

特集

二〇二二年

激動の世界と日本

先進国・新興国複合体の 秩序構築へ ——日本外交の長期戦略

急速に力をつける中国、インド。アジアへの関与を保つアメリカ。その狭間で動く韓国、ASEAN、豪州。経済、安全保障、環境問題と多くのイシューが交錯するなかで、日本はいかに振る舞うべきか。

PHP 総研研究顧問

山本吉宣

やまもと よしのぶ

一九六八年東京大学大学院社会学研究科修了。米国ミシガン大学政治学部大学院留学（一九六八～七四年）。UIC、埼玉大学教授、東京大学教授、青山学院大学教授などを歴任。著書に『国際レジームとガバナンス』『帝国』の国際政治学―冷戦後の国際システムとアメリカ』など。

日本の存在感の低下と国際システムの変容

日本は、冷戦終結直後にバブルが崩壊し、長期の停滞に陥っている。人口構成も少子高齢化が進み、経済成長を制約する要因となっている。その結果、巨大な公的債務が積み上がり、社会保障、年金など深刻な問題を抱えることになった。新興国の台頭もあり、日本の相対的な力や存在感は低下し続けてきた。

日本は、冷戦期、アメリカがつくり維持してきた西側の体制の中で、軽武装・通商国家を基本路線とし、急速な経済成長を遂げ世界第二の経済大国となった。そして、日米安保とさほど大きくはない軍事力でよくその安全保障を全うした。冷戦が終わり、アジア太平洋での東西の分断が終わり、アメリカの単極構造となつても、その基本路線を変えることはなかった。日本は、安全保障においても、経済においても、国際政治の構造や既存のルールを所与として行動してきた。

しかし、いまや新興国の台頭著しく、安全保障においても、経済においても新しい秩序形成が求められている。安全保障の分野においては、アメリカの圧倒的な力が崩れ、戦略的な環境が変化しつつあり、アジア太平洋においても、大国間に軍事力を背景にする伝統的な国際政治が垣間見られるようになった。

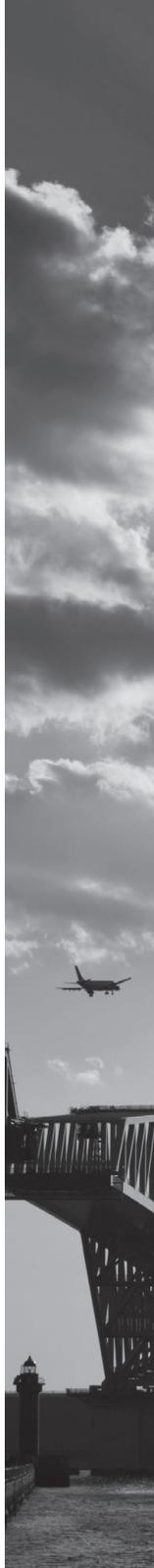
経済の分野でも、経済力が分散し、度重なる金融・通貨危機の中で、先進国クラブのG7ではなく、新興国を含んだG20の枠組みが形成された。

今後、二〇年ぐらいのタイムスパンで考えると、グローバルゼーションはますます進み、新興国の台頭は、さらに明確になり、大きなパワー・シフトがみられるようになり、世界全体でもそうであるし、アジア太平洋ではなおさらである。二〇三〇年には、アジア太平洋においては、GDPでみて、中国はアメリカを凌駕しているであろうし、インドも急迫しているであろう。なかでも、中国とアメリカは傑出しており、GDPで見れば、アジア太平洋においては、一極システムが成立しているよう。

このような大きな変動の中で、国際システムや国際秩序がいかなるものになるのかを、アジア太平洋に焦点を当てながら考察し、その中で、日本がどのような外交戦略をたて、政策を展開していくべきかを考えてみたい。

メガ新興国の台頭と先進国／新興国複合体の形成

現在から将来にかけての国際システムを特徴づけるのは、新興国の、それも特に大きな人口をもつ国々（メガ新興国ともいえよう）の急速な経済成長である。かつて日本は、二〇年にわ



