房。
- 神島裕子 (2007) 「国境を越える「正義の義務」はあるのか」『思想』第993号 岩波書店。
- 岸見太一 (2014) 「政治理論は個別的事実をどのように踏まえるべきか」『政治思想研究』第14号 風行社。
- 金自成 (2005) 「政策の帰結・前提としての秩序」足立幸男編『政策学的思考とは何か 公共政策学原論の試み』勁草書房。
- 古賀勝次郎 (2004) 「チャンドラン・クカサス『自由主義群島——多様性の政治哲学』」『早稲田社会科学総合研究』。
- 嶋津格 (2011) 「自由主義は反自由主義を包摂できるか——アヤーン vs チャンドラン——」ヨンバルド、ホセ編『法の理論 30』成文堂。
- 進藤榮一 (2003) 『公共政策への招待』日本経済評論社。
- (2010) 『国際公共政策』日本経済評論社。
- 福田耕治 (2011) 『国際行政学 新版』有斐閣。
- 山田高敬 (2010) 「越境する問題群とグローバル・ガバナンスの多様化」押村高編『越える——境界なき政治の予兆 (政治の発見 8)』風行社。
- De Bres, Helena, (2012), “The Many, Not the Few: Pluralism About Global Distributive Justice”, *The Journal Of Political Philosophy*, Vol. 20 No. 3.
- Drezner, Daniel W., (2007), *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press.
- Finnemore, Martha, and Sikkink, Kathryn, (1998), “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52 No. 4.
- Inoue, Tatsuo, (2014), “Miller’s Two Souls: What Does Their Their “Cohabitation” End In?”, Sakurai, Tetsu, and Usami, Makoto, *Human Rights and Global Justice: The 10th Kobe Lectures, July 2011*, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH.
- Kukathas, Chandran, (2002), “Social Justice and the Nation-State”, Bell, Daniel A., and De-Shalit, Avner, *Forms of Justice: Critical Perspective on David Miller’s Political Philosophy*, Rowman & Littlefield.
- , (2003), *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford University Press.
- , (2005), “The Case For Open Immigration”, Cohen, Andrew I., and Wellman, Christopher Heath, *Contemporary Debate in Applied Ethics*, Wiley-Blackwell.
- , (2006), “The Mirage of Global Justice”, *Social Philosophy & Policy Foundation*, Vol. 23 Issue 01.
- Langlois, Anthony J., (2010), “Is Global Justice a Mirage?”, *European Journal of International Relations*, Vol. 70 No. 1.
- Miller, David, (1997), *On Nationality*, Oxford University Press (富沢克、長谷川一年、施光恒、竹島博之訳『ナショナリティについて』風行社)。
- , (1999), *Principles of Social Justice*, Harvard University Press.
- , (2002a), “A Response”, Bell, Daniel A., and De-Shalit, Avner, *Forms of Justice: Critical Perspective on David Miller’s Political Philosophy*, Rowman & Littlefield.
- , (2002b), “Two Ways to Think About Justice”, *Politics Philosophy and Economics*, Vol. 1 No. 1.
- , (2007), *National Responsibilities and Global Justice*, Oxford University Press (富沢克、伊藤恭彦、長谷川一年、施光恒、竹島博之訳『国際正義とは何か』風行社)。

Pogge, Thomas, (2008), *World Poverty and Human Right: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms, Second Edition*, Polity Press (立岩真也監訳『なぜ遠くの貧しい人への義務があるのか』生活書院).

※邦訳は適宜参照したが、用語の統一などのために訳語を変更した箇所がある。

