

国際政治における主権の機能とその将来

中 沢 和 男

Sovereignty for International Politics: Its Functions and the Near Future

Kazuo NAKAZAWA

Abstract

Sovereignty is the pivot of norms for international Politics. Broadly speaking, it is a certificate for independent states, namely national societies. States can, with the certificate, entrance into the society of states at last.

Increasingly, it is transnationalization and globalization that dominates the society of states. States, certainly, could not completely control the transborder movements of things, money, information and so on. Some have argued that sovereignty is being eroded by the intense tidal currents across the border. How will the trend impacts on sovereignty as the pivot of international politics. In this article, I would like to clarify growing importance of sovereignty functions in the middle of globalization. For countries with the system for separation of power, sovereignty is no longer comprehensive, unqualified, and exclusive power. It is now the right of justification for governance.

Although it never guarantees substance of governance, sovereignty forms in globalized societies the basis for governance of the transborder, crossed, and intricate rights.

Key Words : sovereignty, justification for governance, international politics

目次

はじめに

第1節 主権概念の概要

第2節 主権の規範形成の機能

第3節 主権の機能の将来

おわりに

重要語一覧（定義もしくは簡潔な説明）

註

参考文献

はじめに

主権は国際政治における規範の要である。国際政治は、国家が互いにその主権を認め合うことで成立する。主権は、国際政治においては、独立した存在であることの証であり、国家はいわばこの証明書を所持することにより、諸国家からなる社会の正規の構成員となる。ところで、今日世界はいよいよさまざまなモノやことがらに関して、良いことも悪いことも含めて、トランスナショナル化とグローバル化の度合いを深めており、この誰にも止められない大きな潮流は国家や国家の主権を脅かし、国家の権威と統治能力を衰退させつつあるともいわれる。国家が自らの国境を、すなわちその主権が及ばない領域とのもろもろの関係を自在に管理できていないのは（かつてはできていたのかとの問いはそのままおくとして）事実であろう。しかし、それは規範の要としての主権にどのような影響を及ぼしているのでしょうか。主権は国家の統治能力の衰退ないしは不十分さの拡大とともにその規範としての役割も後退させつつあるのだろうか。もしそうであるなら、国際政治はどのようにして成立しうるのか。それともそれはなくなってしまうのか。

本稿は、このような問題意識の下で、国際政治における主権の機能に着目し、その規範形成の側面に関し考察と検討を重ね（第2節）、その将来を展望すること（第3節）を目的としている。主権が規範の要であるというのはどういうことか。それは国家の統治や国際関係とどう関係しているのか。そもそも国家の主権の機能は他では代替不可能なものなのか。本題に入る前に、まず次節（第1節）にて、主権の概念の意味を、あくまで国際政治学の視点から、大まかにおさらいしておく。

第1節 主権概念の概要

(1) 主権の定義

主権（国家主権）とは、一定の境界をもつ基盤的な集团的自己決定権であるといつてよい。主権は、この意味で国家における最高の、もしくは特殊な統治権ではあるが、統治権一般あるいは国家機関が行使するもろもろの**統治の実権**とは別ものである¹⁾。それはまた当然、統治の能力（統治力）やその実際に支えられてはいるが、それらとも明確に異なる。主権以外の統治権は、立法権であれ行政権であれその所在はおおむね明確である。しかし、主権はそうではない。完全な個人もしくは組織独裁の国はともかくとして、とりわけ曲がりなりにも民主主義の手続きが整えられた国々においては、その所在（主権者）はあいまい模糊としており、それ故に国民主権という言葉は、政治の現実を直視する限りにおいてはむしろ偽善的ですからある。

本節では、統治の実権との関係に着目して主権概念の概要について確認する。ここで鍵となる言葉は、この主権の定義に用いた3つの言葉、すなわち「境界」、「基盤的自己決定」、そして「権利」であるであろう。

(2) 境界

主権の及ぶ領域は通常空間的な境界（**領界**）をもつ²⁾。これはすなわち、主権者は、領界外のことがらに関しては、その行為者をして、何らかの特定の行動を義務づける決定や政策を単独で確定できないことを意味する。たとえば、国家の主権者は、他国の立法や行政、あるいは国際的な取り決めの有効・無効を裁可できない。ただし、これはいうまでもなく、国家の統治の実権が、ましてや統治力がいっさい領界外に及ばないことを意味しはしない。国家は、ある特定の国家間の合意や条約の範囲内で、もしくは政府間組織を通して、自国の統治権のいったんをその領界外に拡大しうる。より正しくは、他国の行動を方向づけたり、制限する権利を獲得しうる。国家は実際自国外の領界に軍事基地を設け、これを相当に自由に管理し、利用しうる。国家はある一定の商品をたいそう有利な条件で輸出あるいは輸入しうる権利を他の諸国に認めさせ、これを実施しうる。国家は、種々の国際組織を通してさまざまな国際的な事業や活動に参画し、そのための予算を拠出し、また他の構成国にも拠出させうる³⁾。

人・モノ・カネ、価値と知識と情報、そして安全と危険 — これらの移動や交換のトランスナショナル化やグローバル化は、諸国家の統治領域を格段に広げた。諸国家は今日では自らの領界内の統治にのみ専念することは許されず、他国とのさまざまな関係の中で自

らの権利を主張し、これを認めさせなければならない。この意味で今日の国際社会は、諸国家の統治の諸権利が、権力分野別に、機能別に、そして品目別に複雑に交差する社会であるといえる。しかし、こうした中で、トランスナショナル化やグローバル化は主権の及ぶ領域をいささかも広げないし、もちろん狭めもしない。いかなる国家も、自国の利益と非常に深くかかわる場合ですら、単独では発効の条件を満たさない条約を発効せしめる権利をもたない。また、発効した条約を無効たらしめる権利ももたない。ただ、その条約への加盟・非加盟を決定する権利を有するのみである⁴⁾。

