

米主導の自由主義世界秩序の行方

—— R・ハース氏の近著を中心として

田久保 忠衛

(国家基本問題研究所副理事長)

力の均衡の急激な変化

半世紀以上にわたって国際政治の現象を観察し、何回か国際秩序の劇的な変化に遭遇した。一九九一年のソ連の崩壊に伴う冷戦の終焉はその最もいい例だった。体制を異にする東西の両陣営中であって東側が崩壊し、一時的にはあるが、米国の国力が指導力を含めて断然他に抜きん出た一極時代が出現した。イデオロギーとしての民主主義の勝利で、あとから修正したものの米政治学者フランシス・フクヤマは世界的ベストセラーズ『歴史の終わり』でその意義を称えたほどだ。

しかし、冷戦後の国際秩序にはどのような変化が起こったのであろうか。先ず第一に挙げたいのは米国の地位の相対的衰退である。主としてアフガニスタンからイラクへと軍事介入を続けているうちに政治、軍事、経済面で各種の悪影響を生むと同時に米国民の心理を「内向き」に変えていったように思われる。二〇一三年にシリアについて演説したオバマ大統領は「米国は世界の警察官ではない」と明言した。トランプ政権誕生前から米国の対外政策が消極的政策に転換されていた一つの例証にはなるだろう。トランプ政権の海外への軍事的展開だけを観察しても、シリア、ドイツから駐留米軍の一部撤退が決定しており、「内向き」の影響は駐韓米軍にも及んでくると見られている。在日米

軍についても、ホワイトハウス時代の回顧録を出版したポルトン元大統領補佐官(国家安全保障担当)は日本の朝日、産経、読売新聞などとのインタビューで、トランプ大統領が再選された場合には撤退が「あり得る」との感触を明らかにしている。

第二は中国の急速な台頭だ。韜光養晦(たうこうようまい) (自分の能力は対外的になるべく隠しつつ、内に力を蓄える) を実行したのだろう。国内にいくつもの問題を抱えた中国は「平和的台頭」で進むと公言し、米国は二〇〇五年にゼーリック國務副長官が「ステークホルダー」(利害関係国) になってほしいと提案した。しかし、この時点で中国は韜光養晦の仮面を投げ捨て、東シナ海、南シナ海に勢力を伸ばしてきた。経済的、政治的野心を満たすものとして「シルクロード」を想起させる一帯一路構想を実施してきた。

米政府高官の対中批判発言は数えきれないほど多いが、中でもペンス副大統領は二回にわたり中国全体の行動を批判した。そのうち、経済に関しては中国が国有企業に特別な補助金を出している構造問題や他国の技術を非合法手段で入手する不法行為が詳しく紹介された。少数民族の弾圧、とりわけ宗教面での不当な取り扱ひも明るみに出された。

その中国が米国に次ぐ世界第二の軍事、経済大国になった。中国と共同の行動を取ってきたロシアも国際秩序を乱している。二〇一三年にウクライナがEU(欧州連合) に加盟するのに反対したロシアが二〇一四年三月にクリミア半島に侵攻し、ロシア主導の下に住民投票を行ない、事実上の併合をしてしまった。現秩序の軍事力による変更だ。戦後米国が中心となつてつくり上げた国連のほかブレトンウッズ協定に基づく、自由で、ルールを基盤にした自由主義世界秩序は崩壊しつつある。冷戦構造の終焉よりも規模の大きい、複雑な変化がいまの世界に発生しつつある。

「二極」時代は「無極化時代」へ

自由主義的な世界秩序とは、国連を皮切りに戦後つくられた一連の国際組織の枠組みである。国際通貨基金(IMF)、関税および貿易に関する一般協定(GATT)、世界貿易機関(WTO)の前身) など紛争の平和的解決、自由貿易の促進、経済発展の促進、国際的投資や商業の奨励が創設の狙いであった。この秩序の性格については米最大のシンクタンク、米外交問題評議会会長で、ジョージ・H・

W・ブッシュ大統領特別顧問だったリチャード・ハース氏が二〇二〇年に入って出版した著書『世界』（ペンギン・プレス、二〇六ページ）で正確に描写しているので、そのまま紹介しよう。

この秩序は古典的な意味で（現代の政治的語法には合わないかもしれないが）参加した諸国が民主主義国である傾向を持っていた。秩序が極めて自発的で、ルールを基礎とし、すべての国々に開かれるという点で自由主義的だった。勢力の均衡と平和は欧州とアジアで、通常の軍事力と核兵器を背景にした米国と同盟諸国が歩調を合わせて維持した抑止力と軍備管理もまた勢力均衡にうまく貢献し、核兵器は使用されなかった。自由貿易は同盟諸国の力を増やし、潜在敵国が軌道を外さぬような刺激となった。

