「ポスト・アメリカ」多極化世界と日本

スタンフォード大学国際研究所上級研究員
フランシス・フクヤマ
訳◉田坪睦・大熊良明

世界は冷戦後の新たな秩序へ向けて移行する過程にあり、日本は多極化する世界の中で、その影響力を最大限に発揮することができる。

冷戦終結後20年が経過し、われわれが身を置いていると考えていた世界秩序とはかなり異なった種類の世界秩序が出現した。１９８９年のベルリンの壁崩壊後の20年間を振り返ってみると、米国が覇権を握る超大国であり続け、その経済的、軍事的、文化的パワーに対抗し得るライバルがいないという点で特異な時代であった。しかし、２００８～２００９年の大規模な世界金融危機によって、ファリード・ザカリアが「ポスト・アメリカン（アメリカ後の）」と名付けた世界への流れが金融危機以前にも増して加速している「ポスト・アメリカン」の世界においては、新興諸国、とりわけ中国が米国と影響力を分け合うことになる。

こうした変化からは、基本的に二種類の将来の可能性が生じ得る。第一は、米中間で非常にはっきりと二極化した世界の出現である。米国が冷戦

期にソビエト勢力に対して行ったように、中国を「封じ込め」ようとする可能性である。このような世界ではイデオロギーが影響を及ぼし、民主主義国と非民主主義国が対立陣営に属することになるだろう。日本のような国々はどちらかの側につくことを余儀なくされるが、冷戦期と同じく、おそらく米国と緊密に協力するだろう。

第二のシナリオは、より本当の意味での多極世界が出現する結果であり、各国あるいは国の集まった陣営は異なる問題で協調したり、競争したりするが、永続的な敵対ないしは競争の姿勢を保つことはない。これは19世紀の欧州に実在した世界で、一つの国が欧州大陸を支配することはなく、英国は勢力均衡を形づくる上で「均衡を保つ役割」を果たすことができた。このような世界で日本は、幾つかの連帯関係をもっと柔軟に組み合わせて、その影響力を最大限発揮できるだろう。日本は米国との緊密な関係を続けるものの、ケースバイケースで他の諸国と協力する行動の自由を確保するわけだ。

これら二つの考え得る世界で、私には二つ目がより出現する可能性が高く、はるかに望ましく思われる。どのような国際体制であっても直面する最も大きな難題の一つは、中国のような急速に台頭する新興勢力をいかにして適応させるかということだ。これは第一次世界大戦前の時代に起きたことで、英国とフランスはドイツの台頭に脅威を感じていた。19世紀の多極体制は、ドイツの力を抑えるために形づくられた強固な同盟へと変化し、その結末が世界大戦だった。われわれは21世紀にこのような状況を繰り返したくはない。

ただし、これらのシナリオで答えられていないのは、国際協力がどのように構築されるかということであり、こうした世界秩序を運用するのに必要な国際機構づくりを誰が主導するかということである。エコノミストが「地球公共財」と呼ぶものが広く求められているわけだ。これは、透明性のあるルールに基づく開かれた貿易制度を維持することであり、国境を越える疾病を抑制するための協調であり、犯罪とテロに対抗する協力であり、

そして地球温暖化の影響を和らげる共通の努力でもある。米国や日本のような個々の国の政策選択が重大な意味を持つ分野なのである。

台頭する中国と米国の衰退?

仮に相対的な力関係の変化が急速で、中国陣営と米国陣営を分断するイデオロギー上の諸問題が存在するなら、両陣営に分かれて鋭く分極化した世界はより出現しやすくなる。ただし、こうした条件が現実とはならないと考える幾つかの理由がある。

中国は今日、ジャガナート（巨像）のように見える。その国内総生産（GDP）は、ある種の尺度によれば、世界第二の経済大国である日本を追い越した。莫大な予算を投じた景気刺激策により、中国は世界金融危機で、短期の後退以上の悪影響を食い止めた。その外交政策は、昨年のコペンハーゲンでの気候変動問題に関するサミットでも明らかだったように、結果として自己主張が強くなった。

しかしながら、中国の成長が衰えずに続くことには懐疑的になる理由が幾つかある。その経済モデルは政府によるインフラや公共事業への巨大な投資と、過小評価された人民元の援護を受けた輸出を基礎にしてきた。高成長をいつまでも生み出すために、こうした一連の政策を続けることはできない。世界経済の下降に対抗するための金融緩和が無駄な投資や不動産市場の深刻な過熱につながっていることを示す形跡は既にある。輸出が主導する中国の成長モデルは、日本を含む多くのアジア諸国が採用してきたものだが、これほど巨大な国が実践したことはなかった。米国としては、過剰な負債を抱えているため、最後の頼みの綱としての消費国の役割を再び果たすことはなさそうだ。中国は今後10年、その産品を売る市場をどこに見いだすのだろうか。

