

特集

# コロナで変動する 国際秩序

新型コロナウイルス感染症が脅かすのは人命だけではない。国や地域の「弱点」が、思わぬ角度から浮き彫りにされ、世界経済は深手を負い、社会システムは変容を迫られる。先進国は健康と自由経済、個人の自由とのジレンマに悩み、感染を力で抑え込んだ中国は、多面的に攻勢をかける。国際秩序の大きな「うねり」は、いったいどこへ向かうのか。



コロナ禍は世界中の人々の移動を制約し、国境は閉ざされた。閑散とした羽田空港国際線第3ターミナル（アフロ）



対談

# 新しい社会契約 問い直される国家

新型コロナウイルスのインパクトは、先進国における国家と社会の関係、そして国際秩序を大きく揺り動かしている。「社会契約」と「米中デカップリング」を軸に、コロナ後の世界と日本を読み解く。

熊本県立大学理事 長

白石 隆

慶應義塾大学 教授

田所 昌幸

世界でも日本でも、新しい常態に向けて模索が続いている（西村尚己／アフロ）

しらいし たかし Ph.D.（歴史学、コーネル大学）。専門は国際関係論、東南アジア政治。東京大学助教授、コーネル大学教授、京都大学教授、政策研究大学院大学学長などを歴任。著書に『An Age in Motion』、『海の帝国』、『海洋アジア vs. 大陸アジア』など。

たどころ まさゆき 博士（法学、京都大学）。専門は国際政治経済学。防衛大学校教授などを経て現職。著書に『越境の国際政治』、『国際政治経済学』、訳書にD・ウェルチ『苦渋の選択 対外政策変更に関する理論』など。

——今回の新型コロナウイルス感染症の影響について、現時点でどのように受け止めていらっしゃるでしょうか。

**田所** 人類が感染症の流行に苦しむのは今回が初めてではありません。有史以来、ペスト、コレラ、スペイン風邪、後天性免疫不全症候群（AIDS）、エボラ出血熱など、感染症はこれまで何度も私たちに甚大な人的被害をもたらしてきました。感染症の危険性については、専門家が以前から警告していたにもかかわらず、国際社会において、感染症はすでに解決済みの問題だという楽観的な期待が広がっていたと思います。とりわけ日本の場合、二〇〇二—〇三年の重症急性呼吸器症候群（SARS）がアジア諸国に広がったときに、幸運にもさほど感染が拡大しなかったこともあり、社会全体で脅威認識が共有されていなかったように感じられます。そのことが、社会に不意打ちのような衝撃を与えたのではないのでしょうか。

**白石** 今回のような事態を社会科学の研究者・実務家が全く予想していなかったかという点、そんなことはありません。いまから一五年ほど前、私も参加した「ASEAN+3」のトラック1・5の会議では、「非伝統的安全保障」が議論され、自然災害、人身売買や麻薬といった越境犯罪などと並んで、感染症は重要な論点であり、そういう趣旨の

提言を首脳会議に提出しています。田所さんが言われたように、当時すでにSARSや鳥インフルエンザが現実の脅威となっていました。しかし、新型コロナウイルスがこれほど短期間で世界中に感染を拡大し、その対応としてロックダウンのようなラディカルな手段が取られる事態になるとは、正直思いませんでした。

**田所** これほどの感染拡大は、グローバル化の進展なしには考えられません。現在は感染を抑えるべく、グローバルな人の移動を強制的に止めている状態ですが、これはこれで世界に別のインパクトを与えます。後で議論になると思いますが、その点も注視しなければなりません。

## アフターコロナの社会契約

——コロナ感染の影響が中長期化するなか、国家や社会はどのように変わっていくとお考えですか。

**田所** 社会のモデルに対して再検討が求められているのは確かだと思います。冷戦後の欧米では、リベラルデモクラシーとリベラルな市場経済こそ重要だという「常識」が長らく共有されてきました。しかし、コロナ問題を通じて多くの人が意識したのは、何らかの私権制限を伴う集団的行動が必要になったとき、リベラルな社会はきわめて脆弱だ

ということですが。社会に大きなインパクトを与えるような決定を、不確実な情報をもとに短期間で行わなければならぬので、民主主義としては非常に対応が難しい。これまで自明とされていたリベラルデモクラシーという社会モデルの魅力や正当性が、世界中で問い直されているのは間違いないありません。