グローバル化は、よく主権の意義を低下させたとか、主権国家自体を弱体化させつつあるとかいわれる。この種のいわば主権国家衰退説は根拠がまったくないわけではないが、どれもおしなべて的をしっかりと射てはいない。グローバル化はそもそも国家（国民社会）の発展の成果であり、その顕著な進展が諸国家による国際社会の管理・統制の不充分さを目立たせることになった、というのが事実により近い。もちろん、各国は、統治の諸権利が複雑に交差し、相互浸透してゆく今日の国際社会にあって、現実がはっきりとそれを証明しているように、決して均等にその統治力を拡大・強化できるわけではない。ある国々はそうしたさまざまな国際的統治の舞台において主導権を握り、より多くを手中にするが、別の国々はそのまったく反対でありうる。このような統治の実権や統治力の格差の中で、ある国家群はその主権の「弱体化」を余儀なくされるかもしれない。すなわち、これらの国々は統治力の相対的な小ささから、自国の力の及ばないところでなされる決定に、自国内の課題に関してさえそのまま同意する以外に他の選択肢を事実上もちえない状態（主権が形骸化・儀礼化した状態）に追い込まれてゆくかもしれない。しかし、これはある国家群の主権の弱体化であって、主権一般、主権国家一般のそれではない。トランスナショナル化やグローバル化にともなう主権国家の弱体化あるいは衰退とは、諸国家が単純にさまざまな事態や影響力あるいは勢力にさらされ、かつ影響されることではない。それは、非常に大きな統治の実権と統治能力をもつ国家群までもが、総じてトランスナショナルな諸関係に振り回されるばかりで、自らことを選択し、行動をともなう有意義な決定を事実上ほとんど下せなくなる事態であるというべきであろう。国家の管理・統治能力の完璧さを当然のこととするならいざ知らず、そうでない限りこのような事態の進行をいったい誰が真面目に主張するだろうか。

（３）基盤的な集団的自己決定

主権は領界内のすべての構成員の生活を大きく左右する基礎的な統治行為の有効・無効を確定する。この決定は、たとえ決定の現場ではこれが（たとえば憲法の制定や改正のように）事前に行われようと、一連の決定過程の終結であり、新たな主権の発動がない限

り、その効力は変わらない。この意味で、主権の行使とは、国権の発動や統治の諸権利の行使そのものではなく、これらの行為に正当性を付与する、あるいはこれを拒否する行為であるというべきである。すなわち、これをもって集団の意思が最終的に確定する。主権が権力として最高のもの、至上のものであるという言説の意味は正しくここにある。この意味で、国家の主権者の役割は裁判官のそれとよく似ている。ただし、似ているとしても、この裁判官は裁決のための公表された法令も判例すらもたない場合がある。というよりも、主権はそのような手本がないことに関して、あるいはこれを超えたところやときにはこれをあえて無視するときにこそ発動される権限であるともいえる。主権と統治の諸権利の関係はもちろん一様ではない。それは主権国家の数だけ異なった関係があるとすらいえる。けれども、主権がその役割を十全に果たすためには、統治の諸権利と主権は明確に分離されていなければならない。統治の実権をもつ者、すなわち**統治権者**は主権者であってはならない。統治権の中樞を握るものが同時に（法的にあるいは事実上）主権者であれば、彼は全権を掌握する権力者、いわば**絶対的主権者**⁵⁾であるというべきであろう。

統治の実権と区別される主権はこうして法的概念というよりむしろ政治学的あるいは社会学的概念であるというべきかもしれない。なぜならば、国家の法体系における主権の意味と役割はかならずしも明確でなく、主権のありようはおうおうにして現実政治の中で明らかになるからである。実際、明治憲法下の天皇は《統治権の総攬者》（第四条）であり、《法律を裁可してこの公布と執行を命令》（第六条）できたから、統治行為の最終的な確定者でありえた。しかし、その統治の現実、絶対的主権者はおろか、ここでいう主権者からもおおむね遠い、むしろ儀礼を中心とするものであった。大日本帝国憲法は、自説を強く主張せず、判断を下さない天皇（主権者）を前提として編まれた。

主権の概念は、概念そのものとしてはともかく、現実政治においては非常にとらえがたい。それは、とりわけ民主主義を制度化している国々においては、それが現実にとどこにあるのかははっきりしないからに他ならない。そこでは、統治の実権は、その濫用を防止するために、権力分野別に（権力分立）、あるいは地域別に（地域分権）分離せしめられ、さらにそれぞれの統治権者たちは国民（住民）による「選挙」や「審査」のしくみを通じて適宜に選別され、信任し直される。彼らはみな自らの統治行為を自己完結的に確定できない。国民は「選挙」等を通じて統治を方向づけ、これを「確定」しうるが、あくまで全般的にこれを行うのであり、1つ1つの立法やその執行等に関して（その程度は各国の間で相当の開きがあるというべきであるが）直接的に有効・無効を確定できるわけではない。

民主主義国においては、主権は実質的に議会にも行政府にも裁判所にも、そして国民の手中にもない。政治上の決定はすべて国家の制度の中で確定される。要するに、主権は、

政治過程の制度，システムあるいは手続きの中にあるというべきであろう。

(4) 権利

主権は，法的もしくは政治的に（法がそこにあるかのように）確立された地位であり，資格である。しかし，それは国家が欲するところのものを可能な限り手に入れうる地位や資格ではない。これを左右するのはむしろ対内・対外両方面での統治能力であり，その基盤となる人的・物的諸資源であり，主権はほとんど関係ない。統治力は大きい場合もあれば小さい場合もある。すなわち，多くを手に入れうる能力もあれば，あまり多くを望めないそれもある。しかし，主権そのものがもたらしうる効果にはこのような意味での大きい小さいはない。手に入れうるものの潜在的な総量を決めるのは統治能力であって，主権ではない⁶⁾。