その上、より広範な個人の自由がない中で、中国の体制が本当のイノベーションを成し遂げられるのかは不透明だ。中国は世界の技術主導国に追

いつこうとして科学技術、教育に莫大な投資をしてきた。ただし、学生が声を上げたり、権力に疑問を抱いたりしないよう教えられる知的環境の枠内でこういうことが実行されてきた。中国人がいったん世界の知識のフロンティアにたどり着けば、彼らは将来の生産性飛躍の基となる新たな発想を生むことができるのだろうか。

さらに重要な中国の問題は政治的なものである。中国の経済モデルは、消費者と農民を犠牲にして、沿岸の輸出産業に強い特権を与えてきた。これによって高成長を維持してきたが、急速に広がる経済格差という犠牲を払った。中国では民主主義に基づく説明責任がないということは、社会的抗議活動がしばしば暴力的な形を取るということを意味し、政府は買収しようとするか抑圧しようとするかのどちらかである。しかしながら、このようなことを永久に続けられるのかどうかは疑問である。過去1年間、中国では既に、相当数のストライキや労働争議が起きており、政府も容認してきた。こうしたことは外資保有の工場で起きているものの、このようにして作られた先例は中国の他の産業にも広がっていきそうである。中国自身の成功は、世界の低コスト生産拠点のままではいられず、付加価値のあるサプライチェーンへと昇格しなければならないことを意味する。中国の労働者や市民の所得・教育水準が上がるにつれ、彼らは自分たちの力と権利や雇用者に対するより大きな影響力をますます自覚するであろう。このことは、中国がすぐに民主主義国家になることを必ずしも意味しない。それどころか、中国の現行の政治モデルが当然のように受け入れられることを意味する。

世界が結局は非常に分極化されはしないということを示すもう一つの側面は、イデオロギーに関するものである。著述家のロバート・ケーガンは、現代世界が民主主義と非民主主義の陣営に分かれ、政治形態によって世界の連帯関係が決定付けられるようになるとの考えを提唱した。この中で彼は、考え方やイデオロギー―共産主義、ファシズム、民主主義―が大国の争いの中心を占めていた20世紀

を振り返っている。ソ連と毛沢東の中国は双方とも、自らを世界規模のマルクス・レーニン主義革命の先導者と認識しており、世界中の同じ考えを持った勢力を支持していた。世界の民主主義国家は一方で、全体主義国家の拡大を封じ込めようと同盟を形成していた。

21世紀に存在する対立関係は、はっきりと定義されているとはとても言えない。ドクトリンよりも経済的な自己利益が外交政策を決めているのである。これはとりわけ中国の場合真実である。最近の中国の外交政策の根底に単一で一貫性のある路線があるとすれば、18、19世紀の欧州の幾つかの大国の政策と似たような一種の重商主義である。中国は自国の輸出産業を維持するのに必要な原材料を確保するための取引に熱心に取り組んできており、その結果、アフリカやラテンアメリカ、アジアの至る所で投資してきた。このため、彼らは産品を求めるに当たって、スーダン、イラン、ビルマ（ミャンマー）のような不快な独裁政権を含むあらゆる種類の政権と取引を望んできた。とこ

ろが、彼らは他の発展途上国へ特定の社会・経済モデルを輸出することにはあまり関心を示してこなかった。

「ワシントン・コンセンサス」に対抗して「北京コンセンサス」ということが語られているが、これは米国が過去の世代にわたって推進してきた自由主義モデルよりもはるかに介入主義的な一種の独裁主義的資本主義である。ただし、注目に値するのは、まさに「北京コンセンサス」という言葉が中国ではなく米国の用語だということだ。つまり、中国人は特定の経済モデルないしは政府形態を輸出する事業に彼ら自身が身を置いているとは認識していない。彼らは自分たちと取引したがっているなら、政権の形態は関係なく誰とでも実用的に取引したいと望んでいる。彼らは、自分たちの外交政策を名付けて、その根底にあるイデオロギーを見つけることは他の人々に任せてきた。そして、中国とロシアが国連安全保障理事会において、人権や安保に関する欧米のイニシアチブを阻止するためにたびたび一緒に投票するとはいえ、

