

国際レジームからプライベート・ガヴァナンスへ

——海洋空間をめぐる——

椋島 洋美

はじめに

1970年代はベトナム戦争等安全保障に関わる問題だけでなく、ドル・ショック、石油ショックと国際社会のあり方に挑戦する出来事が次々と続き、国際政治学、国際関係論、国際法等学界にも大きなパラダイム転換を迫られることになった。ネオ・リアリストらによれば、アナーキーな世界では国際紛争が多発し、覇権システムがなければ国際協調は成り立ちにくいいため、アメリカの凋落等それ以前の覇権システムとは明らかに違う状況の中で、国際社会に国際協調が続いていく可能性は極めて低くなる。しかし現実には、1970年代以降も冷戦が終焉した1990年代以降も、その前の時代と比べて国際協調が著しく成り立ちにくいということはなかった。この点については、1975年にJ.ラギーが焦点を当て（Ruggie 1975）、その後S.クラズナー、R.コヘイン、J.ナイをはじめとする多くの論者によって議論されてきている国際レジームという概念を用いれば容易に説明がつく。国際レジームとは、「国際関係における特定の領域において、行為主体の期待が収斂するような明示的、もしくは暗黙的な原則、規範、規則および政策決定手続きのセット」である（Krasner 1983、訳、大矢根 2012：4）。個々の利益を追求するアクターが跋扈するアナーキー

な環境であっても、特定の問題領域に限っては国際協調が可能であることを国際レジーム論では示唆してきた。他方、1990年代以降、国際レジームという概念が様々な状況を説明するのに用いられ、過剰な使われ方によって混乱を引き起こしているとして国際レジーム(international regime)ではなく国際制度(international institution)という概念がしばしば使われるようになった。国際レジームの限界から、近年ではガヴァナンスの概念もよく使われる。

ガヴァナンスにはパブリック・ガヴァナンスとプライベート・ガヴァナンスがあり、パブリック・ガヴァナンスに関する研究は数多くされてきたが、プライベート・ガヴァナンスについては、まだ緒に就いたばかりである。一般的に国際会計基準や国際規格 ISO(international Organization for Standardization)などがプライベート・ガヴァナンスと説明され、近年、グローバル化に伴ってますます脚光を浴びてきている反面、概念のみが一人歩きしてその意義が置き去りにされている観がある。なぜプライベート・ガヴァナンスという概念が出てきているのか。本稿では、この問いについて海洋管理を念頭に置いて議論を展開する。まず1節では、国際レジーム論とグローバル・ガヴァナンス論を整理する。特にグローバル・ガヴァナンス論が今、用いられる意味について検討する。2節では、海洋管理に関連し海のガヴァナンスの現状について振り返る。超国家的な戦略や目標の策定や実行に、国家のみならず国家以外の行為主体が参画してきていることが示されることになる。3節では、グローバルな空間での公共性という点から、海洋空間での事例を参考に、なぜプライベート・ガヴァナンスが出てきているのかを述べる。本稿を通して、プライベート・ガヴァナンスの議論を展開していくための1つの拠り所が示唆される。

1 国際レジームとグローバル・ガヴァナンスの射程

(1) 国際レジーム

アナーキーな世界でなぜ国際協調が生まれ継続していくのか。ヨーロッパで

19世紀に発足した国際河川委員会や欧州郵便連合、第二次世界大戦後の欧州石炭鉄鋼共同体などの歴史的経験に基づいて、国際統合論が1960年代に盛んになった。B. バラッサは、自由貿易協定から関税同盟、共同市場、経済同盟、完全な経済統合と段階的に統合が進展していくことを主張した。また、E. ハースなど新機能主義者は、国家主権が国際協調を制約する現実を直視しつつも、経済分野や技術分野などより論争性の低い側面から国際協調をはじめ、協調できる範囲を少しずつ拡大していくことによって、最終的には論争性の高い政治等の分野においても国際協調は可能であることを示唆した（梶島 1999：102-110）。これらは、ヨーロッパの経験に裏打ちされる形で、各国家の主権を前提とするアナーキーな環境において、国際協調の広がりや深化を将来的予測も含めて理論化した点で大きく評価された。しかし、1960年代のフランスによるサボタージュや、1970年代、加盟国の中に広がったヨーロッパ統合に懐疑的な見方や保護主義等、現実世界での紆余曲折に直面することによって、国際統合論による国際協調の説明は限界に達する。国際統合する以前にヨーロッパが国家主権の壁にぶつかったことは、国際統合論では全く説明がつかない。なによりも国際統合論では主権国家がどのようにして国際協調を受け入れ、それぞれがア・プリオリに有する主権をどのように扱って超国家組織を作り出そうとするのかについての説明が欠けていた。こうして国際政治学から急激に影を潜めた国際統合論に代わり、主権国家をその議論の中心に置いて注目されるようになったのが国際レジーム論である¹⁾。

囚人のディレンマでは、2者が相互に意思疎通できない形で隔てられ司法取引が行われる場面において、個々が自己にとって、より損をしない選択（自白）をした結果、両者にとって決してベストとは言えない事態に遭遇する。2者が選択をする前に相互に意思疎通を図ることができれば、囚人のディレンマ