ロシアと中国はこの秩序の關係に場違いな地位を占めてきた。両国は国連安保理事会の常任理事国であり、世銀、IMF、WTOに入っており、G8、G20などのグループの一員である。（ロシアは二〇一四年にクミア半島の併合のあとG8から排除された）おまけ

に、両国は人権擁護とか、よりリベラルまたは民主的にか、他の国がその方向に向かうことなどあまり興味がないか、関心は示した例がない。ロシアは他国との国境の尊重や戦争地帯における非戦闘員への敵意を含むリベラルな世界秩序の最も基本的な原則に違反してきたし、他方で中国は南シナ海に関する国際法のルールを無視し、WTOに参加した際に当然守ると期待されたものに矛盾する経済、貿易政策を実施している。

このように、自由主義的な世界秩序は、米国の力の相対的な衰退、台頭してますます強気の中国、スポイラーの役割を断固として演じるロシアによってボロボロになっていく。独裁主義は中国やロシアのようなはつきりしたところで目立っているのではなく、フィリピン、トルコ、東欧にも存在する。

いまから十二年前にハース氏が会長を務める米外交問題評議会が発行しているフォーリン・アフェアーズ誌二〇〇八年五月六月号は「アメリカは衰退しているか」の派手な見出しで特集を組んだ。登場したのは、当時ニューズウィーク誌国際版の編集長で、いまも雑誌やテレビで活

躍している評論家のファリード・ザカリア氏とハース氏の二人であった。冷戦後の米一極時代が終わりを告げようとしたときだけに両氏の見解は大きな反響を呼んだ。いずれも米一極時代の国際秩序は変貌したとの結論だが、ザカリア氏は大英帝国と米国の国力の相対的比較を行ない、米国の軍事力（陸、海、空、宇宙）がバランスの点で圧倒的優位を示している、過去二〇年間にわたるグローバリゼーション拡大と深化で米国は巨額な富を手にし、経済のほか科学、技術、ナノテクノロジー、バイオテクノロジーで他国に劣っていない、高等教育にGDPの二・六％を投じている——などの点を挙げ、米国は衰退するとしても絶対的衰退ではない、と論述している。

一方のハース氏は「米一極時代」は終わり、国際秩序は「無極化時代」に向かうだろうとの持論を展開していた。米国以外に国力をつけてくる国家としては中国、インド、日本、ロシア、EU（欧州連合）諸国、中南米ではブラジル、アルゼンチン、チリ、メキシコ、ベネズエラ、アフリカではナイジェリア、南アフリカ、中東ではエジプト、イラン、イスラエル、サウジアラビア、アジア太平洋ではオーストラリア、インドネシア、韓国などだという。さらに一極の

権力は国家以外の国際機関である国連、IMF、世銀、ASEAN（東南アジア諸国連合）、WHO（世界保健機関）など、世界的規模のマスメディアであるBBC、CNN、アルジャジーラ、武装勢力のハマース、ヒズボラ、タリバンなどに分散しつつある、世界秩序は終局的に米一極時代から無極時代に移っていくだろう、と論じた。

二十二年前の時点であるから、両論文とも部分的に不正確な部分が生れているが、二人の筆者には二〇一六年に米国にトランプ政権が誕生し、「米国第一主義」を唱えようなどとは夢にも考えられなかった事態に違いない。米国について懸念されるのは国力の相対的衰退よりも国際社会における指導性の低下であろう。国連をはじめとする国際機関には指導的国家であるべきはずの米国からその存在に疑問が呈されるようになってきた。欧州には所得格差など社会変動や貧困、地域紛争、内戦などから生じる移民をいかに受け入れるかどうかをめぐって国内に混乱を生じている。英国のEUからの離脱はそれと無関係ではない。いわゆるポピュリスト政党が欧州各国に次々に生れた。ドイツの「ドイツのための選択肢（AfD）」、フランスの「国民連合（旧国民戦線）」、イタリアの「五つ星運動」と「同盟」、

オランダの「自由党」、スイスの「スイス国民党」、オーストリアの「オーストリア自由党」などだ。ハース氏が指摘する東欧の独裁主義はハンガリーの「ハンガリー市民同盟」、ポーランドの「法と正義」などの指導者を指すものと見られる。ハンガリーのオルバン首相は言論の自由を規制し、基本的人権を軽視し、難民に強い拒否反応を示して大衆の世論に乗っていると批判を受けている。