主権は，法的・政治的な地位や資格という意味での権利であるから，それを要求して，かつこの要求を受け入れれば大いに影響を受ける，あるいはこれを拒否しうる相当の勢力や権威がそれを認めて（少なくとも拒否しない場合に）ようやく成立する。国家はその構成員により主権が認識され，受け入れられて初めて主権国家となる。民主主義の国においては，主権は，既述のように，政治過程の制度，システムあるいは手続きの中にある。もっとも，国家の構成員の多くは実際にはそのように認識しない可能性がある。主権は統治の実権や統治能力と，あるいは実際に統治を担う人物や組織とすら一体のものとして理解されるかもしれない⁷⁾。国家における主権の帰属先は，人々にとってはある個人であるかもしれないし，ある組織や機関であるかもしれない。あるいは世論や大衆であるかもしれない。ただし，主権国家の誕生を決定づける要因として，主権の帰属先は実はあまり重要ではない。主権がどこにあらうと，国家の構成員によりその存在（一定の境界をもつ，各人の生活基盤を確定する力なり権威なりの存在）が受け入れられさえすれば目的は果たされるからである。

主権国家は，その主権の安定化のためには，主権の及ばない外部の勢力や権威からもその主権を保証されなければならない。主権国家からなる社会は，いうまでもなく主権のこの相互保証の原則により構成された社会である。実際，それは，おおむね18世紀以降に，フランス・プロシア・スウェーデン・ベネチアといった，政治的統一体としての確固とした地位を歴史的に確立していた存在（historical longevity）が，主としてドイツ（神聖ローマ帝国）のいくつかの「構成国」を自らと同等の資格をもつ存在として承認してゆくことで誕生した⁸⁾。

主権の概念は，主権国家からなる，そしてトランスナショナル化とグローバル化がいつそう進む今日の国際社会において，多種多様な文化をもち，一定の政治的秩序を達成し

た、そしてその達成を目指す人々にとって、どのような意義と可能性をもつか。

第2節 主権の規範形成の機能

(1) 主権の保証あるいは承認

主権国家からなる社会という意味での国際社会とは、より正確に表現するならば、複数の政治的統一体（国家）のそれぞれが領界主権をもつ存在（主権国家）として相互に保証された社会である、といえる。もちろん、国際社会の構成員である今日の主権国家の内実は実に多様である。国力の点でも、統治能力の点でも、そして対内と対外の両方面での統治の諸権利においても。しかし、その主権が保証ないしは承認されるための要件として、統治能力や統治の諸権利は、それ自体としては非常に重要であるものの、その大きさや小ささ、そしてそれらの内容や質は実際的にはそれほど重要視されない。それらは少なくとも決定的なものではない。また、主権を保証されることにより、これらの能力や権利の内容（実質）そのものが保証されるわけではない。国家は、そうではなく、そしてその要件についてはさておいて、何よりも「最終的かつ正当化された意思の決定権」という意味での「基盤的な集团的自己決定の権利」（すなわち主権）を、すでにこの権利を相互に保証された国家群により保証されてようやく主権国家となり、国際社会の構成員となる。主権はすでに政治的秩序を達成した国々にとってはその秩序の完成であり、確認であるであろう。しかし、秩序が達成されていない国々にとってはこれを達成するための枢要な手段であり、よりどころであるであろう。主権は、この意味で世界レベルにおける秩序の要であるといつてよい。

主権のこの保証あるいは承認は、現実政治においては、国家の統治の内実もさることながら、むしろそれ以上にこれを承認する国々の側の国際政治上の思惑や事情に大きく影響されてきた⁹⁾。そのため、統治の内実を欠いた「主権国家」が数多く存在する一方で、これを十分に満足する、あるいは満足しうる国家やこれに準ずる存在が「国際社会」の枠組みの外におかれることになる。主権と統治の内実のこの不一致は決して取るに足らない小さな例外ではない。そしてこの不一致は規範形成（国際的秩序の形成）の要としての主権概念の限界ないしは発展途上を示唆しているのかもしれない。主権の規範形成の側面に関し、相互に関連する次の諸機能を中心に考察し、その問題点について簡潔に整理したい。すなわち、（1）一元的統治行為の相互保証、（2）政治的膨張主義の抑制、（3）国際関係における責任主体の形成、の3点がそれである¹⁰⁾。

(2) 一元的統治行為の相互保証

主権は、当該の諸国家の一元的な統治行為を保証し、この保証を通じてこれらの国々が自らの政治的秩序と共同体としての水準を維持もしくは発展せしめる機会を提供する。諸国家は、とりわけグローバル化が進行した今日の国際環境の下では、その統治行為を、国境外からのさまざまな要求や圧力、そして必要な利益の交換にさらされる中で行わなければならない。実際、(i) わが国の政府は、国産米を保護するため、安価な外国産米の輸入を歓迎しないが、自由貿易を推進する多国間交渉（ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉：1986－94年）での合意により、低関税での輸入枠の設定を義務づけられ、故に輸入米のすべてに数百パーセントもの高い関税をかけることができず、毎年低関税分に相当する一定量の米を輸入している。(ii) 投資家対国家の紛争解決（ISDS）条項をもつ経済連携協定（EPA）や自由貿易協定（FTA）に参加する国々は、自らの政策の遂行によって外国企業や投資家に損害を与えたと判断された場合、協定が定める国際仲裁機関に提訴され、敗訴すれば相応の賠償金を支払わなければならない。(iii) わが国は、核兵器不拡散条約（NPT）（1970年発効）に非核兵器国として加盟（1976年）しており、故に核兵器を受け取れず、製造できず、またそのためのいかなる援助も求められない。そして、国際原子力機関（IAEA）からの視察員を適宜に受け入れ、国内にある平和的利用のための核物質が核兵器等の製造に転用されていないことを証明し続けなければならない。(iv) 欧州連合加盟国は、その国民生活に直接的・間接的に関係する多くのことがらに関して、国レベルではなく、欧州連合レベルでの決まりや決定、政策に従わなければならない。実際、共通通商政策やユーロ圏の金融政策等に至っては、欧州連合のみが法律を制定し、法的拘束力をもつ行為を採択できる¹¹⁾。

