

巻頭言

〈特集〉セキュリティ・ガバナンス論の新地平

世界政府が存在しない国際社会においていかに秩序を形成・維持するのか。これは国際政治学における根源的な問いである。リアリストは世界政府が存在しない状態をアナーキーと呼ぶ。しかし、秩序の形成・維持にとって、政府の存在は必要条件ではない。グローバル・ガバナンス論は、まさにこの点に焦点を当て、国際社会において秩序が形成・維持されている状態が、いかに達成されるのかに注目する議論である¹⁾。グローバル・ガバナンス論においては、国家が非国家主体と協働してグローバルな課題に対応すべきという主張も盛んになされた。グローバル・ガバナンス委員会の議論はそうした典型例である²⁾。グローバル・ガバナンスという概念には、現状を分析する概念としての面に加え、今後の秩序形成・維持のあり方に関する規範的な概念という面もある。

このグローバル・ガバナンス論は、秩序が形成・維持されている「状態」がいかに達成されるのかを考察するものである。それゆえ、国際法のようなルールや、情報共有や協働学習、あるいは19世紀の欧州協調体制などといった多様な方法によって、秩序が形成・維持されている状態を分析射程に含んでいる。一言でいえば、グローバル・ガバナンス論は、秩序の形成・維持が多様な方法、多様な主体の関与によってなされうること注目する議論であるといえる。以上のような問題意識は、グローバルな秩序の形成・維持にとどまらず、ナショナル、ローカル、その他さまざまな空間における秩序形成・維持の問題においても共有しうるものであった。グローバルな問題に限定されない、ガバナンス論として発展していったゆえんである。

さて、様々な問題領域の中でも、とりわけ困難とされるのが安全保障分野における秩序の形成・維持である。安全保障分野におけるグローバル・ガバ

ナンスの試み自体、まだあまり多くない³⁾。国際的には各国間の協調は容易には達成されない状況が続いている⁴⁾。ただし、安全保障分野においても、国家以外の主体が大きな影響力を行使することが目立つようになってきた。そんな中、国際機関や民間会社など多様な主体と、国家が安全保障上の役割を分担する動きがみられるようになってきた。ガバナンス論を踏まえた、「セキュリティ・ガバナンス」という概念を用いて、こうした動向を捕捉しようとする研究が近年盛んになりつつあるのである⁵⁾。

そうした研究は、これまでのところほぼ西欧諸国を事例に取り上げ、国家が安全保障上の役割を独占していた状態から、徐々に非国家主体へと安全保障上の役割を分有・共有するようになりつつあるという流れを当然視している。しかし、それらの研究は、確固たる近代国家が形成された西欧諸国のみを念頭に置き発展してきたがゆえに、大きなゆがみがある。

非西欧社会においては、より多様な形で、国家と非国家主体が安全保障上の役割を分有／対立している。非西欧においては、そもそも国家が暴力を独占するに至ることなく、多様なアクター間の均衡と協調（あるいは対立）の上で安全保障確保が行われている事例も少なくない。実際、これまでの「セキュリティ・ガバナンス」の議論が射程に捉えていた国際機関や、NGO、民間軍事会社のようなものだけではなく、自警団、準軍事組織、マフィア、民兵なども、安全保障上一定の役割を担ったり、あるいはセキュリティ・ガバナンスに大きな影響を与えたりしていることが多々ある。また、国家が暴力を独占していないからこそ発生する、西欧諸国が直面するのとは異質な安全保障上の課題も存在する。

多様なアクターが、安全保障に関わる態様を捉えようとする「セキュリティ・ガバナンス」という概念は、特殊西欧的な国家や安全保障概念を前提にするのではなく、こうした非西欧社会の事例をも取り込みつつ、発展させていく必要がある。むしろ、そうした非西欧社会の事例を分析することこそ、「セキュリティ・ガバナンス」という概念は強みを発揮するとすら言え

