

グローバル・ガバナンスの「民主化」は可能か？

杉浦 功一

はじめに

近年、グローバル・ガバナンス^①の制度化が進み、行使される権力が大きくなるにつれて、アカウンタビリティや民主的正当性（democratic legitimacy）が問われるようになりつつある。他方で、中国など新興国の台頭により、西側先進諸国を中心とした従来のグローバル・ガバナンスのあり方は変化を迫られている。地球温暖化や国際金融の不安定、感染症の蔓延などが生じるなか、グローバル・ガバナンス強化の必要性が変わらず叫ばれるが、同時に、変化を続ける国際社会全体の意思を反映したあり方、言い換えると「民主的」なグローバル・ガバナンスが求められている。

しかし、グローバル・ガバナンスの「主権者」とは誰か、その「民主的」な制度とはどのような形態かなど、グローバル・ガバナンスの「民主化」が意味するものについて、国家におけるデモクラシー^②に比べて、国際的に合意された要素は少ない。結果として、グローバル・ガバナンスの「民主化」のある構想が、他の構想から見ると「非民主的」となる場合も生じる。例えば、中国を含めた発展途上国の多くは、非同盟運動などを通じて、欧州連合（EU）のように超国家的議会の設立を通じた「民主化」ではなく、国家主権の平等と内政不干渉に基づく伝統的な国際システムを「民主的」と主張してきた。他方、その国家主権の擁護は、国際的な意思決定の場への市民社会組織の参加拡大を求める国際NGOの主張と対立する。このようなグローバル・ガバナンスの「民主化」の構想間の対立は、中国の台頭や非国家アクターの活躍（あるいは暗躍）などで生じつつあるグローバルな権力構造の変動によってむしろ強まっている。

加えて、2010年以降のユーロ危機において債務問題をめぐりギリシャ国民が国政選挙で示した意志とEU全体の政治的決定との間にかい離が生じたり、逆に2016年6月のイギリスの国民投票でのEU離脱決定がEUガバナンスを不安定にしたりしたように、超国家レベルのデモクラシーが、国家におけるデモクラシーの実践と対立する事態も起きうる。このように、グローバル・ガバナンスの「民主化」の問題は、単なる制度上の工夫の問題を超えて、国家レベルでのデモクラシーの実践とも関連しながら、近年論争が盛んな世界秩序^③の変動とも絡むものである（Ikenberry 2014; カプチャン 2016; キッシンジャー 2016）。むしろ、デモクラシーや民主化という観点から考えることは、世界秩序の変動に関する考察に新たな知見を与えるかもしれない。そこで、本稿では、グローバル・ガバナンスの「民主化」について、グローバルな権力構造と価値観の変動や国家レベルの民主化の問題と結びつけながら、その「民主化」の構想と論点の整理を行い、対立軸を含めて現状を検証する。

本稿では、まず、グローバル・ガバナンスと国家を超えるデモクラシーの議論を踏まえて、グローバル・ガバナンスの「民主化」として目指される目標を整理する。また、望ましい世界秩序によって、グローバル・ガバナンスの「民主化」の目標は変わり、グローバル・ガバナンスの「民主化」の実現のシナリオも変化する。そこには、国家レベルのデモクラシーや民主化との関係も含まれる。そこで、本稿では、世界秩序をいくつかのモデルにまとめたうえで、特に、冷戦終結以後の自由主義的な世界秩序の変容に注目しながら、追求されるグローバル・ガバナンスの「民主化」がどのような方向へ向かっているのか、生じている対立を含めて検証する。最後に、改めて「グローバル・ガバナンスの民主化は可能か」という問いに対する答えをまとめた。

1. グローバル・ガバナンスの「民主化」の議論の展開

(1) グローバル・ガバナンスの議論と国家を超えたレベルに適用されるデモクラシー

グローバル・ガバナンスの概念は、1990年代以降広がり、2000年代に入る頃には、その制度化と実践を踏まえて、議論が多様化していく。1999年のシアトルでの世界貿易機関(WTO)の閣僚会議の場における反対デモに見られるように、その民主的正当性やアカウンタビリティを問う議論が次第に増えるようになる(Held and Koenig-Archibugi 2005)。ブッシュ Jr.政権による単独行動主義によりグローバル・ガバナンスを支える多国間主義(マルチラテラリズム)が動揺したことも、グローバル・ガバナンスの多面的な観点からの再考を促した。2010年代に入ると、今度は新興国の台頭がグローバル・ガバナンスに与える影響が盛んに議論されるようになる(国際問題研究所編 2012)。

現在では、グローバル・ガバナンスの概念自体は定着し、個別の分野に焦点を合わせた実践的で多面的な研究が進められている。しかし、グローバル・ガバナンスの民主的正当性や「民主化」に関する議論は、地球環境や国際金融など個別の政策課題に比べて、周縁的であり続けている(Wouters et.al. 2015)。その大きな理由は、国家を超える場に適用されるデモクラシーや民主化のあり方について合意が不在であるためである。そもそも、近代におけるデモクラシーの概念自体が国民国家を前提として発達した(Held 1995)。そのため、主権者は誰か、どう代表を選ぶのか、どのような民主的制度がありうるのかなど、国家と大きく異なる環境へデモクラシーの概念を適用する際に多くの難問に直面することになる(杉浦 2014)。

それでも、グローバル・ガバナンスを含む国家を超えたレベルに適用されるデモクラシーをめぐる議論自体は、ここ20年繰り広げられてきた。まず、冷戦終結以後、国家の民主化の「第三の波」によりデモクラシーが国際的な規範となると、1996年に公表された当時のブトロス=ガリ(Boutros Boutros-Ghali)国連事務総長による報告書『民主化への課題』に代表されるように、国家だけでなく、国際機構を含む国際レベルでもデモクラシーの概