これらの例は氷山の一角にすぎない。国家はみな例外なく、自国に関することの多くを自国の思うままに決定できない。自国の制度の中にはすでに他国や多国間の意思を反映した（その程度はさまざまであろうが）非常にたくさんの制度や権利が入り込んでいる¹²⁾。自国において、日々他国や多国間の諸権利が主張され、あたり前に実施されている。そして国家はみな、一方では他国の諸権利を受け入れつつ、他方では自らの諸権利を他国や多国間の制度の中に実現している。

統治の実権がこのように国境を超え、相互浸透する中であって、国際的に承認された主権の意義もしくは役割は明白であるであろう。領界主権は、一定の領界を単位として、その国家機関あるいはそこで生活する人々に、何らかの基本的・一元的方針の下で錯綜する統治の諸権利を調整し、管理する機会を提供する。主権だけが諸権利の狭間に生まれる諸問題やゆがみを軽減し、補償し、是正する視野と権利、いわば諸統治を統治する権利を用意できる¹³⁾。この意味でグローバル化は、第3節においてももう少し詳しく論述するが、主

権の意義をむしろ高めたというべきであろう。ただし、主権は、統治能力そのものではないから、統治の内実、たとえば一定水準以上の政治秩序や共同体、ましてや民主主義を保証するわけではない。ただその可能性を保証するにすぎない。

(3) 政治的膨張主義の抑制

主権の概念は、統治権者に還元されない、これとは別個の、むしろこれを越えた一定の空間的領域を基盤として形成される、恒久的ないしは半恒久的な政治的共同体の観念をつくり出す。そしてこの観念の普遍化により、弱小国家の存在あるいはある国家や国家群の衰退や混乱に起因する強国の領界的膨張主義や強国間の衝突もしくは戦争の勃発を抑制する。欧州においては、おおむね18世紀末まで、統治の実権を掌握する人物（君主）は、その実態はともかくとして、すべては、すなわち土地も民も主権すら私物であると考えていた¹⁴⁾。というより、彼らはみなおしなべて主権を統治の実権と同一視するか、さもなければこれに付随するものと考えていた。したがって、君主の死と主権を含むその莫大な財産の継承の問題はつねに陰謀と大戦争の最大の誘因であった。近代国際法の歩みはすでに17世紀には始まっていた。しかし、その国際法も、財産権や継承権に訴える限り、依然として武力による他国の征服を禁止していなかった。征服は、欧州レベルではウィーン会議（1814～1815年）以降に法的に制限されるようになるが、欧州外の（とくに文明をもたないと考えられた）地域は無主地とされ、国際法の主体とは認められず、米国と米国に保護された中南米諸国を除くことごとくが植民地化という征服の大波にさらされることになった。「正当な戦争」と「不当な戦争」を区別し、後者を禁止すべきとする考えはあったが、「正しさ」の判定は容易でなく、また交戦国はみな自らの戦いの正当性を主張したから、戦争はいかなる場合も事実上「国家の正当な権利」であるとされた¹⁵⁾。

征服と戦争は、ふたつの世界戦争を経てついに世界レベルで非合法化される。国際連盟規約（1920年発効）は「締約国ハ戦争ニ訴ヘサルノ義務ヲ受諾ス」（前文）、そして「連盟各国ノ領土保全及現在ノ政治的独立ヲ尊重シ、且外部ノ侵略ニ対シ之ヲ擁護スルコトヲ約ス」（第10条）と規定する。国際連合憲章（1945年発効）は「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」（第2条第4項）と規定する。

主権の概念は、ここにおいて、私物化され、強力な統治の実権と一体化した力の行使の側面ではなく、むしろ大きな統治能力をもたない政治的統一や共同体の存在をも恒久的に保証し、かつこの保証を通して諸国家の領界的膨張への誘惑の種を取り除き、必ずしも望むところではないであろう領界戦争への道を封じるための基盤的な規範としての側面を

鮮明にする。主権国家は今日、国際社会の原則が曲がりなりにも維持される限り、統治者の死や政治的混乱あるいは敗戦などによってたとえ統治の実態をほとんど失うに至っても、その政治的統一体としての枠組みを何とか維持しうる。機能停止したいわゆる破綻国家は、その領界の所有権を主張する強国や近隣諸国によって解体されない。破綻国家は、その政治体制について種々の操作や工作すらなされる可能性はあるものの、基本的にいわば「主権を回復して再生されなければならない存在」として扱われる。統治の内実、その潜在力も含めて、主権が正に承認されようとしているときには、そのための非常に重要な要件であるに違いない。しかし、主権は承認されるやいなや、統治の内実とはほとんど関係なく、一元的に統治されるべき領界を固定化し恒久化するための保証書となる。