1) 実際には国際統合論の行き詰まりの中で国際的相互依存論が登場し、それを発展させる形で国際レジーム論が出てきた（大芝 2016：121）。

を回避できる。国際社会において、各国家は原則としてそれぞれ独立して、それぞれの合理的判断の下で意志決定を行う。国家間の意思疎通にかける状態においては、それぞれの国家が損をしないように合理的決定を行うが、最終的にその結果が必ずしも個々の国家においても国際社会全体で見てもベストになるとは限らない。そのため、国家間の意思疎通の場を用意したり、個々の国家が囚人のディレンマに陥らない選択をするために国際的に一定の制限をかけたりすることが必要となる。それが、国際レジームである（大芝 2016：126）たとえば国際レジームの1つとして、貿易レジームがある。第二次世界大戦後、国際社会では戦争を深刻化させた原因である経済ブロックによって世界が分断しないよう、ブレトン・ウッズ体制を構築した。ブレトン・ウッズ体制の大きな3つの柱のうち、自由で平等で多角的な貿易体制として当初構想されたITO（International Trade Organization）は実現できなかったものの、GATT（General Agreement on Tariffs and Trade）そしてWTO（World Trade Organization）へと発展継承され現在にいたっている。GATT/WTOは貿易に関連する様々なルールを定め、世界大での貿易の自由化を目指して運営されてきた。各国がGATT/WTOに参加することによって、それぞれの判断や行動を一定の範囲内にとどめ、予測可能性を拡大するとともに、経済の自由化によって世界的な経済厚生を高めることが目指されている。GATT/WTOについては、貿易に関する国際レジームとして多くの研究がある²⁾。

国際レジームは、アナーキーな世界で一定の協調関係を指摘する上で便利な概念であるが、前述のクラズナーの定義に見られるように、国際組織も国際法も国際慣習も政府間フォーラムも、何でも含まれるようにも理解される。国家間の制度化の過程や協力がすべて国際レジームとしてくくられているのである。それゆえ、国際レジームの概念を使って説明されることの意義も薄れがち

2) たとえば、Barton *et al.* 2008、大矢根 2012がある。

となる。近年では、国際レジームは条約、慣習、組織、フォーラムを包含するが、国際的な行動をコントロールする規則という意味で限定的に使う場合には国際制度の概念を使うことが一般的になってきている (Pattberg 2007 : 50-51)。

国際レジームの限界は、そのほかにも指摘されている。国際レジームは、国際公共財と言われ公共的な利益が重視される一方 (大芝 2016 : 133)、あくまでも行為主体は主権国家であり、国家の利益を獲得、拡大させることに留意しなければならない。国際レジームは国家の利益追求型の行動を抑制すると言われるが、D. トランプ米国大統領が地球温暖化対策のパリ協定からの離脱を宣言したように、国際レジームに参加していても脱退したり無視したりすることはしばしばおこり、国際レジームの概念によって国家の利益追求の行為がえって見えにくくなるという指摘がある (大芝 2016 : 133-135)。

近年のアジア太平洋の地域的枠組みを観察しても、国際的な規則や枠組みに依拠した行動というよりは、国家の行動をパワーや自己利益追求する過程で国際レジームが使われている状況もうかがえる。アジア太平洋地域では、冷戦終結以降、貿易や投資など経済自由化に関わる、国際協調の試みがいくつも積み重ねられてきていることが、自己利益拡大の計算に一役買っている。特定の問題領域の範囲や行為主体で多少違いはありながらも、取り決めやフォーラムが重複して存在している状態をレジーム・コンプレックスと呼ぶが (Raustiala&Victor 2004)、レジーム・コンプレックスゆえに、国際協調とは安易に言えない状態を作り出すこともあることについては、留意されなければならない。レジーム・コンプレックスの状態になると、国家は自国の利益や目的にとって最良のルールを求めてレジームを選択することも可能となる。近年のアジア太平洋地域では、そのような複数の貿易レジームを巧みに使って自国の利益を拡大しようとする動きが観察される (梶島 2013)。特に国際的に影響力のある国においては、その傾向にあり、力の非対称性に基づく行動が現れるという (Dresner 2007)。イシュー・リンケージの問題を国際的にいかに管理していくかについて、国際レジーム論で論じるには限界があると言わなければ

ならない。

さらに国際レジーム論の前提となる行為主体は国家である。もちろん経済界やNGOなど非国家主体の存在がまったく無視されるわけではないが、それらは国家政府の意志決定過程でのロビー活動などインプットのパーツ的存在や、国際レジームが制御する対象である存在と位置づけられたりするなど、国家を主とするのに対して非国家主体は従の存在でしかない。脱国境的な動きの中で国家とは独立してグローバルな協調体制を作り出しているNGOなど非国家主体の活動が顕著になってきている現実を国際レジーム論からは説明できない。

(2) グローバル・ガヴァナンス

1992年4月に、28のメンバーから成るグローバル・ガヴァナンス委員会が立ち上げられた。冷戦後、より協調性が高く安全で公正な世界秩序構築を目指したものであり、平和や持続可能な成長、普遍的民主主義がそのねらいにあった。1995年に『地球リーダーシップ』(*Our Global Neighborhood*)と題する最初の報告書が公刊された際には、N. マンデラ南アフリカ大統領やG. H. ブルントラント・ノルウェー首相などからも賞賛され、15言語で世界中に知られることになった³⁾。冷戦の終焉と自由主義的資本主義の拡大によって楽観的な見方が広がる中、すでにJ. ローズノーとE. チェンピールによって1992年に出版された『政府なきガヴァナンス』によって学界ではグローバル・ガヴァナンスに関する関心が高まっていたが、グローバル・ガヴァナンス委員会の95年の報告書は、学界のみならず各国政府や政治家、国際組織、NGO等に広く影響を与えることになった。非国家主体の存在にも注目が注がれた点で、グローバル・ガヴァナンス論は国際レジーム論の限界を超えるものとも言われるようになった。