念が適用されるべきであるとする規範的志向が強くなっていく。95年に刊行されたグローバル・ガバナンス委員会の報告書でもその点が強く意識されたが、グローバル・ガバナンスの発展自体が世界の人民にとって自ずから「民主的」で好ましいはずという楽観的な想定がそこにはあった（グローバル・ガバナンス委員会 1995）。この時期のグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標としては、同委員会の報告書にもあるように、地球市民による直接選挙で選ばれる議員から成る「第二院」の国連への設置など超国家的な議会構想も提案されたが、それ以上に期待を集めたのが、NGO など地球市民社会を代表するアクターの参加拡大であった（馬橋 1999）。

国家を超えたレベルのデモクラシーの議論を活発化させるもうひとつのきっかけは、EUにおける「デモクラシーの赤字」をめぐる議論であった。EUでは、1990年代になりマーストリヒト条約の締結で欧州統合がいつそう進む一方で、加盟国議会のEUへのコントロールが失われていくにもかかわらず欧州議会の権限が十分には強化されない状況が、EUの民主的正当性の問題として広く認識されるようになった。欧州議会やEUオンブズマンの権限強化、結果を重視する「アウトプットの正当性」の重視、加盟国議会の関与の拡大など、EUレベルでのデモクラシーのあり方が盛んに議論されるようになる（Scharpf 1999）。

また、1990年代には、政治理論の研究者を中心に、デモクラシーの原理的な考察を踏まえて、国家を超えるデモクラシーのあり方が提案されるようになった。90年代半ばになると、ヘルドラによって、EUにおける多層的な民主的ガバナンスを範にとって、コスモポリタン・デモクラシーの構想が提示された（Archibugi and Held 1995; Held 1995）。2000年代には、先進国内での新しいデモクラシーの探求の中で生まれた「熟議民主主義」の制度を国際レベルへ適用しようとする研究もなされるようになる（Dryzek 2006）。さらに、EUにおける実践を踏まえて、多様な自律的アクターが公共の目的のために水平的に参加する民主的なガバナンス・ネットワークの議論が、ドイツの研究者を中心になされるようになった（Sørensen and Torfing 2007）。他方、デモクラシー論の泰斗であるダールが規模の問題を指摘したように、国家を超えたレベルへのデモクラシーの応用に対する懐疑的な見方も根強い（Dahl 1999）。また、国家を超えたレベルのデモクラシーの提案は、先進民主主義国の集まりであるEUでの実践をモデルにしていることが多く、権威主義国家を含む他の地域やグローバルなレベルへの適用可能性に疑念が呈されることもある（杉浦 2014）。

② 多様なグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標

現在では、グローバル・ガバナンスも対象となる国家を超えたレベルでのデモクラシーについて、多様な提案がなされている。それらの提案は、大きく2つの方法によって導きだされてきた。まず、「国家類推」がある（Suganami 1989）。国家類推では、国家で実践されてきたデモクラシーの概念や制度を、国家を超えたレベルに適用することで、その「民

主化」を試みる。しかし、先のダールの議論にあるように、国内と国際レベルの環境が大きく異なる中で、国内類推が適切かどうか賛否が分かれる。もう一つは、平等、参加、アカウンタビリティ、法の支配、透明性、自律性、当事者原則など、デモクラシーの概念をいくつかの主要な原理や要素に分解し、そこから改めて国際レベルの環境に適合するよう制度を考案する方法である (Dingwerth 2007; Held 1995)。しかし、欧米諸国で実践される自由民主主義体制の中身が実際には多様であるように、デモクラシーの原則や要素の具体的な中身や要素間の実現の優先順位について、必ずしも合意があるわけではない。

グローバル・ガバナンスの「民主化」とは、それらの思考方法によって考案された民主的制度を、国際機構や国際的な意思決定の場へ適用することとなる。ただし、注意すべき点は、そもそもグローバル・ガバナンスの概念自体、冷戦後の自由主義的な世界秩序を背景に生まれてきたため (納屋 2012)、その「民主化」というと、NGO の参加拡大のような多元主義的な方向を想定する傾向があることである。しかし実際には、必ずしも「民主的」といった言葉が使われなくとも、より多様な「民主化」の目標が主張されてきた。それらのグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標のうち主なものを、参加の主体、対象、方法、問題点や課題、後述の望ましい世界秩序との関係でまとめると、次ページの表1のようになる (杉浦 2004: 173-193)。

第一の「国際 (国家間) 民主主義」は、国連憲章などで規定される主権国家の平等や内政不干渉といった国際規範に合致するものであり、国際的な意思決定の「民主化」の目標としては、国際法及び実際の外交の場面で長らく追求されてきた。特に植民地からの独立国が急増した 1960 年代以降、発展途上国を中心とした非同盟運動や G77 などから、主権国家の平等を求める声は断続的に発せられている。

国際民主主義では、国際機構など国際レベルの意思決定に参加する主体は、主権国家及びその代表に限られ、参加の方法も主権国家間の平等に基づかなければならない。ただし、アドホックな国際会議のように、国際的な意思決定の場へ参加する国家をどう限定するか難しい場合もある。また、各国の政府代表は各国の主権を代表していると想定され、国内レベルで実際にどう選出されるかは問われない。

この「国際 (国家間) 民主主義」は、国際機構を中心に導入されている。多くの国際機構の最高意思決定機関は加盟国のみによって構成される「総会」である。そこでは、多くの場合、表決制度として一国一票制が導入されている。さらに、国家間の平等を求めて、拒否権や加重投票のような特別待遇の廃止・改変が主張されてきた。国連においても、安保理の「民主化」として拒否権の廃止がたびたび主張されてきた (杉浦 2004: 203-204)。ただし、国際民主主義で重視される国家間の参加の平等に関しては、一国一票制のように形式的平等を主張する議論と、出資額に応じた票数を与える世界銀行や国際通貨基金 (IMF) の加重表決制度のように、活動への貢献度や組織の実効性の確保の必要に応じて、機能的平等ないし相対的平等を求めるものが存在する。