**白石** 今回の危機を通じて、私は世界の多くの国で、国家と国民の間の「默契」、あるいは「社会契約」というべきものが、改めて問われていると考えています。現在、世界の国のほとんどは国民国家ですが、その土台となる契約——国民は国に何を期待し、国は国民に何を約束しているか——について、ざっくりと言うと、先進国と新興国で大きな違いがあります。

新興国で重視される価値とは、安全と豊かさでしょう。一方、先進国の場合は、安全と豊かさに加え、自由があります。しかし、安全と豊かさ、安全と自由はトレードオフの関係にあり、そのバランスについて一律の解はありません。日本を例にとれば、敗戦とアメリカの占領、豊かな生活への夢と高度成長、社会保障の充実と再配分、バブルと湾岸戦争、金融危機とデフレなど、歴史の節目節目で、政治がいろいろな可能性を模索し、その中で国民の多くがそ

れなりに納得する形で安定的な解が出されてきたと思います。ということは、今のような危機になれば、解のあり方も変わるといえることです。それが世界的に起こっている。しかも、解は安全をより重視する方向に動いています。

——日本や他の先進国でも解のあり方が変わりましたか。

**白石** もちろん変わりつつありますが、今回はっきりしたことは、日本では危機に際して主体となったのは国家（政府）ではなく人々、あるいはその集合体としての社会だったということですが。日本で感染症の拡大が比較的抑えられているのは、国民の大多数が専門家の説明を受け入れ、政府の「お願い」に答えて、自粛したからです。もちろん人口のある割合の人は我慢できませんが、それはせいぜい5%以下でしょう。また、マスクは数ヶ月、店頭から消えました。連休明け頃には供給は軌道に乗りました。つまり、マーケット（市場）もある程度時間はかかりましたが、機能しました。

一方、国（政府）についてはいろんな問題が見えてきました。湾岸戦争などと比べると、政府の意思決定に大きな問題があったとは思いません。しかし、意思決定を実際に政策として実行できたかという点、実行部隊にはずいぶん多くの問題のあることが明らかとなりました。給付金の支

給については、迅速な対応ができないために、政策としては次善の策が採用されました。また、首相の公約にもかかわらず、PCRの実施検査数はそれほど増えませんでした。社会と市場と国家(政府)、この三つのセクターのうち、国家のパフォーマンスが最も悪かった。ただ、誤解のないよう申しあげれば、これは意思決定の問題ではありません。国家の実行部隊の能力の問題です。

**田所** アメリカの有識者やメディアの多くは、日本の感染症対策に批判的でしたが、日本のパフォーマンスが相対的には良好だったので、そこにさまざまな議論が生まれています。欧米主要国はかなり強力なロックダウンに踏み切ったものの、あまりうまくいきませんでした。アメリカでは、マスクの着用さえ拒む人が数多くいます。

これを見ると、アメリカやヨーロッパより、日本の方が社会のまとまりが強いと言えそうです。社会には自由、正義、経済、健康など、いろいろなたレードオフがあります。それが最も重要なのか、日本社会では割と早いうちから合意を取っていたのではないのでしょうか。そのため、国家が権力で押さえつけなくても、現段階までは比較的うまくいったのだと思います。

——社会のまとまりという点では、アメリカは正反対の

ベクトルが働いているように見えます。

**白石** ブラック・ライブズ・マター(BLM)の運動を見ると、アメリカの場合は、これまでの社会契約そのものに大きな疑問符が付いたという印象を持っています。つまり、黒人にとって、そもそも国との社会契約はあったのか。そんなものはそもそもなく、それゆえ「二級国民」扱いされ、国それ自体が彼らの安全の脅威になっていたのではないかといいことです。もちろんそれと並んで、安全と自由のどちらに重きを置くかについては、よく知られるとおり、民主党と共和党の間で大きな対立があり、アメリカの政治はそのためひどく分極化しています。今度の大統領選挙の結果がどうなるかわかりませんが、社会契約の見直しの上に安定した新しい政治連合ができるのは、まだ先のことだと思います。

**田所** どのあたりが最適なトレードオフなのか、国家や社会のあり方によって違ってくる以上、国家の政策だけではなく、社会のあり方にも注目する必要があることを痛感します。

——日本における国家の役割についても、改めて議論が必要ですよ。

**白石** 豊かさや安全、自由と安全のトレードオフで安全の

重みが増しつつある。安全を提供するのは国家ですから、国家の役割を強くせざるを得ません。しかし、これは首相官邸の意思決定能力を強化することでも、政治主導を進めることでもない。決定を政策として実行するのは行政機構です。この実行部隊の能力を強化することが課題です。