3) <http://web.archive.org/web/20020119151837/http://www.cgg.ch/>
2017年9月8日アクセス

果たしてグローバル・ガヴァナンスとは何か。グローバルについては人間の活動の「全体を覆う」、「包括的な」という意味はあれ、モノ、カネ、ヒト、情報の地球規模の移動とそれによる影響を示唆するグローバル化を前提としていると見てよい。問題はガヴァナンスのほうである。

河野勝は、ガヴァナンスには、機能としてのガヴァナンスと、状態としてのガヴァナンスの2つの局面があると説明する。機能としてのガヴァナンスとは、「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」、状態としてのガヴァナンスとは、「それが成立していることで公共財が提供される状態」を意味する。河野によれば、機能としてのガヴァナンスと状態としてのガヴァナンスが両立することもあれば、状態としてのガヴァナンス、機能としてのガヴァナンスのいずれか一方しか成立しない場合も考えられるという（河野 2006）。例えば、コミュニティ・レベルのガヴァナンスでは、特に規律付けはないにもかかわらず住民によって清掃がされることがあるし（状態としてのガヴァナンス）、ナショナル・レベルでは政治資金規制という形でagentである政治家を規律付ける（機能としてのガヴァナンス）だけでは、民主主義の健全性を確保できないことがある。

国際関係論の文脈で重要なのは、ガヴァナンスという概念が、近代国民国家制度の凋落と社会的相互依存性の高まりから出てきているということである。グローバル・ガヴァナンスに限って言えば、歴史的に経験してこなかったような脱国境的現象や、国家以外の行為主体が次々とグローバル・アリーナへ登場し世界勢力の塗り替えに大きく影響を与えている事実と直面する中で、これまでの主権国家中心の視角だけではついていけないという現実からの要請がそこにはある。とりわけ、国家政府と非国家主体間や国境を超えた非国家主体どうしの新しい関係や、それらの行為主体間協力による運営、管理能力を浮かび上がらせる点で国際関係論においてガヴァナンス概念を使う意義があると言えよう。また、機能としてガヴァナンスと状態としてのガヴァナンスは必ずしも両立するわけではないことから、既述のレジーム・コンプレックスに伴う現実を

説明できる点でも、ガバナンス論は有用である。

グローバル・ガバナンスを当座、「国家では解決できないグローバルな問題への対処や、国境を超えて移動するモノ、カネ、ヒト、情報が量的、質的に拡大するグローバル化の過程において、国家及び非国家主体がいずれかが主、もしくは従となることなく適切に管理、対処している状態、もしくはそのための規律付け」と措定する。グローバル・ガバナンスの要素は3つに集約される。1点目は、行為主体が国家のみならず非国家主体も含まれていることである。グローバルな問題やグローバル化に取り組む行為主体、そしてそれらによって直接、間接的に影響を受ける行為主体、利害関係者を広く包括することを意味する。2点目に、既存の領域的枠組みでは対処できない問題の存在が挙げられる。3点目は物質的、非物質的アウトカムである。このアウトカムには、河野の言う、状態としてのガバナンスと機能としてのガバナンスが含まれる。また、物質的、非物質的アウトカムがagentでもstakeholderでもない、「不特定多数の外部者」へ影響を与える、いわゆる外部効果が生じる可能性もある。グローバル・ガバナンスの概念は、国際統合論、国際的相互依存論、国際レジーム論等が静態的で内部志向的ゆえ現状を追認しがちと批判されてきた点を克服する点でも注目に値する。

それでは、グローバル・ガバナンスの範囲をどのように判断すればよいのか。ここでは国家主体のみならず非国家主体がどのようなレベルでどこまで巻き込まれるかが論点となる。北朝鮮の挑発行動に対する国際協調は、情報共有から安全保障理事会での決議、経済制裁の実施までそれに関わるのは国家に限られている。表1ではIにあたる。他方、国際会計基準では、英国ロンドンを拠点とする民間団体であるIASB (International Accounting Standards Board) が会計基準を設定し、情報共有も管理も実施過程も国家および非国家主体の参加によって成り立っている (表1-V)。グローバル・ガバナンスの要素の1点目に指摘したように、国家に限らず様々なマルチ・レベルの主体を取り込む余地を有していることが挙げられるならば、そして国家を第一義の行為主体とする

国際レジームも範疇に含まれるとすれば、グローバル・ガヴァナンスは表1のI～Vの範囲で広く認められよう。

表1 グローバル・ガヴァナンスと行為主体

	情報共有	決 定	管 理	実 施
I	国家のみ	国家のみ	国家のみ	国家のみ
II	国家、非国家ともに可能	国家のみ	国家のみ	国家のみ
III	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能	国家のみ	国家のみ
IV	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能	国家のみ
V	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能	国家、非国家ともに可能

