Osaka University Knowledge Archive

Title	グローバル・ガヴァナンス研究におけるガヴァナンス・ギャップ論の可能性と課題
Author(s)	佐々木, 葉月
Citation	国際公共政策研究. 2015, 19(2), p. 97-111
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/55421
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

グローバル・ガヴァナンス研究における ガヴァナンス・ギャップ論の可能性と課題

Possibilities for, and Challenges of, the Governance Gap Approach in Global Governance Theory

佐々木葉月 *

Hazuki SASAKI *

Abstract

This paper attempts to clarify the analytical advantages and challenges of the governance gap approach, which was proposed in the recent literature of Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, from the perspective of the theoretical development of global governance. Five governance gaps identified in the book, i.e., knowledge, normative, policy, institutional, and compliance gaps, proved to be analytically useful in three respects; the degree of institutionalization of governance mechanisms in various issue areas is comparable; a variety of arrangements involved in global governance can be included in an analysis; and changes of a governance mechanism over time can be recognized as an expansion/mitigation of gaps. The explanatory power of the concept is also tested using the case study of the 2009 H1N1 influenza pandemic. Lastly, the challenges of the governance gap approach are briefly stated.

キーワード：グローバル・ガヴァナンス、ガヴァナンス・ギャップ論、2009 年新型インフルエンザ

Keywords：Global Governance, the Governance Gap Approach, the 2009 H1N1 Influenza

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

1990年代初期に提起された「グローバル・ガヴァナンス」は、地球環境問題や感染症、紛争、テロリズムなど、国境を越える様々な問題が顕在化・深刻化した冷戦後の世界を考える上で、現在では不可欠な用語・概念となっている。最近の例では、2014年６月から西アフリカで大流行し、世界的な感染拡大のリスクがあるエボラ出血熱への対応の文脈での言及がみられる。エボラ出血熱への対応には、世界保健機関（World Health Organization: WHO）やシエラレオネやリベリアなどの感染当事国、西アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of West African States: ECOWAS）や欧州連合（EU）などの地域機構、国境なき医師団や国際赤十字・新月社連盟のような非政府組織（NGO）など、多様なアクターが参加している。実務家やメディア、研究者が、それらのアクター間の入り組んだ協力関係を説明し、理想的な連携について語る時に、「グローバル・ガヴァナンス」が言及される[1)]。

一方、国際関係理論としてのグローバル・ガヴァナンスは、分析概念としての不明瞭さや規範的用法との混同といった問題点が度々指摘されてきた[2)]。また、グローバル・ガヴァナンス研究の多くは、ローズノー（James N. Rosenau）が最初に示した、非国家アクターや国際機構を含む、多様な公私の権威によるガヴァナンスという、包括的なイメージの一部分を構成する組織やアレンジメントの役割を追求する方向で展開してきたと考えられる。

このように、グローバル・ガヴァナンス研究の細分化が進む中で、ウェイス（Thomas G. Weiss）とタクール（Ramesh Thakur）が2010年の著作[3)]で提起したガヴァナンス・ギャップ論は、ローズノーが志向した包括性を「ガヴァナンス・ギャップ（governance gaps）」という概念を用いて整理したユニークな分析アプローチである。本稿は、このガヴァナンス・ギャップ論の特徴と、それがグローバル・ガヴァナンス研究にもたらす利点について考察し、実際に事例を用いて検証する。

本稿ではまず、冷戦後の世界政治を分析する概念として提起されたグローバル・ガヴァナンス理論を概観し、これまでの研究の展開を整理する。その上で、ウェイスらのガヴァナンス・ギャップ論について説明し、このアプローチがグローバル・ガヴァナンス研究において、どのような意義を持つのかについて考察する。最後に、2009年の新型インフルエンザの世界的大流行への対応を事例

1） Centre for International Governance Innovation, *Ebola and Global Governance*, October 31, 2014, http://www.cigionline.org/articles/ebola-and-global-governance; Daniel W. Drezner, “Seven Things We Now Know about How the World Has Handled Ebola,” *The Washington Post*, October 6, 2014; David P. Filder, “Ebola and Global Health Governance: Time for the Reckoning,” *Chatam House*, September 22, 2014, http://www.chathamhouse.org/expert/comment/15811

2） Henk Overbeek, et al., “Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?” *International Studies Review*, Vol. 12, 2010, pp. 696-719; Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, 2006, pp. 185-203; 大芝亮・山田敦「グローバル・ガバナンスの理論的展開」『国際問題』第438号、1996年９月、2-14頁。

3） Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Indiana University Press, 2010.

として、ガヴァナンス・ギャップ概念を用いた分析を行う。

1．グローバル・ガヴァナンスの理論と研究の展開

本章では、「グローバル・ガヴァナンス」が提起された歴史的背景を踏まえ、分析概念としてのグローバル・ガヴァナンス理論を、ローズノーの議論を中心に検討する[4)]。さらに、その後のグローバル・ガヴァナンス研究の展開について整理を試みる。

（1）グローバル・ガヴァナンスの理論

歴史的背景

「グローバル・ガヴァナンス」という新しい概念が注目を集めるようになったのは、米ソ対立という国際政治の二極構造が終結し、新たな国際秩序が模索されていた冷戦直後である。1992年、スウェーデン政府が国連と協力し、政策志向の「グローバル・ガヴァナンス委員会（the Commission on Global Governance）」を設立した。同年には、ローズノーとチェンピール（Ernst-Otto Czempiel）が、冷戦後の国際関係を分析する概念として、グローバル・ガヴァナンスを学術的に提起する著作を発表している。1995年には、グローバル・ガヴァナンス委員会の報告書、*Our Global Neighborhood*が発表されただけでなく、グローバル・ガヴァナンスを研究する専門の学術誌、*Global Governance*も創刊された。このように、グローバル・ガヴァナンスは、冷戦後の国際秩序に関する理想の追求と現実の分析という、実務と学術双方の要請に対応して登場した概念であった。