**田所** 日本に限りませんが、一九八〇年代以降、グローバリゼーションと「小さな政府」という考え方が唱えられました。それから三十数年が経過し、日本の国家機構、公的部門は相当弱体化した部分もあるようです。今回のコロナ問題は、国家の役割を再評価するきっかけになると思います。

## 新興国発の経済危機への懸念

——コロナ禍が長期化してくると、経済への打撃が心配されます。

**白石** 新興国の経済状況の悪化を心配しています。直近のデータを見ると、東南アジア諸国では国民の所得がかなり落ち込んでおり、年末から来年にかけて、需要ショックから所得・雇用ショックへ、事態がますます深刻化すると見えています。すでにリーマンショック以来、外国から低金利の資金を借り入れて大規模にインフラ投資を進めていた国

も少なくなく、債務危機に陥る国も増えていくと思います。

**田所** 短期的には財政を出勤させて眼前の問題を処理していくしかありませんが、ご指摘のようにリーマンショック以降は、東南アジアに限らず、ほぼ世界中で財政規律という言葉が忘れられている状況ですので、各国の財政状況は総じて脆弱になっています。したがって、どこで危機が発生し、どのように伝播していくか、複数のシナリオを考慮しておく必要があります。とりわけ、先進国が自国の危機の対応で忙殺され、開発途上国をかまう心理的・財政的な余裕を失っていることは、大きなリスクです。途上国の経済が悪化し、社会不安が高じて、仮に国家が破綻するようなことになれば、人道問題にとどまらない地政学的な問題に発展する可能性もあります。

**白石** 政治の不安定化は、途上国、新興国、いずれにおいても非常に心配です。この二〇年ほど、アジアの新興国経済は非常に好調で、国民の所得が大いに伸びて、中産階級が成長しました。こういう人たちはこれからも生活は良くなるのももちろん思っています。そこに今回の危機が来た。圧倒的多数の世帯で所得はすでにかなり減っています。経済危機が深刻化し、所得が伸びないどころか、企業が破綻する、職を失うということになると、こうなったのは政府

のせいだとなつて、政治危機になる可能性も十分あります。

——新興国のなかには、債務の蓄積が進むなど、さまざまな懸念があります。

**白石** 一九九八年のアジア経済危機も債務危機となりました。しかし、あの時、債権を保有していたのは先進国で、日本も含め債権国はパリ・クラブで公式・非公式に会合を重ね、「痛み分け」で処理しました。しかしいま債務危機にある国は、スリランカがその例ですが、中国からの借金を返済できず、中国はハンバントタを九九年間、租借してしまつた。中国の貸し手は国有銀行で、担保を取つていたからこうなつたわけです。同じようなことはこれから、パキスタンをはじめ、いろんなところで起こると思います。しかしこういう国には、日本もそれ以外の先進国も国際金融機関も低利で融資している。それらの国の危機にどう対処するか、日本にとつても大きな課題です。

——「一带一路」はどうなるでしょうか。

**田所** まず前提として、グローバルな金融危機が懸念される背景には、やはりアメリカの退潮があります。もちろん今現在、世界中がドルを介して取引を行つており、アメリカには世界経済・金融を支える能力がないわけではありません。ただし、その能力にも陰りが見えるのに加えて、そ

の「意思」が不明確になっているところが、世界経済の不確実性を高めています。

中国が「一带一路」で行つてきた投資の多くが不良債権化している点は、以前から指摘されています。それでもこれまで国内経済の成長をテコに回せていたのが、国内経済が失速して、国内外の不良債権が表面化することになると、対外行動にも影響を与えかねません。

**白石** 私は、「一带一路」で起こっていることは「中国化」だと考えています。もともと「一带一路」は、中国の国有銀行と企業がそれまで国内でやっていたことを国外でもやるようになった、そういう事業活動をパッケージとしてまとめたものです。だから、投資効率のよくないものも結構あつて、中国国内と同様、不良債権化しています。今回の危機で、この状況はもっと厳しくなるでしょう。

**田所** 例えば「一带一路」の不良債権処理について、中国が日本に協力を持ちかけてくる可能性もあります。もしそうなつたら、日本はどのような態度を取るべきか。無下に断ることも、反対に中国の言いなりになることも、好ましくありません。どのような枠組みや条件ならば協力できるか、さまざまなケースを考えておく必要があります。