たる高度経済成長を成し遂げた。振り返ってみると、日本は特殊なケースではなかった。一九七〇年代から八〇年代にかけて韓国などアジアの四匹の龍は、長期にわたる経済成長を成し遂げた。しかし、これらの国の経済規模は大きなものではなかった。七八年、中国が、九〇年代初頭、インドが、開放経済政策をとり始める。これらの人口規模の極めて大きな国は、以後、何十年にわたり高度の成長を続ける。それは、経済だけではなく、軍事的な力の分布をも大いに変えている。

第二次世界大戦後を考えてみただけでも、欧米諸国は圧倒的な力を持ち、国際的な秩序を作り、維持してきた。先進国と開発途上国との関係を考えても、途上国は、影響力は小さく、よしや成長するにしても、それは先進国の市場や技術に依存する従属的な発展であった。このようなモデルは、二一世紀に入って根底から修正されざるを得なくなつた。特に、二〇〇八年のリーマンショック以後、先進諸国が低成長に悩むなかで、新興国は経済成長を続け、世界経済の安定の要となつている。新興国はいまや先進国と対称的な影響力関係をもつにいたつた。そして、先進国と新興国との間には、貿易、投資、サービスとの密接不可分なシステムが形成されている。そして、このようなシステムの中で、協調と競争が展開される（これを、先進国／新興国複合巨体と呼ぶ）。

まず、このようなシステムを維持し、発展させることは、このシステムへの参加国の共通利益となつている。とはいえ、新興国は、先進国とは異なる特徴をもつ。メガ新興国を考えても、一人当たりのGDPは、二〇三〇年あたりを考えても、先進国の何分の一かであろう。また、国内の貧富の差も、いまだ大きなものであろう。加えるに、東アジアの新興国のほとんどは、労働人口の減少、少子高齢化という深刻な問題に直面していよう。したがって、「いまだ十分に豊かになっていないのに成長が止まってしまふ」ことを恐れ、当面の成長への意欲には大きいものがある。

新興国の多くにおいて、国家は経済に深く関与し、成長重視で環境問題には積極的ではなく、また人権・人道についての規範意識は必ずしも高くはない。また、対外的には、国家主権を強調し、内政不干渉の原則を重視する。このような政治体制や規範は、先進国の規範や基本的な考え方と異なり、時に衝突する。さらに、先進諸国との実体的な経済相互依存は高いものの、国内的なルールや法体系は整っておらず先進国との制度的な統合は容易ではない。拡大するGDPの一定の割合を軍事費に割いたとしても、軍事力は大幅に増大する。軍事力は、国家主権の現われと考えられ、他の国に威圧感を与える。さらに、中国やインドの国際政治観は、伝統的な国際政治観

に擬せられるものである。経済規模の増大にあわせて軍事力を増大させるのは当然である。あるいは、国際政治において、軍事力は重要な役割を果たし、大国の要件の一つである、と考えることである。それは、時に当人たちによって否定されることはあるが、実際の行動は、その言とは異なる。

以上から、この複合体には、相互依存体系を維持するという共通のインセンティブと、安全保障、経済、そして規範の諸側面にわたって、多くの対立的な要素が含まれている。対立や緊張の次元は多岐にわたるが、一つの大きな軸は、先進国とヌガ新興国の間の関係。アジア太平洋を考えるとアメリカと中国との関係ということになる。

協力的力の移行（パワー・トランジション）

先進国／新興国複合体への一つの切り口は、力の移行とよばれる概念である。この概念の発案者であるオルガンスキーによれば、産業革命の以後の大国間の力関係は、経済の成長率の違いによって決まってくる。一つ一つの国を見れば、工業化に由来する経済成長は、離陸後、最初は軽工業を中心としてゆるやかに、そのあと重工業の発展によって急激に、ついで大型の大衆消費の産業に移り、最後には成熟した経済になりなたらかになる。そして、いったん離陸した国は、途中で戦争や経済的な困難に陥ったとしても、最終的にはそのような成長軌道に再帰し

ていく（これを、オルガンスキーは、不死鳥効果と呼んでいる）。

このようななかで、人口が同じような国同士を考えるなら、最初に離陸した国は、他の大国を引き離し、圧倒的な力を持つようになる（支配的国家）。支配的な国は、自国の利益と価値体系を反映した二つの国際秩序（国家が従い、それに沿って価値配分が行われるルールのセット）を作り上げる。そのような秩序のもとで、価値配分が行われ、支配的国家と多くの大国はその秩序から十分な利益を得、その秩序に満足し、支える。しかし、大国の中には、その秩序から十分な利益を得ていないと考える国が存在することがある。支配的な国と不満をもった国の力の差が大きければ、後者はあえて対立的な行動をとらない。しかし、急速な経済成長を遂げ、支配的な国に追いつき、なおかつ不満が解消しないとすると、秩序を変更しようとして支配的な国に挑戦する。

