

自由主義的国際秩序の 危機と再生

秩序再編期の羅針盤を求めて

提言報告書

はじめに

米ソ両大国が対峙する冷戦が、西側の勝利というかたちで結末を迎えた後、自由貿易、民主的政治体制、基本的人権、国際ルールや法の支配、社会の開放性等を重視する自由主義的国际秩序の優越は決定的になったとの認識が広がった。とりわけ、90年代に米国が金融と情報技術の組み合わせで経済的に復活して以降は、米国単極のパワー構造とあいまって、自由主義的国际秩序が紆余曲折はあっても西側を超えて世界大に広がっていくと暗黙裡に前提される傾向が生じた。自由民主主義体制が普遍化して歴史が終わる（フランシス・フクヤマ）とまでは言わないにしても、ロシアや中国のような権威主義的な国々も、いずれは自由主義的な既存秩序に統合されていくだろう、少なくとも既存秩序に反旗を翻すことはしまいと、日米欧の専門家コミュニティのかなりの部分が思い込んでいたことは否定できない。

しかし、今やそうした楽観論は過去のものとなり、日米欧において自由主義的国际秩序の危機が叫ばれるようになってきている。自由で民主的な先進諸国の多くが、低成長、格差問題、財政危機、少子高齢化といった重要課題について十分な対応力を示しえないでいる。いくつかの国ではポピュリズムが台頭し、排外主義や貿易保護主義が強まっている。

何よりも、ながらく自由民主主義諸国のリーダーであった米国が、自国第一主義に大きく舵を切ったことは時代を画するものである。中国やイランに対するこれまでの常識を覆す強硬な外交姿勢もさることながら、米国政府が自らの主導してきた多国間主義や自由貿易体制、日本や欧州との同盟関係をあからさまな批判の対象にする姿は衝撃的ですからある。自由主義的国际秩序の推進役をもって任じてきた英国が国民投票で BREXIT の道を選択したこと、欧州各国で反移民、反 EU を掲げる勢力が台頭していることも、自由主義的国际秩序の転機を感じさせる。

こうした先進自由民主主義諸国の内側からの挑戦が、パワー・シフトと並行して生起し、相互作用しているところに、今日の危機の本質がある。冷戦後の貿易自由化を追い風として中国などの権威主義国家が台頭し、自由民主主義を掲げる日米欧の圧倒的な優位は崩れている。結果として中国などは現状挑戦的な対外行動をとるようになり、それに先進国が警戒心を募らせている。加えて米国では、経済や社会の開放性に中国などが付け込んでいるとの不満が高まっており、通商やハイテク覇権をめぐる中国と鋭く対立するようになってきている。それに対して、自由貿易の擁護者を中国が自称するという皮肉な現象も生じている。新興民主主義諸国の中には民主化から逆行し、政治的自由度を低下させる国も目立つ。

途上国における動きも、自由主義的国际秩序の動揺を増幅するものである。冷戦終結後に残された安全保障課題の一つとされていた「破綻国家」が、ますます内戦の温床となると同時に、テロや難民という経路で先進国世界を直接脅かす程度を強めている。米国単極への抵抗という側面を有していた「ならず者国家」の行動は、米国単極が揺らぐ中で自由度を増し、秩序再編の引き金となる潜在性を秘めている。

日本が依拠してきた自由主義的な秩序は一体いかなる挑戦を受けているのだろうか。それは世界秩序の根本的な転換をもたらすものなのだろうか。日米欧世界は転換期を上手く乗り切り、自由で民主的な国家体制と自由で開かれた国際秩序を維持発展させることができるのだろうか。PHP「新世界秩序」研究会は、こうした問題意識に立って、現在の秩序変動の本質について多角的な検討を重ね、あたらしい秩序の中で日本が何をめざし、どのような対応をとるべきかを議論してきた。本提言報告書はその成果をまとめたものである。

本提言報告書は分析篇と提言篇で構成されている。その内容を簡単に要約しておこう。

分析篇は5つの章から成る。まず第1章のはじめに、現状の国際秩序についてのわれわれの理解を提示する。本報告書では、現状秩序を①基層としての主権国家体制、②パワーの構造や行使における米国主導の覇権秩序、③自由主義的価値観に根差す自由主義的国際秩序、の三層構造から成っているものととらえ、そのうち、米国覇権(②)と自由主義的国際秩序(③)が、先進国内部の混乱や権威主義的な新興国の台頭により挑戦を受けているとの認識に立つ(第1章第1節)。

一口に自由主義的国際秩序と言っても様々な側面がある。本報告書では、自由貿易や開放経済を肯定的に捉える「商業的(経済的)自由主義」、ルールや法の支配を重視し、国際制度を通じた秩序化をはかる「制度的自由主義」、民主化や人権に力点を置く「価値的自由主義」、非政府アクターの国境を越えた交流の影響に着目する「社会的自由主義」の4つの側面に分けて、どの側面がいかなる挑戦を受けているのかを考察していく。

続いて、こうした現状秩序がどのような歴史的経緯で成立してきたのかを確認する(第1章第2節)。三層構造からなる現状秩序、とりわけ多面的な自由主義的国際秩序の来し方をたどることは、今後を展望する上でも示唆に富むであろう。その上で、第2章では、自由主義的国際秩序や米国覇権が現在受けている挑戦について、①先進国②新興国③途上国④トランスナショナルな活動空間の4つに分けて検討していく(第2章各節)。

第3章では、これからの国際秩序を展望するために、国際秩序を概念的に整理し、いくつかのシナリオを描出する。まず、①協調と対立②物質的要因と非物質的要因③アナキーとヒエラルキーという3つの軸で国際秩序を類型化し、それを参照しながら東アジアの地域国際秩序について考察する(第3章第1節、第2節)。さらに、これからの国際政治の焦点である米中が形成する秩序のシナリオ(「パワー・トランジション」「棲み分け」「階層化」)を提示する(第3章第3節)。

第4章では、今後ますます熾烈さを増していくであろう米中間の国際秩序競争を左右する要因について分析する。米中間の競争は多次元に及んでおり、ここでの検討も「パワー・バランスの変化(第4章第1節)」「戦略、現状秩序への態度、国内政策の相互作用(第4章第2節)」「中国の制度戦略とそれに対する米国等の反応(第4章第3節)」「米中が形成する階層秩序のあり方(第4章第4節)」と多岐にわたっている。それをふまえて、現状秩序の三層構造がどのように変化するかを展望し、もっとも蓋然性が高い見通しが「不愉快な共存」として描かれる(第4章第5節)。

第5章では、ここまでの議論をふまえて、これからの国際秩序における自由主義的国際秩

序の積極的可能性を考えていく。今日自由主義的国際秩序が受けている挑戦は、協力と競争が並行する「協争」的關係の下でのハイパー相互依存管理をめぐるものと総括できる（第5章第1節）。こうした中での現実的なビジョンは、自由主義的価値を共有する少数の国々による「小さく厚い自由主義的国際秩序」と、価値の共有の如何を問わずグローバルな共通課題での機能的協力を目指す「大きく薄い自由主義的国際秩序」を、新しい状況にあわせてプラグマティックに組み合わせていくことであろう（第5章第2節）。それも、流動的な国際関係の中で、各国がヘッジング（相手のとる都合の悪い行動を回避したりそれに備えること）やシェーピング（相手の行動や国内政治を自分の利益に合うように影響力を駆使し、形づくろうとすること）を展開する中で、自由主義的国際秩序の維持活性化を図っていかなければならない（第5章第3節）。

自由主義的国際秩序に与する国々は、国内的な自己革新、対抗秩序に対する競争優位性の確保、対抗秩序との共存を同時に追求していく必要がある（第5章第4節）。最も緊要なのは、自由民主主義諸国が、自由で開かれた民主的社会を維持するための自己革新をできるかどうかである。自由民主主義的な諸制度への信頼を回復し、新たなアイデンティティを再構築していくことも不可欠の課題となる。今日的な条件における社会的な包摂のあり方、金融主導のグローバル化の見直し、データ経済化・データ社会化など Emerging Technologies がもたらす巨大なインパクトへの対応など課題は広範囲にわたる。自由主義的価値を何から守るのかを明確にすることも避けて通れない課題である。自由主義的国際秩序は関係国の自己革新を通じて非自由主義的国際秩序に対して優位性を維持しなければならないが、あわせて決定的に重要なことは米国を自由主義的国際秩序につなぎとめられるかどうかである。その上で、経済的、社会的に相互浸透しつつ、競争を管理する「競争的相互浸透型秩序」を対抗秩序との間で形成していくことを当面目指していく必要がある。こうした多面的な戦略を実行するには日本を含む自由民主主義諸国の主体的契機が欠かせない（第5章第5節）。

提言篇「自由主義的国際秩序の新段階と日本の戦略」では、「パワー・シフト」「ハイパー相互依存」「破壊的イノベーション」が同時進行する新しい現実の中で、自由主義的国際秩序を軸にする望ましい秩序を生み出すための戦略を提示している。

日本が取り組むべき事項は様々だが、提言にも述べているように、これから何よりも必要なのは、大局と小局をともどもに捉えながらも日本として目指すところを明確にする「志あるリアリズム」に立脚することであろう。本報告書がそのための一助になるようであれば望外の喜びである。

2018年10月

PHP「新世界秩序」研究会

山本吉宣 納家政嗣 金子将史 前田宏子

はじめに

[I] 分析篇

第1章 世界秩序／国際秩序をどう捉えるか……………9

(1) 現代世界秩序の基本構造——主権国家体制・米国覇権・自由主義的国際秩序 10

- 1) 主権国家体制 11
- 2) 米国主導の覇権型秩序——パワーの行使からみた国際秩序 12
- 3) 自由主義的国際秩序 (Liberal International Order) 14

(2) 国際秩序の変遷 16

- 1) 西欧起源の主権国家体制 16
- 2) 主権国家体制と帝国型秩序の共進化と地理的拡張 17
- 3) 戦間期における「構想としての」自由主義的国際秩序 18
- 4) 西側限定の戦後自由主義的国際秩序 20
- 5) 冷戦後における自由主義的国際秩序の拡張運動 22
- 6) 国際秩序における日本 26

第2章 世界秩序の現段階……………31

(1) 分岐点にある世界秩序 32

(2) 挑戦を受ける自由主義的国際秩序と米国覇権 33

- 1) 先進国内部からの挑戦 33
- 2) 新興国からの挑戦 39
- 3) 途上国からの挑戦 45
 - 3) —1 破綻国家 / 3) —2 「ならず者国家」
 - 3) —3 国際秩序の再編と「途上国」——相互作用と多様性
- 4) トランスナショナルな活動空間からの挑戦 52

(3) まとめ 53

第3章 国際秩序の概念整理と米中関係のシナリオ……………57

(1) 秩序型を整理する枠組み 58

- (1) —1 アナキーの下での国際秩序類型 / (1) —2 ヒエラルキーの下での秩序類型
- (1) —3 協調的な国際秩序類型 / (1) —4 対立的な国際秩序の類型
- (1) —5 非物質的な世界における秩序類型 / (1) —6 物質的な世界における秩序類型
- (1) —7 ハイブリッドな国際秩序の類型

(2) 東アジアの秩序 62

(3) 米中による国際秩序形成のシナリオ 65

- 1) 「パワー・トランジション」シナリオ 65
 - 1) —1 古典的パワー・トランジション / 1) —2 平和的パワー・トランジション
- 2) 「棲み分け」シナリオ 67
 - 2) —1 同一機能分野における棲み分け / 2) —2 機能別の棲み分け
 - 2) —3 地理的な棲み分け
- 3) 「階層化」シナリオ 70
 - 3) —1 米国を頂点とする単一ヒエラルキー / 3) —2 多層的ヒエラルキー
 - 3) —3 二重ヒエラルキー / 3) —4 中国を頂点とする単一ヒエラルキー

第4章 米中国際秩序競争を左右する要因……………73

- (1) 米中間のパワー・バランスの動向 74
- (2) 米中間の相互作用 76
 - 1) 米中の対外戦略とその組合せ 76
 - 2) 現状秩序に対する米中の姿勢のねじれ 79
 - 3) 国内政策の影響——先進国と新興国の経済・社会政策の相互作用から見たパワー・トランジション 84
- (3) 中国の制度戦略 87
 - 1) アイケンベリーとリンのモデル 87
 - 2) AIIB 88
 - 3) 一帯一路——もう一つの外部におけるイノベーション 88
 - 4) 一帯一路/AIIBと自由主義的国際秩序 91
 - 5) 一帯一路とインド太平洋：競争と協調の可能性と日本の「インターフェース戦略」95
- (4) 米国による階層秩序と中国による階層秩序 97
 - 1) 中国による階層秩序形成の困難さ 98
 - 2) 覇権型秩序と帝国型秩序 99
- (5) 当面の見通し 102
 - 1) 主権国家体制、米国覇権、自由主義的国際秩序の行方 102
 - 2) 「不愉快な共存」 103

第5章 新しい国際秩序の骨格……………111

- (1) 協争的關係の下でのハイパー相互依存管理の必要性 113
- (2) 2つの自由主義的国際秩序 114
- (3) 国際環境変化と国々の戦略 116
- (4) 自由主義的国際秩序の戦略 119
 - 1) 自由民主主義諸国の自己革新 119
 - 2) 対抗関係と自由主義的国際秩序 124
 - 3) 競争的相互浸透型秩序 127
- (5) 自由民主主義諸国に求められる主体的契機 128

[II] 提言篇 自由主義的国際秩序の新段階と日本の戦略

1. 新しい現実の中で「志あるリアリズム」を追求する……………133
 - (1) 国際秩序が変容する「新しい現実」を直視する
 - (2) 「自由で機能する日本」を戦略構想の出発点にする
2. 自由主義的国際秩序をバージョンアップする……………135
 - (1) 自由主義的国際秩序の意義と限界を問い直す
 - (2) 「多層的で可変的な」自由主義的国際秩序を発展させる
 - (3) 自由主義的国際秩序における米国の主導的役割を再評価し、欧州、インド等との戦略的連携を強化する

- (4) CPTPP をひな形として自由貿易体制を進化発展させる
- (5) 「自由で開かれたインド太平洋戦略」を具体化する
- (6) 権威主義国家による「価値切り下げ」への耐久力を培う
- (7) 自由主義的国際秩序の再編過程で途上国問題を位置づけなおす

3. 自由民主主義諸国と権威主義諸国が共存する国際秩序を構想する……………140

- (1) グローバル、リージョナルに、安定した「競争的相互浸透型秩序」形成に努める
- (2) 国際制度・国際組織をめぐる戦略的「協争」を展開する
- (3) 主権国家体制と国際法を大国間協調の共通基盤とする
- (4) 日米および日米 + α の戦略的一体性を確保する
- (5) 東南アジア等の重要地域に息の長い関与を行う

4. 国内／国際連関を再調整し、ハイパー相互依存を管理可能にする……………143

- (1) 現代版「埋め込まれた自由主義」の創出を目指す
- (2) 金融危機の頻度や烈度の抑制とレジリエンス向上をはかる
- (3) ジオエコノミクスの広がりにも備える
- (4) Emerging Technologies を自由な社会の維持発展に統合することを自由主義的国際秩序の優先アジェンダとする

5. 米中協争時代における日本の主体的な構えを確立する……………146

- (1) 確たる視座と柔軟な姿勢で戦略的好機を捉える
- (2) プリンシプルあるヘッジングを統合的に展開する
- (3) 米国社会、中国社会に重層的に関与する
- (4) 米中の動きを複眼的に把握する能力を高める

[I]
分析篇

第1章

世界秩序／国際秩序をどう捉えるか

(1) 現代世界秩序の基本構造

——主権国家体制・米国覇権・自由主義的国際秩序

この数十年世界の基調とみられてきた自由主義的国際秩序が、様々な意味で挑戦を受けている。自由で民主的な先進諸国の多くが、低成長、格差問題、財政危機、少子高齢化といった重要課題について十分な対応力を示しえない一方で、中国などの権威主義国家が経済的な成長を遂げ、政治的にも軍事的にも台頭しており、自由民主主義世界からのパワー・シフトが生じている。自由民主主義を掲げて世界を主導してきた欧州や米国では、ポピュリズムの台頭が目立ち、排外主義や貿易保護主義の勢いが強まっている。とりわけ、自由民主主義世界のリーダーである米国において「アメリカ・ファースト」を唱えるトランプ政権が誕生し、多国間主義や自由貿易体制に批判的な態度をとるようになったことは、自由主義的国際秩序の行く末に影を投げかけている。国民投票による英国のEU離脱決定（BREXIT）は、自由主義的国際秩序の一角を占める欧州統合の流れを変え、英国が米国と並んでグローバル化、経済自由化を牽引するという定型は成り立たなくなっている。自由貿易を中国が擁護してみせるという皮肉な現象さえも生じている。新興民主主義諸国の中には民主化から逆行し、政治的自由度を低下させる国も目立つ。

こうした現象は、世界秩序の根本的な転換を示すものなのだろうか。世界秩序のどこがどのように変化しようとしているのだろうか、あるいは変化しないままであるのだろうか。

現在進行中の変化を理解するには、まず世界秩序を捉える視座を明確にしておくことが有益であろう。ここでは、「世界秩序」と「国際秩序」とを概念的に区別することにする。まず「国際秩序」は、一定の領土における唯一絶対的な権威としての主権国家を主な政治主体として成立している国家間の秩序である。主権国家を超越する世界政府は存在せず、こうした状況はネオリアリズムによってアナキーと表現される¹。

いうまでもなく、実際の世界は主権国家のみで成り立っているのではなく、様々な非国家主体・サブ国家主体や国際組織が存在し、企業の経済活動の影響も極めて大きく、NGOの活動も無視できない。「世界秩序」は、こうした国家以外の主体とその行動を含むより多元的な秩序を指す。他方で、ヘンリー・キッシンジャーが、現在の世界秩序の基礎として一般的に認められているのはウェストファリアの原則のみ、と述べるように、世界秩序を規定する圧倒的な重要性を持つものはやはり諸国家の織りなす「国際秩序」であろう²。本稿においても、世界

1. アナキーは、世界政府がない状況を指すのであるが、それは、リアリスト的なアナキー（ここでは、国家間の対立・競争がメインな事象とされる）だけではなく、ネオリベラルなアナキー（世界政府が存在しない状況における国家間の協力・制度を考えるもの）、コンストラクティビスト的なアナキー（国家間関係のあり方は、対立的なもの、協調的なものなど様々であり、そこに参加する国家が作り出すものとする）などいくつかのものがある。このようにみると、主権国家からなる体制を超えるのは、世界政府ができるか、あるいは主権国家に取って代わるアクターが出てくる時であると考えられる。このような意味で、主権国家体制は、O. ヤングの言う憲法的原理／規範である。Oran Young, "Institutional Linkages in International Society," *Global Governance*, Vol. 2, No. 1, 1996, pp. 1-23.

2. ヘンリー・キッシンジャー『国際秩序』（日本経済新聞出版社、2016年）、13-14頁。ヘドリー・ブルは秩序を社会規範に統制された安定したパターンといい、その最小限の規範として暴力制限、約束遵守、所有権の安定を挙げている。ブル（白杵訳）『国際社会論』岩波書店、2000年。また、オーストラリアの国際関係論の大家コーラル・ベルは、

秩序の多元性に顧慮しつつ、国際秩序を中心にこれからの世界秩序を検討していくことにする。

一定の領土の上で唯一絶対な支配を確立した国家が互いに主権を尊重し合い、外的な介入を内政から排除する内政不干渉を原則とする主権国家体制は、国際秩序の基層をなしているともみなしうる。他方で、現実の国際秩序は、ウェストファリアの原則のみによって成り立っているわけではない。国際社会は事実として主体（国家）の力の格差の大きな社会である。従って国際秩序はその時代時代のパワーの構造、そして主要国の価値志向や主要国間の関係を反映して具体化する。たとえば、冷戦後は、単極構造の下で米国主導の覇権による秩序が前景化するとともに、米国をはじめとする先進自由民主主義国が主導し、民主主義、人権、自由市場経済という自由主義的な価値が重視される自由主義的国際秩序（Liberal International Order）が国際秩序の基調をなすとの認識が広がった。

今後の国際秩序を考えるにあたっては、①主権国家体制という基層、②その上に成立するその時代の主要国のパワー分布やパワー行使の性格がつくり出す秩序のあり方、そして、③現状秩序の基調となり日本にとっても親和性が高い自由主義的価値観が国際秩序に反映される程度、という三層構造での検討が必要だろう。大まかに言って、現在の国際秩序は、主権国家体制を基層としつつも、パワーの構造や行使の形態の面では米国が主導する覇権型秩序がパワー・シフトによって変容し、自由主義的価値観に根差す自由主義的国際秩序が冷戦後の拡張期を経て先進国内部の反動や権威主義国家の挑戦により守勢に立っていると理解できる³。

1) 主権国家体制

主権国家体制（Sovereign State System）とは主権国家がお互いを承認し合う体制である。1648年のウェストファリア会議を契機にそうした体制が確立していったとする見方から、ウェストファリア体制と呼ばれることもある。主権国家体制といってもある種の理念型であって、実際の国家主権の適用には相当のヴァリエーションがあった。また、国家主権概念はその時々政治情勢に応じて歴史的に大きく変容してきており、今後も変化し続けるであろう⁴。歴史的には内政不干渉原則だけをとり、それが貫徹されてきたわけではなく、大国が小国の内政に干渉することもしばしばであったし、人権概念のような普遍の原則が国家の自律性と抵触することもある。にもかかわらず、国々は、内政不干渉等の原則が形骸化する場合も、それを見て見ぬふりをすることにより主権国家体制という秩序原理を優先することを選択してきたのである（クラズナーの言う「組織化された偽善（Organized Hypocrisy）」⁵）。また、主権概念は多様であり、その適用は必ずしも厳格に行われていない⁶。クラズナーに従って主権を4

国際関係で広く認められてきた原理は、「約束は守られるべきこと」と「支配者は彼の領域においてルールを作ること」との2つであると述べている。後者は、ウェストファリアの原理である（Coral Bell, *The End of the Vasco da Gama Era: The Next Landscape of World Politics*, Lowy Institute Paper 21, 2007, *Lowy Institute for International Policy*, p.44）。いわば、これらの原理は、国際秩序の最小限のコモン・デノミネーターとも考えられる。

3. アイケンベリーとリムは、現状の国際秩序を、「米国の覇権」「リベラル国際主義」「主権と国家の卓越という深層のシステム基盤」の三層から成っているとみる。G. John Ikenberry and Darren J. Lim, "China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemony," *Brookings Institution*, April 2017, Available from: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>, p.2, p.6.

4. 篠田英朗『「国家主権」という思想—国際立憲主義への軌跡』（勁草書房、2012年）。

5. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999.

6. クラズナーによれば、主権概念の使用法には、国家内の公的権力の組織化とその権威が効果的に行使されるレベ

側面に分けると、すべての国家が主権のすべての面を充足しているわけではなく、例えば国際法主権を保持しながら国内主権がないなど、様々な主権国家があることになる。

今日現状維持国の描く国際秩序像と挑戦国のそれに大きな齟齬があるにもかかわらず、基層的な主権国家体制自体を問題視するような動きは今のところどちらからも出ていない。国家主権体制を一応の共通の基礎としながら、新たな上層秩序をめぐって綱引きが行われていくものと考えられるが、共通の参照軸としての主権国家概念についても、そのどの要素をどの程度重視するかについては主要国間でかなりの幅が出てくるだろう。そうした許容度の大きさが主権概念の強靱さの源泉ではあるものの、国際秩序のあり方を考察する場合、主権概念がどのように使用されているのかについては自覚的である必要がある。

2) 米国主導の覇権型秩序——パワーの行使からみた国際秩序

冷戦終結後の世界では、パワーにおいて卓越する米国が覇権国として国際秩序形成を主導したが、トランプ政権の自国第一主義や中国等の権威主義国の台頭によって米国の覇権は揺らいでいる。他方で、米国は今なお国際政治の中心的プレイヤーであり、そのパワーは多くの点で卓越してもいる。米国覇権が衰退するのか、あるいは形や性格を変えて継続するのか、それによりこれからの国際秩序の性格も左右されることになる。

今後の国際秩序は、パワーの分布や覇権国のパワー行使のスタイルがどのようなものになるかによって規定されることになるだろう。この点を考える上で参考になるのは、パワー行使の観点から国際政治秩序を勢力均衡型秩序、覇権型秩序、立憲型秩序に大別したアイケンベリーの議論である⁷。

まず、勢力均衡型秩序は、無政府（アナキー）の原則を中心に構成される国際秩序である。国家間には固定的、公式的、階層的な関係は存在せず、国々は生存を確実なものとするべく、力の均衡をはかることになる。パワーの集中が生じた場合には、対抗するために暫定的な国家連携が形成され、パワーの分布に変化が生じれば、国家連携も変化する。こうした均衡行動が秩序の基盤になる。

覇権型秩序は、主導国が存在し、そのパワーの優位によって確立、維持され、それが衰退したり、別の国に移ったりする時に衰退する。パワーの分布でいえば、世界に一つの主導国がある場合（単極構造）もあれば、あるいはいくつかの主導国が存在し、地域ごとに覇権秩序を形成することもある。近年では米国が世界大、あるいは多くの地域において覇権国としてふるまってきた。パワー・シフトによって米国から中国への覇権国交代が生じたり、米国の覇権が特定地域に限定されたものになったりするかどうかは、今後の国際秩序の焦点の一つである。

覇権型秩序におけるルールや権利は、覇権国のパワーによって方向づけられる。覇権国は、直接的な威圧を中心に秩序を構築する場合もあれば、それほど威圧的でない、同意に基づく穏

ルを指す「国内主権 (domestic sovereignty)」、国境を越える動きを管理する公的権力の能力を指す「相互依存主権 (interdependence sovereignty)」、国家やその他の政体の相互承認を指す「国際法主権 (international legal sovereignty)」、国内の権力配置から外部主体の排除を指す「ウェストファリア主権 (Westphalian sovereignty)」の4通りがある。Krasner, *op. cit.*, Chapter 1.

7. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, And The Rebuilding Of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2000.

健全なやり方で秩序を形成する場合もある。覇権国は自己の長期的利益のためにパワーの行使を抑制し、公共財供給によって他国に受け入れられる。いずれにしてもパワーの非対称性が覇権型秩序の基盤である。交渉と合意による秩序形成においても、潜在的には支配する国と服従する国は区分され、秩序内の地位に従って垂直的に統合される。また、各ユニット間には強固な相互依存と機能分化が存在する。

国際秩序、そのためのガバナンス（統治）のあり方としての立憲型秩序は、合意の上に成り立つ法的、政治的制度を中心に組織される政治秩序である。パワーの分布が変われば当然にこのガバナンスも影響を受ける。この秩序では、覇権国が主導してルールや国際制度を形成して他の国々の行動を方向づけると同時に、覇権国自身もそうしたルールによって恣意的なパワーの行使に制約を加えられ、メンバーに発言の機会を与えることによってパワーの非対称性の効果を緩和する。覇権国が築くルールや制度は覇権国の利益や価値を反映したものである点で覇権型秩序の一種であるが、弱小国にとってはまたパワーに基づくバーゲニングほど不利なものではなく、また覇権国の行動はより予測可能なものになる。こうしてパワーの非対称性にもかかわらず均衡行動や覇権国への挑戦は起きにくくなり、秩序は安定する。

覇権国が制度を通じて自らを抑制する場合、その秩序は覇権型秩序でもあるが、立憲型秩序としての性格を帯びることになる。だが、多極構造下で主権国家間のより水平的な関係に基づいて、国家間で制度を作り、それを通して国家の行動を制御し、紛争を解決するような国際協調による立憲型秩序、覇権なき立憲型秩序も考えられる。さらに、EUのような、主権国家としての独立性を維持しつつも、超国家的な制度や組織を発達させ、外交政策面でも国内政策面でも共通の原則やルールに基づく統治が行なわれる超国家型国際秩序も立憲型国際秩序の一形態とみなすことができよう。

以上の三類型のうち、勢力均衡型秩序は、形式的に平等な主権国家から成る水平的な関係に基づく国際秩序であるが、覇権型秩序や立憲型秩序では、国家間の関係は階層的なもの（ヒエラルキー）である。覇権型秩序において、弱小国は対外行動に関する意思決定に制約を受けるが、それでも主権国家としての地位を維持し、国内政策については基本的に独立した意思決定を行うため、主権国家体制の枠内にある。

勢力均衡型、覇権型、立憲型の三類型に加えて、帝国型という秩序類型を考えることもできよう。帝国型秩序は、階層性が強制を伴ってさらに進んだ段階であり、弱小国の意思決定権が独立した主権国家とは言えないほど支配国に左右され、対外行動のみならず国内政策についても支配国の干渉を受ける。帝国型秩序は、アイケンベリーの三類型（勢力均衡型、覇権型、立憲型）における覇権型の、同意より強制に基づくガバナンスともいえるが、それは程度が強ければ主権原理の否定であるから、主権国家体制のスペクトラムの外にあるものといえる。

アイケンベリーは第二次大戦後、米国が主導して形成し、冷戦後も持続した秩序を、立憲型秩序とみなしており、それは下記に述べる自由主義的国際秩序とも重なる部分が多い。これはパワーの分布としていえば冷戦期は二極構造における西側内部の、そして冷戦後は米国単極構造のガバナンスのあり方であった。しかし、パワーの構造が変わった時に、従来のガバナンスのあり方だけを維持することは基本的に無理であり、秩序再編が必要となる。

3) 自由主義的国際秩序 (Liberal International Order)

自由主義的国際秩序という概念の意味するところは論者によって様々であるが、大まかに言えば、様々な自由主義的価値、規範を国際政治において具現化することを目指すものと考えられるだろう。具体的には、個人の自由や人権の尊重、法の支配、ルールの尊重、市場原理と私的所有に基づく自由な経済活動、力による現状変更の否定といった自由主義的な価値を重視する国際秩序である。

ここで自由主義的国際秩序における「自由」は、本来個々の人間の自由を指し、その思想的源流はロック、スミス、カントに遡る。その国内における実現は、政府権力の確立の下で国民国家と民主化、行政国家、さらには福祉国家の諸制度の発展を待たなければならなかった。自由は、その敵を前に輪郭が明確になる思想であり、権力によって保障されて実現する。国家生存を優先規範とする国際社会では、それは個人の自由を唯一の直接目標とするものではなく、各国における自由を実現する体制と調和的で、それを強化し促進するような国際秩序の追求を意味しよう。いわば、国内的に個人の自由等を掲げるリベラリズムと主権国家をベースとする国際秩序とは、当初から緊張関係を持つものであった⁸。

自由主義的価値には様々な側面があり、相互に対立する面もあって、一枚岩ではない⁹。国際社会ではすべての自由主義的価値の実現は難しく、実現の難易度も異なる。自由主義的国際秩序の今後を考える上でも、異なる側面を分けて考えることが不可欠である。

自由主義的価値や規範を国際秩序に反映しようとする潮流は、自由貿易や開放経済を肯定的に捉える「商業的（経済的）自由主義」、ルールや法の支配を重視し、国際制度を通じた秩序化をはかる「制度的自由主義」、民主化や人権に力点を置く「価値的自由主義」、非政府アクターの国境を越えた交流の影響に着目する「社会的自由主義」などに大別できる¹⁰。

このうち国際秩序として比較的实现しやすいのは、商業的自由主義であろう。自由な商取引が参加するすべての国々の富を増大させるなら、各国は国際協調や経済的相互依存の深化に共通の利害を認めることになる。今日では中国やロシアといった権威主義諸国であっても自由貿易体制への参加を重視しており、歴史上も1860年の英仏通商条約に始まる欧州自由貿易体制として比較的早く現実のものとなった。無論、経済の開放や国境を越えた商取引の自由化が無制約に進められることはなく、先進自由民主国家同士であっても、国内の政治・経済・社会の状況に応じて様々な条件が設定され、主権国家の裁量が確保される。まして中国のような権威主義国家では、政治が経済をコントロールすることを大前提に、選択的な市場開放を行う。国家間の競争が激化するに伴って、商取引の自由度や市場の開放性の非対称性が俎上にのぼることになる。

8. たとえば、Rebekka Friedman, et al, Editors' Introduction, Special Issue: After Liberalism? *Millennium*, 38: 3, May 2010, p. 499.

9. James L. Richardson, "Contending Liberalisms: Past and Present," *European Journal of International Relations*, Vol.3, No. 1, 1997, pp.5-33; James L. Richardson, *Contending Liberalism in World Politics: Ideology and Power*, Lynne Rienner Publishers, 2001.

10. コヘインは国際関係における自由主義を Republican/Commercial/Regulatory の3つに分類している。Robert O. Keohane, "International Liberalism Reconsidered," in John Dunn, eds., *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge University Press, 1990, pp.165-194. 対してリチャードソンは、Republican Liberalism/Commercial Liberalism/The Obsolescence of War/Institutional Liberalism/Cognitive and Sociological Liberalism の5つに大別している。James L. Richardson, *Contending Liberalism in World Politics*, chapter 4.

制度的自由主義についても、今日の世界はかつてないほど幅広い機能分野で高度な制度化が進み、ルールや制度を通じた国家間協力は一定程度実現している。自由民主主義諸国と権威主義諸国がともに参加する制度も数多い。ただし、制度内での地位や権限、責任、ルールの内容をめぐる国家間の競争には終わりがなく、現状に不満を持つ国が、力による現状変更を試みることもしばしばである。また、一口に制度といっても対象範囲、ルールの明確性やメンバー間の権限分布、常設の事務局組織の自律性などについて多様である。覇権国が制度やルールを通じて恣意的なパワーの行使を抑制するようなら制度的自由主義に立脚する国際秩序（あるいは立憲型国際秩序）にあたろうが、制度が覇権国の恣意的なパワー行使の隠れ蓑としてのみ機能するならばたとえ制度が存在しても自由主義的とはいえないだろう。

社会的自由主義については、近年のグローバル化の過程で、国境を越えた人や組織、知識や情報の交流が劇的に増大し、西側諸国間のみならず、中国など権威主義諸国との間でも一定程度実現している。ただし、権威主義諸国は、統治の安定のために情報や人の往来を厳しく管理しようとしており、自由な社会的交流には制限がある。また、近年では自由民主主義諸国の開放性を利用して権威主義国家が浸透して影響力を行使する動きに警戒も強まっている。

国際秩序において最も実現可能性が低いのは、価値的自由主義の浸透である。冷戦後、欧米諸国は、民主化を促進し、人権状況を世界的に改善しようとする傾向を強めた。民主主義国家は互いに戦争しないという民主的平和論もそうした傾向を後押しした。国際秩序をより平和で好ましいものにしていく上で自由民主政が広がることを望ましいとする考えはカントを源流とし、共和主義的自由主義とも呼ばれる。

だが、他国に対して民主化や人権状況の改善を促すことは、国家主権原理、内政不干涉原則にあからさまに抵触するものであり、権威主義国家が強く反発するものこの分野である。韓国や台湾が民主化したように、内発的な変化が生じる可能性はあるものの、外部からの働きかけが機能するとは限らず、逆効果に終わる場合もある。

様々な自由主義的価値に立脚する国際秩序は、冷戦期に西側諸国の間で形成され、冷戦後は対抗秩序の消失により、かつて敵対した国々をも包含して拡大していくものとみなされた。商業的、制度的、社会的自由主義は、従来の西側の範囲を超えて広がるかにみえたし、実際、中東欧のように価値的側面も含めて西側に統合される国々も現れた。中露などとの商業的、社会的交流や制度的協力も拡大し、自由主義的国際秩序と結びつくことの恩恵は中露にとっても自明と思われた。しかし、現在から振り返れば、権威主義国家にとっては、価値的自由主義は決して受け入れられるものではなく、商業的、制度的、社会的自由主義も、各国の体制やパワーにとって有利な形で選択的に受容されるものであると認識せざるをえない。

自由主義的国際秩序は、最盛期であってさえ、国家主権体制はもちろん、米国主導の覇権型秩序と比較しても、その及ぶ範囲は限定的であったし、今日ではそれが普遍化していくという見通しも現実的ではなくなっている。各国国内の社会・経済・政治の動きに応じて商業面、社会面での自由な交流には再調整が必要だろうし、国家間で普遍的に適用可能な制度やルールの範囲は縮小するかもしれない。民主化や人権の促進についても、現実的な判断が求められる。にもかかわらず、日本を含む国際政治の有力プレイヤーの多くが今後も自由主義的価値を重視している。自由主義的国際秩序は引き続き国際秩序の重要な部分を占めることになるであろう

し、その盛衰が今後の国際秩序の性格を形づくることになるであろう。

なお、歴史的に、自由主義的国際秩序が、自由主義的な覇権国の下で発展したことに留意が必要である。米国、そして遡れば英国という覇権国が、武力によって平和を最終的に保障し、「最後の貸し手」として国際金融秩序を維持することが自由主義的国際秩序の成り立つ前提であった。従って、米国覇権の変質は、自由主義的国際秩序をも変容させる可能性が高いと考えられる。

(2) 国際秩序の変遷

主権国家体制、米国主導の覇権型秩序、自由主義的国際秩序という冷戦後の国際秩序の基本構造のうち、米国覇権と自由主義的国際秩序が中国等の新興国の台頭や先進国の国内政治による挑戦を受けているのが国際秩序の現段階であるとみなしうる。以下では、国際秩序の歴史的な変遷を簡単に振り返り、現代における国際秩序の変容の本質を理解する一助としたい。

1) 西欧起源の主権国家体制

主権国家体制の成立には諸説あるが、17世紀半ばの欧州に生まれたとするのが教科書的な解釈であり、1648年のウェストファリア会議で三十年戦争が終結し、教皇や教会、封建領主やギルドなど複数の権威が重層的に併存するそれまでの中世的世界から、相互に排他的な領土を基礎にした主権国家が相互に承認し合う主権国家体制が成立した、とされる。実際には、ウェストファリア会議も中世と近代を分かち明確な契機とはいえ、主権国家体制は一夜にして誕生したわけではないものの、主権国家は、暴力を独占し、高い課税能力や官僚制を備えるなど他の政治主体と比較して強力であり、通貨や法慣習の統一、度量衡の標準化を通じて、経済活動の拡大を可能にするなど機能的な優位性も発揮していく¹¹。

欧州起点の国際秩序は、主権国家体制と帝国型秩序が併存し、相互作用するものであった。欧州の主権国家は、互いを主権国家として承認し、勢力均衡を通じて欧州地域に比較的安定した国際秩序を形成する。それは欧州に限定されたローカルな主権国家体制であった。他方で、欧州諸国は欧州外の地域において植民地を獲得し、本国と補完的な政治・経済システムを形成していく。欧州による帝国秩序の形成は、主権国家体制成立期に先立つ大航海時代に始まり、スペインやポルトガルが米大陸やアジアに進出し、特に後者はグローバルな貿易ネットワークを構築していく。続くオランダは、まさにウェストファリア体制の下でスペインからの独立を果たしつつ、卓越した造船能力や航海技術、高度な金融機能を背景に遠隔地交易システムを確立する¹²。

ただし、欧州の影響が植民地化や交易システムの確立を通じて欧州外に及ぶようになったとはいえ、17世紀の欧州外のユーラシア世界は、ロシア、トルコ、ペルシャ、ムガル、清などの帝国が並び立っており、その範囲はまだ限定的であった。

11. 河野勝『制度』（東京大学出版会、2002年）、第3章。

12. ポルトガル、スペイン等を覇権国とみて、オランダ、イギリス、アメリカへの覇権の移行、サイクルを取り扱ったものとして、たとえば、ジョージ・モデルスキー（浦野起央、信夫隆司訳）『世界システムの動態—世界政治の長期サイクル』（晃洋書房、1991年）。

2) 主権国家体制と帝国型秩序の共進化と地理的拡張

主権国家体制は、18世紀以降国民のアイデンティティに基盤を置く国民国家が成立することでさらなる変化を遂げる。一つには国内体制、および体制イデオロギーが国際関係に反映されやすくなった。19世紀以降は民主化やナショナリズムによって大衆国家化が進み、国家と社会の一体化も進行する。加えて19世紀以降、工業化や産業革命を通じて、欧州の主権国家が動員可能な物質的なパワーが急速に拡大し、他地域を圧倒するようになる。

欧州では英仏普墺露の五大国が勢力均衡型秩序を形成する一方で、域外で植民地獲得競争を繰り返す。中でも、17世紀後半、英蘭戦争を勝ち抜き、また産業革命を通じて産業優位性を確立した英国は、主権国家体制と帝国型秩序を共進化させるとともに、今日に続く自由主義的国際秩序の原型となるような世界システム（特に自由貿易体制）を築いていく。

植民地帝国として発展を遂げた英国では、大国のみを完全な主権国家としつつ、疑似主権国家や非主権国家が併存する、不平等で階層的な国際秩序が当然視される一方、名誉革命を経て議会主権が強化され、国民国家としての性格を強めていく（「国民国家の帝国」）。19世紀の英国では、他方で植民地（属領＝dominion）に広範な自治を認め、直接統治の難しい場合は間接統治を行うなど、英国と同じような政治体制を持つ「国民国家を作る帝国」としての性格を持つようになる¹³。いわば、大英帝国は、植民地帝国であると同時に、主権国家体制に適合的な覇権としての性格を有していた¹⁴。

今日との関連で重要であるのは、大英帝国が、原綿生産地、綿織物生産地、製品販路をグローバルに結びつけるなど、現代のグローバル資本主義の原型となる世界的なシステムを構築したことである¹⁵。英国が、通商路を保全する帝国海軍、金本位制、ロンドンの金融センター機能、通信のための海底ケーブル網や電信といった公共財を提供したことも、資本主義世界システムを支える決定的な要素だった。19世紀には、他の欧州帝国の植民地も、金融主導の性格を強める英国主導の資本主義世界システムに組み込まれていく。大英帝国における経済は、重商主義を脱して対外的には自由貿易政策をとり、国内的には自由放任経済を基調としていたが、それは、植民地の犠牲の上に成り立つものでもあった。商業分野では英仏通商条約を結ぶなど自由貿易体制を推進した英国であるが、商業以外の分野では自由主義的価値に立脚する国際秩序形成を目指していたわけではない。当時の英国は、専制的な諸国家との間で勢力均衡をはかるバランスとしての役割に徹し、他国の国内体制に介入しようとはしなかった。

英国が主導した産業革命と資本主義的な世界システムが、欧州とその他の地域のパワーの分布を劇的に変化させたことも、今日の国際秩序との関連できわめて重要である。様々な幸運により西欧で産業革命が実現したことで、18世紀半ばまで比較的似通っていた東アジアと西欧は、18世紀後半から19世紀にかけて「大分岐（ポメラント）」していく¹⁶。19世紀初期のユーラシアは、ロシア、オスマン、ムガル、ペルシャ、清といった多くの陸接的帝国が併存する状況だったが、第二次産業革命以降、国民国家化と重化学工業化に成功した欧州が世界システムの中心としての地位を確立し、伝統的な帝国（植民地帝国—メトロポール（本国）が植民地

13. 納家政嗣「国際秩序と帝国の遺産」納家政嗣・永野隆行編『帝国の遺産と現代国際関係』（勁草書房、2017年）、11頁。

14. 同上、11－12頁。

15. 同上、12－13頁。

16. ケネス・ポメラント『大分岐—中国、ヨーロッパ、そして近代世界経済の形成』（名古屋大学出版会、2015年）。

を内政・外交において完全に支配する体制)は解体するか周辺に追いやられた。その他の非欧州世界の大半も周辺として構造化される。産業革命後、国家間の相対的な力は、工業化により大きく変動するようになり、同盟による合従連衡以上に、各国の経済成長率の差がパワーの分布を左右するようになった。このような変動が国際秩序にもたらした影響を重視したのがオルガンスキーの「パワー・トランジション」論である¹⁷。

英国の世界的な優位は、19世紀後半になって挑戦を受け、激しい植民地分割競争が再燃する。植民地獲得競争により、アフリカまで含む世界全域が欧州の帝国型秩序に組み込まれることになった。植民地化されなかった日本のような国にとっても、近代の衝撃、西洋の衝撃は大きく、西欧に対する警戒心と対抗心、劣等感と上昇意識にさいなまれながら、近代化や文明化に駆り立てられることになった¹⁸。

植民地分割競争が再燃した背景の一つは、英国のパワーが相対的に衰退する一方で、国家統一を成し遂げ、急速に工業化を進めたドイツが台頭するなど、欧州内のパワーの分布が大きく変化し、欧州内部で勢力均衡を達成することが難しくなったことによる¹⁹。また、主権国家の国民国家化、大衆国家化がナショナリズムの勃興をもたらしたにもかかわらず、国内の政治システムはそれを統御できるほど発達せず、激しい愛国主義が拡張主義的な対外政策を煽り立てることになった²⁰。国民国家の確立は、主権の担い手としての国民の至高性を高め、主権を絶対視する傾向を生み出したとも指摘される²¹。英国などでは国内における自由主義の追求が生み出した矛盾を緩和するために植民地が必要とされた面もあった²²。

国民国家化については、現代との関連で重要な別の側面も指摘しておくべきだろう。名誉革命、アメリカ独立革命、フランス革命といった市民革命を通じて、いくつかの主要国が、絶対王政から国民国家、民主政治への政治体制の転換を遂げる。これら自由民主政を発達させた国々によって、その後民主主義や人権といった価値的自由主義に適合的な西側国際秩序が形成されるようになっていくのである。

3) 戦間期における「構想としての」自由主義的国際秩序

ナショナリズムの台頭は第一次世界大戦を引き起こし、その衝撃はオスマン・トルコ、ハプスブルク、ロシアという3つの帝国の解体をもたらした。結果として、中東から中東欧にかけて新たな主権国家が誕生する。加えて、第一次世界大戦の惨禍は、戦争を勢力均衡の手段とみならず欧州主権国家体制の見直しを迫り、国家主権を制限する必要性も議論されることになった。

17. A.F.K. Organski, "The Power Transition," in his *World Politics*, Alfred A. Knopf, 1958, chapter 12. パワー・トランジション論は、産業革命以来、国家間の相対的な力が、工業化によって大きく変動することに注目する。工業化へ離陸した国家は急成長を遂げ、経済規模も拡大するが、大衆消費の時代を過ぎると経済は成熟し、成長は抑制されるという発展段階をたどる。離陸の時期は国によって異なり、先に離陸した国は、他を圧する経済力を持つようになり、国際秩序を主導的に構築するようになる。しかし、続いて離陸した国は、徐々に、そしてある時点からは急激に、先行国との差を縮める。その時点で先行国の経済が成熟期にあれば、格差の縮小は一層急激なものになり、追走国は先行国を追い抜くことになる。

18. 佐藤誠三郎『「死の跳躍」を越えて—西洋の衝撃と日本』(都市出版、1992年)。

19. 納家、前掲、14頁。

20. 同上。

21. 篠田、前掲、86—92頁。

22. Beate Jahn, "Liberal internationalism: historical trajectory and current prospects," *International Affairs*, Volume 94, Number 1 January, 2018.

主権国家体制を根本的に変質させる構想の一つは、マルクス主義によるもので、それは、社会主義革命を通じて究極的には国家自体の廃止を実現し、結果として戦争を根絶するというものであった。しかしレーニンがロシアにおいて世界最初の社会主義革命を成功させるが、革命が欧州に波及するという見通しは実現せず、ソ連は世界革命を目指す国家として国内体制を確立し(一国社会主義論)、結局のところ主権国家の一つとして対外関係を構築していくことになる。

今日の文脈でより重要なのは、米国のウィルソン大統領によって提起されたりベラルな国際秩序の構想である。ウィルソン政権下の米国は、第一次世界大戦勃発当初は中立の立場をとったが、最終的には英仏側に味方する形で参戦しつつ、勢力均衡に基づく秩序を転換することを目指した。1918年7月の演説で「われわれが求めるのは、統治される者の同意を基礎とし、人類の組織化された世論によって支えられる法の支配である。」と述べているように、ウィルソンが構想したのは、自らの政府を選択できる自由市民からなる独立国家の連邦による連合と永続的な平和が相互に支え合う世界であった²³。

アイケンベリーによれば、ウィルソンの構想は以下のような性格を有していた²⁴。まず、ウィルソンの構想の中心である集団安全保障を提供する国際連盟構想であるが、それは、自由主義的な理想や原則の共有を通じて国家が協調することを想定しており、制度化された機関や大国間関係の公的な管理を欠く「薄い(thin)自由主義的秩序」であった。実際には、この秩序を機能させるための協調的な「力関係」は不在だった。またウィルソンは、安定的で平和な国際秩序は自由民主主義国の間で成立すると考えていたが、国際連盟構想は、体制の如何を問わない普遍的なメンバーシップを前提とするものであった。長期的には非民主主義国も民主化し、自由主義的な国際ルール、国際規範を持つようになる、という楽観がその背景にあった。

ウィルソンの国際秩序構想においては、反帝国主義が民族自決と結びついており、また主権国家は平等とされていた。それは、ある意味でウェストファリア主権国家体制の徹底、世界化を目指すものだったともいえるだろう。ウィルソンは国際法を重視していたものの、主権を超えて公的、法的に国家を拘束することまでは想定しておらず、国際法を通じて規範や期待が漸進的に変化していくことを期待していた。ただし国際協力の対象は集団安全保障と自由貿易が中心であったが、国際連盟において開発を目指した技術協力、あるいは伝染病に対する国際協力も行われ、現在のグローバル・ガバナンス、自由主義的国際秩序に結びつく活動が行われていたことは見落としてはならないだろう²⁵。

周知の通り、ウィルソンの国際秩序構想は、完全には現実のものとはならなかった。主要国の協調も、主導する能力のあった米国の統治への意志の欠如のために覇権型秩序が機能する基盤を欠いていたのである。国際連盟の創設、1920-30年代の国際主義の一定の広がり、1928年の不戦条約等に、ウィルソン主義の余波をみることはできるが、ヴェルサイユ条約はドイツに対する懲罰的な性格が強いものとなり、議会の反対により米国の国際連盟加盟も実現しなかった。創設された国際連盟は結局のところ、主要国の帝国主義的行動を抑制する力を持たな

23. これは、国家間の勢力均衡という面からいえばその時生じたロシア革命に対抗するものであったともいわれる。A.J. メイア、齊藤孝訳『ウィルソン対レーニン』(岩波現代選書、1983年)。

24. G. John Ikenberry, "Liberal Internationalism 3.0," *Perspectives on Politics*, 7:1, March 2009, pp. 73-76.

25. これらの点に関しては、たとえば、安田佳代『国際政治のなかの国際保健事業:国際連盟保健機関から世界保健機関、ユニセフへ』(ミネルヴァ書房、2014年)。

かった。

旧植民地帝国は大戦前の勢力均衡体制への復帰によって国際秩序を回復しようとしたが、それは必ずしもうまくいかなかった。まず、そうした旧ヨーロッパ秩序の枠外で、米国とソ連という帝國的秩序に否定的なプレイヤーが台頭した。さらに、ウィルソンが支持した民族自決が、多くの民族の独立欲求に火をつけ、新たに独立を果たす国も現われた。敗戦国の植民地は委任統治領として事実上戦勝国の統治下に置かれたが、委任統治制度が国際連盟の下で設けられたことは、問題をはらむものの脱植民地化への第一歩ともいえた。

経済面では、第一次大戦後、自由で開かれた国際経済秩序は逆風にさらされる。主要国は、第一次大戦で停止していた金本位制に復帰していくが、国際金本位制を成り立たせるための国際協調には後ろ向きだった。資本家層と労働者層の間の対立の激化も、労働者を犠牲にした経済の調整を困難にする。第一次世界大戦を通じて国家の経済や産業への介入が強まっており、社会主義や超国家主義が唱える統制経済や集産経済が自由主義的経済の代替策とする見方が広がる。そうした状況下で世界恐慌が発生し、主要国は関税引き上げや自国通貨切り下げ、外国為替規制強化に向かう。植民地等を囲い込むブロック経済化も進行する。国際経済秩序は、自由で開かれたものから、国家が経済を管理するものへと変化する。主要国の利害や秩序観は錯綜し、世界は第二次世界大戦になだれ込んでいくことになる。

4) 西側限定の戦後自由主義的国際秩序

第二次大戦終結後、脱植民地化が進展し、欧州が世界規模で展開した帝国型秩序は幕を閉じることになる。帝国本国は次第に植民地を持たない主権国家となっていく、帝国型秩序が周辺化していた多くの植民地も主権国家として新たに独立していく。こうして、歴史上初めて純粋な主権国家体制が世界規模で成立することになった（国家主権の普遍化）。

欧州諸国が大戦の惨禍で疲弊する一方で、米国は戦時統制経済を通じてさらに生産力を高め、圧倒的なパワーを持つ存在となった。フランクリン・ルーズベルト大統領が1941年1月の年頭教書で掲げた人類普遍の4つの自由（言論の自由・信教の自由・欠乏からの自由・恐怖からの自由）に如実に示されていたように、米国が描く国際秩序は国内の自由主義的な体制を反映するものでもあった。米国の戦後構想は、各国が大西洋憲章に示された領土不拡大、政体選択の自由、通商の自由と資源の開放、恒久的な一般安全保障制度の確立等の自由主義的な価値を共有しつつ、集団安全保障の枠組みを確立し、戦前のブロック経済の弊害を除去した自由な国際経済秩序を構築することを目指していた。

連合国間の協調が持続している時期に創設された国際連合は、国連憲章など普遍的な規範を確立し、一定程度自律した官僚組織を擁するなど、従来の主権国家体制を乗り越える面もあったが、主権国家の大部分が参加する機関であり、基本的には主権国家体制に基づく機関であった。戦時中に米英ソで交渉された国連憲章は、内政不干涉など主権国家体制の規範を基礎として、そこに人権などの自由主義的規範を上乗せしたものとみることができる。同時に、国際連合には、五大国が拒否権を持つ安全保障理事会が安全保障においては主要な役割を付与されるなど、国際連盟以上に階層性原理が組み込まれていた。

大国間の協調と開放的な経済に基づく国際秩序という米国の戦後構想は、冷戦の進展により

再設計を余儀なくされる。国際連合も、米ソ間の対立の場となり、全主権国間の協調はもとより大国間の協調を実現する役割を果たすことも困難になっていく。

アイケンベリーによれば、実際に成立した自由主義的国際秩序は以下のような特徴を有していた²⁶。まず、冷戦の影響で、自由主義的国際秩序の範囲は米国と主要地域における米国の同盟国から成る西側世界に限定されることになった。そして、それは主権国家体制を基層としつつも、安全保障面でも経済面でも圧倒的なパワーを持つ米国が主導する、しかし同時に交渉、同意に基づく階層的な覇権型秩序であった。米国は、マーシャルプラン等による戦後復興、NATO や日米同盟を通じた防衛コミットメント、ドル基軸体制等の公共財を提供し、各種制度の中で特別な地位を占めた。

米国が主導した西側秩序は階層的なものであったが、それは自由主義に立脚する秩序でもあった。共通の価値、規範に基づく交渉によって様々なルールや制度が作られて、米国も同盟国もそれに拘束された。制度の運用は柔軟で例外を許容するものであり、厳格な法の支配をもたらずものでなかったが、国々がバーゲニングやコミュニケーションを行い、適応していくような枠組みになった。米国が安全保障、貿易・金融、その他制度運用のコストなど公共財を提供する一方で、その覇権的影響力の行使は、様々なルールに基づいており、米国の同盟国は一定程度の発言力を持った。『アフター・ヴィクトリー』におけるアイケンベリーの整理でいえば、それは権力関係が規則、制度の中に封じ込められる立憲型秩序としての性格を有していた²⁷。冷戦期の自由主義的国際秩序の中心は安全保障や貿易自由化であったものの、自由主義的な制度は人権、労働問題、南極や海洋などの領域管理など幅広い機能的協力も含むものであり、ウィルソンの構想と比べて圧倒的に広い政策領域に及んでいた。

米国主導の自由主義的国際秩序においては、かつての欧州における古典的な主権国家体制と異なり、相互依存や相互作用が高度化し、制度化も進んだが、他方でそれは主権国家体制と整合する範囲に留められた。IMF / GATT 体制は、金ドル本位制下での資本移動を厳しく規制し、国内政策運営における主権国家の裁量権や民主主義に適合的な分配政策を可能にした（埋め込まれた自由主義）²⁸。西側各国は様々な主権の制約を受け入れたものの、多くの場合政府の能力はむしろ高まったのである。

日本や欧州の経済成長で米国の圧倒的なパワーが相対的に低下していくと、ベトナム戦争戦費負担と相まって、ドルへの信認に基づくブレトンウッズ体制が揺らぎ日本などの貿易紛争も日常化していく。G7 等西側協調のさらなる制度化をはかる試み、欧州統合や日本のアジア外交など覇権型秩序からの自律性を模索する動きもあった。米国主導の自由主義的国際秩序は幾度かモデルチェンジを経験したが、安全保障と経済の両面で米国が日米欧の先進民主主義世界を主導する覇権型秩序、立憲型秩序の基本的な構図は冷戦が終結するまで継続し、さらに冷戦後の国際秩序の基底となった。

無論、この秩序が主権国家体制を基礎としている以上、米国の覇権がすべてにおいて自由主義的にふるまえたわけではない。東側に対しては権力政治の論理を前面に出して対応したし、

26. Ikenberry, op cit., pp. 76–78.

27. G・ジョン・アイケンベリー『アフター・ヴィクトリー—戦後構築の論理と行動』（NTT 出版、2004 年）。

28. John G. Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, vol. 46, No.2, Spring 1982, pp. 379–415.

他の西側先進国に対して自らの国益を押しつけることもままあり、自らの裏庭であるラテンアメリカでは内政干渉といってよいほど国内政治に介入した。米国は自他ともに認める自由世界のリーダーであり、共産国家や反米国家における専制や人権侵害を強く批判し、民主化や自由化を支援することもあったが、反共国家における権威主義や人権抑圧には比較的寛大であり、一貫して価値的自由主義を追求してきたとはいえない。

加えて、冷戦期の米国主導の自由主義的国際秩序は大きな存在感を示していたものの、それはあくまでも西側諸国の中での秩序であり、その外部に、ソ連を中心とする別種の（より帝国型に近い）覇権型秩序が存在していた。東西2つの覇権型秩序はイデオロギー的にも政治的にも鋭く対立し、緊張と緩和を繰り返しながら併存したが、冷戦下の東西二極の同盟体制と相互核抑止が国際秩序に安定をもたらした。また冷戦二極構造の緊張は、西側の自由主義的国際秩序における結束を強化した。

冷戦対立の中にあっても、米国が、19世紀英帝国の世界システムとそれを支えた機能的インフラを戦後に引き継ぎ、一層の制度化を進めたことに留意すべきだろう。国際経済制度、領域管理制度（南極条約、天体条約、海底非核化条約など）、国際人権規約、海洋法、核不拡散体制、国連の専門機関といった機能的インフラの多くは、米国の経済力、軍事力、リーダーシップなくしては存立しえなかったが、敵対しているはずのソ連、東側諸国、そして途上国もその恩恵にあずかっていた²⁹。

脱植民地化を達成したばかりの途上国は、安定した主権国家として自立することが難しく、多くの場合工業化段階に離陸できなかったため、世界経済の周辺にとどまることになった。国際社会は、先のクラズナーの主権概念によれば国際法主権を維持しつつ国内主権を欠く脆弱国家を多く含むものになったのである。途上国は先進国との間で世界システムにおける中心－周辺関係という非対称性を余儀なくされ、大部分工業国からなる東西両陣営内部の覇権国－非覇権国関係とも異なる階層的な関係が再生産されていく。このため援助、開発問題が国際秩序の重要な課題となった。ただし、このような構造の中でも、70年代、東アジアにおける4匹の龍の急速な発展があり、70年代末には、中国が改革・開放路線を取りはじめ、その後の急速な新興国の発展の礎が作られていく。

5) 冷戦後における自由主義的国際秩序の拡張運動

冷戦終結と同時期に発生した湾岸戦争では、国連の枠組みの下、米国主導でソ連を含む主要国が結束し、第二次大戦の戦後構想で想定し、冷戦によって挫折を余儀なくされていた大国間協調に基づく集団安全保障が実現するかにみえた。しかし、ポスト冷戦初期に顕著になったのは、大国間協調以上に、米国を唯一の超大国とする単極構造であり、その下で冷戦期には基本的に西側に限定されていた自由主義的国際秩序が世界化し、全面化していくという認識が広がった。体制（イデオロギー）の面でいえば、民主化の「第三の波」は、1973年のギリシャ民主化に始まり、ラテンアメリカ、アジアに広がり、冷戦末期には東欧にも波及した。米国や他の先進民主主義国は、民主体制、人権規範、自由市場経済といった自由主義的な価値の優越

29. 納家政嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン』88号、2018年、21頁。

性を自明のものとして、その拡大を志向する。それは依然として主権国家体制を基礎とするものであったが、そのことを忘れさせるほどに単極の米国が主導し、それに敢えて異を唱える国家がない特異な秩序であった。主権国家体制の内政不干渉原理と矛盾しかねないほどに各国における人権状況の改善や民主化も声高に主張されるようになった。

米国経済の劇的な復活は、自由主義的国際秩序が世界化、全面化するという認識を強化することになった。1980年代の米国は双子の赤字を抱え、日独に経済的な優位性を奪われるかにみえたが、民営化、規制緩和、法人減税などの新自由主義的経済政策やIT産業・金融産業の勃興により、経済面での主導性を回復する。新自由主義的政策はグローバル・スタンダードとみなされるようになり、様々な障壁を取り払ってヒト・モノ・カネ・情報の国境を越えた自由な移動が進むグローバル化が基調となった。冷戦の終結により、旧東側諸国も市場経済に組み込まれ、資本主義経済の世界化が進展する。ウルグアイラウンドにおいてそれまでGATTの枠外とされていたサービスや知的所有権といった分野が取り上げられるようになり、拘束力のある紛争解決メカニズムを備えたWTOが設立されて、自由貿易の制度化が進んだ。必ずしも米国主導というわけではなかったが、環境分野でも、先進民主主義国の市民社会における環境規範の深化を背景に、グローバルな地球環境保護の枠組みが制度化されていく。

冷戦後の自由主義的国際秩序の世界化、全面化の動きは、冷戦期の西側同盟を基盤にして進められた。先進民主主義国が政治面・経済面での政策調整を行う場としてのG7は存続し、かつての敵であったロシアも参加する主要国首脳会議になる。ロシアは、1998年、メンバーとなり、G8となった（ただし2014年のロシアのクリミア併合を機に参加を停止され、G7に戻る）。安全保障面では共通の脅威を失ったはずのNATOが新たなミッションの下で加盟国を拡大して安全保障制度としての強靱さを示し、日米同盟をはじめとするアジアのハブ・アンド・スポークも新しい安全保障環境に適応すべく再定義された³⁰。二国間条約である日米同盟は、地域的な安定化の機能を強めた。経済面でも、上述のようにGATTがWTOへと発展を遂げ、世界銀行やIMFも旧共産圏の市場経済への移行支援などの新しい役割を果たすようになる。IMFは頻発する通貨・金融危機時の最後の貸し手の機能を強めたが、融資の見返りとして、世銀とともに新自由主義と歩調を合わせた市場主義的な開発を目指す構造調整政策の担い手となった。アジア太平洋においては、東アジア諸国間の経済関係が深化し、地域主義も隆盛をみるが、それは米国等の域外国を排除するものではなく、APECに代表される「開かれた地域主義」の下で進められる。

他方で、今日振り返ると、冷戦期に実際に機能した自由主義的国際秩序と冷戦後に世界化、全面化するかにみえた自由主義的国際秩序（のイメージ）の間には質的な断絶があったことが明白であろう。「自由主義的国際秩序」概念は、冷戦期より冷戦後にアイケンベリーらによって多用されるようになったが、それはむしろ、冷戦期の西側において明確な輪郭を持っていた。冷戦期、西側では、経済を自由化しつつ主権国家の裁量の範囲に収める「埋め込まれた自由主義」に基づく国際経済制度が構築され、西側諸国は目覚ましい経済成長をとげた。自由主義的国際秩序とは、こうした中で進行した経済的相互依存、社会的交流の増大、非国家主体の増大、

30. Celeste A. Wallander, "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War," *International Organization*, Vol. 53, No.4 (Autumn 2000), pp. 705-735.