2 海洋ガヴァナンス

(1) 海域をめぐる国際法

グローバル・ガヴァナンスの具体的事例として、ここでは海洋空間を見ていこう。1958年、国連は第1次国連海洋法会議を開催し、「領海と接続水域に関する条約」、「公海に関する条約」、「漁業及び公海の生物資源の保存に関する条約」、「大陸棚に関する条約」のジュネーブ海洋法4条約が採択された。1960年には第2次国連海洋法会議が開かれたが、領海の幅について3カイリか12カイリかで議論されたが決着がつかず、アフリカ及び中南米諸国は200カイリを領海もしくは排他的経済水域（EEZ）と主張するようになった。さらに、海洋汚染防止や後述する深海底資源開発の問題もあって、1973年には包括的な新しい海洋秩序形成を目的として第3次国連海洋法会議がスタートし、1982

年12月にジャマイカのモンテゴ・ベイにおいて開催された第3次国連海洋法会議最終議定書署名会議最終日に「海洋法に関する国際連合条約」が署名され、第3次国連海洋法会議は終了した。これにより、領海は基線から12カイリを超えない範囲、接続水域は24カイリ以内と統一された。また、沿岸国の主権は、領海のみならず、領海の上空、領海の海底、地下に及び、沿岸国はその範囲内の漁業資源、鉱物資源を探索、開発する権利を独占的に有することが共通了解となった。接続水域においては、通関上、財政上、出入国管理上、衛生上の法令違反を防止し、法令違反があった場合には沿岸国に処罰権限を認めている。たとえば接続水域では、密輸、移民・難民、感染症対策等で規制が可能である。また、排他的経済水域については「領海に接続する水域」とし、「領海の幅を測定するための基線から200海里を超えて拡張してはならない」と規定された。国連海洋法条約によれば、排他的経済水域内では海底、地下を含めて漁業や鉱物資源の探索、開発において沿岸国が主権的権利を持っている。他方、排他的経済水域では、その上空、海底、地下を含めて、沿岸国だけでなくその他の国も、航行や上空飛行の自由、海底電線と海底パイプラインの敷設の自由が認められている。

近年、200カイリを超えて外側に延びる海底の資源開発がいっそう重要視され、1999年には国連の大陸棚限界委員会が、200カイリを超える大陸棚の外側の限界の設定に関するガイドラインを設定した。これは、大陸棚辺縁部が200カイリを超えて延びている場合、最大350カイリまでは一定条件下で200カイリを超えて大陸棚を設定できるという、国連海洋法条約の規定に基づくものである。200カイリを超えて大陸棚を設定する場合、まず沿岸国は、200カイリを超える大陸棚の限界に関する情報を大陸棚限界委員会に提出する。大陸棚限界委員会はガイドラインにしたがって、その情報を検討した上での勧告を行う。その結果、沿岸国は当該勧告に基づいて大陸棚の限界を設定することになり、主権的権利を持つ。但し、200カイリを超えて得られる資源については、鉱区での生産6年後から一定の割合の金銭による支払いまたは現物による拠出が求

められる。国際海底機構は途上国のニーズを考慮するなど衡平な配分基準に基づいて、締約国に配分することになっている。

排他的経済水域にも領海にも含まれない海洋すべての部分は、いずれの国の権利も及ばない公海で、沿岸国であるかいずれかに関わらず、自由に漁業、天然資源の探査、開発できる。「いかなる国も、公海のいずれかの部分をその主権の下に置くことを有効に主張することができない」（89条）が、上述の大陸棚延長や深海底に関する取り決めにより、沿岸国基線から200カイリを越えた部分すべてで自由な利用が可能になったわけではないことが、同条約によって明確になった。

(2) 深海底

既述のとおり、1973年に始まった第3次国連海洋法会議は10年の歳月を経て1982年に署名まで至ったものの、深海底に関わる論点での意見が収斂できず、発効は1994年まで待たなければならなかった。深海底に関する議論は1960年代まで遡る。1960年代に入り海洋技術の進展によって深海底資源の本格的な探査、開発が現実のものとなる中、1967年、国連でマルタのA.パルド大使は深海底の分割競争を阻止し、深海底とその資源を「人類共同の財産」とし、途上国を考慮して平和に利用するための検討を開始すべきであると演説した。これを受けて、1970年の第25回国連総会では、「国家管轄権の範囲を超える海底及びその地下を律する原則の宣言が採択されるとともに、ジュネーブ海洋4条約の見直しを伴う海洋法会議開催の是非が諮られ、第3次国連海洋法会議にこぎ着けたが、深海底資源の開発方式をめぐる先進国と途上国・新興国の対立が深刻なまま同会議の終盤を迎えることになった。そもそも大陸棚条約では、大陸棚が領海のすぐ外側で水深200メートルまで、またはその以遠でも天然資源の開発ができるならばここまで、とされていることは、高い技術力を持つ国であれば、際限なく大陸棚辺縁部が拡大されることが確実に先進国にとっては有利であることを意味した（木下 2008：7）。その後パルド大使の提