**白石** ただ先ほど申し上げたように、中国の銀行が担保を



差し置いて、逃げていくリスクがあることは、念のため申し添えます（笑）。

もう一つ、私が注目するのは、アフリカの例ですが、データ・プラットフォームからクラウド、eガバメントからeビジネスまで、中国がすべてをパッケージで請け負い、スマートシティを建設しようとしていることです。これ自体は壮大な実験ですが、それでは日本の自動車メーカーは、こういうシステムに合った自動運転の車を開発するのか。メーカーとしてはビジネス機会を逃すのはつらい。しかし、米中対立の激化でグローバルな経済システムのデカップリングが進むなか、どう対応するか、非常に悩ましい問題だと思います。もちろん、スマートシティの実験もこれからどうなるか、わかりません。「一帯一路」はいろんな意味で重要な転機に差し掛かっています。そのなかで、日本として何をするか、中国だけでなく世界のさまざまな反応を見る必要があります。

## 安全保障・経済両面でのチャイナ・リスク

——安全保障の分野でも、中国は勢力拡大の試みを続けています。

白石 中国は最近、渤海湾、東シナ海・南シナ海で同時に

演習を行い、インド国境ではインド軍と衝突し、尖閣諸島周辺でも、台湾でも、南シナ海でも、きわめて大国主義的に振る舞っています。しかし、こういう行動には全体としてあまり戦略的一貫性が見えません。中国の意思決定は非常に集中しているので、どういう人たちがトップに政策の選択肢を挙げるか、トップはどこまでわかつて意思決定をするか、その違いで政策もずいぶん違ってきます。また、中国の特に若い人たちが大国主義的になっていて、そのような政策をとりやすくなった面もある。しかし根本には、中国の党和国家の意思決定システムそのものに問題があり、外交・経済テクノクラートよりも、国防・公安・宣伝部系の声がトップによく容れられるようになっていっているのではないのでしょうか。

田所 中国は既成事実をつくれれば、周りは引つ込むだろうと考えている節があります。したがって少しでも隙があったり、脆弱なところには積極的に手を出している。しかし私も白石さんと同様、世界中に敵をつくるような現在のやり方が中国のプレゼンスの向上に資するのか、はなはだ疑問です。

——中国に対して、どのように向き合うべきでしょうか。

白石 日本としては、譲ってならないところは決して譲ら

ない、しかし、柔軟でいいところは柔軟に対応する、そういう姿勢を一貫して保つことが重要です。そういう姿勢をとることで、オーストラリア、東南アジア諸国、インドなどからももっと信頼されるようになります。

——中台関係はいかがですか。

**白石** 中国が台湾に対して、何かしらの軍事行動を取る可能性は、ゼロではないと思います。もちろんカギを握るのはアメリカですが、トランプ政権がどこまで真剣にこの問題にコミットするのか、不安がないわけではありません。

**田所** トランプ政権の対外行動を振り返ると、国内向けに威勢のいい発言をすることはあっても、軍事行動は全くといってよいほど取っていません。オプションにないのです。そのことが誤ったメッセージとして諸外国に受け取られる可能性はあります。

**白石** アメリカ大統領選でバイデン氏が勝利した場合、移行期に中国が何かしかけてくる可能性は、繰り返しますが、ゼロではないでしょう。注意する必要があります。

## 米中間で進むデカップリング

——ここ数年、国際政治を大きく動かしてきたのが米中関係です。コロナ禍の影響を受けて、今後どのように推移

していくのでしょうか。

**田所** まず気になるのは、中国の評判が欧米圏できわめて悪化していることです。中国を大きな経済的な機会と捉え、経済面での関係強化なら問題ないだろうと考えていた国々でも、産業スパイなどを含む中国のさまざまな「浸透」に懸念を抱くようになっていきます。現在は中国との経済的相互依存を深める声は小さくなり、むしろ何らかの管理、あるいはデイスエンゲージメントを加える必要がある、という考え方が、党派を問わずコンセンサスになったのではないのでしょうか。おそらく今回のコロナは、その最後の一押しになったと、私は考えています。換言すると、欧米での中国に対する脅威認識が、単なる地政学的な対立だけでなく、政治、経済、技術、社会のあり方など多元化し、それらが絡み合ったライバル関係として捉え直されている、ということではないでしょうか。

**白石** 米中対立は地政学、貿易、先端新興技術、通信(5G)、金融の五つの分野で進んできたと理解しています。地政学的動向はよく知られている通りで、南シナ海が大きな注目点になっています。貿易では一月中旬に「第一段階の合意」が成立しましたが、中国は履行できませんから、時間を稼ぎに使うでしょう。貿易体制は世界貿易機関(WTO)