るかもしれない。実際、現在、国際安全保障上の大きな課題となっている問題の多くは、国家による安全保障が成立していないからこそ引き起こされている。いわゆる「イスラーム国」の問題をはじめ、アフリカ等における脆弱国家が引き起こす問題はそうした典型である。これらの安全保障の課題に取り組んでいくうえでは、西欧的な国家観、安全保障観、セキュリティ・ガバナンス論を超えた議論が必要なのである。

本特集号は、まさにそうした問題意識の下で編まれたものである。以下、本特集号の構成について簡単に触れておきたい。まず、山尾論文は、戦後イラクがなぜ安定しないのかを分析している。イラクは、外部からの介入を経て、国家による暴力の独占体制が崩壊した。その後の国家建設がうまくいかないなか内戦が勃発したため、安全保障を担う非国家アクターが乱立するようになった。いわゆる「イスラーム国」の台頭をうけ、非国家アクターの影響力が増大すると、中央政府が安全保障機能の一部を担う多様な非国家アクターを管理・調整することができなくなった。その結果、様々な非国家主体が、独自の利害に従って行動する度合いを強め、国家レベルの安全保障政策が一貫したものとなりえなくなったという。セキュリティ・ガバナンス論に従い、イラクにおいて、安全保障機能の一部を担っている非国家主体に注目することで、イラクの混沌とした現状を読み解くことに成功している。

ついで今井論文は、いわゆる「イスラーム国」にトルコがいかに対応しようとしているのか、分析している。トルコは、国内における暴力の独占は一定程度達成してはいるものの、「イスラーム国」拡大に、一国で対応することは困難である。それゆえ、能力のある様々な主体、ここではアメリカ、NATO、クルド民主統一党／クルド人民防衛隊、あるいは難民の保護に当たる複数のアクターを巻き込んで、問題に対応しようとした。こうした多様なアクター間の協調は、従来のセキュリティ・ガバナンスが想定するような共有価値の実現、「積極的平和」にむけた協調ではなく、「消極的平和」のための協調にすぎない。多様なアクター間の協調の実態を、セキュリティ・ガバ

ナンス論から読み解きつつ、その実態が、西欧的なそれとは大きく異なり、結果としてのトルコの安定は、脆弱で、移ろいやすいものであることを指摘している。

岡野論文は、シエラレオネを取り上げ、内戦中に実施された選挙によって樹立されたアフマド・テジャン・カバー政権が、いかにしてその後存続しえたのかを分析している。通常、内戦状況で多様なアクター間の協調行動を引き出すのは難しい。しかし、シエラレオネにおいては、多様な主体がカバー政権維持に利益を見出して協調したという。たとえば、農村コミュニティの自警団であるカマジョーは、首長層の利権を守るために政権に協力した側面があるという。リベリアの元戦闘員は地域紛争のダイナミズムの中で、カバー政権に協力し、イギリスやナイジェリアといった外部アクターは民主主義を守るといった観点、あるいは紛争の地域への波及を防ぐといった観点から、政権維持に協力したという。ここで示されているのは、今井論文同様、一時的な利害の一致に基づいて、多様な主体が協調しセキュリティを確保している脆弱なセキュリティ・ガバナンスの実態である。

国家建設の途上にあるアフガニスタンにおいても、暴力を独占する中央集権的な国家が存在しない。それゆえ、従来のセキュリティ・ガバナンス概念ではとらえられない現状がある。工藤論文は、セキュリティ・ガバナンス論の観点からアフガニスタンを分析することで、従来、治安部門改革として論じられる際に抜け落ちてきた攪乱アクターにも注目し、よりよく現状把握ができるようになったと主張する。また、支援国とアフガニスタン政府の間にも利害対立のみならず、現状認識、あるいは歴史認識の相違が存在し、そうしたことがガバナンスを困難にしている側面もあることを指摘する。

多様なアクターが協働することの困難は、何も脆弱国家や国家建設途上の国に限られない。主権国家として安定していても、セキュリティを提供するのに十分な能力を持たない国も少なからず存在する。山根健至論文は、フィリピンのミンダナオ紛争を取り上げ、紛争を抑え込むのに十分な資源や能力