案があり、1970年代の新国際経済秩序（NIEO）の採択もあって途上国、新興国は勢いづき、先進国と途上国、新興国間の対立を先鋭化させた。

1982年ようやく署名に至った国連海洋法条約は、実は最終段階でアメリカの要請で多数決に付された経緯がある。この背景には、海洋空間に関する国際的合意が、途上国の利益に偏向しすぎているというアメリカを中心とした先進諸国の思いがあった。途上国の多くは、深海底資源はそもそも「人類共同の財産」であって、一部の国家や企業がその利益をむさぼってはならず、国際機関がその管理をすべきであると主張していた。それに対し、既に探査活動を行っていた西側先進国は企業による開発を一刻でも早く開始したいと思っていた。先進諸国は、国際海底機構に与えられた権限が強すぎる上、技術移転や資金提供で途上国を過度に利する規定になっているとして、10年近く交渉してきた条約草案について、1981年に就任したR.レーガン米国大統領のイニシアティブに基づき米国サイドで見直すことで合意した。特に、深海底資源の開発においては技術移転や資金提供などで途上国にとってきわめて有利な取り決めになっていると主張し、それまでの議論を反故にするような修正案を提示した。結局、国連海洋法条約は圧倒的多数で採択されたものの、アメリカをはじめとする先進国は棄権し、アメリカ等いくつかの先進諸国は条約批准を行わなかった（都留 2012：43）。そのため、深海底にかかる同条約第11部規定を大幅に修正することを目的として、1994年、深海底制度実施協定が採択された。現在、同条約締結国は、欧州連合を含めて168にのぼる⁴⁾。アメリカ等同条約を批准していない国も、一般的には現行国際法を反映していると理解し、実際に適用している⁵⁾。

4) 2017年5月現在。欧州連合は1998年4月に批准しているが、欧州連合の加盟国はそれとは別途、批准している。

5) https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2012/294_1.html（2017年9月10日アクセス）

(3) 海洋資源へのアプローチ

日本の海洋基本法では、海洋資源の開発と利用の促進が謳われている（17条）。それによれば、海洋資源とは、水産資源、深海底生物、エネルギー、天然資源等が含まれる。一般的に、海洋資源の調査、開発、利用については国家政府がイニシアティブをとって進めることもある一方、分野によっては商業化の段階に達し民間レベルでの動きが活発になっているものもある。アメリカでのシェールガス開発はまさに、民間企業中心で動いている例と言えよう。日本では、水産資源がもっぱら漁師等の非国家主体に担われているが、エネルギーや天然資源の調査や開発は、政府が法的、制度的、予算的に大きく介入してきた。1958年に日本で初めて建造された海洋石油掘削装置「白竜号」は石油資源開発株式会社によるものであり、形式上は民間企業の形を呈していたが、同社は油田やガス田の発見を目的として石油資源開発株式会社法という特別法に基づく特殊会社であり、組織や経理において政府による監督を受けるものであった。日本では今日、海洋におけるエネルギーや天然資源の調査、開発において民間企業が多く参加しているが、様々な面で政府が介入、支援している。戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）はその典型的な事例である。

2013年6月に科学技術イノベーション総合戦略及び日本再興戦略が閣議決定され、総合科学技術会議（現在は総合科学技術・イノベーション会議）の司令塔を強化し、その1つの柱としてSIPを立ち上げた。SIPは、府省、分野の枠を超えて基礎研究から実用化、事業化までを見据えた横断的取り組みを推進するものであり、現在11の課題で事業が展開されている。11の課題のうちの1つである、次世代海洋資源調査技術（海のジパング計画）では、「未開拓の部分が多い海洋において、国が主導して民間企業とともに効率的な調査技術を確立することにより、海洋資源調査産業の創出を目指す」としている（内閣府

2017:1）。主な研究・実施項目は、①統合海洋資源調査システムの実証、②海洋資源の成因の科学的研究に基づく調査海域絞り込み手法の構築、③海洋資源調査技術の開発、④生態系実態調査と長期監視技術の開発の4つであり、出

口戦略として海洋資源調査産業の創出とグローバル・スタンダードの確率の2つを挙げている。同事業は、国立研究開発法人海洋研究開発機構（JAMSTEC）が管理法人となり、JAMSTECほか研究機関、東京大学や横浜国立大学など5つの国立大学、4つの民間企業の連合体である次世代海洋資源調査技術研究組合等が参加して進められている。特に海洋資源調査技術の開発では調査企業が参加するとともに、研究や技術開発で製造や通信関連の企業が携わり、同事業関連の技術ワークショップでの民間企業の参画も促進されている。

世界的に見れば、鉱区申請や採鉱実験は民間企業がリードしつつ、国家政府も積極性を見せてきている。2012年、パプア・ニューギニア政府は、カナダのノーチラス・ミネラルズ社に採掘権を与え、2018年には生産が本格的に開始されることになった⁶⁾。実現されれば、年間に最大130万トンが同社によって採掘されることになっている。イギリスに本部を置くネプチューン・ミネラルズ社でも日本を含めた多くの国のEEZで鉱区申請を行っている⁷⁾。海洋資源開発では、ノーチラス・ミネラルズ社やネプチューン・ミネラルズ社といった民間企業が国境を超えて沿岸国の主権的権利が及ぶEEZで活動を展開していることはまさにグローバル化の典型例と言えよう。他方、韓国、中国、インドの各政府もそれらの企業に遅れをとりながらも、国家主導の海洋資源開発に積極的であることにも留意されねばならない。

海洋資源開発に見られるように、民間企業が主導することも国家政府が主導することもある。山田敦は、近年の科学技術競争に対する国家の姿勢を説明す

6) *The Telegraph* 16 Dec 2014

<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/business/business-reporter/11288285/papau-new-guinea-sea-mining.html> (2017年9月10日アクセス)

7) 日本法人であるネプチューン・ミネラルズ・ジャパン株式会社が日本の鉱業法に基づいてEEZ内の9海域、133カ所について黒鉱型海底熱水鉱床鉱区申請を行ったことを、ネプチューン・ミネラルズ社は2007年にプレス発表している。