表1 グローバル・ガバナンスの「民主化」の目標

	国際（国家間） 民主主義	超国家的議会制 民主主義	トランスナショナルな直接民主主義	アウトプット指向のデモクラシー	トランスナショナルな熟議民主主義
参加の主体	国家の代表	地球市民に直接選ばれた代議員	特に NGO	加盟国の代表が中心。NGO も	ステークホルダー
参加の主たる対象	国家代表が集まる総会など意思決定の場	超国家議会	様々なレベルの意思決定機関	執行を担う事務局を中心に各機関	様々なレベルの意思決定の場
参加の方法	意思決定への直接参加	選挙による代議員の選出	意思決定への直接参加	会計監査、アカウンタビリティの追及	情報公開、討議フォーラム、討議型世論調査
指摘される問題や課題	国内のデモクラシーを問わない矛盾、平等のあり方、国家以外のアクターの役割の増大	実現可能性が低い、選挙に関わる制度的問題、有権者のアイデンティティの形成	参加の制度化、NGO 間の不平等、NGO 自体の民主性、加盟国や国際機構官僚との関係	政治的平等の内容、アカウンタビリティの対象の特定、追及主体の問題	評価の方法、先進国地域以外での適用可能性
特に関連する世界秩序のモデル	ウェストファリア・モデル、自由民主主義諸国共同体モデル	世界連邦モデル、コスモポリタン・モデル	コスモポリタン・モデル、ラディカル・モデル	ウェストファリア・モデル、自由民主主義諸国共同体モデル	コスモポリタン・モデル、ラディカル・モデル

出所：杉浦 2004、177 頁の表 7-1 に追加・修正

第二に、国家類推より導かれた制度として「超国家的議会制民主主義」がある。それは、国内で実践されてきた議会制（代表制）民主主義の制度を国際レベルへ応用するものである。国際機構の場合、加盟国からなる総会に置き換えるか、あるいは並立する形で、人々による直接選挙で議員が選ばれる「超国家議会」の設立を求める。超国家的な議会の近似の例として、EU の欧州議会がある。国連でも、世界全体を代表する「人民総会」あるいは「第二院」の設立が、前述のグローバル・ガバナンス委員会の報告書を含めてたびたび提案されてきた。ただし、欧州議会選挙が欧州全体の代表を選ぶというよりは各国のその時の政権への信任投票となりがちであるように、規模が拡大するにつれて有権者のアイデンティティの同質性が薄らぎ代表性の確保が難しくなるといった問題が指摘されている（Dahl 1999）。

第三に、「トランスナショナルな直接民主主義」は、直接民主主義あるいは参加型民主主義の思想を国家を超えるレベルでも実現しようとする考え方であり、1990 年代以降、広く

支持を集めるようになった。90年代の国連会議へのNGOの参加拡大や、「地球市民社会」への期待の高まり、99年のシアトルにおけるWTOの閣僚会議でのデモとその後のグローバル・ジャスティス運動など、国境を超えた社会運動やNGOの活動の世界的な広がりを背景としている。トランスナショナルな直接民主主義は、人々自身や人々の意志を代表する市民社会組織が、国際レベルの意思決定へ直接参加することを求める。特に、通常のプロセスではその声が意思決定に反映されないような、社会的弱者やマイノリティの参加を促す。

実際、冷戦終結以降、NGOなど市民社会組織が国際会議や国際機構などの意思決定の場に直接参加することが、先述のようにグローバル・ガバナンスの「民主化」として注目されるようになった。国境に関係なくデモス（人民）を争点ごとの「ステークホルダー共同体（SHC）」へと分割し、決定の影響を受ける人々の参加を求めるマクドナルドによるステークホルダー・デモクラシー論もその一つである。そこでは、SHCに責任を負う複数のNGOが脱領域的な代表性を確保して参加することが期待される（Macdonald 2012）。しかし、NGO自体の代表性や民主性、アカウンタビリティの問題や、国際的な意思決定における加盟国政府との関係をどうするのかといった課題が指摘されている（Bendell 2006）。

第四に、「アウトプット指向（output-oriented）のデモクラシー」は、主権者が望む問題の解決や利益を、国際機構含む国際制度が実現するという「結果」の側面を重視し、結果や行動に対するアカウンタビリティを迫るものである。そこでは、国際的な問題を解決する国際制度の実効性と効率性が重視され、国際官僚によるテクノクラティックな運営が基本的に望ましいとされる。国際機構の場合、実効性と効率性の追求を、国際機構の「主権者」である加盟国及びその国民の要求を満たしているかどうかという視点から読み替えるのが、このモデルの基本的な考え方である。意思決定への人民の参加が民主的な政治システムの「インプット」の側面なら、人民の意志を満たす結果の追求を「アウトプット」の側面と捉えて、後者によるグローバル・ガバナンスの民主的正当化を重視する。この考え方は先述のEUの「デモクラシーの赤字」をめぐる議論から来ている。シャルプは、加盟国議会によるEU機関の活動のコントロールが難しくなり、欧州議会も未発達な現状では、インプットの側面からのみでEUの民主的正当性を考えるのではなく、問題解決というアウトプットの側面から考えるべきであると主張する（Scharpf 1999: 2）。

グローバル・ガバナンスの民主的正当性をアウトプットの側面から評価する場合、政策の実施過程や結果といったグローバル・ガバナンスの行政的側面に特に注目することとなる。しかし、単に国際機構の官僚組織の能力を高めるだけでは、「民主化」としては不十分である。政策の決定から実施までの過程を説明し、結果について具体的に責任を問うアカウンタビリティのメカニズムが存在しなければならない。国際機構における具体的な制度としては、情報の公開や行政監査などが考えられる（蓮生 2012）。問題は、例えば国際機構の職員がその活動の責任を負うべき対象が、加盟国に対してなのか、影響を受ける人々