力の移行論には、いくつかの仮定が含まれている。台頭する国は、力の移行を起こすほど強いのか、現行の秩序をひっくり返そうとするほどの不満を持っているのか。支配的な国は、台頭する国に対して、どこまで力を維持できるのか、現行の秩序に台頭する国をどこまで組み入れていく（統合する）ことができるのか。このようないくつかの条件によって、力の移行には、戦争を含む高い緊張を伴うケースもあり（二〇世紀前半のイギリスと

ドイツ)、平和的な移行がみられることもある(一九世紀末のイギリスとアメリカ)。また協調と競争を伴った過程が長く続くこともあろう(これを協力的力の移行と呼ぼう。協争とは、協力と競争を合わせた造語である)。アメリカと中国の関係を考えると、二〇三〇年までには、GDPでは、中国がアメリカを抜くことは確かであろうが(ただし、中国の成長率はだいぶ抑えられたものとなつていよう)、軍事力で、特に戦略的なレベルでアメリカを凌駕するかは疑わしい。また、中国が政治体制や規範をそれまでに変え、リベラルな秩序と十全な整合性を持つようになるとも考えられない。とはいえ、中国がリベラルな秩序、特に経済的な開かれた原則をひっくり返そうとするほど大きな不満を持つとも思えない。したがって、米中間には、協争的な関係が長く続くと考えられる。

リベラルな国際秩序への統合

このような協争的な力の移行のなかで最終的に求められるものは、新興国を含んだ秩序の形成であり、そのベンチマークは、現在のリベラルな国際秩序であろう。現在の秩序には二つの原理が入り交じっている。一つは、法の支配、ルールをベースにした行動、より具体的には民主主義や人権、自由な経済に基づいたリベラルな国際秩序である。いま一つは、力をベースにした

権力政治(伝統的な国際政治)である。これら二つの原理はあざなえる縄のごとく、さまざまな組み合わせで、国際政治を規定してきた。冷戦期には、米ソ対立というパワー・ベースの国際政治が支配的であり、その中で、西側圏内でリベラルな国際秩序が構築されてきた。冷戦後は、アメリカの単極構造のもとで、大国間の権力政治は背後に退き、リベラルな国際秩序が拡張、深化していくものと考えられた。しかし、二一世紀に入ると、メガ新興国の台頭の中で、大国間の権力政治が復活の兆候をみせ、また、リベラル国際秩序に変化が起きる可能性がでてきた。先進国/新興国複合体における大きな問題は、パワー・ポリティクスをいかに制御し、またリベラルな国際秩序をいかに維持していくか、ということになる。

ここで、リベラルなルール・ベースの秩序といつても、実態はそれほど平板なものではない。ハイブリッドなものである。例えば、GATT/WTOのルールを見ても、その基本は無差別であるが、一九七〇年代以降、開発途上国を優遇する一般特惠関税や授権条項などが設けられた。また、環境問題を見ても、気候変動枠組条約では、開発途上国は温室効果ガスの削減の義務を負っていない。このようなハイブリッドでリベラルな秩序をどこまで、先進国ルールに鞘寄せしていくか、あるいは、逆に新興国が、自己に有利なルールにどこまで固執していくか、秩

序作りの大きな問題である。

新興国は、実力に合うように国際制度におけるフォーマルな地位を求め、他の国もそれに応えようとする。一九六四年、日本はOECDのメンバーとなり、七五年、経済サミットのメンバーとなった。先進国そして経済大国として認知された。あるいは、経済規模が大きくなるにしたがって、IMFにおける出資額が増大し、投票権が大きくなる、また板要な地位に人材を出す。このようなプロセスは、必ずしもスムーズにはいかないこともある。将来、中国のIMFへの出資額が大きくなり、投票権が二五%を超え、重要事項についての拒否権を持つようになるときはどうであろうか。また、中国はすでに国連安保理の常任理事国であるが、インドの最優先の外交課題は安保理の常任理事国になることであるという。このような新興国の動き(そして、それに対する国際社会の対応)は、一方では、既存の国際秩序のゲームのルールを踏襲するものであり、秩序の原理そのものを変えることではない。しかし他方では、既得権益を持つ先進諸国とは少なくとも局所的にゼロ・サムの対立を引き起す。