ウェイスとウィルキンソン（Rorden Wilkinson）は、グローバル・ガヴァナンス概念が登場した歴史的な背景として、次の三点をあげている。一つ目は、国境を越える多くの問題の解決が一国家の対応能力を超えるという現実である。この点は、相互依存関係の深化と情報・通信分野における急速な技術発展が進んだ1970年代から、多国籍企業の活動や投資の自由化の問題などとして認識されていたが、冷戦終結以降、地球温暖化や酸性雨のような地球環境問題や紛争、HIV/AIDSや鳥インフルエンザといった感染症などの非伝統的脅威が深刻化したことにより、人々の危機意識がより高まったと言える[5)]。

二つ目は、世界政治における非国家アクターの数の増加と重要性の増大である。この点についても、多国籍企業や国内官庁のトランスナショナルな活動は、1970年代の相互依存論の研究者の視野に入っていたが、当時はあくまで国家システムに付属するアクターとしての位置づけであった[6)]。

4）本稿は、ガヴァナンス・ギャップ論の実証研究における位置づけを目的としているため、批判理論や規範的な立場からのグローバル・ガヴァナンス論は扱わないものとする。

5）Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, “Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change,” *International Studies Quarterly,* Vol. 58, 2014, p. 209.

6）Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence*, 4th ed., Longman, 2011.

冷戦後は、環境や人権問題などにおけるNGOの活動が活発化しており、世界政治における独自の役割に注目が集まった[7)]。

三つ目は、冷戦後における主権国家を中心とした国連システムの変革への関心の高まりである。越境問題への懸念と、政府の対応能力不足を背景に、実務家や研究者の間で、問題解決のために、従来の多国間主義にとどまらず、NGOや企業などの非国家アクターと国連のパートナーシップが模索されるようになった。これを理念として反映したのがグローバル・ガヴァナンス委員会が報告書で主張した、国連創設50周年における国連システム改革と多様なアクターの結集による問題解決であろう[8)]。政策面でも、開発援助や紛争予防における国連とNGOの協力や、人権や環境分野などにおける国連と企業のネットワークである国連グローバル・コンパクト（The United Nations Global Compact）などの形で具体化している[9)]。

分析概念としてのグローバル・ガヴァナンス

グローバル・ガヴァナンスの理論は、国際関係において主権国家に法を強制する上位の権威が存在しない状態をどのようにとらえるかという、伝統的な議論を出発点としている[10)]。政府なき世界の秩序に悲観的な見方を示すのがウォルツ（Kenneth N. Waltz）に代表されるネオリアリストである。ウォルツは、法の遵守を強制する政府が存在し、階層的秩序が形成されている国内政治と、そのような権威が存在しない国際政治を峻別し、後者を自助原則が支配するホッブズの自然状態に準えた。すなわち、アナーキー下では、それぞれの国家は自らの生存を優先するため、安全保障が最優先課題になり、利得の分配や依存度の観点から国家間協力は困難なものとなる[11)]。

一方、勢力均衡や国際法、核抑止などを例に、政府なき世界はホッブズ的なアナーキーではなく、メンバーである主権国家が価値観や規則、制度を共有する「国際社会」であると主張したのがブル（Hedley Bull）である[12)]。ブルの国際社会論は、主権国家を構成員として考える点ではリアリズムの立場と共通するものの、「政府なき社会[13)]」が成り立つメカニズムとして、規範や規則が構成員である主権国家間で共有され、かつ社会的な拘束として働くことを指摘している点では、コンストラクティヴィズムの議論に近いと言える[14)]。

グローバル・ガヴァナンスは、政府なき世界におけるアクターの協調傾向と秩序形成の可能性を主張する点で、ブルの議論と共通点を持つ。ただし、以下の三つの点で大きく異なっていると思われる。

7） Weiss and Wilkinson, “Rethinking Global Governance?” p. 209.
8） 赤根谷達雄「グローバル・ガバナンスと国際レジーム研究の諸相」『国際政治』第162号、2010年12月、146頁。
9） Weiss and Wilkinson, “Rethinking Global Governance?” p. 209.
10）大芝・山田「グローバル・ガバナンスの理論的展開」3-5頁。
11）Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Waveland Press, 1979.
12）ヘドリー・ブル（臼杵英一訳）『国際社会論』岩波書店、2000年。
13）土山實男「アナーキー下のグローバル・ガヴァナンス－リアリズムとの共有空間」渡辺昭夫、土山實男編『グローバル・ガヴァナンス－政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年、111-113頁。
14）ブル『国際社会論』71-95頁; Samuel M. Makinda, “Hedley Bull and Global Governance: A Note on IR Theory,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 363-364.

まず、グローバル・ガヴァナンスは、国際社会論のように相互作用するアクターを主権国家に限定せず、多国籍企業やNGOなどの非国家アクターにまで範囲を拡大している点である。これはすなわち、レベルの異なる多様なアクター間での水平的ネットワークの形成と集合的選択による秩序、という新しい世界観の提示につながる。また、主権国家の上下のレベルに位置するアクター間の相互作用を認めた結果、これまで異なる秩序原理を持つ政治空間として区別されてきた国際政治と国内政治が、「ガヴァナンスの程度」で比較可能な世界として、一元化されることになった[15)]。ただし、ガヴァナンスにおける主権国家の役割については、論者によって分かれる。ガヴァナンスの中心は依然として国家であり、グローバル・ガヴァナンスを主権国家システムの弛緩とみなす立場[16)] から、国家の役割が相対化されつつある兆候とみる立場[17)] まで幅がみられる。