国際法・国際組織などの発展を指していたといっただろう³¹。他方で、冷戦後、自由主義的国際秩序は概念化され、強調されるようになったが、それは同時代の国際秩序の実態の表現であるよりも、冷戦構造の拘束から解放された「自由主義原理に立つ国内体制を持つ諸国が、国家の生存、国益という優先規範との見合いの中で、国際社会で優位に立ち連携して、個人の自由の拡大を可能にする国際秩序を実現しようとする運動」としての性格を強めていく³²。

冷戦後の自由主義的国際秩序構想は、西側世界に限定されていた冷戦期の自由主義的国際秩序と異なり、主要な競合相手がなく、基本的には順次世界規模に広がっていくものと期待されていた。無論、権威主義諸国や破綻国家が一足飛びに自由主義的国際秩序の一員になると考えるほど楽観的な見方は主流ではなかったが、ロシアや中国などもいずれは自由主義的国際秩序に統合されていくものと暗黙的にみなす向きが強く、少なくとも、本格的な対抗秩序が近い将来現れるとは想定されていなかった³³。

冷戦後しばらくの米国において、自由主義的国際秩序を実現するのが多国間主義か卓越かという路線の違いはあっても、自由主義的国際秩序の優位性を疑問視する声はそれほど強くはなかったように思われる。もちろん米国単極の持続性について懐疑的な人々は現実主義者を中心に存在した³⁴。それでも、自由主義的国際秩序の世界化という方向性そのものが強く否定されていたわけではない。何よりも米国の力が圧倒的に大きかったのである³⁵。こうした思潮は冷戦を勝ち抜いた米国のユーフォリアを反映するものであり、現実の基盤に根差すものではなかった。

冷戦期の自由主義的国際秩序では、明確な脅威が西側諸国内の結束をもたらし、覇権国である米国にとってもある程度譲歩することに利点があったが、冷戦後は西側諸国の協力や妥協への誘因は弱まった。さらに、西側以外の国々にとっては、米国の圧倒的な軍事的、経済的パワーから圧力を受けることになったものの、現実の大戦争を経ることなく冷戦が終結したこともあり（冷戦の終焉を大戦争の終焉に比し、米国をその勝者と考えることも可能であった）、米国の覇権の受容は必然的なものではなかった。加えて、西側以外の国々は利害やイデオロギーの点でより多様であり、そうした国々を受け入れるには冷戦期に構築された制度を改編し、新しい正統性をつくり出す必要があったが、それは必ずしも容易ではなかったのである³⁶。米国にとっても、有力な対抗国の不在のため、自らを抑制して自他を縛る制度を再構築する誘因は低かった。立憲型秩序を世界大で形成する条件は不在だった。

冷戦後は、民主的政治体制や個人の自由、人権、法の支配といった西側的な価値が普遍的なものとなされ、それを強要しようとする価値的自由主義の度合いも高まった。たとえば、開発援助における政治的コンディショナリティの重視、人道危機に際しての人的介入やそれを

31. 納家政嗣、前掲、19頁。

32. 同上、16頁。

33. こうした西側の誤認について、エコノミスト誌は最近の特集記事で反省的に総括している。“Not the partner you were looking for,” *The Economist*, March 3rd 2018.

34. Kenneth N. Waltz, “Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No.2, Fall 1993, pp. 44–79; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment,” *International Security*, Vol. 31, No.2, Fall 2006, pp.7–41.

35. S.G. Brooks and W.C. Wohlforth, *World Out of Balance*, Princeton University Press, 2008.

36. G. John Ikenberry, “The end of liberal international order?,” *International Affairs*, Volume 94 Number 1, January 2018, pp. 11.

正当化する「保護する責任」論などは、主権国家に対する外部からの介入を容認するものであった。米国政府・世銀・IMFが途上国に課した新自由主義的改革は、ワシントン・コンセンサスと呼ばれ、韓国やインドネシアの経済危機に対してIMFは支援の見返りとして厳しい構造改革を強要した。こうした方向性は、主権国家体制の前提となる内政不干渉原則と齟齬をきたしかねないものであり、支援を受ける側の反発を招くことになった。

さらに、米国が同時期に推進したグローバル化も、主権国家の裁量を低下させる側面を持っていた³⁷。特に資本移動の自由化は、主権国家の国内政策における裁量を低下させることになった。国境を越えられる企業はグローバル化の恩恵を受けるが、福祉の充実や雇用の維持は脇に追いやられ、労働分配率の低下や格差の拡大を招くことになった。金融規制の緩和や世界的な余剰資金の膨張の結果、通貨危機や金融危機も頻発するようになる。国際的な経済的自由主義、商業的自由主義の追求が、国内の自由や平等の制度を脅かすようになったのである。

こうした冷戦後の自由主義的国際秩序の世界化の試みは、冷戦期の抑制的、限定的な自由主義的国際秩序とは異質な、拡張的な運動であった。かつてアイケンベリーは、第一次大戦後のウィルソンの構想を自由主義的国際主義 1.0、第二次大戦後に米国が主導して西側で形成した秩序を自由主義的国際主義 2.0、そして、米国の力が低下し、その役割を低下させる中でも、人権や環境等の課題に対応しうる、主権国家以外のプレイヤーも参加する来たるべき秩序を自由主義的国際主義 3.0 と呼んだ³⁸。しかし、冷戦後の拡張的な自由主義的国際秩序は、それまでの自由主義的国際秩序とは区分される新たなバージョンといえるだろう。

9.11からイラク戦争にかけて、米国の覇権はさらに攻撃的(assertive)なものになる³⁹。だが、攻撃的な覇権は自由主義的国際秩序のさらなる世界化をもたらすことはなく、むしろその限界を露呈させることになった。中東地域における混乱が拡大して、自由主義的国際秩序への統合はますます難しくなり、自由民主主義諸国においても米国の単極に対する反発が強まった。米国のパワーと関心が中東に費やされ、西側の結束が緩む中で、パワーを拡大した新興国が独自の道を歩む余地も拡大した。さらにリーマン・ブラザーズの破たんを契機に米国発の世界金融危機が発生し、中国などでは、米国モデルの相対化と米中の国力差が縮小してきているとの認識が広がった⁴⁰。

他にも、冷戦終焉後のロシアの経済自由化や政治的民主化の失敗、その逆の中国の権威主義の下での経済的な「成功」(ワシントン・コンセンサスに対して、北京コンセンサスがラモによって提示されたのは、2004年、リーマン・ショックのかなり前であった⁴¹)が自由主義的な国際秩序の退潮の大きな要因になった。

これからの国際秩序の見通しについては節を改めて考えるとして、次項では以上みてきた国際秩序の変遷の中で、日本がどのような位置づけにあったかを検討することにしよう。

37. ダニ・ロドリック『グローバリゼーション・パラドックスー世界経済の未来を決める三つの道』(白水社、2014年)。

38. G. John Ikenberry, "Liberal Internationalism 3.0," *Perspectives on Politics*, 7:1, March 2009, pp. 71–87.

39. Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era*, New York, Routledge, 2005.

40. 高木誠一郎「中国における米国パワーの認識：中国の崛起とアンビバレンスの変質」『米中関係と米中をめぐる国際関係』平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業(日本国際問題研究所、2017年)。

41. Joshua Cooper, Ramo, *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, London, 2004.

6) 国際秩序における日本

西欧に主権国家体制が成立した17世紀半ば、日本の徳川幕府は鎖国政策をとり、キリスト教の布教や信仰、日本人の渡航を禁じるとともに、他国との交流を出島でのオランダと清との通商、対馬における朝鮮との通商などに厳しく制限した。一面で、極東と西欧の間の距離により、そもそも日本と西洋諸国との接触が限定的なものであったという国際的な条件が鎖国体制を成り立たせていた。他方で、国内的主権と相互依存主権という点で徳川幕藩体制は主権国家としての実態を備えていたとも指摘される⁴²。それは、鎖国体制の大前提でもあった。

18世紀末には、日本周辺での活動を活発化させたロシアや英国、米国などとの接触も増したが、日本は鎖国体制を継続する。最終的には、米国ペリーの砲艦外交の結果日米和親条約、日米修好通商条約が締結され、英仏露蘭との条約がそれに続いて、鎖国体制は終了する。

開国から明治維新にいたる過程は、西欧で成立した主権国家体制が19世紀半ばに東アジアに及び、列強の開国要求を受けて植民地化の危機にさらされた日本が、明治維新を経て、西欧起源の国際秩序（主権国家体制と帝国型秩序から成る）の中で自らの位置を再定義していく過程とみることができる。産業革命がもたらした彼我の圧倒的なパワーの格差の下で、関税自主権を欠き、治外法権を甘受するなど列強と不平等な条約を結ぶことを強制された日本にとって、西洋基準での文明化をなしとげ、列強と対等な近代主権国家として認められることが国家的な課題となる。明治政府が制定した大日本帝国憲法は広範囲にわたる天皇大権を定める一方で、臣民の権利や議会の役割なども明記しており、当時としては珍しい複数政党制も発展していく。

日本が開国した時期は、産業革命を経た西欧とその他地域の「大分岐（ポメラント）」が進み、西欧が世界大で植民地獲得競争を活発化した時期に重なっていた。欧州が国民国家化と産業革命を背景に世界システムの中心となる一方で、多くの非西洋世界が植民地化され、周縁化されたこの時期、明治国家は、急速に近代化を進めて、日清戦争、日露戦争に勝利し、列強と伍す主権国家、そして植民地を持つ帝国としての位置づけを得ていく。

日本が、西洋主導の国際秩序に適応する中で、鎖国時代の近隣関係を再編し、近代国際法に規程された外交関係の設定や国境画定を行おうとしたことは、中国を中心とする朝貢体制との齟齬をもたらすことになった⁴³。特に、朝鮮をめぐるその齟齬は顕在化し、朝鮮を半開国と位置づけようとする日本と伝統的な宗属関係を強化しようとする清との対立は最終的に日清戦争にいたり、それに勝利した日本は清から賠償金と領土を獲得する。日本は「アジアにおける近代国際体系の導入をアジア諸国との対等な主権国家体制ではなく、不平等条約や植民地システムを基軸として実現したのである。」⁴⁴

1899年治外法権の撤廃、1911年には関税自主権の回復を実現し、日本は国際法上列強と対等な主権国家としての地位を確立した。19世紀後半からパワーを相対的に縮小させていた英国は、日本を東アジアにおける対露牽制のパートナーとみなすようになり、「栄光ある孤立」政策を終わらせて1902年に日英同盟を締結する。日英同盟と日露戦争を通じて、日本は名実ともに西洋列強が形づくる国際秩序（勢力均衡型と帝国型の重なった秩序）の一角を占めるこ

42. 河野勝、前掲書、103頁。

43. 中西寛「東アジア安全保障環境の変容と日米安保の将来—歴史から見た一考察」『海外事情』2011年1月号、96頁。

44. 同上。

となる。日清・日露戦争における勝利と不平等条約の改正により経済的な対外信用を増大させた日本は外債依存を強め、国際的資本主義に転化していくことになった⁴⁵。

西洋列強の中で独立を確保するという目標を達成した日本は、1910年に朝鮮を併合し、満州でも権益を獲得し、東アジアにおける植民地帝国としての性格を強めていく。日本の植民地帝国化を可能にした背景には、日本自身の近代化努力の成功のみならず、東アジアに位置する強国が他に存在しなかったこと、20世紀に入って国際政治の焦点が帝国主義的拡張から欧州における対抗関係に移ったこと、朝鮮半島や中国など非欧米世界で内政が混乱したことといった国際的な条件も存在した⁴⁶。

第一次大戦後、日本は国際連盟の五大国となり、国際秩序の主要なプレイヤーとしての位置づけを固める。日本は植民地帝国としての勢力圏を南方にも拡大していく。だが、第一次大戦前後に生じた変化は国際秩序を変容させ、次第に日本外交の適応不全を招いていく⁴⁷。米国のウィルソン大統領が推進した自由主義的国際主義、ロシアに誕生したボルシェビキ政権による帝国主義批判や各国における社会主義運動への影響、民族主義の勃興などにより、第一次大戦末期以降、帝国主義は根本的な挑戦を受ける。そして、中国における民族主義の台頭は、ワシントン体制を動揺させることになり、満州をはじめとする日本の中国権益の位置づけの曖昧さが問われることになった。

戦間期の国際秩序においては、ウィルソンによる自由主義的国際主義や社会主義など、植民地主義に反対する言説が流布する一方で、植民地帝国の多くは引き続き存在した。こうした中で日本は、東アジア大陸部から西太平洋に及ぶ地域を勢力圏としていくが、そのことにより、中国、米英、ソ連との対立関係に身を置くことになった。日本の大陸進出は、中国の勢力圏分割を牽制する米国との緊張を招いて、日英同盟の解消に帰結し、ロシア革命後に行ったシベリア出兵によりソ連とも対立関係に入る。

日中戦争が泥沼化し、経済のブロック化が進む中で、日本は米英との対立を深めていく。独伊との同盟関係、ソ連との中立条約を背景に南方に進出し、ついには連合軍との全面戦争にいたる。日本は一時的に広大な地域を配下におさめたものの、長期化する大陸での戦争で国力を磨滅させ、連合軍に制海、制空を握られて本土が危殆にさらされるに及んで、降伏を決断する。

ポツダム宣言を受諾した日本は、軍事機構を解体し、すべての植民地を放棄するとともに、連合軍による占領下で行われた様々な改革を通じて自由民主体制への変革を遂げる。それは植民地帝国から「国民国家への再生」でもあった⁴⁸。

冷戦の進行や中国の共産化、朝鮮戦争を経て、米国にとって日本の戦略的重要性は決定的なものになり、米国は安保面でも経済面でも日本をアジア戦略の拠点として位置付けるようになる。日本は憲法九条の制約の下で限定的な自衛力を整備しつつ、日米安保条約を通じて米軍に基地を提供して、中国や朝鮮半島、東南アジアの混乱から一線を画して、自国の安全を確保した。

全面講和ではなく多数講和という形で主権を回復し、日米安保を締結したことで、日本は米国が主導する（自由主義的な）西側秩序に参入していくことになった。サンフランシスコ講和

45. 三谷太郎『日本の近代とは何であったか—問題史的考察』（岩波新書、2017年）、第2章。

46. 中西寛「二〇世紀の日本外交」『国際問題』No. 489、2000年12月号、87—88頁。

47. 以下の記述は、同上、88—91頁。

48. 同上91頁。

は、米国の働きかけもあって、日本の工業生産や再軍備に制限を課さず、多くの国が賠償請求権を放棄するなど、敗戦国に対して比較的寛大な内容となった。米国の援助や朝鮮戦争特需は日本の復興を助けたし、米国が主導した戦後の開放的な国際経済体制は日本に巨大な海外市場を提供した。

敗戦国日本が、戦後国際秩序のフルメンバーになるまでの道のりが平坦であったわけではない。まず、米国の覇権秩序を選択したことは、日本外交の選択の範囲を広げる面だけでなく、限定する面もあった。日ソの国交交渉には時間がかかり、日本の国連加盟も日ソ国交回復後の1956年ようやく実現する。日本は東西の対立構造に巻き込まれることに慎重であり、特に中国との関係では、日華条約を締結する一方で大陸中国との関係にも留保を残し、1952年には第一次日中民間貿易協定を結んで大陸中国との経済関係を模索する動きをみせた。吉田茂首相は中ソは一枚岩ではなく離間可能と判断していたとされる。

共産圏との関係ばかりではない。GATTへの正式加盟は、米国の後押しにもかかわらず英連邦諸国の抵抗のため1955年ようやく実現し、その後も英国等14カ国は35条を援用して日本へのGATT規約適用を拒否し続けた。

戦争の爪痕や対日不信が残る中、日本は賠償や経済協力を通じて一步一步アジア諸国との関係を改善していく。日本は冷戦対立に直接巻き込まれることには慎重であったものの、冷戦期の日本のアジア外交は米国の冷戦戦略の基本的枠組みの中で展開されていく。日中国交回復も、ニクソン政権が対中政策を変更し、米中接近がはかられてはじめて実現した。

しかし1970年頃には、米国の覇権は経済面で動揺する。ベトナム戦争の戦費や社会保障支出の拡大により、国際収支が悪化し、インフレが進行するなど、米国の経済力はかつてほど圧倒的なものでなくなる。経済面での米国覇権が動揺する中、日本の経済的成功は、米国等との間で貿易摩擦を生じさせ、米国主導の国際秩序への貢献要求も高まっていく。日本は1975年に始まった先進国経済首脳会議のメンバーとなり、西側経済秩序における政策調整の当事者となる。

日本は戦後米国が主導した自由主義的西側秩序の中で行動したが、日本がアジア太平洋に安定した地域秩序を形成することに一定程度寄与したことに留意が必要だろう。それは米国の冷戦戦略と大きな齟齬をきたすものではなかったが、西側秩序とは異なる文脈を有するものでもあった。日本の援助政策は、米欧とはやや異なり、人権や民主化より発展や安定を重視し、東アジアにおける自立した主権国家から成る地域秩序の形成を目指すものであり、価値的自由主義の適用に対しては慎重だった。宮城大蔵の言葉を借りるならば、日本のアジア政策は『『反共か否か』よりも、『脱植民地化とその後の国造り』という、より『非政治的』な色合いを濃厚に帯びるものであった』⁴⁹。日本は当初、自由主義的な国際秩序を積極的に形成しようとしたというよりも、置かれた環境の中で国益としてそちらの側を選んだといえる。

1980年前後に米ソ対立が再燃すると（新冷戦）、日本は従来以上に西側陣営の一員としての旗幟を鮮明にするようになる。しかし同じころ、日独の経済的台頭が西側の自由主義的国際秩序内の亀裂を深めてもいた。双子の赤字を抱える米国は、貿易における（特定）相互主義を強

49. 宮城大蔵『「海洋国家」日本の戦後史』（ちくま新書、2008年）、217頁。

調するようになり、日本異質論やリビジョニズムも台頭、日本は厳しい対米通商交渉を余儀なくされた。

日本の経済力がピークを迎えようとしていたその時、冷戦が終結し、グローバルにもリージョナルにも国際秩序は米国単極構造によって特徴づけられるようになる。東アジアでも、19世紀末から地域のパワー・バランスの重要な変数であったロシアの後退という歴史的な変化が生じた。冷戦後しばらく、日本外交は、戦後米国が主導した自由主義的な国際秩序の継続を前提としつつ、単極構造下での米国覇権という新たな状況に適応することになる。

日本は、冷戦終結と相前後して生じた湾岸戦争において小切手外交の限界に直面し、米国主導で活性化するかみえた国連の集団安全保障の枠内で自衛隊の海外派遣を制度化、次いで日米同盟をアジア太平洋の公共財として再定義し、周辺事態における役割を明確化するなど、安全保障上の活動範囲を徐々に拡大していく。

経済面では、日本は、旧共産圏を組み込んだ経済のグローバル化の流れにうまく乗ることができなかった。1980年代以降、米英では小さな政府や規制緩和を重視する新自由主義政策がとられるようになっており、日本でも国鉄や電電公社の民営化などが実施されたものの、全般的に日本の経済システムの転換は進まず、人口減少などの要因もあって、一時は米国をしのぐとさえいわれた日本経済は90年代以降停滞する。米国経済がIT革命や経済の金融化で復活してからは、米国は管理貿易から自由貿易へと再び舵を切り、日本経済の低迷と相まって日米間の経済摩擦も収束する。

アジア太平洋地域では、開かれた地域主義が唱えられ、域内貿易や域内協力も盛んになった。冷戦期に形成された同盟ネットワークに支えられた米国の覇権を背景に、経済分野だけでなく政治分野でも地域的な枠組みが作られるようになり、日本も積極的に地域的枠組みの構築に参加した。

90年代には、グローバルにも、リージョナルにも米国の覇権、米国の単極を特徴とした国際秩序が成立していたが、21世紀に入ると、米国が同時多発テロを経て中東に深入りして国力を費消する一方で、中国が経済面でも軍事面でも米国に対抗しうる存在として台頭する。日本は、世界金融危機後顕在化した中国の高圧的な対外行動を警戒せざるを得ないが、他の域内諸国同様中国との経済的相互依存を深化させてもいる。米国を中核とする地域安全保障秩序と中国に引き寄せられつつある地域経済秩序の間で矛盾が生じやすくなっており、日本は難しい舵取りを迫られている。

近年、日本は中国に関与しつつも、日米同盟や地域諸国との安全保障協力を強化することで対中軍事バランスを維持し、TPPや航行の自由といったルールを強調して、パワー・シフトがもたらす不安定化を緩和しようとしてきた。それは自由主義的国際秩序、あるいは自由主義的な米国覇権を背景として中国などの非自由主義諸国との関係を調整する基本姿勢だったとみることができよう。

しかし、自国中心的な貿易政策を標榜し、自由主義的な価値に対して冷淡なトランプ政権が米国に誕生し、国家主席任期を撤廃し、集権化を進める習近平の下で中国が社会主義現代化強国の実現をはかるという状況の中で、自由主義的国際秩序や米国覇権を前提とする日本の基本戦略がどれだけ有効であるのか再検討することが必要となっている。

第2章

世界秩序の現段階

(1) 分岐点にある世界秩序

先進国と必ずしも価値観や政治体制を共有しない中国等の新興国の台頭、テロとの戦いの長期化、世界金融危機、先進国政治の動揺といった事象が重なり、自由主義的国際秩序が世界化、全面化するという冷戦後に主流となったビジョンは説得力を失っている。特にトランプ政権誕生や英国のEU離脱決定後は、米欧の多くの論者によって自由主義的国際秩序の動揺や危機が語られるようになった⁵⁰。実際、次に見るように(「運動」としての)自由主義的国際秩序は様々な挑戦を受けている。米国が自由主義的でない秩序を志向するかもしれないし、新興国、特に中国によって、自由主義的国際秩序とは異質な秩序が形成されることになるかもしれない。他方で、では、近いうちに自由主義的国際秩序の骨格が消失するかといえば、そう結論するのは性急に過ぎる。自由主義的国際秩序の国際秩序全体の中での位置づけや秩序の性格がどのように変容していくか検討する必要がある。

今日挑戦を受けているのは自由主義的国際秩序だけではない。前述したように、現代の国際秩序は、主権国家体制、米国主導の覇権型秩序、自由主義的国際秩序という三重構造で理解でき、このうち、米国主導の覇権型秩序も、米国やその同盟国の相対的なパワー低下や国内政治の混迷、新興国の台頭によって挑戦を受けている。

他方で、基層としての主権国家体制については、様々な圧力を受けつつも、その大枠は維持されているといえるだろう。むしろ、主権国家体制の意義が再評価される傾向も出てきている。ロシアなどでは、冷戦後米欧が国家主権を尊重しなかったことが国際政治を不安定化してきたのであり、今こそウェストファリアの原則に立ち戻るべきであるとの議論もある⁵¹。これは主権国家体制を掲げているが、実は第二層における多極体制への回帰とその中での自国の大国の地位の認知への要求であろう。ロシアだけでなく、米国のトランプ大統領は、2017年9月の国連総会において、主権国家体制の意義を強調する演説を行っている。同演説は、あくまで主権尊重に基づく機関として国連を評価し、多様な国が同じ文化、伝統、あるいは政治制度を共有するという立場には与せず、国民の利益とあらゆる国家の権利を尊重することが国連の核心であるとした。

いわば、冷戦後の自由主義的国際秩序の拡張運動が内外からの挑戦により限界を迎え、基層秩序としての主権国家体制が転換期における共通の参照軸として再浮上しているといえよう。大国だけでなく、もともと中小国にはその志向が強かった。中小国にとっては、主権国家体制の内政不干渉原則は、大国からの干渉に抵抗する上で有効であり、それをいよいよ維持、活用しようとするだろう。また市民活動の動きや企業の経済活動、人や情報のコミュニケーション

50. たとえば、*International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018 の自由主義的国際秩序特集を参照。また、G. John Ikenberry, "The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?" *Foreign Affairs*, May/June 2017, pp. 2–9.; Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither," *Foreign Affairs*, May/June 2017, pp. 36–44.

51. Oleg Barabanov, et al., "The Importance of Being Earnest: How to Avoid Irreparable Damage," *Valdai Discussion Club Report*, Moscow, October 2017.

に対する国家の統制が強まる面も出てきている。現在、中国やロシアという大国が、NGOを取り締まり、また情報のコントロールを強めている。そして、大国の行動（大国間の国際政治）とグローバルな国際社会に分岐と呼べるものさえみられるようになってきている分野がある。たとえば、対人地雷禁止条約、クラスター爆弾禁止条約、国際刑事裁判所、核兵器禁止条約は、人道規範を唱導するNGOがそれらの形成に大きな役割を果たしたものである。しかし、それらに米国、ロシア、中国という大国は参加していない。大国間の競争が高まり、行動の拘束を避けようとする、この分岐は、なかなか埋めがたいものとなっていこう。トランスナショナルな社会で規範が高揚するが政治的に実効的でないという問題は、20世紀に入って国際社会が幾度も経験したことであるが、21世紀に入ってそれがさらに先鋭になっているともいえる。

しかし無論、主要国の政治指導者が主権国家の重要性を強調しているからといって、基層としての主権国家体制の論理だけが作用する国際社会になるわけではない。主権国家体制の浮上といっても、それが勢力均衡型秩序のような全般的な水平的な国家間関係を意味するのか、それとも内政不干渉が適用されるのは大国間の関係についてであって、勢力圏に対してはより非対称な原則が用いられるのかによって具体的な秩序のあり方は変わってくる（ロシアや中国の主権国家体制イメージは後者に近いであろう⁵²⁾）。また経済のグローバル化、相互依存の深化のために、国家の裁量の実質的低下、環境問題やテロ等のトランスナショナルな課題に対する国際社会の対応能力の不全、ガバナンスが機能しない破綻国家の存在なども増え、主権国家体制による解決が難しい課題も山積している。従って市民社会や企業など主権国家以外の主体のパワーや国境を越えた活動は世界秩序の構成要素として引き続き無視できないであろう。すなわち、現代では主権国家体制の論理だけでは不十分なのである。米国主導の覇権型秩序と自由主義的国際秩序やその対抗秩序と、非国家主体の活動や交流とが相互作用しながらこれからの世界秩序が形づくられることになるであろう。

(2) 挑戦を受ける自由主義的国際秩序と米国覇権

国際秩序の現段階を理解するには、冷戦後の世界において、その実際の範囲はともかく、少なくともアイディアのレベルでは優越していた自由主義的国際秩序、そしてそれと不可分である米国主導の覇権型秩序がどのような挑戦を受けているのかを考えることが先決である。以下、先進国内部からの挑戦、新興国からの挑戦、途上国からの挑戦、非国家主体からの挑戦に分けて検討してみよう。

1) 先進国内部からの挑戦

ここへきて自由主義的国際秩序の危機を叫ぶ声がかつてなく広がっているのは、何といても、その中核を構成してきた先進自由民主主義国において自由主義的国際秩序の逆行を感じさせる動きが強まっていることにある。とりわけ、戦後の自由主義的国際秩序を牽引してきた米

52. ロシアの主権意識については、小泉悠「プーチン政権と地政学の復権—ロシアの『大国』アイデンティティ」『アステイオン』88号、2018年。

国で保護貿易的主張や反多国間主義的主張を掲げるトランプ政権が誕生し、米国にとって長く自由主義的国際秩序を主導する際の最大のパートナーだった英国が BREXIT に舵を切ったことが危機の様相を切迫したものになっている。

先進国における自由主義的国際秩序の動揺は最近始まったわけではなく、その淵源は冷戦の終結に求められる。共通の実存的脅威の消失は、「西側」の戦略的一体性の弱体化をもたらした。制度的慣性や不確実性への不安、周辺地域での危機管理やテロ対応などの新しい課題の顕在化などにより、西側協調は一部のリアリストが予測した以上の耐久性を示したが、米国とその同盟国が互いに妥協しつつ協力することのメリットは、とりわけ一般市民にとっては見えにくいものとなった。これはアイケンベリーの言うように、自由主義的国際秩序の勝利がもたらした冷戦の終結がその危機をもたらす「成功ゆえの危機」とみなしうる⁵³。

先進民主主義国が世界の秩序を形づくる余力を失っている面もある。まず、日米欧の成熟した経済にとって高成長を続けるのは難しくなっている。日本のように冷戦後の大部分の期間低成長を続けている国ばかりではないにしても、第二次大戦後の成長期と比較すれば先進国の成長は鈍化している。70年代後半にも（スタグフレーションの時代）日米欧の低成長が問題となるなど、成長の鈍化はすべての経済に繰り返し訪れる課題であり、その都度経済を高度化することによって克服していくしかないともいえる。ただし、日本や欧州では少子高齢化により人口ボーナスが人口オーナスに転じ、シンプルな成長の方程式が成り立たなくなってもいる⁵⁴。日米欧の経済的余力の縮小は、積極的に対外関与する余裕をなくさせるだろう。

特に留意が必要なのは、経済の金融化と国際秩序の相互作用である。経済の金融化は覇権衰退期の現象であるというマルクス主義以来の根強い議論が正しければ、今後は米国主導の覇権型秩序は衰退に向かい、これまではそれと一体不可分であった自由主義的国際秩序も修正を余儀なくされるかもしれない⁵⁵。それは「パワー・トランジション」（後述）の基本的な一側面である。金融主導の国が工業（産業）を中心として成長する国に取って代わられることも想定されうる。加えて、経済の金融化は、金融危機を頻発させるようにもなっており、それにどのように対応するかはパワー・バランスを左右しうる。特に2008年の世界金融危機は先進国経済にダメージを与え、金融緩和や低金利の継続などその影響は長く尾を引いている。直近では、長期停滞論は影を潜めているものの、世界金融危機後の経済を底支えするための財政出動で拡大した財政赤字、政府債務が中長期的に成長の足かせになる可能性は否定できない⁵⁶。経済の金融化が少数の資産家への富の集中を加速する傾向もある⁵⁷。総じて1980年代以降、特に米英で主流化した新自由主義的経済政策からのレジーム・チェンジが求められる段階といえようが、来るべきレジームがどのようなものか、レジーム・チェンジは果たして可能なのか、

53. G. John Ikenberry, "The end of liberal international order?" *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, pp. 7-23.

54. 小峰隆夫『人口負荷社会』（日本経済新聞出版社、2010年）。

55. ジョヴァンニ・アリギ『長い20世紀—資本、権力、そして現代の系譜』（作品社、2009年）。

56. 長期停滞論については Lawrence H. Summers, "The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It," *Foreign Affairs*, Vol.95, No.2, March/April 2016、政府債務の経済成長への負の影響についてはカーメン・M・ラインハート、ケネス・S・ロゴフ『国家は破綻する—金融危機の800年』（日経BP社、2011年）。政府債務が成長を鈍化させるのではなく、低成長が政府債務を増加させているだけとする見解もある。

57. トマ・ピケティ『21世紀の資本』（みすず書房、2014年）。

その結果自由主義的国際秩序や米国主導の覇権型秩序が活性化するのだろうか、不確実な状況である。

軍事的には引き続き米国の卓越が続いているものの、9.11 米国同時多発テロ後の対テロ戦争、イラク戦争は、米国の国際的な威信を低下させるだけではなく、米国の財政に過大な負担をもたらした。その長期化は国民の間に介入疲れ、対外関与への忌避をもたらした。オバマ政権はマルチラテラリズムを重視し、トランプ政権はマルチラテラリズムに否定的でユニラテラリズムに依拠している、という違いはあるものの、両政権は対外関与からの撤退（retrenchment）を志向する点では連続性があり、「長い戦争」を経て国外問題に過剰に巻き込まれることを警戒する世論がその背景をなしている。

こうした先進国、なかんずく米国のパワーベースの現状や軍事的な介入への国内からの警戒感、次項で見る新興国の台頭と相まって、先進民主主義諸国の主導による自由主義的な国際秩序の維持・発展を難しくしている。だが、今日「自由主義的国際秩序の危機」をもたらしているのは、秩序形成を裏づけるパワーの低下ばかりとはいえない⁵⁸。パワーの低下に対しては、マルチラテラリズムや負担と責任を分担・共有するための国際枠組みを強化するというオバマ政権がとったような戦略もありうるが、トランプ政権の政策や BREXIT など現在先進国で目立つのはそうした戦略さえも否定するような動きである。グローバル化の結果、国内／国際連関が強まり、政府の判断で自律的に政策を決定できる余地、主権による裁量をきかせる余地が大幅に狭まってしまった。トランプは、それを強引に逆転し、主権による裁量を拡大しようとしており、国内政治が対外政策を規定する傾向の反映とはいえるが、それは最大の大国米国だからできることでもある。

自由主義的国際秩序に対する最大の挑戦は、現在欧米先進国の多くで、自由主義的国際主義を含む自由主義全般に反発するポピュリズムが台頭し、自由主義的国際秩序を推進する政治的な基盤やリーダーシップを弱体化させていることにある。なお、1970年代にも経済活動の膨張、政治欲求の多元化、価値意識の多様化、官僚制の肥大化、情報の集中と管理化、代議制度への不信などを受けて民主的統治能力（governability）への懐疑や「西側の危機」が叫ばれたことはあった⁵⁹。ただし、当時問題視されていたのは自由民主体制の機能不全であり、米国ではベトナム戦争後の介入疲れが広がり文化的リベラルの行き過ぎに対する保守派の反発が顕在化しつつあったものの、自由主義的国際秩序、西側という枠組みの意義を問い直す声はそれほど強くなかったように思われる。デタント期とはいえ、冷戦コンセンサスの中で、西側の優位性を維持する上でも、国内基盤を立て直す必要があるという発想が優越した。

戦後の自由主義的国際秩序を主導してきた米国におけるトランプ政権の誕生は文字通りの画期といえる。トランプ氏は、反エスタブリッシュメント、反リベラルを明言して選挙戦を戦い、エスタブリッシュメントの代表ともいえるクリントン候補を下した。大統領就任後も自らツイッターを駆使して、政治的対立を尖鋭化させることをためらわない劇場型の政治を展開し

58. ノルロフは軍事面はもちろん経済面でも米国のパワーは低下していないと分析している。Carla Norrlof, "Hegemony and inequality: Trump and the liberal playbook," *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, pp. 7-23.

59. サミュエル・P・ハンチントン、ミッシェル・クロジエ・綿貫譲治『民主主義の統治能力—その危機の検討』（サイマル出版会、1976年）

続けている。

欧州ではフランスの国民戦線、ドイツの「ドイツのための選択肢」、イギリスのイギリス独立党、オランダの自由党、オーストリアの自由党、イタリアの五つ星運動、ギリシャのシリザなど、左右のポピュリズム政党が一定の勢力を示している。特にフランスのルペン国民戦線党首は大統領選挙の決選投票に残り、オーストリアではわずか 31 歳のクルツ氏が首班を務める政権に反移民を掲げる自由党が食い込むにいたっている。イタリアでは 2018 年 3 月の総選挙で EU 懐疑派のポピュリズム政党五つ星運動と極右の同盟が勝利し、連立政権を樹立した。また東欧諸国でも、ハンガリーの反移民、EU 懐疑派のオルバン首相、ポーランドのカチンスキ党首の「法と正義」、チェコで第一党になったバビシュの ANO2011 など、歴史の浅い民主化諸国には権威主義が浸透している。国によってポピュリズム政党の主張は異なるものの、反 EU や反ユーロ、反グローバリゼーション、反移民、反イスラムなど、何らかの形でこれまでの寛容な自由主義的国際秩序を揺るがせかねない主張を展開している。世界に衝撃を与えた英国における EU 離脱派の勝利は、必ずしもポピュリズム政党の影響力によるものではないが、キャメロン政権が国民投票実施を決定する上では、反 EU ポピュリズムや反移民ポピュリズムを抱き込み、それを馴致するという政治判断が働いていたとされる⁶⁰。

ポピュリズムは多様な現象であり、その共通点を捉えるのは難しい。民主主義が選挙に基づく以上、感性的な訴えによって多数票を獲得しようとする行動を生むのは避けられない。それを抑制するのは国民の慎重さ、良識ということになるだろうが、政治と大衆の距離が開き、危機的な状況に陥った時には、繰り返し危機突破、英雄待望などの過激なポピュリズムが生じた。

カス・ミュデはポピュリズムを「社会が究極的に『汚れなき人民』対『腐敗したエリート』という敵対する 2 つの同質的な陣営に分かれると考え、政治とは人民の一般意志（ヴォロンテ・ジェネラル）の表現であるべきだと論じる、中心の薄弱なイデオロギー」と定義する⁶¹。ポピュリズムのイデオロギー性は薄く、攻撃対象であるエリートの主張が変われば自らの主張を変える、という水島治郎の分析が妥当といえよう⁶²。

ポピュリズム台頭の要因については、グローバル化への抵抗、低成長や福祉縮小による停滞感、格差への不満、エスタブリッシュメントや専門家支配への反発、ソーシャルメディア等のメディア変化など様々な分析がある。中でも主流になっている見解は、グローバル化がもたらした格差の拡大や中間層の停滞がポピュリズムを生んだというものである。グローバル化の恩恵を一部の富裕層や大企業、そして新興国の人々が享受する一方で、先進国の中間層は新興国や移民の低賃金労働との競争にさらされ、所得も伸びず、格差は拡大している。そうした経済的要因が人々をポピュリズムに向かわせているという見解である。

しかし、インゲルハートとノリスによれば「経済的不平等要因説」による説明には無理がある⁶³。実際には福祉受益者の間ではポピュリズムは弱く、失業率が高い国でポピュリズムの

60. キャメロン政権内からみた国民投票にいたる動きについてはクレイグ・オリヴァー『ブレグジット秘録』（光文社、2017 年）。

61. カス・ミュデ『ポピュリズム—デモクラシーの友と敵』（白水社、2018 年）、14 頁。

62. 水島治郎『ポピュリズムとは何か—民主主義の敵か、改革の希望か』（中公新書、2016 年）。

63. Roland F. Inglehart and Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash," *HKS Faculty Research Working Paper Series*, August 2016.

支持が高いわけではなく、平等主義的な国でもポピュリズムが台頭している。イングルハートとノリスは、代わりに、ポピュリズムの台頭をかつての主流派が進歩的な文化的変容を拒絶した結果とする「文化的反動要因説」を提示している。それは、20世紀後半から、家族の多様化、同性婚、移民や外国人への寛容、多文化主義、世俗化、国際主義といった進歩主義的な価値観が先進国で浸透し、それによる支配的価値の溶解をおそれる人々がポピュリズムを支持している、というものである。ポピュリズムはコスモポリタン・リベラルへの反動であり、排外主義やEUなどへの反発や排外主義はその一部でしかない。

他にもポピュリスト台頭の要因として、主要政党間の政策距離が縮小し、選択肢を失った有権者に対してポピュリスト政党が訴求したことを強調する分析もある⁶⁴。政治的分極化やメディア・ポリティクスにより既存政党による統治への信頼が失われ、その間にポピュリスト政党が浸透したとも考えられる⁶⁵。冷戦の終結により、対外的な他者が消失し、代わりに他者化（othering）のメカニズムが国内に向けられるようになってきている、との指摘もある⁶⁶。

こうした要因は排他的なものではなく、相互作用しながらポピュリズムの隆盛を招いているとみるべきだろう。イングルハートらも、経済的不安や社会的不平等の進行が文化的亀裂を強化している可能性はある、と認めている。いずれにしても重要なのは、自由主義的国際主義を含む自由主義的な潮流全般がポピュリズムの攻撃対象になっていることである。商業的（自由貿易）、制度的（国際機関、マルチラテラリズム）、社会的（移民）な自由主義的国際主義のいずれもがポピュリズムの強い反発を受けており、他国の人権状況や政治体制に関心を寄せないばかりか、権威主義的政府に親近感をいだくなど、ポピュリズムは価値的自由主義とも断絶している。

原因が余りはっきりしない不安、不満を吸収して、ポピュリズムは膨れ上がる。ポピュリズムの影響力拡大は、多国間主義や国際協力、国際機関や超国家的統合といった自由主義的国際秩序を形づくる国家間協調の制度化を後退させるばかりではなく、自由民主主義諸国との価値観に基づく絆や国際主義的なエリート間の連携を弱体化させ、権威主義国家への抵抗感を低下させることになる。しかも複雑な現代の経済社会の一面だけを取り上げる粗雑なポピュリストの政策は、中長期には社会、経済全体の不利益になることが目に見えており、それによって政治は負のスパイラルに陥ることが多い。

無論、自由主義的国際主義を否定する動きが先進国を席卷し続けるとは限らない。オランダやドイツなど、2017年の欧州の選挙でも予想されていたよりポピュリズム政党は伸びなかった。2016年のBREXIT投票や米国大統領選挙にしても、その投票結果は僅差であり、特に後者では、クリントン候補がトランプ候補を一般投票の得票数で上回っており、直前の出来事や選挙戦術の巧拙に結果が左右された面もある。米国の場合、トランプ現象がポピュリズムとどのように関連するか慎重な分析が必要であろう。米国においては、ポピュリズム政党があつて、それが例えば政権を求めて運動するというよりも、既存政党の集票の対象やメカニズムに組み

64. Cas Mudde, "Europe's Populist Surge," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, November/December 2016, pp. 25–30.

65. (特に米国における) 政府不信の様々な要因については、ジョセフ・S・ナイ、フィリップ・ゼリコウ、デビッド・キング『なぜ政府は信頼されないのか』（英治出版、2002年）。

66. Jeff D. Colgan, "Saving Liberalism: Why Tolerance and Equality are not Enough," *Foreign Affairs Snapshot*, January 13, 2017.

込まれているといったほうがよいようにもみえる。この点、レインは、トランプ政治を「犬笛の政治 dog-whistling politics」と呼んでいる⁶⁷。「犬笛の政治」とは、ある特定の人々にしか聞こえない笛を吹いて政治を動かすとの意であるが、トランプが吹く笛は、特定の人々（周辺化された白人層）に強く響き、政治を動かすものともいえよう。多くの人が批判しても、その声は犬笛しか聞かない人々には届かず、修正が難しいのである。

ポピュリズムの勢いがこれからもある程度続き、たとえ政権が自由主義的国際秩序を肯定する立場であってもポピュリズムがその動きを制約することは十分ありえる。少なくとも文化的なヘゲモニーをめぐる対立の激化は、政治の分極化を加速させ、冷戦終結によって弱まった外交や安全保障をはじめとする国家の基本方針についての超党派的なコンセンサスをさらに溶解させる可能性が高い。国際政治や国際経済のこれまでの常識に批判的なポピュリズムの存在は、外交安全保障政策や貿易政策が国内政治に左右される度合いを強めると考えられる⁶⁸。

ポピュリズムの台頭が昂進させる先進国政治の混乱は、自由民主主義のソフト・パワーを失わせ、自由主義的国際秩序の求心力を損なうだろう。「文化」「政治的な価値観」「外交政策」をソフト・パワーの源泉とするジョセフ・ナイの定式化に従えば、社会の開放性の否定、法の支配や権力抑制という自由主義的原則の軽視、政治の分極化・不安定化、自国中心主義的な対外政策といった現代ポピュリズムの方向性は、基本的にソフト・パワーを毀損するものといえる⁶⁹。

以上のような先進国内部からの挑戦は、米国主導の覇権型秩序と自由主義的国際秩序を分けて考える必要性を示唆している。シリアを空爆し、通商問題などで強硬策をとるトランプ政権は孤立主義ではなく非自由主義的な覇権を志向しているのであって、自由主義的国際主義やコスモポリタン・リベラルには批判的であるが米国の覇権を放棄しようとしているわけではない⁷⁰。覇権の揺らぎを感じるからこそ冷戦期からの惰性としての自由主義的国際主義を抜け出し、それによって覇権を再興しようとしているとみてもよい。多くのポピュリズムが攻撃対象とするのは、(価値的、商業的、制度的、社会的な)自由主義的国際主義、そして自由主義的な潮流全般であって、米国主導の覇権型秩序ではない。また、米国が多くの点で自由主義的国際秩序に背を向けても、秩序崩壊は直ちには生じないだろう。米国以外の大部分の国は、開放的な市場、全メンバーの平等な経済的扱い、紛争の平和的解決等の秩序に内在する価値を支持している⁷¹。従って、米国の覇権に支えられない自由主義的国際秩序は、長期的には公共財を誰が供給するかという問題に直面するだろうが(「キンドルバーガーの罠」に陥る危険性)⁷²、少なくとも短期的には存続しうる。他方で、トランプ政権が目指すような非自由主義的な米国覇

67. Christopher Layne, "The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana," *International Affairs*, 94:1, 2018, pp. 89–111.

68. Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, *op.cit.*

69. ジョセフ・S・ナイ『ソフト・パワー— 21世紀国際政治を制する見えざる力』(2004年、日本経済新聞出版社)。なお、ナイは米国のソフト・パワーの多くは政府ではなく民間の活動によるものであり、また政権の誤りを正す開かれた民主的過程が米国のソフト・パワーの源泉でもあるので、トランプ政権後、米国のソフト・パワーは回復すると楽観視している。Joseph S. Nye, "Donald Trump and the Decline of US Soft Power," *Project Syndicate*, Feb 6, 2018.

70. Barry R. Posen, "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy," *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp.20–27.

71. Adam S. Posen, "The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era," *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp.28–38.

72. Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap," *Project Syndicate*, Jan 9, 2017.