るために、国家の利益を増進させるための手段として自国の科学技術力を優位に立たせることを最大の目標とするテクノ・ナショナリズムと、科学技術の発展がグローバルな利益になるとして市場競争を重視するテクノ・グローバリズムの2つの理念型を示した。実際には、テクノ・ナショナリズムだけ、あるいはテクノ・グローバリズムだけで動いている国は存在せず、テクノ・ナショナリズムとテクノ・グローバリズムを両極とする軸のいずれの位置にあるかを論じる説明概念であるとされる。国家政府が官民一体型を含め、科学技術開発に介入すればするほどテクノ・ナショナリズムの極に近いとされ、逆に国家政府が肩入れすることを避け国家及び非国家主体の国境を超えた連携や外国企業の参入に前向きであればあるほど、テクノ・グローバリズムの極に近いとされる。いずれにしる、企業が国境を超えてビジネスを展開する今日、それに対応するグローバルな規制づくりや、その実施が国際的に求められている（山田2007：162-164）。

(4) 海洋空間へのグローバルな取り組み

現在、海洋資源に関するグローバルな取り組みはいくつも存在する。それらの取り組みを機能別に類型化すると、①情報共有、②決定、③管理、④実行の4つに分けられる。まず情報共有では、特定もしくは複数の課題について、参加する行為主体が共通の問題認識を持つために情報交換、意見交換などを行う。アイデア等が共有されることがしばしばあるので、場合によっては参加する行為主体の方針や政策が一定の方向に向かって意見がまとまることもあるが、情報交換のみでそれぞれの考える方向性はバラバラということも数多い。2番目の決定については、グローバルなレベルで国境を超えた合意、決定が行われることを指す。世界的に共有されている認識や規範、慣習についてあらためて合意される場合から、行為主体間の交渉をへて決定にいたるという場合まで広く想定される。3番目に管理が挙げられる。これは、グローバルに展開されるビジネス等諸活動を一定の規則に従いコントロールするものである。国境を超

えて組織化されたり、単一の国家や国家間会議がイニシアティブをとったりする形態で展開される。4番目は、実施である。当該取り組みの目的にしたがって実際の行動を展開する。実施は、各行為主体に任されるものから、グローバルな枠組みが目的を達成させるための実行行動に直接携わったり、サービスを提供したりするものまで存在することが想定される。表2は、海洋空間を対象とするグローバルな取り組みの一部を、情報共有、決定、管理、実施の機能面で整理したものである。

表2 海洋空間へのグローバルな取り組み

		情報共有	決定	管理	実施
国家間型	国連海洋法会議	○	○		
	国連海洋会議	○	○		
	国際海底機構	○	○	○	○
官民型	世界海洋フォーラム	○			
	東アジア海域環境管理パートナーシップ	○	○	○	○
民間型	東アジア海洋政策研究機関ネットワーク	○			

海洋空間と言っても、上述のとおり排他的経済水域、大陸棚、公海、深海底など、対象は様々である。これまでの国際合意や協調行動によって、国家の主権的権利が及ぶ範囲であっても当該国家がまったく自由に利用できるわけではない時代を迎えているが、領域とその利用については国家主権に関わる極めて論争性の高い問題であり、海洋空間に関わる問題を解決するために一足飛びに超国家的な取り組みを進めることは難しい。表2において、グローバルな枠組みでの管理、実行の部分が少ないのは、その証左であろう。その中で、国際海

底機構と東アジア海域環境管理パートナーシップが、管理、実施の部分も関与していることは注目すべき点である。

国際海底機構は、国連海洋法条約に基づいて1994年に設立され、深海底の鉱物資源の管理を主たる目的とし、国連海洋法条約および同条約第11部の実施協定にしたがい、深海底における活動を組織、管理するとしている⁸⁾。同機構では、マンガン団塊、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラストの調査、探査規則を採択し、27のコントラクターとの間で5年契約を結んでいる⁹⁾。調査、探査という実行行動について国際海底機構が直接手を下さず、コントラクターに任せる形であるが、国際海底機構の名の下で開発されている意味でグローバルな枠組みで実行を行っていると判断する。

東アジア海域環境管理パートナーシップは、国家と国際機関からなる地球環境ファシリティでの1993年12月の合意に基づき、1994年にUNDPによって設立された。海洋汚染や天然資源劣化の防止と管理のために、沿岸域を海域と陸域を一体的にとらえ、東アジア及び東南アジアの国家と非国家主体がともに参加する形で沿岸域総合管理を行うことを目的としている。同パートナーシップの下に東アジア海洋会議が設置され、沿岸域総合管理や災害リスク管理等に関して国家政府、国際機関、自治体関係者、NGO、研究者らが情報共有、情報交換を行ってきた。2003年12月にマレーシアで行われた東アジア海洋会議の日程中に行われた東アジア海域の持続可能な開発に関する閣僚会議では、12カ国の閣僚級代表が集まり、「東アジア海域の持続可能な開発戦略」が採択された。2015年11月にベトナム・ダナンで行われた東アジア海洋会議では、「東アジア海域の持続可能な開発戦略」の改訂とポスト2015戦略目標について審議され、最後に「東アジア海域の持続可能な開発戦略2015」

8) <https://www.isa.org.jm/authority> (2017年9月12日アクセス)

9) <https://www.isa.org.jm/deep-seabed-minerals-contractors> (2017年9月12日アクセス)