中心の自由貿易ではなく、冷戦時代の対共産圏輸出統制委員会（COCOM）のようなものを入れ込んだシステムに変化していくと思います。

技術では、米国はもちろん、ヨーロッパ諸国も日本も、これまでより厳しい科学技術管理レジームを作る方向で動いています。大学・国立研究所の国際的・国内的信頼を守り、自由な研究を維持・促進するためにも、どのようなレジームを作るかは焦眉の課題です。これに関連し、サプライチェーンの分断は産業によつてずいぶん違います。私は半導体における台湾のTSMC（台湾積体電路製造）と韓国のサムスンの動向に注目しています。TSMCはアメリカに工場を造ることを決めました。サムスは中国へのコミットメントを強めているように見えます。日本にも半導体のグローバル・サプライチェーンできわめて重要なポジションを占める企業がありますが、それらの企業もそう遠くない将来、サプライチェーンの分断に対応せざるを得なくなると思います。

金融については、アメリカは中国企業の米国株式市場への上場、アメリカの年金ファンドの中国投資などを制限するようになっています。また、先日、アメリカで導入された香港自治法は、運用次第では、中国の米ドル調達を封じ

込めることになり、中国もそれに備えて人民元の決済圏を構築しようとしています。データ流通システムも、ファーウェイの締め出しに見られるように、分断が進むでしょう。——デカップリングが進むと、かつての米ソ冷戦を再現するような状況になるのでしょうか。

**白石** ならないと思います。冷戦期と決定的に違うことは、中国も米国も、世界からそれほど信頼されていません。信頼されていない国同士が極となって、世界がかつてのような二極体制になるとは考えられません。しかし、不確実性は確実に高止まりします。また、いろいろな分野で分断が進んでいくことも確実です。しかし、例えば汎用技術の消費財のサプライチェーンが分断されるかといえ、そんなことはないでしょう。

**田所** デカップリングが進んでも、貿易がゼロになるわけではありません。経済、サイバー、宇宙、あるいは文化や言論のあり方といった社会モデルに至るまで、多面的に競うライバルになるのではないのでしょうか。それを相互にどのようにマネジメントするかは、今まさに進行している課題です。

これからを展望するにあたって、白石先生がおっしゃられた「信頼」は非常に重要です。コロナ危機は、社会の体

制や制度に対する信頼が問われるのです。それが共有できる国同士の関係は強固になります。その意味で「同盟」とは何か、その意味を改めて考えさせる機会にもなるのではないのでしょうか。

## 軍民両用技術の開発をいかに管理するか

——あらゆる分野で米中のデカップリングが進行するなか、日本はどのような対応を迫られていくのでしょうか。

**田所** デカップリングの問題は、日本にとって地政学上、宿命的な問題です。ただ、人口十数億人の隣国と一切付き合わないことなど不可能です。それゆえに、どこが危ないか、管理すべきポイントを明確にしておく必要があります。私に気になるのは、日本の経済界が、このような地政学的リスクをビジネス上のリスクとしてあまり捉えていないような雰囲気があることです。経済界が考えているよりも事態は深刻だと思います。

**白石** 日本の輸出相手を見ると、もともと大きいのが中国・香港で、その後、アメリカ、東南アジア諸国連合（ASEAN）、欧州連合（EU）と続きます。非常にバランスが取れていると言えますが、別の言い方をすれば、グローバル化した通商システムを前提にした産業構造になっていま

す。地政学的にはもちろん、技術、データ流通、金融などで、米中デカップリングが進むとともに、日本も間違いなく対応に迫られます。あまりゆつくりできる時間はないと思います。

**田所** 技術と安全保障の関係はますます複雑になっており、大学での研究や技術開発の中にも、安全保障上のインプリケーションを持つものが少なからずあります。大学の先生方は、自分の意思とは別に、自らの研究が実は軍事技術に転用されるかもしれないことを、もう少し意識する必要があります。

**白石** 量子、ナノテクノロジー、ロボティクス、AIなどは、先端新興技術は全て軍民両用技術です。しかし、規制強化だけではだめです。最終的には科学技術の発展が目的ですから、そのために「知る」「守る」「育てる」をどう進めるか、考える必要があります。

**田所** 相手が中国だからというだけで規制を強化するのは、自由を重んじるわれわれとしては「敗北」に近い部分があります。有効なのは、透明性を引き上げることです。資金の流れや人の交流などあらゆる面において、中国からの「浸食」をできる限り可視化することで、常にチェックが働き、牽制になります。●

（構成・宮脇雄太）