(4) 国際関係における責任主体の形成

上述のように、国際社会との関係を、個別的にであれ国際組織を通じてであれ不可避とする諸国家にとって、主権は、第一に、これが及ぶ領界内で、トランスナショナル化し錯綜する統治の諸実権の一元的調整と管理を可能にするための唯一のよりどころである。また主権は、第二に、これを平穏ばかりを期待できない統治の実態から切り離して固定化するならば、諸国家を征服戦争と権力政治（むしろ実力政治）の誘惑から解放しうる。主権のこの第一の機能は、主権の主として対内的な側面であり、第二の機能はむしろ対外的な側面であるが、国際社会に対する役割としては積極的な性質のものではない。これらのふたつの機能に対して、第三の主権の機能は対外的でかつより積極的な性質のものである。

主権は、国家間、地域、そして世界レベルの諸課題や諸問題に関して発言し、おそらく国力と統治能力に応じて、これらと取り組む責任主体を形成する基盤となる。もちろん、すでに言い古されているが、国家は国際社会における唯一の行為者ではない。経済を中心とする影響力とこれに付随する政治力の大きさという点で、中小の諸国家のそれをはるかに凌ぐ国際的な企業体やファンドの存在について、われわれはよく知っている。開発や地球環境、そして人権等の分野における国際的非政府組織の貢献についても同様である。しかし、これらの非国家的行為者たちが直接的に責任を負いうるのはかなり限られた人々や分野に対してであろう。国家は、空間的領域というわれわれが想定しうる中でおそらくもっとも包括的な要件を基軸として、すなわち職業や階級、財産の有無などとはおよそ無関係に特定化される雑多な人々を、国際社会において、唯一代表しうる。国家だけが、国際社会に対してだけでなく、世界のすべての人々に対して直接的に責任を担う行動を選択しうる立場にある。

もちろん、新興諸国を中心とする決して少なくない数の国家の統治の実態は、さまざまな事情を勘案する必要があるものの、国家においてもっともよく活かされうる主権の上述

の利点を深く傷つけている。これらの国々においては、主権はむしろ事実上ある個人や組織あるいは特定の民族（種族）等の私物¹⁶⁾ というべきであり、雑多な人々のはるか手のとどかないところにある。主権は、国内的には抑圧の体制を保持するための、また国際社会の視点からはもめごとの種や不都合な現実を封じ込めておくための遮蔽壁ですらありうる。とはいえ、われわれは、この3つの主権機能をゆだねるべき存在を、国家以外に知らない。

第3節 主権の機能の将来

主権は、世界レベルにおける秩序の要である。この主権と統治の実権の関係は、近い将来どのようなになると、あるいは今日どのようになりつつあると考えるべきか。トランスナショナル化ないしはグローバル化はさまざまな分野や部面でさらに進展するであろう。そして人権や地球環境、また人民自決の原則等、国際連合を中心とする数々の世界的規模の政府間組織が推進する普遍的価値の重要性は、一進一退は逃れられないものの、全般的には高まりこそすれ決して大きく後退することはないであろう。この2点を前提に、次の諸点を中心に、主権機能の近い将来について展望する。その諸点とは（1）主権の形式化、（2）国民的傾向との関係、そして（3）機能的主権、の3点である。

（1）主権の形式化

主権は、世界のトランスナショナル化ないしはグローバル化が進めば進むほどその役割の重要性を高める。すでに述べたように、統治の実権が国境を超え、ますます相互浸透してゆく中で、一定の領界を単位として、何らかの基本的・一元の方針の下で錯綜する諸権利の直接的調整を担いうるのは、主権をおいて他にはない。言い換えれば、主権だけが、人権や地球環境や人民自決の原則等の普遍的価値を基軸とした政治的達成のための制度的基盤であることができる。ただし、主権はこれらの調整や諸価値の達成の機会ないしは可能性を用意するだけで、それらの内実を保証するわけではない。前述の3つの主権機能の効果は、何よりも主権者の（それが誰であれ、すなわち個人であれ、組織ないしは機関であれ、あるいは国民ないしは国家であれ）見識と政治的力量に、あるいはまた主権行使のための制度やしぐみに大きく左右されるであろう。主権の効果は、少なくとも集団的なあるいは集団を実質的に拘束する決定をなしうる限りにおいて、基本的に物理的な意味での国力やその他の国の事情にほとんど影響されない。これを決定づけるのは諸権利を調整する主権者の能力に他ならない。主権者は、それぞれの国の力と事情に応じて賢い選択を積み重ねてゆかなければならない。

要するに、諸権利の調整に失敗すれば、国家は主権を保持したまま事実上諸権利の波間に漂うだけの小舟にも等しい存在になり下がる可能性がある。あるいはおそらく国の内外の諸力に従属し、諸権利のゆがみをすら正当化する、そしてこのような正当化のためにいように利用される一機関となる。この場合、主権者は主権者としての体面を保ちつつも当然主体的な決定のためのほとんどの選択肢を失うことになる。