権は短期的には成り立つかもしれないが、米国が自由主義的国際秩序から得ている様々な恩恵が失われていき、また他の国々は米国抜きの秩序を模索するようになることで、米国の影響力を低下させていく可能性が高い。自由主義的国際秩序にしても米国の覇権型秩序にしてもある程度の耐久力があり、短期的に軌道を外れるだけであれば、回復する余地はある。従って、短期的な現象として判断すると間違える可能性があるものの、いずれにせよ先進国（特に米国）の国内政治を起点とする変化を注視していく必要がある。

2) 新興国からの挑戦

先進国内部からの自由主義的国際秩序に対する挑戦はまさしく今日的な現象だが、自由主義的国際秩序は外部からの手ごわい挑戦にも直面してきた。中国をはじめとする大型新興国の台頭が米欧日の先進民主主義国のパワーの圧倒的な優位を脅かすパワー・シフトが生起し、米欧日が圧倒的なパワーに基づいて国際秩序を牽引しようという戦後（特に冷戦後）の大前提を覆しつつある。

パワー・シフトの主たる動因は、経済成長率の違いなどに伴う経済力の相対的な変化である。皮肉なことに、中国やインドをはじめとする新興国は、先進国でポピュリズムの攻撃対象になっているグローバル化の波に乗って、急速に世界経済の中でのシェアを拡大してきた。ゴールドマン・サックスは、2001年ブラジル、ロシア、インド、中国を BRICs と呼び（当初は s は小文字、後に南アフリカを加えて BRICS）、これら諸国の経済が将来的に先進国経済を上回りうると指摘して世界に衝撃を与えた。その後の世界金融危機で、米欧日の先進諸国の経済が落ち込んだことも、先進国から新興国への世界経済の重心シフトが不可避との見方を強化した。

こうした先進国から新興国への重心移動は、単なる富の所在の移動にとどまらない歴史的な意味を持ちうる。産業革命以降の西洋（+日本）の圧倒的優位が終わりを告げ、ここ 150—200 年の国際秩序の基本的要件を転換するものとなりうるからだ。19 世紀初期のユーラシアには、ロシア、オスマン、ムガル、カジャール朝ペルシャ、清国等の複数の帝国が併存し、欧州の経済的な比重は限定的だった。欧州の主権国家体制もユーラシアの西端における秩序でしかなかった。これを劇的に変えたのが重化学工業化を特徴とする第二次産業革命であり、他地域の植民地化と相まって、これ以降西欧（後に米国や日本も）を中心として、その他地域を周辺化する世界システムの構図が確立する。その中でユーラシアの諸帝国は解体もしくは周辺化し、たとえば 1820 年に世界の 32.9% を占めていた中国の GDP は、1870 年に 17.1%、1913 年に 8.8%、1950 年に 4.5% と転落していく⁷³。ポメラントウの言う「大分岐（Great Divergence）」である⁷⁴。

現在の新興国の台頭は、この構図を一変し、大分岐を反転させるものである。R. ボールドウィンはグローバル化と技術革新を背景にして、先進国と新興国の間の格差、そして世界全体での人々の間の格差が縮小していると指摘し、そうした現象を大収斂（Great Convergence）と呼んでいる⁷⁵。国家間の経済規模の格差についていえば、大きな国土や人口を抱える中国やイ

73. アンガス・マディソン『経済統計で見る世界経済 2000 年史』（柏書房、2004 年）、413 頁。

74. ポメラントウ、前掲書。

75. Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

ンドのような国が工業化に成功すれば、「1人当たりのGDP×人口」が急拡大するのは論理的必然である⁷⁶。そして、経済力を急速に増大させた新興国が軍事力を増強し、影響力拡大を目指すこともまた自然な流れである。実際、巨大な人口を抱える中国やインドは、国民一人あたりのGDPはいまだ先進国から遠いとはいえ、国全体の経済規模では大部分の先進国を凌駕し、軍事力など対外的なパワーベースに資源を配分することで、先進国に対抗しうる存在になってきている。

このように巨大な変化は、欧米中心に形成されてきた自由主義的国際秩序や米国主導の覇権型秩序の有効性を問うものであり、長期的には主権国家体制に本質的な変化をもたらす可能性も排除できない。少なくとも、米欧日というごく少数の国家グループが主導する世界から、よりパワーが多分化した世界となり、西から東へと地理的な中心軸が移動するだろう。また、各地域における旧帝国の復活とみえるような動きが顕在化するようになるとすれば、それに対する周辺国の反発や同調とあわせて、グローバルな国際秩序よりもリージョナルな国際秩序を前景化させることになるかもしれない。

加えて、自由主義的国際秩序にとって少なからぬ影響があるのは、新興国との貿易の増大がサプライチェーン型の分業体系を形成することで、先進国の旧来型、特に製造業の雇用を奪っている面があることである⁷⁷。その効果はしばしば実態よりも政治的に誇張され、自由貿易やグローバル化に反発するポピュリズムを惹起して、さらには、重商主義的な政策に走らせ、商業面での自由主義的国際秩序を先進国の内側から掘り崩す要因にもなっている。

無論、「中所得の罫」や人口ボーナスの終焉などで新興国の経済成長ペースが鈍化する可能性もあり、新興国経済が長期的にどうなるかを予測することは簡単ではない。また、先進国、とりわけ米国の新興国に対する優位性は、単純にGDPや貿易額で測れるものではなく、金融ネットワークや基軸通貨の特権的地位、サプライチェーンの構築力、あるいは軍事力などを総合した結果であり、米国の優位性は引き続き圧倒的で、新興国の台頭はまだ限定的との見方もある⁷⁸。ましてや新興国台頭の国際秩序への含意は一筋縄ではいかないだろう。

とはいえ、特に中国については、その経済成長や軍事力拡大が、多くの専門家の見通しを凌駕するペースでこれまで進んでおり、今後も中国のパワーは拡大し、自由主義的国際秩序に様々な形で挑戦しうる存在になると考えておく方がよいだろう。中国は現在自由貿易体制の受益者であり、先進国の市場や技術・知識へのアクセスを確保することを重視しているが、知財に関するルールや環境面、社会面での基準を遵守せず、「中国製造2025」を掲げて国家ぐるみでハイテク分野においても「製造強国」になることを目指して、中国に進出する、あるいは中国から投資を受ける外国企業にノウハウや技術の提供を強要している。トランプ大統領の自由貿易体制批判を受けて、自由貿易を擁護する姿勢を見せている中国だが、経済、商業領域であっても自由主義的国際秩序の完全な一員とは言い難い。

76. 田中明彦『ポスト・クライシスの世界』（日本経済新聞出版社、2009年）、第2章。

77. ただし、中国からの輸入増加によって米国の雇用は減少したものの、輸出の増大の効果があるためネットでの雇用減少は少ないとの分析もある。Robert Feenstra, Hong Ma, Akira Sasahara, Yuan Xu, "Reconsidering the 'China shock' in trade," *VOX CEPR's Policy Portal*, 18 January 2018.

78. Carla Norrlof, "Hegemony and Inequality: Trump and the Liberal Playbook," *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, pp. 7-23.

関連して留意すべきは、先進国の優位性の源泉とみなされてきたイノベーションについても中国などの新興国が急速に力をつけており、とりわけこれからの経済を牽引するとみられるデジタル経済やデータ経済を主導する勢いをみせていることである。これまで、先進国の多くの論者が、開放的な社会でなければイノベーションは起きず、中国のような権威主義国家はその点不利であると主張してきたが、事態は必ずしもそのように推移していない。むしろ、デジタル・プラットフォームを通じて経済の管理と国民の監視を効率的に行う「デジタル・レーニズム」の可能性もささやかれている⁷⁹。結果として競争優位性が失われてしまうと、自由民主主義社会の魅力が損なわれていくおそれもある。「開かれた社会」が「閉ざされた社会」より優れているという先進国で当然視されている前提が崩されれば、自由主義的国際秩序以前に自由民主体制の価値基盤や正当性が揺らぐことになるかもしれない。

新興国の挑戦は、パワーの客観的な分布そのものよりもパワー分布についての認識の在り方や、それに基づく行動や態度の変化によって生じている面がある。中国は、すでに現段階において、グローバル、リージョナルな自由主義的国際秩序に異議を唱え、場合によってはそれに挑戦する姿勢を示している。中国による自由主義的国際秩序への挑戦の性格については第4章でさらに分析するとして、ここでは、適切に関与していけば新興国は経済的にも政治的にも自由主義的国際秩序に統合されていくという冷戦後の暗黙の想定を裏切る形で事態が進行し、さらには中国が現行制度に代替する制度戦略を展開するにいたっていることを確認しておこう。

日米欧は冷戦後、NATO とロシアの制度的枠組み構築や G7 の G8 への改組（1998 年）、WTO 加盟など自由主義的国際秩序の中にロシアを取り込もうとしてきた。だが、ソ連崩壊とその後の苦境はロシアに深い心理的傷跡を残し、旧ソ連圏をめぐる米欧とロシアの対立が再燃すると、ロシアはグルジア侵攻やクリミア併合など、武力によって国境線を引き直す動きすらみせている。決定的な衝突は避けながら武力行使、情報戦略を駆使する「ハイブリッド戦略」が恒常化している。冷戦期と異なり、日米欧とロシアとの間に一定の経済関係はあるもののロシア経済は国家資本主義的色彩が強く、またウクライナ危機を経て相互に制裁を課す状態が続いており、経済面でもロシアは自由主義的国際秩序とは一線を画す存在となっている。

新興国からの挑戦は冷戦後の国際秩序像への挑戦でもある。冷戦後、中国との経済的相互依存を深化させてきた先進国は、中国の経済力拡大が軍事力の増大につながったとしても、相互依存と抑止の効果により深刻な対立にはいたらないだろうという見通しを暗黙の前提としていた。現実には、中国は、米国にも対抗しうる軍事能力の獲得をはかり、南シナ海や東シナ海などでは周辺国に対して高圧的な行動をとるようになっていく。また、中国が経済的相互依存を政治目的のためにあからさまに利用することも十分想定されていなかった。だが、尖閣沖漁船衝突事件後の日本に対する事実上のレアアース禁輸や韓国の THAAD 配備を受けた訪韓観光客の停止やロッテマートの営業停止など、中国は経済的手段を用いた政治的圧力をかけるようになっていく。さらに中国は、一帯一路など自らが主導する経済秩序形成にも乗り出している。それが当面中国の資源持ち出しになり、また最近では中国の「債務の罠」外交に対する警戒も生じるなど、長期的に受け入れられるか不明であるにしても、中国の先進国に対するこうした

79. Sebastian Heilmann, "Big Data reshapes China's approach to governance," beyondbrics blog (<https://www.ft.com/content/43170fd2-a46d-11e7-b797-b61809486fe2>), *The Financial Times*, September 29, 2017.

挑戦はまさにジオエコノミクスによる挑戦とみなすことができよう⁸⁰。

こうした中国他の新興国による自由主義的国際秩序への挑戦が、先進国主導で進められてきた秩序形成への反発、反動としての性格があることにも留意が必要だろう。プーチン大統領がソ連崩壊は「20世紀最大の地政学的悲劇」と呼んだことに示されるように、ロシアにとって、冷戦後の時代は、自国が混乱・衰退し（急進的な民主化、経済自由化の失敗）、周辺衛星国も離反して大国の地位から滑り落ちた恥辱の時代であり、その怒りの矛先は西側に対して向けられている。1999年以降のNATOの拡大、2004年以降のEUの東方への継続的な拡大、とりわけジョージア、ウクライナ、キルギスなどでのカラー革命は、西側に対する不信感を抜きがたいものにした。

中国にとって、天安門事件後の日米欧の反応は、外部からの共産党支配の転覆のおそれを感じさせるに十分だった。台湾海峡危機において米国の軍事的卓越に屈さざるをえなかったことも中国にとって屈辱的であった。より長い時間軸では、中国にとって、アヘン戦争以降は、秩序の中心としての地位を失い、列強に翻弄されてきた歴史であり、国力の増大は、そうした屈辱の歴史を巻き返したいという意識に火をつけうる。実際、習近平国家主席の「中国の夢」や「中華民族の偉大な復興」の強調にはそうした傾向がうかがえる。脱植民地化と産業化を果たした大国、たとえばインドなどでも同様の力学が働きうる⁸¹。

感情要因を度外視したシステム要因だけで見ても、冷戦後の米国単極構造においては、秩序の基礎が「安定した不均衡」にあり、力の均衡が多極や二極のように主たる秩序メカニズムになっていない。主要国はルール形成に参加することが難しくなり、米国主導の自由主義的国際秩序や覇権型秩序に属さない国々にとっては生存を脅かされる程度が増大した。だからこそハイブリッド戦略、テロ・暗殺、経済的な手段による攻撃など、新興国による既存秩序への挑戦は自由主義的国際秩序への挑戦である以上に、米国の覇権に対する挑戦、あるいは米国単極構造に対するバランスングという面がある。

ただし、冷戦期の東西関係と違い、米中関係をはじめとする先進国・新興国の関係は、対立一辺倒の関係ではないことを強調しておく必要がある。新興国といってもひとくくりにできないが、中国やロシアといった権威主義的な新興国に限っても、政治面や安全保障面ではしばしば対立する一方で、経済面での相互依存は密接であり、環境問題など地球規模の課題では協調する場合も多い。人的交流も冷戦期の東西関係とは比較にならない。先進国—新興国の関係は、協力と競争が並存する「協争的 (coopetitive=cooperative + competitive)」な関係といえる⁸²。

現在の趨勢では、米国主導の覇権的秩序に対する中国やロシアの挑戦が鋭さを増しており、協争的關係における競争のベクトルが顕著になりつつある。だが、経済的な利害や紛争発生時の損失の大きさが、協争的關係を決定的な対立に転じさせない要因として作用しており、現段階では冷戦期ほど緊張した関係とはいえない。こうした奇妙な安定の中で、対立関係は、武力

80. Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, Chapter 4.

81. たとえば、インドに関して、Takenori Horimoto, "Explaining India's Foreign Policy: From Dream to Realization of Major Power," *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 17, Issue 3, September 2017

82. 山本吉宣、納家政嗣、井上寿一、神谷万丈、金子将史『日本の大戦略—歴史的パワー・シフトをどう乗り切るか』（PHP研究所、2012年）。

行使にいたらない形で相手を試し、その積み重ねで戦略環境を自らに有利なものに変える、という目立たない形で現れている。アリソンは、中国は気がつくとも周りが敵の石になっているような碁を打っているのに米国がチェスの考えで囲碁に対応するのは危険だという政治学者ライの警告を引用している⁸³。平時と有事の間にあるような武力行使にいたらないグレーゾーン事態への対応が、安全保障の中心的課題になっているのはそのためである。南シナ海などで中国が、法執行機関による圧力や漁業権の主張など、開戦事由にならないような（米国を過度に挑発しない限りでの）行動を積み重ねて徐々に有利な状況をつくる「サラミ・スライス戦略」を展開しているのはその典型である（ただし中国は2018年に海警を中央軍事委員会の管轄下に置いた）。サイバー攻撃やサイバー窃取も、武力行使にいたらない攻勢として日常的に用いられるようになっている。

自由主義的国際秩序に対する価値の面、政治体制面での挑戦も次第に顕在化している。最近目立つのは、選挙でのハッキングや偽情報流布、メディアや研究機関等への資金提供、友好的な政党・政治家への働きかけ・支援といった形で、自由民主主義体制の開放性に乘じてロシアや中国などの権威主義国家が自由民主主義国家の内政や社会に介入する動きである。米国大統領選挙や BREXIT 投票におけるロシアの工作活動はその典型である。全米民主主義基金のクリストファー・ウォーカーとジェシカ・ルドウィッグは、こうした動きは、相手を魅了したり、説得したりするソフト・パワーと一見混同しがちだが、全く異なるものだと指摘し、話をすり替えて混乱させ、巧妙に相手の考えを操作することを目的とする、「シャープ・パワー（Sharp Power）」と呼んでいる⁸⁴。シャープ・パワーが効果を発揮するようであれば、自由主義的国際秩序の担い手たる先進民主主義国の政治体制の信頼性に深刻な打撃を与えることになる。ナイが言うように、シャープ・パワーは、ハード・パワーの一端と捉えるのがよいように思える⁸⁵。

シャープ・パワーへの警戒は必要だが、新興国の台頭は、それよりも微妙な形で自由主義的国際秩序の価値の次元に対して挑戦を突き付けている。人権、環境、食の安全、労働といった様々な分野で低い基準を持つ巨大な中国が台頭することにより、自由主義的国際秩序が主導して設定してきた基準に下方圧力が働いている。遠藤乾は、中国の台頭には、普遍的価値を切り下げる（depreciate）「切り下げの帝国」としての側面があると指摘する⁸⁶。切り下げ圧力をもたらすのは中国他の権威主義的新興国に限らず、人権や環境のような分野ではインドのような民主主義的新興国も同様の圧力をもたらさう。切り下げは主に自由主義的価値についてであり、まさに自由主義的秩序から没価値的な主権国家体制への回帰という面を持っていることを示している。このような切り下げ圧力は国内の権威主義体制や政治経済の低い発展度を反映しているため抵抗するのはきわめて難しく、自由主義的国際秩序の価値の次元に深刻な脅威を及ぼすだろう。

83. アリソン、前掲、204頁。

84. Rory Medcalf, "China's influence in Australia is not ordinary soft power," *Financial Review*, June 7 2017; Christopher Walker and Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power," *Foreign Affairs Snapshot*, November 21, 2017. また、同様の議論として、Thorsten Benner, "An Era of Authoritarian Influence? How Democracies Should Respond," *Foreign Affairs Snapshot*, September 15, 2017.

85. Joseph Nye, "How Sharp Power Threatens Soft Power," *Foreign Affairs Snapshot*, January 24, 2018.

86. 座談会「国際秩序は揺らいでいるのか」『国際問題』2018年1・2月号、No.668、6頁。

政治体制の面でも、先進国は、新興国の挑戦を受けている。先進民主主義国の政治が不安定化し、政治的分断が激化しているのに対し、ロシアや中国などでは強力な指導者の下で、比較的安定した政治が行われている。権威主義体制と自由民主主義体制のバランスが前者に傾いた結果、価値的自由主義を国際的に広げるところか、自由民主体制は統治のあり方としてもイデオロギーとしても世界的に退潮傾向にある。新興国に限らないが、フリーダムハウスが毎年発表している *Freedom in the World* によれば、2007年と2017年の比較で、「自由」に分類された国が46.6%→45.1%、「部分的に自由」が31.1%→29.8%、「非自由」に分類された国が22.3%→25.1%と、それまでの1987年、1997年、2007年と自由化が進んできた流れが、この10年で反転している⁸⁷。また、国別のスコアでは、2017年調査で71カ国で悪化、35カ国で良化となっている（2006年以降12年連続で、スコアが悪化した国数が良化した国数を上回る傾向が続いている）⁸⁸。冷戦後暗黙の前提になっていた、民主化の広がりによる自由主義的国際秩序の拡大という見通しは説得力を失っている。それどころかロシアやトルコのように一度民主化した国々において、ポピュリストの主導で権威主義化が進み、さらに個人独裁に移行する傾向が顕著になっている⁸⁹。東南アジアをはじめアジア太平洋地域における強権化の広がり背景に、中国の後ろ盾を指摘する声もある⁹⁰。

新興国における強力な政治指導は、軍事面でも有利に働くかもしれない。先進国の多くが国内世論の反発を恐れて武力行使に慎重にならざるをえないのと対照的に、ロシアのような権威主義体制では武力行使に対する国内政治的な制約が小さく、シリアでみられたように果敢な武力行使によってイニシアティブを握ることが可能になる。権威主義国家の中でも、集団指導体制ではなく、最高指導者に権力が集中する国が増えており、そうした国では指導者個人の判断の比重が高まるため、対外政策の予見可能性が低下するとともに指摘される⁹¹。ルールを重視する自由主義的国際秩序にとって、予見不可能性を強みとするプレイヤーの扱いはそれほど容易ではない。

中国などのパワフルな新興国の台頭は自由主義的国際秩序を事実上支えてきた米国主導の覇権的秩序を限定し、世界の多極化をもたらしうるが、その帰趨は極を構成するような大国のみによって決まるのではない。大国に対する中小国の関係がどうなるか、またトランスナショナルな社会の動向も国際秩序の形を大きく左右しうる。中国のパワーが圧倒的なものとなり、それを背景に階層的秩序を目指したとしても、中小国側がそれに従うとは限らない。国境を越える権威主義体制、国家主義的な経済が長く支持されるかどうか、また緊密に相互連関するトランスナショナルな社会の機能的必要を満たせるかどうかはまだ不明である。中小国は、特に自らの地域における米中をはじめとする先進国－新興国の距離感や力関係、自国に対する政治面、安全保障面、経済面での影響等を注意深く評価しながら、対外関係を調整していくことになるだろう。

87. Freedom House, "Freedom in the World 2018"

88. *Ibid.*

89. Andrea Kendall-Taylor and Erica Frantz, "How Democracies Fall Apart: Why Populism Is a Pathway to Autocracy," *Foreign Affairs Snapshot*, December 5, 2016.

90. 「東南ア強権親中が助長」『日本経済新聞』2018年4月14日。

91. Andrea Kendall-Taylor, Erica Frantz, and Joseph Wright, "The New Dictators: Why Personalism Rules," *Foreign Affairs Snapshot*, September 26, 2016.

3) 途上国からの挑戦

新興国の自由主義的国際秩序に対する挑戦は、少なくとも当面は主権国家体制という基層の上での国家間の綱引きといえるが、これに対して、途上国の自由主義的国際秩序への挑戦は、世界システムの周辺にあって、主権国家体制に十分包摂されていない圏域に蓄積された矛盾が、世界システムの中心に逆噴出する形で生起している。本報告書では、主として先進国内部における危機や権威主義的新興国の台頭がもたらす自由主義的国際秩序への挑戦に焦点をあてているため、途上国からの挑戦についてはここでいささか詳しく述べておくことにしよう。

第二次大戦後の脱植民地化によって主権国家体制に組み込まれた途上国は、一次産品価格の下落や工業化の失敗、累積債務の増加など、世界システムの周辺から脱する契機に乏しかった。冷戦後の自由主義的国際秩序を経済面でリードした新自由主義のビジョンでは、途上国でも経済の自由化により工業化への離陸が可能になり、また、徐々に民主化も進んでいくものと期待されていたが、実際にはアジアなど一部の途上国を除けば経済的離陸は実現しなかった。冷戦終結前後のアジア等での民主化の波や2010年以後の中東におけるアラブの春など、途上国でも民主化の動きはみられたものの、すでに触れたように、現在はむしろ民主化は停滞し、民主化に逆行する動きが顕著になっている。冷戦後の自由主義的国際秩序のビジョンは、途上国世界でも実現から程遠い結果に終わったといえよう。

3) —1 破綻国家

開発に失敗した国は少なくなかったが、その中で深刻なのは少なからぬ途上国が形式的には主権国家であっても統治の実態を欠く破綻国家となったことである。破綻の定義は難しく、今日ではその予備軍も含めて「脆弱国家」(fragile states)と呼ばれることが多くなった。「脆弱国家指数」(Fragile State Index)の2018年版を見ると、脆弱度の最も高い国(very high alert)は、6カ国あり、高い順に、南スーダン、ソマリア、イエメン、シリア、中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国である⁹²。これらは、破綻国家に相当するものであると考えられよう。そして、スーダン、チャド、アフガニスタンと続く。地域的には、アフリカ(の中央部、東部)、中東に集中している。また、時系列的に見ると、破綻(脆弱度指数が高い)国家は、一定程度常にあり、減少傾向は見られない。

脆弱国家では、内戦がエスカレートし、しばしば人道危機が発生した。最低限の国内主権がなければ、対外関係の処理能力も失われるため、そもそも破綻国家の存在には、主権国家が相互に承認し合うことで成立する主権国家体制の前提を脅かす面がある。加えて、人道危機は自由主義的国際主義にとって看過し難く、自由主義的国際秩序にとっては価値のレベルでの深刻な挑戦となりうる。破綻国家はまた、テロリストや武装勢力などが統治の空白を埋めることが多く、海賊の発生源ともなるなど、後述する非国家主体の脅威と密接に関連している。

今日の紛争においては、国家間のいわゆる伝統的な戦争は今やほとんどなく、国内紛争、あるいは国際化された国内紛争が大半である。時系列的な変化はあるが、それは今なお相当数に

92. Fragile States Index 2018: Issues of Fragility Touch the World's Richest and Most Developed Countries in 2018, 19 April 2018, The Fund for Peace. <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/>

のぼる⁹³。内戦の解決は困難であり、平均継続年数は約 20 年と長期化している⁹⁴。

これに対して欧米先進国は、1990 年代には人道的介入、2000 年代には対テロ戦争という形で途上国に介入する。国際社会は内戦に対処するに、主として、国連の予防外交⁹⁵や仲介、PKO（PKO は、その機能を深め、兵器の使用、強制、平和構築などへ広がっている）などの「標準的な対処法」を以てしようとしてきた。それは、「内戦の取扱の国際レジーム」と呼ばれることもある⁹⁶。PKO は、内戦の頻度に沿って増減を繰り返してきた⁹⁷。その過程で、国際社会の内戦、およびその解決のあり方についての見方は、大きく変化した。たとえば、初期の内戦終了後の民主化、市場経済化を目指すものから、安定とか国家建設にその目的は変化する⁹⁸。また、米国の役割や位置づけについての変化も起きる。特にアフガニスタンやイラクにおける戦争は、米国の資源や対外関心の相当部分を中東に投入させることになり、他地域における米国の存在感を低下させた。また、ベトナム戦争をも超える「長い戦争」は、米国などにおける介入疲れを惹起し、その対外政策を内向きに動かす要因の一つになった。

なお長期の趨勢の中で見ると、内戦の頻度は、第二次世界大戦後恒常的に増大し、冷戦終焉後、1992 年、93 年でピークに達する⁹⁹。しかし、その後減少し、2000 年代前半には底を打つ。そして、このような減少を見て、国連の PKO 等の介入が功を奏したとの議論が出てくる¹⁰⁰。しかし、内戦の頻度は再度上昇し、2015 年、16 年には、90 年代はじめのピークと同じレベルになる（これを、「内戦の第二の波」と呼ぶことができるであろう）。この「第二の波」は、アフリカ

93. ウプサラ大学紛争データ参照 (<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts-graphs-and-maps/>)。

94. James D. Fearon, "Civil War & the Current International System," *Daedalus*, 146:4, Fall 2017, pp. 18–32, particularly p. 22. ちなみに、*Daedalus* 誌は、2017 年秋号と 2018 年冬号の 2 号にわたって、内戦についての特集を組んでいる。内戦またそれについての研究の最新の研究成果を体系的にみることができる。

95. 納家政嗣『国際紛争と予防外交』（有斐閣、2003 年）。

96. Richard Gowan and Stephen John Stedman, "The International Regime for Treating Civil War, 1988–2017," *Daedalus*, 147:1, Winter 2018, pp. 171–184.

97. Fearon, op. cit., p. 26.

98. 冷戦終焉直後には、国際社会は、内戦に対処するにあたって、人道を重視し（極端には、「人道的介入」）、また内戦が終わった後に民主化、市場経済化を想定し「小さなデンマーク」を求めるといった理想主義的な考えが見られた。しかし、時を経るに従って、安定、平和構築、また国家建設などより現実的な目的（内戦に関する「政策科学」）を持つようになった。この辺の事情に関しては、たとえば、Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Francis Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan And Iraq*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. また、内戦後の（あるいはその前からの）脆弱な国家のあり方に対処する方策として、最初から目標を設定するのではなく、状況に応じて、適応しながら対応していくという適応戦略やプラグマティックなアプローチが強調されるようになる (Louise Wiuff Moe and Finn Stepputat, "Peacebuilding in an era of pragmatism," *International Affairs*, Volume 94, Issue 2, 1 March 2018, pp. 293–299)。さらに、当該国の内生的な自律性を重視する見方も強くなり、フォーマルな国家機構、行政機構だけではなく、国内の社会集団や国際的な NGO などを含めたインフォーマルなガバナンスを重視する見方が強くなってきている（国家建設ではなくガバナンス建設）。たとえば、Thomas Risse, ed., *Governance without a State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press, 2011. Thomas Risse and Eric Stollenwerk, "Limited Statehood Does not Equal Civil War," *Daedalus*, 147:1, Winter 2018, pp. 104–115. 足立研幾（編著）『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』（ミネルヴァ書房、2018 年）。

99. ウプサラ大学紛争データを参照 (<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts-graphs-and-maps/>)。第二次大戦後内戦の頻度が増大したのは、戦後多くの植民地が独立国（主権国家）となったが、その多くは、主権国家（体制）が前提としている政治・経済における自律性を確保できておらず（「疑似国家」）、それが戦後内戦の頻度が急速に増大したことが理由の一つとされる（たとえば、Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993）。ただ、問題は、旧植民地の国々は、その後分岐し、いまだ「疑似国家」にとどまるものもあるが、他方では、政治的にも、経済的にも自律性を高めた国々も多く存在するということである。

100. たとえば、Joshua S. Goldstein, *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, New York: Penguin, 2011.

や中東における内戦が増大したものであるとみて取れるが、このあたりをより詳細に分析した J. フィアロンによれば、その大きな理由は、中東と北アフリカ（合わせて MENA という）において、内戦に巻き込まれる国々が増大したことであり¹⁰¹、中でも米国のイラク、アフガニスタンへの侵攻に由来する戦後の国家建設の失敗、そしてアラブの春（2010年–2012年）が引き金になったリビアやシリアの内戦が主たる要因である。

フィアロンによれば、2000年代後半からみられる MENA における内戦には、いくつかの特徴がある。その議論を参考にしつつ、自由主義的国際秩序に対する影響も大きい MENA の内戦・破綻国家化のいくつかの問題を考えてみよう。

一つには、2000年代の MENA における内戦は、極めて苛烈なものであり、「内戦の取扱いの国際レジーム」では対処できないということである。多くの国は破綻国家となった。そして、国連主導の PKO は、派遣されないか、あるいは派遣されても極めて補助的なものに過ぎなかった¹⁰²。

二つには、国連に代わって、米国、ロシア、NATO など（時に地域の大国）が直接に介入し、時に大国間の対立、競争が顕わになった。しかし大国の介入も有効なものではなかった。「内戦の取扱いの国際レジーム」に代わって、2000年代半ばからより強い「保護する責任 R2P」を導入しようとする試みがなされ国連でも決議（2006年）されたが、その実行には大方の支持が得られなかった。NATO のリビア空爆で、その正当化として R2P は使われたが、有効性は乏しかった。R2P は紛争対応において議論はされるがそれに基づく安保理決議がつけられることはなくなった。新しい方策が必要であるが、有効な対処の方策は見つかっていない。B. ポーゼン¹⁰³によれば、国連の内戦対処レジームは、基本的には自由主義的な多国間協調と、（可能であれば民主主義体制の確立を図るといふ）自由主義的な価値志向を持っていた。しかし、それは、米国が絶対的な力を持っているという前提に立つものであった。この前提が崩れ、多極化していく時代にあつては、スタンダードな対処法も、大国による介入も、どちらも問題を解決するには有効なものではなくなっていく。

三つには、「イスラム的要素」を持つ内戦が急速に増大したことである。冷戦直後から、イスラム的な要素を持つ内戦は存在した（90年代初頭は、内戦の約 10%）。しかしその割合は、急速に伸びていき、2010年代になると約 45% の内戦が、イスラム的要素を含むものとなる¹⁰⁴。内戦の性格は、一つには、反政府勢力が何をめとめているか（何が内戦の原因か）、によって分類でき、一方で、当該の国家の権力を掌握するものがあり（それには、権力欲や天然資源の獲得等の動機が存在する）、他方で、国境を超えた目的を持つトランスナショナルな反乱／内戦というものもある。なかでも、宗教的な要素の強い反乱軍を宗教的反乱者¹⁰⁵と呼ぶ。もちろん、この両者（国内の政権獲得とトランスナショナルな反乱）は混在することが多いのであるが、トランスナショナルな反乱軍は、内戦を、国境を超えて他の国々に広げようとし、また

101. Fearon, op. cit. 特に p. 21 の Figure 2 参照。

102. MENA における 21 の内戦のうち、PKO を伴ったものは、1 件に過ぎない（Fearon, ibid, p. 29）。

103. Barry R. Posen, "Civil Wars & the Structure of World Power," *Daedalus*, Volume 146: 4, Fall 2017, pp.167–179.

104. Fearon, op. cit. p. 23.

105. Tanisha M. Fazal, "Religionist Rebels and the Sovereignty of the Divine," *Daedalus*, 147:1, Winter 2018, pp. 25–35.

他の国のトランスナショナルな反乱軍（あるいは、ネットワーク）から影響を受ける。このため、一国単位で内戦に対処しようとしても自ずから限界がある。そして、イスラム的要素を持つ内戦の増大は、トランスナショナルな次元を持つことになる。イスラムのトランスナショナルな内戦は、以前の内戦にも増して、*uti possidetis juris* の原則（ウティ・ポシデティスの原則、現状承認（の）原則、たとえば、植民地が独立した後、もともと引かれた国境を守らなければならないという国際法上の規則）に違反するものであり¹⁰⁶、究極的には、ISの既存の国境を超えた国家の成立の試みにつながった。

四つには、2000年代以降の内戦、また特に2010年代の内戦は、極めて深刻なものであり、多くの難民を内外に生み出した。シリアからの難民は、大挙してヨーロッパに向かい、ヨーロッパの安定を大いに崩した。大量の難民は、ヨーロッパにおける排外主義を生み出す一つの大きな要因になり、またポピュリズムの台頭の背景となった。

90年代の内戦は、自由主義的国際秩序にとって死活的な問題ではなかったが、2001年の9.11事件を機に、内戦、特に破綻国家におけるものは、国際テロ（これは、イスラム過激派のトランスナショナルな活動の一環である）の温床になるという意味で、安全保障上死活的な問題と認識されるようになった。しかし、9.11に対してアメリカがとった政策は、アフガニスタン、イラクの崩壊を招き、MENAにおける崩壊国家を作り上げ、国際テロや大量の難民を生み出し、自由主義的国際秩序に対する脅威を高めるというパラドックスを引き起こすことになる。

途上国の自由主義的国際秩序への最大の挑戦は、先進国におけるインセキュリティを高め、ポピュリズムを惹起して、既述のような先進国内部からの挑戦を強化するという経路でもたらされている。国境を越えた自由な人の動きを是とする社会的自由主義の副作用とも言えるだろう。その代表格は、言うまでもなく、イスラム過激派などによるテロの脅威である。また、途上国からの移民や難民の波も、先進国において治安面のみならず文化面でのインセキュリティを生み出す。特に破綻国家化は多くの移民や難民を生み出すが、中でもシリア内戦では桁違いの数の難民が欧州に向かい、欧州における反EU、反移民感情の噴出、ポピュリズム台頭の引き金を引くことになった。

3) —2 「ならず者国家」

いわゆる「ならず者国家」は、破綻国家と異なり、国家としての体制はそれほど脆弱ではないが、別種のより直接的な脅威を自由主義的国際秩序に及ぼしている。専制的性格を強めた途上国政府にとって、民主化、人権、人道等の価値的自由主義の規範が優越する自由主義的国際秩序は存在を脅かす面があった。

東西冷戦下であれば自由主義的国際秩序に適応できない権威主義的途上国は東側に保護を求めることができたが、冷戦が終結してしまうと、この種の国家にとって自由主義的国際秩序に服するか、さらなる強硬措置で対抗するかを選択せざるをえなくなった¹⁰⁷。後者を選択した場合、米国との対抗上こうした国々は大量破壊兵器獲得に向かい、湾岸戦争後のイラクにお

106. Hendrik Spruyt, "Civil Wars as Challenges to the Modern International System," *Daedalus*, 146:4, Fall 2017, p. 116.

107. Nuno P. Monteiro, *The Unipolar Politics*, Cambridge University Press, 2014.

る大量破壊兵器開発が発覚したことを契機にそれが自由主義的国際秩序にとって緊要な安全保障上の脅威とみなされるようになった。大量破壊兵器の拡散は、テロの脅威を格段に高める可能性があり、その意味でも先進国にとって深刻な脅威と受け止められた。国際社会の対応は未だ試行錯誤の段階にあって多様である。米欧はイラクの場合は、レジーム・チェンジによってこの問題を解決しようとしたが、政権交代は容易でも内戦が生じる中でのその後の国家再建は困難を極め、新しい破綻国家をつくり出すことになる。リビアはイラク戦争後核開発放棄に同意したが、「アラブの春」後の内戦に「保護責任」を掲げた NATO が武力介入し、カダフィ政権は倒壊した。ここでも国家破綻という状況が生まれている。

イランだけは、10年以上に及ぶ経済制裁を伴う交渉によって2015年に核開発能力を制限する合意に達した。しかしイスラエルは警戒心を強めて対抗する動きをみせ、サウジアラビアも核開発に乗り出す意志を示すなど、合意は却って中東国際関係を動揺させることになった。米国の中にもこの合意に関して不満を持つものが多かった。この合意は10年を期限としており、また、イランのミサイル開発や国外のシーア派に対する援助を規制するものでもなかった。トランプ政権は合意破棄を公言するようになり、ついに2018年、合意から離脱するにいたる。米国は、イランのミサイル開発の規制、他国への、あるいはヒズボラなどへのシーア派支援の規制など広い範囲での合意を求めているようである。しかし、米国を除く他のメンバーは、現協定を維持するようであり、イランは、米国と対抗するために、他の大国との協力を維持し、バランスを取って、内外の安定を保とうとしているように見える。

他方で北朝鮮は、核・ミサイル開発を急ピッチで進めて体制保全をはかり、高いサイバー攻撃能力を構築するなど、容易に解消できない脅威となっている。冷戦後単極構造下で核拡散問題が進行し、自由主義的国際秩序を揺るがす大きな問題となった。北朝鮮が6回目の核実験を行い、米国へも届くと称する大陸間弾道弾の実験を行うと、トランプ大統領は、すべての選択肢がテーブルにあるとして、北朝鮮に最大限の圧力をかけた。しかし、北朝鮮は、2017年から対話の方針のシグナルを送り始め、南北首脳会談を成功させ（2018年4月）、トランプ大統領が米朝首脳会談を受け入れる素地を作ることに成功した。そして、米朝首脳会談の前に、金正恩朝鮮労働党委員長は、2度にわたって中国を訪問し、習近平主席と会談して、史上最悪といわれた中朝関係の改善と蜜月を演出してみせた。2018年6月12日、シンガポールで開催された米朝首脳会談では、米国からの体制保証、北朝鮮の朝鮮半島の非核化へのコミットメント、などを含む、共同声明が署名された。北朝鮮を巡る緊張が緩和する方向がみられる一方、北朝鮮の核問題に関して、「完全な、検証可能な、後戻りできない（CVID）」非核化がどうなるか極めて流動的である。

北朝鮮の脅威とそれへの対応によっては、日米韓の離間をもたらす方向にも働きえ、地域大国である中国の出方と相まって、地域の安全保障秩序を転換する契機となりうる。また、北朝鮮の「体制保証」には、様々な次元があるが、もしそれが、北朝鮮の専制統治、人権の大規模な抑圧を、（当面の間でも）認めるものであれば、自由主義的国際秩序の弱体化をもたらす可能性もある。北朝鮮は、米国の圧力に対して、力を増す中国（そしてロシア）の協力を得て、一定の対抗力を得ながら問題に対処しているように見える。

こうした展開を考える上で示唆に富むのはモンタイロの議論である。彼は、単極構造下では、

米国からの圧力を受ける「ならず者国家」には「出口」がなく、従って、米国に屈するか（リビア）、あるいは、「徹底抗戦」するかの二者択一しかなく、後者を取れば、大量破壊兵器・核拡散が問題化し、場合によっては戦争にいたる（イラク、アルカイダをかくまったアフガニスタン）、しかし、米ソ対立の二極であれば、これらの国々は、米国からの圧力を受けた場合、ソ連の庇護を求めて米国とのバランスを取ることができ、安定を維持することができると論じた。

しかし、モンタイロの議論には、現在の状況からみて、合致しているところと合致していないところがあるようである。たとえば、すでに述べたように、現在のイランや北朝鮮のケースをみると、それらの国々は、米国からの圧力に対し、他の大国からの援助を受け、上手くバランスを取っているように見える。いずれのケースも今後どう展開するか未知であるが、米国の力が相対的に低下し、多極化してくると、「ならず者国家」にも「逃げ道」ができてくることになる。そして、それは、一定の安定をもたらすのかもしれない。その点でモンタイロの議論は適合的である。

しかしながら、多極化は、不安定の要因にもなる。一つは、「ならず者国家」がもたらす危機（あるいは、地域の不安定）に対して、複数の大国が関与し、なかんずく、大国間での競合が激しくなる可能性があることである。たとえば、シリアにおいて、ロシアは、深く関与し、米国と対抗している。これは、イランに関しても該当する。覇権国米国が退潮し、地域に力の真空ができると、他の大国がその真空を埋める動きをするのは、国際政治ではよく見られるパターンである。今一つは、B. ポーゼンが言うように、多極化が進むと、内戦等が起きた場合、それに国際社会がいかに対処するかに関して、大国の利害が絡んできて、有効な措置がなかなかとれず、国際的な不安定を助長する可能性があることである¹⁰⁸。冷戦期も第三世界をめぐる米ソが角逐することがままあったが、今日においても、内戦や破綻国家化による力の真空やならず者国家をめぐる武力衝突が生じた場合に、域内外の大国の関与を招来し、それをきっかけにグローバル、リージョナルな秩序が大きく変わる、というシナリオは十分ありうる¹⁰⁹。イラクやシリアはその例であるし、仮に北朝鮮問題が中国主導で解決することになれば、東アジアにおける米国主導の自由主義的国際秩序や覇権型秩序は大きく形を変えることになるだろう。

「ならず者国家」が国家である限り、大国を含めてそれをめぐって働く論理は、主権国家体制の下での勢力均衡や外交的なバランスングである。ただ、単極において、もし覇権国が、「ならず者国家」に対して、大量破壊兵器に加えて、国内の政治体制や人権の問題に関与し、武力行使を行う場合、それは、主権国家体制を超えるものとなる。すなわち、「ウェストファリア体制を超えて」¹¹⁰という事象になるのである（これは、内戦についてもいえる）。当面の動きは、単極構造の変化により、主権国家体制における論理が再度強まっていることを示すものかもしれない。

108. Barry Posen, op. cit.

109. 宮家邦彦『「力の大真空」が世界史を変える－構図が変化し始めた国際情勢』（PHP 研究所、2017年）。

110. Gene Martin Lyons and Michael Mastanduno, eds., *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

3) 一3 国際秩序の再編と「途上国」——相互作用と多様性

自由主義的な国際秩序を、主権国家体制という基礎の上に、自由な経済関係（商業的、経済的自由主義）、様々な分野における制度（制度的自由主義）、民主主義的な体制、人権などの価値（価値的自由主義）、人や組織、知識や情報の国境を越えた交流（社会的自由主義）という要素で構成されているものとみなすと、途上国との関係は次のようにまとめることができよう¹¹¹。

まず主権国家体制からいえば、比較的安定した途上国であれば、基本的に主権国家体制の下で行動するだろうし、「ならず者国家」も、国際法遵守に関しては問題があるにしても、主権国家体制の下での勢力均衡や抑止というような基本的なメカニズムの中で行動する（そして他の国々もそのように行動する）と考えてよいであろう。しかしながら、内戦に悩む国家は主権国家の確立には程遠く、分離主義的な反乱が主権国家の境界線を変更しようとする場合もある。破綻国家は、主権国家体制に挑戦するものではないとしても、主権国家体制の脆弱性を示すものといえる。これに対して、内戦の「第二の波」における、イスラム的要素を持つトランスナショナル型の内戦は、主権国家体制に対する明らかな挑戦という面がある。

次に、自由な経済関係については、途上国からの根本的な反対、体系的な対抗行動はないと考えられる。ただ、一方で、内戦に悩む国や破綻国家にとっても、安定した政治を確立し、国際経済関係に参画することは一つの目標となろうが、途上国が弱体な経済を無原則に開放することで不安定要因を生む場合もある。経済的な相互依存が、国際秩序の再編での競争と協調の織りなす中で、競争の道具として使われることもあるだろう。他方、「ならず者国家」にとっては、国際経済関係を維持発展させることに利益を見出すと同時に、他の国々が、それを「ならず者国家」に影響を及ぼす非軍事的な手段として使うこともあるだろう。

様々な分野での国際制度や国際レジームは、途上国の様々な動きや属性によって多様化が進むかもしれない。経済関係をめぐる国際レジームは、先進国、新興国、途上国を含むものとなるが、そこでは、それぞれかなり異なる経済体制を持ち、経済発展度も異なり、それに基づく利益の違いがあり、一律のルールでは、縛りきれものではない。そこでは、コモン・デノミネーターとして、一定の共通のルール形成は可能であろうが、個別の事情に合うようなインターフェースの装置を作っていかなければならないであろう。このような事情は、環境等の分野にもいえる。また、内戦に関しては、PKOなどを主体とする「内戦の取扱の国際レジーム」は、これからも適用されようが、「第二の波」の内戦に関しては、その効果は極めて限定的であり、有効なレジームを作るのが困難である。そこでは、有効なレジームがない中で、時に大国を含めて、内戦参加主体の間に、むき出しの利益と力に基づいた国際政治が展開するかもしれない。

国内の政治体制（民主主義）や人権などの価値に関しては、多様性をもとにした、また多様性を許容する国際秩序を形成していくしかないであろう。民主主義や人権を主たる価値規範として拡大しようとする国内外の強い力が働きにくい時代になっている。もちろん、人権や民主主義を支持し、推し進めようとする国や人々はいまだ多数存在する。そのような人々にとっては、不愉快な状態が続くであろう。

111. これらの諸要素の中には、相互に矛盾も存在する。たとえば、主権国家体制と民主主義、人権などの規範はときに相反するものである。

国境を越えた人や組織、知識や情報の交流については、多くの途上国がそれを促進し、その利益を得ようとしているが、「ならず者国家」をはじめ、外部からの影響を遮断して社会的交流を制限しようとする国もあるだろう。また、知識や情報の流れは途上国の離陸をもたらすに十分ではなく、優秀な人材が途上国から流出するなど、社会的交流には非対称性がある。先進国や新興国にとって、途上国からの人の移動は、労働力の供給である一方で、急増する難民や非合法移民は政治的な不安定化やポピュリズムの台頭をもたらし、自由主義的国際秩序を揺るがす要因になっている。

以上まとめると、国際制度、自由な経済関係、民主主義、人権、人や情報・知識の自由な交流等がすべて揃った「厚い自由主義的な国際秩序」は、日米欧などの極めて狭い範囲の国々の間に限定され、途上国を含む大半の国々における自由主義的国際秩序は、多様性を許す制度と限定的で自由な経済関係から成る「薄い」ものとならざるをえないと考えられる（この点、第5章において詳述）。

4) トランスナショナルな活動空間からの挑戦

「先進国」「新興国」「途上国」という分け方は、基本的に国家や国家から成る圏域に基づくものであるが、非国家主体からの挑戦も考えておく必要がある。主権国家体制は荘園、教会、自由市、ギルドなど多様な主体からなる多元的な中世秩序が権力や責任を徐々に国家に集約することで成立した。しかし国家はすべての国内アクターを統制できるわけではない。民主主義国では、体制のあり方からして国内主体が国境を越えて自由につながり、途上国では政府が弱いために国家対抗的な主体が国境横断的な関係を築く。それらが国際秩序に大きく影響するようになった。

一つは、国境を越えて広がる国際公共圏からの挑戦である。クヌトセンによれば、通信や交通技術の発展、国境を越えた人の流れの増大などを背景とするグローバルな公共圏の拡大・深化は国際システムにおける長期的趨勢の一つである¹¹²。それは、社会的自由主義の具現化とみなすこともできるだろう。国際公共圏においては、NGO、私企業、国際組織など主権国家とは異なるアクターが活動しており、環境等の地球規模課題はもちろん、経済や安全保障等の分野でも、国際秩序に大きな影響力を与えるようになっている。ジョセフ・ナイは21世紀初頭に現代の国際政治を三次元のチェス盤にたとえ、最上層の軍事力では米国一極、中層の経済力では米欧日の多極、最下層の国境を越えた多国籍関係では、政府の管理は効かず、力は分散している、と指摘した¹¹³。ハースのように、非極の世界の可能性を語る論者もいる¹¹⁴。

国際公共圏が一層拡大し、パワーの拡散が進むと、主権国家のみを主要なアクターとする主権国家体制の前提を揺るがすことになるのかもしれない。国際公共圏は、人権や「保護する責任」などと親和性が高く、国家主権規範と齟齬をきたす可能性がある。中国やロシアにおけるNGOの活動に対する強い制約がそれを示している。他方で、国際公共圏の拡大が、国家主権を脅かし、またそのように認識されるようになると、最近のポピュリズム現象のように、国際

112. Torbjorn L. Knutsen, *The Rise and Fall of World Orders*, Manchester: Manchester University Press, 1999, pp. 264-269.

113. ジョセフ・S・ナイ『アメリカへの警告ー21世紀国際政治のパワー・ゲーム』（日本経済新聞出版社、2002年）。

114. Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity," *Foreign Affairs*, May/June 2008, pp.45-56.

公共圏に制約を加えようとする動きも出てくるかもしれない。そもそも国際公共圏は自由主義的国際秩序の中で成長してきたという面がある¹¹⁵。国際公共圏も国際機構と非国家国際組織の連携というパターンが多いように、国家間秩序に支えられている。従って自由主義的国際秩序が退行すれば、それと並行して国際公共圏の発展も停滞する可能性がある（企業は権威主義への適応を試みるかもしれないが）。

もう一つは、テロや武装勢力、組織犯罪など、平和に対する脅威となる非国家主体からの挑戦である。こうした集団は、経済や情報通信、輸送等のグローバル化を背景にして、グローバルなネットワークを形成した。ヒト・モノ・カネ・情報のグローバルな流れを悪用して、リクルーティングや場合によっては大量破壊兵器などを含む各種のアセット獲得を行い、活動領域を越境拡散している。特にアルカイダやイスラム国などのグローバル・ジハードイストは、欧米を敵視し、9.11 米国同時多発テロをはじめ、先進国におけるテロ事件をしばしば引き起こした。テロを始めとするこうした非国家主体からの脅威は、それ自体自由主義的国際秩序による対策を必要とするものであるが、テロネットワークの各国国内における「内生性」を伴いつつ、先述のように先進国におけるインセキュリティを高めることで、先進国の過剰反応やポピュリズム台頭を促し、結果として自由主義的国際秩序を動揺させる要因になっている。同時に、このような動きを受けて公共圏における、対人地雷やクラスター弾の禁止条約、核兵器禁止条約、「保護責任論」、国際刑事裁判所、武器貿易条約などの規範形成先行の動きも見られるが、その影響は各国の体制によって不均等であろう。民主主義国では、これらの規則、規範の形成によって紛争対処のオプション（保持することができる武器の種類等）が制限される可能性が高い（ただ、米国はこれに対して極めて慎重である）。

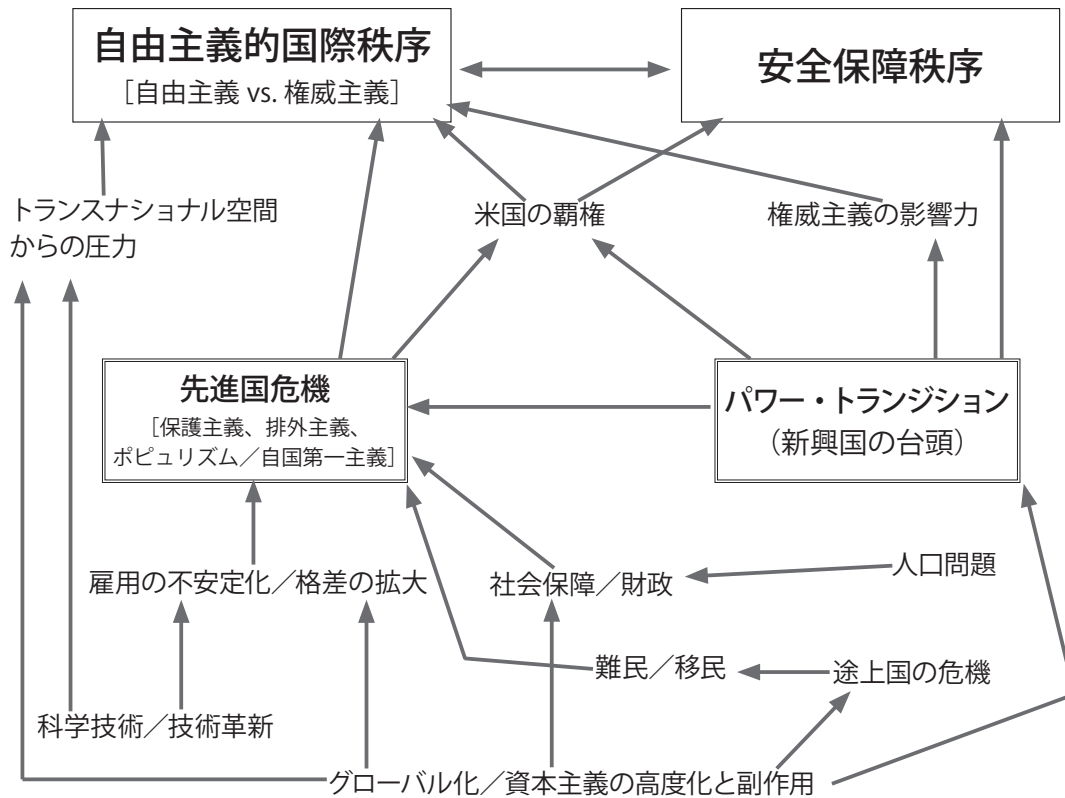
(3) まとめ

以上のように、自由主義的国際秩序、そして米国覇権は、先進国内部、新興国、途上国、非国家主体から様々な挑戦を受けており、それらの挑戦は相互に複雑に関連している（図 2—1 参照）。

図 2—1 は、いままで取り上げてきた様々な要因の間の関係の大要を示したものである。この図の最上部にある、自由主義的国際秩序（の安定、不安定）、安全保障秩序（その内容と安定、不安定）を明らかにすることが、本章の最終的な目的であった。そして、それらに影響を与える最も注目すべき要因として、先進国の危機とパワー・トランジションの 2 つを考慮しており、その 2 つは、二重線の四角で囲ってある。そして、それらに直接、間接に影響を与える諸要因が、下の方から上の方への因果関係の連鎖として考えられている。そこでは、下位に示されている要因が順次上の方に示されている要因に影響を与えていく、と単純に想定している（リカーブ・システム）。ただ、唯一の例外は、自由主義的国際秩序と安全保障秩序が相互作用すると想定されていることである。たとえば、自由主義的国際秩序の安定、不安定は、安全保障秩序

115. 田中明彦の「新しい中世」も、市場経済が成熟した自由民主国家から成る圏域を指していた。田中明彦『新しい「中世」— 21 世紀の世界システム』（日本経済新聞出版社、1996 年）。

図 2—1 自由主義的国際秩序をめぐる相関図



出所：PHP「新世界秩序」研究会作成（原案：山本吉宣）

のあり方に影響を与えるであろうし、また逆に、安全保障秩序のあり方（たとえば、単極、二極等）は、自由主義的国際秩序の安定、不安定、またその内容に大きな影響を与えられられる。また、図において、どこからも矢印が入っていない要因は、外生的要因と考えられているということであり、科学技術の発展やグローバル化、そして人口問題がそれにあたる。当然想定される各要因間のフィードバックは割愛され、また因果関係の内容（プラスに効くのかマイナスに効くのか等）も示していない。また、読者は、図 2—1 に示されていない因果の矢印を多く発見するであろうが、図 2—1 は、我々の考えを大まかに示す上で有効と考える。例としていくつかの因果経路について述べてみよう。

科学技術の発展や技術革新は、雇用の不安定化や格差の拡大をもたらして、ポピュリズムや保護主義という先進国の危機をもたらす要因となり、さらにそれが自由主義を脅かし、自由主義的国際秩序の不安定化をもたらす。グローバル化は、新興国の台頭（パワー・トランジション）の大きな要因となり、米国覇権の衰退などを引き起こし安全保障秩序の変容の基盤となる。グローバル化は、国内の雇用の不安定化や格差の拡大をもたらすことで、先進国の危機を生み、それはまた直接、間接に途上国の危機とそれに由来する難民を発生させて、これもまた先進国の危機を招来する。さらに、グローバル化への適応過程で社会保障制度が解体していくとすれば、それは、国内の不安定をもたらし、先進国の危機につながるであろう。

諸要因の連関の中で、特に着目すべきは以下の諸点である。まず高度化した資本主義やグロー

バル化の帰結（雇用不安や格差、移民問題を含む）が、従来の課題に対処してきた民主政治と乖離するようになったことが先進国における自由主義的国際主義への反発を招き、国際秩序が、国家間の関係の調整にとどまらず、国内／国際連関や国内政治の影響を強く受けるようになってきている。グローバル化等の圧力を受けて混乱した途上国からテロや移民という形でもたらされるインセキュリティも先進国における自由主義的国際主義にとっての逆風として働いている。

しかも、先進国の危機は、グローバル化の波に乗って経済的に離陸した中国をはじめとする大型の新興国へのパワー・シフトが生起する中で生じている。パワー・シフトは大まかにいって西から東への重心変化をもたらし、近代以降比較的固定化されてきた主導国集団を流動化させている。そのことは、自由主義的な価値観を持つ国々とは異なる価値観を持つ国々が本格的に参画する国際秩序とはどのようなものになるのかという問いを惹起するであろう。大型の新興国の台頭は、中国、ロシア、インド、イランのような旧帝国の復活と捉えられかねない勢力圏の拡大の動きもあり、それは地域毎に自立した秩序が生起する可能性をも予感させる。

国際秩序の今後を展望する上で最も重要なのは、先進国の危機やパワー・シフトを受けて、自由主義的国際秩序を事実上支えてきた米国主導の覇権型秩序の範囲や性格がどのように変わるかということであろう。冷戦終結により誕生した単極構造は、米国にグローバルな秩序管理における過大な責任を負わせており、トランプ政権の誕生はそれに対する国内的な反動といえなくもない。また、パワー・シフトによる単極化の終幕は、熾烈な覇権交代競争を生じさせる可能性もあるが、期待の面でも行動の面でも拡張し過ぎた（過剰拡張した）米国主導の覇権型秩序や自由主義的国際秩序をより現実的な範囲に再調整することになるのかもしれない。