なのか、常にジレンマが生じている点である。

最後に、国家を超えたレベルにおけるデモクラシーの試みとしては比較的新しいものとして、「トランスナショナルな熟議民主主義」の議論がある。熟議民主主義は、ハーバマスらの議論を発展させたもので、ドライゼックなどの論者によって理論的モデルが構築されてきた (Dryzek 2006)。ドライゼックは、その熟議民主主義のトランスナショナルなレベルへの応用を、「討議的な民主化 (discursive democratization)」と名付けている。それは、トランスナショナルな公共圏において討議的な民主的制度を求めるものである。ドライゼックのいう公共圏は、社会運動やメディアによるコミュニケーションを抱合し、非公式でコミュニケーション的な領域である。トランスナショナルな空間への熟議民主主義の応用の例としては、2009年に立ち上げられ、EUで合法的に居住する第三国市民の統合政策を市民社会組織が話し合う欧州差別撤廃フォーラム (European Integration Forum, EIF) や、協議型プロジェクトである「欧州市民協議」、討論型世論調査型プロジェクトである「明日のヨーロッパ」などがある。

このトランスナショナルな熟議民主主義の課題としては、これまでの議論や実践の例が言論の自由などが確保されかつコミュニケーションのインフラが整った先進民主主義国に偏っており、発展途上国においてはたして同様の実践がどの程度可能であるかといった点が挙げられる。

以上のグローバル・ガバナンスの「民主化」の諸目標は、相対立することもあれば、並立可能な場合もある。例えば、国際民主主義の確立は、NGOなど非国家アクターによるトランスナショナルな直接民主主義と相いれないが、アウトプット指向のデモクラシーとは、国家に対して利益を提供し、アカウンタビリティが果たされている限り矛盾しない。

2. 世界秩序の変動とグローバル・ガバナンスの「民主化」の行方

(1) 世界秩序の諸モデルとグローバル・ガバナンスの「民主化」

前節では、現時点で追求されているグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標を整理した。次の問いは、それらのうち、どれが、どの程度グローバル・ガバナンスで実現しているかである。しかし、どの目標が「民主的」とみなされるかは、つまるところ、どのような世界秩序が望ましいとするかによって異なってくる。最初に述べたように、最近、世界秩序 (あるいは地域秩序) を問う議論が、再び盛んになりつつある⁽⁴⁾。特に、一定の国際協調と開かれた国際経済、国内における自由民主主義体制の実践を柱とする自由主義的 (リベラル) な世界秩序の変化をめぐる議論が盛んである。自由主義的な世界秩序は、アメリカが中心となって第二次世界大戦後に構築が目指されたものであり、必ずしも世界的に実現したわけではないものの、冷戦期には西側先進諸国を中心に発達し、冷戦後には世界全体に拡大して一定程度機能してきた (Ikenberry 2011)。

世界秩序の変動をめぐる議論では、安全保障と経済の分野が特に焦点となっているが、デモクラシーの位置づけや内容も重要な争点となってきた。例えば、今後の世界秩序を占ううえで最も注目される米中関係では、政治体制の違いが、国際的なリーダーシップや同盟関係、対外政策の正当性に少なからず影響を及ぼしている。実際、自由主義的な世界秩序を始め、様々なアクターによって提示される世界秩序構想には、国際社会が各国の民主化に関与すべきかどうかも含めて、国家レベルのデモクラシーのあり方が必ず含まれる。そして同時に、上に見たような国家を超えたレベルにおける「民主化」の目標も織り込まれる（表1参照）。

ここでは、世界秩序の構想間の対立を明確にするために、デモクラシーのあり方を軸に、最近主張される世界秩序構想のうち主たるものを類型化すると、表2のようになる⁶⁾。それぞれに、国家の民主化への国際的な関与のあり方とともに、グローバル・ガバナンスなど国家を超えたレベルの「民主化」の目標が異なる。何が「非民主的」状態かも異なり、特定の民主的制度の構築へ向けた「民主化」のシナリオも変わってくる。ただし、ここで示したモデルは、すべての世界秩序の構想を網羅するものではない。例えば、近年の中国の動きから「中華（華夷）秩序」の復活を指摘する声がある（カプチャン 2016）。最近で

表2 デモクラシー・民主化のあり方を軸にした世界秩序のモデル

	ウェストファリア・モデル	世界連邦モデル	自由民主主義諸国共同体モデル	コスモポリタン・モデル	ラディカル・モデル
主な特徴	国家の平等と内政不干渉の原則の重視	超国家的な政府と議会の存在	自由民主主義国家による平等な国家連合	多層的な民主的政治構造	人民の直接参加の重視と反グローバル化指向
国家の民主化への国際的関与に関して	基本的に不干渉。求められる場合のみ支援	(超国家機関によって強制的に民主化)	政府・国際機関によって強制措置も含めて積極的に促進	政府・国際機関と市民社会によって積極的に促進	市民社会の連帯によって積極的に促進
(グローバル・ガバナンス含む) 国家を超えたレベルの民主化の目標	国際民主主義、アウトプット指向のデモクラシー	超国家的議会議会制民主主義	国際民主主義、アウトプット指向のデモクラシー	すべての目標の組み合わせ	直接民主主義
主な支持勢力	中国、ロシア、インドなど新興国や途上国	少数の理想主義者	アメリカ、日本など OECD 諸国	EU の統合推進勢力	トランスナショナルな社会運動

出所：杉浦 2004、40 頁の表 2-1 をもとに筆者作成

は、「カリフ制」などムスリムの価値観に基づく世界秩序を求めるグローバルなネットワークも活動が活発である（中田 2016）。また、あくまでも概念的なものであり、実際の秩序は世界規模でなかったり、そもそも不完全だったり、矛盾が見られたりする。