次に、ブルが勢力均衡や相互確証破壊による核抑止のような、アクターの相互作用の意図せざる結果として生まれた秩序も「国際社会」の秩序に加えたのに対し、グローバル・ガヴァナンス理論を提示したローズノーは、アクターが目的達成のために「意図的に」形成した秩序のみを「ガヴァナンス」としている点である[18)]。これは、国際秩序に責任を負う唯一のアクターとしての国家の特権性を奪ったことの必然的帰結とも言える。つまり、多様な権威が存在する世界では、誰が秩序の維持に責任を負うのかが明確にされない限り、混乱は避けられないと考えられるからである。ただし、ディンワース（Klaus Dingwerth）らが指摘しているように、社会的学習や政策拡散の結果としての非意図的な秩序は、ガヴァナンスの一部として考慮される必要があるだろう[19)]。

最後に、これまでの議論と関連するが、秩序の基盤となる思想の変化である。ブルの議論では、政府なき世界が国際社会として機能するための前提条件は、西欧を起源とする近代主権国家システムであった[20)]。一方、グローバル・ガヴァナンスにおいては、ガヴァナンスを機能させる前提条件となるシステムはなく、官民協働のレジームや民間格付け機関による私的ルールなど、異なったガヴァナンス・メカニズムの共存が許容されている[21)]。この背景にあるのは機能主義である[22)]。つまり、政府なき世界の秩序を支える思想が、国家主権から必要性の論理へとシフトしていることが考えられる[23)]。

15）Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, 1994, pp. 13-15; 大芝・山田「グローバル・ガバナンスの理論的展開」4頁。
16）James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 38-39; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., “Introduction,” Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*, The Brookings Institution, 2000, p. 14.
17）スーザン・ストレンジ（櫻井公人訳）『国家の退場』岩波書店、1998年。ただし、ストレンジは一貫した秩序としてのグローバル・ガヴァナンスの存在には否定的で、多様な権威の競合としてみている。
18）大芝・山田「グローバル・ガバナンスの理論的展開」5頁。ローズノーは、ガヴァナンスの語源がギリシア語の‘kybenan（操舵する）’である点にふれ、ガヴァナンスがアクターの意図の産物であることを強調している。Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” p. 14.
19）Dingwerth and Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” p. 190.
20）ブル『国際社会論』14-15頁。
21）Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” pp. 20-38.
22）遠藤乾「グローバル・ガバナンスの最前線」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの最前線』東信堂、2008年、12-14頁。
23）遠藤乾「グローバル・ガバナンスの歴史と思想」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣、2010年、4-7頁。

（２）グローバル・ガヴァナンス研究の展開

グローバル・ガヴァナンス研究は、ローズノーが理論で提示した、国際機構、国家、サブ国家・非国家アクターが複雑に入り組んだ「パッチワーク・キルトのような[24]」統治形態という全体像を出発点として共有しながら、多様な方向に分化していったと考えられる。必ずしも明確に分類できるわけではないが、ここでは、グローバル・ガヴァナンスの手段、方向性、公式性の三つの軸を中心に、研究の展開を整理したい。

一つ目の軸は、ガヴァナンスに用いられる手法をルールに限定するか否かという問題である。この問題は、フィンケルスタイン（Lawrence S. Finkelstein）によって早い時期から提起されていた。フィンケルスタインは、グローバル・ガヴァナンスを世界政府の活動に類似したものとしてとらえており、政府の活動の類推から、グローバル・ガヴァナンスの手法を「ルールのシステム[25]」に限定するローズノーに批判的であった[26]。このような、ガヴァナンスの手段に活動を含める包括的な立場は、主権国家の意思を反映した国連や機能別の国際組織の活動を、特定の分野における世界政府の活動に近いものとして考え、ガヴァナンスにおける役割の分析や改善を追求するアプローチ[27]へとつながっていったと考えられる。

一方、ガヴァナンスの手法を、規範を具体化したルールに限定する立場は、特定分野における国家間のルールを用いた制度的枠組みであるレジームをガヴァナンスの構成要素として組み込むことにつながり[28]、レジーム論をグローバル・ガヴァナンス論に統合する役割を果たしたと思われる。この背景には、1980年代後半からレジーム論が直面していた、個々のレジーム分析のイシュー限定的な視野の狭さと、国際システムにおける位置づけの不透明さへの批判[29]があった[30]。このレジームとシステムの関係性という問題は、ヤング（Oran R. Young）がガヴァナンス・システムを「（公式・非公式の）ルールまたは約束事のセット」を用いる、「ある社会集団のメンバーに共通の関心事項に関して、集団的選択を行う」ための制度として定義し、レジームをその中の限定されたイシューを扱うものとして位置付けたことで[31]、解決するに至った[32]。この立場のグローバル・ガヴァナンス論は、ヤングらレジーム論の研究者を中心に、レジーム間の関係性を研究するプログラムとして発展している[33]。

24）Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” p. 15.
25）Ibid., p. 13.
26）Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?” *Global Governance*, Vol. 1, No. 3, 1995, pp. 368-369.
27）*See* Paul F. Diehl and Brian Frederking, eds.,*The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World,* 4th ed., Lynne Rienner Publishers, 2010; Gary P. Sampson, ed., *The WTO and Global Governance: Future Directions*, United Nations University Press, 2008.
28）赤根谷「グローバル・ガバナンスと国際レジーム研究の諸相」145頁。
29）Barry Buzan, “From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School,” *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, pp. 327-352.
30）Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, “The Emergence of Global Governance Theory,” Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory*, State University of New York Press, 1999, pp. 12-13.
31）Young, *International Governance*, p. 26.
32）Hewson and Sinclair, “The Emergence of Global Governance Theory,” pp. 12-13.
33）*See* Oran R. Young et al., eds., *Institutional Interplay: Biosafety and Trade*, United Nations University Press, 2008; Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among*