そして、繰り返しになるが、米国主導の秩序が、中国主導で形づくられる秩序とどのような関係をつくり出すのかが、最終的な国際秩序のありようを決めるのであろう。現代の状況は、既存の秩序を維持してきた米国をはじめとする先進国と、中国をはじめとする新興国（それも、巨大なメガ新興国）とが、秩序をめぐるせめぎ合う「先進国／新興国複合体」とみなすことができる¹¹⁶。そして、その最大の焦点が米中関係であることは間違いなく、米中間の秩序形成競争がどのようなものになるかについて以下の章で改めて検討することにする。

116. 山本吉宣、納家政嗣、井上寿一、神谷万丈、金子将史、前掲、特に第5章。

第3章

国際秩序の概念整理と米中関係のシナリオ



前章でみたように、米国の覇権と自由主義的国際秩序は、各方面からの挑戦を受けているが、中でも今後の国際秩序を左右する最大の要因は、米中関係の動向であろう。経済力はもちろん、軍事力でも、米中間の差は急速に縮小しており、グレアム・アリソンは米中が「ツキディデスの罠」に陥りつつあると指摘する¹¹⁷。米中関係を左右する要因については次章で具体的に検討するとして、本章では、米中がどのような国際秩序を形成するかについて概念的な整理を試みる。まず第1節で、やや抽象的であるが、国際秩序の型を整理する概念的な枠組みを提示し、それを参照しながら、第2節で東アジアの地域国際秩序について考察する。続く第3節では、特に米中関係に注目し、両国が今後形成する国際秩序のシナリオを、第1節で提示した枠組みと関連づけながら描出する。

以下に述べる秩序の型や米中関係のシナリオは、相互に排他的なものではなく、交差するところのあるものである。また、国際秩序を考える時に、米中の相互作用に焦点を置くものもあり、中国なり米国なりという個別の国が主導する秩序を考察しようとするものもある。研究史からいえば、順次時間が展開することによって現実が変化し、それに沿って新しい秩序の型が提出されてきたという面もある。

(1) 秩序型を整理する枠組み

国際秩序は様々な軸で類型化しうるが、ここでは今日重要と思われる①協調と対立、②物質的要因と非物質的要因、③アナキーとヒエラルキー、の3つの軸を取り上げる。これらを二項対立的なものと考え、立方体で示したのが図3-1であり、以下、この図に沿って国際秩序の類型を整理、説明する。なお、ここでは、1つのシステムに1つの秩序、そして「純粹型」（秩序構成の「原単位」：後で説明する）に絞って、秩序の型を整理する枠組みを提示する。

まず、3つの軸を簡単に説明しておく。

① 協調と対立

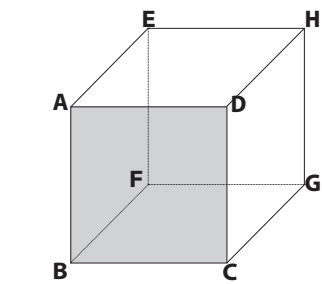
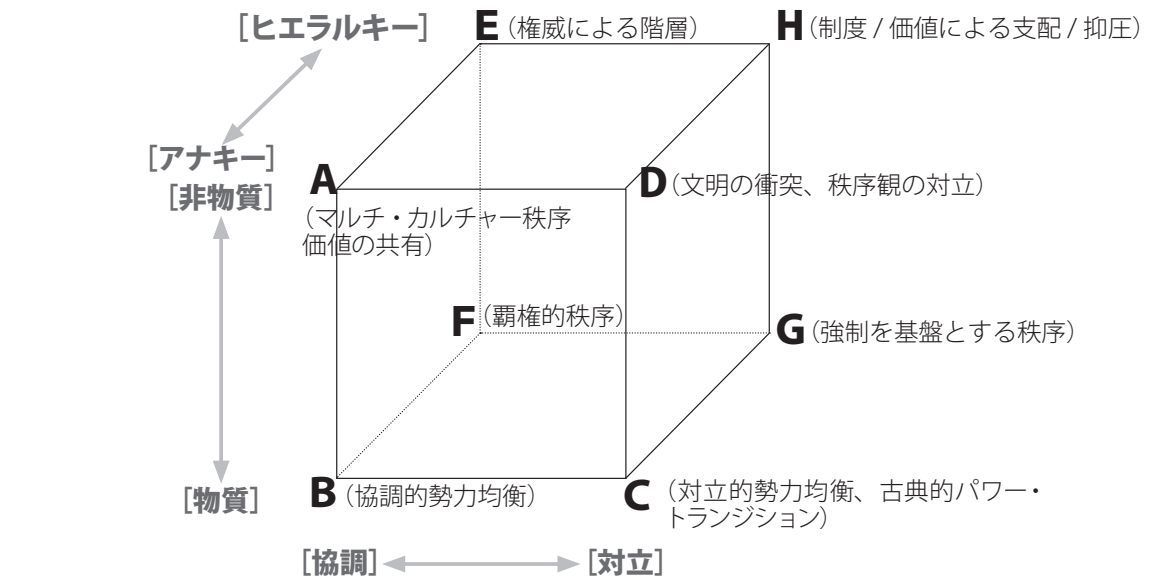
この軸は、ある国際秩序を考える場合、それが、全体として、あるいはその中での国家の行動として、協調的なものか、対立的なものか、という区分である。協調は、平和的な秩序、あるいはそれにいたる仕組みを含み、対立は、対抗的な秩序、さらには戦争をも包含するものである。

② 物質的要因と非物質的要因

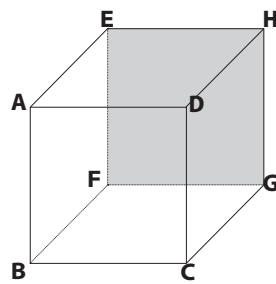
この軸は、国際秩序を考える時、主として力（軍事力、経済力）を考えるのか、そうではなく、非物質的な、規範、価値、あるいは国際制度を考えるのか、によって区分する。

117. グレアム・アリソン『米中戦争前夜』（ダイヤモンド社、2017年）。

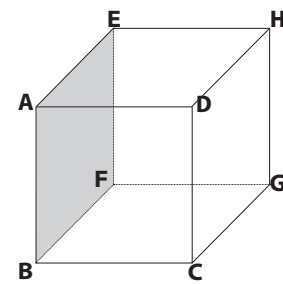
図3—1 秩序の型（純粋型）



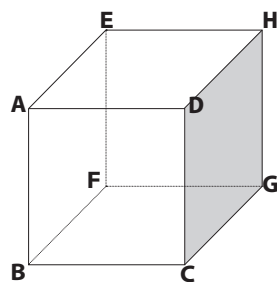
1. アナキーの下での国際秩序類型



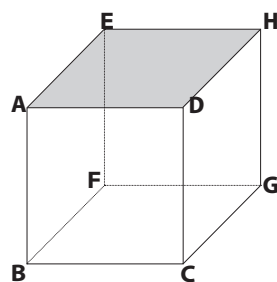
2. ヒエラルキーの下での秩序類型



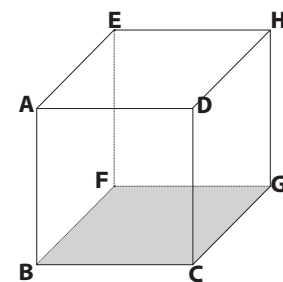
3. 協調的な国際秩序類型



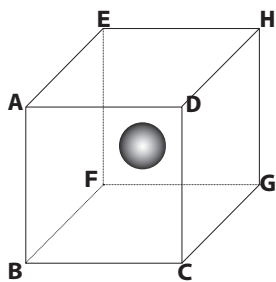
4. 対立的な国際秩序の類型



5. 非物質的な世界における秩序類型



6. 物質的な世界における秩序類型



7. ハイブリッドな国際秩序の類型

出所：PHP「新世界秩序」研究会作成（原案：山本吉宣）

③ アナキーとヒエラルキー

この軸は、国家間関係を平等で、自律性が強いアナキーとみなすか、階層的なものともみなすか、による区分である。

以上からわかるように、3つの軸は、実際には、それぞれ、白黒、どちらかはっきり分かれるのではなく、混交されて現れることがしばしばである。たとえば、物質的な要因と非物質的な要因は合わせて現れることが多い。しかしここでは、話を単純化するために、二項対立的にモデルを設定してみる。各項が混交するハイブリッドなモデルについては、後で述べる。

図3-1のヨコ軸は、協調と対立を表すものであり、左が協調、右が対立である。タテ軸は、物質的要因か非物質的要因かの軸であり、下の方が物質的要因を重視する秩序論、上の方が非物質的要因を重視する秩序論である。奥行きは、アナキーかヒエラルキーかの軸であり、前方は、アナキー、後方はヒエラルキーを重視するものである。

そうすると、立方体の8つの頂点は、3つの事項の組合せで、「純粋型」の秩序を示すことになる(図3-1のA-H)。これら8つを別々に説明するよりも、平面で説明したほうがわかりやすいかもしれない。図3-1には、6つの平面があるが、まずそのうちABCDとEFGHの2つの平面を検討する。この2つの平面で、8つの秩序の型のすべてを網羅できる。次いで他の4つの平面を解説する。そして、これら6つの平面はそれぞれ、ある一つの視角から国際秩序を論ずるものである。

(1) —1) アナキーの下での国際秩序類型 (平面 ABCD)

この平面は、立方体の前面であり、アナキーを所与として4つの秩序の型が示されている。Aは、非物質的要因を重視し、国家間の平等や自律性を考え、そして、協調的な国際秩序を想定するものである。たとえば、マルチ・カルチャー秩序や、あるいは、逆に価値を共有している国際秩序である。Bは、物質的な要因を重視し、アナキーな世界を想定し、さらにそれが協調的／平和的であるという国際秩序である。たとえば、勢力均衡の中で、協調的勢力均衡(R. リトル¹¹⁸)とか、古典的バランス・オブ・パワー(E. ギューリック¹¹⁹)といわれるものがそれに近いであろうか。Cは、アナキーの中で、物質(力)による対立的な秩序を考えるものである。たとえば、冷戦期にみられた大国の敵対的な勢力均衡とか、古典的なパワー・トランジションにおける覇権国と挑戦国との対立、戦争などがこれに当たろう。Dは、アナキーの下での非物質的な要素を基にする対立的な秩序である。たとえば、アリソンの米中の国際秩序観の違いによる対立、あるいはハンティントンの言う「文明の衝突」などがその例であろう。

(1) —2) ヒエラルキーの下での秩序類型 (平面 EFGH)

この平面は、ヒエラルキーのもとで、どのような秩序が考えられるかということを示す。Eは、非物質的な要素に基づいた、協調的な国際秩序である。(広く受け入れられた)権威による階

118. Richard Little, "Deconstructing the Balance of Power: Two Traditions of Thought," *Review of International Studies*, 15: 2, April 1989, pp. 87-100.

119. Edward Vose Gulick, *Europe's Classical Balance of Power*, W.W. Norton, 1967.

層構造とってよい。Fは、物質（力）に基づいた安定した秩序であり、ここでは、覇権的秩序と呼んでおこう（覇権国が、安全保障、経済の分野で公共財を供給するような場合）。Gは、物質を基盤とした階層秩序であるが、対立・抑圧的なものであり、強制に基づいた階層秩序である。Hは、非物質的なイデオロギー等による対立的な、支配／抑圧的な秩序である。

(1) —3) 協調的な国際秩序類型（平面 ABFE）

図3—1のような枠組みで見た場合、協調的・平和的秩序には4つのものが考えられる。価値の共有に基づく秩序、あるいは、逆に、異なる文化に基づいた複数の秩序が並立・共存するマルチ・カルチャーの秩序（A）がその一つである。また、権威による階層も今一つの協調的秩序である（E）。そして、物質的な要因が作動する国際社会においても、協調的勢力均衡（B）や覇権的な階層秩序（F）が、協調的な国際秩序となる（可能性がある）。

(1) —4) 対立的な国際秩序の類型（平面 DCGH）

対立的な国際秩序の類型は、図3—1の立方体の右側の側面で示されている。物質的な要因（力）に着目すると、対立的な勢力均衡とか古典的パワー・トランジション（C）であったり、強制による階層（G）であったりである。非物質的な要因を主と考えると、秩序観の対立（D）であったり、ある価値による抑圧（H）であったりする。

(1) —5) 非物質的な世界における秩序類型（平面 ADHE）

これは、立方体の上側の側面である。そこには、様々な文化に基づいた秩序が併存する多文化的な秩序（A）、それとは対照的な、異なる文化が対立する「文明の衝突的」な世界（D）がある。また、非物質世界での階層構造には、権威による階層（E）もあり、一定の価値による抑圧的な秩序（H）もある。

(1) —6) 物質的な世界における秩序類型（平面 BCGF）

5) がコンストラクティビスト世界であるのに対して、この平面は、物質的な力を主とするリアリスト的な世界である。アナキーの世界では、協調的勢力均衡（B）と対立的勢力均衡（C）が存在する。ヒエラルキーの世界においては、覇権的秩序（F）と強制を基盤とする秩序（G）が存在する。

すでに触れたように、A—Hの8つの秩序の型は、実際の秩序の「原単位」であり、それらが組み合わさって実際の秩序が構成される。これをもとに、国際的な自由主義的秩序を考えると、それを「開かれた、ルールに基づく」秩序と考えれば、そしてその中で、各国は主権と自律性を持つと考えれば、それは、Aの類型に属そう。しかしながら、それを米国の覇権の下でのものと考えれば、自由主義的な国際秩序は、Eの権威による階層秩序、あるいは、Fの覇権秩序の一種（あるいは、それらの混交体）とも考えられよう。さらに、米国が、自己の持つ価値を、制度を通して他に押し付けているとすれば、それはHに当たろう¹²⁰。このように、

120. この点を客観的、理論的に分析したものの最近の例として、Inderjeet Parmar, "The US-led liberal order: Imperialism by Another Name?," *International Affairs*, 94:1, 2018, pp. 151–172.

ある一つの国際秩序でも、判断基準によって、また国家の置かれている位置によって、異なる解釈・認識が可能なのである。

なお、実際の国際秩序においては、3つの軸に示された要因は二項対立的に現れるのではなく、混交して現れることが通例と考えられる。最後に各要因が混交する国際秩序の類型について考えておく。

(1) ー7) ハイブリッドな国際秩序の類型

まず、対立と協調については、それぞれが国際秩序の基調となることもあるが、両者が混ざり合い、あるいは並行して現れることも多い。対立と協調が混ざり合った状態は協争関係 (cooperation+competition=coopetition) と呼ばれる¹²¹。また、物質的要因と非物質的要因も混じり合って現れることが多い。たとえば、リアリズムは物質的要因、コンストラクティビズムは非物質的要因に着目した国際政治理論であるが、しかし実際の国際秩序は、その2つの要因が様々な形で混在して、あるいは組み合わせられて現れる。従って、両者を合わせて、コンストラクティビスト・リアリズム、あるいはリアリスト・コンストラクティビズムという言葉がされる¹²²。ここでは、こうした国際秩序を「物質・非物質混交」と呼んでおこう。さらに、アナキーとヒエラルキーも実際には混在して現れることが多い。これは、ヘテロノミー (heteronomy) とかヘテラーキー (heterarchy) と呼ばれるものである。それは、階層的な帝國的な秩序でもなく、また完全に独立の主権国家からなるものでもなく、それが混在しているものである¹²³。このように考えると、実際の国際秩序、あるいは、国際秩序の一つの理念型として、①協争、②物質・非物質混交、③ヘテロノミー、の3つからなるハイブリッドな国際秩序もありえよう。図3-1でいえば、このハイブリッドな国際秩序は、その立方体の中心に位置するものであろう。

(2) 東アジアの秩序

以上の秩序型をふまえて、東アジアを念頭に国際秩序の変化を概観し、現在から将来の展望を見る、ということを試みよう。第1章において、我々は、長期的な視野から、主権国家体制、また自由主義的国際秩序の歴史・変遷、その中での日本のあり方の変化を論じた。ここでは、図3-1に示された国際秩序の類型をもとにして、冷戦期からの東アジアの変容を概観し、現在の状況にいたる過程を考察し、その中で日本の位置づけ (とその変化) を検討する。前章の記述と重なるところもあるが、前章とは異なった視点からの分析も多く含まれる。

冷戦期の東アジアの国際秩序は、ソ連と米国の対立的勢力均衡 (C) にあり、その2つの国は、国際的な秩序観を大いに異にするものであった (D)。そして、それぞれの陣営において、

121. 山本他『日本の大戦略』前掲を参照。

122. たとえば, Patrick Thaddeus Jackson and Daniel H. Nexon, "Constructivist Realism or Realist-Constructivism?" *International Studies Review*, Volume 6, Issue 2, 1 June 2004, pp. 337-341.

123. John G. Ruggie, *Constructing the World Polity*, London: Routledge, 1998. Andrew Phillips, *War, Religion and Empire*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

米国、ソ連ともに、階層的な秩序を形成した。米国の方の秩序は、力に基づいて、安全保障を供給し、経済的な便益をも供する（いわゆるサンフランシスコ体制と呼ばれるもの）覇権的秩序（F）と権威による階層（E）が組み合わされたものであった。ソ連主導の秩序は、強制を基盤とする階層的秩序に近いものであったといえよう。

中ソ論争から中ソ戦争を経て、東アジアは、幾分か多極化した。それは、米ソの対立的勢力均衡の枠内であった。中国は、1972年、米国と共同声明を出し事実上国交を回復し、79年正式に国交を正常化した。中国は、米国や日本との経済関係を強め、また安全保障上も米国と組んでソ連と対抗した。中国は、事実上、米国の覇権秩序に組み込まれた。そして、78年、改革開放路線をとり、急速な開発の礎を築いたのである。また、米国の東アジアにおける覇権秩序（サンフランシスコ体制¹²⁴）においては、まず日本が急速に経済発展し、遅れて、70年代には、韓国、台湾、香港、シンガポールといういわゆる4匹の龍が急速に経済成長をする。

70年代、ベトナム戦争に疲弊した米国は、和平を図り、そのために中国、ソ連と緊張緩和を図る。先に述べた72年の米中共同声明の発出は、その一環であった。またソ連とも、いわゆるモスクワ・デタントを構築し、75年には全欧安保協力会議（ヘルシンキ条約）を作り、米ソ、東西の安定化をはかる（CからBへの移行）。しかし、70年代から80年代にかけて、ソ連の軍事力の増強は顕著であり、70年代の末には、戦略兵器において、米ソの基本的なバランス（essential balance）が成り立つようになった。また、79年、ソ連はアフガニスタンに侵攻し、デタントの時代は終わり、米ソ新冷戦と呼ばれる時代になる（BからCへの移行）。だが、その頃ソ連の経済は停滞しており、相対的な経済力は徐々に低下しており、自陣営を維持するコストの負担は大きなものとなっていった。80年代初頭、レーガン政権は、SDIを発出し、これは、ソ連に自国の技術の劣勢を認識せしめ、M. ゴルバチョフは、ソ連の政治改革（グラスノスチ）と経済改革（ペレストロイカ）を図るようになる。このような中で、米ソの新冷戦を脱却し、協調的な関係を築こうとするのである。しかしながら、これは安定せず、89年、「ベルリンの壁の崩壊」が起き、冷戦の終焉プロセスが始まる。91年12月、ソ連は崩壊する。このようなプロセスの中で、冷戦は終わり、東アジアは、大国間の対立はない状態（CからB）へ変化するが、全体としては、米国を頂点とする階層秩序、それも覇権的な秩序（F）となっていく。

また、冷戦終焉のユーフォリアの中で、東アジア全域を含む経済、安全保障の制度も構築されていく（A）。冷戦終焉直後の力の分布は、世界のGDP（為替レート）に占める比率で見れば、米国は25%、日本は15%、中国は2%であった。このような中で、共産中国にとっては、冷戦の終焉期に見られたソ連の崩壊等は、大きなショックであり、国内の引き締めのために天安門事件を引き起こし（1989年）、それは、米国を含む西側諸国の大きな反発を招いた。米国は、冷戦後の対中政策として、一方で中国を西側のシステムに取り込み、中国の内外の行動を変えようとし、他方では、中国の将来の行動を警戒する、という「関与とヘッジ」をとるようになる。このような中で、中国は、一方で、米国の主導する経済システムに入り込み、経済的な発

124. 米国が、第二次世界大戦後、1950年代前半、東アジアで展開した安全保障における二国間の安全保障条約に基づいたハブ・アンド・スポークのシステムおよび、自由な国際経済体制の確立をもって、それをサンフランシスコ体制（システム）という。たとえば、Kent Calder and Min Ye, *The Making of Northeast Asia*, Stanford: Stanford University Press, 2010.

展を図ると共に、他方では、韜光養晦路線を取りつつ、米国の図る中国の政治体制の変化に対しては、それを和平演変と称して、警戒感を示すのである。米国の覇権の中での中国は、それへの関与と警戒路線の中で、急速な経済成長を遂げていく。それは、グローバリゼーションと対内投資・輸出主導型の経済政策によって実現したものであった。2010年には、GDPで日本を抜き、2014年には、購買力平価のGDPで米国を抜くことになる。

また、2008年に発生した米国発のリーマン・ショックは、中国の側に米国モデルへの疑念を大きくさせ、自己のモデル（米国型のワシントン・コンセンサスに対して、北京コンセンサスが提起されたのは2004年であった）への確信を高めさせる一方、世界経済において、中国の役割を高めるものであった（世界の経済成長の30%、あるいはそれ以上を中国が占める年が続いた）。また、その間も、中国の軍事費は、10%以上の増大を続けた。中国の対外行動は、自己主張の強いものとなっており、韜光養晦路線の修正、あるいは、それからの脱却が見られる（ただし、最近、トランプ政権の出現ということもあり、そのような見方の当否は別として、中国は、周辺諸国への韜光養晦路線を復活しつつあるともいわれる）。経済利益を多少犠牲にしても安全保障上の利益を優先するという変化は、2000年代後半の第二期胡錦濤政権からすでに顕在化していたものであり、2008年に尖閣周辺に初めて調査船を送るなどの動きもみせていた。かくして東アジアの国際システムは、米国の覇権構造（F）から、アナキー（平等な力の分布）（BあるいはC）へ移行している（パワー・トランジション）。そしてそこでは、米中間の価値観・秩序観はかなり異なるものである（D）。

それと並行して、中国が米国とともに、東アジアで圧倒的な力を持っていることから、中国がどのような秩序を考えているか、あるいはどのような秩序が形成されてくるかが問題となる。中国が形成する東アジア秩序は、階層的なものとなるであろう。それは、D.レイクの言う権威を基にした階層的秩序（E）であるか、強制をベースにした秩序（G）であるのか、あるいは、そのミックス（権威と強制）に基づいたものであるのか、いまだ明らかではない¹²⁵。それは、米国がどのような行動をとるのか、あるいはASEANや日本などがどのような行動をとるのかにも依存しよう。しかし、その秩序は、もし自由主義的な国際秩序が人権や民主主義を必須の条件とするものであるとしたら、自由主義的な国際秩序ではないであろう。しかし、それが「オープンでルールに基づいた秩序」を意味し、自由貿易や中国なりのルールということを考えれば、必ずしも自由主義的な秩序を完全に否定するものではないかもしれない（A）。この点、中国が進めている一帯一路とかAIIBの動きの将来に注目すべきであろう。また、現在、米国のトランプ政権が進めている、特に経済分野での政策は、「多角的でルールに基づく秩序」に従うというよりも、貿易赤字の縮小を目標とした重商主義であり、また、形態も二国間の相互主義を追求するものであり、自由主義的国際秩序から逸脱するものと言わざるを得ない。

このような米中の二極化とそれぞれの階層化の可能性を考えると、ASEANや日本やオーストラリアといった国々は、微妙な米中間のバランスをとらざるを得ないであろう。いわば、（トランプの）米国と中国をともにヘッジするという二重のヘッジをすることになる（ある国を考えた場合、その国が米国、中国と三角形を形成し、その三角形の中でヘッジを行うと

125. David A. Lake, "Domination, Authority, and the Forms of Chinese Power," *The Chinese Journal of International Politics*, 10:4, December 2017, pp. 357–382.

いうことである)¹²⁶。

日本を考えると、米国の覇権構造の中で、日米同盟の下で、米国から安全保障の供給を受け、経済的にも米国が形成し、維持してきた自由貿易体制の下で生きてきた（サンフランシスコ体制）。その中で、平和を維持しえて、また経済的にも大いに発展した。80年代末から90年代初頭にかけては、日本経済の最盛期であり、日本の世界のGDPに占める割合は、10%を超え（「1割国家」）、90年代初頭には15%を超える（現在の中国と比せるウェイトであった）。従って、日本は、東アジアのみならず、世界的に大きな貢献をすることが求められ、他方では、米国の挑戦者とも見られたのであった。しかし、90年代初頭にバブルが崩壊して以後日本経済は浮上せず、30年に渡り低い経済成長率に甘んずることになる。日本の世界GDPに占める割合は、最盛期の15%超から、今では、4%台に落ち込み、日中の格差は、益々大きくなっていくものと考えられる。このような中で、東アジアの中で、米中がどのようなようになっていくか、また東アジアにどのような秩序が形成されていくかを注意深く見ながら、自由主義的国際秩序の維持を目標としつつ、適切な戦略をたてなければならないのである。

(3) 米中による国際秩序形成のシナリオ

米中が織りなす国際秩序については、様々なシナリオが論じられている。このうち、本節では、米中間のパワーの移行の中での覇権のあり方に着目する「パワー・トランジション」シナリオ、米中それぞれが主導する国際秩序が形成され、併存する「棲み分け」シナリオ、米中間、あるいは米中それぞれが主導する秩序における階層性に着目する「階層化」シナリオを取り上げ、さらにその中で複数のサブ・シナリオを検討する¹²⁷。それぞれのシナリオの力点は異なっており、統一的な枠組みにあてはめて整理することは難しい。固有のニュアンスも重要であるが、可能な限り3—(1)の図3—1で示した枠組みに関連づけながら考えていくことにしよう。

1) 「パワー・トランジション」シナリオ

パワー・トランジションとは、歴史的に、世界の覇権国と挑戦国が交差する時、国際秩序のあり方をめぐって争いが起き、国際政治はきわめて不安定になる、というものである¹²⁸。これには、覇権戦争を不可避とする古典的パワー・トランジションのシナリオと、平和的な覇権交代は可能とする平和的パワー・トランジションのシナリオがある。

126. 「三角ヘッジング」という用語については、Evelyn Goh, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?” *Special Forum*, February 22, 2016, The Asan Forum. また、同趣旨のGohの所論は、Bates Gill, Evelyn Goh and Chin-Hao Huang, *The Dynamics of US-China-Southeast Asia Relations*, The United States Studies Centre at the University of Sydney, 22 June 2016.

127. 以下のシナリオのいくつかは、山本吉宣「競争的相互浸透秩序の可能性—北東アジアの安全保障環境をめぐって」『PHP Policy Review』Vol.9—No.69, 2015年、2—4頁をもとに加筆修正している。

128. パワー・トランジションの古典的な議論は、A.F.K. Organski, *World Politics*, New York: Knopf, 1958, chapter 13. ただし、すでに述べたように、オルガンスキーのパワー・トランジションはもともとは、産業革命以後の急速な工業化による力関係の急激な変化を前提としている。

1) ー1 古典的パワー・トランジション

力関係が競合してくると平和が崩れ、国際システムが不安定になり、場合によっては覇権戦争にいたるとする（ただ、アテネとスパルタを持ち出してパワー・トランジションを語るとすると、攻撃を始めるのは中国ではなく米国（覇権国、スパルタ）ということになる）。図3-1でいえば、軍事力や経済力といった物質的次元での対立を強調するシナリオでありCに位置づけられるが、制度や価値といった非物質的次元で対立が繰り広げられることもある（D）。

東アジアについていえば、1979年の中越戦争以後30年余り続いている地域の平和は、米国の単極構造によるものであり、米中のパワーが接近してくると、平和は危うくなるものと解釈される¹²⁹。覇権をめぐる競合が覇権戦争等を通じて決着するまでは、覇権国と挑戦国の対抗関係を軸に秩序が形成されることになり、不安定性が基本的特徴になる。また、覇権争いの帰結により、その後の国際秩序の性格が決まることになる。従って、自由主義的な価値を有する米国が中国の追走を退けて覇権を維持すれば自由主義的国際秩序は持続し、中国が覇権を獲得すれば米国と異なる価値観に基づく国際秩序形成を目指すことになる。

上述のように、グレアム・アリソンは、こうした状況を、紀元前のペロポネソス戦争の起源が、既存の大国スパルタが台頭するアテネを恐れて始まったと指摘したツキディデスの名をとって「ツキディデスの罠」と呼び、その歴史的事例から米中関係を展望して世界の注目を集めた¹³⁰。アリソンによれば、「ツキディデスの罠」とは、「新しい勢力が既存のトップの地位を脅かす時に生じる、自然かつ避けられない混乱」を指し、この500年の16の事例のうち実に12件で覇権国と新興国が戦争にいたっている¹³¹。たとえば、既存の覇権国イギリスを追走したドイツが、英国中心の秩序に挑戦することで引き起こされた第一次世界大戦などが「ツキディデスの罠」から戦争にいたった事例にあたる。優位国が常に第二位の追走国に対して攻撃的であるかどうかは、他の要因（価値観、体制の異同等）もあるため留保も必要だが、アリソンは、このように力が近接した際の政策決定にあたる人間の不満、焦り、不安、驕りなど心理的側面を重視している。

1) ー2 平和的パワー・トランジション

平和的パワー・トランジションは、挑戦国が既存の秩序を転覆することなく既存の秩序を円滑に継承し、平和的なパワーの移行が見られるというものである。この典型的な事例は、19世紀から20世紀にかけての英国から米国へのパワー・トランジションである¹³²。英米の事例からの類推で、このシナリオにおいては、覇権国と挑戦国の価値や規範の類似性が前提とされることが一般的である。価値や規範といった非物質的要因を通じて協調が実現するという面

129. たとえば、Joshua Baron, *Great Power Peace and American Primacy*, New York: Palgrave, 2013. Ronald Tammen, et al, eds., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, Washington, D.C.: CQ Press, 2000. 若干異なる観点で、東アジアの平和を論ずるものとして、Timo Kivimäki, *The Long Peace of East Asia*, London: Routledge, 2016.

130. Graham Allison, "Thucydides's trap has been sprung in the Pacific," *Financial Times*, August 21, 2012.

131. アリソン、前掲書、7頁。ただし16事例は、古代、近世の条件が著しく異なるものも含まれるので、12 / 16という確率がどの程度妥当かは検討が必要であろう。

132. Feng Yongping, "The Peaceful Transition of Power from the UK to the US," *Chinese Journal of International Politics*, Vol.1, Issue 1, 2006, pp.83-108. Charles Kupchan, et al, eds., *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order*, Tokyo: The United Nations University Press, 2001.

に焦点をあてれば図3—1のAに位置づけられようし、物質的なパワーの移行がありながら協調するという点を強調すればBにあたる。

東アジアにおけるシナリオを具体的に考えると、米国と中国の価値・規範は現状で相当異質であるため、平和的なパワー・トランジションは、中国が国内規範、国際規範とも米国主導の自由主義的国際秩序のそれを受容して、両者の規範が収斂する必要があるということになる。すなわち、中国が政治体制の変化、人権重視、あるいは経済への国家の関与縮小といった方向に進んでいくということの意味する。これは、元来米国が、関与政策の名の下に試みてきたものであるが、中国からみると和平演変であり、短中期的には現実に起きるとは考えられない。

ただし、戦争を回避するというだけであれば、価値や規範の共有は必ずしも絶対的な条件とはいえないかもしれない。アリソンの研究は、覇権国と挑戦国が競合した16の事例のうち、上記の英米の事例に加えて、15世紀末のスペインとポルトガルの関係、1940年代から1980年代の米ソ冷戦、1990年代から現在までの、欧州における英仏と独の関係の4件で覇権戦争が回避されたと指摘している。このうち米ソ冷戦では覇権交替が生じておらず、平和的なパワー・トランジションというより、古典的なパワー・トランジションや（後述する）「棲み分け」にあたるだろうが、価値や規範を共有していない米ソが戦争を回避しえた要因である核兵器の存在は、今後の米中他の核クラブ大国間でのパワー・トランジションを平和裏に実現する方向に働くかもしれない。アリソンはまた、4つの事例が覇権戦争にいたらなかった要因として、高い権威の存在や文化的共通点といった価値・規範に関する要因以外に、国家より大きな機構への組み込み（冷戦後の英仏—独）、賢明な国家指導者やタイミング（20世紀初めの英—米）、経済的相互依存を挙げている。

自由主義的国際秩序との関連では、中国の価値観が自由主義化し、米国から中国へのパワー・トランジションが平和裏に実現すれば中国主導の自由主義的国際秩序が誕生することになるが、その可能性は低い。あるとすれば価値の収斂とは異なる要因による米国から中国への平和的なパワー・トランジションであり、その場合、中国は自らの非自由主義的な価値観を反映した国際秩序構築をはかり、米国がそれに適応するということになるだろう。

2) 「棲み分け」シナリオ

パワー・トランジションのシナリオは、グローバルあるいはリージョナルに、最終的に一つの秩序が成立することを（少なくとも暗黙の）前提としていた。しかし、複数の秩序が同時に存在することも可能である。以下で述べる「棲み分け」シナリオは、米国と中国が機能あるいは地域においてそれぞれの秩序を作るという考えに基づくものである。

2) —1 同一機能分野における棲み分け

まず特定の機能分野において覇権国が主導する秩序と挑戦国が主導する秩序が併存するシナリオが考えられる。覇権国が作り、維持してきた秩序と挑戦国の作り出す秩序が平和的に並行して存在し、挑戦国が作り出す制度が徐々に拡大しかつ自律的なものになっていく、というシナリオである。たとえば、グローバルなレベルで、ブレトンウッズ体制（国際通貨基金、GATT/WTO、世界銀行）と新興国が中心となる BRICS 銀行などが同じ機能分野（国際金融、

貿易、援助)の中で異なるルールや規範に基づきながら並立、併存するイメージである。後者は、米国や欧州が入っていないことから「西側抜きの世界 (the world without the west)」などとも呼ばれる¹³³。また、東アジアの自由貿易における TPP と RCEP の並立もこれに近いものと考えられる。併存する複数の秩序や制度を調整する秩序や制度が成立することもあるだろう (TPP と RCEP を両立させる FTAAP 構想など)。

米中間でこうした棲み分けが成立するシナリオは、中国が、米国が主導する自由主義的な秩序 (制度) とは多かれ少なかれ別の原理に基づく秩序 (制度) を形成するというものだろう。併存する秩序間の関係は制度や原理といった非物質的次元をめぐるものとなり、競合的である可能性が高いが (図 3—1 の D)、次第に折り合いをつけて協力的になっていく可能性もありえるし (図 3—1 の A)、相互にあまり干渉しないこともありえる。多くの場合、時に緊張し、時に協力する混合的な関係をとることになるだろう。いずれにせよ、この動きは、自由主義的国際秩序の外部に新たな秩序をつくるという動き (これは、後でも触れることになる) の一つであろう。

2) —2 機能別の棲み分け

機能別に 2 つの秩序が併存するシナリオも考えうる。たとえば、安全保障分野では圧倒的な軍事力を背景に米国が主導する覇権型秩序が継続するが、経済分野では増大する経済力を背景として中国主導の国際秩序が形成されるというシナリオである。この場合、米中は、軍事力と経済力という異なる物質的パワーで対峙する (図 3—1 の C) が、米国が主導する秩序だけをとってみれば覇権の秩序になる (C)。中国が主導する秩序は覇権的秩序になる可能性もあるが (C)、より強制的な秩序になることもありえよう (H、G)。

こうした機能別の棲み分けはグローバルに成立するよりも、リージョナルに成立する可能性が高いだろう。アイケンベリーは、東アジアにおいては、これまで安全保障分野でも経済分野でも米国が主導する覇権型秩序が成立していたが、中国の経済大国化が進み、中国に対する地域諸国の経済的依存が不可避になる中で、安全保障分野では従来からの米国主導の同盟システムが継続しているものの、経済分野では中国が支配的となる秩序が生まれていると指摘する¹³⁴。アイケンベリーによれば、こうした二重ヒエラルキー (dual hierarchy) において、これからの東アジアの国際秩序は米国覇権一色ではなく、覇権と勢力均衡の交じり合ったものになる。そして、地域諸国にとってはいずれかを選ばざるを得なくなるのが最悪のシナリオであり、旗幟を鮮明にすることを控えるだろうし、米国は完全なる覇権を失うかもしれないが、中国の支配を警戒する地域諸国にとってこれまで以上に不可欠な存在となるとアイケンベリーは予想する。

こうした機能別の棲み分けの中で、自由主義的国際秩序はどのように位置づけられるだろう

133. Naazneen Barma, Ely Ratner and Steven Weber, "A World without the West," *National Interest*, Jul./Aug. 2007, pp.23–34; Naazneen Barma, Ely Ratner and Steven Weber, "Welcome to the World without the West," *National Interest*, November 12, 2014. 菊池努、「地域統合と東アジア」山本・黒田編『国際地域学の展開』(明石書店、2015年)、第6章。この「西側なき世界」というアイディアが出てきた2007年当時は、新興国の経済は先進国経済に依存しなくなったという decoupling 論が盛んなときであった。

134. G. John Ikenberry, "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia," *Political Science Quarterly*, Vol. XX, No. XX, 2015, pp. 1–35.

か。安全保障分野で自由主義的国際秩序、経済分野で非自由主義的な国際秩序という棲み分けが成立するとは考えにくい。安全保障は米国主導、経済は中国主導というシナリオは想定可能としても、米国は安全保障分野での主導性をテコに経済分野での影響力を維持しようとするだろうし、中国は逆の動きをみせるだろう（経済をテコに安全保障分野での影響力を広げる）。アイケンベリーが予想するように、米国も中国も第三国も関与とヘッジングの混合戦略を追求する可能性が高く、その中で、それぞれの分野がどの程度自由主義的な性格を持つことになるか定まっていくことになるだろう。

2) 一3 地理的な棲み分け

地理的に異なる2つの秩序が出現するシナリオも想定しうる。たとえば、挑戦国である中国が、その近隣で一つの秩序を作り出し、覇権国である米国は、グローバルに、また他の地域において既存の秩序を維持する、というシナリオである（あるいは、中国が東アジアから米国を追い出して自分の秩序を作るということもこの極限的なケースであるかもしれない）。中国を中心とする地域的な階層的な秩序は可能かつ平和的なものでありうるという議論はこうしたシナリオと親和的であろう¹³⁵。近年では、中国が作り出す秩序を朝貢体系に比する議論もみられるようになってきている¹³⁶。現実の世界でも、第4回アジア相互協力信頼醸成措置会議(CICA)において習近平主席が「アジアの安全保障はアジアで」という趣旨の発言をしており、東アジアにおける米国抜き地域安全保障秩序を志向する発想を見て取ることも不可能ではないであろう¹³⁷。

このような地理的な棲み分けは、冷戦期の米国とソ連の対立でも見られたものである。冷戦期、欧州や東アジアといった主要地域において、米国は米国で一つの秩序をつくり（「小さく厚い自由主義的な国際秩序」）、ソ連はソ連で一つの秩序をつくり上げ、対峙した。冷戦は2つの競合する覇権型秩序の並存であり、それを反映した地域秩序が形成されていたとみることができよう。冷戦期には2つの陣営の間には有意な経済関係は無く、価値・規範は真っ向から対立していた。現代の米中関係とは文脈が異なり、トランスナショナルな公共圏を一定程度共有していたとはいえ、それら2つの秩序には相互浸透はなかった。

一般に、複数の秩序が地理的に棲み分ける場合、対抗的な要素が強くなる可能性が高いであろう（図3—1のCやD）。米中では、米国が主導する自由主義的な覇権秩序と中国が主導する異なる原理に基づく国際秩序が対立しながら地理的に棲み分けるシナリオになる（この場合、日本は両秩序が接するところに位置する「フロント・ライン・ステート」となるであろう）。それぞれの秩序は階層的なものになる可能性が高いだろう（米国主導の秩序は図3—1のF、中国主導の秩序はFあるいはより強制的なHやG）。従って、「米国の秩序」と「中国の秩序」の双方を取り込んだより高次の秩序なり制度なりを考えていくことが必要になる。それは、よ

135. たとえば、David Kangの一連の著作がある。David Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, New York: Columbia University Press, 2007.

136. Zhang Yongjin and Barry Buzan, "The Tributary System as International Society in Theory and Practice," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, 2012, pp. 3–36.

137. もちろん、西側（米国）抜きの制度は、地域的には珍しいものではない。たとえば、SCO（上海協力機構）は、米国の覇権に反対することを一つのスローガンとしており、それは2001年に発足している。

り敵対的なものから協調的なもの、密度の濃いものから薄いものまで様々でありうる。

3) 「階層化」シナリオ

国際関係論ではアナキーを前提とする議論が長く主流であったが、近年アカデミズムでも国際秩序における階層秩序（ヒエラルキー）、階層性への関心が高まっている¹³⁸。既述のように、米中とその他の国のパワーの差を考えると、特に東アジアにおいて米中が主導する秩序は階層的なものとなる可能性が高いが、加えて米中の関係についても、ここまでみた「パワー・トランジション」シナリオや「棲み分け」シナリオといった両国が高い自律性を維持すること（アナキー）を前提とするシナリオとは別に、階層性に焦点をあてたシナリオを考察しておくことが適切だろう。

3) —1 米国を頂点とする単一ヒエラルキー

米国が引き続き卓越したパワーやリーダーシップを発揮し、グローバル、またリージョナルに米国を頂点とし、主として米国が秩序を方向づける一つのヒエラルキーが成立するというシナリオである。

歴史上このシナリオに近似するのは、冷戦後の世界であろう。ソ連の崩壊により、米国単極状況が生まれ、米国の覇権が広がってグローバル、リージョナルに自由主義的価値による秩序化をもたらした。もちろん、ロシアや中国などは引き続き一定の自律性を有していたし、ヒエラルキーの中に位置づけをえにくい「ならず者国家」や破綻国家が存在するなど、一つのヒエラルキーは完全なものではなかったが、圧倒的なパワーを有する米国の覇権が比較的多国間制度や合意を重視するものであったことから、米国のリーダーシップへの抵抗はある程度抑制された（図3-1のEもしくはF）。しかし、ヒエラルキーを維持するための公共財提供の過負荷や中国等の台頭によるパワーの移行により、米国が独占的にリーダーシップを発揮する一つのヒエラルキーを維持することは今後ますます困難になるものと予想される。

3) —2 多層的ヒエラルキー

ヒエラルキーであっても一国が単独で秩序を方向づける状況はむしろ例外的である。E. ゴーは、現実のヒエラルキーはよりニュアンスに富んだ「多層的な階層秩序 (multi-layered, hierarchical order)」という秩序像を提示している¹³⁹。一般に国際システムのヒエラルキーは、一番上に覇権国、次いで大国、そしてその下に他の国々が来るというピラミッドになっている（これは、オルガンスキーのモデルとほとんど同じである）¹⁴⁰。現在の東アジアにおいては、このようなピラミッドからみると、頂点には米国がおり、次いで、中国、日本の大国の層が存在する。そして、その下には、韓国とASEANが一つの層をなしている。このような中で、階層間には、上から下への、そして、下から上への協働（協調）の動きがあり、それと同時に、上から下への、また下から上への抵抗がみられる。下の層の国から上の層への国への

138. たとえば、Ayşe Zarakol, ed., *Hierarchies in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

139. Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2013, particularly chapter 6.

140. *Ibid.*, p. 214.

協働（complicity、秩序維持の動き）は、上の国の意図・行動や利益の供与に対する尊重であり、上から下への協働は、安全保障上の再保障とか国際公共財の供給である。これに対して抵抗は、下の層の国から上の層の国に対しては、上の国の行動を制約しようとしたり、時には反発/反乱を起こしたりすることである。上の国から下の国に対する「抵抗」は、相手を包括的に封じ込めるとか、拒否することである。

この秩序は、主として権威によるヒエラルキー（図3-1のE）とみなしうるが、非物質的な制度や規範だけではなく、パワーも重要な要因と捉えられている（F）。

この秩序においては、上下関係における協働と抵抗の中で、利害のバランスに関するバーゲンが行われ、一つの秩序が形成される。たとえば、米中関係を見ると、米国は、中国に対して、様々な協働の動きをしている。中国を国際制度に入れたり、また中国の大国としての地位を徐々に認めたりしてきている。中国は、時に米国に反発し、米国の行動を制約しようとするが、米国の圧倒的な力や基本的な利益を尊重する。また、ASEANの国々は、米国と中国双方に良好な関係を持とうとするが、米国の自由主義的な価値や公共財の供給、さらには安全保障上の再保障を基本的に評価しており、安定した秩序が形成されるテコとなっている。日本は、中国、韓国と歴史問題を抱えており、日本が東アジアの秩序に入れるかどうかはそれらの国々との和解にかかっているところがある。米国は、一方での日本、他方での中国と韓国との歴史問題・規範的な問題の仲介をしている。日本は、安全保障でも歴史問題でも米国に大きく依存しており、東アジアにおいてはどの国よりも米国の存在が重要なものとなっている。以上のようなことから、米国を頂点とする「多層的な階層秩序」は安定したものになる契機は存在すると考えられる¹⁴¹。

3) —3 二重ヒエラルキー

「2) —2 機能別の棲み分け」で取り上げたアイケンベリーの「二重ヒエラルキー（dual hierarchy）は、米国は安全保障で、また中国は経済分野で階層性のある秩序を作っているというものであった。これは米中関係、あるいは秩序間関係をみればアナキーであるが、米中がそれぞれ形成する秩序に着目すれば、それは上述したように階層的なものである可能性が高い。米国と中国が地理的に棲み分ける秩序でも同様であろう。それぞれの機能、また地域において、米国と中国が異なる価値に基づく階層的な秩序を形成し（たとえば、米国は自由主義的価値に基づく覇権的秩序（図3-1のEやF）、中国は強制に基づく秩序（図3-1のG）、相互に競争する、あるいは協調的な勢力均衡をつくり出していくという展開が考えられる。

3) —4 中国を頂点とする単一ヒエラルキー

論理的には、米国ではなく中国が卓越したパワーやリーダーシップを発揮することで中国を頂点とする一つのヒエラルキーが成立するというシナリオもありえよう。グローバルにこのシナリオが実現する可能性はなさそうだが、東アジアにおけるリージョナルな秩序のシナリオと

141. このゴアの「多層的な階層的な秩序」は、米中に関して、米国の方が優位に立ち、それを中国も認めるという前提に立っている。しかし、米国と中国の力が競ってくる場合を想定すると、たとえば、山本の言う競争的相互浸透型秩序に近いものになると思われる（第5章で詳述）。

しては完全に排除できない。具体的には、米国が東アジア関与の負荷に耐え切れなくなり、地域におけるリーダーシップを基本的に中国に委ねて自らは秩序の受益者としての立場に甘んずるといった展開が考えられる。

中国を頂点とするヒエラルキーの性格がどうなるかは、中国がどのような秩序原理に立脚するかにより、それを予見することは難しい。歴史上はかつての朝貢体制のような先例があり、主権国家体制を基層とする現代世界において同様の秩序が再現されるとは考えにくいものの、圧倒的な物質的パワーを背景にしつつ、何らかの権威に基づく秩序が形成されれば（図 3-1 でいえば E と F の組合せ）ヒエラルキーは安定しようし、より強制的、抑圧的な秩序になれば（図 3-1 の H や G）、ヒエラルキーを維持するコストは高くなるであろう。いずれにしても、自由主義的原理とは異質な原理に基づいてヒエラルキーが形成される可能性が高い。また、このシナリオの変種として、中国を覇権国とする多層的なヒエラルキーも考えられよう。

第4章

米中国際秩序競争を左右する要因



本章では、上記のシナリオ（国際秩序の型）を念頭に置きながら、国際秩序形成をめぐる米中の競合を規定する要因について、いくつかの視点からより具体的に検討していくことにしよう。そして、それらの検討をふまえた上で、米中の国際秩序競争がどのようなものになるか、当面の見通しを述べることにする。

(1) 米中間のパワー・バランスの動向

まず、米中間のパワー・バランスの動向について確認してみよう。

近年米中間のパワー・シフトが強く意識されているのは、何よりも経済規模の面で中国が米国に急速に接近し、追い抜くという予想のためである。世界経済に占めるシェアで見ると、2010年には、米国 23.6%、ユーロ圏 17.1%、中国 15.8%、日本 6.9%、インド 6.3%であったものが、2030年では中国 23.7%、米国 20.2%、ユーロ圏 12.2%、インド 10.0%、日本 4.4%と、中国が米国を抜き、インドが日本を抜いてユーロ圏に迫るものとの予測されている（実質2005年ドルベース）¹⁴²。

中国は増大した経済力を軍事力に転化しており、米国と直接対抗することは難しいにしても、少なくとも地域レベルでの拒否能力、A2AD能力を獲得している。米国ランド研究所の報告書は、米中の軍事力の差は狭まっており、変化の速度には驚くべきものである、と評価する¹⁴³。2035年には中国軍がインド太平洋地域における陸、海、空、宇宙、サイバー、電磁波のすべてのドメインで米軍と競合できるようになり、米国と同盟国の有事対応のリスクとコストを増大させる可能性が高い、との分析もある¹⁴⁴。中国はまたAIや無人化技術、ロボティクスなどの Emerging Technologies を貪欲に軍事利用しようとしている¹⁴⁵。

加えて中国は、パワーの増大とともに従来の韜光養晦路線を転換し、より高圧的な対外姿勢を示しつつ、国際制度、国際秩序形成にも意欲を示しつつある。中国の国際秩序形成においては、経済力を政治力に転化する動きが先行しており、貿易相手国との非対称的な関係など、伸長した経済力を背景にして、他国への影響力を強めつつある。南シナ海問題でフィリピン産バナナの輸入制限を行ったり、劉曉波のノーベル賞受賞に対してノルウェーのサーモンなどを輸入制限したりと、経済力を使った強制も目立つようになっている。

中国はまた、経済的なパワーを制度的パワーに転換しようと試みている。それは一つには

142. 内閣府『2030年展望と改革タスクフォース報告書』参考資料集、2017年1月、6頁。OECDが2014年に発表した Economic Outlook No.95 による。ここでユーロ圏は OECD に加盟している 15 カ国を指す。

143. Eric Heginbotham and Michael Nixon, eds, *The US-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017*, RAND Corporation, 2015.

144. Cortez A. Cooper III, "PLA Military Modernization: Drivers, Force Restructuring, and Implications," Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, February 15, 2018, p. 2.

145. White House Office of Trade and Manufacturing Policy, "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," June 2018.

IMFにおける分担金と投票権の拡大や特別引き出し権（SDR）への人民元の組み入れなど、既存の国際制度の中での発言権を拡大するという方向であり、もう一つには、AIIB や一帯一路などといった制度的な囲い込み、接続性（connectivity）の強化により、経済的、政治的な影響圏を確立するという方向である。こうした中国の動きは「ジオエコノミクス」の実践として注目を集めている¹⁴⁶。

他方で、中国主導の国際秩序形成を困難にするかもしれない国内要因には事欠かない。構造改革がうまくいかず、クズネッツの上昇局面（経済発展の過程で、主要産業が農業から工業に移行し、不平等度が相対的に高い工業部門の比重が高まることで、所得格差が拡大する段階。クズネッツは、さらに国民所得が増加するとある段階で不平等度が低下していく傾向にあると指摘した。）とルイスの転換点（農業部門から工業部門に余剰労働力が流入する段階が終わり、労働力が余剰から不足に転じる段階。賃金上昇や労働力不足により経済成長が鈍化する。）が同時にやって来るような事態になれば、成長率が低下し、高齢化と分配政策の圧力に耐えられなくなった中国政府が、攻撃的な自由化政策や為替操作による輸出振興策に訴えるかもしれない。そうなれば、中国は、国際秩序形成を主導する存在であるよりも、それを攪乱する存在とならざるをえないだろう。

中国台頭の規模と速度には瞠目すべきものがあるが、覇権を維持するための米国の基盤は今なお強固であり、その地位をやすやすと譲り渡す気配はない。軍事面では、中国の A2AD や Emerging Technologies による軍事革新の動向からは目が離せないものの、米国は依然として最終的な抑止力で優位に立っており、また、多数の同盟国と基地・事前集積地から成る安全保障のネットワークも新興国の追随を許さない。衛星、偵察機、無人機等を駆使した ISR 能力や指揮命令系統や各種の攻撃アセットから成る兵器プラットフォームを運用して、グローバルな軍事作戦を展開する米国の能力も卓越している。

経済面でも、基軸通貨としてのドルや強力な金融市場や金融ネットワークから成る金融面での米国のパワーは他を圧しており、中国に抜かれたとしても大きな経済規模や最終消費地としての地位、サプライチェーンをグローバルに運用する力でも近い将来中国の追随を許さないだろう¹⁴⁷。軍事、商業、金融といった様々なパワーの統合によりつくり出されるシナジーも無視できない¹⁴⁸。普遍的な規範を提示し、国際的なアジェンダを方向づけていくソフト・パワーといった国際公共財を提供する能力についても、最盛期ほどではないとしても依然として大きい。

他方で、低成長による格差拡大などを背景に米国でもポピュリズムが台頭しており、それが米国の国際秩序に関する方向性を左右するようになってきている。脱多国間主義、攻撃的な特定相互主義といった政策がとられるようになっており、自らが主導してきた自由主義的国際秩序を修正し、場合によっては秩序やその中での米国の地位を弱体化させかねない動きもみられる。ポピュリズム政治がもたらす混乱は、米国政治の分極化とあわせて、米国の政治体制の魅力を

146. Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

147. Carla Norrlof, "Hegemony and inequality: Trump and the liberal playbook," *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, pp. 7–23.

148. *Ibid.*

損ない始めており、覇権を維持する米国の能力を低下させるかもしれない。

以上のように、特に国内的な不確実性はあるものの、米国は GDP 以外のほとんどの領域で世界的に卓越し、中国に対しても優位を維持するであろう。中国から米国へのパワー・トランジションが生起するシナリオは当分の間起りそうにない¹⁴⁹。このような考え方は、一般に卓越論者 (primacist) にみられるものであり、メインシナリオとってよいだろうが、時間軸の問題もあり、将来のシナリオの一つと考えておくべきかもしれない。たとえば、米国衰退論者の一角を占める C. レインなどは、特に東アジアにおいては、軍事領域でも米中拮抗しており、パワー・トランジションが多様な分野において見られるとしている。また、力（経済力、軍事力）ではなく、国際制度に重点を置くアイケンベリーなどは、（最近は変わってきてはいるが）、自由主義的国際秩序のロック・イン効果を主張し、中国が自由主義的国際秩序を根底から覆すことはなく、東アジアにおける安定的な秩序成立の可能性を指摘している。このように、卓越論者、衰退論者、ロック・イン論者のシナリオは異なるものであり、それらのシナリオの行方、あるいは実現の確率を注意深く見ていかなければならないであろう¹⁵⁰。

(2) 米中間の相互作用

米中の国際秩序形成のあり方は、前節でみたようなパワー・バランスの変化だけではなく、米中がどのような志向性を持ち、いかなる相互作用をするかによって左右される。本節ではまず、両国がいかなる対外戦略を展開し、その組合せがどうなるかを検討し、次いで、両国が現状秩序をどのように捉えているか考察する。さらに、両国の対外戦略や国際秩序認識を方向づける要因として、両国の国内政治とその相互作用に着目する。

1) 米中の対外戦略とその組合せ

米中の対外戦略についてはいくつかの選択肢がありえる。加えて、それらの組合せや相互作用についても検討する必要がある。

米国の対外戦略においては、特に冷戦後、安全保障の分野と経済の分野で異なるアプローチがとられてきている。両者を組み合わせて米国単極の対外戦略を考察するモンタイロの枠組みが参考になる¹⁵¹。

モンタイロは、単極の軍事戦略を支配戦略 (Dominance) と撤退戦略 (Disengagement) に区分し、さらに支配戦略については攻撃的支配と防衛的支配があるとする。モンタイロによれば、これらの戦略は現状の配分状態に対する態度によって区分される。現状とは領土についての取り決め、国際政治上の連携、軍事力の配分であり、このうち一つでも自国に有利に変え

149. Michael Beckley, "China's century? Why America's edge will endure," *International Security*, 36:3, Winter 2011/12, pp. 41-78. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position," *International Security*, Volume 40, Issue 3, Winter 2015/16, pp. 7-53.