が承認された¹⁰⁾。これらの一連の策定の中には、東アジア海域の持続可能な開発のための必要な政策や技術上の方法論、具体的施策が盛り込まれている。また、同パートナーシップは、管理の側面はわずかであるが、採択された地域戦略を各国の戦略や政策、自治体等の政策に反映させるよう促している。注目すべきなのは、中国のアモイ（厦門）やフィリピンのバタンガスで沿岸総合管理の市民参加型のモデル事業を行ってきたことである。自治体の協力を得ながら事業を展開させてきたことにより、沿岸総合管理のアイデアや方法は着実に進化し、2021年までに東アジアから東南アジアの海岸線の25%で取り組みを拡大することが目標として掲げられている¹¹⁾。個別の自治体やNGOの協力を得ながら、生息環境保護、廃棄物処理、災害対策を行ってきている点で実施段階にもあると言えるだろう。

これらの例から、国家主権が強く出る問題領域においても、政府間協力のみならず、国家以外の行為主体が主体的に参加する形で、超国家的な戦略や目標が決定され、管理され、実行されることがあることがわかる。超国家的、脱国境的に学びの機能や規制の機能が備えられてきている。しかし、表2から判然とするように、管理や実施の面でのグローバルな取り組みはまだまだ少ないと言わざるを得ない。地球の約7割を占める海洋において、その空間、生態、海洋資源を包括的にコントロールしていくことはまさしく一般的に言われる国際公共財であるが、国家主権が厳然とする中で、その実現は一筋縄ではいかない問題である。

10) 笹川平和財団海洋政策研究所、寺島紘士所長のブログ。http://blog.canpan.info/terashima/category_7/1（2017年9月12日アクセス）

「東アジア海域の持続可能な開発戦略2015」の詳細については下記URLを参照。
<http://pemsea.org/our-work/regional-marine-strategy>（2017年9月12日アクセス）

11) <http://pemsea.org/our-work/integrated-coastal-management/ICM-sites>（2017年9月12日アクセス）

3 グローバルな公共性との狭間で

(1) 海洋秩序の公共性

現段階での海洋空間のグローバルな秩序形成は、国際機構や国際法だけではなく、市民社会やトランス・ナショナルなネットワークにも多く担われている。その中で活動する行為主体どうしの中に（それが国家であれ、非国家主体であれ）、国境を超えた共通の感覚、認識、規範など間主観性を育む世界が現れてきている（庄司 2004：5、星野 2013：8）。他方で、海洋空間に関する議論はすぐれて国家主権に触れるところであるため、国連海洋法条約での「人類共同の財産」と交差する海洋秩序の公共性が問われることになる。

齊藤純一によれば、公共性という言葉が用いられるとき、その意味合いは official（公的）、common（共通）、open（誰に対しても開かれている）の3つに大別できる。まず、official の意味での公共性は、国家に関連するものであり国民に対して行う活動を指す。強制、権力、義務といったものを含み、私人に対する「官」的な意味が強い。2つめの common については、すべての人々に共通のもの、共通の財産、共通の利益、共通の規範、共通の関心事を意味する。特定の利害に偏っていない反面で、不特定多数の圧力といったネガティブな意味も含まれる。3つめの open は、情報公開といった言葉に代表されるように、誰もがアクセスすることを否定しない局面で使われる。齊藤は、「オープンであること、閉域をもたないことが公共性の条件である」と言う（齊藤 2000：viii - ix、5）。但し、これらの3つの意味は必ずしも共存するわけではない。すなわち、国家の活動であっても必ずしも共通の利益や共通の関心事ではなく、また公共事業のような官の政策決定過程は、ときにして誰に対しても開かれているわけではないことは周知のとおりである。既に見たとおり、海洋空間に対するグローバルな取り組みは、国家が強く関わる時もあるれば、そうでない場合もあり、official の意味に限って海洋秩序の公共性を考察することは現実性がない。本稿で重要なのは、2つめの common と 3つめの open の関係であろう。

海洋空間は共通の財産であり、誰に対しても開かれていると一般的には認識される。しかしパプア・ニューギニアにとってのノーチラス・ミネラルズ社のように、国家の主権的権利の及ぶ範囲であれば、当該国家もしくは当該国家の許可を受けた企業が専ら利用できることは一般的になりつつある。果たして、そこに共通の利益を設定できるのか。規範が共有されるのか。

H. アーレントの民主的公共性を基盤に公共性の議論を展開する齊藤は、「公共性の領域とは他者が現前する空間であり、私的領域とは他者が奪われた空間である」と指摘する(齊藤 2008:120)。公共性の前提として、互いに異質な価値を抱く複数の行為主体の存在、そして行為主体相互に存在する事柄や行為主体相互の間に生じる一定の事象への関心がある。他者、すなわち、複数の、しかも互いに異質な価値観を持つ行為者間の言説の空間こそが公共性と、齊藤は言う(齊藤 2000:5-6)。複数の行為者の間で、共通の問題について学習され討議され合意が形成されていく。但し、討議は合意にいたる過程であると同時に、不合意を創り出していく過程でもある。オープンな討議の場を確保することによって、不合意の存在についても意図的に露呈し、常に内部の批判にもさらしていくことこそ、まさに公共性の核心たる部分なのである。一定の企業に排他的利用を認める、国家主権的空間だとしても、内外の批判に対応するオープンさを持つ装置づくりが求められている。

(2) プライベート・ガヴァナンスへ

前節で見たように、海洋空間へのグローバルな取り組みは、官-官、官-民、民-民の間でそれぞれ展開され、特に情報共有活動については多くの事例がある。国際法や国際機構、トランスナショナルなネットワークそのものが国際公共財と言われるが、これは狭義の公共性であり¹²⁾、他方、広義の公共性とし