ハース氏だけではなく、国際問題の専門家が二十年前に誰も予想しなかったのは西側最大の集団安全保障機構であるNATO（北大西洋条約機構）内での意見衝突だ。第三次世界大戦になるのかもしれないとの異常な緊張感の中で米国、カナダのほか西欧十五か国が一九四九年四月四日に調印したNATOの歴史的な宣言は、一加盟国に他から軍事攻撃が加えられた場合には、それを全加盟国への攻撃と見なすとの下りだろう。ところがこの核心が揺らいでいる。

第一はトルコの動向だ。トルコのエルドアン大統領はロシアから対空ミサイルS400の導入を考え、トランプ大統領はこれに猛反対した。NATO創設の目標は当時のソ連の脅威に対抗することであり、その脅威はクリミア半島、ウクライナ東部、バルト三国に依然として残っている。そ

のロシアから対空ミサイルを購入してトルコはどこに備えるつもりなのか。

第二はドイツである。欧州第一の経済大国を誇るドイツは国内総生産（GDP）比2%の国防費を支出するとのNATO内の約束を果たしていない。加盟国二十九か国中約束を履行していない国は二〇カ国（二〇一九年）あるが、その中で経済力が突出しているドイツの怠慢は許せない、というのがトランプ大統領の不満である。もう一つはドイツのメルケル首相がロシアとの間で進めている「ノルドストリーム2」という名の天然ガス計画だ。脱原発改革を推進してきたドイツにとっては必要不可欠なプロジェクトであるし、天然ガスの対欧輸出の四分の一を占めるこの計画はロシアにとっても死活的な重要性を帯びている。冷戦思考は持っていないはずのトランプ大統領だが、メルケル首相の対口外交は利敵行為と受け取ったのだろう。こうした状況をみて、マクロン仏大統領は英誌エコノミストに「NATOは脳死状態にある」との感想を述べた。トランプ政権は、ドイツ駐留米軍の一部を撤退し、欧州司令部をシュツットガルトからベルギーに移すことを決意した。全く予期しなかった国際秩序の崩壊が始まっている。

トランプ政権批判に脱線

国際秩序の変化に関する研究はまさに汗牛充棟の観があるが、その多くにトランプ大統領に対する感情的とも思われる批判が込められている。二〇一六年の米大統領選挙がいかに激烈であったか、その対立がいまだに尾を引いている。ハース氏自身も反トランプの立場だが、一例を挙げるとニューヨーク・タイムズ国際版（二〇二〇年四月二四日付）にリベラル系の筆者ロジャー・コーエン氏が書いた「ウイルスの時代における独裁主義と民主主義」と題するコラムだ。同氏は一九二九年に始まった大恐慌が大西洋の両側に明確な結果を生んだ、として一九三三年には米国にルーズベルト大統領が登場してニューディール政策を実施するが、欧州では同じ年にヒトラーを生み、ファシズムが広がり、最終的には想像もできない大規模の廃墟をもたらしたと説明する。これに比べて現在はコロナウイルスが生産を止め、新たに二千六百万人の米国人失業者をつくり出し、欧州ではマクロン仏大統領の表現を借りれば、経済崩壊の結果就業停止でも給与を補償する「国営化」をもたら

している、という。ここでコーエン氏が指摘するのはトランプ大統領のコロナウイルスへの対応のまずさとマクロン大統領やメルケル首相の対応との比較である。前者は独裁主義と決めつけ、後二者は民主的であり「明らかなのは、EUがリベラル民主主義の価値観に合致しないようになつたら、こういった価値観はトランプ、プーチン、習近平の脅迫の世界の中でさらに孤立するだろう。二十一世紀の民主主義対独裁主義の大戦争は全く終わっていない。緊急事態は独裁者に役立つが制度の欠陥を露呈し、別の過激な思想を挑発する」と述べている。米国の制度は民主主義だが、大統領は中露両国並みの独裁者として扱ってしまったのだろうか。

ポンペオ米國務長官は二〇二〇年七月二三日、中国を国際社会に引き入れたニクソン元大統領の生地、カリフォルニア州のヨルバリンダにあるニクソン図書館で、歴代の政府が行なってきた対中関与政策を大転換すると宣言した。その際米国を自由主義国、中国を全体主義国として対比させ、自由主義国の連携の必要性を繰り返し主張した。自由主義側の指導者はトランプ大統領であろう。トランプ大統領が個性の強い言動を示し、従来の米大統領のイメージと