(2) 国民的傾向との関係

ネーション国家 (nation-states) のイデオロギーは、国家の構成員である国民の能力を効果的に引き出し、これをとくに産業化に向けて集中せしめ、国力を増大させるのたいへん貢献した。また、同時におそらく国民 (人々) を、君主や支配者たちの単なる私物から、主権のいったんをすら担いうる、すなわち国家の統治や支配の正当性と部分的にであれかわる存在 (政治的行為者) に変えた。この意味で、ネーション国家のイデオロギーが各国の政治制度の発展に対してもつ意義は非常に大きい。とはいえ、ネーション国家の存立の基盤とされる**国民的傾向** (nationality) の概念は、けっきょくのところ国家をもつことに成功した**種族性** (ethnicity) のために考案された (より正確には再定義された) かなり政治的な言葉であり¹⁷⁾、とりわけ20世紀半ば以降、非植民地化の過程で多くの主権をもつ「国民国家」が急ごしらえされ、無主地がなくなったため、逆説的ではあるが世界はたいへん多くの国家をもたない民族 / 人民をつくり出すことになった。国際連合憲章 (第1条第2項) や植民地独立付与宣言 (第2項) が定める人民自決の原則ないしは権利は、事実上彼らの独立を後押ししてはいない。国際社会は旧植民地の独立には寛容であったが、これに対して、ある一定の文化的広がりをもち、自決への意思をもつ人民や民族が、すでに承認された国家から分離し独立することに対しては (これを肯定しているかのような国際的文書はあるものの¹⁸⁾) むしろ冷淡ですらある。近年においても、南スーダン (2011年) やエリトリア (1993年)、そしてクロアチア (1991年) やスロベニア (1991年) などの旧ユーゴスラビア諸国が分離独立を果たした。しかし、これらの国々はみな関係諸国から広く分離の権利を認められてではなく、武力闘争や国際的な干渉により実効支配を確立して独立を達成した¹⁹⁾。

分離独立の権利の容認は実際のところまったく現実的でない。(i) 他国の問題としてであればともかく、自国の問題として分離を歓迎する国はない。(ii) 分離を認めるべき民族の特定は、とりわけ関係国の政治的思惑が深く絡む問題であるが故に、容易でない。(iii) 拙速な容認は安直かつ暴力的な分離運動の連鎖をまねく可能性がある。そして (iv) 分離は一部の政治的野心家たちを満足させるだけの結果に終わるかもしれない、からである。国際司法裁判所 (ICJ) も自決の原則にもとづく分離独立の権利を、否定はしないも

の肯定もしていない²⁰⁾。

とはいえ、分離独立のこの非現実性は、国家をもたない民族／人民から必ずしも「彼らが独自の政治的制度をもつ権利」を奪うものではない。彼らは、自らの政治的能力に応じて、主権と切り離された、すなわち最終的決定の権利をともしない種々の統治の実権を獲得しうる。彼らは既存の国家の枠組みの中で²¹⁾、主権者と、トランスナショナル社会における国家間のそれがそうであるように、諸権利の配分と調整に関してねばり強く交渉することで、小さな政治的達成を積み上げ、漸進的に自らの自律性を強化してゆくことができる。また、その内部に（しばしば隣国と国境をまたぐかたちで）国家をもたない民族／人民をもつ諸国家は、彼らの諸権利を容認し、むしろ彼らの自律ないしは自律の可能性を支援することにより、主権や領界の一部を失うことなく、暴力の応酬と政治的・経済的混乱を回避し、かつ彼らとの建設的な関係を維持する機会をうる。

国民（種族）的傾向の国際政治における意義は、暴力を用いた国境の変更が是認されていた時代と、これが否定され、かつ人民の自決権が不十分ながらも保証された今日の時代とでは、まったく違う。国民的傾向はかつては（けっきょくただの幻想であったが）ひとつの国家をもつべき資質であると考えられえた。しかし今日では、それは決して不変のものではなく、限られた数の主権領域の中で、さまざまな統治上の工夫とともに、調整されるべき性質のものであるであろう²²⁾。

（３）機能的な主権

さまざまなモノやことがらにおけるトランスナショナル化ないしはグローバル化の進展は、多くの分野において、すなわち機能別の、２国間のあるいは地域的なないしはグローバルな統治（機能別統治）を要求せずにはおかない。事実、機能別統治は、地域レベルでは貿易を中心とする経済協力の分野において発展がいちじるしい。とりわけ欧州連合における発展は、すべての構成国が参加しているわけではないものの、人の移動の自由を保障し、かつ共通通貨を使用するところまで到達しており、圧倒的であるといわなければならない。グローバル・レベルでも、われわれは上述の人民自決権を含む人権や地球環境、軍事など多岐にわたる分野で、国際社会の新たな必要に応えるための数々の国際立法条約（普遍的適用を目指す法規²³⁾）を実現してきた。国際原子力機関による核査察の受け入れをともし核兵器の不拡散体制の達成（それはもちろん種々の問題を抱えており、完璧なものではないが）にみられるように、国際立法を基軸として形成される機能別統治のシステムの力は決して小さくない。

機能別統治のシステムのいくつかは、国によっては、地域レベルにおいてであれグローバル・レベルにおいてであれ、一定の限られた分野においてあたかも主権をもつがとき

存在として認識されるかもしれない。国家にとってこのシステムは、国家が（i）自らが影響力をほとんどもたない決定に同意するかもしれない従わざるをえないとき、（ii）同意するかもしれない不承不承であれ従わざるをえない、システムを超えたもっと大きな構造の下にあるとき、そして（iii）システム内にあることで直接的・間接的な利益を享受しており、そのためここからの脱退が事実上不可能であるとき、正しくそのような存在であるといつてよい。その種の主権すなわち**機能的な主権**は、機能別統治の確立とともにさらに発展してゆく可能性がある²⁴⁾。統治はその安定のためにはより確かな正当化のしくみを必要とするからである。

おわりに

国家は、空間的領域というわれわれが想定しうる中でおそらくもっとも包括的な要件を基軸として、すなわち職業や階級や財産の有無、そしておそらく民族（種族）の違いなどすら無関係に特定化される雑多な人々を、国際社会において、唯一代表しうる。さまざまな統治の実権が国境を超えて錯綜する中で、国家主権のみが諸統治を統治する基盤であることができる。ただし、これは繰り返すが、諸国家が行う諸統治の統治の内実を保証するものではまったくない。主権は最高権力や至上権といった表現がもつ印象からはおよそかけ離れた、ある意味で頼りにならない権利でもある。それは統治の実権としばしば同一視されるし、統治者によっていいように利用され、形骸化し、儀式化しうるからである。