彼らはいかなる種類の独裁主義的な団結からそうするのではなく、それぞれの政権がそうすることによって当面の自己利益にかなうと判断しているのである。

過去の世代においてイデオロギー的な外交政策を追求してきた国があるとすれば、それは中国というより米国である。建国時から、米国は自由民主主義の普遍的な理論の体現者として自らを見てきた。現実の外交政策は経済・安保上の懸念から来る妥協やトレードオフに傾きがちであったものの、民主主義的な世界秩序の推進と他の民主主義国家への支持は、いつも米外交政策の構成要素であった。

しかし、民主主義国家は単に民主主義であるがゆえに共通の大義を見いだすという多くの米国人が共有する前提は、真実ではないようだ。ブラジル、トルコ、インドはすべて正真正銘の民主主義国家であるが、3国すべてが米国の願望とはたびたび食い違う外交政策に従ってきた。ブラジルはベネズエラのチャベス大統領と友好的であるし、トルコと協力してイランと交渉し、米国と欧州の同盟国が準備した制裁の効果を削ぐような核エネルギーに関する合意をまとめた。インドは貿易とテロ対策における共通の利益から近年、米国に近づいているが、その歴史を通じて高度に自主的な外交政策の履歴を持っている。米国にとって、民主主義は社会の基本的な国家アイデンティティーの一部である。同じことは、民主主義的であっても他の価値観に属する国家アイデンティティーを見いだす他国には当てはまらない。冷戦期の西側民主主義国家の連帯は、振り返ってみれば、共通のイデオロギーというよりも、安保への共通の脅威から生まれた副産物だった。

鋭く分極化した世界とは反対に作用する最後の要素は、将来考え得る米国自身の立場である。過去20年間、唯一の超大国でありながら、米国は、好ましいと考える自由主義的な世界秩序を形づくるために経済的影響力と軍事力を使おうとした。多くの面でそれは行き過ぎ、反米の反動を生み、結局は米国の実際の影響力を削いだ。米国はその経

済圏の中で、貿易と投資の開放のために工夫された一連の自由主義化政策「ワシントン・コンセンサス」を推し進めた。こうした考え方の多くは健全で、今日の世界経済の基礎となった一方、金融分野自由化に関する米国の強い主張は、１９９７～１９９８年のアジア危機と２００８～２００９年の米国自身の金融危機の原因となった。２００１年９月11日の後、外交政策における米国による「テロとの戦い」の追求は、過度に軍事へと傾いた政策につながり、最も顕著だったのは２００３年のイラク侵攻だった。金融危機の結果起きた景気後退によって米国の債務が大幅に増え、この国は財政的に持続不能な進路に陥ってしまった。今後数年、こうした財政とモラルの問題が相まって、米国が１９８９年～２００９年の間に世界中で力を誇示した能力は抑制されることになるだろう。

21世紀の日本の外交政策

21世紀に出現し得る二つの未来世界、すなわち、分極化と多極化のうち、後者のシナリオで日本のパワー（国力）と影響力は最も大きくなる可能性が高い。どちらの世界が出現するにしても、日本は米国と緊密な関係を持つ必要がある。安保分野では、日本にとって米国ほど依存できる国家は存在せず、日本が第二次世界大戦後の枠組みから抜け出し、独自の軍事大国になろうとすれば、地域全体を極度に不安定化させることになる。しかし、同盟継続の枠組みの中であれば、多極化した世界において、日本は個別の問題で他国と柔軟に協力できるため、その影響力ははるかに大きくなろう。

米中両陣営に分極化した世界は、日本にとって健全なものとはならないだろう。「ブッシュ（大統領）―コイズミ（小泉純一郎首相）の時代」はそうした世界を予兆させた。靖国神社やその他の歴史問題に関する小泉首相（当時）の立場は、中国や韓国をはじめとする地域諸国の反発を呼んだ。ブッシュ政権は、日、米、オーストラリア、インドなど、中国の国力隆盛によって脅かされる恐れのある国々の協力を基に、中国封じ込めのための

防護壁のようなものを構築する構想を持っていた。この戦略の問題点は、アジア太平洋地域において、日米を除き、北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）のアジア版に加盟することに関心を示す国が存在しなかったことである。このような構想を実現するには、東アジアはあまりにも経済統合が進みすぎていた。

さらに、地域の大半の安保問題、とりわけ、北朝鮮の核計画は、中国からの一定の協力なくしては対処できない問題である。確かに6カ国協議は北朝鮮の不法行為を阻止することはできなかった。しかし、北朝鮮に対する有効な軍事的選択肢は存在せず、日米がいかなる制裁を発動しても、中国がそれを骨抜きにするのは容易である。