は異なることは事実であるが、公平であるはずの批判に感情が交じってしまう論評は極めて多い。

理論的に整然と自由主義的世界秩序を正当化しているのはプリンストン大学のG・J・アイケンベリー教授で、フーリン・アフエアーズ誌二〇二〇年七月八月号に掲載された「次のリベラル秩序——伝染病の時代に国際主義は軽視ではなく重視を——」と題する論文はリベラル派の典型的な説だ。同教授が課題としている問題点を先ず引用する。「トランプ大統領は二〇一六年に『われわれはこれ以上の国をグローバルイズムというインチキな歌に調子を合わせない』と宣言したが、これは七十五年にわたる米国のリーダーシップに実害を与えている。他の米国の政策責任者の中にも大統領と同じく荷づくりをして次のグローバル時代に移動してきた者がいる。つまり、大国間の競争の時代だ。ワシントンは中国、ロシアその他のライバル国との長引いた覇権争いに身を委ねている。考えてみれば、破損した世界には多国間の相互貿易とか協力の余地はない。その代わりに、米国の大戦略は国際関係論で言う『無政府状態問題』と定義されるだろう。覇権争い、権力移行、安全保障の競い合い、支配圏、反動的ナショナリズムがそれだ」である。

戦後続いてきたリベラルな世界秩序が崩壊し、大国間の競争の時代に戻れば、世界共通の問題に対応することもできなくなる、と嘆いている。

リベラルな国際主義を復活させるにはどうしたらいいか。アイケンベリー教授は、リベラルな民主主義国は相互の利益のための協力、共通の弱点の解決、生活方法の保護——といった中核となる目的に戻るべきだと説いているが、抽象論でどれだけ説得力があるだろうか。この論文は戦後リベラル・デモクラシーがもたらした数々のプラス面を強調し、ウッドロー・ウィルソン大統領に端を発して、一九三〇年代のフランクリン・D・ルーズベルト大統領から現在に至る歴史的流れの意義を説いている。中国やロシアといったいわば異分子がリベラルな世界秩序に参入している問題は前記ポンペオ演説の調子に比べるとはるかに穏やかなところは特徴的である。例えば、米中両国の対立を「結局は進歩にとつていずれの道がより良いかだ。習近平の巨大なプロジェクトは、リベラリズムと民主主義のない資本主義のモデルが代替案になるのを証明することだ」と述べている。

トランプ大統領とは正反対の立場に立ちながら、直接の

トランプ批判を控え、「次期大統領は世界のリベラルな民主主義諸国を招集し、大西洋憲章の精神に沿って自由主義的民主主義強化とグローバルな安定性を持った諸機関改革の広範な原則を盛った独自の共同声明を公にすべきである」と説いている。この種の見解はあまりにも平凡に過ぎないだろうか。

自由主義世界秩序の総合的分析

同じ自由主義的世界秩序論でも、ハース氏が自著『世界』の最終章で述べた見解は分析、見通しなどで群を抜いている。問題点として同氏が挙げた個所を要約あるいは加筆すると、次のようになる。第一は現秩序のシンボルである国連および国際的取り決めがグローバルイニシアティブに伴って派生する課題を処理できなくなっていることだ。安保理常任理事国の五カ国の中で米国と中露両国が対立するケースが少なくない以上は構造的欠陥を当初から持っていた。核兵器保有国は当初の五カ国が九カ国になり、保有しようと思えば保有できる他の国が増えた。EUはすでに英国が脱退し、移民、経済政策、責任分担で頭を痛めている。

第二は米国の指導性の欠如だ。アフガニスタンの戦争を長引かせ、軍事的に手を伸ばし過ぎ、政治的には国内で分裂し、第二次大戦後では最もリベラルな国際秩序の促進に消極的になっていように見受けられる。指導者は欧州とアジアの勢力均衡に影響を与える中核の問題に取り組もうとしない。これが他の国をより大胆にし、米国の関心を無視して独自の方向に向かわないとはかぎらない。サウジアラビアのイエメンに対する軍事介入やシリアとウクライナにおけるロシアの行動はいい例だ。

第三は、自己中心的で排他的なナショナリズムが再現し、現秩序を脅かしている危機だ。ナショナリズムが外国および外国市民に敵対的な過激な愛国主義に形を変えると攻撃的な外交政策となり、たまたま他国の市民になったに過ぎない少数民族のため、という口実の下に軍事介入をする。ロシアが周辺の隣国、とりわけウクライナにとっている政策が好例で、冷戦に負け、NATOの拡大を民族の屈辱とロシア人が一般に思うようになって、この極端で暴力的なナショナリズムが強まったといわれている。自由貿易、移民反対、EUから国連に至る実例はこのナショナリズムと無関係ではない。