重要語一覧（定義もしくは簡潔な説明）

機能的な主権

特定の機能や役割に関連することがらに関して、すなわち物理的領域ではなくひとつの機能や役割を領域として、その正当・不当を最終的に確定する権利をいう。領界主権とは別の次元にあり、その関係は一律ではないであろう。

国民的傾向（notionality）

ネイションを形成する上で核となる文化的共通性。ただし、ネイションを形成しえない種族性との違いは明確でない。

主権（国家主権）

一定の境界（領界）をもつ基盤的な集团的自己決定権。すなわち国家機関と国民の行動に関してその正当・不当のいかんを確定する国家における権利をいう。この権利が国家のどこに帰属するかは国家の制度とその運用、実際により異なる。

種族

自律への意思をもつ、何らかの文化的共通性（言語、宗教、慣習など）が認められる集団。民族的少数者や特定の人種であることを含意しない。エスニック集団と交換可能な言葉。

種族性

種族の存在を示唆する、人々の間に認められる一定の文化的共通性。

政治的統一

広義の意味での国家をいう。主権をもたない、たとえば未承認国家（事実上の国家）や帝国に従属する政治的共同体なども含意する。

絶対的主権者（機関）

統治の実権と主権とをあわせもつ人物ないしは機関

統治権

主権と統治の実権を総称する言葉として使用するが、後者の意味で用いることもある。

統治権者

統治の実権をもつ者。主権者であることを含意しない。

統治能力

統治権の性質やその有無、そして他の諸要件をも含意した統治のための全般的能力をいう。

統治の実権

立法・行政・司法の三権を中心とする国家機関や権力者がもつ個々の統治権あるいはその総称として用いる。

ネーション

国家をもつ、あるいは国家において相応の権利・権限をもつ種族、諸種族もしくは諸種族の融合。

民族

①ネーションと種族を含意する包括的概念。文脈上は種族の意味でも使用する。

②政治化した、すなわち自律（自治権の確保や拡大、独立）を求めて運動する種族。

領界

主権が及ぶ空間的領域をいう。「領域」の概念は人の別（たとえば国籍、民族、宗教など）や特定の機能や役割の別（人権、環境、核管理など）等で構成されうる非空間的領域をも含意する言葉として使用する。

註

1) 本稿では、統治権、統治の実権、そして主権の3つの言葉は、それぞれ明確に区別して

用いる。後に詳しく説明するが、とりあえずは重要語一覧を参照されたい。

2) 主権の及ぶ、あるいは及びうる領域は必ずしも領土・領空・領水といった空間的領域に限定されない。人の別（たとえば国籍、民族、宗教など）や特定の機能や役割の別（人権、環境、核管理など）も別次元の、すなわち非空間的な主権領域を構成しうる。「領域」の概念をこの広義の主権領域に適用するため、従来の空間的領域についてはあえて「領界」という表現を用いることにする。

3) 主権は、しばしば漠然と国家の統治権の意味で用いられるが、これは国家の統治が最高のもの、至上のものであるかのように粉飾するための政治的誤用あるいは誇張であると思われる。

4) S. クラズナーは、主権は「国内社会の効果的統制」（国内主権）や「国境を超えるモノやカネ、情報を統制する能力」（相互依存下の主権）など、統治（統制）の能力を表現する言葉としても使用されているという。Krasner (2009) pp.179-180.

5) 主権という概念がしばしば統治の実権をも含意する非常に大きな、あるいは多義的な言葉として使用されるのは、この「絶対的主権者がもつ絶対的権利」という印象をわれわれが今日に至るまでそのまま引きずっているからであると思われる。K. J. ホルスティも、グローバル化が主権を時代錯誤の古くさい概念にしてしまった、との主張に反論して、次のように記す。「このような考えは、主権を誤って、包括的にして、かついかなる制限も受け付けられない排他的な力であると理解したために生じた」と。Holsti (2004) p.135.

このような包括的な用法では、主権は「主権国家がもつすべての権利」とほとんど同義であり、三権が分離されている今日の多くの国家においてはもはや国家や国際社会における統治を説明する概念であることはできない。

6) Holsti (2004) pp.135-136.

7) 「国家」における最高の地位（主権）を、神はさておいて、君主以外のところ（たとえば全体としての人民）に求める考え方は、16世紀の末には君主の専制に抵抗する人たち（モナルコマキ）の間にすでにあった。トロイマン（1976年）。とくに第4章、61-99頁。

8) Holsti (2004) pp.128-129. なお、ウェストファリア条約（オスナブリュック条約とミュンスター条約）（1649年発効）〔奥脇直也（2011年）837-838頁〕は、神聖ローマ帝国の領邦（構成国）に関し、相互の平等や君主権、（帝国の平和に反しない限りでの、帝国外の国をも対象とした）同盟権等を約束していたが、領邦各国とフランス、スウェーデンとの間の同様の権利を約束したものではなかった。

なお、ウェストファリア体制は有力な領邦が享受してきた帝国内での従来の地位を保持せしめる性質を色濃くもつもので、この体制によって領邦の主権国家化が実現したわけではない。明石欽司（2009年）第一部第三章、155-210頁、結論、533-551頁。高山巖（2010年）52-53頁。また、A. ブラックは、11世紀から18世紀に至る、主権を含めた欧州の国家概念と政治思想の連続性を強調する。Black (1992) 186-191頁。

9) 以下を参照せよ。Krasner (2009) pp.183, 189-190.