150. このような点、たとえば、Layne, op. cit.

151. Nuno P. Monteiro, *The Unipolar Politics*, Cambridge University Press, 2014.

図4—1 米国単極の対外戦略

		軍事戦略		
		Offensive Dominance 攻撃的支配戦略	Defensive Dominance 防御的支配戦略	Disengagement 撤退
経済戦略	Accommodation 順応戦略	Offensive Accommodation 攻撃的順応戦略	Defensive Accommodation 防御的順応戦略	Disengaged Accommodation 撤退順応戦略
	Conditional Accommodation 条件付き順応戦略		トランプ？	
	Containment 封じ込め戦略	Offensive Containment 攻撃的封じ込め戦略	Defensive Containment 防御的封じ込め戦略	Disengaged Containment 撤退封じ込め戦略

出所：Nuno P. Monteiro, *The Unipolar Politics*, Cambridge University Press, 2014, p.70, Table1 に、Conditional Accommodation を追加して作成。

ようとするのが攻撃的支配、現状を慎重に維持するのが防御的支配、現状維持に関心を持たず他国がなすがままにするのが撤退になる。

これに対して単極の経済戦略は、新興国の潜在的経済力に対する態度によって、経済的順応戦略（Accommodation）と経済的封じ込め戦略（Containment）に区分される。順応戦略では、単極は自らの経済力が相対的に失われている場合にも、他の大国が経済成長を追求することを許容する。封じ込め戦略では、他の大国の経済成長を直接間接に制約する行動がとられる。

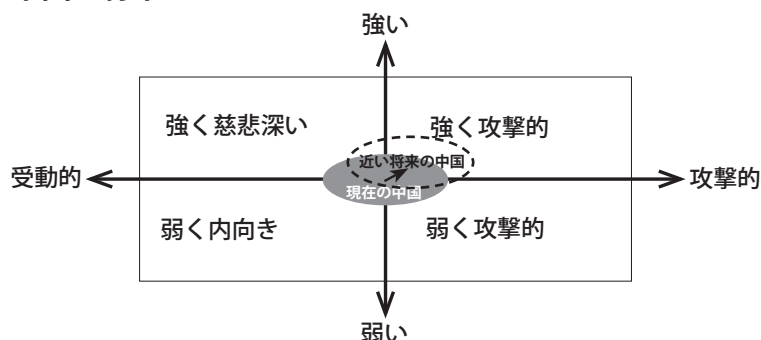
モンタイロは、安全保障と経済を組み合わせた6象限のマトリクスを提示し、冷戦後から9.11米国同時多発テロまでの米国の戦略は、基本的には安全保障では防御的支配戦略、経済では順応戦略という組合せの防御的順応戦略であったと分析する。例外は欧州であり、安全保障で攻撃的支配戦略、経済的には順応戦略という攻撃的順応戦略をとってきたとする（特に対ロシア）。9.11米国同時多発テロ以降、中東では攻撃的順応戦略が採用され、アフリカについてはソマリアから撤退して以降は基本的には撤退順応戦略が展開される。

モンタイロのマトリクスは有益だが、今後の米国の対外戦略を考える場合には、経済分野についても順応戦略と封じ込め戦略の中間として「条件付き順応（Conditional Accommodation）」戦略を加えた9象限のマトリクスで考えることが適当であろう。トランプ政権は、貿易政策や知的所有権などの経済分野で中国に対して厳しい態度で臨んでおり、単純な順応戦略を脱しているが、中国を封じ込めてその経済成長を止めるところまで進むとはいまのところ考えにくく（ただし『中国製造2025』の撤回要求などその兆しはある）、条件次第で圧力をかけていく戦略をとる可能性が高いと思われる。無論、TPPからの撤退や同盟国への分担圧力など、これまでの政権以上に既存の対外政策の軌道修正をはかる面は否定できず、特に経済分野では順応戦略からの修正がはかれることになろう（もしかしたら、トランプ政権が今展開している戦略は、攻撃的封じ込め戦略に近いものかもしれない）。

中国の対外戦略を考察するには、2030年の中国に関するブレアの枠組みが便利である¹⁵²。

152. Dennis C. Blair, *Assertive Engagement: An Updated U.S.-Japan Strategy for China*, Sasakawa Peace Foundation USA, 2016.

図 4—2 中国の将来シナリオ



出所：Dennis Blair, *Assertive Engagement: An Updated U.S.-Japan Strategy for China*, Sasakawa Peace Foundation USA, 2016, p. 6, p. 18 から作成。

ブレアは、1つのシナリオだけに基づいて対中戦略を考えるのは危険であり、中国の将来を考えるには経済力と軍事力、そして安全保障へのアプローチが重要として、パワーの強弱と対外的な攻撃性を掛け合わせた4つのシナリオを示している。すなわち、①中国が経済的にも軍事的にも強く、かつ攻撃的な行動をとる、②中国が経済的にも軍事的にも弱くなるが、その行動は攻撃的である、③中国は経済的にも軍事的にも強くなるが、その行動は穏健で善意に基づいたものである、そして④中国は弱く、かつ内政志向(受動的)である、の4つである。そして、国内要因と国外要因により、中国はより強力な攻撃的な方向に向かっていくと予想する。

米中の対外戦略を組み合わせるとどうなるか。以下では単純化するために、米中それぞれが、積極的にパワーを行使する場合と消極的にパワーを行使する場合の組合せで考える。上記のモンタイロを修正した枠組みでいえば 米国に関しては、安全保障では、攻撃的支配戦略、防衛的支配戦略、撤退戦略の順に、経済では、封じ込め戦略、条件付き順応戦略、順応戦略の順にパワーの行使は積極的である。中国については、パワーの行使に積極的—消極的の軸は上記ブレアの枠組みにおける攻撃的—受動的の軸にあたる。

ここで米中がともに積極的にパワーを行使する場合、両者の衝突が避けられず、アリソンの言うツキディデスの罠に陥る可能性が高くなる。ただし、その場合でも、米中が覇権戦争にはいたらず、両者が専ら非軍事的な分野で対峙する可能性はある。たとえば制度形成が主たる対抗の場となれば、相互シェーピングとでも言うべき展開になりうる¹⁵³。いずれかの段階で、米中が自らの主導する範囲について相互に了解する「明示的な棲み分け」が目指されるかもし

153. 米国の政策は、「関与を通してのシェーピング」であったとされ、それは、中国を国際制度に取り込み、また、中国の経済的相互依存(中国からみれば、依存)を高めることによって、中国の対外政策、国内体制をシェーピングしていくというものであった。いわば、米国の一方的なシェーピングである。しかし、近年の中国の権威主義の強化、また自己主張的な行動によって、このような関与を通しての一方的シェーピングは、失敗したという認識が強まっている(たとえば、Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, March/April, 2018)。しかしながら、米国がシェーピングを全くしなくなったわけではなからう(特に、中国の対外政策に関して)。また、中国は、安全保障上、米国の行動をシェーピングしようとしているし、また、AIIBの創設などによって、経済等の分野でも米国の政策に影響力を行使し、米国の行動をシェーピングしようとしている。このような意味で、米中関係は、一方的なシェーピングではなく、相互的なシェーピングの段階(ともに国際ルールを作る段階)になったと考えられる。「相互シェーピング」という概念については、山本吉宣「大国の概念と役割——競争的相互浸透と複合的ヘッジングのなかで」川口順子・秋山昌廣(編著)『アジア太平洋の未来図』(中央経済社、2017年)、第10章、216–218頁。渡邊昭夫『21世紀を創る』(PHP研究所、2016年)、308–313頁。また、相互シェーピングと類似の概念に、(米中の)相互社会化がある。たとえば、Pu Xiaoyu, "Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms," *The Chinese Journal of International Politics*, 5, 2012, pp. 341–367.

図4-3 米中のパワー行使の組合せ

		米国	
		積極的なパワーの行使 (抑止、Undermine)	消極的なパワーの行使 (Hedge、Accommodate)
中国	積極的なパワーの行使 (均衡、挑戦)	Primacy ↔ 挑戦 衝突シナリオ 相互シェーピング 明示的な棲み分け	緩慢な覇権交替 代替的の制度追求
	消極的なパワーの行使 (Hedge、Accommodate)	米国覇権の再建 発言権拡大 現状秩序内での地位向上	Entrenchment / 沖合均衡 暗黙的な棲み分け

出所：PHP「新世界秩序」研究会作成（原案：納家政嗣）

れない。これに対し、米国が積極的、中国が消極的なパワーの行使という組合せでは、米国の覇権が再建され、中国はあくまでも米国主導の覇権型秩序、おそらくは自由主義的国際秩序の中での発言力拡大を目指すことになるだろう。

米国が消極的、中国が積極的にパワーを行使するシナリオでは、地理的あるいは機能的にみて、中国が徐々に自らの主導する国際秩序を拡大し、それと反比例して、米国主導の国際秩序の範囲は次第に縮小していくことになる。この場合、中国のつくる国際秩序は自由主義的国際秩序とは異なる性格のものになる可能性が高い。そして、パワー・シフトが進行し続けるようであれば、緩慢な覇権交替にいたるだろう。米中とも消極的にしかパワー行使しない場合、両者ともなるべく互いに干渉せず、パワーの及ぶ範囲に応じて自然発生的に両国が主導する範囲が決まる「暗黙的な棲み分け」になるものと考えられる。

いずれにしても、米中が明確で一貫性のある戦略を展開する可能性はあまり高くない。そうした不確実な状況にあっては、いずれのカテゴリーにおいても、相手が自分にとって問題のある方向に進む場合を想定したヘッジングが相互に行われるものと思われる（ヘッジングについては後述）。

2) 現状秩序に対する米中の姿勢のねじれ

米中のパワーの行使や戦略の方向性を考える場合、現状秩序に対する米中の姿勢にねじれがあることにも留意する必要がある。通常であれば、覇権国は自らが主導してきた現状秩序に満足し、挑戦国が現状秩序に不満を覚えるところであり、パワー・トランジション論はそのような組合せを想定している¹⁵⁴。だが、今日中国や他の新興国は、特に通商分野に関して、開放的な自由主義的国際秩序の受益者となっており、他方で、米国のトランプ政権は、そうした秩序の結果として米国から雇用が奪われており、米国にとって不公平であると批判する。覇権国

154. これは、パワー・トランジションが国際政治の不安定（極端には、覇権戦争）をもたらすという議論を行う際の例としてよく取り上げられるのが、第一次世界大戦、第二次世界大戦におけるドイツであり（史実は別として）、ドイツが挑戦者とみられていることから、挑戦者が戦争を引き起こすという固定観念が出てきたことに由来しよう。

図 4—4 覇権国と挑戦国の現状秩序に対する態度／政策の組合せ

	覇権国 現状秩序に満足	覇権国 現状秩序に不満
挑戦国 現状秩序に満足	A 冷戦後の自由主義的国際秩序の継続（挑戦国を統合） 【平和的パワー・トランジション】	C 自由貿易体制等に関するトランプ政権下の米中関係 （挑戦国のフリーライドに対する不満） （覇権国と挑戦国の逆転？） 【予防戦争】
挑戦国 現状秩序に不満	B 覇権国／挑戦国の通常の立ち位置 【古典的パワー・トランジション】 【追突戦争】	D 覇権衰退期における覇権国による特権と負担の組み換えの試み、挑戦国の挑戦 【Gゼロの世界】

出所：PHP「新世界秩序」研究会（原案：山本吉宣）

が現状秩序に不満を持ち、挑戦国が満足するという逆転現象が生じているのである¹⁵⁵。挑戦国との関係ではないが、同盟関係についても、トランプ政権は、同盟国の負担が十分ではなく米国にとって不公平であると不満を表明してきた。ただし、グローバル・コモンズ（宇宙、サイバー空間、海洋など）に対する米国の卓越については、米国は満足しているのに対し、中国は不満を抱いていると考えられ、それらの分野において中国は挑戦しており、トランプ政権においてもねじれは部分的なものである。

なお、冷戦後の主流の言説では、覇権国、挑戦国とも自由主義的国際秩序から受益しており、部分的な修正はあるにしても、挑戦国も自由主義的国際秩序に統合されていくだろうと暗黙裡に想定されていた（いわゆるロック・イン論である）。ゼーリックの「責任あるステークホルダー」論（2005年）などもそうした前提に立っていた。ただし、このゼーリックの「責任あるステークホルダー」論も、中国がそのような責任を取らないならば、米国はそれに対するヘッジを行うと明確に述べており、ヘッジの要素を明確に含むものであった。そして、オバマ政権の後期に採用されたりバランス政策は、政策としての実効性は別として、自由主義的国際秩序に対する挑戦国の不満を認識しつつ、米国が主導する自由主義的国際秩序の意義を改めて確認し、安全保障、経済両面で、現状秩序を再編強化しようとしたものだったとみることができよう。また、覇権国と挑戦国の双方がそれぞれの理由で現状秩序に不満という組合せもありえるだろう。

大まかにいって、覇権国と挑戦国の現状秩序に対する組合せは4つあると考えられる（図4—4）。一つは、覇権国は現状秩序に満足し、挑戦国もそれに満足しているというケースである。すなわち、冷戦後の自由主義的国際秩序において、米国だけではなく、中国もそこから利益を得て満足している、という状態である（図4—4のA）。現行秩序はきわめて安定することになる。二つには、覇権国は現行秩序に満足しているが、挑戦国は、それに不満を持つというケースである。通常のパワー・トランジション論で想定されているものであり、挑戦国は力を増大させると現行秩序に挑戦するようになり、秩序は不安定になり、ときに戦争が起きる、というものである（図4—4のB）。いわば、挑戦国が覇権国に対して後ろから衝突するという「追突型

155. このあたり、たとえば、Edward Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, London: Little Brown, 2017.

rear-end collision」¹⁵⁶の覇権戦争である。三つには、覇権国も挑戦国（台頭する国）も両方共現行秩序には不満である、というケースである（図4-4のD）。具体的には、覇権国側では現状秩序から得られる特権は維持したくとも、それ以上に秩序維持の負担に対する不満が強くなり、挑戦国の側は、覇権国の特権に対して苛立ちを募らせている、という状況である。この場合にもいくつかのことが考えられるが、たとえば、覇権国も台頭する国も（すなわち、すべての大国が）、秩序ではなく、自国の利益を求めて行動する世界になる（I. プレマーの言う、Every nation for itself である）¹⁵⁷。

さて、今日注目すべきは、覇権国が現行秩序に不満を持ち、逆に「挑戦国」は、現行秩序に満足しているケースである（図4-4のC）。いわば、常識の逆転である¹⁵⁸。よく出される例は、2017年1月のダボス会議において、中国の習近平主席が、自由貿易と多角的な貿易体制を唱え、また、グローバルな環境問題に関するパリ協定を高く評価する演説をしたことである¹⁵⁹。他方で、米国は、実際に、「アメリカ・ファースト」を唱え、WTOなどの多国間の貿易体制を批判し、二国間の貿易取引を優先し、TPPやパリ協定から離脱する。米国のトランプ大統領は翌年の2018年、ダボス会議において演説し、「アメリカ・ファースト」と二国間の相互的な貿易取引を強調するのである。環境問題に対する言及は一切なかった¹⁶⁰。このような現象を、通常のパワー・トランジション論（図4-4のB）を念頭に山本は逆転現象と名付け、E. ルースは、摩訶不思議な「不思議の国のアリス」¹⁶¹と呼び、G.J. アイケンベリーは、「アイロニックなもの」¹⁶²と呼んだ。

このような逆転現象をどのように解釈するかについては、いくつかの可能性がある。大きく分けて、米、中それぞれの国内・国情を勘案するものと、システムのレベルのダイナミクスに焦点を置くものがある。また、それぞれに関して、2つのケースあるいは3つのケースを考えることができる。

まず国内を注視するものの一つは、米国の国内に着目して、現在の米国の動きは特異的なものであり、長期的に見れば、米国の自由主義的な国際秩序に対するコミットメントは強く、遠からず、米国は（国内政治力学によって）自由主義的な国際秩序に回帰する、というものである。そうであるとすれば、そして、中国のいまの行動が続くとすれば、遠からず、米国も中国も現行秩序に満足するような、図4-4のAになるかもしれないということになる。

今一つは、中国の国内に着目し、中国のとっている自由貿易支持、環境問題への取組みとい

156. オルガンスキーは、パワー・トランジションにあたって、覇権国が予防戦争を引き起こす可能性と、追走する挑戦国が、覇権国に後ろから追いつき、そこで衝突が起きる可能性の2つを挙げている（Organski, op. cit., *World Politics*）。そして、特に後者を強調していることに着目して、I. クロードは、それを追突型衝突（rear-end collision）と名付けた（Inis Claude, *Power and International Relations*, New York: Random House, 1962, pp. 57-58）。そして、オルガンスキーの理論を、rear-end collusionと呼ぶことはかなり一般的にみられるものとなった。

157. Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, London: Penguin, 2012.

158. この逆転現象の指摘については、山本吉宣「国際秩序の史的展開」『国際問題』No. 668, 2018年1-2月、41-42頁。

159. Jointly Shoulder Responsibility of our Times, Promote Global Growth, Keynote Speech by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the Opening Session of the World Economic Forum Annual Meeting 2017, Davos, 17 January 2017.

160. America First does not mean America alone, Donald J. Trump, President of the United States of America, 26 Jan 2018 (President Donald Trump's Davos address in full, World Economic Forum).

161. Edward Luce, "The Changing of the Global Economic Guard," *The Atlantic*, April 29, 2017.

162. G. John Ikenberry, "Why the Liberal World Order Will Survive," *Ethics and International Affairs*, 32:1, 2018, p. 28.

う政策は、内実がないという議論はさておいて、原理／原則ではなく、まさに中国の国内事情の然らしめるところであるとする解釈である。中国経済からいって外部の市場、それへの自由な参入は必須であり、環境問題も国内での優先順位の高いものであり、グローバルな環境秩序の創設は国内の環境政策と整合的である。ただし、それは必ずしも、自由主義的国際秩序そのものを維持するということではない。経済分野でも国有企業や知財のあり方をはじめ、中国は多くの点で自由主義的、開放的とはいいい難く、自由主義的国際秩序の受容は国内における必要に応じた選択的なものといえる。

以上の解釈は、現在みられる逆転現象は、米中の国内政治の反映である、とするものであるが、では、米中逆転現象のシステムの解釈はどのようになるであろうか。

一つは、パワー・トランジションが起き、覇権国が挑戦国に追い上げられる時、先に攻撃的な行動をとるのは、追い上げられた覇権国である、とする解釈である。ツキディデスの罠のたとえでいえば、アテネの勃興に恐怖を抱いたスパルタが、まずはアテネを攻撃した。つまり、覇権国が、将来自分を凌駕するかもわからない挑戦国に対して、自分が有利なうちに相手を攻撃するという予防戦争の論理が働くという仮説である。そして、トランプ大統領が、中国のさらなる経済の台頭（高度技術の展開）を阻止しようとして、知的財産権の保護、さらには高度技術製品の対中輸出制限さえ言い出したのは、いま中国を抑えなければ、重要な分野においても中国に追い抜かれる可能性があり、それをあらかじめ（自己へのコストを無視しても）阻止しようとする、経済分野での「予防戦争」といえないこともない。実際にはパワー・トランジションにおいて、覇権国と挑戦国のいずれが攻撃的な行動をとるか、必ずしも確定したものはなく、どちらでもありえる¹⁶³。

システムの第二の説明は、経済分野においては、もしかするとすでに中国が覇権国になった可能性があるということである¹⁶⁴。中国は、すでに2014年、購買力平価で測ったGDPで米国を抜いた。中国は、自動車、鉄鋼、等で他を圧する生産国である。アリギの言うように、経済大国は、工業生産力が巨大で、貿易黒字を出している段階があり、ついで、工業生産力が他に抜かれ、貿易も赤字になるが、金融力で巨大になり、経済をリードすることになるが、ゆくゆくは、工業生産力が巨大な国に凌駕されていく¹⁶⁵。もし、中国がすでに覇権国となっていれば、中国が自由な国際秩序を主導し、国際公共財を供給する路線をとることは不思議ではない。米国の攻撃的な行動は、中国の巨大な工業生産力と貿易黒字をもたらす秩序に反発しているのかもしれない。

システムの第三の説明は、次のようなものである。すなわち、中国は既存の秩序をみとめ、その維持をはかろうとし、米国は既存の秩序の中で、自国の利益を増大しようとして再配分交渉をしているという仮説である。アイケンベリーは、自由主義的国際秩序と覇権（特に米国の覇権）とは、必ずしも一対一に対応するものではないと論じていた。すなわち、自由主義的国際秩序は、程度の差はあれ、「開かれた、ルールに基づく」秩序である。それは、覇権（特に米国の覇権）によって作られたものではあるが、覇権がなくなっても、もし多数の国々がそ

163. たとえば、野口和彦『パワー・シフトと戦争—東アジアの安全保障』（東海大学出版会、2010年）。

164. Ikenberry, op. cit., "Why the Liberal World Order Will Survive."

165. アリギ、前掲（ジョヴァンニ・アリギ『長い20世紀・資本、権力、そして現代の系譜』（作品社、2009年））。

の秩序から便益を得、その原理を支持すれば、存続可能である（コヘインのレジーム論¹⁶⁶）。通常は、米国の覇権が衰退すれば、自由主義的国際秩序は揺らぐと考えられている。しかし、現在の逆転現象を見ると、米国が自由主義的国際秩序に懐疑的になって自国の利益を増大しようとして再交渉とも言うべきものを展開している一方、日本などの先進国、中国や他の主要な新興工業国は、自由主義的国際秩序を支持している。これは、米国の覇権が衰退しても、自由主義的国際秩序が継続していくことができるという証左となっているものである。ただし新興国が支持する自由主義的国際秩序は先進国の開放的な市場へのアクセス確保を中心とするものであり、自国における自由な、ルールに基づく企業活動、人権状況の改善や民主化は排除されていることに留意する必要がある。

さて、以上の議論では、現状についての姿勢がキーポイントであった。しかし現状秩序に対する姿勢といっても、何をもって現状秩序とみなすかによって、見え方は変わってくる。たとえば、マブバニは、現代世界の政策エリート間では「近代科学の枠組みの受け入れ」「論理的思考への信頼」「自由市場経済の受け入れ」「統治者と非統治者間の社会契約における変革」「多国間主義」という共通の規範が生まれていると指摘している。それはグローバル社会の機能的な必要性が規範の収斂をもたらしているともいえるだろう。現状秩序をこうした規範の観点で捉えるならば、すべての規範についてではないが、マブバニの言うように、米国も中国も現状維持勢力ということになるかもしれない¹⁶⁷。

現状秩序に肯定的か否定的かという場合、各国が、「国家主権体制」「米国主導の覇権型秩序」「自由主義的国際秩序」という三重構造のどの側面にどのような姿勢をとっているのかを見極めることも重要である。たとえば、中国は、主権国家体制については現段階では受容しているだろうが、米国の覇権的地位については、当面はあからさまに挑戦しなくとも、望ましいと思っているわけではない。自由主義的国際秩序については、人権や民主政、国営企業改革など国内問題に干渉するような性格のもの、ルールや制度によって自国の手足を縛るような性格のものであれば異議を唱えるだろうし、自国の利益を促進するようなものであれば（先進国市場へのアクセスを可能にする自由貿易体制など）当面維持しようとするだろう。留意すべきは、中国が自由主義的国際秩序の中で台頭してきたからといって、中国がその秩序に満足し、それを維持しようとするとは限らないことである。レインが指摘するように、「中国が国際経済秩序に参加することで米国にバンドワゴンしたという事実は、中国の長期的意図が1945年以後の国際秩序の維持にあった／あるということの意味しない」¹⁶⁸。中国の選好は、力関係によって変化しよう。中国が覇権国となれば、米国の覇権的地位にとって代わろうとするのはもちろん、自由主義的国際秩序の有用な面を残しつつも、自らにとって有利な形で国際秩序を大幅に作りかえる可能性が高い。

米国主導の覇権型秩序と自由主義的国際秩序はしばしば等置されるが、ポーゼンがトランプの目指しているのは非自由主義的な覇権であると指摘しているように、自由主義的国際秩序を

166. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).

167. キョール・マブバニ『大収斂：膨張する中産階級が世界を変える』（中央公論新社、2015年）。

168. Christopher Layne, "The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana," *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, p106.

目指さない米国覇権もありうる¹⁶⁹。また、アイケンベリーがかつて自由主義的国際主義 3.0 と呼んだような米国の覇権を欠いた自由主義的国際秩序も論理的にはありえるだろう。また、特に冷戦後は、軍事力や経済力といったパワーの分布の点で米国が圧倒的であるという単極構造において米国が覇権型秩序を維持したため、極の構造と覇権を同一視しがちであるが、実際には、覇権国たり得るかどうかは、一定の力の優位とともに国際秩序を形成するための国際公共財の供給し正統性を獲得できるかどうかにかかっており、それは必ずしも圧倒的なパワーを持つ単極構造とは限らない¹⁷⁰。従って、米国の単極が崩れても米国の覇権が続く可能性もあるし、米国単極構造を前提としない自由主義的国際秩序も想定しうる。すなわち、世界が米中双極化、多極化するとしても、それがたたちに米国の覇権や自由主義的国際秩序の終焉を意味するとは限らない。

無論、たとえば多極化しかつ米国の覇権が後退する中で自由主義的国際秩序を維持することは、米国が単極構造下における覇権国である中で自由主義的国際秩序を維持するよりも難しいだろう。いくつかの理由が考えられようが、国際秩序は、覇権国、また主要国の国内的な性格を反映するからである。いずれにせよ、実現可能なあるべき国際秩序を検討する際には、どのような組合せの国際秩序を考えているのか、意識しておくことが必要である。

3) 国内政策の影響——先進国と新興国の経済・社会政策の相互作用から見たパワー・トランジション

一口に対外政策といっても、安全保障に関しては国際システム（単極、双極、多極）や戦略環境によって規定される面が大きいものに対して、特に経済に関しては、国内の経済社会が政治に作用し、対外政策を方向づける面が無視できない。それが米中間で相互作用する側面も重要である。これは、2) と若干異なる視点を与えてくれる。特に、近年では米国をはじめとする先進国において、グローバル化が格差拡大や雇用喪失につながっているという批判が強まっており、ポピュリズム台頭の背景にもなっている。国内／国際連関の再調整を適切に行い、商業的自由主義、経済的自由主義と国家主権の裁量のバランスを回復できるかどうか、自由主義的国際秩序の自己革新の焦点であり、米中の国際秩序形成が調和的なものとなるか対立的なものとなるかを左右することにもなるだろう。アイケンベリーが言うように、自由主義的国際秩序が直面している課題は、大国政治によってもたらされる「E.H. カーの危機」である以上に、急速な動員とグローバル資本主義の拡散による混乱や不安定性の増大という「ポラニーの危機」という面があり、各国が国内で「ポラニーの危機」にどう対処するかが、国際秩序にも影響する¹⁷¹。米中関係、あるいは先進国と新興国の関係を考える際には、それぞれの国内における経済政策、社会政策の相互作用を考えることが不可欠である。

ミラノヴィッチは、格差問題を改善させる良性の政策と悪化させる悪性の政策を分類してい

169. Barry R. Posen, "The Rise of Illiberal Hegemony : Trump's Surprising Grand Strategy," *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp. 20–27.

170. 覇権を圧倒的なパワーによって定義するのであればこの限りではない。たとえば、コヘインは覇権を「物理的資源の優位性(preponderance of material resources)」と定義する。Robert O. Keohane, op. cit., *After Hegemony*, p.32.

171. G. John Ikenberry, "The end of Liberal International Order?" *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, p.10. また、G. John Ikenberry, "The Liberal International Order and its Discontents," *Millennium*, Vol. 38, Number 3, May 2010, pp. 509–521.

る¹⁷²。ミラノヴィッチによれば、先進国においては、累進課税や社会移転等分配の修正、教育とスキルへの投資、労働市場改革、高齢化に対応した福祉政策、技術革新への投資が良性的政策である。新興国の場合には、「中所得国の罟」を克服するような消費主導、内需主導の経済への構造改革、そこから民主化に向かうのが良性的政策とされる。

これに対して、成長重視で、格差が生じてもそれを固定し、ばらまきをやってインフレを起こし、財政赤字を顧慮しない政策は、格差問題を悪化させる悪性の政策とされる。

ミラノヴィッチは、実際には、格差縮小にこれまでで一番効果があったのは戦争である、とも指摘している。各国が格差縮小のために戦争をするとは考えにくいだが、格差問題の管理は各国の国内的安定を左右する問題であり、その成否によっては、国内の矛盾を国外に転嫁しようとする圧力が働くことになる。たとえば米国のトランプ政権は、雇用優先で貿易赤字を二国間で解消しようとしている。アリソンは経済的対立から戦争に至るシナリオも示している。

格差問題のみならず、先進国、新興国とも、中長期的な成長モデルをどう描くかという課題に直面している。先進国では、AI、IoT、ビッグデータ、ロボティクス、自動化といった技術的なブレークスルーによる第四次産業革命に期待が寄せられているが、それにより大量消費につながる需要が喚起できるとは限らない。また、AIやIoT、自動化の進展が雇用の縮小につながり、格差の拡大や中間層の弱体化がさらに進む懸念もある。新興国も Emerging Technologies を活用したイノベーションを目指しており、特に中国は2015年3月の全人代で「中国製造2025」を、翌2016年5月に中国共産党中央委員会と国務院の共同で「国家创新驱动发展战略概要」を公表し、その中で10の重点分野を特定し、2020年（2020年までに世界イノベーション国家の仲間入りを果たす）、2030年（2030年までに世界イノベーション国家の上位グループ入りを果たす）、2050年（2050年までに、世界科学技術イノベーションの強国を築く）までの到達目標を設定するなど、国家ぐるみでイノベーション政策を展開している。2025年までに高度の産業化を達成するという「中国製造2025」に関しては、米国でも強い関心を呼んでいる。このような計画は、政治、軍事における強国化への目標と相まって、中国の夢を実現する方策の一つであろう。マイケル・ピルズベリーは、中国が、1949年の共産政権樹立以来、100年の計を立て、2049年には、世界の覇権までとはいわないまでも、アメリカと並ぶ強国を目指していたと論じ、それを100年マラソンと呼んだ¹⁷³。とはいえ、中国が1949年から、このような計画を持ち、それに沿って政策を展開してきたとはとても思えず、中国が伸長し、現実の問題に対処しつつ、荒唐無稽ではない目標を立てるとこのようになる、というものであろう。国家は、現実には力が増大するとそれに沿った国家目標を立てるのである。ただ、中国の将来が、自然に（マーケット・メカニズムを通して）そのようなものになる、ということではなく、中国が国家意思として、大規模な国家介入を前提としたこのような政策目標を公にすることで、アメリカを大いに刺激し、挑発したことは容易に想像できる。

他方で、中国が中長期的な成長を遂げるためには、国有企業改革や地方財政等の構造改革が不可避であり、そうした体制改革に等しい構造改革を進めることは相当困難と考えられる。先

172. Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, (Cambridge, MA: Belknap Press/Harvard University Press, 2016).

173. マイケル・ピルズベリー『China 2049——秘密裏に遂行される「世界覇権100年戦略」』（日経BP社、2015年）。

図 4-5 先進国・新興国の国内政策の組合せ

		先進国	
		良性の政策	悪性の政策
新興国	構造改革成功	協調 (or 競合?)	先進国から新興国へのパワー・トランジション
	構造改革失敗	現状維持 (パワー・トランジションは生起せず)	政治化

出所：PHP「新世界秩序」研究会作成（原案：納家政嗣）

進国、新興国が成長モデルをうまく確立できない場合にも、格差問題同様、国内の矛盾を他国に転嫁しようとする誘因が生まれよう。ソ連時代の50年代末、N.フルシチョフは、アメリカに20年で追いつき、追い抜くと豪語した。しかし、それは、様々な事情で実現せず、ソ連はついに崩壊するにいたる。

より短期的には、現在の超金融緩和からの出口がどうなるか、それに関して先進国と新興国が協調できるのかが課題である。先進国が利上げをし、中央銀行の資産縮小を進めようとする、途上国や新興国からの大規模な資本逃避が発生し、経済にダメージを与えるおそれがある。市場との対話を図りつつ、途上国や新興国の経済にできるだけ副作用をもたらさないような形で金融緩和からの出口を図っていくことが望ましいが、先進国が自国第一主義の傾向を強める中で、そうした国際協調的な政策をとることが可能かどうか、予断を許さない。

先進国と新興国が自国の経済社会運営のためにとる国内政策の成否の組み合わせが国際協調に及ぼす影響を考えてみよう。まず、先進国（金融正常化、成長と雇用維持）と新興国（構造改革と安定成長への軟着陸）の国内政策がともに成功すれば、両者の協調の余地は高まるであろう。ただし、互いに自国中心主義的な貿易政策をとり、また経済力を軍事力に転化していくようであれば、かえって競合を促進することになる。他方で、先進国の国内政策が失敗に終わり、新興国のそれが成功すれば、先進国から新興国へのパワー・シフト、場合によっては米中間のパワー・トランジションが進むことになる。この場合、先進国（たとえば米国）から新興国（たとえば中国）への批判が高まり、経済紛争やM&Aや技術移転など経済の安全保障問題化を招来する可能性がある（トランプ政権は通商拡大法232条により安全保障への影響を理由に鉄鋼、アルミの関税を引き上げた）が、先進国が新興国経済への依存を強め、紛争を回避することも考える。逆に先進国の国内政策が奏功し、新興国が失敗する場合には、パワー・トランジションは生じず、現状秩序が維持される。また、先進国、新興国の国内政策がうまくいかなければ、互いに相手を責めることになり、経済問題が政治化していくことになる可能性が高い。新興国の成功不成功に関わらず、先進国の政策が不首尾に終わればポピュリズムが台頭して、経済紛争を惹起する可能性が高い。現状では米中の国内政治の相互作用による政治化シナリオの蓋然性は高いとみておくべきだろう。

(3) 中国の制度戦略

現状秩序である自由主義的国際秩序は、従来の国際秩序と比較して高度に制度化されており、また、何層ものルールや規範、制度から成る複合的で多層的なものである¹⁷⁴。中国と既存の国際秩序との関係がどうなるか（既存の国際秩序に挑戦するのか、それとの調和を図るのか）を考える場合には、中国が既存の国際制度に対してどのような戦略をとるか、あるいは、どのような新しい制度を展開しようとしているかを検討することが不可欠である。ここでは、2つの例を挙げて検討する。1つはAIIBであり、もう1つは一带一路である。まず、アイケンベリーとリンの挑戦国が既存の国際制度に対してとる選択肢に関するモデルを紹介し、彼らのAIIBに関する分析を考察する。次いで、一带一路に関する我々の分析を示すことにする。

1) アイケンベリーとリンのモデル

アイケンベリーとリンは、挑戦国が既存の国際制度に対してとる選択肢を以下の5つに整理している。¹⁷⁵

- ① 現状維持型ステークホルダー
- ② 権威（ステータス）追求型ステークホルダー
- ③ 制度的妨害
- ④ 外部におけるイノベーション
- ⑤ 異議申し立て／不参加

「現状維持型ステークホルダー」では、挑戦国が通常のメンバーとして国際制度に参加する。挑戦国は国際制度、国際レジームの既存のルールや規範を受け入れる。「権威（ステータス）追求型ステークホルダー」では、挑戦国は既存の国際制度に参加するものの、中国のIMFにおける投票権の拡大のように、制度内での権威や影響力の拡大を目指す。

「現状維持型ステークホルダー」と「権威追求型ステークホルダー」では、挑戦国は、制度のルールや規範を変更しようとはしない。これに対して「制度的妨害」において、挑戦国は、制度の内部から、妨害者となったり、望ましくないルール、実践、規範の具体化や適用を封じ込めたり、制限したりしようとする。具体的には、意思決定や日々の作業を邪魔したり、特定のルールの適用を限定したり（国連安保理における中国による「保護する責任」の定義や使用の限定）、制度をより自由主義的にする改革を阻止したり、といった行動をとる。

以上の3つとは異なり、「外部におけるイノベーション」では、挑戦国は、新たな国際制度、国際レジームを創造する。新たな国際制度は、「既存のシステム内での国際協力の代替的結節点」「二国間、多国間での影響力を向上する挑戦国の外交ツール」「既存のルールや規範に挑戦し、それを代替」といった目的を果たす。

「異議申し立て／不参加」では、挑戦国は、既存の国際枠組みに対する公然たる批判や不参

174. Ikenberry and Lim, *op.cit.*, p.5.

175. *Ibid.*, p.7-9.

加を選択する。これは別制度の創設と併用される場合もあるが、単に既存のルールや実践、規範を無視して活動し、代替的な秩序形成に関心を示さない場合もある。

2) AIIB

アイケンベリーらによれば、AIIBは中国による「外部におけるイノベーション」の例である¹⁷⁶。現状秩序との関係では、AIIBは、多国間開発金融のルール、実践、規範に影響を与える¹⁷⁷。AIIBが世銀やアジア開発銀行よりも環境、労働などについて低い基準を適用する場合、既存の国際制度の正統性を脅かすだろう。さらに、AIIBは、多国間の開発金融における制度的パワーに影響を及ぼしうる¹⁷⁸。これにより中国は開発分野の主要な制度プレイヤーにおけるリーダーシップを獲得することになり、また、退出の選択肢を持つことで、退出をちらつかせて既存の制度に圧力を加えることが可能になった。より長期的には、自由主義的国際秩序における米国の覇権的地位を全般的に脅かす可能性もある¹⁷⁹。当面は開発金融以外への影響は限定的かもしれないが、AIIBの創設は、ブレトンウッズ体制における米国の権威を崩し、現状制度が最適の手段なのかどうかについて疑義を抱かせることで、覇権的パワーを分散させ、既存秩序を非正統化する第一歩になるかもしれない。

中国の制度戦略は、主権国家体制、米国主導の覇権型秩序、自由主義的国際秩序から成る現状国際秩序にどのように作用するだろうか。まずそれは、国家主権や内政不干渉を尊重するものであり、さしあたって主権国家体制に挑戦するものではないだろう。米国主導の覇権型秩序に対しては、既存の国際制度の内側では、パワーの変化に応じて、自らの地位を向上させ、米国の特権的地位を低下させようとするだろうし、既存制度の外側に代替的な制度を形成することによって、構造化された覇権的パワーを脅かしてしていくだろう。自由主義的国際秩序については、既存制度における増大した影響力を、人権、労働、環境等に関する自由主義的な規範や実践の「価値切り下げ」に用いたり、自由主義的価値に依拠しない国際制度を新たに創設したりしながら、徐々にその希薄化を進めることになるだろう。いずれは、自国の価値観に適合的な代替秩序を形成していくことになるかもしれない。アイケンベリーらは、AIIBの影響は、多国間主義（特に西側諸国の参加）、グローバルな金融市場、秩序構築をめぐる競争によって制約されるため、現状秩序を転換することにはならないと予想している¹⁸⁰。だが、そうした制約は中国主導の国際秩序の範囲を限定するものではあろうが、その成立を妨げるものではないだろう。

3) 一帯一路——もう一つの外部におけるイノベーション

ここで、アイケンベリーたちは、中国の制度戦略という観点から、AIIBに注目しているが、より注目しなければならないのは一帯一路戦略であろう¹⁸¹。一帯一路戦略は、AIIBとともに、

176. *Ibid.*, p.10–11.

177. *Ibid.*, p.12–13.

178. *Ibid.*, p.13.

179. *Ibid.*, p.13–14.

180. *Ibid.*, p.14–15.

181. 一帯一路に関しては、今や夥しい数の文献が存在するが、ここでの議論については、さしあたり、Yoshinobu Yamamoto, “A Japanese Perspective [on the Belt and Road Initiative]” in Ron Huiskens, ed., *CSCAP Regional*

2013年、習近平主席が打ち上げたものである。一帯一路は、中国から中央アジアを通り、ヨーロッパに繋がる陸路（枝は多数にある）、中国から海路南下し、マラッカ海峡を通り、インド洋を通過し、アフリカ東部にいたり、さらに北上し、ギリシャ等を通り、陸の一带と結びついてヨーロッパにいたる、という壮大な構想である。さらに、この一帯一路は、アフリカ全域を覆い、氷上のシルクロードとして北極海を含み、ラテンアメリカにいたらんとしている。基本的には、陸路を高速鉄道、道路、パイプラインなどで結びインフラ網を作るというものである。海も、海港の建設、経営を握ることによって海港を結びつけようとするものである。さらに、一帯一路の沿線諸国（これは、70以上の国に及ぶという）とは、貿易の拡大、通貨のスムーズな交換、人の交流、政治的な信頼の醸成を図ろうとする多機能的な側面をも持っている。

この一帯一路は、中国から見て、様々な背景・促進要因がある。一つは言うまでもなく、経済的要因である。中国は、自己の経済発展のために、貿易、投資市場を必要とする。また、世界金融危機後の過剰投資の結果、余剰になった産業力、資本力の行方を外に求めなくてはならない段階に達している。また、一帯一路は、中国国内の内陸（特に中部、西部）等の発展に強く結びついたものである。一帯一路は、このような経済的な必要性を満たすものである。さらに、中国の外貨準備高は、長年の巨大な貿易黒字によって、3兆ドル規模になっており、この巨大な外貨準備をいかに活かすかという課題があり、一帯一路は、そのはけ口であり、AIIBもその一環であると考えられる。一帯一路の時間軸は明らかではないが、投下されるカネは1兆ドルとも3兆ドルともいわれている。

今一つは、国内・対外の政治的なものであり、以上のような内容を持つ一帯一路は、習近平主席のフラッグシップ・プロジェクトであり（中国の党規約に組み込まれた）、中国の夢に繋がる、政治的な統合シンボルの一つである。また、シルクロード（陸）や鄭和の（平和的な）遠征（海）という歴史の記憶に訴え、将来ビジョンを示し、支持を調達するという、いわば、ジオヒストリー（歴史地政学）ともいべき現象を示している。もちろん、上に述べたような次元は、経済的な発展を促すことを目的としており、それは、中国人に大きなベネフィットを期待させるものであり、共産党、習近平への支持を高めようとするものである。また、中国から見れば、陸のシルクロードや海のシルクロードは、エネルギー（また食糧）源の安定した供給網、通商路の安定をもたらすものであり、中国のその意味での脆弱性を克服する政策となっている。

では、国際的にみて（中国以外の国からみて）一帯一路は、どのような意味を持っているのであろうか。一帯一路は必ずしもマスタープランがあって進められているものではなく、従来、個別に行われてきた事業を一つに括ったという寄せ集めの性格も強い。そのため統合された一大戦略と捉えると見誤る可能性もあろう。特に陸の「一带」は経済的な性格が強いのに対して、海の「一路」は、安全保障、あるいは戦略的な性格が強いとされる。以下では、それぞれの面を分析してみよう。

一つは、もちろん経済的な次元であり、一帯一路の沿線にあり、中国からの投資、貿易等の

Security Outlook 2018, CSCAP, December 2017, pp. 47–49. 山本吉宣『インド太平洋と海のシルクロード——政策シンボルの競争と国際秩序の形成』PHP 特別レポート、2016年5月18日、70頁。山本吉宣『中国の台頭と国際秩序の観点からみた「一帯一路」』（PHP Policy Review, Vol.9–No.70）、2015年8月28日、24頁。

増大の可能性に直面した国々の多くは、それを歓迎し、受け入れることとなる。それは、これらの国のインフラを整備し、中国との交易を増大し、また、他の国々との連結性を高め、もって経済発展に大いに資することになるからである。これは、まさに中国と当該国とのウィン・ウィンの関係である。また、一带一路を様々な国々の間の陸、海のネットワークと考えれば、それは、一つの国際公共財である。中国は、カネの面でもインフラの面でも国際公共財の巨大な供給国であると考えられる。すなわち、一带一路、そして AIIB やシルクロード基金等は、国際公共財の供給のメカニズムであると考えられる。いまや中国は、国際公共財の供給に関して、米国と（場所と機能を異にしながら——パラレルなシステムを作りながら）競争していると考えられる。そして、D. ネクソンがかつて言ったように、国際公共財の供給競争は、まさに権力政治の一環であるとも考えられるのである¹⁸²。

もう一つは、一带一路の持つ安全保障、国際政治上の含意である。一带一路は、たとえば、海に関してみれば、海港の建設、海港のネットワークを作り上げることになり、それは、単に通商路、エネルギー供給網の安定化だけではなく、安全保障上大きなインプリケーションを持つものである。2008 年以降、中国はアデン湾や紅海等における海賊対処に関して、諸国との連携の中で、海軍を派遣してきた。中国が太平洋外の海域に軍を派遣するのは初めてのことであり、それは、中国の国際貢献であった。しかし、中国は、すでに、ギリシャのピレウスを支配下に置いている他、世界の港湾に権益を有するようになっている。リビア危機（2011 年）が発生した時には、中国は、派遣していた海賊対処の海軍を動員し、ピレウスを基地に、リビアから数万の中国人を救出した。また、2017 年より中国は初めての海外軍事拠点として、ジブチ基地の運用を開始している。

このように、一带一路は、中国の海洋における軍事力の投射能力を高めるものである。中国は、海軍強国を目指す中で、太平洋において海軍の進出を図る一方、インド洋、アフリカ、ヨーロッパにいたる中で、海軍力の存在感を強めているのである。陸路においても、ユーラシアの中央アジアからヨーロッパへの中心部を押さえていることを考えると、一带一路は、ユーラシア中心部を押さえるマッキンダー的な要素と、海を押さえるというマハンの要素の 2 つを同時に含むものと考えられる。

一带一路を国際制度という観点からみるとどうか。このことを考えるには、まずは、AIIB と一带一路を比べてみるとよいであろう。AIIB は、中国によって創設され、中国の影響力（たとえば、投票権、総裁等）が強いとはいえ、多国間制度であり、それは、メンバー間で合意されたルールに基づくものである。中国の行動も基本的には、そのようなルールに基づいたものになるであろう。これと対照的に、一带一路は、基本的には、中国とメンバー国との二国間での取引によって具体的内容（インフラ・プロジェクト、投資／援助の条件、貿易量等）が決まるものである（相手は、単独の国ではなく、グループであることもある—たとえば、東欧との 1+16 システム。中国はこれを一带一路のマルチ運用の例としているものの、実態としては、プロジェクトの交渉・実施はバイで行われている）。そして、そのような条件が整ったところで、「覚書」が結ばれ、相手国は、一带一路の「メンバー」となる。このようにみると、一带一路は、

182. Daniel H. Nexon, "The Balance of Power in the Balance," *World Politics*, 61:2, 2009, pp. 330–359.

中国を中心にして、二国間関係から成るいわゆるハブ・スポークスのシステムを構成するものと考えられる（もちろん、結果としてのインフラのネットワークは、多角的なものとなっていよう）。このようなハブ・スポークス・システムは、中国の相手国に対する圧倒的な力を反映する取引を可能とするであろうし、中国の恣意的な行動を可能にするであろう。このようなことから、一帯一路は、ゆくゆくは、多角的な制度にみられる、恣意性をコントロールするルールの必要性を生じさせよう。たとえば、中国が供与する資金に関して、ODA であるのか、あるいは投資であれば、その利子などの条件、また債務返済の条件（特に、債務が払えなかった場合の条件）等、さらに、一帯一路で行われるプロジェクトへの中国以外の国々の企業の参入など、多くの問題があろう。ピレウス港、スリランカ、モルディブ等、債務が払えなくなった場合、海港の経営権・長期の借地権などの手段が講じられる。そうすると、中国の影響力が強まり、さらに海港が軍事的な機能を果たすようになれば、中国海軍の対外投射力の拡大に繋がるであろう。多分、このような事象は、AIIB のような多角的な国際制度では起きないであろう。従って、中国としては、AIIB よりも、一帯一路の方に重点を置き、AIIB を従として取り扱うようになるのではなかろうか。

ただし一帯一路は、事業採算性や債務返済能力を無視した中国の投融資活動のためにバックラッシュを招く可能性もある。すでに、タイ、マレーシア、スリランカ、インドネシア、パキスタン、ラオス、ミャンマーで事業見直しが始まり、世界開発センター（米国シンクタンク）によると、ジブチ、モルディブ、モンゴルほか8カ国が債務返済リスクを抱えている。中国の制度戦略は、このような困難を克服しつつ徐々にその姿を現すとみるべきものであろう。

4) 一帯一路／AIIB と自由主義的国際秩序

一帯一路（と AIIB）と自由主義的国際秩序との関係はどのように考えられるだろうか。それは、自由主義的国際秩序をどのようにみるかにかかっている。ただ、一帯一路も AIIB もあからさまに自由主義的国際秩序を否定しているものではなく、両者の関係は両義的であることに注目しておくべきであろう。この点を含めていくつかの問題点を考察しよう。

第一に、公共財の供給問題である。中国の経済力が巨大になるに従って、国際公共財の供給を増大させることになり（それは、中国の狭い国益に基づいたものであったとしても——単なる、中国の行動の外部経済性であったとしても）、国際社会としては、それを必要とするのであるが、公共財としての性格（開放性、公平性等）を保つような仕組みを作らなければならない。

それと関連して、第二には、やや繰り返しになるが、一帯一路は、ある種の国際制度と見るべきであるということである。それは、もちろん、通常の多角的な国際制度ではない（「開かれたルールに基づく自由主義的国際秩序」ではない）。しかし、中国をハブにし、二国間のスポークスから成り、それぞれのスポークスが、柔軟に形成され、階層的なネットワークとなっているものである。ただ、その「メンバーシップ」も一定の、システム全体としての明示的なルールは存在せず、具体的なプロジェクトへの参加、覚書の取り交わし、等で「メンバーシップ」が決まるようである。従って、メンバーシップは伸縮可能ということになる。また、二国間の「契約」の内容も、必ずしも明確なルールが存在するようにはみえない。一帯一路は、自由主義的なルールに基づく国際制度ではなく、それと並行する秩序、さらには、それと対抗する秩序と

なりえ、それとは異なるルールのあり方を提示しているものと考えられる。

第三に、一帯一路は、現在のところ経済次元を主とするものであり、個々の沿線の国々だけではなく、広く一般に、きわめて大きな吸引力を持っている。インフラ開発の必要性は高く、それは、各国の経済発展を促進するものである。一帯一路は、諸国を中国に引きつける大きな作用を果たすものである。さらに、一帯一路で展開されるプロジェクトには、ビジネスとして、多くの国の企業が参加することを求めるであろう。

一帯一路を考える時、①インフラ開発の必要性の高い開発途上国、②その必要性がそれほど高くない（一部）先進国、そして、③その中間（混交）、という異なるカテゴリーの国々を考える必要がある。①が最も一帯一路に引きつけられる国であろう。また、③についても一帯一路は強い吸引力を持つ。そして、世界の多くの部分は、①と③で占められており、一帯一路は東アジアだけではなく（AIIBは、少なくとも名称からいえばアジアに焦点を合わせている——ただ、AIIBの加盟国は、世界的なものであり、またAIIBの資金は、ブラジルにも提供されており、必ずしもアジアに限られるものではない）、グローバルな投射力を持つものである。中国を供給者とすれば、それに対する需要者はきわめて幅の広いものである。②に関していえば、具体的な国としては、AIIBの加盟国ではない米国、日本が典型的なものであろう。しかし、これら両国とも、企業の一帯一路のプロジェクトへの参入に関しては、高いインセンティブを持っていよう。従って、彼らは、一帯一路が開かれたものであることを望むのである。

この点、EUは、興味深い動きをしている。EUは全体としてインフラ投資の必要性を強く認識し、それを通しての経済発展を目指している（ユンケル・プラン）。従って、中国からの投資を基本的に歓迎してきた。しかし、EUは、中国からの投資が、EUの規則（たとえば、競争の公正性、透明性等）に反している、また、中国からの投資のEU諸国に経済発展への波及効果が小さい、一帯一路などの中国の投資プロジェクトへのEU企業の参加が少ない、との不満をかねて抱いていた。近年はそうした経済面での不満と同時に、民主的基盤の弱い東欧に浸透してEUの価値を毀損しているという政治面での不満を強めている。

そのことをよく示しているのが、2018年4月に、中国駐箚の27人のEUの大使が発表した一帯一路を批判する報告書である。その中では、基本的には、一帯一路は国際的な透明性の規範に反し、また国家の補助に裏打ちされる中国企業との競争は公平ではなく、中国企業の利益を一方的に図るものであり、それはEUを分裂させかねない、という懸念が示された¹⁸³。ただ、このようなEUの一帯一路批判は、EUおよびその企業に対してより公正な取扱いと、利益の均霑を求める「条件闘争」的な面も強く、一帯一路をとおしての中国からの投資を完全に否定するものではないようにみえる。また、このEU大使の報告書にEU28カ国の中で、唯一ハンガリーの大使は加わらなかった。ハンガリーは、世界に先駆けて中国と一帯一路の覚書を結んだ国であり、ハンガリーに対する中国の投資はハンガリーにとって、極めて重要なものとなっている。かくして、一帯一路は、EU亀裂の一要因ともなっている。

また、2017年6月、国連人権理事会において、ギリシャは、EUが提出しようとした中国の人権に関するステートメントを拒否した。周知のように、ギリシャには、中国の巨大な投資

183. Dana Heide, et al, "EU ambassadors band together against Silk Road," *Handelsblatt Global*, April 17, 2018, <https://global.handelsblatt.com/politics/eu-ambassadors-beijing-china-silk-road-912258>

が行われており、2016年には、ギリシャ最大の港の株式の51%を獲得していた。ハンガリーも中国の人権問題を批判するEUのステートメントを何回もブロックしている¹⁸⁴。

第四に、国際政治に関わる問題である。経済と政治を分けることは時に難しいものであるが、一帯一路は、すでに述べたように経済的な吸引力がきわめて強く、それに伴って、中国の政治的な影響力を強めるものとなっている。二国間での非対称的なディールに基づくことが多いため、中国の影響力はそれだけ強くなり、中国に対する依存は、政治的に中国からの自律的な政策をとることを時に困難としよう。さらには中国の意向を反映した政策をとることになるかもしれない。また、中国は、(少なくとも表面上)相手国の内政に干渉しないことを旨にしていることから、たとえば、中国からの投資や援助を得る場合、国内の人権状態や政治制度のあり方は問題とされない。このことは、非民主主義的な政体をとりがちな開発途上国をめぐる米国等との競争で、中国が優位に立てることを含意する¹⁸⁵。いわば、遠藤乾の言う、自由主義的国際秩序に対する切り下げ効果を発揮する一つのメカニズムとなる。

第五に、安全保障、地政学上の問題がある。一帯一路は、現在では、主として経済的なものであり、軍事的な要素は薄い。狭い意味での安全保障とは直接には関係ないともいえる。しかし、安全保障に関して無視できない含意がある。もちろん、すでに述べたように、中国にとっては、一帯一路は、通商路、エネルギーの補給路の確保という、(経済)安全保障上の要素を持ったものである。さらに、一帯一路は、中国が国益、権益を持つ戦略的な地域や拠点での存在感を確保する役割を果たす。海洋しかり、陸路しかりである。加えるに、海洋をみると、海港の建設、経営、さらには長期の租借がみられるが、この海港の支配とネットワークは、軍事的な役割、効用を持つものである。2004年、米国のシンクタンクが使った「真珠のネックレス」は、当時は、ミャンマー、バングラデシュ、スリランカ、パキスタンの海港を結ぶものと捉えられていたが、いまやアフリカ(典型的にはジブチ)、ギリシャに広く及んでいる。中国が建設し経営する海港は、いまは、海軍艦船の寄港拠点であり、軍港ではない。しかし、今でもすでに、海軍の活動のインフラとなっており、将来は、軍事基地に転化する可能性もある。マハンのように言えば、米国の軍事基地網は商業路に沿って作られてきた。中国もそれに倣うのであろうか。また、陸路も軍隊や軍事的物資を運ぶインフラでもある。たとえば中国は、インドと国境紛争を抱える地域で、インドが実効支配している領域の近くに道路を建設し、インドとの緊張を高めることになった。一帯一路は、中国が陸においてはユーラシアを制し、海洋においても、広くインド洋、太平洋に進出する推進力となっている。従って、米国の「コモンズの支配」に挑戦する力を培っているのである。

以上のように、一帯一路は、中国の国内で、また国際的に、また経済、政治、安全保障に大

184. Robin Emmott and Angeliki Koutantou, "Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.," Reuters, June 18, 2017.