まず、伝統的な主権国家システムに基づく「ウェストファリア・モデル」、あるいはヘルドの言う「国連憲章モデル」では、国際レベルで先述の国際民主主義を実践するとともに、国家レベルの政治体制については内政不干渉の原則の堅持を求める（Held 1995）。現在でも、上海協力機構や G77 の場を通じて、中国やロシアを含めた多くの途上国政府によって追求されている。「世界連邦モデル」は、超国家的な集権化による秩序を目指す、その統治のメカニズムに先述の超国家的議会制民主主義を導入する。対して、「自由民主主義諸国共同体」モデル（以下、自由主義モデル）は、政治体制として自由民主主義体制を採用する国家による連合体を好ましい世界秩序とする。アイケンベリーのいう「自由主義的な国際秩序」もこれに近い（Ikenberry 2011）。近似の事例としては、現在の北大西洋条約機構（NATO）や経済開発協力機構（OECD）、先進国首脳会議（G7）を挙げることができよう。また、アメリカのブッシュ Jr. 政権主導で民主主義国を集めて始めた「民主主義国の共同体」会議が、現在に至るまで開催されてきた⁶⁾。この秩序モデルは、国際民主主義とアウトプット指向のデモクラシーを国際レベルに導入しつつ、国家レベルでは自由民主主義体制の定着を重視し、その実現のために民主化支援が行われる。

同じ自由主義的な価値観を土台とする「コスモポリタン・モデル」は、しかし、国家のみならず多様なアクターが参加する水平的かつ多層的な統治ネットワークを想定する（Held 1995; アーキブージ 2010）。現在の EU がその地域的なバージョンとして近いものである。グローバルなレベルでは、先に挙げたような国家を超える民主的制度が複数組み合わされて実践される。対して、「ラディカル・モデル」では、2001 年以来的の世界社会フォーラムや 08 年のサブプライムローン問題以来の世界各地のオキュパイ運動に現れているように、多様なレベルの意思決定への「マルチチュード」（ネグリ・ハート 2005）ともいわれる多様な市民の直接参加が要求され、そこにはトランスナショナルな直接民主主義も含まれる。

これらの世界秩序のモデルのそれぞれにおいて、グローバル・ガバナンスの「民主化」の目標が異なる。どのような世界秩序がどの程度まで実現され、世界がどのような方向へ向かっているかによって、グローバル・ガバナンスの「民主化」の目指す目標と進展の程度の評価が変わってくる。また、世界秩序自体はパワーやアイデアの変化によって形成・変動するが、どの世界秩序を追求しているかによって、そのアクターが認識・追求するグローバル・ガバナンスの「民主化」目標は変化する。しかし、繰り返すように、グローバル・ガバナンスの概念自体が自由主義的な秩序観、本稿でいう世界秩序の自由主義モデルの流れから生まれてきた。すなわち、第二次世界大戦後の西側先進諸国による自由主義的な世界秩序の追求の延長線上に、冷戦後グローバル・ガバナンスの概念が生まれ、さらに世界秩序がここでいうコスモポリタン・モデルへと向かうことへの期待が膨らんだのが

1990年代であった。しかし、今世紀になるとそのような期待が変化していった。そこで、自由主義的な世界秩序の変容を中心にすることで、グローバル・ガバナンスの「民主化」の行方を考えたい。

(2) 自由主義的な世界秩序の変容とグローバル・ガバナンスの「民主化」の行方

第二次大戦以後、アメリカの主導で本稿でいう世界秩序の自由主義モデルが形成されてきた。ソ連による東側陣営に対抗しつつ、NATOなど自由主義的な価値を体現する国際機構や国際制度が設けられ、それらの間で国際的なルール網が築かれた (Ikenberry 2011)。冷戦終結により、西側の自由民主主義体制と自由主義的な世界秩序の「勝利」が謳われ、「歴史の終焉」とも評価された (Fukuyama 1992)。国家の民主化の「第三の波」 (Huntington 1991) と非国家アクターへの「パワー・シフト」 (マシューズ 1997) が進み、アメリカの単極構造の下でいっそう自由主義的な秩序が強まっていくと、グローバル・ガバナンスの「民主化」の目標としては、自由民主主義国家の増加を踏まえた変則的な「国際民主主義」と、やはり国家の民主化を前提とする、国際的な意思決定の場への NGO の参加拡大による「トランスナショナルな直接民主主義」が主に追求されるようになった。

実際、米州機構 (OAS) や全欧安保協力会議 (現、全欧安保協力機構) (CSCE/OSCE) など一部の国際機構は、加盟国に対する民主化支援を積極的に行うようになった。西側先進諸国が主導する国際開発援助でも、1992年6月に閣議決定された日本の政府開発援助 (ODA) 大綱のように、民主化が援助提供の政治的コンディショナリティ (条件) として付されるようになる。また、直接に民主化を支援する援助も盛んになっていく。また、1980年代のアジア諸国の経済発展の経験を踏まえて、国家の統治能力としての「ガバナンス」が強調されるようになり、開発援助において積極的に支援されるようになった。ただし、伝統的に内政不干渉の原則を重んじる世界銀行は、ガバナンスとして経済政策の運営能力など行政的側面に焦点を合わせ、明示的に国家のデモクラシーの要素を含める OECD/DAC との間で相違が生じた (杉浦 2010: 112-115)。

国連においては、1990年代においても加盟する途上国の抵抗から、平和維持活動 (PKO) を除いて、民主化を支援する活動の形成が遅れた。それでも、次第に選挙支援が制度化され、また、特定のモデルはないとしつつも、実質的には自由民主主義体制を好ましいとする規範が、人権委員会 (当時) の決議や総会決議を通じて形成されていった。例えば、99年4月には、国連人権委員会において「デモクラシーへの権利の促進」という名の決議 1999/57 が採択されている。ただし、2000年の同委員会では、上の決議に対抗するように、「民主的で平等な国際秩序への権利の促進」と題される決議 2000/62 が、キューバや中国など発展途上国を中心に提案され採択された。そこでは、自決権や意思決定への平等な参加に基づいた国際経済秩序への権利、平等の原理の実施を通じた、透明で民主的で公正かつ責任ある国際制度への権利など、世界秩序のウェストファリア・モデルの観点に根差した「国際民主主義」が強調されていた (杉浦 2004: 142-146)。