それ故、現行プロセスは北朝鮮による拡散を阻止してはいないが、中国が敵と見なされるような分極化世界になれば問題が扱いやすくなるかどうかは明確ではない。

もちろん中国の外交政策が変化する可能性もある。中国が豊かになり、軍事力が向上するにつれ、同国の野望は広がり、近隣諸国は守勢に立たされるかもしれない。こうした状況下では分極化は不可避となる。しかし、日米両国は、分極化が自らの行動によって「自己成就的予言」になることを望むべきではない。

冷戦時代に世界が分極化された際、日本の外交政策は米国追随であった。これは当時は許容されるものだった。というのも、日本は経済の再建・成長に焦点を合わせており、ソ連圏には何ら依存しておらず、経済成長は米市場に完全に依存していたためである。しかし、今日の状況はまったく異なる。中国は日本の貿易・投資の主要相手国であり、日本の経済パートナーとは良好な関係を保っている。各国が米中どちらかの支持を強いられるような世界では、日本の選択肢は狭められ、冷戦時代の対米依存状況に逆戻りすることになる。これとは対照的に、日本が米国のお墨付きを必ずしも得ていない国と友好関係を持つことができる世界では、日本の米国に対する潜在的影響力を高めることができる。

世界秩序のための機構

真の多極化世界への移行は日米双方の立場から望ましく、両国の外交政策の長期的目的でなければならない。しかし、これでは、そうした世界を支配する規則や規範に関する基本的な問いに答えることにはならない。多極化そのものが繁栄や安保を保障するわけではないし、われわれが直面する世界秩序の問題に対処する上で十分ではない。国際的相互接触のための規則、現時点では存在しない規則を定める機構によって補完される必要がある。

多くの機構が当時の世界の支配的大国の働き掛けを受けて創設された。たとえば米国と国際連合、世界貿易機関（ＷＴＯ）はそうした関係にあった。しかし、米国は最近、国際機構創設にはほとんど意欲を見せておらず、国際機構設立のために費やす政治的、経済的資源もあまりない。こうしたトップダウン方式の国際機構づくりが以前と同様効果的だと考えるのは恐らく誤りであろう。世界政治の重要なプレーヤーの利害や政策が多様化しているだけでなく、最重要プレーヤーの多くは国家ではなく、多国籍企業や非政府組織（ＮＧＯ）、あるいはサブナショナル（国家より下位レベルの）組織、地域的な組織である。

このことは、将来の国際機構創設は、トップダウンよりもボトムアップ方式で行うほうが好ましく、また、あまり野心的な規模ではないほうが良いということを示唆している。一般的には、地域的組織や、基準の設定や衛生といった実務的問題をめぐって創設された組織のほうが、分散したステークホルダー（利害共有者）に対応しなければならない大規模な組織よりも効果的である。わたしはこのような世界秩序を「マルティ・マルティラテラリズム」（多元的多国間主義）と呼んでいる。この秩序においては、特定の目的のために設立された必ずしも公式的ではない組織が重層的に重なり合っている。

こうした観点に立てば、日本の外交政策は影響

力を発揮し得る余地がはるかに大きくなろう。東アジアは機構化が進んでおらず、一方で、あまりにも多くの機構が多層的に存在しているという特殊な状況にある。東南アジア諸国連合（ＡＳＥＡＮ）やアジア太平洋経済協力会議（ＡＰＥＣ）、東アジアサミットのように、目的が不明確でリーダーシップの時間をかなり消費する大規模な組織が過剰に存在している。しかし、北東アジアの安全保障のように、コミュニケーションや透明性の向上が紛争回避や協調的解決策推進に役立つ問題に関しては、機構化が進んでいない。この種の目標に取り組むには米国の支持が不可欠だが、米国の指導力は必ずしも必要とされず、日本のような大国が重要な役割を担い得る分野である。

米国主導の世界から多極世界への移行には落とし穴や危険があふれている。米国が最近の外交・経済政策でどんな誤りを犯したとしても、世界の他の大国よりはるかに慎ましい覇権国である。しかし、真の多極化にも利点はある。パワーがより分散しているシステムにおいては、どんな国も自らの利益のためにヒエラルキー（序列）を変更し得ると考える可能性は低く、協調的な成果の価値が高まる。

もしわれわれがこのような世界を予見できるのであれば、外交政策の課題はそうした世界への円滑な移行をいかに促進していくかを理解することであり、仮想にすぎず、ありえない過去の分極化世界を再び創出しようと試みることではない。

フランシス・フクヤマ
Francis Fukuyama

スタンフォード大学フリーマン・スポグリ国際研究所オリビエ・ノメリニ上級研究員。1952年アメリカ・シカゴ生まれ。コーネル大学で学士号を取得。ハーバード大学で政治学の博士号を取得。アメリカ国務省の政策立案スタッフ。ジョンズ・ホプキンス大学教授等を経て現職。