二つ目は、ガヴァナンスの方向性についてである。一方には、伝統的な国際関係論に沿った、公的権威によるガヴァナンス作用に注目するアプローチがあり、前述の国際機構やレジームの役割の研究に加え、国際法制度の発展を分析する研究[34]がみられる。もう一方には、多国籍企業やNGOなど、非国家アクターの種類と活動の多様性に注目した「下からの公共性[35]」の形成に注目するアプローチがある。特に、非国家アクターの活動の正当性を担保する国連や国際組織との連携や、国際組織への影響力に焦点をあてた研究が多くみられる[36]。

最後に、上記のようなフォーマルなガヴァナンス研究とともに、インフォーマル[37]なガヴァナンスに注目したアプローチがあげられる。インフォーマル・ガヴァナンス研究は、「官」、「民」、もしくは両方のアクターを分析対象とする研究に分けられる。「官」の研究は、政府の首脳レベルから官庁、議員、地方自治体まで、公的権威を持つ多様なレベルのアクターのグローバル・リージョナルなネットワークを分析している[38]。「民」の研究で特徴的なのは、民間企業によるインターネット・ガヴァナンスのような私的秩序を分析の対象にしている点であろう[39]。環境分野における国際組織、政府、自治体、科学者の連携のように、官民混合のイシュー・ネットワーク研究もみられる[40]。また、インフォーマル・ガヴァナンス研究の一部は、ネットワークという組織形態の特性に注目し、社会学のネットワーク論の知見を分析に取り入れている[41]。

2．ガヴァナンス・ギャップ論の理論的意義

本章では、ウェイスらが提起したガヴァナンス・ギャップ論について説明する。その上で、前章の議論をもとに、その理論的意義について考察する。

International and EU Policies, MIT Press, 2006; Oran R. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*, MIT Press, 2002.

34）*See* Jeffrey L. Dunoff and Joel P. Trachtman, eds., *Ruling the World?: Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009.

35）庄司真理子「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」『国際政治』第137号、2004年６月、４頁。

36）大芝亮「国際NGOの理論的分析－国連、世界銀行、トランスナショナル・ネットワーク」『国際問題』第519号、2003年６月、2-11頁; Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, Cornell University Press, 1998; Thomas G. Weiss and Leon Gordenker, eds., *NGOs, the UN, and Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, 1996.

37）ガヴァナンスが「インフォーマル」である状態とは、「決定過程への参加が成文化されておらず、公的に強制もされないか、もしくはそれが不可能なもの」とする。Thomas Christiansen, Andreas Føllesdal and Simona Piattoni, “Informal Governance in the European Union: An Introduction,” Thomas Christiansen and Simona Piattoni, eds., *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar, 2003, p. 6.

38）スローターは、国内官庁、議員、判事のグローバル・リージョナルなネットワークを分析している。Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004. 地方政府のグローバルなネットワークの研究として、Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program,” *International Studies Quarterly,* Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 471-493.

39）See Jonathan Weinberg, “Non-state Actors and Global Informal Governance: The Case of ICANN,” Thomas Christiansen and Christine Neuhold, eds., *International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar, 2012, pp. 292-313.

40）宮崎麻美「環境協力における『緩やかな』制度の形成－東アジアの大気汚染問題を中心に」『国際政治』第166号、2011年８月、128-141頁。

41）*See* Miles Kahler, ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, 2009；宮崎麻美「過渡期のネットワーク分析―国際関係理論（IR）への適用の評価」『国際公共政策研究』第14巻第１号、2009年９月、139-156頁。

（1）ガヴァナンス・ギャップ概念と分析への活用

グローバル・ガヴァナンスが論じられる際、研究者や実務家によって、「ギャップ（gaps）」という言葉が用いられることがあるが、多くは修辞的な用法である。先住民の人権保障[42]や金融規制[43]などの文脈で用いられているように、達成されるべき価値や機能と比較して、既存の政策や制度がその基準を満たしていないという現状を強調する目的で使われてきた。

一方、グローバルな金融危機のような問題に対し、既存のガヴァナンス・メカニズムの機能が不十分な状態を指す概念として、「ガヴァナンス・ギャップ」を用いた初期の例は、ライニッケ（Wolfgang H. Reinicke）らであろう。ライニッケらは、「運用ギャップ（operational gap）」と「参加ギャップ（participatory gap）」という二種類のガヴァナンス・ギャップを設定し、前者をガヴァナンスに必要な情報や知識、対処のためのツールがない状態とした[44]。また、後者は、問題解決におけるNGOや企業の役割の大きさにも関わらず、主権国家を中心とした国際的な意思決定の場において、非国家アクターの参加資格が認められていない状態を指すとした[45]。ただし、ライニッケらは、ガヴァナンス・ギャップを埋める主要アクターである、官民のグローバルな公共政策ネットワークの機能分析を中心にしているため、これらのギャップは分析ツールとしては使われていない。

また、ラギー（John Ruggie）も2008年に国連人権理事会に提出した報告書の中で、企業活動のグローバル化がもたらした貧困や人権侵害のような問題に対する既存のガヴァナンスの機能不足をガヴァナンス・ギャップと位置付けている[46]。政府と企業、市民社会の協調行動によるギャップへの対応が想定されているが、分析には用いられていない[47]。

ガヴァナンス・ギャップ論

このような流れの中で、ウェイスとタクールは2010年の著作において、五種類（知識、規範、政策、制度、遵守）のガヴァナンス・ギャップを提示した[48]。ウェイスらはまず、気候変動や金融危機などの越境する問題の深刻化と拡散に対して、国連や既存の政府間組織が、数と能力の上で対応しきれていないという、リベラル国際主義の限界を指摘し[49]、グローバル・ガヴァナンスを以下のように定義した。

42）Rodolfo Stavenhagen, “The Rights of Indigenous Peoples: Closing a Gap in Global Governance,” *Global Governance*, Vol. 11, 2005, pp. 17-23.
43）Glenn T. Ware, “Filling the Regulatory Gap: The Emerging Transnational Regulator,” *Global Governance*, Vol. 12, 2006, pp. 135-139.
44）Wolfgang H. Reinicke, et al., *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, IDRC, 2000, p. viii.
45）Ibid., pp. 19-20.
46）United Nations, Human Rights Council, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie*, A/HRC/8/5 (7 April 2008), pp. 3-6.
47）Ibid., pp. 6-9.
48）Weiss and Thakur, *Global Governance and the UN*, pp. 7-8.
49）Ibid., p. 4.