冷戦終結を受けた 1990 年代には、先のグローバル・ガバナンス委員会を含めて、国連改革の議論が盛んとなった。92 年の国連環境開発会議（地球サミット）などでの NGO の活躍と注目を受けて、国連改革では NGO の参加拡大が求められ、96 年には経済社会理事會での NGO の協議制度が拡充された。しかし、NGO の参加の制度化は、アメリカを含む加盟国の反対で、総会や安保理まで及ぶことはなく（馬橋 1999: 136-137）、また、多くの NGO の参加は国際的な意思決定よりもむしろ実施段階に限られ、「トランスナショナルな直接民主主義」につながるような制度化には至らなかった。

このように 1990 年代の初めには、国連を中心とする世界秩序の自由主義モデルの実現が急速に進み、さらにはコスモポリタン・モデルの世界的な実現の可能性への期待も膨らんだ。しかし、超国家的な議会制民主主義は EU を除いて実現せず、直接的な人々の参加も国家主権の壁で制約された。むしろ、貧富の格差などグローバル化による歪みが顕在化する中で、よりラディカルな世界秩序を求めて、先述のように、99 年のシアトルなど新自由主義的なグローバル化の推進に反対する街頭デモが世界各地で発生するようになる。

それでも今世紀になると、対テロ戦争を背景に、アメリカのブッシュ Jr. 政権により強力に民主主義が推進され、自由民主主義国家による国際共同体の構築が追求されていく。国家主権の平等と内政不干渉の原則を柱としてきた ASEAN においても、次第にミャンマーなど加盟国に対して民主化を求めるようになった。しかし、2003 年のイラク戦争で、当初の大量破壊兵器問題解決だけでなく民主化へ向けた体制変革も目標として掲げられると、民主主義の推進に強引なイメージが付きまとうようになる。しかも、そのイラクの民主化は実質的に頓挫し、西側先進国による民主主義の推進は中国やロシアなど多くの国の警戒心を高め、国際的な「反動（バックラッシュ）」を招く結果となった（Carothers 2006）。

冷戦終結後、政治の民主化と並行して進められた世界的な経済の自由化によって国内外の貧富の差がさらに拡大したことで、特に西側先進諸国が支配する従来の国際的な意思決定のあり方に対し、グローバルな市民社会による直接的な参加要求がいつそう強まっていた。2001 年の世界社会フォーラムのように、世界秩序のラディカル・モデルに沿って、「トランスナショナルな直接民主主義」に基づくグローバル・ガバナンスの「民主化」が広く模索されるようになる。

2010 年代に入る頃には、リーマンショックの余波と EU 諸国での債務危機により、西側先進諸国の「衰退」が指摘されるようになった。G7 諸国が世界の GDP に占める割合は、1990 年代から 2000 年代前半までは 6 割を超えていたが 2010 年代半ばには半分以下に低下している⁷⁾。他方、中国は、リーマンショック後の経済危機に対して大規模な財政出動で乗り切り、経済成長を続けて日本を GDP で追い抜いている。

もとより、中国やインドは、1955 年のバンドン会議における平和十原則以来、長らく国家主権の不可侵と平等を主張し続け、本稿でいうウェストファリア・モデルに近い世界秩序を好ましいものとして追求し、グローバル・ガバナンスにおいても「国際民主主義」を

強調してきた。近年の中国は、NGO の参加拡大に対して消極的な姿勢を示しつつ、IMF など国際機構において国力に見合った発言権を求めるようになっていく。しかも、中国の権威主義的な国家が主導する開発手法が「北京コンセンサス」として注目を集め、中国の開発援助や投資の増大とともに、カンボジアやルワンダなど同じような手法を「模倣」する国家も増えていく（Halper 2010）。

他方で、自由主義的な世界秩序の実現に不可欠な国家レベルの民主化についても、今世紀に入る頃には、「混合体制 (hybrid regime)」ないし「競争的権威主義体制」が目立つようになっていく（Levitsky and Way 2010）。民主化の程度を評価するフリーダムハウスやポリティIVの指標で示されるように、自由民主主義体制の基準から見た場合、ここ数年の国家の民主化の世界的な停滞ないし後退が指摘される（Puddington and Roylance 2016）。しかも、ロシアやトルコなど、1990年代には欧米型の自由民主主義体制を目指してきた諸国でも、NGO やメディアの活動に制約を課する立法が相次ぐなど権威主義化が見られるようになっていく。しかも、それらの諸国は、ロシアの「主権民主主義」のように、自国の社会や文化に適したデモクラシーや民主化であるとして、その正当性を主張している（カプチャン 2016）。さらに、トルコやイランなどで同様の動きが見られる。

対して、西側先進諸国、特にアメリカは、次第に自由主義的な世界秩序を主導する役割を控える姿勢を示すようになっていく。2009年に誕生したオバマ政権は、イラクやアフガニスタンからの撤退を公約し、中国との戦略的なパートナーシップの構築を進めた。アメリカの国力自体が大きく衰えたわけではないものの、アメリカ国内では2000年代後半以降、内向きな世論が強まりつつある。例えば、アメリカの一極支配から無極化へと向かう「Gゼロ」の世界の出現を踏まえて、ブレマーは、アメリカのリーダーの役割からの「撤退」と自国内のデモクラシーの充実を主張している（ブレマー 2015）。