185. すでに他所で触れたように、冷戦期の日本のアジア諸国に対する援助は、欧米と異なり価値観(民主主義等)を押し付けることに慎重であった。このことは、ときに米国との緊張関係を生み出した。しかし日本は、経済援助を受けた国が安定し、経済成長を遂げることが民主化をもたらすと考えており、米国をそのような観点から説得しようとした。また、日本の旧ODA大綱(1992年、2003年改定)、開発協力大綱(2015年)のいずれにおいても、実施の原則として、軍事的用途や国際紛争を助長するような援助は行わず、開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う、としている。日本の援助政策のこうした傾向は、現在の中国のやり方とは決定的に違うものといえる。

きなインプリケーションを有する。Y. ファンは、中国（そして世界）が抱えている4つの罠を指摘する¹⁸⁶。そのうちの2つは中国国内に関するものであり、他の2つは国際的なものである。まず、中国の国内的な罠を見ると、それらは、「中所得国の罠」と「タキトウスの罠」である。中所得国の罠は、開発途上国が発展し、中所得国に達したあと、そこで成長が止まってしまうという罠である。もしかしたら、中国はそのような罠に陥ってしまうかもしれず、それをいかに解決するかが問題となる。タキトウスの罠（これは、中国でよくいわれているものであるという）とは、為政者の被治者からの信頼に関するものであり、それを失うと政治統治が成り立たない、というものである。対外的、国際的な罠の一つは、「キンドルバーガーの罠」（これは、J. ナイのことばである¹⁸⁷）であり、それは、米国が退潮するに従って、国際公共財の供給が途絶え、国際経済や国際政治が不安定になる、というものである。今一つの国際的な罠は、言うまでもなく「ツキディデスの罠」であり、中国が米国と軍事的に衝突するという罠である。

中国は、このような罠に陥らないために様々な政策を展開しよう。ただ、このような視点から、一帯一路を見ると、それは、まず、経済的な活動空間を外に広げ、経済発展の可能性を高め「中所得の罠」を回避しようとする政策に資するものであり、また経済発展をなしとげ、政治的な求心力を高め、「タキトウスの罠」の回避にも対処できるものであるとも理解できる。また、国際的にも、自己の利益から発するものであるとしても、中国自身の国際公共財を供給する動きを示すものである。さらに、一帯一路は、自己の経済圏・政治圏を広げ、また陸、海にわたる安全保障にも資する通路網を整理し、米国との力関係を有利にするものであるが、しかしながら、主として経済に焦点を合わせたものであり、また進出の方向としては、西進であり、米国と軍事的、領域的な正面衝突すること（ツキディデスの罠）を避ける迂回戦略とみなしうる¹⁸⁸。

言うまでもなく一帯一路がここに述べたように順調に発展するかどうかはまだ分からない。中央アジアの途上国の経済状況を考えれば、インフラ投資が直ちに市場拡大をもたらすとは限らない。膨大な中国製品の流入が、サプライチェーンの形成につながるかも分からない。資金のみならず労働者も中国が供給する形で進むなら、現地の発展が進まないだけでなく政治的な反感を買う恐れもある。投資計画は、中国の決定に依存するから不安定でもあろう。インドネシアの高速鉄道計画は、合意後事業着工の遅れが目立っているし、当初喧伝された投資計画は、徐々に停滞が伝えられるようになっていく。

何れにせよ、一帯一路は、多様な機能を持っており（中国から見れば、一石四鳥？:1つの石で、4つの罠すべてを打つ）、どのような展開を見せるか、自由主義的国際秩序への含意はどのよ

186. Yanzhong Huang, "The Four Traps China May Fall Into," Council on Foreign Relations (from *Asia Unbound Blog*), October 30, 2017.

187. Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap," *Project Syndicate*, Jan 9, 2017. ナイは、トランプ政権の登場によって、ツキディデスの罠だけではなく、国際公共財供給の（縮小）問題が出てきているとし、それをキンドルバーガーの罠と呼んだ。C. キンドルバーガーは、1929年からの世界大恐慌の原因を、世界の資金供給不足に求め、さらにその理由を旧来の覇権国イギリスにはその意志はあったが力が伴わず、台頭する米国には力はあったが意志がなかった、ということに求めた。

188. 「西進」論を唱えた中国の代表的な識者として、北京大学国際関係学院の王緝思が挙げられる（王緝思「“西進”，中国地縁戦略的再平衡」『環球時報』2012年10月17日）。ただし「西進」論に対しては中国国内で批判が起こり（たとえば、楊毅「周辺安全需要全方位戦略」『環球時報』2012年10月26日 opinion.huanqiu.com/opinion_world/2012-10/3216696.html）、実際の政策では「全方位」論が優勢になっている。

うなものか、注意深い観察と対処が必要である。

5) 一帯一路とインド太平洋：競争と協調の可能性と日本の「インターフェース戦略」¹⁸⁹

一帯一路は、それがどのくらい開かれたものになるかは別にして、中国を中心とした経済圏の形成に繋がり、それに基づいた「政治圏」ともいえるものが形成されるかもしれない。もしそうならば、一帯一路は、米国との競争の一つの次元となるであろう。

一帯一路は、米中の競争の中ででてきた面も大きく、それは、少なくとも、2000年代前半にまで遡ることができよう。中国は、米国において、中国の台頭と海洋進出等への懸念が深まってきた2000年代、鄭和の遠征などを例に出して、平和的な台頭を強調した。米国では、2004年、国防省へのシンクタンクの報告書の中で、「真珠の首飾り」という今では有名なフレーズが提示され、対中警戒感が強まる。2004年12月、インドネシア、インド海域で津波が発生する。そのとき、それに対処するために、諸国の海軍が協力することになる。その時中心となったのは、米国、オーストラリア、インドの海軍、そして日本の海上自衛隊であった（中国は参加していない）。これが、後のQUAD（米豪印日）といわれるものの起源であったと考えられる。2006年、2007年、米、豪、印は、二国間で、また4カ国間で、協力の可能性を探り、2007年海軍の共同訓練も行う。これは、日本の安倍首相、米国のD. チェイニー副大統領、オーストラリアのJ. ハワード首相がリードした。

このQUADは、当該4国間の調整とともに、中国からの反発に対処しなければならないものであった。2000年代半ばのオーストラリアでハワードからラッドに首相が交代するなどの状況変化により、このQUAD1.0は、恒常的なものとはならなかった。しかし、2000年代も末になると、中国の海洋進出はさらに顕著になり、米国のシンクタンクの中で、米豪印日の民主主義国を糾合し、インド太平洋の安定を図るべきであるとの議論が提出されてくる。そして、米国政府（オバマ政権）は、中国に対抗するためもあり、アジアへのピボット（政策の軸足移行）を展開し、その中でインド太平洋という概念を使うようになる（2010年、クリントン国務長官演説）。米国政府は、必ずしもインド太平洋を体系的な戦略として採用することはなかったようであるが、オバマ政権は、経済面でTPPを進めようとした。このような動きに対して、中国は、強く反発し、「インド太平洋」はその反発の標的の一つであった。そして、その結果出てきたのが、一帯一路やAIIBであった（2013年）。この間、日本の安倍首相は、第2次政権につく直前、プロジェクト・シンジケート誌に、かねてからの持論を昇華した、米国（ハワイ）、日本、オーストラリア、インドを結ぶ「民主主義の安全保障ダイヤモンド」を発表する。まさに、インド太平洋である。さらに、オーストラリアにおいては、2013年自国の立ち位置をインド太平洋という用語を使い位置づける考え方が定着する。

中国が一帯一路/AIIBを打ち上げた2013年以来、一方の、TPPと米国のピボット、インド太平洋、他方の一帯一路/AIIBとの競争が顕著になる。オバマ政権は、TPPを推進しようとし、同盟国にAIIBに参加しないように圧力をかけた。TPPは、政権末期、妥協にこぎつけるが、AIIBへ参加しないようにとの呼びかけは大方無視される。中国は、2015年AIIBを正

189. 以下、山本吉宣「インド太平洋と海のシルクロード」（PHP特別レポート、2016年）参照。

式に発足させ、一帯一路を着々と進める。

トランプ政権が、オバマ政権のアジア太平洋政策をどのように継承するのか（しないのか）未だ不透明なところが大きい。一方で、トランプ政権は、就任早々 TPP から撤退し、中国を含めて広く他の国に対して、二国間主義の一方的相互主義を展開する。このようなトランプの政策に関して、他の国々は、経済分野で、ときに相互に協力して、米国に対抗しようとしているし、新しい市場の開拓を考えるヘッジング政策をとろうとしている。中国は中国で、他の国々と接近し、協力の輪を広げ、米国に対抗しようとする。他の国々にとって、中国市場の（米国の圧力の下では）魅力がさらに増し、一帯一路は、このような文脈の中で、中国および他の国を結びつける格好の道具となろう。たとえば、2018年シンガポールは、中国と一帯一路の覚書を結んだ。ただし、5月に就任したマレーシアのマハティール首相は、一方で中国へのインフラ開発等での依存を避けようとし、他方では TPP への参加を再検討する姿勢を示すのである。

他方、トランプ政権は、2017年、「自由で開かれたインド太平洋」を掲げるようになり、それは、同年末の「国家安全保障政策（NSS）」の重要事項の一つとして掲げられる。そして、翌18年には、米国防省は、太平洋軍（Pacific Command）をインド太平洋軍（Indo-Pacific Command）に変更する。インド太平洋（あるいは、インド・アジア・太平洋）は米海軍の用語としてはつとに使われていたが、それが国防省（あるいは米政権）の地域統合軍の名称として使われることは一つの画期であった。さらに、6月初旬のシャングリラ会議における演説で、J. マティス国防長官は、インド太平洋という言葉で10回に及んで使用し、米国はインド太平洋に留まり、インド太平洋の自由と安定に貢献すると述べる（トランプ政権の whole-of-government Indo-Pacific strategy とも述べる）¹⁹⁰。そして、中国の南シナ海における行動を口を極めて非難し、2018年のRIMPACへの中国招待を取り消すことに言及する。また、QUADという言葉は使わなかったものの、インド、オーストラリアなどとの協力を強調している。

とはいえ、事態は一直線に進展はしない。同年4月、インドのモディ首相は中国の習近平主席と会談し、それまで、警戒的であった一帯一路に大きな関心を示すようになる。そして、中国に配慮してか、インドは、インド太平洋戦略の核心の一つである米豪印日の共同の海軍演習であるマラバルに2018年はオーストラリアを招致しないことにしたのである。また、インドは、パキスタンと共に、上海協力機構に正式メンバーとして加盟し、2018年6月、青島における首脳会議に参加する。また、オーストラリアとインドは、AIIBのメンバーであるが、日米は、そうではない。

日本は、もともとはAIIBにも一帯一路にも懐疑的であった。G7諸国の中でAIIBに参加していないのは日本と米国のみである。しかしながら、日本人が総裁を務めるADB（アジア開発銀行）は、AIIBと協力して、いくつかの協調融資を行っている。また一帯一路に関しても、安倍政権は、2017年になってようやく、5月に開催された北京での一帯一路サミットに二階幹事長らを派遣し、6月、日本の企業がプロジェクトベースで、一帯一路に関与する方針を示

190. News Transcript, Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue, Department of Defense, June 2, 2018.

した。2018年4月、日中外相会談、また経済対話において、日本の唱える「インド太平洋戦略」と中国の一带一路の間の協調関係（インフラ投資など）の可能性が検討されたという。5月、安倍首相と李克強首相との会談で、「日中民間ビジネスの第三国展開推進に関する委員会」の設置が決められたという。

日本の「インド太平洋戦略」についていえば、すでに触れたように、安倍首相の「民主主義の安全保障ダイヤモンド」にみられるように、もともとは、米国、日本、オーストラリア、インドという民主主義国を軸にして、インド太平洋（太平洋+インド洋）の安定を図ることを企図しており、中国の当該地域進出への対処を含むものであった。しかし、2016年のケニアで行われた第6回 TICAD における基調演説で、安倍首相は、『世界に安定、繁栄を与えるのは、自由で開かれた2つの大洋、2つの大陸の結合が生む、偉大な躍動にほかなりません。日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任を担います。』と述べ、2つの大洋に、2つの大陸（アジア+アフリカ）を加える。また、開発援助が大きな要素となり、JICA が大きな役割を果たすようになる。以後、日本の外務省は、「インド太平洋戦略」という用語を積極的に使うようになり、ここに、日本の「インド太平洋戦略」は、安全保障と同時に開発援助、インフラ投資の要素を明確に含むものとなった（安倍首相は、2018年6月、インド太平洋地域のインフラ整備に3年で5.4兆円の投融資する枠組みを作ることを表明した。インド太平洋戦略の肉付けである）。「自由で開かれたインド太平洋戦略」は、すでに触れたように、2017年のアメリカのNSSにも用いられ、日米共通の戦略用語にもなる。

留意すべきは、日本のインド太平洋戦略が、開発援助、インフラ投資の要素を入れることによって、中国の一带一路との結節点を持つことになった点である。それは、日中に競争と共に、協力の契機を生むことになったのである。こうして見ると、日本の政策は、AIIBについても一带一路についても、（対抗/無視でもなく、またそれに飲み込まれるのでもない）「インターフェイス戦略」とでもいってよいものであり、競争と協調の両面を持ちながら、日本とそれらの制度の異なる点を調整しつつ、その中で具体的な結節点をみつけ、協調を図っていく、というものであると考えられる。

(4) 米国による階層秩序と中国による階層秩序

米中間の国際秩序形成競争は、両国が主導する秩序のあり方によって左右されようし、逆に米中間の競争のあり方が、それぞれの形成する秩序の性格に影響を及ぼすことも考えられる。米中とその他の国々のパワーの格差を考えると、両国がそれぞれ形成する秩序は階層的なものになる可能性が高い。米国による階層秩序は、軌道修正はあるにしても、冷戦期、あるいは冷戦後の延長で考えることが可能であるが、中国による安定した階層秩序を想像することはより難しい。以下ではまず一連の研究から中国による階層秩序形成の困難性を指摘するレイクの議論を取り上げる。次いで、異なる秩序観や文明に立脚する米中が異なる種類の階層秩序（覇権的秩序と帝國的秩序）を志向する可能性に論及する。

1) 中国による階層秩序形成の困難さ

米中が主導する階層秩序のあり方（特に中国のつくる階層秩序）を検討する際に参考になるのは、ヒエラルキーに関するレイクの一連の研究である¹⁹¹。

まず、レイクは国家間の関係をアナキーとヒエラルキーに大別する。レイクによれば、ネオリアリズムやリベラル制度論は、国際社会を基本的にアナキー（無政府、世界政府がない状態）とみなしているが、実際には国家間関係は非対称的であり、多くの場合ヒエラルキーとして認識することが適当である。レイクによれば、アナキーにおいては、当事者は最終的な自己決定権を持つ。対してヒエラルキーにおいては支配的なメンバーが決定権を持ち、従属的なメンバーは決定権を持たない¹⁹²。レイクは、今日の米国は、中国やロシア、南アジア諸国やアフリカ諸国の大部分との関係はアナキーだが、欧州や北東アジア、ラテンアメリカの国々との関係はヒエラルキーであるとする（中東、特に湾岸諸国との関係も安全保障についてはヒエラルキー）¹⁹³。

レイクによれば、アナキーにおけるパワーの行使の形式は「支配（domination）」であり、ヒエラルキーにおいては「権威（authority）」である¹⁹⁴。アナキーでは、支配は主として物質的能力とインセンティブにより、下位国は脅しが維持されている限りにおいて、支配国に従う。支配国が強制を用いる度合いが大きければ、下位国は抵抗し、自らの能力を高めたり、同盟を求めたりする。ヒエラルキーは、上位国が下位国に対して権威を行使している場合に存在する。権威は社会的に構成されたものであり、正当なパワーについての上位国と下位国の自己理解によって創造され、維持される。ただし、レイクによれば、今日の国際政治においては、主権原理のため、ヒエラルキーに制限が加えられ、永続的で無条件な帝国は排除される¹⁹⁵。

レイクは、もし中国が、次のような戦略、すなわち、

- ① 支配や強制によるよりも、正当な権威に基づくヒエラルキーを構築する戦略をとる
- ② (a) 協力の利得が大きく、また中国側の十分な権威を支持するものであり、
(b) 中国と潜在的な下位国の政策選好が似ている場所 – 中国周辺の相対的に不安定な地域の可能性が高い——からそうしたヒエラルキーを開始し、
- ③米国の勢力圏にない潜在的下位国に注力し、下位国が認める限定的な権威の限度を超えないと信頼されるまでは拡大しない、

という戦略をとるとすれば、容易にかつ平和的に台頭できるとし、アフリカや中央アジアでその可能性がある」と指摘する¹⁹⁶。

これに対して東南アジアでは、中国が提供できるものはあまりなく、東南アジア諸国は米中

191. David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy and the Variety of International Relations," *International Organization*, Vol. 50, No.1. (Winter, 1996), pp. 1–33; David A. Lake, *Entangling Relations: American Foreign Policy in its Century* (Princeton: Princeton University Press, 1999); David A. Lake, "Beyond Anarchy," *International Security*, Vol. 26, No. 1 (Summer 2001), pp. 129–160.

192. Lake, "Beyond...", p.130.

193. David A Lake, "Domination, Authority, and the Forms of Chinese Power," *The Chinese Journal of International Politics*, 10:4, December 2017, pp. 357–382.

194. *Ibid.* 以下の議論については、本報告書、第3章(3)–3「階層化」シナリオを参照。

195. *Ibid.*, p.364.

196. *Ibid.*, p.373.

を競わせて主権への制約を少なくしようとするため、中国が権威に基づくヒエラルキーを構築することは難しく、同地域での中国の影響は強制の形式をとるだろうとレイクは予測する¹⁹⁷。

国内政治体制の在り方がヒエラルキー形成の選択肢を左右するというレイクの指摘も、今後の米中の秩序形成を見通すうえで示唆に富む。レイクによれば、中国の政治体制は2つの点でそのヒエラルキー形成を妨げる。一つは、権威にとって不可欠な正統化の原則の側面である。米国によるヒエラルキーは、主権と自由主義的な統治哲学という基礎の上に成り立っており、それは一般に下位国に対する権威を制約するものである。他方で、中国もヒエラルキーを正統化するイデオロギーが必要であるが、伝統に訴える文明論的イデオロギーや中国共産党を前衛党と位置付けるイデオロギーはうまくいくとは思えない。また、中国が他国をヒエラルキーに組み入れるためには、自らの国際的権威が限定されたものである（抑制する）ことについて信憑性のあるコミットメントを行う必要がある。しかし、国内でチェック・アンド・バランスが働かない中国の権威主義的、中央集権的政治体制によるコミットメントに信憑性を持たせるのは容易ではない。

米中が形成するヒエラルキーの安定性は、両国がどの程度公共財を提供しうるか、下位国の意思決定の自由度とそれを一部放棄した際の利益がどの程度保証されるのか、両国のパワーの行使がどのようなものか（支配／強制か権威か）によって左右されるのであり、それは両国の国内政治体制によって大きく規定されることになるだろう。

上位国のみならず下位国の国内政治体制の影響も無視できない。レイクによれば、上位国と下位国の選好の異同も、ヒエラルキーの安定性に影響する¹⁹⁸。たとえば米国と欧州では、安定した民主国家であるため政府と国民の間の乖離が少なく、また互いの選好も一致して、覇権から得られる利益も大きいいため、関係は安定している。米国の覇権の下で民主化した国々も、政府と国民の間にそれほど政策の乖離が少ないため、米国の覇権を安定的に支える可能性が高い。これに対して、権威主義国家の場合は、さしあたり米国の覇権の下で自分の立場を維持する便宜連携であり、政府と国民の利害が一致しておらず、反政府運動が反米、反覇権に転じやすい。そうすると、米国の覇権の及ぶ範囲はかえって縮小することになる。

以上のレイクの議論は、主として中国に着目し、中国が階層的な秩序を作ろうとする時の様々な問題（困難さ）を指摘する。

2) 覇権型秩序と帝国型秩序

前項で見たレイクの議論は、中国によるヒエラルキー形成の可能性を米国との比較を一つの要素として展開されていた。ここで、それを一歩進めて、米中の階層的な国際秩序形成競争は、両者の力関係、戦略や国内政治の相互作用に加えて、米中がよって立つ文明や国際秩序に対する考え方によっても規定される可能性があることを明示的に示したモデルを検討しよう。異なる文明・秩序原理の併存と競合の可能性である。それは、米中相互の関係を左右するのみならず、米中が第三国とともにどのような秩序を形成するかに影響を及ぼすものと考えられる。

197. *Ibid.* pp.376-377.

198. *Ibid.* また、この論文は、理論的には、次の論文の中国への応用である。David A. Lake, "Legitimizing Power: The Domestic Politics of U.S. International Hierarchy," *International Security*, 38:2, Fall 2013, pp. 74-111, particularly pp. 90-91.

図 4—6 米国と中国における“文明の衝突”

	米国	中国
自己認識	「ナンバーワン」	「宇宙の心」
核となる価値観	自由	秩序
政府への見方	必要悪	必要かつ善良なもの
政府の形態	民主共和政	応答的権威主義
外国に対する自国の役割	伝道者（または宣教師）	独特・模倣不可能
外国（人）への態度	開放的	排他的
時間感覚	現在・今を重視	長期的・永遠を俯瞰
変革の方法	発明	復興と深化
外交姿勢	法による国際秩序	序列による調和

出所：グレアム・アリソン『米中戦争前夜』（ダイヤモンド社、2017年）192頁より。

アリソンは、米中の文明的な特徴を上図のように整理し、両国の文明的な違いにより、「誤解は容易に生まれるが、共感とコンセンサスを生み出すのは難しい」と指摘する¹⁹⁹。極端な自己優越感情だけは類似しているが、それも両国の共存を一層難しくする方向に働く。

中でも重要なのは国際秩序に関する両国の原理や見方である（もちろん、諸原理間に矛盾もありそうであるが、ここでは、それは問わない）。単純化すれば、米国は平等的世界観、民主主義、ルールに基づく秩序、法の支配、普遍的秩序観、多国間主義を愛好し（トランプ政権は自国第一主義によりその一部を修正しようとしているが）、対して中国は序列的世界観、国家主権、パワーに基づく秩序、人治、精神的・文明論的秩序²⁰⁰、二国間主義を愛好している。

米国の秩序選好は、覇権型秩序、中でもルールや合意を重視する自由主義的立憲型秩序を生み出してきた。覇権型秩序において非覇権国は覇権国に對外行動を制約されるものの、主権国家としての地位や国内政策における自律性を基本的に維持する。こうした覇権というリーダーシップの形式は、主権の平等や内政不干渉を原則とする主権国家体制に適合的なものといえる。これに対し、帝国型秩序においては、従属国の意思決定は独立した主権国家といえないほど支配国に左右されるため、帝國的なリーダーシップを発揮しようとする主権国家体制と齟齬をきたしやすい(帝國的な国際秩序は、国内の支配まで及ぶものとされることはすでに指摘した)。

1—(2)—2)で見たように、英国は、植民地帝国でありつつ、自ら国民国家としての性格を強め、自治領(dominions)においても似たような政治体制を移植していく「国民国家を作る帝国」となり、主権国家体制に適合的な覇権としての性格を有していた。そして、英国から覇権を引き継いだ米国は、フィリピン以外には植民地を持たず(フィリピンを領有するときも、米国内では大きな反対論があった)、民主的な国民国家として、制度構築により公共財を提供する覇権として覇権型秩序、それも立憲的で自由主義的価値に立脚する覇権型秩序を形成してきた(民主主義の覇権国)。こうした米国のリーダーシップによって形成された戦後の自由主義的国際秩序は、主権国家体制にきわめて適合的なものだったといえるだろう。ところが、冷

199. アリソン、前掲書、201頁。

200. キッシンジャー、前掲書。

戦後、米国のリーダーシップは民主化や人道的介入といった内政干渉的な性格を強めていき、その点では主権国家体制との不適合が生じるようになった。

問題は先にみたような秩序選好を持つ中国が今後どのようなリーダーシップを発揮しようとするか、である。中国の秩序原理は米国のそれとは相当異質であり、中国が形づくる国際秩序が米国によるものと様相を異にすることは確実だろう。中国が国益に基づく力関係の調整という主権国家体制の原理で動くのかどうか不明である。中国主導の覇権型秩序が形成されるかどうかは、中国のパワーの増大のみならず、中国が主権国家体制と適合的な行動様式をとるのかどうか左右されよう（たとえば、2010年7月、ASEAN地域フォーラムにおいて、南シナ海問題でASEANと対立した時、楊潔篪が「中国は大国、あなた方は小国」と言ったことはあまりに有名である）。加えて、民主主義になかなか移行できず、異民族を国内に抱える中国が、国民アイデンティティを形成しようとする、権威主義やナショナリズムに頼らざるを得ない。そうすると対外行動は強硬になり、周辺国や域外大国との関係を緊張させることになるだろう。また、既存国際秩序の中核を占める米欧日は、国内体制に基づく排除の論理を有しており、その点でも、民主主義や人権を重視しない中国との対立の契機が潜在している²⁰¹。また、中国の側でも、一方でいまのところ他国の政治体制には干渉しないことを旨としているが、中国の意に沿わない（屈服しない）国々を様々な方法で排除する論理を持っているようである。

中国に限らず、インド、ロシア、イランなどの再興は、産業革命以降周辺に追いやられていたかつて帝国を持っていた国が、その旧帝国を復活させようとする面もある（あるいは、伝統的な勢力圏の再興）。こうした旧帝国も主権国家体制下における標準的な行動規則に従うものと暗黙理に前提されがちである。だが、そうした前提は根本から間違っているかもしれない。そうすると、主権国家体制は異なる行動規則を有する巨大な旧帝国を内側に抱えた秩序を作り出しうるか、という新たな問題に直面することになる。

この項で述べたことは、米国や中国という大国間での秩序形成を考える時、それぞれの持つ国際秩序観の違いによって、様々な展開が可能であることを示している。もし、各大国が、それぞれの国際秩序観によって、秩序を形づくっていかうとすると、そこでは、一つには、国際秩序観の衝突による不安定で対立的な国際システムが出現するかもしれないが²⁰²、他方では、その結果、異なる国際秩序観に基づく異なる秩序が並列し、多様性を持つ全体的な国際秩序が形成されるかもしれない。いわゆる多文化的な国際秩序(multi-cultural order)である。これは、たとえば、キッシンジャーの国際秩序観であり²⁰³、またT.フロックハートによって提示された、いくつかの国際秩序の一つである²⁰⁴。このような観点からすれば、「開かれたルールに基づく自由主義的国際秩序」は、他の異なる原理に基づいた秩序と並行して存在しうるもので

201. 納家政嗣・永野隆行（編）『国際秩序と帝国の遺産』（勁草書房、2017年）、20頁。

202. 大国間の（対立）関係は、イデオロギーの違いに由来するものであると論ぜられることがある。Mark Haas, *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789–1989*, Cornell University Press, 2007.

203. Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Penguin, 2015。（ヘンリー・キッシンジャー『国際秩序』[日本経済新聞出版社、2016年]）。

204. 文化秩序(Multi-cultural order)に関しては、Trine Flockhart, “The Coming Multi-order World,” *Contemporary Security Policy*, 37:1, 2016, pp. 3–30. また、Amitav Acharya, “After Liberal Hegemony,” *Ethics & International Affairs*, 31:3, Fall 2017, pp. 271–285.

あり、それは、他の秩序と衝突することもあり、しかし共存することも不可能ではないということである（ただ、後者においては、自由主義的な国際秩序の普遍性は限定されたものになる）。

(5) 当面の見通し

本節では、ここまでの考察をふまえて、米中間の国際秩序形成競争がどのような形をとり、それが主権国家体制－米国覇権－自由主義的国際秩序という現状秩序にどのような影響を及ぼすかについて検討し、当面の見通しを述べておこう。

1) 主権国家体制、米国覇権、自由主義的国際秩序の行方

先に述べたように現代の国際秩序は、主権国家体制、米国覇権、自由主義的国際秩序という三層構造から成っている。このうち、基層としての主権国家体制については、そのどこに力点が置かれるかについて多少の差異はあるにしても、米中の秩序形成競争によって根本から修正されることはないだろう。他方で、米国主導の覇権型秩序や自由主義的国際秩序については、ここまでにみた要因により米中の国際秩序競争がどのようなものになるかによって大きく影響を受けるものと考えられる。

米国覇権と自由主義的国際秩序を展望するには、力関係と価値体系それぞれの変化を組み合わせると分かりやすいだろう（図4-7）。まず、力関係に関しては、米国（とその同盟国）が優位、米国と中国の拮抗、中国優位の3通りを考える。そして、価値体系については、中国の価値体系が自由主義的な方向に変化する場合、米中の価値体系がともに変化せず、並立している場合、米国や先進国の価値体系が主権、国家、軍事力の役割を重視し、開放的な経済や人権、民主的規範を軽視する非自由主義的なものになる、という3通りを考える。無論、

図4-7 米中関係のシナリオ——力関係と価値体系の変化

		力関係の変化			秩序の特徴
		米国（+同盟国）優位	米中拮抗	中国優位	
2つの価値体系	中国の価値体系の自由主義化	米国覇権下の自由主義的国際秩序への中国の統合	中国を含む自由主義的国際秩序	非西側的な自由主義的国際秩序	自由主義的秩序、役割と影響力の調整
	変化なし（2つの価値体系の並立）	自由主義的国際秩序（+限定的な中国主導秩序）	2つの秩序の並立、二極化（対抗と均衡）	中国主導秩序（+限定的な自由主義的国際秩序）	2つの秩序の並立、棲み分け、対抗、調整
	米国／先進国の価値体系の非自由主義化（排除の論理の縮小）	非自由主義的な米国覇権（ポーゼン）	重商主義的世界・多極的均衡	中国優位の重商主義的世界、中国に対する均衡	重商主義的、勢力均衡型秩序、伝統的国際政治、秩序なし？

出所：山本吉宣「アジア太平洋の安全保障アーキテクチャー：2030年へのシナリオ」山影進編『アジア太平洋地域における各種統合の長期的な展望と日本の外交』（平成22年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書、日本国際問題研究所、2011年）、130頁の図をもとに大幅に修正。

現実における生起可能性が高いものからほとんどないものまで様々であるが、米中間の力関係の変化、米国における価値体系の変化に関する振れ幅が大きい現状では、これまでであればありえなかったような組合せを考える必要がある。

冷戦後の先進国における国際秩序像は、力関係では米国（と同盟国）の優位が続き、中国が次第に自由主義に近づいていくことを暗黙の前提としていた。米国覇権下で自由主義的国際秩序に中国が統合される、というシナリオである。しかし、台頭する中国が対外的により高圧的になり、また国内的にも習近平体制で権威主義化が進むという傾向は当面続く可能性が高く、中国の自由主義化という方向性は考えにくい²⁰⁵。むしろ近年は、トランプ政権下の米国や先進国の一部で脱自由主義的な動きが顕在化している。といっても、米国その他の先進国が中国のような権威主義や国家資本主義に向かうというわけではないが、アイケンベリーらによる自由主義的国際秩序像を基準に考えれば、「非自由主義的な米国覇権（ポーゼン）」に進むシナリオも荒唐無稽とはいえない²⁰⁶。

力関係の変化についても、そのインパクトをどの程度のものとするかは判断が分かれるものの、冷戦後の米国単極状況と比較すると米中拮抗のベクトルに動いて来ていることは間違いないだろう。覇権は必ずしも単極を前提とするものではなく、3—(2)—1) で見たように、米国は様々な領域で今なお中国に対して優位に立っているものの、中国も機能や地域によっては限定的な国際秩序を形成しうるだろうし、徐々にその範囲を拡大していく可能性はある。

大まかに言って現在のベクトルは、図4—7中の矢印の方向に向かっているとみることができよう。ただし、このベクトルに進んでいくことは所与ではなく、今後の日本を含む各国の出方によってベクトルは変化しうる。また、図4—7で示されるような大枠の構造だけでなく、米中関係や階層秩序などの具体的なあり方によって、最終的な秩序の姿は決まってくる。自由主義的国際秩序のどの側面がどのように変化するのも重要であり、たとえば、自由主義的国際政治秩序は衰退しても、自由主義的国際経済秩序は存続する、とする議論もある²⁰⁷。

2) 「不愉快な共存」

様々な展開がありうる中で、米中の国際秩序形成競争の当面の見通し、ベースライン・シナリオはどのようなものであろうか。まず、パワーの観点では、米国のパワーは相対的に縮小するものの、米国の構造的なパワーは依然として底力を維持しており、少なくともグローバルなレベルでは、単極構造下での米国覇権から、多極（あるいは二極）構造下での米国覇権へと国際秩序が変化していくものと思われる（かつての蘭、英帝国システムに類似？あるいは、多極の中の *primus inter pares*（同等者の中の第一人者）?）。しかし、リージョナルなレベルで見ると、地域によっては米中がそれぞれ主導する覇権型秩序が併存し、その秩序間で勢力均衡がはかれる状況が生起するだろう。特に東アジアにおいては、そうしたシナリオが現実化す

205. トランプ政権が公表した国家安全保障戦略は、米国の政策は「中国の台頭や戦後国際秩序への中国の統合を支持すれば、中国は自由化すると信念に根差してきたが、我々の希望に反して、中国は他国の主権の犠牲の下にパワーを拡大している」と述べている。Whitehouse, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, p. 25.

206. Barry R. Posen, "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy," *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp. 20–27.

207. Robin Niblett, "Liberalism in Retreat—The Demise of a Dream," *Foreign Affairs*, January/February 2017, pp. 17–24.

る可能性が高そうである。

米国と中国の国際秩序形成競争は、米中関係のモードがどのようなものになるのか、米中それぞれがどのような秩序を形成しようとするのか、第三国がそれに対してどのように反応するのか、特に中国が既存の秩序（主権国家体制、米国の覇権、自由主義的国際秩序）に対してどのような態度と戦略で臨むかによって具体的な形をとることになる。

「3—(3) 米中による国際秩序形成のシナリオ」でみたように生起可能性のあるシナリオは様々でありうるが、確実に言えることは、米中の国際秩序形成競争は、協力のベクトルと競争のベクトルが並行して存在する「協争的 (coopetitive=cooperative + competitive)」な米中関係の延長線上に展開されるということである²⁰⁸。今日の米中関係は、冷戦期の米ソ関係と異なり、対立のみの関係ではない。政治面や安全保障面では対立することが多いが、北朝鮮問題などでは協力する面も存在する。経済面では密接に相互依存しているものの、それは貿易や為替をめぐって鋭い経済対立を生み出すことにもなっている。冷戦期の米ソ関係とは比較にならない規模と厚みで人的な交流も行われているが、それは相手に浸透される懸念を相互に生み出している。

ここまでの分析を勘案すると、米中間では、競争と協調が一層複雑に交差しながら、競争のベクトルが顕著になっていく可能性が高い。とりわけアジア太平洋の地域安全保障については、中国が増大した経済力を背景に米国の軍事的卓越を脅かす A2AD 能力の獲得を進め、海洋問題などをめぐって周辺地域で拡張的、高圧的な行動をとるようになってきていることが、対立の様相を濃いものにしていく。他方で、核兵器をはじめとする兵器の破壊力の極限化と相互依存の増大は、覇権国と挑戦国の対立が覇権戦争にいたることを抑制するだろう。

こうした、敵味方がはっきりしない状況下では、武力行使に至る手前での力比べや様々な次元での駆け引きが展開され、そこでの優劣が国際秩序の形を変えていくものと考えられる。先述した中国による「サラミ・スライス戦略 (salami slice strategy, salami slicing strategy)」はその典型例である。結果として、「力による現状変更の否定」「法の支配」「ルール重視」といった自由主義的国際秩序の重要な柱が思った以上に形骸化する事態にもなりかねない。サイバー攻撃やサイバー・エスピオナージも活発化している。平時とも有事ともつかないグレーゾーンの比重が高まっているのは、協争的状況の反映といえる。

すでに述べたシャープ・パワーと称される動きも、ロシアのように選挙でのハッキングや偽情報流布まで行うようなら自由主義的国際秩序を先進国内部から弱体化させようとする試みであるし、中国が展開するメディアや研究機関等への資金提供、友好的な政党・政治家への働きかけ・支援は、敵味方がはっきりしない中で自らに有利な環境をつくり出そうとする試みといえる。領土や歴史をめぐる宣伝戦の高まりも、同様の文脈で理解されよう²⁰⁹。

米中の協争的関係が競争のベクトルを強める中では、経済領域の政治化が顕著になるだろう。トランプ政権のディール志向という短期的要因にとどまらず、協力と競争が併存する米中の両義的關係は、経済面ではパートナーだが、政治面、安全保障面では脅威になりうるという両国

208. 山本吉宣・納家政嗣・井上寿一・神谷万丈・金子将史『日本の大戦略—歴史的パワー・シフトをどう乗り切るか』(PHP 研究所、2012 年)。

209. 金子将史・北野充編『パブリック・ディプロマシー戦略・イメージを競う国家間ゲームにいかにか勝利するか』(PHP 研究所、2014 年)；金子将史「転換期を迎える日本のパブリック・ディプロマシー」『国際問題』(2014 年 10 月)、38-48 頁。

の基本的関係の二重性に起因しており、従来その矛盾は、政治面で多少緊張があっても、経済関係はしっかり維持するという「政経分離」方式によって管理されていた。だが、中国の国力が米国はもちろん日本と比べても相対的に小さい時点では機能したこの方式は、中国の経済力や軍事力が米国を急激に追い上げ、また、多くのアフリカ、中央アジアの途上国、東欧諸国が中国への経済依存を強めて、中国中心の国際経済秩序形成の可能性が現実化し、かつ中国が自国の経済的影響力を恣意的に利用しようとする中では維持しがたい。中国の経済力の増大が政治的含意をはらむことは避けられず、経済は経済、政治は政治という仕切りは成り立ちにくい。加えて、先進国におけるポピュリズムの多くが自由貿易批判を唱えており、米中貿易のインバランスは恰好の批判対象となりやすい。

こうした状況下では、「地経学 (geoeconomics)」化も進行していくと考えられる²¹⁰。地経学という概念は冷戦終結後にも注目を集めたことがあり、当時ルトワックは、日本などを念頭に、冷戦の衰退により、世界政治における軍事力の重要性は低下するが、紛争の論理（敵対的で、ゼロサムで、パラドキシカル）は経済の分野で作動することになると主張していた²¹¹。米中間の協争的關係が競争のベクトルを強めていく状況は、まさに地経学が展開されやすい環境であり、近年はルトワックも中国の台頭をめぐる対立は主として経済において展開されると論じるようになっている²¹²。

特に、近年中国が領土紛争などの政治問題に関して、軍事面、法執行面での手段に加えて、経済的な手段を用いて圧力をかけるようになってきたことが、状況の変化を生み出している。2010年の尖閣沖漁船衝突事件で、中国が日本に対して事実上のレアアース禁輸を行ったことは振り返ってみればその先駆けだった。その後も、日本、フィリピン、ベトナムとの領土領海をめぐる紛議に際して、日系企業への暴力的なデモの放任や通関の厳格化、バナナなどフィリピンの農産物の検疫強化による輸入制限、ベトナムの水産物輸入一部禁止等、中国が経済的手段を用いて圧力を加える事例が続発した。これを受けて米国で中国企業が重要インフラに関わることを忌避する動きが出るなど、中国の自国における経済活動への警戒感がひろがり、経済問題が安全保障の論理で語られる場面が増えている（安全保障を理由に国内既得権維持をはかる場合もある）。

地経学的な動きは米国側にもある。とりわけここ数年目立つのは、米国が金融面での優位性を背景に、経済制裁を多用するようになってきていることである²¹³。北朝鮮とイランによる核開発、ロシアによるクリミア併合やウクライナの不安定化など、米国は主要な外交課題で経済制裁に依存するようになってきている。ただし、米国が経済制裁を行う場合は法律や条例で明文化するのに対し、中国が経済力を強制に使う場合の仕方は多様かつ非公式であり、対処も抗議も難しく（たとえばレアアース禁輸や手続きの遅延などを批判しても「そのような策は実施していない」

210. Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

211. Edward N. Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce," *The National Interest*, No. 20 (Summer 1990), pp. 17–23.

212. Edward N. Luttwak, *The Rise of China VS. The Logic of Strategy*, Belknap Press/Harvard University Press, 2012.

213. Edward Fishman, "Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare," *Foreign Affairs*, November/December 2017, pp.102–110.

と否定される)、米中の制裁のあり方には重要な違いがある²¹⁴。

米国の動きでより注意を要するのは、トランプ政権が、中国との貿易問題を安全保障問題として取り上げる姿勢をみせていることである。2018年2月、米国商務省は安全保障上の脅威になっているとして(1962年通商拡大法232条)、日本を含むすべての国を対象として鉄鋼に25%、アルミニウム10%の関税を課す方針を決定した。また1974年通商法301条(外国の対米不正貿易慣行に対する条項であり、制裁をふくむ)に基づいて中国の知財権侵害や技術移転強要に対抗して中国の1300品目に25%の関税を課す方針も発表した。いずれも2カ月ほどの猶予、交渉を経ても妥協策が見出されることはなく、実際に制裁関税が発動された²¹⁵。さらに米国は中国に対し、8月に160億ドル相当の製品に25%の制裁関税を課したほか、9月に第3弾目として2000億ドル相当の追加関税を発動した。中国もその度、米国製品に対する報復関税を発表・導入しており、米中貿易摩擦は長期化の様相を呈している。

格差拡大や雇用不安などグローバル化の負の影響が強く認識されるようになると、国内政治的にも、各国政府は市場とは異なる権力政治の論理で経済を方向づける傾向を強めざるを得ない。こうして米中をはじめとする大国が経済力を政治的手段として用いるようになると、他国の政府や企業は、特定国への経済依存のリスクを高めに見積もり、経済の政治化の可能性を前提にして、依存を分散、回避する方向に動かざるをえなくなる。相互依存論にいう「脆弱性相互依存」を低下させる動きであり、これが広がれば貿易、その他の交流は制約され、経済的、商業的な自由主義は後退しよう。

経済力を政治的手段として用いる動きの中で、国際秩序への影響が最も大きいと予想されるのは、一帯一路やAIIBなど、中国がその経済力を背景にして自由主義的国際秩序とは異なる秩序形成や制度構築に乗り出していることである。これにより、特に東アジア地域では、地域安全保障秩序と地域経済秩序の間の矛盾が拡大している。経済面では、最終消費地としての米国の位置づけが低下する一方で、多くの地域諸国が中国との経済関係を拡大深化させ、他方、安全保障面では、日本をはじめとする地域の多くの国々が冷戦期から続く同盟関係や米軍の地域プレゼンス維持を望んでいる。これを、アイケンベリーのよう、アジア太平洋においては、安全保障では米国を中心にした地域秩序、経済では中国を中心にした地域秩序が並立する二重階層秩序(dual hierarchy)が生起しつつあるとみることもできる(3-(1)-(2)-(3)「機能別の棲み分け」)²¹⁶。だが、機能毎、あるいは地域毎に截然とした棲み分けが行われるとは考えにくい。米国は地域経済秩序の主導権を中国にやすやすと譲り渡すことはないのではないかと。地域諸国の間でも、経済的にも軍事的にも中国と地域諸国との差が著しく開き、しかも中国が経済を政治的手段として用いるようになる中で、中国に配慮しながらも、米国を地域安全保障のみならず地域経済秩序に関与させようとする誘因が働くだろう。

214. Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg and Edoardo Saravalle, "China's Use of Coercive Economic Measures," CNAS, June 11, 2018.

215. 通商拡大法232条も通商法301条も米国の国内法であり、トランプ政権の国内法重視の政策の表れである。また「安全保障」も「不正慣行」も基本的には米国自身が判定できるものである(ただし、WTOルールとの整合性は問題となる)。また、このような手法は、米国内において、議会の掣肘を離れた大統領(行政府)の自由な政策の展開を可能にする。

216. G. John Ikenberry, "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia," *Political Science Quarterly*, Vol. XX No. XX, 2015, pp. 1-35.

まとめると、米中の国際秩序形成競争は、「不愉快な共存」²¹⁷とでもいうべき様相を呈するものと思われる。米国にとって、秩序原理を異にする中国のパワーが急激にキャッチアップして自国の圧倒的な優越性が揺らぐ状況は居心地が悪いが、中国を圧倒する妙手はない。中国にとっても、国際秩序の中でしかるべき地位を占めたいという欲求、米国の覇権や自由主義的国際秩序における自国に不利な側面を修正したいという欲求が強まっているが、米国の総合国力を凌駕する見通しは立たず、急激な台頭で高まった自意識を充足させることは当面は難しい。平和的であろうとなかろうと、どちらか一方が覇権を確立するパワー・トランジションは起きそうにないため、どちらも十分に満足できる状況にはならない。国内政治要因とあいまって、対立する局面が増大しているものの、軍事的にも、経済的にも決定的な衝突や決裂のデメリットは大きく、当面競争しつつ共存を目指さざるを得ない。他方で、両国とも自国の影響力を維持・拡大し、優越性を追求しようとし、安全保障や経済から制度・ルール、パーセプションにいたるまで、望ましい国際秩序の形成・修正を目指して第三国に働きかけ、互いに相手に働きかける熾烈な「相互シェーピング」を陰に陽に展開するものと考えられる²¹⁸。「相互シェーピング」の帰趨は、自由主義的国際秩序の制度的基盤が再編強化されるのか、違う秩序原理が優位に立つことになるかを定めることになるだろう。

国家行動・戦略のレベルでいえば、相互シェーピングと並んで、ヘッジングの遍在ともいうべき特徴がみられよう。いずれの国もメインストリームとなる戦略を一貫して展開していくことは難しくなり、リスクヘッジのための様々な政策手段をとるようになる。実際、米中間の互いに対する政策、そして米中を意識した第三国の政策も「ヘッジング」の色彩が濃いものとなっており、トランプ大統領の対外政策の不確実性のため一層その傾向が強まっている。

国際政治におけるヘッジングとは、投資家が市場変動への対応として、別の投資を行ってポートフォリオを多様化し、リスクを分散するように、自国にとって望ましくないことが起きる可能性に対処しようとするものである²¹⁹。

こうしたヘッジングは、アジア太平洋において従来から広くみられてきた。特に ASEAN 諸国は、台頭する中国との経済関係を深めつつも、米国の安全保障プレゼンスを歓迎し、日本や EU など他の国や地域を地域に関与させるヘッジングを多用してきた。フォーマルな制度にはいたらないパートナーシップ網の強化という政策が多かった²²⁰。米国の対中政策でも、90年代以降、経済分野など協調できる部分では協調しようと関与しつつ、封じ込めほど挑発的ではないが対立が昂じた際リスクには備えておく「関与とヘッジ」路線が基調となってきた。

217. 「不愉快な共存 awkward coexistence」という言い方は、Robin Niblett, “Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream,” *Foreign Affairs*, January/February 2017.

218. 相互シェーピングについては、山本吉宣「大国の概念と役割—競争的相互浸透と複合的ヘッジングのなかで」川口順子・秋山昌廣（編著）『アジア太平洋の未来図』（中央経済社、2017年）、第10章、216-218頁。渡邊昭夫『21世紀を創る』（PHP研究所、2016年）、308-313頁。

219. ヘッジングについての包括的な検討は、山本吉宣「トランプ政権と対米ヘッジング—ダイナミクスとシステム・インパクト」（『PHP Policy Review』Vol.12・No.74, 2018.3.30）参照。

220. 同盟ではないが二国間の安全保障をも含む広い範囲の協力をうたう戦略的パートナーシップという枠組みがあり、冷戦後、様々な国によって使われるようになった。戦略的パートナーシップは、「（協力）目標志向 goal-driven」であり、「脅威に基づいたものではない not threat-driven」といわれるが、相手に対するヘッジングの手段としても使われる。Thomas S. Wilkins, “Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?” *Contemporary Security Policy*, 29:2, 2008. また、日本に焦点をあてた分析として、Gauri Khandekar and Bart Gaens, *Japan's Search for Strategic Security Partnerships*, London: Routledge, 2018.

オバマ政権の TPP 政策はその一角をなすものであった。

パトリックは、トランプ政権の対外姿勢の不確実性により、アジア太平洋地域のみならず、グローバルにヘッジングの動きが広がるだろうと予想する²²¹。安全保障分野では、各国が防衛力を増強し、地域機構を強化し、米国の伝統的なパートナー諸国がライバル国との関係を見直し、真の意図を明らかにしなくなる、といった現象がみられるだろう。経済分野では、トランプ政権が開放的で自由な貿易体制を覆そうとするなら、米国の貿易相手国は、中国や EU などが自由化の新しい推進役になることを期待し、米国が参加しない RCEP や AIIB などの枠組みにシフトし、外貨準備を多様化することが考えられる。地球環境分野では、パリ協定締結国は、協定にとどまりつつも、削減期限を先送りするなどコミットメントを曖昧にしたり、米国の不作為に対してコストを付加しようとしたり、州政府と直接交渉しようとしたりするかもしれない。

ヘッジングの広がりや、トランプ政権誕生によって加速されている面もあるが、基本的には、パワー・シフトの中で覇権国と挑戦国の協力と競争が併存する構造によるものとみるべきである。そもそも、ヘッジングは、米国に対するものである以上に、中国の台頭に対するアプローチとして顕在化してきたものである。ヘッジングの遍在は、単極かつパワーが分散する状況では、覇権国と挑戦国の戦略はともにヘッジングとなりやすいとの分析と整合的である²²²。従って、そうした国際環境が変化しない限り、各国の対外政策ではヘッジングが遍在する状況が続き、その帰趨が自由主義的国際秩序や米国覇権の今後を決めていくだろう。

以上の見通しは近年の趨勢から描き出したベースライン・シナリオであるが、米中の国際秩序形成競争を不連続的に変化させる不確実性にも留意が必要だろう。

第一に、短期的にはトランプ政権（あるいは、ポスト・トランプの米政権）が、劇的に対外政策を変化させる可能性がある。これまでのところ、トランプ政権は、確かに従来の政権とは異質の政策をとる場合があり、それは多くの場合米国の覇権や自由主義的国際秩序を弱めるものであるものの、その外交・安全保障政策は懸念されたほど異端であるわけではない。しかし、国内政治面での考慮から、貿易政策における相互主義、二国間主義への傾斜、防衛コミットメント撤回の脅しによる同盟国の防衛分担増の追求といった極端な政策がさらにとられる可能性も否定できない。日本などを犠牲にする形で米中接近がはかられることも短期的にはあるかもしれない。また、米国がトランプ政権であれ、トランプ以後の政権であれ、再度オープンで多角的な国際秩序に回帰しようとする時、それはそれで、今までとは異なる困難な問題に直面することになるだろう。要は、米国が自由主義的国際秩序を使いこなせるか、である。

第二に、破壊的なイノベーションによりごく短期間に米中間でパワー・トランジションが生起することも考えられる。AI やロボティクス、無人化、データ経済化等により、産業構造が一変し、米中を含む先進国と新興国の間の競争優位性が逆転する可能性（いわゆるリープ・フロッグ）や、軍事技術の革新により軍事面での米国の卓越が失われる可能性、社会構造が急激に変容し、プライバシーや個人情報の主体的コントロールといった自由民主国家の基盤が動揺

221. Stewart M. Patrick, "Trump and World Order: The Return of Self-Help," *Foreign Affairs*, March/April 2017, pp. 52-57.

222. 山本吉宣「パワー・トランジションの中の日本の安全保障」渡邊昭夫編『2010年代の国際環境と日本の安全保障 - パワー・シフト下における日本 -』（防衛研究所、2014年）。

する可能性などが想定されうる。これまでの貿易を中心としたグローバル化が停滞する一方で、デジタル技術に牽引された新しいグローバル化が進展し、その中で中国をはじめとする新興国の存在感が大きくなっていけば、その地政学的含意ははかりしれない²²³。無論、破壊的イノベーションを通じて米国が中国を突き放すこともありうるだろう。

第三に、突発的な危機の発生である。たとえば、北朝鮮の暴発や崩壊、台湾海峡危機、9.11レベルのテロの発生、リーマン・ショックを超える経済危機といった突発的危機が訪れると、米中関係のたどる経路は思わぬ屈折を余儀なくされよう。加えてトランプ政権の危機対応能力には疑問もあり²²⁴、米中間における対応の巧拙が両者の危機後の影響力を左右するかもしれない。とりわけ、北朝鮮のような戦略的要衝において力の真空が生まれれば、米中が意に反して巻き込まれ、ツキディデスの罠に陥る可能性が高まるだろう。

223. Susan Lund and Laura Tyson, "Globalization Is Not in Retreat: Digital Technology and the Future of Trade," *Foreign Affairs*, May/June, pp. 130–140 2018.

224. Eliot A. Cohen, "Trump's Lucky Year: Why the Chaos Can't Last," *Foreign Affairs*, March/April, 2018.

第5章

新しい国際秩序の骨格



近年日本外交において自由主義的国際秩序の重要性が強調される場面が増えている。しかし、自由主義的国際主義の訴求力は米国をはじめ世界的に退潮傾向にあり、自由主義的国際秩序という概念の通用性、ソフト・パワーを自明視することはできない。

それにしても自由主義的な国際秩序とは、どのような秩序だったのか。冷戦終結後、米国、特にブッシュ（父）政権からクリントン政権期にかけて、米国が「新世界秩序」「（自由民主主義の）enlargement」など、自由主義的規範を声高に唱えていたことは事実である。自由主義を国家原理に据えたイデオロギー国家が敵を失ったとき、自由主義的規範を高唱することは国民統合を維持する上でも不可避であったかもしれない。しかしそのことと現実の自由主義的な国際秩序とは区別されなくてはならない。それを米国とともに主導したとされる日本や欧州諸国が、米国と同じように自由主義的国際秩序を追求していたかには疑問がある。欧州は、（イラク戦争時の英国を除けば）人権、民主政、法の支配を掲げて規範の浸透に努めていたが、それをパワーの行使によって（内政干渉、ウェストファリア体制を超えて）まで実行したとはいえないであろう。日本が自由や民主政を外交政策に積極的に掲げたのは冷戦後である。1980年代には自由主義陣営の一員といわれながら、日本は開発型、規制型の「異質」な国家とみられることもままあったのである。日本が冷戦後に自由主義の価値を掲げたのは、国内体制の反映という面もあるが、台頭する中国との差別化によって日米関係を強化する、対米バンドワゴンという性格があったことも否定できない。日本からいえば自由主義的国際秩序の追求というより、主権国家体制の論理に即した行動という面も大きかったであろう（自由主義的国際秩序の伴走者）。

以上のように自由主義的国際秩序論も、現在のその危機をめぐる議論もかなり米国的な議論であったのであり、まず必要なことは、冷戦終結後、自由主義的国際秩序へのバブル（夢）とも言うべき期待を現実的なレベルに引き戻すことであろう。もちろん、1990年代、多くの国が民主化し、WTO、化学兵器禁止レジームなどの制度が強化されたことから、自由主義的な国際秩序が進展した面はある。しかしながら、そのような自由主義的な国際秩序は、いまや頭打ちになっており、中国やロシアが自由主義的国際秩序に統合されていき、普遍的な秩序が現出するといった冷戦後の楽観論はかなりの程度幻想（あるいは、傲慢、不遜²²⁵）だったといえ、その二の舞は避けなければならない。そもそも、自由主義的な秩序も主権国家体制を基礎としており、基層の主権国家体制における優先的規範（あるいは、ミニマム・コモン・デノミネーター）は、引き続き、国家の独立・生存・安全保障、内政不干涉、戦争防止・平和であり、自由主義的な原理（特に内政に関わる価値的自由主義、republican liberalism）がそれを凌駕する形で秩序を構成することはあり得ない²²⁶。自由主義的国際秩序は、パワーの構造を基礎とする政治的枠組みに、（日本にとって）望ましい自由主義的な価値、規範をどの程度、どのよ

225. Rebekka Friedman, et al, "Editors' Introduction," Special Issue: After Liberalism, *Millennium*, Vol. 38, Number 3, May 2010, pp. 499–508, particularly p. 499.