国際的アリーナにおいて、市民と社会、市場、国家の間の関係を定義し、構成し、調停する法や規範、政策、制度の総体である。それは、国際的な公的なパワーの行使者であり、かつその対象である[50]。

上記の定義では、非国家アクターに比重がかかっているものの、様々なレベルにある多様な権威の協調によるガヴァナンスという、伝統的なグローバル・ガヴァナンスのイメージは共有されている。一方、ウェイスらは、グローバル・ガヴァナンスは、越境的な問題の解決を促進または抑制する働きを持つが、ほとんどの場合、決定的ではなく、第一義的な権威と能力は国家にあるとも述べている[51]。つまり、ローズノーと同じく、ガヴァナンスにおける国家の中心的な役割を認め、グローバル・ガヴァナンスは国家以外の主体に国家の権威の一部を委譲した補完的なものに過ぎない、という限定的な立場をとっていると考えられる。

ウェイスらの独自性は、それまでにグローバルな問題の性質と利用可能なガヴァナンス・メカニズムとの格差として概念化されていたガヴァナンス・ギャップを、五つの要素（知識、規範、政策、制度、遵守）に特定し、一連の分析概念として用いたことにある。以下、それぞれの要素を検討したい。

「知識ギャップ（knowledge gaps）」は、制度や資源の有無に関わらず、問題の性質、原因、深刻さ、規模に関する経験的な情報や理論的説明において、コンセンサスがないか、ほとんど存在しない状態とされる。また、問題の最善の解決法について意見の一致がない場合も含まれる。問題の概要について合意して初めて、他のギャップの対応に進めるという点で、知識ギャップの克服はグローバル・ガヴァナンスにとって決定的である。ウェイスらは、これまでは、データ生成と理論的説明の開発と普及という点で、国際組織と国家が知識ギャップを埋めるのに重要な役割を果たしてきたが、近年は大学やシンクタンク、NGOなどの市民社会アクターの役割が増大していることを指摘している[52]。

「規範ギャップ（normative gaps）」は、普遍的に受容される規範についてのコンセンサスがない状態とされる。ウェイスらは規範の定義として、広くみられる行動パターンという一般的な使い方と、特定の価値システム（社会の倫理規則または一般的に受容されている適切な行動基準）に従うように求められる行動パターンという倫理的な用法の二つをあげている。酸性雨の削減やテロリズムの非正当化の例に見られるように、国連は、国家が条約や宣言という形で規範を成文化するグローバル・フォーラムとして、規範ギャップ低減の特別な役割を担っている。また、国際赤十字運動を提唱したデュナン（Henri Dunant）のように、規範起業家として活動する市民社会アクターの

50）Ibid., p. 6.
51）Ibid., p. 2.
52）Ibid., pp. 8-9.

重要性も指摘している[53)]。

ウェイスらは政策を、統治原則と目的、さらに、それらを実行し、達成するために合意された行動プログラムが結びついたものとして定義している。さらに、「国連における政策（UN Policy）」の例として、国連の主要機関である安全保障理事会や総会での決議と、京都議定書（The Kyoto Protocol）のような多国間条約の二種類をあげている。ウェイスらが強調しているのは、国際機関やフォーラムにおいて公的政策が形成されない「政策ギャップ（policy gaps）」の状態は、構成員である国家に起因するという点である[54)]。

制度については、フォーマルとインフォーマル両方の組織形態が含まれ、政策の安定的実行を保障するための資源と自律性を有するとされる。その上で、制度に問題のある「制度ギャップ（institutional gaps）」は以下の二つの状態であるとされる。まず、問題に対応するグローバルな制度がない場合である。これは、積極的な問題解決が模索されない場合や、主要国が枠組みに参加していないケースがあげられる。もう一つは、国際組織は存在するが、問題への対応に必要なリソースと権威が専ら国家側にあり、国際組織が無力な場合である。このような制度ギャップは、問題解決のための知識、規範、政策にコンセンサスがある場合でも存在する[55)]。新たな制度の形成や改組によって制度ギャップを低減する主なアクターは、国家や政府間組織であり、市民社会のアクターである専門家や活動家の影響力は、制度形成の促進のような間接的なものにとどまると指摘される[56)]。

「遵守ギャップ（compliance gaps）」は、実行、監視、強制の三つの面に存在するとされる。実行ギャップは、国際合意を実行する責任を持つ政府の意志や能力の欠如であるとしている。監視ギャップは、約束や義務が実際に実行されているかを監視する権威と責任、能力がどのアクターに与えられているか不明確な状態とされる。また、強制ギャップは、メンバーの明確な不遵守に対し、コミュニティの規範を強制する意志が集団で共有されていないという問題を指す。ウェイスらは、これら三つの遵守ギャップは、政府、政府間組織、市民社会のいずれのアクターによっても低減されるとしている。また、合意を強制できる上位の権威が存在しない国際システムでは、遵守ギャップを完全に克服することは難しいものの、人権や貿易分野においては、安全保障や環境分野よりも、対応が進展しやすいことが指摘されている[57)]。

（２）ガヴァナンス・ギャップ論の理論的意義

ウェイスらの五種類のガヴァナンス・ギャップを用いた分析アプローチは、これまでのグローバル・ガヴァナンス研究のアプローチと比べて、ガヴァナンス分析における比較可能性、包括性、柔軟性の三点で意義を持つと思われる。

53）Ibid., pp. 9-12.
54）Ibid., pp. 12-15.
55）ウェイスらは、廃止された国連人権委員会（U.N. Commission on Human Rights）を例にあげている。Ibid., p. 18.
56）Ibid., pp. 15-20.
57）Ibid., pp. 20-23.