自由主義的な世界秩序の構築を支えてきた国際開発援助においても、中国など新興ドナーが台頭し、同時に、西側先進諸国の財政難の中で援助の実効性を求めて国際ドナーと対象国の対等な「パートナーシップ」や対象国の「オーナーシップ」が標榜されるようになると、西側先進国が主導するこれまでの状況から変化しつつある。ガバナンス・民主化支援も、量的には拡大しながらも、メディアの自由や人権NGOの活動、野党に対する支援が縮小するなど、中身において現地政府との「対決的な」プログラムが次第に避けられ、現地政府が求める技術的なものが増えてきた（Bush 2015）。

同様の動きは、地球環境などグローバル・ガバナンスの各分野でも見られる。グローバル・ガバナンスでは、中国やインドなど新興国の参加の程度が次第にその成否を左右するようになりつつある。西側先進諸国は、「非民主的」な国を含む新興国・途上国をいかに巻き込むかに苦心するようになり、これまで以上に「対等な」関係を求められるようになっていく。言い換えると、「国際民主主義」がグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標として再び有力になりつつある。

確かに、今世紀に入ってからでもNGOの数は増加し、国家や国際機構、企業との「パー

トナーシップ」が 2000 年採択の国連ミレニアム開発目標 (MDGs) でも強調されたように (杉浦 2015)、グローバル・ガバナンスにおいて NGO 含む市民社会が重要な役割を担うことが期待され続けている。しかし、北と南の NGO の対立や、NGO 自体の代表性やアカウンタビリティへの疑念といった 1990 年代から指摘される問題のみならず、国際協力のパートナーシップにおけるグローバル企業の支配が懸念され、現地政府による国際 NGO への統制の強化が近年顕在化している。そのため、「トランスナショナルな直接民主主義」を通じたグローバル・ガバナンスの「民主化」の担い手として地球市民社会へかつて寄せられたような期待は薄らぎつつある。他方で、SNS など情報通信技術の発達で、オキュパイ運動など不満をもつ人々のトランスナショナルな直接行動が盛んになったが、そのような「対決の政治 (contentious politics)」の発達が、トランスナショナルな直接民主主義の実現につながるかは不明である (Tilly and Tarrow 2015)。「トランスナショナルな熟議民主主義」についても、いまだ EU などの先進地域での試みに限られている。そのような中で、2015 年に国連で採択された持続可能な開発目標 (SDGs) の目標 16 に「あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度を構築する」とあるように、問題解決という結果と政策過程のアカウンタビリティを重んじる「アウトプット指向のデモクラシー」への注目はむしろ高まっている。

以上のように世界秩序は、アメリカ主導による自由主義的モデルから次第に変容を迫られ、ウェストファリア・モデルへの「逆行」と解釈しうる動きも見られる。それに合わせて、グローバル・ガバナンスの「民主化」の目標も一層不明瞭になりつつある。しかし、自由主義的な世界秩序の弱体化の程度については議論がある。また、そもそも中国など新興国が目指す世界秩序も明確なわけではなく、必ずしも本稿でいうウェストファリア・モデルをそのまま志向しているわけではない。自由主義的な世界秩序を維持しつつも、アメリカのリーダーシップが変化しより合議的な指導体制へと変化しているだけなのか、それともよりオルタナティブな世界秩序へ移行しつつあるのか、あるいは無極の「Gゼロ」の世界へ向かいつつあるのか議論が続いている (Ikenberry 2011; カプチャン 2016; ナイ 2015; ブレマー 2015)。

おわりに

本稿では、まず、グローバル・ガバナンスの「民主化」として目指される「目標」を整理した。続いて、デモクラシーの観点を軸に世界秩序のあり方をいくつかのモデルにまとめたうえで、冷戦終結以後の自由主義的な世界秩序の変容に注目しながら、グローバル・ガバナンスの「民主化」が向かう方向を検証した。改めて「グローバル・ガバナンスの民主化は可能か」という最初の問いに戻ると、本稿で繰り返したように、追求される世界秩序が複数存在し、それぞれにグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標が存在している。

そのため、ある目標をほかの目標から見た場合、「非民主的」に映ることさえある。どの目標が有力となるか、言い換えると何が「民主化」となるかは、結局のところ、目指される、あるいは実現されつつある世界秩序のあり方に左右される。

冷戦終結後しばらく自由主義的な世界秩序が強まった時期には、自由民主主義国家の拡大を踏まえた変則的な「国際民主主義」と NGO による国際的な意思決定の場へ参加を通じた「トランスナショナルな直接民主主義」がグローバル・ガバナンスの「民主化」の中心的な目標となっていた。しかし、近年になりグローバルな権力構造や価値観が変動し自由主義的な世界秩序が揺らぐと、「民主化」の目標は再び不明瞭になりつつある。グローバル・ガバナンスの「民主化」が可能か考える前に、どのような世界へ向いつつあるのか、また、向かうべきかがまず問われなければならない。本稿での作業はその素描であったが、本稿でのグローバル・ガバナンスの「民主化」の目標及び望ましい世界秩序の類型化は、さらなる検証の一つの足掛かりとなるものである。世界秩序の変動と世界秩序観の衝突を検証しつつ、グローバル・ガバナンスの「民主化」とされる諸制度の形成・変化を分析することが今後求められる。

《注》

- (1) 合意された定義は存在しないものの、国際社会における集合行為問題を解決するための、国際レジームを含めたプロセスや制度のことが一般にグローバル・ガバナンスと呼ばれる (山本 2008、169-171)。
- (2) デモクラシー (democracy) について、「人民による支配」以上に合意された定義は存在せず、定義自体が国際的な争点である。本稿では、グローバル・ガバナンスの「民主化」という問題を包括的に捉えるために、具体的な定義は避け、理念と制度の両方を含むものとして使用する。democracy の日本語訳についても統一された用法はない。例えば千葉は、理念や原理を表す「デモクラシー」と、実際の状況や制度を表す「民主主義」を区別している (千葉真 2000: viii)。他方、日本語の「民主主義」には、そもそも「主義」としてのイデオロギー的な側面がある (阪本 1998: 184-185)。そこで、本稿では、democracy の日本語訳として、理念と制度を含む広い意味として「デモクラシー」を主に使用する。ただし、「自由民主主義」「直接民主主義」「熟議民主主義」のように、一般的な言い回しが存在するときはそのまま使用する。
- (3) ブルに倣って、本稿ではすべての人民から構成され、それらの間の関係全体としての世界秩序と、国家間のルールと期待から成る国際秩序を区別する (Bull 1977; Ikenberry 2011: 32)。
- (4) 例えば、日本国際政治学会編『国際政治』183号、2016年では、「新興国台頭と国際秩序」が特集されている。
- (5) 以下は、杉浦 2014、34-61 頁の議論を修正したものである (Held 1995; McGrew 2002; 五野井 2011 も参照)。
- (6) 同会議について、次のウェブサイト参照、<<https://www.community-democracies.org/>>
- (7) 次のウェブサイト参照、<https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/g7transition/>