を有さない中央政府が、私兵団を有する政治一族と連携している現状を分析している。こうした連携は、セキュリティ・ガバナンスの一翼を担う非国家主体の役割を拡大させる結果、住民の安全がかえって脅かされるなど意図しない帰結をもたらすこともあるという。

国家が脆弱であっても、常にアクター間で統治をめぐる原理や目的が共有されず、一時的な協調しか達成できなかったり、別の問題を引き起こしたりするわけではない。山根達郎論文は、ソマリア、スーダン、マリといったアフリカの紛争事例を取り上げつつ、多様なセキュリティ・プロバイダー、とりわけ国連 PKO、AU、EU が互いに連携しつつある現状を分析している。

これらの事例研究からも明らかなように、セキュリティ・ガバナンスがいかに達成されているのか、あるいはそれをいかに達成するのかを分析するためには、多様なアクター間の協働や対立に目を向ける必要がある。その際、従来のセキュリティ・ガバナンス論ではとらえきれていない、統治の原理や規範、目的を共有しないアクター間の関係にも目を向ける必要がある。多くの非西欧諸国では、そもそも、国家が暴力を独占できず、単独で安全保障を提供することができないことも少なくない。そうした国や地域においては、多様な主体間の協働や対立によって、短期的、あるいは長期的に安全をいかに確保するのが常に重要な課題であった。しかし、こうした地域の安全保障や国家建設を論じる際にも、西欧的国家像を前提にすることが多かったがゆえに、かえって現実に即さないセキュリティ・ガバナンスが模索され、地域紛争の長期化や国家建設の失敗などが相次いでいる面もある。

本特集号で見てきたように、多様な主体が同床異夢的に協働しつつ、一時的なセキュリティ・ガバナンスを達成することもあれば、国際機関、各国政府、非国家主体が統治の原理や規範を共有しつつ、徐々に安定的なセキュリティ・ガバナンスを構築しつつあることもある。あるいは多様な主体間の対立がセキュリティ・ガバナンスを阻害することもある。実際に、多様な主体がセキュリティ・ガバナンスにいかに関与しているのかを把握することに

よってこそ、それぞれの国や地域の実情に合ったセキュリティ確保の処方箋が提示できよう。また、いわゆる西欧的な近代国家が成立していない国や地域において、こうしたセキュリティ・ガバナンスの実態研究を積み重ねていくことで、セキュリティ・ガバナンスという概念は鍛えられ、さらに汎用性の高い有用な概念へと精緻化されていこう。本特集号をきっかけに、今後もそうした作業を続けていきたい⁶⁾。

2016年3月

「グローバル市民社会」研究会代表

足立 研幾（立命館大学国際関係学部教授）

注

- 1) グローバル・ガバナンス論の嚆矢としては、James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change on World Politics*, Cambridge University Press, 1992 を参照。
- 2) Shiridath S. Ramphal and Ingvar Carlsson, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, New York: Oxford University Press, 1995, 京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ：新しい世界秩序を目指して』NHK 出版、1995 年。
- 3) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008 年、337 頁。
- 4) 安全保障分野において、グローバル・ガバナンスの試みが皆無なわけではない。例えば通常兵器分野等において、進展がみられるグローバル・ガバナンスの試みをまとめたものとして、拙著『レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス—通常兵器ガヴァナンスの発展と変容』有信堂、2009 年を参照。
- 5) Mark Webber, "Security Governance in and the Excluded States of Postcommunist Europe," Andrew Cottey and Derek Averre eds, *New Security Challenges in Postcommunist Europe: Securing Europe's East*, Manchester University Press, 2002; Eric Krahmann, "Conceptualizing Security Governance," *Cooperation and Conflict*, No.38, 2003; Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terrif, and Elke Krahmann, "The Governance of European Security", *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004 など。
- 6) 本特集号は、立命館大学人文社会科学研究所・助成研究「グローバル市民社会研究会」の成果の一部である。