12) 制度やネットワークの中に形成される個々の行為主体の間主体性こそが、狭義の公共性の核心であろう。

て、個々の行為主体から既存の海洋秩序に対する異議申し立ての可能な世界がある。海洋空間をめぐる第二次世界大戦後から国際法や国際機構による管理、対処が模索されてきた。確かに、領海から排他的経済水域までは各国家に一義的権利を認めているが、現在の海の開発状況を見ると、国家をベースとする国際法や国際機関だけで、海洋空間の制御を検討し実行していくのは、現実性が乏しい。もはや企業や NGO など非国家主体の関与なしには海洋空間を治められない時代に来ている。海洋空間ではパブリック・ガバナンスだけでは収まりきれない中で、プライベート・ガバナンスが出現し、狭義の公共性だけではなく広義の公共性の確保が試みられているのである。しかも、非国家主体はガバナンスにおいて管理や対処の被客体にとどまらず、積極的な役割を果たす場合もある。東アジア海域環境管理パートナーシップは、環境保全を含めた統合的海洋管理の共同ビジョンの設定、及びそのための戦略、環境実施計画の支援を、民間団体や各種専門家を介させながら展開する方法をとっているが、日本では笹川平和財団の海洋政策研究所が日本政府に先駆けて参加し、積極的貢献をしてきた¹³⁾。非国家主体が海洋開発に直接関与もしくは利害関係者として重要な位置を占めてきている分野において、機能としての公共性が実現される中で、プライベート・ガバナンスが現れてきている。

プライベート・ガバナンスは、公共性を提供する点ではパブリック・ガバナンスと同様である。国家であろうと非国家の行為主体であろうと、違う価値を抱く存在を認め、ときに積極的に参加させたり異議申し立てをできる装置を設定したりする。機能としてのガバナンスや状態としてのガバナンスという点では、パブリック・ガバナンスもプライベート・ガバナンスも変わりはない。一方、プライベート・ガバナンスという概念を使う意味は、運営や事務的管理で非国家行為主体が介入することを積極的に認め、グローバル

13) <https://www.spf.org/opri-j/profile/approach/international/> (2017年10月9日アクセス)

な秩序形成におけるの有用性と限界を議論することにある¹⁴⁾。新自由主義が世界的にも一定の支持を得ている今日、プライベート・ガヴァナンスが展開される範囲は今後も拡大する可能性があり、政治学や国際関係論の観点から分析される必要は高まっている。

【参考文献】

- Barton, John, Goldstein, Judith, Josling, Timothy Edward, Steinberg, Richard (2008). *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press.
- Dresner, Erika (2007). *All Politics is Global*, NJ: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen (1983). *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pattberg, Philipp (2007). *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environment Sustainability*, Edward Elgar.
- Rosenau, James N. and Czempiel, Ernst-Otto, eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John (1975). "International responses to technology: Concepts and trends", *International Organization*, 29(3), pp.557-583.
- 大芝亮 (2016) 『国際政治理論—パズル・概念・解釈—』 ミネルヴァ書房
- 大矢根聡 (2012) 『国際レジームと日米の外交構想—WTO・APEC・FTAの転換局面』 有斐閣。
- 梶島洋美 (1999) 「ポスト冷戦期における国際統合理論の視点—オープン・リージョナリズムの批判的検討—」 『政治研究』 第46号、83-128頁。
- 梶島洋美 (2013) 「重複レジームの中のTPP」 『横浜法学』 第22巻第2号、1-27頁。
- 木下アン絹子 (2008) 『みずほりポート 海洋資源を巡る展望と諸問題—国連海洋法条約に基づく大陸棚限界延長申請を巡る各国の動き—』
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report08-1120.pdf> (2017年9月9日アクセス)
- 河野勝 (2006) 『制度からガヴァナンスへ—社会科学における知の交差—』 東京大学出版会

14) この点は、1980年代以降の民営化等の新自由主義的改革にもつながるところであって、民間への権限委譲は、公共性の提供を維持しつつ運営や事務プロセスの部分を民間に移行させるという方法をとってきた。

- 齋藤純一 (2000) 『公共性』 岩波書店
- 齋藤純一 (2008) 『政治と複数性—民主的な公共性にむけて—』 岩波書店
- 庄司真理子 (2004) 「序文 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—」『国際問題』 第 137 号、1-11 頁。
- 都留康子 (2012) 「アメリカと国連海洋法条約—“神話”は乗り越えられるのか—」『国際問題』 617 号、42-52 頁。
- 内閣府 (2017) 『戦略的イノベーション創造プログラム (SIP) 次世代海洋資源調査技術 (海のジパング計画) 研究開発計画』 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/sip/> よりダウンロード可能)
- 中尾征三 (1976) 「第三次国連海洋法会議 第 5 会期に出席して」『地質ニュース』 12 月号、52-57 頁。
- 星野俊也 (2013) 「『保護する責任』と国際社会の正義」『国際政治』 第 171 号、129-143 頁。
- 山田敦 (2007) 「第 7 章 科学技術と現代国際関係」『国際政治経済学・入門 (第 3 版)』 有斐閣アルマ、159-179 頁。

本研究は、内閣府の行なう戦略的イノベーション創造プログラム (SIP)・次世代海洋資源調査技術事業、ならびに JSPS 科研費 15K03314 の助成を受けたものである。