《参考文献》

- ・アーキブージ、ダニエル (2010) 『グローバル化時代の市民像—コスモポリタン民主政へ向けて』(中谷義和ほか訳) 法律文化社
- ・馬橋憲男 (1999) 『国連と NGO—市民参加の歴史と課題』有信堂高文社
- ・カプチャン、チャーズル (2016) 『ポスト西洋世界はどこに向かうのか—「多様な近代」への大転換』(坪内淳監訳、小松志朗訳) 勁草書房
- ・キッシンジャー、ヘンリー (2016) 『国際秩序』(伏見威蕃訳) 日本経済新聞出版社
- ・グローバル・ガバナンス委員会 (1995) 『地球リーダーシップ—新しい世界秩序を目指して』(京都フォーラム監訳) NHK 出版
- ・国際問題研究所編 (2012) 『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』国際問題研究所
- ・五野井郁夫 (2011) 「グローバル・デモクラシー論—国境を超える政治の構想」小田川大典／五野井郁夫／高橋良輔編『国際政治哲学』ナカニシヤ出版
- ・阪本昌成 (1998) 『リベラリズム／デモクラシー』有信堂高文社
- ・杉浦功一 (2004) 『国際連合と民主化—民主的世界秩序をめぐる』法律文化社
- ・杉浦功一 (2010) 『民主化支援—21 世紀の国際関係とデモクラシーの交差』法律文化社
- ・杉浦功一 (2014) 「民主化—デモクラシーの実現不可能性」大庭弘継／高橋良輔編『国際政治のモラル・アポリア—戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版
- ・杉浦功一 (2015) 「ガバナンスにおけるパートナーシップ—ナショナルとグローバル両レベルにおける実践と理論」『年報政治学 2014—II 政治学におけるガバナンス論の現在』(日本政治学会)
- ・ナイ、ジョセフ・F (2015) 『アメリカの世紀は終わらない』(村井浩紀訳) 日本経済新聞出版社
- ・千葉眞 (2000) 『デモクラシー』岩波書店
- ・中田考 (2016) 『カリフ制再考—未完のプロジェクト、その歴史・理念・未来』書肆心水
- ・納谷政嗣 (2012) 「新興国台頭とグローバル・ガバナンス」国際問題研究所編『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』国際問題研究所
- ・ネグリ、アントニオ、マイケル・ハート (2005) 『マルチチュード—<帝国>時代の戦争と民主主義』(上)(下)(幾島幸子訳) 日本放送出版協会
- ・蓮生郁代 (2012) 『国連行政とアカウンタビリティーの概念—国連再生への道標』東信堂
- ・ブレマー、イアン (2015) 『スーパーパワー—G ゼロ時代のアメリカの選択』(奥村準訳) 日本経済新聞出版社
- ・マシューズ、ジェシカ (1997) 「パワー・シフト」『中央公論』1997 年 3 月号
- ・山本吉宣 (2008) 『国際レジームとガバナンス』有斐閣
- ・Archibugi, Daniele, and David Held, eds. (1995), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (Cambridge: Polity Press).
- ・Archibugi, Daniele, Mathias Koenig-Archibugi and Raffaele Marchetti, eds. (2012), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ・Bendell, Jem (2006), *Debating NGO Accountability* (Geneva and New York, UN Non-Governmental Liaison).
- ・Bull, Hendly (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan Press).
- ・Bush, Sarah Sunn (2015), *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ・Carothers, Thomas (2006), “The Backlash against Democracy Promotion,” *Foreign Affairs*, vol. 35,

no. 2.

- Dahl, Robert A. (1999), "Can international organizations be democratic? A skeptic's view," in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, ed., *Democracy's edges* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dingwerth, Klaus (2007), *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Dryzek, John S. (2006), *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World* (Cambridge: Polity Press).
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press).
- Halper, Stefan (2010), *Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books).
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order*, Polity Press.
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi, eds. (2005), *Global Governance and Public Accountability* (Cambridge: Polity Press).
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press).
- Ikenberry, G. John (2011), *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press).
- Ikenberry, G. John, ed. (2014), *Power, Order, and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Macdonald, Terry (2012), *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States* (Oxford: Oxford University Press).
- McGrew, Anthony (2002), "Democratizing Global Institutions: Possibilities, Limits and Normative Foundations," in James Anderson, ed., *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossing* (London and New York: Routledge).
- Puddington, Arch, and Tyler Roylance (2016), "The Freedom House Survey for 2015: Anxious Dictators, Wavering Democrats," *Journal of Democracy*, vol. 27, no. 2.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press).
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing, eds. (2007), *Theories of Democratic Network Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Suganami, Hidemi (1989), *The domestic analogy and world order proposals* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tilly, Fully, and Sidney Tarrow (2015), *Contentious Politics, 2nd edition*, (New York: Oxford University Press).
- Wouters, Jan, Antoon Braeckman, Matthias Lievens, and Emilie Bécault, eds. (2015), *Global Governance and Democracy: A Multidisciplinary Analysis* (Northampton: Edward Elgar Publishing).