ウェイスらの直接的な理論的貢献は、それまでに概念化されていたガヴァナンス・ギャップの要素を特定し、グローバル・ガヴァナンスの分析概念として整理した点である。中でも、ギャップの要素を、ガヴァナンスのアイデア（知識、規範）、ツール（政策、制度）、実行（遵守）というガヴァナンス・メカニズムの発展段階に対応させたことは、異なるイシューにおけるガヴァナンスの制度化状況を、ガヴァナンス・ギャップの分布と克服の度合いとして比較することを可能にした。

さらに、ガヴァナンス・ギャップ論自体の理論的意義として、分析の包括性と柔軟性を指摘できる。包括的な分析を指向したガヴァナンス研究としては、複数のレジーム間の関係性に焦点をあてるレジーム間相互作用研究があるが、レジームというルールを用いた制度化の進んだ枠組みに分析が集中するという問題点があった[58]。ガヴァナンス・ギャップ論は、ガヴァナンス・ギャップ概念を分析の中心に据えることで、NGOのトランスナショナルなネットワークから国際組織の活動まで、ギャップの低減に影響を与える異なるレベルの多様なアレンジメントを分析に含むことができる。その点では、分析対象となるアクターと制度化のレベルを多様に設定したローズノーの理論を[59]、実証可能性という点で一歩進めたと考えられる。

また、ガヴァナンス・ギャップ論は、イシューの変化に対応したガヴァナンスの変容を柔軟に分析しやすいという利点がある。冷戦後の紛争の多発による難民の増加など、新たな問題の発生に対応するガヴァナンスの変容の分析に使われるアプローチは、ガヴァナンス・メカニズムの中心となっている組織やレジームの経時的な変化を集中的に分析することが多かった。しかし、このアプローチでは、集権的なガヴァナンス・メカニズムが分権的に変容した場合、ガヴァナンスの全体像をとらえにくくなるという問題点があった[60]。一方、ガヴァナンス・ギャップ論は、分析対象を個々の組織やレジームではなく、イシューとガヴァナンスとの関係性というガヴァナンス・ギャップに設定しているため、イシューの変化に対応したガヴァナンスの変容をギャップの拡大や低減として表すことができる。問題の解決にアドホックに関わるアクターも分析に取り込めるため、ガヴァナンス変容のダイナミズムを詳細に分析することが可能である。

3．事例研究－2009年新型インフルエンザ・パンデミックにおけるグローバルな対応の分析

本章では、2009年に世界的に大流行（パンデミック）した新型インフルエンザへのグローバルな対応を事例とし、前章で検討したガヴァナンス・ギャップ概念を用いた分析を行う。本事例は、新たな国際保健規則に基づく、感染症の警戒フェーズがWHOで運用されてから初めて、世界的なパ

58）Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, “How Global and Why Governance? Blind Spots and Ambivalences of the Global Governance Concept,” *International Studies Review*, Vol. 12, 2010, p. 708.

59）Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” pp. 20-38.

60）一つの解決策は、関連するレジームや国際・地域機構の増加など、ガヴァナンスの複雑化に合わせて、分析対象を増やしていくことであろう。例として、中山裕美『難民問題のグローバル・ガバナンス』東信堂、2014年。一方で、網羅的なアプローチは、フォーマルかつ制度化されたルールに分析が偏り、規範や慣習に基づくインフォーマルなガヴァナンス・メカニズムを見落とすという批判もある。Dingwerth and Pattberg, “How Global and Why Governance?” pp. 708-709.

ンデミックを示す「フェーズ６」が宣言された事態であった。本章は、なぜ初のフェーズ６の事態が宣言されたにも関わらず、世界的な対応の混乱が続いた2003年のSARSの流行時と比べ[61]、2010年８月に平穏に収束[62]したのかを考察する。

本事例を分析対象とした理由は二つある。一つは、感染症というグローバルな問題がアクターの協調によって比較的スムーズに解決されたガヴァナンスの一定程度の成功例として考えられるためである[63]。もう一つは、対応において、WHO、加盟国政府、企業という異なるレベルのアクターの参加が見られたためである。

（１）政府とWHOの協力による知識ギャップの低減－WHOを中心とした情報共有

パンデミックの発端は、2009年３月から４月にかけて、メキシコと米国で相次いで確認された新型インフルエンザウイルスであった。４月12日には、メキシコのベラクルスで、インフルエンザに似た呼吸器感染症集団発生が起きたことがWHOに報告された[64]。また、４月中旬には、米カリフォルニア州で２人の子供から新型インフルエンザウイルス（A/H1N1）が分離された[65]。

メキシコと米国における短期間での新型インフルエンザの流行は、世界的に強い不安を巻き起こしたが[66]、それにはいくつかの理由が考えられる。前提として、2003年に世界に感染が拡大したSARS（重症急性呼吸器症候群）や東南アジア地域を中心とした鳥インフルエンザの流行の経験があった。特に、致死性の高い鳥インフルエンザウイルス（H5N1）が人の間で感染しやすいタイプへと突然変異することが科学者の間で恐れられており、各国政府が対策を進めていた[67]。米国のケースがH5N1型ではなく、H1N1型であることは４月中旬には確認されていたが[68]、それでも今回の新型インフルエンザのいくつかの兆候は、リスクの高いウイルスである可能性を示していた。一つは、発生地がWHOの鳥インフルエンザの重点監視地域とされていた東南アジア地域ではなく、監視対象外のメキシコであったことである[69]。さらに、当初のメキシコからの報告の致死率が高く、感染の拡大も早かった点もあげられる[70]。メキシコでは４月23日までに、首都圏で854人以上の肺炎

61）SARSへの世界的な対応の分析は以下を参照。元田結花「国境を越える感染症対策」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの最前線』東信堂、2008年、98-108頁。

62）World Health Organization, *H1N1 in Post-Pandemic Period*, August 10, 2010, http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2010/h1n1_vpc_20100810/en/

63）グローバル・ガヴァナンスの存在は、ガヴァナンスが機能していることを前提にしており、全く機能していないガヴァナンスは無秩序や混沌と等しいとみなされる。James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics,* Cambridge University Press, 1992, pp. 4-5. つまり、グローバル・ガヴァナンスは問題解決に有効である限りにおいて、主権国家システムを補完するメカニズムとして、正当性を認められると言える。Keohane and Nye, “Introduction,” p. 14.