226. 納家政嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン』（88号、2018年）。

うに浸透させられるかという問題であるという現実には立ち戻らなければならないだろう。

(1) 協争的關係の下でのハイパー相互依存管理の必要性

ここまでの章で自由主義的国際秩序への挑戦について多面的な分析を試みた。多様な分析概念を示したが、大きく括れば国家間の相互依存が深くなり、依存に伴う対外的な「脆弱性」をめぐる相互作用、駆け引きが国家間でも国内においても強まったハイパー相互依存状況とみてもよい。かつてナイとコヘインは、リベラリズムの系譜の中で相互依存が増大する状況について、「敏感性の相互依存 sensitivity interdependence」（依存相手の国家の行動に対する反応が敏感になること）と、「脆弱性の相互依存 vulnerability interdependence」（依存の結果関係が切れた時に大きなコストを伴うこと）という概念を提示し、これらが国際関係の新たな力（power）の源となることを指摘した²²⁷。それが戦後の30－40年に及ぶ自由主義的な国際秩序の下で発展し、一般化した1970－80年代国際関係の一面だったのである。

ところがグローバル化、冷戦の終結などの結果、これがさらに顕著になり、脆弱性相互依存のさらなる詳細な分析が必要になった。前章はそのいくつかの側面を分析的に取り出したものである。この状況下では、各国は、相互に依存するメリット（たとえば貿易拡大と成長）を大きくし、コスト（依存に伴う脆弱性）に対して保険をかけるよう行動するであろう。そこには協調のみ、競争や対立のみの単純な関係はなく、「協争的關係」が不可避である。

こうした複合的な相互依存状況に辛うじて冷戦後の秩序をつくり出していたのは、単極構造であり、米欧日など自由民主主義諸国の自由主義的な秩序への志向であり、制度の形成であった。しかしその先進国経済は成熟期を迎えて低成長時代に入り、他方急成長を遂げる新興国が政治的にも台頭する。複合的な相互依存に力関係の急速な変化が加わって、協調と対立、敵と味方が截然と区別できない国際関係の流動化が急速に高まった。

政治の適応は、いつでも市場の動き、技術の進歩に追いつけない。金融、サービス中心の産業の高度化と低成長により、貧困や格差が増大し、その不満はポピュリズムを呼び、民主政治における分極化、権威主義体制におけるさらなる権力集中と統制が進み、それが国際関係に反映して緊張を高めている。そこには、金融不安、格差、ポピュリズム、権力集中、人種差別、危機突破型指導者、米中の戦略的相互作用などリベラルな国際秩序を内外から侵食する要因が噴出し、その中には1930年代を思わせる要素も数多い。もちろん直ちにその歴史が繰り返される可能性は高くないであろう。たとえば大不況を懸念させたリーマン・ショックは、各国の財政出動や金融緩和と政策の協調、世界貿易機関（WTO）による保護主義の監視など1930年代の教訓によって、辛うじて危機が回避された。しかしグローバル化はとどまることはなく、リーマン・ショックの後遺症はまだ尾を引いている。異次元の金融緩和からの出口で協調できるか、膨れ上がる債務（IMFが2018年4月に発表した「財政モニター」によれば世界の債務負担は164兆ドルに達する）、財政不安（イタリア危機）をどのように縮小するか、国際政治の究極の難問である力関係の変化をどのように平和的変更で軟着陸させられるか。格差や貧

227. J.S. Nye, Junior and R.O. Keohane, *Power and Interdependence*, 4th ed., Pearson, 2011.

困は、ミラノヴィッチが言うようにむしろリーマン・ショック後の10年間に一層深刻化しており、それがいよいよ相互依存の下での戦略的駆け引きを熾烈なものにする。

そういう多くの難問の中で自由主義的な国際秩序を考えなければならないのである。自由主義的国際秩序への挑戦は実は国際問題というより、国内／国際、政治／経済／軍事／価値などの全面にわたる問題というべきであろう。そこでは今後も全体的で明確な対立軸があるとか、全般的に協調的であるといった、単純な秩序は望めそうもない。状況が流動的だから各国は、長期の拘束を嫌い、全体をカバーする普遍的、恒久的な制度やルールの形成を躊躇する。そのため今後はアドホックな了解でその場その場を乗り切るような秩序のありようが想定される。日本のように自由民主主義に立脚する国内体制を持つ国々にとって、一般的にいえば自らの政治的な価値観と適合的な国際空間が存在することは引き続き重要であろう。ただしそれは各種の挑戦を受け止めて、国際政治の基層秩序に即した、何よりも日本にふさわしい自由主義的国際秩序を再活性化するビジョンでなければならないだろう。不可避の国際的対立を管理し、なお可能な自由主義的国際秩序のありようを探るとするのが、ここでの課題である。

(2) 2つの自由主義的国際秩序

代表的な自由主義的国際主義者であるアイケンベリーは、自由主義的国際主義は、冷戦期の西側自由民主体制を中心とした「小さく厚い (small and thick)」ビジョンか、多様な国家を包摂し、環境破壊や大量破壊兵器拡散、感染症といった人類文明への脅威（いわゆるグローバル・イシュー）となる21世紀の危険や脆弱性を扱うグローバルな原則や制度を伴う「大きく薄い (large and thin)」ビジョンかを示さねばならない、と論じている²²⁸。

しかし、これらが二者択一のビジョンといえるかどうかには疑問があらう。先に自由主義的国際秩序は、多様な諸価値の複合を追求していると述べたが、自由主義的な秩序のビジョンを分けるとすれば、追求する、あるいはよって立つ価値の違いによるのが妥当であらう。端的にいえば、その違いは個人（人権）や国内体制（民主主義、法の支配）に関わる価値（価値的自由主義）を国際的に追求しようとするかどうかから生じる。小さく厚い自由主義的国際秩序は、個人や国内体制に関わる価値を共有する諸国が求める秩序といえる。そこでは共有価値に基づく個人や国内体制に関わる国際制度も追求される。もちろんその場合でも国際社会で完全な（国内のような）自由主義的秩序が達成されることはあり得ない。自由民主主義体制を採用する諸国の間でも利害は衝突する。歴史的背景によって人権概念は異なるし、自由市場といってもアングロサクソン型、ライン型などの違いは大きいからである。そして国際社会にはそれを権威的に調整できる制度はない。しかし自由民主主義国の間では、問題が個人や国内体制に及ぶ場

228. G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Volume 94, Number 1, January 2018, pp. 10–11. ただ、今ひとつの見方は、権力政治を中心とする大国（間）の政治とグローバルなイシューの解決を目指す国際社会の間に分岐が起きていることであらう。すなわち、1990年代から、対人地雷禁止条約、国際刑事裁判所、核禁止条約などが形成されてきたが、米国、中国、ロシアという大国はすべてに加盟していない。「小さく厚い」自由主義的国際秩序の問題は、このような課題に対していかに対処していくか、ということでもあらう。

合でも調整や妥協の範囲が広く、たとえ紛争が生じても武力で処理する習慣がない安全保障共同体を形成する可能性が高いから、国際社会において望みうる最大限の自由主義的秩序を可能にするといえるであろう。

他方大きくて薄い秩序とは、相互依存が進む国際社会の機能的必要に対応する、最小限の機能的協力からなるものといってよい。最小限の国際公共圏といってもよいかもしれない。それは交通、通信、度量衡、領域管理、保健衛生など非政治的、機能的な協力から成り、歴史的にみるとそれも協力分野を拡大し発展しているといえる。自由主義的国際秩序の危機について、時に主権国家体制という共通基盤に戻るといい方がなされることがあるが、主権国家体制も各国の近代化にともなって発展しているのであって、19世紀欧州のような古典的な主権国家体制に戻ることはあり得ない。今日ではそこに貿易、金融、開発、時には環境保全から大量破壊兵器の不拡散まで、自由主義的価値や規範を反映すると見える規則、国際組織、レジームが広範に発展した。権威主義国家、途上国を含め相互依存が進み、必要な制度が構築され、協力しなければその国内体制すら維持するのが難しい機能的領域が多くなったのである。たとえば中国もWTOルールや各種の機能的制度についてはリベラルな国際規範を相当程度受容し、それを全面的に書きかえるというよりも自らの利害に応じて選択的に適応しようとする²²⁹。

しかしこの自由主義的国際秩序のビジョンは、長い間のリベラリズム（機能主義論）の期待にもかかわらずやがて「厚い」自由主義的国際秩序に発展する可能性は高くはないように思われる。アイケンベリーの提示した大きくて薄い秩序ビジョンは、そのうちの深刻で、緊急性の高いイシューに対応する秩序ということであろう。しかしいかに緊急性が高いといっても、「大きくて薄い」秩序は、民主主義等体制のあり方や人権といった、価値的自由主義に関わる時には、内政不干渉規範を優先し、合意する場合も権限委譲は慎重に避けている。たとえば中国が、人権保障、法の支配の貫徹、表現の自由や報道の自由、知財、国営企業問題等について自由主義的国際秩序を受け入れることは難しいであろう。環境問題は緊急の課題ではあり、中国は温暖化ガス削減を目指すパリ協定を公共財供給として宣伝する。しかし合意された中国の削減比率の計算は、当面中国の産業構造を変えず、むしろ排出量の増大を意味するものでしかない。通貨問題はほとんどパワー・ポリティクスそのものといえる。IMFの出資比率の変更は、中国の発言権の増大の追求である。またたとえばトランプ大統領が貿易赤字削減のために対中国追加関税を課せば、中国は米国債（財務省証券）を売り出す可能性もある。それはドルの減価、金利上昇を通じて世界経済を大混乱に陥れるかもしれない。核不拡散問題では、原則での合意はあるが、どの国の拡散をどのように阻止するかは、イラン、北朝鮮をめぐる展開されるように権力政治そのものである。緊急の公共財供給とはいっても、国内体制の違いと国際的な威信への執着から多くのイシューが直ちに政治化し合意できなくなる。そこに小さく厚い自由主義的秩序にいたらない決定的な要因がある。

冷戦後、日米欧世界では、西側先進国を核として「小さく厚い」自由主義的国際秩序を強化し、「大きく薄い」自由主義規範の空間を広げてゆけば、やがて世界的な自由主義的秩序に近

229. このように、一方では主権国家間での政治が行われ、他方では、様々な分野で、様々な主体を取り込んだ密なるレジームがみられる秩序をJ. コーエンは、二元的な（世界）秩序（dualistic world order）と呼んでいる（Jean Cohen, *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012）。

づくように期待してきたところがある。経済、社会の発展により国内の体制や価値観は変わる可能性があるのだから、そういう期待を全面的に放棄する必要はないであろう。しかし短期的には小さくて厚い自由主義的秩序は権威主義国家や途上国には容易に浸透せず、大きくて薄い自由主義的国際秩序もいくら機能的協力があっても厚い自由主義的国際秩序に近づくことは相変わらず期待できそうもない。その上、先進諸国グループ（たとえば G7）の世界 GDP シェアは 50% を切る一方、新興国のシェアがより大きくなり、米国の対外政策が「自国ファースト」で重商主義的になれば、自由主義的秩序は地理的にも機能的にも縮小するかもしれない。それを前提に今後の見通しや政策を考える必要があるであろう。

(3) 国際環境変化と国々の戦略

薄く大きい、および厚く小さいリベラル秩序は、いずれも主権国家体制におけるパワーの構造とそれに基づく諸制度に規定される。自由民主主義諸国が優位で、特に覇権国が強力で（パワーの集中）、制度づくりを主導すればフォロワーが増え自由主義的国際秩序は強化される。米国の単極構造の下における自由主義的国際秩序はその典型だったといえよう。しかし自由民主主義国（特に覇権国）の力が後退し、他方新興国、特に権威主義的な諸国の勢力が拡大すれば（パワーの分散）、自由主義的国際秩序は後退しよう。まさに現状である。しかし秩序のあり方は、パワーの分布だけで決まるわけではない。多くの要因があるが、ここで単純化しガバナンスのあり方（支配・強制に基づくガバナンスか同意・ルールに基づくガバナンスか）だけを考慮すると（第 3 章、図 3—1 の秩序の型も参照）、下図のような表を描くことができる。ここで、図 3—1 との対応関係を述べれば、図 3—1 のアナキーは、パワーの分散、ヒエラルキーは、パワーの集中に対応する。また、図 3—1 の協調は、同意・ルールに対応し、対立・支配は、支配・強制に対応する。

この図でいえば、冷戦後の自由主義的国際秩序は（a）に相当する。米国の覇権が再生しても、また中国が更に台頭しても、当面、世界的な帝國的秩序（c）の可能性はほとんどない。従って、パワーが分散したときに考えられるのは、権力政治（d）か、非覇権的な自由主義的国際秩序（b）か（その中間に多くのパターンがあるが）ということになろう。歴史的にみると自由主義的国際秩序は覇権の下で発展したから、覇権なしの自由主義的国際秩序は歴史的に新し

図 5—1 パワーの分布とガバナンスの組合せ

	同意・ルールに基づくガバナンス	支配・強制に基づくガバナンス
パワーの集中	覇権的自由主義的国際秩序 (a)	帝國的秩序 (c)
パワーの分散	非覇権的自由主義的国際秩序 (b)	勢力均衡 (d)

出所：PHP「新世界秩序」研究会作成（原案：納家政嗣）

い現象、新しい試みということができる。

ただしこのパワーの構造の変化を性格づけるならば、一挙にパワー・トランジションが生じる可能性は高くないということであろう。「その他の台頭 (rise of the rest)」²³⁰ にもかかわらず米欧日の自由民主主義諸国の力もそれほど急速に低下するわけではないからである。他方、台頭する権威主義国家も自由民主主義諸国が主導的に作り上げた公共圏への依存度が高くそれを全面的に覆すのは難しい。つまりパワー・トランジションが生じるにしても、突発的、偶発的な覇権戦争でもない限り長く段階的なプロセスになる可能性が高い。もう一つ、自由民主主義諸国と新興国との単一の階層秩序（新興国の自由主義的国际秩序への適応、逆に自由民主主義国の新興国への適応）が形成される可能性も高くないであろう。先進国と新興国の対抗関係が、基本的な体制を支える価値をめぐっているからである。従って基本パターンは何らかの棲み分け型秩序となり、かつ分野によっては緊密に相互作用する秩序が想定される。この表でいえば、(b) と (d) の混合パターンといってもよい。そこにおける主要国の戦略はどのようなものであろうか。

当面は全体としては後退する自由主義的な国際秩序がなお軸となり、それに対する挑戦が増大し、棲み分けと相互依存が複合した状況が続くとすると、多くの場合、国家の行動戦略はパワー（軍事力、経済力）を直接行使して支配するというものではなく、他国に自らの利益になるように影響を与え、他国の行動を方向づけ、相互の行動規則、あるいは制度をつくる、つくり直そうとする政策が多くなる。これをシェーピング (shaping) と呼び、他方の国家も同じような行動をとるから、国際関係は相互シェーピングと呼ぶべき様相を呈する。そこでの行動を特徴づけるのは、一つには相手が優位に立ち、攻撃的な行動をとる危険、もう一つは優位国の力が衰え公共財が従来のように供給されない危険に備える政策である。このような、均衡や抑止、あるいはバンドワゴンとまではいえない、2つの将来のリスクに対処する行動をヘッジング (hedging) と呼ぶ。

テスマンは、ヘッジングを力が衰えるシステム・リーダー（たとえば覇権国）に対する、その他主要国 (secondary states、二級国) がとる、バランスング、バンドワゴンに追加すべき第三の戦略として概念化した²³¹。二級国は、リーダー国と対立はしたくないが、リーダー国が攻撃的な行動に出るリスクと、リーダー国が公共財を供給しないリスクに備えて、この戦略をとるとされる。これはここで述べた複合的な相互依存状況における国家行動の説明として有用な概念である。ただ彼の概念は一般的、静態的であり、実証研究によって概念を動的なものにする必要があるように思われる。たとえばヘッジといってもその国家の置かれた環境によってその内容は著しく多様であるから、環境条件によって類型化し、一般命題を引き出せるようにする必要があるだろう。また環境の変化に応じてすべての国家がヘッジング戦略をとるから、当然ある国家のヘッジングには他国の対応（対抗ヘッジング）が織り込まれてゆくのであって、そのプロセスも概念化する必要があるだろう。たとえば米国の相対的な衰退に対して、中国と日本のヘッジングは異なるし、かつ日中それぞれのヘッジングには米国の対抗行動が反映されよ

230. Fareed Zakaria, *The Post-American World: And The Rise of The Rest*, New York: Penguin, 2011

231. Brock F. Tessman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, 21:2, pp. 192–231. 2012.

図 5—2 ヘッジングのタイプと手段

		ヘッジングのタイプ—「都合の悪いもの」の内容	
		タイプ A 相手が攻撃的な行動を行う リスク	タイプ B 相手が公共財の供給を停止 するリスク
手段・ 政策	リスクを減少させる (Z ₁) 【リスク回避】	Z _{1A} 【関与】 例) 関与、信頼醸成	Z _{1B} 【復元】 例) 相手を既存の制度につなぎと める、相手との役割分担の強化
	リスクが実現した場合に備える (Z ₂) 【不測の事態に対する警戒対応】	Z _{2A} 【対抗】 例) 相手に対する防衛力増強、同 盟強化	Z _{2B} 【自律】 例) 相手と独立した軍事力の強化、 相手を除いた安全保障連携の強 化、相手のライバルとの宥和、新し い市場の探索・創造

出所：山本吉宣「トランプ政権と対米ヘッジング——ダイナミクスとシステム・インパクト」『PHP Policy Review』Vol.12・No.74, 2018.3.30。

う。米国が、中国との決定的な対立を避けつつ、将来のリスクに備えるヘッジング戦略をとる可能性は高いから、図 5—2 のようなヘッジングの戦略状況が生じる。

ここで重要なのは、一言でヘッジングといっても米国に対するものと中国に対するものでは意味合いが異なるし、また、何に対してヘッジするかによってとるべき対応策は異なるということである。テスマンは、すでに触れたように、ヘッジングには、「自国に望ましくないこと」の性格に応じて 2 つの異なる類型があると指摘する²³²。一つは、「他の国が攻撃的な行動をとる」可能性に対するヘッジングであり、もう一つは、いままで供給していた公共財を縮小したり停止したりすることに対するものである。テスマンは、前者をタイプ A のヘッジング、後者をタイプ B のヘッジングと呼んでいる。大まかに言えば、米中が互いに行うのはタイプ A のヘッジングだろうが、第三国が中国に対して行うヘッジングはタイプ A、米国に対して行うヘッジングは多くの場合タイプ B のものだろう。この状況は、日本にとってはきわめて複雑なものになる。米国に対するヘッジングと中国に対するヘッジングを組み合わせなくてはならず、極めて複雑な計算を強いられるからである。

このように相互ヘッジングは、いわば碁のように何手も先を読み合う極端に複雑な「戦略的相互依存」状況である。実証研究を積み重ねなければ一般的な仮説を提示するのは難しいが、次のような要因が判断を難しくするといえよう。一つは言うまでもなく相手に対する挑発にならず、同時にリスクに備える措置の選択の難しさである。加えて先に触れた日本の場合のように、複数国を対象とするヘッジングではトレードオフが生じるという問題がある。たとえば日本を例にすると、米国に対するヘッジが、中国に対する宥和になったり、その逆が生じるという場合である。ヘッジングは、状況次第で乗り換える「プラン B(主政策の代替策)」とは異なるであろう。プラン B を頻繁にちらつかせれば、ヘッジしようとするそれぞれの対象から

232. Brock F. Tessman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, 21:2, 2012, pp. 192–231.

の信頼性を失うことになりかねない。ヘッジングは、主政策を維持し、それを補完する政策という性格が強い。

もちろん状況が激変すればプラン B を実行せざるを得ないこともある。しかし現実には主政策とプラン B の優先順位がはっきりしない状況が長く続くと考えられる。その上、それまで継続してきた主政策（日本でいえば日米同盟基軸、リベラルな国際経済制度）には、多くのルール、制度など外交インフラの蓄積があり、他方プラン B には何のルール蓄積もなく未知のリスクもある。ヘッジングではいつでも主政策の回復が可能な形で進めなければ、リスクをむしろ大きくする。今後の秩序の模索は、そういうかなり細やかな暗闘が繰り返される世界において進行する。こうした状況下では誤解や誤認が生じやすくなるため、自他の前提を確認することも重要になる。これからの対外政策においては、ヘッジング、そしてシェーピングを、賢明に、また統合的に運用する力量が肝要になるものと予想される。

(4) 自由主義的国際秩序の戦略

今後の国際秩序における「自由主義的国際秩序」を追求する諸国の戦略がどのようなものかを考えてみたい。一つには自由民主主義諸国の自己革新であり、もう一つは非自由民主主義諸国への対抗と共存の戦略である。

1) 自由民主主義諸国の自己革新

すでに述べた極めて複合的な状況においては、ハード・パワー（軍事力、経済力）は必要な手段であっても、それだけで自由主義的な国際秩序を守ることはできない。まず自由民主主義諸国の政治、経済社会が、他国がモデルとしたくなるような安定と繁栄を他の体制以上に生む比較優位を維持する必要がある。その意味で自由主義的国際秩序の今後を考える上で最も重要なのは、自由民主主義諸国の国際戦略よりは自己革新能力であろう。自由民主体制が深く根付いている日米欧先進国が、自由で開かれた民主的な社会を国内的に維持するためには、自らの体制が統治体制としてグローバル化による変動に対してなお強靱であり、ポピュリズム耐性を持ち、長期的に経済・社会的な利益を生み続けることを示さなければならない。それには普遍的価値を能動的に広げていく「攻勢」よりも、民主的統治能力の再建や民主的諸制度に対する信頼の回復、つまり自らの価値を見つめ直し、固めていく「守勢」がより重要である。コヘインらが言うように新たなアイデンティティの再構築こそが必要なのである²³³。自由主義的国際秩序が引き続き不可欠であるという認識は、そうしたアイデンティティの回復なしには不可能であろう。

自由主義は、人間の自由（それを支える寛容、共感能力、法の支配、制度構築）を優先価値とする規範的方向を示す。それは人間の理性、創造性が拘束されることなく十全に発揮されるように社会を組織化しようとする。民主主義、公正な市場、内面的規範（あるいは信仰）によ

233. Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither," *Foreign Affairs*, May/June 2017, pp. 36–44.

る規律がその中心的な制度である。しかし自由は、安全保障概念と並んで極めて脆い価値である。それがなくなるときには皆が渴望するが、ある程度満たされるとその重要性は容易に忘れられる。守ろうとしなければ急速に減退する。「異なる自由」の間の調整における判断基準は状況ごとに極めて流動的である。人間の実像を価値共有の共同体帰属にみるコミュニタリアニズム、自由を確保しようとする法の背後にも権力を嗅ぎつける批判法学など、自由を相対化する論理には事欠かない。加えて組織化が著しい現代社会では、自由は集団、企業、マスメディア、行政組織、そして行政の長期の計画化、プログラム化により容易に押し潰される。

特に社会・経済の大胆な改革や革新が必要とされる大きな社会変動の際、個々人の自由は犠牲にされがちである。社会の亀裂や諸自由の対立に性急な解決を求めれば、自由を制約される個人は急速に多くなる。欧米諸国にみられる左右のポピュリズム運動、それに応えようとする政治の動きは、それをよく示している。自由主義的価値や規範を脅かすのは、経済、社会の激動に対応が遅れがちな国内政治であり、そこに生じる問題を一挙に、根本的に解決し、感情的にすっきりしたい欲求を募らせる大衆とそれに迎合する政治なのである。

自己革新のテーマは数多く多様でありそれぞれ専門的な考察が必要であるが、ここでは表裏をなす2つの課題を指摘したい。一つは国内の政治体制をめぐる課題で、それはしばしば福祉の再編、社会民主主義的政策の強化の問題といわれるが、課題はもう少し広い「包摂」の制度の再編であるように思われる。人口減少と高齢化社会、第三次産業中心の経済と貧困の拡大、金融経済と格差、生産拠点移動と所得低減、外国人労働力との競争、省力化オートメーションが強い労働移動など、生じているのは古い用語でいえば新しい「疎外」ではないか。本来あるべき自分の状態から目に見えない強制によって引き離されている状態の蔓延である。今後の自由とは何をしてもよいと放り出されることではなく、社会において適切な場を得、達成感を持てることを含むだろう。そのような意味での包摂を考える時期にあるのではないか。

そのためには先進国共通の課題は、言うまでもなくさらなるグローバル化や技術変化に適応し安定的な成長経済の軌道を回復し、雇用を維持することである。特に Emerging Technologies による破壊的イノベーションや第四次産業革命、データ経済化等を通じた成長、女性・高齢者・外国人の労働力の適正・公正な活用、労働市場改革、社会保障制度改革、財政の再建などであり、それによって新しい公正な経済社会をつくり出せるかどうかである²³⁴。そこで問われているのは、グローバル化による国内政策選択肢の減少、継続的な中道政権、あるいは左派と右派による連立政権のために政治アジェンダが狭隘化し、それゆえ政治から排除されてしまった人々の政治への包摂なのである。政党、議会を含む制度改革によって政治と国民の距離を近づけるという課題である。

この制度再設計は多くの分野に関連するが、その一つにグローバル経済への対応における重要な問題として、現在の金融経済主導のグローバル化をこのまま続けるかどうかという問題がある。自由主義的国際秩序を牽引してきた英米は、1980年代以降経済の金融化によって主導経済を維持してきた。その結果、自由主義的国際秩序にとって、グローバル化に伴う国内政治、国内社会の不安定化をいかに管理していくかが最重要課題となったのである。特に新興国以上に先進国ではグローバル化がインセキュリティをもたらすとの認識が広がり、それがポピュリ

234. クラウス・シュワブ『第四次産業革命—ダボス会議が予測する未来』(日本経済新聞出版社、2016年)。

ズムの台頭など政治の不安定化につながっている。この点を捉えてダニ・ロドリックは、「ハイパー・グローバルゼーション」「民主政治」「国家主権（国民的自己決定）」は同時に成り立たせることはできないというトリレンマを指摘する²³⁵。この3つのうち、主権と民主政を放棄することは、主権国家体制の中にある限り、また民主主義をとるどの国家にとってもできないだろう。となると、これまでの市場のボーダーレスな拡大によって資本主義を支える活動のいくつかは諦める必要があるかもしれない。行き過ぎたグローバル化を進めれば進めるほど政治的なバックラッシュがあるという飽和点に達している可能性があるからである。

経済・社会状況がここまで変わった今、戦後のブレトンウッズ体制を復活させることは非現実的であり望ましくもないが、グローバル化に対して民主政治や国家主権の裁量をどう確保するかを考えることは必須である（現代版の「埋め込まれた自由主義」）。かつて、ナチスドイツの台頭を眼前にしたK. ポラニーは、マーケット・メカニズムによる価格決定の次元と（経済の自由化）、各国の経済社会のあり方の2つの間の緊張関係を指摘した²³⁶。ポラニーは、両者の間にはマーケット・メカニズムの次元が世界的に亢進し（相互依存、現代でいえばグローバル化）、各国の経済社会に打撃を与えると、後者に重点が置かれた改革が行われ（それが、規制の強化になったり、社会保障の充実になったりする）、しかしそれが行き過ぎると制度の硬直化が起り、再び、マーケット・メカニズムが重視され、自由化が行われるという大きな波がみられると論じた。マーケット・メカニズムは、社会経済にうまく埋め込まれることが必要なのである。

このようなポラニーの議論に基づいて、第二次世界大戦後の自由主義的な国際経済を「埋め込まれた自由主義」と特徴づけたのが、J. ラギーであった。自由な貿易ルールは、国内の経済社会的合意の中に埋め込まれ、その意味で制約されたものであったのであり、レッセフェールの自由主義ではなかった。冷戦後、ワシントン・コンセンサスにみられるように、マーケット・メカニズムや自由化は、極端なまでに亢進し、それが各国の経済社会から遊離するという現象を引き起こした。いまやその遊離現象が自由主義的な国際秩序を脅かしており、これをいかに是正していくかが問題といえる。第4章でも触れたように、J. アイケンベリーは、現在の自由主義的な国際秩序の危機を、一つには力の分布の大きな変化によってもたらされるE.H. カー的な危機（E.H. カーは、第一次世界大戦後の国際秩序の崩壊を力〔バランス・オブ・パワー〕の変化に求めた）と今一つ、K. ポラニー的な変化／危機の2つに求めている²³⁷。このような視点からの根本的な問題にまで対処しなければ新しい包摂の制度を設計することはできないかもしれない。

特に重要な規制は2つある。1つは副作用が大きい金融危機の頻度や烈度をできるだけ抑制

235. ダニ・ロドリック『グローバルゼーション・パラドックスー世界経済の未来を決める三つの道』（白水社、2013年）。もちろん、ロドリックの提示した問題は、かなり前から相互依存が国家主権を侵食し、その性格を変えているという形で議論されてきたものであった（たとえば、Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, ）。また、現在の国際的リベラリズムの危機は、（基本的には国内に関わる）リベラルな原理を国際的にレベルに延長・展開したことから起きているところがあり、国際リベラリズムの将来は、国内と国際政治の区分をいかに再編成するかということにある、という議論も存在する（たとえば、Beate Jahn, "Liberal Internationalism: Historical Trajectory and Current Prospects," *International Affairs*, 94:1, 2018, pp. 43–61.

236. カール・ポラニー『大転換』（東洋経済新報社、2009年）。

237. G. John Ikenberry, "The Liberal International Order and its Discontents," *Millennium*, Vol. 38, Number 3, May 2010, pp. 509–521.

するとともに、危機発生に対しての国内的、そして国際的なレジリエンスを高めていくことである。これが民主政を最もむしろ悪性の要因だからである。米国では、すでにリーマン・ショック後に導入されたドッド・フランク法、その中心にあるボルカー・ルール（銀行の自己勘定による取引制限）を緩和しようとする議論が始まった。今回も、金融分野独特の「危機後の規制—一定時間後の緩和」というサイクルが繰り返される可能性が高い。しかし「リーマン・ショック v.2」にはおそらく前回のような幸運は作用せず、大不況が避けられないかもしれない。マクロ・プルデンスを放棄する選択肢はないはずである。

もう1つは、IT時代の自由主義的価値の再定義ともいえるが、電子データ経済の規制である。データ経済化が進む中で、プライバシーや個人データに関する自己決定等の自由主義的な規範を国内的にも国際的にもどのように確保していくかも自由主義的秩序にとって重要課題である。フェイスブックの膨大な個人データが流出した事件以来、EUの一般データ保護規制（GDPR）導入にみられるように政治の世界にも何らかの規制が必要との議論が始まった。この問題は、権威主義体制によるビッグデータを利用した管理国家化、監視国家化に対して優位性のある規制モデルをつくり出せるかどうか直結しており、自国企業の勝敗にとどまらない日米欧共通の課題と捉えるべきだろう。

このような自由主義的な国内体制の自己革新の裏面にあたるもう一つの課題がある。自由主義的価値（その制度）を何から守るか、を明確にするという課題である。自由を守るために敵を作るのは本末転倒であるが、実はそれは逆説的ながら自由主義のアイデンティティ確立そのものという性格を持っている。自由は、本来人々の結束に反する価値であり、従って歴史的にみると自由主義体制が最もよく機能したのは、敵が明確だった時であった。フランス革命期にはそれは絶対王政であったろう。冷戦期の日米欧は国内的には「反共自由主義体制」、国際的には「反ソ連、反共産圏の自由主義陣営」であったのである。他者が不明瞭になった冷戦後、日米欧の国内も、国際的結束も弛緩してきたのはある意味で自然な流れであった。そのため自由主義的国際秩序にとっての「他者」を考え、それと向き合う「他者化（othering）」を適切に行うことは極めて重要なのである²³⁸。

自由主義的国際秩序にとっての他者をどのように設定するか。対立一辺倒でない協争的な状況下では、共通の敵を特定するような他者化は実効性を持たないだろう。今日においては、国内的には、民主的統治、学問・表現の自由、労働や環境についての基準、国際的には力による現状変更の否定、法の支配、保護主義の回避、といった日米欧にとって譲れない価値体系を脅かす価値の「切り下げ」（遠藤乾）をこそ、自由主義的国際秩序にとっての「他者」とみなすことが適当であろう²³⁹。もちろんトランプ大統領や欧州のポピュリズム政党にみられるように「他者」は内にもいる。そしてトランプと英独立党（UKIP）、あるいは仏国民戦線のM. ルペンとプーチン大統領の関係にみられるようにポピュリスト政党は国外の権威主義体制と親和

238. 他者化については、Jeff D. Colgan, "Saving Liberalism: Why Tolerance and Equality are Not Enough," *Foreign Affairs Snapshot*, January 13, 2017.

239. 多くのイスラム系住民を抱え、イスラム圏からの難民・移民問題に揺れる欧州の自由民主主義体制にとっては、イスラムの価値原理とどう向き合うかは深刻な課題である。日本ではまだそれほど顕在化した課題ではないため本稿では論及しないが、日本にとっても無関係とはいえず、彼我の価値原理の違いについて理解していくことが不可欠である。

的であり、「他者」は国境を越えて結びついて勢力を拡大する。

他者を考えることによって、自由主義的秩序と異質な原理、権威主義的な原理に基づく国際秩序が広がることの、自由民主主義体制への影響について考えることができるようになる。G7、また豪州など G7 以外の成熟した民主主義国から成る非公式な枠組みで、権威主義諸国による「価値切り下げ」の動きを敏感に見分け、対抗しなくてはならない。オーストラリアで顕在化した自由民主主義国（しかも権威主義国家に対する高い貿易依存度）の国内で、選挙を妨害したり、偽情報を流布させたり、学問の自由に圧力をかけたりする権威主義国家の行為（シャープ・パワー）を日米欧にとっての共通の脅威として認識する必要がある²⁴⁰。経済や情報が政治の手段として用いられるジオエコノミクスへのリスク、開かれた先進国経済への浸透、シャープ・パワー行動など、現実にはどのような動きが起きているかについて情報共有し、共通認識を確立することが第一歩だろう。今日の「他者」は現代では曖昧な形で自由を侵食する。

「他者化」は、他者との関係で、アイデンティティを確立し、主体性を作り出す一つの契機となるが、自他を過剰に弁別し、固定的な敵対関係をつくり出すことがないように注意する必要がある。ここで言う「他者化」は、あえて「敵」をつくるものではなく、自らの価値が普遍的に共有されている（されるべき）という思い込みから離れて、他者の存在に向き合おうとするものである。いわば、自らが重視する価値を反省的に自覚することで、異質な価値の存在を意識し、それとの付き合い方を改めて吟味する実践ということができよう。

たとえば、民主主義とか人権といった国内レベルでの自由主義体制を考えると、権威主義体制は実存的に他者であり、この他者との関係をどうするかが今日的な課題である。これには、一方で、権威主義体制を否定し、それを変化させようとする方向があり（これは、冷戦後の自由民主主義の勝利のユーフォリアの中でとられた方向である）、他方で、国家の内政には干渉しないという原理に則り、国内の政治体制や人権問題を不問に付して、その上で、国家間の制度や経済関係を考えていくという方向がある。いまや前者をとることは現実的ではないが、後者の立場に立つにしても、相互浸透が進んだ中で、自由主義体制は、権威主義体制の国家から直接、間接に大きな影響を受けるため、それに対処・対抗しなければならない。

権威主義国家からの直接的な影響の一つは先に述べたシャープ・パワーである。たとえば、中国が当該の民主主義国の政治家に財政的な援助を与えて、その国の政策を左右しようとしたり、また、出版活動に掣肘を加えて、言論の自由を脅かすなどである。また、民主主義国のとった人権促進行動に対して、中国が制裁を加えることもある。ノルウェーが、中国の人権活動家である劉曉波にノーベル賞を与えたとき、中国が、ノルウェーのサーモンの対中輸出を制限したのは典型例である。他国の国民が、中国で、法的手続きを経ずして（若干微妙な所もあるが）逮捕されたり、中国国民が、他国で、中国法の域外適応によって強制送還されたりする場合もある。これらに対しては相応の対処が必要である。

間接的な影響としては、やはり「価値切り下げ」の効果が大きい。特に、権威主義体制が「正当化」されると、独裁制をとる国家がその体制を正当化しやすくなり、民主主義体制へ移行するインセンティブを削ぎ、また、民主主義体制へ移行しようとする国の権威主義への逆行を促

240. John Garnaut, "How China Interferes in Australia: And How Democracies Can Push Back," *Foreign Affairs Snapshot*, March 9, 2018.

進する要因となろう。さらに、権威主義的な国が経済的な援助を開発途上国に与えることで、途上国の独裁者（さらには、独裁制）を永続化してしまう可能性もある。途上国だけではなく、一般に、権威主義諸国との経済的な取引のルールが歪められることもあろう。そして、こうした価値切り下げ効果は、経済発展や政治的な安定における権威主義国家のパフォーマンスが先進自由民主主義国家と比較して高くなればなるほど大きくなる²⁴¹。いわば、権威主義体制の「模範効果」である。これに対しては、自由主義体制の「模範効果」を上げるしかないのである。

さらに重要な問題は、人権とか民主主義などの国内体制に干渉しない、という原理を採用した場合、はたして、他国において人権が著しくまた大規模に侵害された際に、自由民主主義国家、また自由主義的な国際秩序が、それにいかに対処するかである。価値的自由主義の適用に慎重な立場をとるにしても、人権や民主主義といった国内に係る問題と主権国家体制に基づく国際秩序との「矛盾、緊張関係」が容易に解決するわけではない。

2) 対抗関係と自由主義的国際秩序

国際社会は無政府的で、政府権力や司法制度が自由主義的価値やそれに基づく政治原理を保全してくれるわけではない。自由主義的な価値も、国際的には「他者」に対抗する力に支えられなければならない。従って（パワーの構造によって）自由主義的価値のすべてを国際社会で実現することは不可能に近い。特に価値的自由主義、民主政（共和制）自由主義と呼ばれる個人の自由、民主的な政治体制に関わる価値は、国際的には紛争要因となることも多いから、国内で充実を図り、世界では模範効果に期待する穏やかなアプローチに留めざるを得ないであろう。ポスト冷戦のイデオロギー過剰な「自由主義的国際秩序」追求からの教訓ともいえる。このように考えると国際関係における自由主義の戦略には他者への対抗と他者との共存の二面があることが分かる。ここではまず対抗の戦略を考え、共存については次節で検討しよう。

自由主義的秩序は、国内的な自己革新と同時に国際的にはそれに敵対する国家、秩序構想に対抗しなければ維持できない。そして国際政治の世界では、どれほど相互依存が進もうと最終的には、パワー（武力、経済力）は極めて重要な政策手段である。

その点で自由主義陣営にとって最も重要な課題は、いずれの分野においてもなお圧倒的なパワーを持つ米国を自由主義的国際秩序のコアから撤退させないことであろう。経済的な成長余力、技術革新能力、軍事力の世界的配置、開放的な社会から見て、この国は今後長く自由主義的国際秩序の中心的存在であるだろう。型破りのトランプ政権の政策は多国間主義の拘束をぬぎ捨てた時の米国が依然として「池の中の鯨」のように巨大で強力であることを再認識させる。そして、乱暴なやり方であっても、米国がパワーを回復することは、現実主義的に考えれば国際秩序にとって悪いこととはいえない。ただしパワーを回復したトランプ政権がそのパワーをもって安定した自由主義的な国際秩序を導けるかどうかの問題である。問題は、冷戦コンセンサスが崩れたあとの米国が、国内の政治的分極化を反映して自由主義的国際主義と内向きのナショナリズムの間を揺れ動くことである（本来の米国かもしれない）。ポスト・トランプの政権は国際主義に戻るかもしれないが、それも冷戦期のように継続するとは考えにくく、再び別

241. Yascha Mounk and Roberto Stefan Foa, "The End of the Democratic Century: Autocracy's Global Ascendance," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No.3, May/June 2018, pp.29-36.

のトランプが現れる可能性は常にある。ただトランプ大統領には、リベラルな価値を切り下げるところはあるが、米国の大統領である限り、個人の自由、人権、民主主義まで全面否定することはできないのであって、揺れ動くとしても「アメリカ・ファースト」というナショナリスト／攻撃的な保護主義の方向に向かってであろう。従って米国はパワーだけでなく体制イデオロギーという面でも、依然として自由主義的国際秩序の要に位置する。

米国を国際主義（公共財供給）につなぎ止める上で考慮すべきは、米国が内向きになった一つの原因が、単極構造における米国の負担の大きさ（少なくともそのような認識）であったことであろう。単極構造の下、リーダーシップの負荷が過度に米国にかかっていたことは確かであり、米国の戦略コミュニティにおいて冷戦後のリベラル・ヘゲモニー戦略に対して「抑制（restraint）」が有力な大戦略の選択肢として語られ始めたのも故なしとしない²⁴²。米国において覇権や自由主義的国際秩序からの受益が過小に見積もられているところはある。しかし日本や欧州は、依然として自由主義的秩序のサポーターという限定的な役割を考えているが、今後の秩序形成においてはサポーターであってもより大きな役割を担い、米国の負担感を緩和していかなければならないだろう。公共財供給の補完、ないし部分的代替としての米国の撤退のリスクに対するヘッジングといってもよい。

同時に米国の対外政策の振れ幅が大きくなるから、サポーターはその管理まで考慮しなくてはならない。米国が過度に自国中心主義に流れれば、またディールメーカーを自称して無原則に揺れ動けば自由主義的国際秩序は動揺する。サポーターは、その管理をするにあたって、米国に対する牽制（ヘッジング）とさえ考えられるような手段を取ることもありえる。たとえば米国が貿易不均衡や人民元操作について、政治化によって譲歩を迫ろうとすると、中国のみならず欧州や日本との亀裂も生むであろう。2018年2月に米国政府が発表した安全保障（通商拡大法 232条）を理由にした鉄鋼やアルミニウムの輸入制限（追加関税）では、中国が最重要な標的であろうが、G7のすべての同盟国を含む包括的な措置となっている。これを武器に（さらに自動車への追加関税をちらつかせて）トランプ政権は、カナダに NAFTA 交渉での妥協、日本にも二国間の貿易交渉を迫っている。これでは日米欧の自由主義的国際秩序維持のための対中国結束は難しくなる。目下のところ、中国国内における外資企業への規制や、中国企業への強制的な技術移転、中国政府の強権化などへの反発が欧州などでも強まっていることからそうはなっていないが、各国とも経済的には中国市場に大きな魅力を感じており、トランプ政権の保護主義への傾斜が、米国の伝統的な同盟国と中国の利害を一致させる方向に働く可能性もある。たとえば日欧は米国の保護主義措置を WTO への提訴によって対応することを検討しているが、これについては中国も同じ行動を意図的にとる可能性は高い。日欧と中国の事実上の連携には現実感がある。これは日欧中の平行外交（パラレリズム）と言うべきで、連携、協調ではないが、米国が裏切りを感じる可能性はある。米国との安全保障面での連携を維持しながらということになるから微妙な外交になるが、パラレリズムというヘッジングによって米国の揺れ動きを管理する政策も考慮する必要が出てくるかもしれない。

自由民主主義諸国の価値共有を確認し、日米欧以外の自由民主主義国家（オーストラリア、インドなど）、比較的若い民主主義国（たとえば、インドネシア）、中国やロシアが主導する国

242. Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Cornell University Press, 2014.

際秩序に強い抵抗感を持つ国々に自由主義的国際秩序支持を拡大していくことも重要である。これら諸国の立ち位置がどうなるかが、自由主義的国際秩序の範囲と活力を決めることになるだろう。

自由主義的国際秩序を維持してゆく上で、軍事力は依然として重要な手段である。安全保障分野における「力による現状変更」を抑止すべく、自由主義的国際秩序にとって有利な力の均衡を作り出し、維持する必要がある。抑止とは、相手が武力行使をした場合、相手の攻撃を打ち破ったり、懲罰行動をとる能力を持つことによって、相手の実際の行動を防ぐことである。そして、それが相互に成り立てば、実際の武力行使は行われない。これは、「仮想実験」とも呼べるものであり、「頭の中」で行われるが、その結果は、現実の場では武力行使は起きないということになる。ただし、このような理由で平和（武力行使が行われないこと）が維持されるためには、十分な軍事力を持つことが必要となる。したがって、軍事力は現代国際関係では、直接的な戦争手段という性格が弱まった。直接に軍事力が使われる事例は目に見えるから注目されるが、多くの場合、軍事力の直接使用は抑止や外交その他のアプローチの失敗した結果であって、現実には目に見えないところでの間接使用が大半であり、それによって成果も上げている。大きな戦争が想定されない今日の複雑な状況では国家間関係が流動的だから、むしろ武力の間接使用の効用は大きくなっている可能性がある。2010年以降の中国の東・南シナ海での既成事実作り、領有権問題での貿易制限の発動、ロシアのウクライナ、クリミアでのハイブリッド戦略、オバマの「世界の警察官でない」発言後のロシアのシリアへの大胆な介入、イランや北朝鮮の核開発をめぐる交渉などである。これらの事態は、欧米と異なり中国、ロシアなどが「出兵」をためらわなかったから主導できたのであり、こういう場合対抗する軍事力と反射神経がなければ、自由主義的国際秩序は維持できない。日米欧にとって譲れない場面での決意を疑われないようにすること、自由主義的国際秩序と非自由主義的国際秩序の間の決意の較差を生じさせないことが必要である。

そのためには、物理的な能力として装備開発、国防イノベーションが今後の重要な課題となるだろう。とりわけAIやロボティクス、自動化、サイバー攻撃能力等、いわゆる Emerging Technologies によって技術的な優位を維持しなくてはならない。遅れをとれば、技術の破壊的イノベーションが米国とその同盟国の軍事的優位性を揺るがすかもしれない。それは秩序維持の決意に間違いなく影響する。軍事的装備の開発とともに、経済力の利用を体系的に検討することも課題である。かつて不正義に対して何もしないのかという道義的批判をかわすための政策とみられたこともあった経済制裁は、この間のイラン、北朝鮮、ロシアに対する長期的な効果をみれば、無視し得ない有効な政策ツールになったといえる。それは金融制裁を含むようになり、さらに基軸通貨国であり最大の金融市場を持つアメリカの国内法の域外適用によって大半の国家がリスクを免れなくなったからである。これまでの経験を踏まえて実効的な政策体系を開発すべきであろう。

自由主義的秩序は（他の可能な秩序に対する）優位な代替的な体制モデル、国際秩序モデルとして世界に示され続けるべきであり、この中で特に安全保障を供給することで引き続き主要な途上国、中小国を安全保障や経済のネットワークに取り込んでゆく努力も怠るべきでない。中国などの「カネは出すが口を出さない」やり方は、短期的には途上国に浸透する可能性が高

いからなおさらである。

3) 競争的相互浸透型秩序

これまでの議論は、国際秩序が自由主義的秩序とそれ以外（権威主義的な諸国）の秩序に分かれ、特に安全保障面で相互に自立し、対抗し合うという想定で自由主義陣営の行動を考えてきた。しかし今日の異なる秩序の間関係は、冷戦期の東西両陣営の棲み分けとは経済的相互依存が深いという点で決定的に異なる。米中は、相互に最大の貿易相手国の一つになっているのである。国際関係では政経分離は政治関係がよほど安定しない限り機能しない。経済活動といっても、貿易戦争、経済制裁、通貨戦争など紛争の種は尽きないし、それ以上にジオエコノミクス、あるいはシャープ・パワーとして意図的に政治の手段として利用される。これは2つ（あるいはそれ以上）の秩序圏の棲み分けであっても、秩序圏の間に場を移した権力政治の一側面といってもよい。かつて、K. ウォルツは、二極（多極）の構造は、相互依存が存在しないほうが安定したものとなると論じた。もし、相互依存が存在しなければ、二極は、戦略次元に関心を集中すればよく、そこには、相互核抑止というような安定装置が作られることになる。しかし、相互依存が存在すれば、二極の間に、様々な争点、紛争が出現し、それ自身管理するのが難しいだけではなく、それが戦略次元に飛び火し、戦略次元の安定を崩す可能性があるからである²⁴³。

他方、米国主導の国際秩序と中国主導の国際秩序という異なる価値体系からなる2つの秩序が併存し、その間で何らかの折り合いをつけるという秩序のあり方を考える必要もあろう（冷戦期の米ソ関係についてもこうした側面が存在した）。米中あるいは米中が主導する秩序の「不愉快な共存」をより安定的に管理する実現可能な国際秩序像を検討しておく必要がある。ここでは、その一つの可能性として、「競争的相互浸透型秩序」を提示する²⁴⁴。

第3章(3)で取り上げた（複数の）棲み分け型のシナリオはいずれも、米国主導の秩序と中国主導の秩序とが並行し、独立することを想定していた。しかし、これらの秩序は、特に経済分野では、相互に深く浸透しているとみるべきであろう。相互に独立しているというよりも、互いに競争し、ときに協力し、影響を与え合いながら相互作用していると認識する方が実情に即している。たとえば、AIIBと世銀やアジア開発銀行とは競合しつつ、ときに協調し、お互いのルールが他方のそれに影響を与え合っている。さらに、AIIBは、当初は、米国をはじめとするG7は参加せず、中国が財政的にも、運営的にも主導権を握り、主としてアジアの国々が参加するものとみられていた。そうなってれば、AIIBは、まさに、西側抜きの世界、米国抜きの秩序となったであろう。しかし、原加盟国の締め切りである2015年3月末には、イギリス、ドイツ、フランス、イタリアといったG7の国も参加し、AIIBは、中国等の非先進国と先進国、またアジアと西欧の双方を含むものになった。中国は、AIIBを通してのインフラ投資に関して、中国なりのやり方を追求するだろうし、西側諸国は、投資基準や環境基準に関して、より厳格なルールを追求しようとする。このような中で、両者が求めるルールが相互に影響しあいなが

243. Kenneth N. Waltz, "The Myth of Interdependence," in Charles P. Kindleberger, ed. *The International Corporation*, Cambridge: The MIT Press, 1970, pp.205-223.