10) ホルスティは主権の機能として次の諸点を指摘する。(i) 国際政治の行為者を示し、これに特別な法的地位を与える機能、(ii) 行為者がその領界に対してもつ法的管轄権を明らかにする機能、そして (iii) 行為者は他の行為者を支配する権利をもたず、また他に服従する義務もない、この関係を明らかにする機能、の3つである。Holsti (2004) p.116. しかし、これらは主権のむしろ属性というべきであろう。

- 11) 庄司克宏 (2013年) 32頁。
- 12) もっとも、クラズナーによると、これは「国外の行為者を国内の権威構造から排除する権利」(ウエストファリアンの主権)を損なう事態であるという。Krasner (2009) p.193.
 なお、クラズナーは、主権は次の4つの意味で用いられてきたという。この(i)ウエストファリアンの主権と(ii)国際法上の主権(平等な存在として承認し、承認される権利)、そしてすでに註の4)で述べた(iii)国内主権並びに(iv)相互依存下の主権である。(i)と(ii)は権威(正当性)に、(iii)は権威と統制力(能力)に、最後に(iv)はもっぱら統制力に関係しており、権威とは無関係であるという。Krasner (2009) pp.179-180.
- 13) メタガバナンス(諸統治の統治)の考え方については、以下を参照せよ。城山英明(2013年)18-20頁。
- 14) 17, 18世紀の欧州における絶対主義的主権の成立を否定し、領界(領土)の非排他性や行政の不統一、私物化された国家など、この時代をむしろ中世的世界と一続きのものとみる考え方については次を参照せよ。テシュケ(2008年)、とくに第7章、291-333頁。
- 15) 浅田正彦(2013年)12-13頁。
- 16) 国家と民族(種族)の関係については以下を参照せよ。中沢和男(2010年)、中沢和男(2012年)。
- 17) Coakley (2011) pp.115-117.
- 18) 友好関係原則宣言(1970年に国連総会にて投票なしの全会一致で採択)の「人民の同権および自決の原則」について述べた部分は「自らを代表する政府をもたない(と考える)人民は自らが組み込まれている国家を分割して独立できる」とも解釈可能である。
- 19) 浅田正彦(2013年)84頁。
- 20) 浅田正彦(2013年)84頁。
- 21) 杉原高嶺(2013年)192頁。
- 22) Tierney (2011) pp.118-126.
- 23) 杉原高嶺(2013年)88-89頁
- 24) 機能的な主権は、その正当性付与の手続きがいかに超国家的性格をもとうと、欧州連合における権限(主権)の委譲のごときと同様に、しよせん諸国家の基本的な同意に支えられているのであれば厳密には主権とはいえない、という考え方もあるであろう。しかし、同意をこのように形式的に理解すべきではないと思われる。むしろ、事実の問題として、それは後戻りできる同意であるのか、それともできないそれであるのかに着目すべきであろう。

参考文献

- 1) 明石欽司(2009年)『ウエストファリア条約：その実像と神話』慶應義塾大学出版会
- 2) 浅田正彦編著(2013年)『国際法』(第2版)東信堂
- 3) 奥脇直也編集代表(2011年)『国際条約集2011年版』有斐閣
- 4) ゲルナー、アーネスト(2000年)加藤 節監訳『民族とナショナリズム』岩波書店
- 5) 庄司克宏(2013年)『新EU法：基礎篇』岩波書店
- 6) 城山英明(2013年)『国際行政論』有斐閣

- 7) 神寶秀夫 (1994年) 『近世ドイツ絶対主義の構造』 創文社
- 8) 杉原高嶺 (2013年) 『国際法学講義』 (第2版) 有斐閣
- 9) 高山巖 (2010年) 「ウエストファリア考: 「象徴的標識」の視点からの一試論」 『国際政治研究の先端 7』 (国際政治160号) 48-63頁
- 10) テシュケ, ベン (2008年) 君塚直隆訳 『近代主権国家体系の形成: ウエストファリアの神話』 桜井書店
- 11) トロイマン, ルドルフ (1976年) 小林孝輔・佐々木高雄共訳 『モナルコマキ: 人民主権論の源流』 (社会科学古典選書3) 学陽書房
- 12) 中沢和男 (2010年) 「民族概念の政治学的意義と4つの論点」 『東海大学紀要政治経済学部』 第42号, 53-67頁
- 13) 中沢和男 (2012年) 「国家をもたない民族の概念の国際政治学上の意義について」 『東海大学紀要政治経済学部』 第44号, 5-23頁
- 14) 堀米庸三 (1978年) 『中世の光と影』 (上) (下) 講談社学術文庫
- 15) 増田四郎 (1996年) 『西洋中世世界の成立』 講談社学術文庫
- 16) 山影 進編著 (2012年) 『主権国家体系の生成: 「国際社会」認識の再検証』 ミネルヴァ書房
- 17) ロック (2010年) 『統治二論』 岩波文庫
- 18) Black, Antony (1992) *Political Thought in Europe 1250-1450*, Cambridge Univ.Pr.
- 19) Coakley, John (2011) "National Majorities in New States: Managing the Challenge of Diversity" in Gagnon, Alain - G. & Lecours, Andre, & Nootens, Genevieve, eds., *Contemporary Majority Nationalism*, McGill - Queen's Univ.Pr., pp.101-124
- 20) Dahbour, Omar (2013) *Self-Determination without Nationalism : A Theory of Postnational Sovereignty*, Temple Univ.Pr.
- 21) Krasner, S.D. (2009) *Power, the State, and Sovereignty: Essays on international relations*, Routledge
- 22) Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns : Institutional Change in International Politics*, Cambridge Univ.Pr.
- 23) Tierney, Stephen (2011) "Reframing Sovereignty ? - Sub-state national societies to the nation-state" in Requejo, Ferran & Caminal, Miquel, eds., *Political Liberalism and Plurinational Democracies*, Routledge, pp.115-138.