64）Centers for Disease Control and Prevention, *Outbreaks of Swine- Origin Influenza A (H1N1) Virus Infection- Mexico, March-April 2009*, April 30, 2009, http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm58d0430a2.htm

65）西村秀一「ウイルス－2009年新型インフルエンザA（H1N1）ウイルスの発生の背景とその性質」『Infection Control』第19巻第11号、2010年11月、28頁。

66）“Reconstruction of a Mass Hysteria: The Swine Flu Panic of 2009,” *Spiegel Online International*, March 12, 2010.

67）Centers for Disease Control and Prevention, *The 2009 H1N1 Pandemic: Summary Highlights, April 2009-April 2010*, June 16, 2010, http://www.cdc.gov/h1n1flu/cdcresponse.htm

68）Ibid.

69）和泉徹彦「新型インフルエンザ発生に伴う即応計画修正」『嘉悦大学研究論集』第52巻第２号、2010年３月、16頁。

70）上野眞也「2009年新型インフルエンザ対策に関する政策分析」『熊本大学政策研究』第３巻、2012年３月、５頁。

患者が発生し、59人が死亡した[71]。また、米国で確認されたウイルスがブタインフルエンザウイルスの変異型であり[72]、ブタインフルエンザが人の間で大流行したケースが過去になかったことも保健・医療関係者の困惑の要因の一つであった[73]。

このように、発生初期の時点で、世界的に対策の準備が進んでいたH5N1型ではない、新型インフルエンザウイルスについての世界的な知識ギャップは大きかった。特に、深刻なギャップは、問題の深刻さ（致死率、変異の可能性）、規模（感染力）、解決策（対策）に関するものであったと考えられる。ただし、効果的な対策は、問題の性質の正確な把握に依存しているため、早期に埋められるべき知識ギャップは、問題の深刻さと規模についてであった。また、これらのギャップを発生国だけでなく、世界的な規模で低減するには、発生国政府とWHOの緊密な情報交換と協力が不可欠であった。

新型インフルエンザに関する各国政府とWHOの情報収集能力を高め、知識ギャップの低減を促進したのが2005年に改正された新国際保健規則であった。新国際保健規則では、原因を問わず、国境を越えて人々の健康に影響を与える全ての事案について、24時間以内のWHOへの報告が加盟国に新たに義務付けられていた。さらに、各国におけるWHOとの連絡窓口の設置やWHOからの非公式の情報照会への回答義務など、双方の情報共有体制も整備された[74]。新型インフルエンザ対応における情報共有は、この新国際保健規則に従って行われ、改正の効果が初めて認識される機会となった[75]。この改正の動機の一つとして、SARS対応時の中国政府からの報告の遅れがあったことを考えると[76]、過去の感染症対応時に発覚した制度ギャップを克服したことが、新しい状況における知識ギャップ対応に活かされたと言える。

新たな情報共有体制を基にしたWHOの緊急委員会による情報分析が、知識ギャップの低減に決定的な役割を果たしたと思われる。まず、感染国であるメキシコ、米国、カナダのデータを検討した４月27日の第２回会合では、アウトブレイクの封じ込めが現実的ではないことと、人の間の感染を認め、パンデミックの警戒水準をフェーズ４に引き上げることが決定された[77]。この時点において、ウイルスの感染力の強さへの認識が示されたと考えることができる。２日後には、新型インフルエンザの地理的拡散を示すフェーズ５への引き上げが決定された[78]。ただし、この時点では、致死率などのウイルスの深刻さはWHOの「最大の疑問[79]」であった。感染力の情報に関しては、

71）World Health Organization, *Influenza-like Illness in the United States and Mexico*, April 24, 2009, http://www.who.int/csr/don/2009_04_24/en/
72）Centers for Disease Control and Prevention, *The 2009 H1N1 Pandemic: Summary Highlights*.
73）西村「ウイルス」30頁。
74）World Health Organization, *International Health Regulations (2005), 2nd ed.*, 2008.
75）吉田眞紀子「世界の流行と対策」『Infection Control』第19巻第11号、2010年11月、32頁。
76）『日本経済新聞』2005年５月24日。
77）World Health Organization, *Second Meeting of the IHR Emergency Committee*, April 27, 2009, http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_20090427/en/
78）World Health Organization, “Influenza A(H1N1),” Statement by WHO Director-General, Dr. Margaret Chan, April 29, 2009, http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_20090429/en/
79）Ibid.