ハース氏はここで二十二年前の「無極化」の持論を展開している。こうした混乱が一斉に生起している理由は権力の分散があるからだという。すなわち、中国の台頭、秩序の重要な要素に反対するいくつかの中級国家（とくにイランと北朝鮮）、国家内あるいは国家間の秩序の重大な脅威となり得る非国家の新たな行動（麻薬カルテルからテロリストのネットワークまで）だ。権力は歴史上のいかなる時代よりも広範に分散している、という。こうした権力分散に今の秩序は対応できなくなつて問題が同時に発生しているのではないか。これに関連するが、技術と政治の流れも変化をもたらしている。グローバリゼーションは、地球温暖化から現秩序を乱そうと考えるグループや国民を含むこれまで以上の関係者に技術を拡散し、不安定をつくり出した。ナシヨナリズムとポピュリズムが出現したのは、国の内部の不平等拡大、二〇〇八年の世界金融危機にからんだ混乱、失業、難民および移住者の増大、憎悪を掻き立てるソーシャルメディアの力だ。

ハース氏の結論はこれまでの国際秩序の修復は不可能で、変化し、新たに生れる挑戦に対応する新秩序を形成すべきだと説く。具体的提案としては第一に、米国とそのパ

ートナー諸国が軍備管理と核拡散防止の取り決めに強化する、現在の同盟関係をより堅固なものにする、テロリスト、カルテル、暴力組織に対応できない弱小国を支える、民主的な過程に権威主義的な大国が介入するのを阻止する——である。その場合、中国とロシアを今の秩序に組み込む努力は失敗したからとして排除の理由にはいけない。二一世紀の新秩序には妥協、刺激、後退などがからんでくるからだ、とハース氏は強調する。競争と協力の関係を重視している。

第二は米国外交政策の路線変更を強く求めている。米国は温和なプレイヤー (Benign actor) として自制が必要だし、尊敬を取り戻す必要がある。それには、ここ数年続いている外交政策を急激に変更する必要がある。最初に、軍事力行使や、制裁と関税を過剰に使用する経済政策の兵器化により慎重な態度が必要だが、それよりも何よりも国際主義および多国間自由貿易主義への反動的反対は考え直す必要がある。一つの秩序が解体するには時間がかかる一方で、一つの国が率先して解体の仕事に入るのはいくらも仕事なのだ、とハース氏は述べている。トランプ政権への痛烈な批判でもある。

第三に必要なのは米国が国内の態勢を改めることだ。例えば債務の削減、インフラの整備、学校教育の改善、基礎研究費の増額、社会のセーフティネットの改善、才能ある外国人の入国、滞在できるようなスマートな移民制度、投票し易い仕組みを考えることによる政治的機能不全の解消、選挙区割りのゲリマンダー規制である。米国が国内で分裂し、国内問題に気を取られ、財源不足に悩んでいるかぎり国際秩序を推進して世界の手本にはなれない。ただし、ハース氏は米国には新しい秩序を形成する手段があり、指導的役割を果たすことができると自信を示している。

出現する新国際情勢研究テーマ

米国が手を着けるかもしれない新しいリベラルな世界秩序に対して、これと相容れないのは中国が指導する国際秩序である、とハース氏は言い切る。「それは反自由主義的な秩序であり、権威主義的国内政治体制と統制経済が特徴だ。中国がその地域を支配しようとする勢力圏への復帰であって、対抗措置として通常兵器、場合によっては核兵器を手にするかもしれない隣国のインド、日本、ベトナムな

ど地域大国との衝突を引き起こすこともあり得る」との警告を中国側はどう受け取るか。

以上、ハース氏の近著を中心に、戦後続いてきた米国を中心とする自由主義的世界秩序が崩れていく際の難感のよなものをもとまりなく書き連ねた。現状を、民主主義対権威主義、国際主義とナシヨナリズム、新自由主義対ポピュリズムなど二つの思想の対比の形で説明するとわかり易いが、それは世界全体の混乱の一部であって、実体の正確な分析になるかどうかは疑問である。米国主導の新しい秩序形成にハース氏は自信あり気だが、その米国自体の方向性は定まったとは言えない状況が続いている。国家基本問題研究所にとっては巨大な研究テーマが横たわっていることになる。紀要発刊の意義もここにある。