244. 以下の記述は、山本吉宣「競争的相互浸透秩序の可能性—北東アジアの安全保障環境をめぐる」『PHP Policy Review』Vol.9-No.69、2015年を加筆修正したものである。

ら、混合的な秩序が形成されていくかもしれない。これは、競争的な相互浸透型の秩序と呼ぶことができよう。

ここで考える競争的な相互浸透型の秩序においては、安全保障分野での不完全な棲み分け型秩序（米、中ともに、安全保障上、政治上密なる関係を持つグループが存在するが、その間での対立があり、またグループ間に流動性もみられる）と平行して、経済的な相互依存は両秩序の間で極めて高く、またそこに将来米中両国が入っている制度が含まれる可能性もある（AIIBには日米は加盟していない）。そしてこの後者についていえば、相互浸透型秩序の中にも多様な種類が考えられる。一つの区別は、明示的なルールづくりを追求するかどうかであろう。たとえばAPECやEASなどは、必ずしも特定の明確なルール作りを目指すものではないが、広い意味での相互浸透型の秩序といえる。他方、AIIBでは先進国と新興国が相互に影響し合うだけの「先進国／新興国複合体」を超えて、具体的なルールや規範の形成を目指すかもしれない²⁴⁵。

競争的相互浸透型秩序においては、先進国と新興国、多くの場合は米国と中国が求めるルールがせめぎ合う中で具体的なルールが形成されていくことになるだろう。そして、東アジアあるいはアジア太平洋において、米中が異なる規範体系に基づいた秩序を作ろうとするならば、この競争的な相互浸透型の秩序は、「相互に浸透する2つの競合する覇権型秩序」の中で形成されていくことになるものと思われる。2つの秩序は、互いに制度戦略を展開するであろう。ここで析出した相互浸透型秩序からいえば、他方の制度戦略に全面的に対抗する対応もあるが、共通ルールを自由主義的国際秩序に適合するように修正する戦略もある。たとえば中国の「一帯一路」構想について、日本が第三国での日本の基準に即した協力を表明しているように、対抗だけではない対応もありえる。自由主義的価値と調和する形で相互浸透的なルールが形成されるならば、この複雑で曖昧な状況が長期にわたり安定的に運営される可能性もあり、その中で自由主義的な秩序圏は、自らの強化と自らの秩序圏の拡大に向けて競争を続けることになる。

(5) 自由民主主義諸国に求められる主体的契機

現下の状況は第3章に述べた「機能別の棲み分け」と重なるかもしれない。政治、安全保障分野では各秩序圏は相互に自立度は高く対抗的な能力の維持が不可欠である。他方これは経済的な依存関係が深く相互に相手の経済、社会、制度にまで入り込み、一定のルールづくりに進む状況と考えれば競争的相互浸透秩序の形成過程とみることもできる。

それは自由主義的国際秩序が普遍化するといったポスト冷戦期のような楽観は許さない状況ではあるが、他方、自由主義的秩序も競争の中で改革し、自らを強化する契機を見出せるかもしれない世界であろう。冷戦期に自由主義的国際秩序は、社会主義圏との競争の中で各国の実情に即した福祉政策を創出し、資本主義を強化した。間もなく中国（がつくる秩序）にとって代わられるかのような悲観主義、敗北主義は、自由主義的国際秩序にとっても最も危険な態度

245. 先進国／新興国複合体については、山本吉宣他『日本の大戦略』（PHP研究所、2012年）参照。

であろう。重要なことは、すでに触れたが、自由で民主的な体制と慣行の強靱さ、それが長期の利益を生み、各国の厚生を増大するというモデルを示し続けることである。そして国際的にはイデオロギー的な価値実現には抑制的であることが重要であろう。それは場合によっては自由主義的国際秩序を米国の一時的逸脱から守るということも含まれるかもしれない。中国が投資によって各国との経済関係を強化しても、先進的な自由民主主義国が安全保障面でのネットワークを強化し続けられれば、中国中心の閉鎖的な勢力圏ができるとは考えにくい。中小国は、安全保障での対中ヘッジングの可能性がある限り、強制・支配による秩序から自由度を確保しようとする。そのような競争の中で、自由主義的国際秩序は、当面地理的な範囲は縮小しても鍛え直されると考えることができる。日本にとっても、自由主義的国際秩序に与するその他の国々にとっても、自由主義的なプリンシプルを見失うことなく、状況に能動的に関わっていく主体的契機が今こそ必要といえるだろう。

[Ⅱ]
提言篇

自由主義的国際秩序の新段階と日本の戦略

1. 新しい現実の中で「志あるリアリズム」を追求する

- (1) 国際秩序が変容する「新しい現実」を直視する
- (2) 「自由で機能する日本」を戦略構想の出発点にする

2. 自由主義的国際秩序をバージョンアップする

- (1) 自由主義的国際秩序の意義と限界を問い直す
- (2) 「多層的で可変的な」自由主義的国際秩序を発展させる
- (3) 自由主義的国際秩序における米国の主導的役割を再評価し、欧州、インド等との戦略的連携を強化する
- (4) CPTPP をひな形として自由貿易体制を進化発展させる
- (5) 「自由で開かれたインド太平洋戦略」を具体化する
- (6) 権威主義国家による「価値切り下げ」への耐久力を培う
- (7) 自由主義的国際秩序の再編過程で途上国問題を位置づけなおす

3. 自由民主主義諸国と権威主義諸国が共存する国際秩序を構想する

- (1) グローバル、リージョナルに、安定した「競争的相互浸透型秩序」形成に努める
- (2) 国際制度・国際組織をめぐる戦略的「協争」を展開する
- (3) 主権国家体制と国際法を大國間協調の共通基盤とする
- (4) 日米および日米 + α の戦略的一体性を確保する
- (5) 東南アジア等の重要地域に息の長い関与を行う

4. 国内／国際連関を再調整し、ハイパー相互依存を管理可能にする

- (1) 現代版「埋め込まれた自由主義」の創出を目指す
- (2) 金融危機の頻度や烈度の抑制とレジリエンス向上をはかる
- (3) ジオエコノミクスの広がりに備える
- (4) Emerging Technologies を自由な社会の維持発展に統合することを自由主義的国際秩序の優先アジェンダとする

5. 米中協争時代における日本の主体的な構えを確立する

- (1) 確たる視座と柔軟な姿勢で戦略的好機を捉える
- (2) プリンシプルあるヘッジングを統合的に展開する
- (3) 米国社会、中国社会に重層的に関与する
- (4) 米中の動きを複眼的に把握する能力を高める

1 新しい現実の中で「志あるリアリズム」を追求する

(1) 国際秩序が変容する「新しい現実」を直視する

まず必要なことは、パワー構造や主要国の政治姿勢が大きく変容し、国際秩序が新しい段階を迎えているという「新しい現実」を直視することである。

国際秩序の観点から特に注視すべき潮流は、「パワー・シフト」「ハイパー相互依存」「破壊的イノベーション」の3つであり、それをどう管理するかがこれからの国際秩序の主たる課題になる。

第一のパワー・シフトについては多言を要しまい。米国は引き続き金融や情報技術など様々な分野で優位にあるが、中国をはじめとする権威主義国家がパワーと影響力を拡大する傾向が鮮明になっている。冷戦後の世界で生じた米国が圧倒的に卓越する単極構造ではなくなりつつある。米中間の不信が覇権戦争を導くという「ツキディデスの罠」を避けるべきことは当然として、パワー分布の急激な変化に伴う不確実性をいかに管理するかは21世紀前半の国際政治の焦点であり、日本も否応なく戦略的岐路に立たされることになる。

第二に、ヒト、モノ、カネ、さらにはデータや情報の国境を越えた結びつきがますます深まり、国家間の相互依存が高度化する「ハイパー相互依存」状況が生まれている。結果として各国が相互依存から得られる恩恵が拡大する一方で、相互依存に伴う感性や脆弱性も増大し、それをめぐって各国が熾烈な駆け引きを展開するようになっている。経済的な手段を政治的な目標追求に用いようとするジオエコノミクスや、他国がもたらすリスクに対して保険をかけようとするヘッジングは、その顕著な現われである。また、特に先進国におけるポピュリズムの多くも、グローバル化や移民の流入など相互依存に伴う感性や脆弱性に対する防衛反応という側面が強い。こうしたハイパー相互依存を管理可能なものにできるかどうかは来たる国際秩序の正統性を決定づけることになるだろう。

第三に、AIやロボティクス、ビッグデータ、自動化技術といった Emerging Technologies やデータ経済化により、社会や産業のあり方が一変し、主要国間で急激なパワー・シフトをもたらす可能性が生まれている。破壊的イノベーションを通じて、新興国が段階を飛び越えて一気に最先端に到達し、先進国を追い越すリープフロッグが現実化し、産業面での先進自由民主主義国の優位性が脅かされつつある。技術革新により軍事面での米国の卓越が失われる可能性もある。プライバシーや個人情報の主体的コントロールといった自由民主国家の根幹をなす原則にも見直しが迫られるかもしれない。

これら3つの潮流を受けて、米国が卓越するパワー構造の上に成り立っていた自由主義的国際秩序が優位に立つ大状況も変化を迫られると覚悟すべきであろう。中国やロシアなどの権威主義国家がいずれは自由主義的国際秩序に統合されるという冷戦後の楽観論はもはや現実味を失っている。多くの先進国では、相互依存の進行に反発してポピュリズムが台頭し、自由貿易や国際制度が格好の攻撃対象となっている。とりわけ、第二次大戦後、自由主義的国際秩序

を牽引してきた米国は、トランプ政権下で、自由主義的国際秩序に修正を迫る動きをみせてきている。情報やデータの自由な流通を促すかに思われた経済や社会のIT化は、むしろ権威主義国家による効率的な管理統制を可能にしており、デジタル権威主義が自由民主主義より高いパフォーマンスを示す可能性も否定できない。

言い換えれば、米国の主導する覇権的秩序の圧倒的な優位性、また米国が牽引する自由主義的国際秩序の優位性を、日本外交の与件としていられる時代は過ぎ去ろうとしている。日本の利益や価値と比較的適合的な国際秩序を所与にできないという厳しい現実認識から出発する必要がある。

(2) 「自由で機能する日本」を戦略構想の出発点にする

国際政治の新しい現実を直視することは、日本が現実の変化をただ追認し、それにひたすら適応することと同義ではない。日本がどのような国であろうとし、いかなる国際秩序を目指すかを考え、それを国際政治の現実の中で実現する実行可能な選択肢を見出そうとする「志あるリアリズム」「プリンシプルあるリアリズム」こそが必要である。

先進国の多くでグローバル化への失望が広がり、権威主義国家が影響力を増し、Emerging Technologiesによって社会や産業が一変しようとしている中で、日本はいかなる国を目指していくのか。それを問うことは、いわば日本という国のアイデンティティを再確認することでもある。

一方で、日本は人間の尊厳や自由を最大限尊重する国であり続けるべきである。具体的には、日本が時間をかけて発展させてきた言論の自由や表現の自由、プライバシーの保護、私有財産制、経済活動の自由、法の支配、民主的統治や権力の分立といった原則や規範、制度を、社会や技術の変化に応じて再構築しながらも、維持発展させていく必要がある(=自由な日本)。他方で、日本は、厳しい財政事情や国際競争、人口問題を乗り越えて、自らの運命を自らが決め、領土や国民の安全を保全し、国際社会で重きをなし、経済や社会の活力を維持する国家(=機能する日本)であるべく努力し続けなければならない。

目指すべきは、人間の尊厳や自由を尊重すること(「自由な日本」と)、独立と平和を保ち、国際社会で重きをなし、繁栄と活力を維持し、様々な社会課題を解決すること(「機能する日本」と)が両立する「自由で機能する日本」である。「自由な日本」と「機能する日本」のどちらが欠けても十分ではないと国民が広く認識することが不可欠である。

そして、そうした共通認識の下で、「自由で機能する日本」を可能にする国際秩序はどのようなものか、そのような国際秩序を現実の制約条件の中でいかに実現していくかを考え抜く。それが、日本の戦略構想と戦略実践の出発点に置かれなければならない。

2 自由主義的国際秩序をバージョンアップする

(1) 自由主義的国際秩序の意義と限界を問い直す

日本は単独で「自由で機能する国家」であることは難しく、そうした国家像と適合的な国際環境が存在することは引き続き重要である。端的に言ってそれは、国内外で、個人の自由や人権の尊重、法の支配、自由な経済活動、力による現状変更の否定といった価値や原則に根差す自由主義的な秩序が優越する世界である。他方でしかし、中国やロシアが自由主義的国際秩序に統合されていき、普遍的な秩序が現出するといった冷戦後の楽観論はもはや成り立たないことも、現実として受け入れる必要がある。

従ってまず必要なことは、冷戦終結後に広がった、自由主義的国際秩序へのバブルともいうべき期待を現実的なレベルに引き戻すことである。そもそも、主権国家体制を基調とする国際秩序における優先的規範は、引き続き、国家の生存・安全保障、戦争防止・平和であり、それに自由主義的な原理が優越することは考えにくい

一口に自由主義的価値、原理といっても様々な側面があり、国際秩序における実現の難易度も異なる。大まかに言って、国際秩序に反映させる難易度が比較的低いのは、自由貿易や開放経済を肯定的に捉える「商業的、経済的自由主義」であり、ルールや法の支配を重視し、国際制度を通じた秩序化をはかる「制度的自由主義」、非政府アクターの国境を越えた交流の影響に着目する「社会的自由主義」がそれに次ぎ、民主化や人権に力点を置く「価値的自由主義」に関しては難易度が極めて高い。商業的、経済的自由主義であっても、経済統制を志向する権威主義国家の位置づけや、自由民主主義諸国における国家の裁量とのバランスなど、国際秩序におけるその実現は単純ではない。

自由主義的な国際秩序とは、パワー構造を基礎とする政治的枠組みに、自由主義的な価値、規範をどの程度浸透させられるかという問題であり、国際政治の現実の中でその実現をはかっていく必要がある。

(2) 「多層的で可変的な」自由主義的国際秩序を発展させる

これからの自由主義的国際秩序は、境界の明確な単一の秩序ではなく、自由主義的な価値と利益の共有度合に応じて多層的に形成される可変的な秩序として描かれるべきだろう。

まず肝要なことは、人権や市民の自由に関する価値や政治体制を共有する日米欧先進国が発展させてきた、自由主義に根差す協力の枠組みや慣行をバージョンアップしていくことである。日米欧を中心に、自由で開かれた民主的な社会を国内的に維持するためには、自由主義的な国際秩序が引き続き不可欠であるという認識を再度確立し、安全保障分野、経済分野はもちろん、社会的な領域における基準づくりにいたるまで、自由で開かれた国際秩序を牽引していくことが不可欠である。

自由主義的国際秩序に与する国々にとって、自由主義的価値を能動的に広げていく「攻勢」

よりも、自らの価値を見つめ直し、固めていく「守勢」がより重要な時代といえる。先進国における民主的統治能力の再建や民主的諸制度に対する信頼の回復がなければ自由主義的国際秩序の基盤は溶解する。とりわけ日米欧等の先進国にとっては、自由で開かれた社会が、グローバル化や技術変化に対してなお強靱で活力を維持できる社会であり、様々な課題を解決し、社会の成員が適切な位置と役割を持てる社会であることを示し続けていく必要がある。

その上で、衝突が起こりやすいパワー・シフト状況下では、自由主義的国際秩序にとって有利な力の均衡を作り出し、「力による現状変更」を抑止することが優先的な課題となる。日米欧が環境変化に対応して軍事力を整備し、日米同盟や NATO 等の同盟協力を強化することはもちろん、脅威認識の共有度合いに応じて新たなパートナーとの協力を進化させていくことも必要である。日米欧にとっての課題は、権威主義国家との間で「決意の較差」を生じさせないことである。日米欧にとって譲れない場面での決意を疑われないようにしなければならない。

他方で、価値や利害が重なる度合いに応じて日米欧以外の国々を自由主義的な国際秩序になだらかに組み込んでいかねばならない。中国やロシアは、米国が主導する覇権型秩序には抵抗するだろうが、様々な機能的領域においては自由主義的な規範や制度を受容する面もある。たとえば中国は表現の自由や報道の自由、知財、国営企業問題等については自由主義的国際秩序の外側にいるであろうが、WTO ルールや各種の機能的制度については自由主義的な国際規範をある程度受容し、それを全面的に書きかえるよりも自らの利害に応じて調整することを目指すだろう。中国などがいかなる自由主義的規範をどの程度受け入れ、どの程度対抗したり、距離を置いたりするのかに応じて、秩序の範囲は可変的なものとなろう。

中国など自由主義的国際秩序への対抗秩序を形成しうる国々の出方と並んで、日米欧以外の自由民主主義国家（インド、ブラジルなど）、比較的若い民主主義国（インドネシアなど）、中国やロシアが主導する国際秩序に強い抵抗感を持つ国々がどのような立ち位置になるかが、自由主義的国際秩序の範囲と活力を決めることになるだろう。こうした中間勢力への関与にあたって、民主化や人道的介入といった、冷戦後に顕在化した介入主義的なアプローチはあまり有効とは思えない。個別の国々の価値と利害に応じた関与がますます重要になる。

利益と価値を基準とした秩序化、といっても、合従連衡が固定化するわけではない。各国は中国などとの経済関係から生じる利益に魅力を感じており、先進国間の足並みをそろえることは簡単ではない。米国が貿易不均衡や人民元操作について、実態以上に政治化しようとする、欧州や日本との亀裂を生むかもしれない。トランプ政権の保護主義への傾斜は、米国の伝統的な同盟国と中国の利害を一致させる方向に働くだろう。

そもそも自由主義的国際秩序は、価値と利害の複合体である。価値の論理が必ずしも通用しない状況下では、価値を重視する相手にはその価値の面について重点的に語り、利害を重視する相手には利害の面について語り、忍耐をもってその複合体に誘い込んでいくべきである。

(3) 自由主義的国際秩序における米国の主導的役割を再評価し、欧州、インド等との戦略的連携を強化する

アナキーを本質とする国際政治において国際秩序を維持するにはパワーが不可欠である。従って、グローバルにもリージョナルにも、自由主義的国際秩序を維持、発展させていく上で

決定的な要素は、軍事、経済、技術、社会など多くの分野で圧倒的なパワーを有する米国を撤退させないことである。

米国が、国内の政治的分極化を反映して、当面の間自由主義的な国際主義と内向きな自国第一主義の間を揺れ動くことは想定しておかねばならないだろう。その上で、過剰な悲観論や楽観論に陥らず、米国の振れ幅に柔軟に対応していくことが肝心である。米国の動きをよくみきわめて、自由主義的秩序を弱体化させるような動きについては米国の変化を辛抱強く待ち、逆に協力が可能な分野では協力を確実に進めていく静かな対応が必要だろう。

単極構造の下、リーダーシップの負荷が過度に米国にかかってきたことは間違いなく、自由主義的国際秩序に利害を有する日本や欧州諸国がより大きな役割を果たし、米国の負担感を緩和していくことは必須である。他方で、米国において覇権や自由主義的国際秩序からの受益が過小に見積もられ、負担が過大に見積られる傾向もあり、日本や欧州にとって米国内の主要アクターが米国自身にとっての自由主義的国際秩序の積極的意義を実感できるよう働きかけていくことも必要である。

米国の振れ幅が大きくなる状況を管理する上で、国際秩序の運営を米国頼みにするリスクは大きく、米国の対外政策の不確実性を吸収する枠組みの構築やパートナーシップの強化が不可欠である。その意味で、環太平洋パートナーシップ協定(TPP)からの米国離脱後、参加 11 カ国が、将来の米国復帰の含みをもたせるかたちで「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定(CPTPP、TPP11)をまとめあげた意義は大きい。

日本はまた、欧州を、自由主義的国際秩序を安定的に維持発展させる戦略的パートナーと位置づけ、認識を共有し、緊密に連携していくべきである。たとえば、EU との自由貿易協定が成立(署名)し、EU との戦略的パートナーシップ協定(SPA)も成立(署名)した。このような枠組みをもとに、欧州との関係をさらに密にするとともに、たとえば、EU とすでに SPA 協定を結んでいるカナダ、オーストラリアともさらに緊密な関係をつくり上げるべきであろう。

今後ますます大国化するであろう民主主義国家インドとの中長期的な連携強化も欠かせない。インドは非同盟の伝統もあり、政治的価値を共有しているから日印のパートナーシップが強固になる、というほど単純なものではないが、インドが主要プレイヤーとなる自由主義的国際秩序のあり方について、政治的、経済的、制度的、社会的次元など多面的に検討し、具体的な実践を通じて一步一步パートナーシップを強化していくことが望ましい。

(4) CPTPP をひな形として自由貿易体制を進化発展させる

日本と世界の繁栄にとって、自由貿易の枠組みが維持されることはきわめて重要であるが、電子商取引や知財など技術変化に後押しされた経済環境の変質、国有企業問題や知財の移転強要など異質な行動様式を有する中国の存在感拡大に対応して、自由貿易体制をバージョンアップすることも求められる。

CPTPP は、先進国と新興国が知財や電子商取引、国有企業問題などで合意した枠組みであり、自由貿易体制を時代の変化に適合させていくひな形としてきわめて重要な意義を持つ。日本は、RECEP や FTTPA などの地域自由貿易圏を進めるにあたって、CPTPP を参照軸とすることで、高度で開かれた自由主義的経済圏の形成をはかっていくべきである。当面の日

米の通商交渉では、TPP をメルクマールに合意点を見出しつつ、あくまでも米国の将来的な TPP 復帰を目指した関与を続けていくべきである。WTO を知財や国有企業問題について機能するよう改革する上でも、先進国と途上国が合意した CPTPP のルールを参照していくことが効果的である。

他方で、特に先進国では、グローバル化の恩恵を感じられない人々が自由貿易に強く反発し、ポピュリズム台頭の原動力になっていることにも留意せねばならない。4—(1) で述べるように、国内社会の安定と自由主義的な国際経済秩序とを整合させる新しい国内／国際連関の創出が必要である。

(5) 「自由で開かれたインド太平洋戦略」を具体化する

自由主義的国際秩序の真価は、日本が位置するアジア太平洋地域において問われることになるだろう。とりわけ日本にとっては、この地域の秩序がどの程度自由主義的なものになるかが決定的に重要である。米国が主導し、日米同盟が支えてきた自由主義的な地域秩序が優位を回復するのか、安保は米国主導、経済は中国主導といった形で棲み分ける地域秩序が生まれるのか、予断をゆるさない。

インドが大国化し、米中の相互作用が極東のみならず南シナ海からインド洋まで地理的に拡大する趨勢を考えれば、自由主義的な地域秩序のありようはインド洋を含む形で検討されることが適当である。その意味で、近年日米両政府が「自由で開かれたインド太平洋」を唱えていることは肯定すべき動きであり、この動きを触媒にして日米さらに関係国共通の地域秩序戦略を形成していくことが望まれる。

「自由で開かれたインド太平洋戦略」の目標は、安倍首相の演説などで比較的明瞭に示されているように、力による現状変更の否定、各種の自由の尊重、法の支配の尊重、市場経済の重視、地域の繁栄の実現であるべきだろう。それはまさに自由主義的秩序観そのものであり、関係国が改めて共有すべき戦略目標といえる。他方で、どのような政策体系でこの目標を達成するのか、日米がどのような役割を果たすのか、中国との関係はどのようなものになり、他の国々をいかに巻き込んでいくのかについては、日本においても米国においてもようやく個別の政策が出始めた段階で全体像はまだ曖昧である。中国を排除した地域秩序構想として声高に唱えるべきではないが、日本政府内部、それから日米政府間で、具体案について包括的な検討を進め、豪州やインドなども交えて堅実に実績に結びつけていく必要がある。

(6) 権威主義国家による「価値切り下げ」への耐久力を培う

パワーや影響力を増す中国による自由主義的国際秩序への挑戦は、政治、安全保障、経済、社会等様々な分野に及び、それは相当期間続くことになるだろう。中国との関係は、冷戦期のソ連との関係とは異なって、対立するだけのものでもなければ、協力するだけのものでもないという両義的なものであり、自由主義的国際秩序を是とする国々が対中政策で結束することは必ずしも容易ではないし、また、中国との対立を固定的に捉えることは望ましくもない。

力による現状変更には断固たる態度で臨まなければならないが、中国を含む権威主義国家による挑戦の多くはより微妙なものである。すなわち、民主的統治、学問・表現の自由、労働基

準や環境基準、知的財産権、法の支配、紛争の平和的解決など、自由民主国家にとって譲れない分野ではあるに基準が緩い中国等の権威主義国家の影響が増すことで、価値基準が国内的、国際的に劣化する普遍的価値の「切り下げ（遠藤乾・北大教授）」を現状秩序に対する脅威として認識するべきである。

自由民主主義体制と権威主義体制の間の力関係の変化は、世界的に民主化の動きが停滞し、比較的若い民主主義国において、強権政治への先祖返りがみられる背景にもなっている。中国等の権威主義国家の台頭の副産物として変化が生じているだけではなく、選挙でのハッキングや偽情報の流布、メディアや研究機関等への資金提供、友好的な政党・政治家への働きかけ・支援といった形で、権威主義国家が自由民主国家の内政に直接的に介入する「シャープ・パワー」も警戒を呼んでいる。

こうした硬軟様々な「価値切り下げ」の動きは曖昧であるだけに対応は容易ではなく、切り下げ圧力を押し返す決意が必要である。自由民主主義国が冷戦後失われた緊張を取り戻し、自由主義的価値観と環境変化に即して自己革新し、権威主義国家以上のパフォーマンスを示し続けていくことが第一歩であるが、それだけでは十分ではない。日米欧の主要先進国が、自由主義国際秩序が重視する規範やルールについて議論し、国際社会に示していくべきであり、G7はその格好の舞台である。トランプ政権がG7をないがしろにする場合でも、いざという時にただちに協力関係に立ち戻れるよう、事務レベルを含む公式、非公式の協議ネットワークを維持しておかねばならない。また、豪州などG7以外の成熟した民主主義国から成る非公式な枠組みで、安全保障上警戒すべき活動から、「価値切り下げ」や「シャープ・パワー」の動きにいたるまで、自由主義的国際秩序に挑戦する動きについて多層的に情勢認識を共有することが望ましい（Multiple Situational Awareness）。共通の状況認識があってはじめて、具体的な対応で結束することが可能になる。

(7) 自由主義的国際秩序の再編過程で途上国問題を位置づけなおす

破綻国家が自由主義的国際秩序にもたらす挑戦は多面的である。自由民主主義先進国にとって、破綻国家における人道危機は価値のレベルで許容しがたい。加えて、破綻国家のもたらす統治の真空は、周辺地域の不安定化をもたらし、テロリストや組織犯罪、海賊の温床となるなど、自由主義的国際秩序にとって直接の脅威にもなっている。さらに、破綻国家からの難民や移民は、先進国におけるインセキュリティを高め、ポピュリズムの台頭を促すことで、自由主義的国際秩序の中枢を揺るがしている。

いわゆるならず者国家がもたらす直接の脅威は、それらの国々による大量破壊兵器の獲得やそのテロリストへの拡散リスクであるが、その非人道的、専制的性格が価値的自由主義と相いれない面もあり、その行動様式が米国単極構造に対する抵抗として生じている面もある。

自由主義的国際秩序が内在する価値原理の適用範囲を問い直す中で、途上国が自由主義的国際秩序にもたらす挑戦をどのような枠組みでとらえていくか、どのような優先順位で対応のシーケンスを考えていくかについても見直しが必要であろう。単極構造から多極構造への転換が生じ、ならず者国家にとって選択の余地が広がったり、ならず者国家をとりまく国際関係が流動化したりする可能性にも留意が必要である。日本にとっては、特に北朝鮮問題を自由主

義的国際秩序の再編過程の中でどのように位置づけていくべきか、関係国の動向をみながら多面的に検討していくことが喫緊の課題である。

3 自由民主主義諸国と権威主義諸国が共存する国際秩序を構想する

(1) グローバル、リージョナルに、安定した「競争的相互浸透型秩序」形成に努める

今後の国際秩序は、自由民主主義諸国と権威主義諸国とが鋭く競争しつつ協力を模索する「協争」的共存（「不愉快な共存」）が大前提となる。従って、自由主義的国際秩序の広がりや活力を維持するという視点に加えて、異なる価値体系から成る秩序、端的に言って、米国主導の国際秩序と中国主導の国際秩序という2つの秩序の間で折り合いをつけていく方法を考える必要がある。

2つの秩序の関係については、2つの秩序が並行し、独立して存在する「棲み分け型」や、どちらかの秩序に他方が組み込まれていく「パワー・トランジション型」「階層型」など、様々なシナリオがありうるが、現実には、2つの覇権秩序が相互に深く浸透しながら併存する、「競争的相互浸透型秩序」となる可能性が高いと考えられる。また、そのように想定することで、安定的で機能する秩序を構想する際の柔軟性や選択の幅が広がるだろう。

米中が主導する秩序は、安全保障面、政治面では相対的に自立し、対抗的なものとなる可能性が高いが、特に経済面、そしてグローバル課題の面では高度に相互依存し、浸透し合っていくことになるだろう。経済面での相互依存も安定要因であるだけでなく、ジオエコノミクスや貿易紛争など対立要因ともなりえる。逆に安全保障面では、テロ対応や軍備管理などである種の相互依存状況が生まれるかもしれない。

競争的な相互浸透型の秩序を安定化させる上では、米中や2つの秩序の成員がともに参加する枠組みの役割が大きくなるだろう。また、重要な問題については米中を含む主要国が参加して協議する大国間協調の慣行を定着させていくべきだろう。そして日本は、そうした大国間協調の一角として重きをなすことを目指さなければならない。

とりわけ、日本が身を置き、米中の角逐の正面となるであろうアジア太平洋において安定的な「競争的相互浸透型秩序」を形成することが最重要課題である。インドの台頭やインド洋における米中競合の可能性を考えると、インド太平洋という視野でリージョナルな秩序を構想していく必要がある。たとえば、日米等が提唱する「自由で開かれたインド太平洋戦略」を具体化し、中国が主導する「一帯一路」との相互作用を、相互対立・相互無視・相互浸透・相互受益のスペクトラムの中でできるだけ建設的なものにしていくよう努めるべきであろう。競争と協調の両面を持ちながら、両者の異なる点を調整しつつ、その中で具体的な結節点を見つけ、協調を図っていく「インターフェース戦略」が必要である。

(2) 国際制度・国際組織をめぐる戦略的「協争」を展開する

競争的相互浸透型秩序においては、米中が主導する秩序におけるルールが競合することになるだろう。ルールをめぐるパワーと利益に基づくせめぎ合いが生じることは不可避であり、妥協も必要になる。自由主義的国際秩序として譲れる点と譲れない点を意識し、価値切り下げ圧力を退けながら、できるだけ両者のルールが重なり合う領域を拡大していくことを目指していく必要がある。

米中のルール形成をめぐる協調と対立は、国際制度や国際組織を主たる舞台として展開されるだろう。中国をはじめとする新興国は現状の国際制度や国際組織が先進国の利害やかつてのパワー分布を反映したものであると不満を抱いており、既存の制度や組織における改革、妨害、離脱、新しい制度や組織の創造など様々なアプローチで国際制度、国際組織のあり方を自らに有利なものにしていくだろう。

既存の制度や組織における先進国の既得権をできる限り維持していけばいいということでもなければ、パワー・シフトに応じて中国や新興国に地位を譲ればいいというわけでもない。中国が主導する制度に先進国が参加すれば、内側から影響力を行使できる面もあるが、既存の制度を代替し、中国の影響力を高める趨勢を促進する結果に終わるかもしれない。世銀/アジア開銀と AIIB をめぐるダイナミズムでも示されたように、単純な解はなく、複数の制度を同時に俯瞰して戦略的な「協争（協力＋競争）」を展開していく必要がある。

日本にとっては、相対的なパワーが低下する中で、既存の国際制度・国際組織における役割を再定義し、地位の維持をはかりつつも、新たな枠組みが突然現われ、既存の枠組みを代替する可能性に備えなければならない。様々な分野、機能、課題において米中を含む各国が国際制度・国際組織をめぐる展開する動きを兆候段階から掴み、体系的に分析評価して、日本としてのゲームプランを迅速かつ創造的に組み立てていく体制を構築する必要がある。様々なアセットを駆使して、戦略的に重要な国々とのパートナーシップの形成・強化、柔軟な連合形成（時に、特定の目的を達成するための有志連合）を行う能力を強化することが不可欠である。とりわけ多様な分野で強力な交渉人材を育てるキャリアトラックを確立することは急務である。

(3) 主権国家体制と国際法を大国家間協調の共通基盤とする

歴史的に国家主権についての理解は大きく変化してきており、同じ時代であってもその位置づけには相当な幅がみられる。にもかかわらず、国家主権が現代の国際秩序を構成する重要なルールの一つであり、主権国家が国際秩序の基本単位であるということについては、ほぼ共通理解がある。価値や利害の異なる国家間（米中間をはじめ）の関係を安定させる秩序を形成するには、主権国家体制や国家主権に関する規則が共通基盤になることを再認識すべきだろう。

他方で、自由民主国家と権威主義国家の間で、先進国と新興国と途上国の間で、大国と小国の間で、場合によっては先進自由民主国家の間においてすら、主権国家理解が大きく異なることには留意が必要である。また、今後のパワー分布や国際環境、国内社会の変化により、各国でそれまで主流だった主権国家観が大きく変わることもある。中国などは、先進国から自国への内政干渉を排する論理として主権を強調してきたが、自国のパワーが増大し、米国等との力関係が変わってくれば、その力点も変化するかもしれない。逆に、米国では、ハイパー相互依

存に対する米国社会の反発の拡大を受けて国家主権を強調する動きが強まっている。冷戦後、「保護する責任」など、自由主義的な思潮を基盤にして国際立憲主義の中で国家主権を再定義する動きがみられたが、米中が覇権競争を展開する中で、国家主権をめぐる実践にもさらなる変化がみられよう。かつて G. モデルスキーは、歴史的に覇権が確固としている時には、国家そのものの有用性（relevance）は顕在化しないが、覇権が崩れてくると、国家間の競争が顕著となり、国家の有用性が高くなると認識され、ナショナリズムも高揚することになる、と述べた。このような歴史的な視点をも念頭に入れつつ、専門家や実務家が主導して、自由主義的国際秩序の原則を更新し、権威主義国家との関係でも共通のルールとなるような国家主権理解を創造的に形成していく必要がある。

同様に国連憲章をはじめとする国際法も、パワー・シフトが生じる中で、価値や利害を異にする国々との共通基盤となりうるだろう。もちろん、米中をはじめ各国は国家主権に関する共通規則や国際法を自らの利益に適合的なものに引き寄せようとするだろう。いわば相互シェーピングの主要舞台ということになるだろうが、個々の事案の動向とあわせて、国家主権をめぐる慣行や国際法体系が全体としてどのように推移するか、全体像を描き出していく努力も必要である。

(4) 日米および日米 + α の戦略的一体性を確保する

協争的な国際環境は、明白な対立関係を基調とする国際環境よりも、誤認が生まれやすい環境でもある。権威主義諸国との共存を実現するためにも、自由主義的国際秩序の側が、守るべき一線を明確にし、無用な誤認を招かないことが重要である。

経済的利害や紛争発生時のダメージの大きさを考えれば、米中関係、あるいは自由民主主義諸国と権威主義諸国が対立一色となることは考えにくい。協争的關係の両義性のために、日米あるいは日本と友好国の状況認識（とりわけ対中認識）には齟齬が生まれやすくなる。サイバー攻撃やサイバー・エスピオナージ、法執行組織による圧力など、武力行使にいたらないような形で相手の出方をみる動きが活発化し、平時とも有事とも割り切れないグレーゾーン状況が常態化していることも、日本と同盟国・友好国の戦略的一体性の確立を難しくしている。

たとえば尖閣有事において米国は、自国にとっての利益や正当性が明白でない中で介入の判断を迫られていると感じるかもしれない。様々な次元で戦略的一体性の弱体化が進めば、日米離間を狙った働きかけが強まるだろうし、各種の宣伝活動も活発化するだろう。

従って、当面の正面である尖閣を含む東シナ海をはじめ、朝鮮半島や台湾、南シナ海、インド洋などについて、日米の対中認識や中長期的な情勢認識をすり合わせ、日米の戦略的一体性を継続的に確認していく努力が不可欠である。そのためにも、海洋やサイバー空間などに関する安全保障上の Situational Awareness を共有していくことが重要である。開戦事由にいたらない変更を積み重ねて状況を徐々に有利に変えていく「サラミ・スライス」戦略を許容しないという明確なメッセージを送り、事態発生時にはエスカレーション・ラダーのそれぞれで優位性を確保しつつ押し返していく対抗策を日米で検討していく必要がある。

北朝鮮問題については、トランプ大統領の下で米国が大胆な政策転換をはかる可能性があり、日米の緊密な連携が王道であるが、事態が急速に進展する様々なシナリオを想定し、備えてい

く必要がある。朝鮮半島における地政学的状況は日本外交にとって前提をなすものであり、その変容は日本にとって死活問題である。目先の動きに右往左往するのではなく、関係国の利害関係や力関係で構成される大局をみきわめながら、長い目で日本として譲れない線を守り、望ましい地域秩序の形成をはかっていく必要がある。

米国のみならず、自由主義的国際秩序に与する国々との間でも、戦略的一体性を醸成するための取り組みが欠かせない。

(5) 東南アジア等の重要地域に息の長い関与を行う

自由主義的国際秩序にしても、その裏づけとなる米国覇権にしても、米中のパワーバランスや距離感のみならず、第三国の米中に対する態度によってもその帰趨が決まることになるだろう。各国は、米中の相互関係やパワー動向をみながら、適宜対外姿勢を調整していくことになるだろう。

自由主義的国際秩序をバージョンアップし、権威主義的国家を含む「競争的相互浸透型秩序」の形成をはかる上で、第三国への関与は改めて重要になる。日本にとって当面重要視すべきは東南アジアであろう。いうまでもなく、各国の中国に対する姿勢は様々であり、対中牽制で一致することは考えにくい。多くの国は中国包囲網を企図しているとみられることを嫌うだろう。中国を共通敵とする同盟形成は現実的ではなく、相手国の対中認識や利害をよくみきわめ、息長く慎重に関与していく姿勢が必要である。自ずから均衡作用が働くよう、情勢認識を摺り合わせ、安全保障面での能力構築、経済成長支援等により各国の自律性を高めていくことが望ましい。東南アジアを越えてインド洋地域での第三国関与を考える必要もある。中央アジア、中東欧、ラテンアメリカなど、国際秩序に関する立ち位置が不確実で、戦略性の高い地域についてもできる限り関与していくことが望ましい。

4 国内／国際連関を再調整し、ハイパー相互依存を管理可能にする

(1) 現代版「埋め込まれた自由主義」の創出を目指す

相互依存やグローバル化の急激な進行に伴う国内政治、国内社会の不安定化をいかに管理していくかはいずれの国にとっても大きな課題であるが、ヒト・モノ・カネ・情報の自由な動きを促進してきた自由主義的国際秩序がその副作用に悩まされている。多くの先進国で経済のグローバル化による雇用や競争優位の喪失、移民の増大、国際機関による国家の行動への制約などによりインセキュリティを感じる人々が増えており、ポピュリズムの台頭や従来型政治への不信につながっている。

グローバル化には政治的なバックラッシュがあるという前提に立って、グローバル化に対して民主政治や国家主権の裁量をどう確保するかを考えていく必要がある。開放的な国際経済と国内の経済社会的安定を相互補完する現代版の「埋め込まれた自由主義」を、中国等の新興国

という異質なプレイヤーを含む国際経済の中で考える必要がある。

各国が民主的に決定する国内基準を尊重し、国ごとの制度的な多様性を前提とすることでハイパー相互依存やグローバル化を管理可能なものとしていくべきだろう。自由主義的原則によりながら各国が適正な裁量を保持するようにすることが望ましい。人の移動についても、それ自体を善とするのではなく、各国の社会体制を脅かさず、受け入れ側と送り出し側がともに受益するあり方を見出していくことが必要である。

補助金等や市場アクセス制限といった独自の政策を中国が望むならそれを認め、代わりに労働基準や環境基準を守るために先進国がルールに基づいて対中セーフガードを発動することも認められるようにする、というダニ・ロドリックの案は、中国の「価値切り下げ」圧力に抗する手段として検討に値するだろう。

いずれにしても、自由主義的国際秩序に適合するハイパー相互依存の管理のあり方を見出すことが本質である。日本、そして米国をはじめとする自由民主主義先進国が国内／国際連関を再調整して、自由主義的国際秩序と国内秩序を整合させること、その中に中国等の権威主義国家を適切に位置づけること、国内的な矛盾や課題を克服して新しい社会モデルを構築することが求められる。

(2) 金融危機の頻度や烈度の抑制とレジリエンス向上をはかる

自由主義的国際秩序を牽引してきた英米は、1980年代以降経済の金融化によって主導経済を維持してきたが、金融危機が頻発するようになり、資本家への富の集中などの弊害も目立つようになっている。

副作用が大きい金融危機の頻度や烈度をできるだけ抑制するとともに、危機発生に対しての国際的、国内的なレジリエンス（強靱性、回復力）を高めていく必要がある。

各国とも自国第一主義的傾向が強まる中で、リーマン・ショック時にみられたような国際協調による問題解決が再現されると楽観することはできない。リーマン・ショックを受けて結成されたG20は、今後の危機でも協力の舞台となる可能性があるが、現状では有名無実な存在になってきているきらいがある。問題意識を共有する国々によって金融規制（安易な緩和、解除に対する歯止め）の議論を進めていく必要がある。

米国覇権の源泉の一つであるドルを中心にした国際通貨・金融秩序の持続性や今後のあり方、中国等の新興国による挑戦について、日本として、あるいは日米間で戦略的観点での検討を行うことが望まれる。

国内的には「ストレステスト」を実施して、再度大型の金融危機が発生した際に日本の財政や経済にどの程度の耐久力があるかを測定するべきだろう。その上で、リスクを適正レベルに抑えるとともに、リスクが顕在化した際にダメージを最小化し、機会を最大限に活かす体制や政策オプションを用意しておく必要がある。

リーマン・ショックでもみられたように、国際的な金融危機が、国家間のパワー・バランスや協調関係を大きく変化させる機会になることに留意すべきだろう。グローバルな金融の動きをいち早く察知し、日本経済への影響はもちろん、政治・外交面でのインパクトをも評価する「金融インテリジェンス」体制を早急に構築すべきである。金融危機の政治や安全保障への波及に

ついて、シナリオ分析や外交・安全保障当局によるシミュレーションを行うなど、危機時の対応力を強化していくことが望まれる。

より本質的には、生産性の向上をはかり、実体的な価値を生むポスト金融資本主義の成長モデルを確立することが不可欠である。

(3) ジオエコノミクスの広がりにも備える

協調と競争のベクトルのうち競争のベクトルが強まる中で、従来は主として協調の要因とみなされていた経済関係が政治化する傾向が目立つようになってきている。特に中国は、領土問題において、日本に対してはレアアース輸出で、フィリピンに対してはバナナ輸入で圧力をかけようとするなど、経済的なハラスメントを多用している。米国も、特にトランプ政権では、安全保障上の懸念を理由とする華為技術（ファーウェイ）や中興通迅（ZTE）への制裁を検討し、韓国に対しては通商合意と北朝鮮問題を関連づけるなど、経済問題を安全保障とあからさまに結びつける動きをみせている。米中をはじめ市場とは異なる権力政治の論理で経済を方向づけようとする「ジオエコノミクス」化の傾向は今後も強まるとみておくべきだろう。

日本としても政治と経済、安保と経済が連関するジオエコノミクス化について認識し、総合的に対応を考えていく必要がある。中国との経済的相互依存の深化や一帯一路を通じた中国主導の経済秩序の成立により、政治面、安全保障面の脅威が増大することを避けなければならない。まず重要なことは、CPTPP などを通じて開放的でルールに基づいた地域経済秩序を形成することである。将来的には、CPTPP の枠組みの中で、中国などによる経済ハラスメントを防ぐ仕組み、不当な報復を受けた企業に補助金を出す仕組みを検討してもよいだろう（この点、WTO の強化等も考えてしかるべきであろう）。米国が TPP 復帰しない場合にも、環境基準や労働基準、知的財産権、国営企業と民間企業の公平な競争条件等の先進的な通商ルールで日米の協調を図っていく必要がある。欧州と歩調をあわせていくことも重要になる。中国への経済依存が一方的なものにならないよう、東南アジアなど中国周辺国の経済成長を後押ししていくことも考える必要がある。開発途上国に対する援助については、環境等の分野で高い基準の浸透を図りつつも、手続きの簡素化や決定スピードの迅速化を進め、開発途上国の成長を促進していくようなあり方を考えなければならないであろう。

軍事技術や両用技術の移転をいかに制御するかも先進自由民主主義国家が考えるべき課題である。自国産業保護の隠れ蓑として安全保障を持ち出すことは避けなければならないが、現実には安全保障上影響が大きい技術移転を防止する実効的な輸出管理の枠組みについて検討を開始すべきだろう。サイバー窃取を含む技術漏洩についての情報共有や防止策での協力も必要である。

ジオエコノミクス化は、政府のみならず、民間企業にとっても深刻に受け止めるべき現象である。民間企業も、政治と経済、安全保障と経済が連関する動きを的確に把握し、能動的に対応する体制を構築していく必要がある。外為法による規制に加え、米国における対米外国投資委員会（Committee on Foreign Investment in the United States、CFIUS）のような機関の設置を考えることも一案だろう。

(4) Emerging Technologies を自由な社会の維持発展に統合することを自由主義的国際秩序の優先アジェンダとする

イノベーション等を通じた成長、格差是正、財政の再建は、先進国共通の課題であるが、今日とりわけ重要なのは、Emerging Technologies による破壊的イノベーションや第四次産業革命に対応する新しい経済社会をつくり出せるかどうかである。それは、対外関与の前提となる余剰を生み出す主導経済を先進国が握り続けられるかどうかということでもあり、国際秩序における先進自由民主主義国の主導性を左右する要素になる。日本にとっても目下最優先で取り組むべき課題といえる。

留意すべきは、これは単に産業優位性の問題やパワー・バランスの問題というにとどまらず、自由民主主義体制の存立基盤や価値に関わる問題だということである。データ経済化が進む中で、プライバシーや個人情報の自己決定権等の自由主義的な規範を国内的にも国際的にもどのように再編していくかは自由主義的国際秩序にとってきわめて大きな課題といえる。権威主義によるビッグデータを利用した管理国家化、監視国家化に対して優位性のあるモデルをつくり出せるかどうかは、自国企業の勝敗にとどまらない日米欧共通の課題と捉えるべきである。G7 など政府間の枠組みで取り上げるとともに、日米、日欧、日米欧等の知的交流の場を設け、技術的側面や社会的インパクトはもちろん、法律や思想の観点も含めて学際的な議論を深めていくべきだろう。

AI やロボティクス、自動化等 Emerging Technologies による破壊的イノベーションが米国とその同盟国の軍事的優位性を揺るがせる可能性も否定できない。自由主義的国際秩序、そして米国主導の覇権型秩序を維持するには、国防イノベーションが必須となっていくだろう。米国が国防イノベーションを進める中で、日米同盟における役割分担をどうしていくのか、日本の防衛力整備にどの程度反映していくのか検討することが不可欠である。

5 米中協争時代における日本の主体的な構えを確立する

(1) 確たる視座と柔軟な姿勢で戦略的好機を捉える

パワー・シフトが急速に進み、米中をはじめ協調と競争が複雑に変転する時代にあっては、硬直的な戦略は有害である。他方で、変化する事態を追認する場当たりの姿勢でも十分ではないだろう。期待通りに戦略環境が推移することを前提とすることなく、戦略的条件が急変する Strategic Moment が生まれた場合にそれを好機としていく姿勢が求められる。

そのためには、以下の3つのアプローチが必要である。

第一に、米中を併せ捉える包括的な戦略を展開することである。

21世紀前半の国際政治は、米国と中国の協争関係（協調と競争）をめぐって展開されることは間違いない。これまでも日米関係においては中国要因が、日中関係においては米国要因が、不可欠の要素となってきたが、それは主として日米、日中の二国間関係の文脈で捉えられてき

た。今後は、さらに視野を広げ、米中の相互関係や米中の国際秩序競争を包括的に捉えた上で、対米戦略、対中戦略を展開していく必要がある。

言うまでもなく、米中を併せ捉えるといっても、日本が米中と等距離外交を展開するというのではない。日本にとっては、価値や利害の共有度合いが大きい米国との関係は決定的に重要であり、引き続き日米同盟が日本外交の基軸である。にもかかわらず、米中の戦略的相互作用が烈度を高める中で、日米同盟が置かれる文脈も変化せざるを得ない。対立を基調としていた冷戦期の米ソ関係と異なり、米中の戦略的相互作用は協調と対立を含むより複雑なものであり、関係の振れ幅ははるかに大きいとみておくべきだろう。日本からみた米国、中国、あるいは米中関係をもとに政策を決めるだけでなく、米中からみた戦略的構図の中で日本の価値を高める方法を考えていかなければならない。

第二に、中長期的な視点に立って当面の施策を考えることである。

日本自身の相対国力に拡大が見込めない中、戦略環境も平穏とはいいがたく、頼みとしてきた自由主義的国際秩序が逆風にさらされるなど、当面日本にとって緊張を強いられる状況が続くであろう。次々に生起する問題の解決に取り組むことはもちろん必要だが、それだけではいざれ行き詰まることは必定である。目の前の課題についても、中長期的な視点を交えて対応策を考え、未来に向けて日本外交の選択の幅を広げていくことを意識して政策を展開していく必要がある。

米中が複雑に相互作用する中で、日本外交が窮地に陥る場面も出てくるだろう。たとえば、米国が自由主義的国際秩序に背を向けたり、米中が共同覇権の形成を目指したりする、といった事態も想定されよう。しかし、そうした現象が持続性のあるものなのか、一時的なものにすぎないのかによってとるべき対応は変わってくる。特に米国は、これまでも、国内政治などの影響により、時に大きく軌道をそれでも、しばらくすると正軌道に回帰するという自己修正のダイナミズムを発揮しており、短期的な現象に過剰適応することは禁物である。

第三に、日本自身の立ち位置を明確にすることである。

自由主義的国際秩序が優勢ならそれに与し、風向きが悪くなれば背を向ける、ということではなく、自らの原則やあるべき秩序像を明確にしてその実現をはかっていくという姿勢が必要である。戦術的に巧みなふるまいで表面的な利益が得られても、人間の自由や尊厳、自律的な意思決定といった日本にとってかけがえのない要件が溶解していくようでは意味がなく、自由主義的国際秩序に与しつつ、権威主義国家と共存する秩序を形成するという、日本としてのあるべき姿に向けて戦略行動を規律していく必要がある。また、国際秩序像を描く本提言では十分触れていないが、新しい時代環境の中で「自由で機能する日本」を実現するための国内変革が求められることは言うまでもない。

日本の立ち位置を明確にするといっても、それは教条的に原則を押し通すということではなく、パワーや利害関係の現実とあるべき秩序像とのギャップを調停することを目指すということである。戦略的機会を自由主義的国際秩序の発展の好機にする瞬発力も必要である。

(2) プリンシプルあるヘッジングを統合的に展開する

パワー・シフトと米中の協争関係に伴って国際関係における不確実性が高まる中、自国にとっ

て望ましい動きに対して保険をかけ、リスク分散をはかる「ヘッジング」行動が目立つようになってきている。従来ヘッジングは、主として中国との協調路線が失敗し、中国がより攻撃的になるリスクに備えることを指していたが、トランプ政権以降、米国が国際秩序における主導的役割を縮小、放棄するリスクに備える文脈でも言及されるようになってきている。米中の互いに対する政策においても米中に対する第三国の政策においても、ヘッジングが多用されるようになってきている。

米国と中国の戦略的重要性を考えれば、日本外交においても、ヘッジングを戦略企画に組み込んでいくことが不可欠である。ヘッジングは、リスクそのものを減少させるためのリスク回避策とリスクが顕在化した時の対応策に大別されるが、両者はしばしばトレードオフの関係にあり、状況の推移を的確に捉え、タイムフレームを考えながら政策ミックスを組み立てていく必要がある。

ただし、米中の不確実性に対してヘッジングが必要といっても、日本の目指す国際秩序像に立脚してプリンシプルのあるヘッジングを展開していくことが肝心である。すなわち、機能する自由主義的国際秩序を維持しつつ、中国を包摂する国際秩序を重ねあわせていくことを目標として、ヘッジングを組み込んでいくということである。

従って、米国に対するヘッジングと中国に対するヘッジングは自ずから性質が異なることになる。ヘッジングは、「相手が攻撃的な行動を行うリスク」に対するヘッジングと「相手が公共財の供給を停止するリスク」に対するヘッジングに大別される。現状では日本や多くの国にとっては、米国に対するヘッジングは後者（すなわち米国が従来の秩序維持や地域関与を放棄して自国中心主義に転じるリスクに対するもの）であろう。中国に対するヘッジングは前者（すなわち中国の対外姿勢において協調的性格が薄れ、高圧的な性格を鮮明にするリスクに対するもの）が中心となるだろう（前門の鷲、後門の龍）。

米国に対するヘッジングと中国に対するヘッジング、リスクを減少させるためのヘッジングとリスク顕在化に対応するためのヘッジング、あるいは主流の戦略とヘッジングは、相互に影響を及ぼし合う。また、米中がお互いにヘッジングを展開し、第三国が米中に対してヘッジングを展開する中で、予想外の状況が生まれてくることもある。各国のヘッジングが相互作用する全体状況を捉えながら、あるべき国際秩序の形成に向けて、ヘッジングを主体的かつ統合的に展開していく必要がある。

(3) 米国社会、中国社会に重層的に関与する

米国も中国も政治体制や社会の性格は異なるが、その社会は決して一枚岩ではなく、それぞれに多元的であり、関係の安定化には様々なアクターへの重層的な関与が不可欠である。

トランプ大統領との良好な関係を維持することが日本外交のアセットであることは間違いなく、他方で米国はもともと分権的な社会である上、人口動態の変化などを通じて社会が大きく変わろうとしている。旧来の知日派に専ら頼り、超党派的な日米同盟への支持に安住していると、足元をすくわれる可能性がある。いわゆる国際派や外交エスタブリッシュメントとは異なる層にも橋頭堡を築いていく必要がある。

米国においては議会の力が強く、議員の地元に進出している日系企業などを通じて議会への

アプローチを強化することも欠かせない。司法も強力であることから、法曹界との関係も強化する必要があるだろう。

地方政府への関与はとりわけ重要である。環境問題が典型であるが、地方政府が中央政府と全く異なる動きをする場合が多く、地方政府との緊密な連携は、中央政府の方針変更に対するヘッジとして有効である。

中国については、民間交流の担い手も実際には「民間」とは言い難く、米国のような意味での分権社会でもないため、米国とは異なるアプローチが必要になる。日中間では今後もある程度の緊張が発生することはやむをえず、多少の波風にもかかわらず最終的には互恵的な日中関係を是とする「安定的な多数派」の形成を目指していく必要がある。

まずは、従来の「友好人士」との交流に偏らず、両社会の中核層の間で複数のチャンネルを形成することを考えるべきである。日中関係の構造的な難しさや有力な政治指導者間のチャンネルの先細りをふまえれば、政治をはじめ様々な分野における将来の指導層同士が人的なつながりを形成する機会を積極的に作り出していかなければならない。特に政治指導者予備軍が互いに深く交流できるような制度化された工夫が求められる。

中国社会における反日感情は、政治的背景やメディアの商業主義を通じて増幅されてきた面があり対応は容易ではないが、中国でも「世代格差」が問題視されるほど世代によって思考様式も行動パターンも変化している点に注目すべきであろう。観光等を通じて互いの実際の姿に触れていくことが第一歩である。

米中いずれの場合も次世代との人的交流に力を注ぐ必要がある。米国においては1980年代以降に生まれたミレニアル世代、ポスト・ミレニアル世代へのアプローチを考えていく必要がある。人口動態変化を考えるとマイノリティの若手指導者とのチャンネルも重要である。中国についても、各種交流事業における若手の比重を高めていくべきであろう。

(4) 米中の動きを複眼的に把握する能力を高める

これからの日本と世界が米中の動向によって大きく左右されることがほぼ確実である以上、両国がどのような方向に向かい、国際秩序の中でどのような役割を果たしていこうとしていくのかを正確に見定めていくことが何よりも肝心である。

そのためには、米国や中国の微妙な動きを察知する能力の強化が必要になるだろう。米国の対中政策や対日政策、中国の対米政策や対日政策はもちろん、他地域における米国と中国の動き、米中関係の動向を把握することも必要である。同盟国とそうでない国についての情報収集活動はおのずから性質が異なるが、米中いずれについても大局を見誤らないことが最も重要である。いわゆるインテリジェンス能力を強化する観点からも、米国と中国を総合的に捉える知的蓄積が不可欠であり、米国研究と中国研究に思い切って資源を投入していく必要がある。日本国際問題研究所等の政府系研究機関に米国研究センターと中国研究センターを設置するなど、政府主導で総合的な米国研究、中国研究の拠点をつくることを考えるべきであろう。

特に求められるのは外交と内政を統合的に捉える視点、特定の外交アジェンダに関わる両国内のダイナミズムを理解する視点である。政府の具体的な要請に応じて、シンクタンク等政府から独立した専門家グループが総合的、客観的な分析を実施し、それに対して政府がフィード

バックを行って、専門家グループがさらに分析を深めていくというサイクルを形成することが第一歩だろう。

いずれにしても重要になるのは米国専門家や中国専門家である。中国専門家と比較して米国専門家は手薄であり、中長期的にその層を厚くしていく努力が必要である。意を用いるべきは、米中をともどもに理解する人材を育成することである。中国周辺地域（東南アジア、中央アジア等）の専門家も増やしていく必要がある。米中以外の地域研究者が、専門とする地域への深い理解をふまえて、米中とその地域との関わりを評価する機会も積極的につくり出すべきだろう。戦略部門についても、米中双方を視野に入れた発想ができる人材の育成が必要であろう。

PHP「新世界秩序」研究会メンバー＊プロフィール

山本吉宣 (やまもと・よしのぶ) 新潟県立大学大学院国際地域学研究科長、政策研究センター教授、PHP 総研研究顧問

1966年、東京大学教養学部卒業。1974年、米国ミシガン大学 Ph.D. (政治学)。埼玉大学教養学部、東京大学教養学部、青山学院大学国際政治経済学部教授を経て現職。東京大学名誉教授、青山学院大学名誉教授。専門分野は、国際政治学理論、安全保障研究、アジア太平洋の安全保障等。著作として、『国際的相互依存』(1989年、東京大学出版会)、『「帝国」の国際政治学』(2006年、東信堂、第8回読売・吉野作造賞受賞)、『国際レジームとガバナンス』(2008年、有斐閣)、『日本の大戦略—歴史的パワー・シフトをどう乗り切るか』(2012年、PHP 研究所、共著)等。最近著は、『国際地域学の展開』(2015年、明石書店、共編)。

納家政嗣 (なや・まさつぐ) 上智大学国際関係研究所特任教授、PHP 総研コンサルティング・フェロー

1982年上智大学大学院国際関係論専攻博士後期課程満期退学。上智大学外国語学部、一橋大学法学部、青山学院国際政治経済学部、上智大学総合グローバル学部教授を経て現職。一橋大学名誉教授。専門分野は安全保障論、国際秩序論、グローバル・ガバナンス論など。著作として『国際紛争と予防外交』(2003年、有斐閣)、『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』(2000年、有信堂高文社、共著)、『聞き書き 緒方貞子回想録』(2015年、岩波書店、共編著)、『帝国の遺産と現代国際関係』(2017年、勁草書房、共編著)。

金子将史 (かねこ・まさふみ) 政策シンクタンク PHP 総研首席研究員

1970年生まれ。東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生等を経て現職。外交・安全保障分野の研究提言を担当。著書に『パブリック・ディプロマシー戦略』(2014年、PHP 研究所、共編著)、『日本の大戦略』(2012年、PHP 研究所、共著)、『世界のインテリジェンス』(2007年、PHP 研究所、共著)等。「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」議員等を歴任。外務省「科学技術外交推進会議」委員、同「ジャパン・ハウス有識者諮問会議」委員。国際安全保障学会理事。

前田宏子 (まえだ・ひろこ) 政策シンクタンク PHP 総研主任研究員

1996年、大阪大学法学部卒業。1999年、京都大学大学院法学研究科修士号取得。同年、PHP 総研入社。専門分野は、現代中国政治外交、東アジアの国際関係、安全保障等。著作として、『開発主義の時代へ 1972-2014』(2014年、岩波新書、高原明生と共著)、『オバマで変わるアメリカ 日本はどこへ行くのか』(2009年、アスペクト、森本敏、久保文明、大野基裕、リチャード・クー、伊豆見元と共著)、政策提言報告書として『日本の対中総合戦略』(2008年、PHP 総研)などがある。

自由主義的国際秩序の危機と再生 —秩序再編期の羅針盤を求めて—

2018年10月 発行

政策シンクタンクPHP総研

提言責任者：永久 寿夫

プロジェクト担当：金子 将史

株式会社 PHP研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52
NBF 豊洲キャナルフロント

Tel : 03-3520-9612

Fax : 03-3520-9653

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ: <https://thinktank.php.co.jp/>

E-mail : think2@php.co.jp

©PHP Institute, Inc. 2018

All rights reserved

Printed in Japan

自由主義的国際秩序の
危機と再生

秩序再編期の羅針盤を求めて