WHOが５月３日にくしゃみや咳といった飛沫感染のメカニズムを示唆するなど[80]、ギャップは縮まる方向にあった。

新型インフルエンザウイルスの深刻さに関して、各国政府とWHOは５月中旬までに、メキシコ、米国、カナダの事例を中心とした分析や各国独自の治療経験から、多くの感染者が軽症のまま回復していることと、糖尿病や喘息などの基礎疾患を持つ患者が重症化しやすいという特徴について認識を共有しつつあった[81]。この時点で、ウイルスのリスクに関する加盟国とWHOの知識ギャップは大幅に低減したと考えられる。残された突然変異などの不確実性のリスクに関する知識ギャップも、慎重姿勢であったWHOが６月11日に世界的な拡散を示すフェーズ６を宣言した際、致死的に変異する可能性が少ないことに言及[82]したことで、解消したと思われる[83]。

（２）実行ギャップへの協調的対応－途上国へのワクチン供与活動

新型インフルエンザウイルスについての知識ギャップが、感染国の政府とWHOの連携によって、時間の経過とともに縮小した一方、パンデミック対策の次の問題として浮上したのが、世界的なワクチン不足の問題であった。特に、これは公衆衛生の水準が低く、自国でのワクチン生産・確保の能力に乏しい途上国における実行ギャップの問題として認識された。

WHOは９月24日に、５月の調査時に年間50億回分と推計していたワクチンの生産量が、26の企業の調査の結果、30億回分にとどまる見通しを発表した[84]。WHOは、事前に地域事務所などを通じて、自力でワクチンを調達できない国を特定しており、それら90か国余りの約30億人のうち、医療従事者や妊婦などにあてる約１割の接種目標を掲げた[85]。さらに、国連とWHOが共同で、途上国向けの追加のワクチン寄付と支援を呼びかけた[86]。

一方、WHOの発表前にワクチンを寄付し、対策の実行ギャップを低減したのは、先進国の政府と企業であった。WHOの24日の発表までに、ワクチン製造企業２社が１億５千万回分のワクチンを寄付し[87]、価格を下げる企業もみられた[88]。また、９月17日に米英仏など９か国が共同で計５千万

80）World Health Organization, *Advice on the Use of Masks in the Community Setting in Influenza A (H1N1) Outbreaks*, May 3, 2009, http://www.who.int/csr/resources/publications/Adviceusemaskscommunityrevised.pdf?ua=1

81）World Health Organization, *Assessing the Severity of an Influenza Pandemic*, May 11, 2009, http://www.who.int/csr/disease/swineflu/assess/disease_swineflu_assess_20090511/en/; Centers for Disease Control and Prevention, *The 2009 H1N1 Pandemic: Summary Highlights*; 厚生労働省「『基本的対処方針』の実施について」2009年５月16日。

82）World Health Organization, “World Now at the Start of 2009 Influenza Pandemic,” Statement by WHO Director-General, Dr. Margaret Chan, June 11, 2009, http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_pandemic_phase6_20090611/en/

83）WHOの「フェーズ６」の宣言を感染力ではなく、ウイルスの毒性を反映したものと誤解した専門家もいた。“Reconstruction of a Mass Hysteria,” *Spiegel Online International*. この場合、用語の印象が与えた誤った認識によって、知識ギャップの低減が一時的に阻害されたと考えることができる。

84）『朝日新聞』2009年９月25日。

85）World Health Organization, *Pandemic Influenza Vaccines: Current Status*, September 24, 2009, http://www.who.int/csr/disease/swineflu/notes/pandemic_influenza_vaccines_20090924/en/

86）World Health Organization, “Support for Developing Countries’ Response to the H1N1 Influenza Pandemic,” Joint Statement by the UN Secretary-General and WHO Director-General, September 24, 2009, http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_support_20090924/en/

87）『朝日新聞』2009年９月25日。

88）World Health Organization, “Support for Developing Countries’ Response to the H1N1 Influenza Pandemic.”

回分のワクチン寄付を表明した[89]。米政府は表明時に米国民のワクチンが確保される見通しも公表しているが[90]、世界的にはまだ供給不足の状態であり、この時点でのワクチンは貴重であった[91]。WHOはこれらの寄付を受けたワクチンを11月に途上国で分配することを表明した[92]。

おわりに

事例研究では、突発的に発生した感染症のグローバルな拡散に対し、WHOが中心になったガヴァナンス・メカニズムが機能し、加盟国政府や企業との協調体制を形成することで、事態の進展に伴ってアジェンダ化されるガヴァナンス・ギャップに対応していたことが明らかになった。感染症というイシューに関しては、WHOはSARSの流行時にも、知識の供給や加盟国との政策調整機能を通じて、問題解決の中心的な役割を果たしていたが[93]、国際保健規則の改正に見られるように、過去の制度ギャップの克服によって、WHO中心のガヴァナンス・メカニズムの制度化が進んでいたと考えられる。

また、本事例の途上国における実行ギャップの問題が示唆するように、国境を越える問題は必ずしも均等にガヴァナンス・ギャップを生じさせるのではなく、地理や対応するアクターの能力によってギャップが偏在する可能性を示している。特に、グローバルな問題の拡散に対して途上国が脆弱であり、先進国が支援を通じてそれらの国のガヴァナンス・ギャップを埋めるという構図が成り立ちやすいことを示唆する。これは、グローバル・ガヴァナンスのメカニズムが先進国に偏っていることを示しており、越境問題のガヴァナンスは本当に「グローバル」なのかという根本的な疑問にもつながる[94]。

最後に、ガヴァナンス・ギャップ論の今後の課題をあげるとすると、豊富な事例研究を通じて、まとまった仮説を提起することであろう。中でも、イシューの種類や性質とガヴァナンス・ギャップの種類、分布との関連性、ガヴァナンス・ギャップのアジェンダ化過程とギャップの連鎖、ガヴァナンス・ギャップの種類と対応に関わるアレンジメントやアクターとの関連性などについて、研究する余地があるように思われる。

89）『朝日新聞』2009年９月25日。
90）“U.S. to Donate 10 Percent of Swine Flu Vaccine to WHO,” *The Washington Post*, September 18, 2009.
91）一方、2009年末には、ワクチンの副作用への不安によって、自国内における接種率が下がったため、ワクチン余剰分を処理する目的でWHOに寄付をするという先進国の動きが報道されており、ワクチンの価値は下がっていたと思われる。『朝日新聞』2009年12月20日。
92）World Health Organization, *Pandemic Influenza Vaccines*.
93）元田「国境を越える感染症対策」98-108頁。
94）Dingwerth and Pattberg, “How Global and Why Governance?” pp. 702-704.