さらに大きな問題は、現在の国際システムにおける一つの原理が、いまだ力に基づく勢力均衡であるとすれば、今後とも台頭するメガ新興国との戦略的な関係、また宇宙、海洋、サイバー空間などのいわゆるグローバル・コモンズにおける競争は

なくならないであろう。このような競争を制御していくためには、最終的にはルールに基づく秩序を作っていくべきであるが、その過程では、以下に述べる、ヘッジングとか制度的リアリズムなどの政策手段が必要となってくる。

ヘッジングと制度的リアリズム

協争的な関係においては、協調的な関係を維持する制度や政策が基本となる。しかし、相手が協調関係を逸脱したり、望ましくない行動をとる危険性に備えるヘッジングも重要である。友好国と同盟や安全保障協力の枠組みをあらかじめ作っておくとか、何かのときに備えて軍備を整えておくとかである。ヘッジングは、不測の事態に対する自己の準備(保険)であり、それでもつて必ずしも相手に何かをやらせる(望ましくない行動をとらせない)ということを示すものではない。それは相手に対する牽制とはなりえるが、相手を明確にして軍事力でもつてバランスをとるといってもいい。相手を敵である、対立者である、といわず(相手と協調的な関係を維持するのが基本である)、もしものときに備えておくのがヘッジングである。ただ、ヘッジングは、自分はリスク回避をやっているつもりでも、相手はそれを見分けて自分に対するものと考え、猜疑心をもつ可能性がある。一種の安全保障のジレンマである。そして、ヘッジングが

失敗したり、協調の基底にある相互経済利益が低下してくると、競争や紛争の側面が強くなり、勢力均衡や、相互抑止のシステムに移行する可能性も存在する。

ところで、現在のアジア太平洋には、一つのガバナンス構造が形成されている。それは、カチツとした制度でもなく、各国が完全に自分勝手に行動する無秩序なアナキーでもない。多くの制度やフォーラムが重なり合う柔構造のガバナンスである。アジア太平洋で形成されてきた制度やフォーラムには、包括的にさまざまな問題を取り扱うもの（サミット）、経済や安全保障などの特定の分野を取り扱うもの、メンバーシップからみて、地域全体を包み込むもの、サブリージョナルなもの、法的な拘束性をもつもの、インフォーマルなASEAN方式に基づいたもの、など多様である。これらの諸制度やフォーラムは、それぞれの目的をもち、協力を促し、国家の行動を規律する。また、それらの間には、一応の機能分担があり、部分的には、上下関係が存在しようが（例えば、サミットと他の制度やフォーラム）、一般的には明確な関係や階層性があるわけではない。機能もメンバーも必要に応じて変化する。

さらに、各国はそれぞれの経済上、安全保障上の目的に沿って、それらの制度の中で、また異なる制度を組み合わせて、自国の目的を達成しようとする。制度的リアリズムである。そし

て、ある制度の中で、あるいはいくつかの制度を組み合わせて、台頭する国（影響力のある国）を牽制したり、バランスをとっていくものを制度的バランスシグという。中国の台頭をめぐってのいくつかの例を考えてみよう。一九九〇年代末から、ASEAN+3をもとにして東アジア共同体を作り上げていく動きがみられたが、日本は、豪州、ニュージーランドを加えることを求め、またシンガポールなどはインドを加えることを求めた。台頭する中国とバランスをとるためである。アメリカは、伸張する中国とバランスをとるため、そして経済的な利益を拡大するため、東アジアへの関与の増大を図り、オバマ政権は、東南アジア友好協力条約に加盟し、東アジアサミットに加盟する。経済分野においても、TPP参加を交渉し始め、中国抜きで国際制度の中で、アジア太平洋での新しいルール作りと市場拡大を図る。

ヘッジングや制度的バランスシグを縦横に使うことによって、各国は国益の増進を図り、安定的な国際秩序を作り上げようとしている。冷戦期の相互核抑止や、伝統的な同盟を通しての勢力均衡とはいささか異なる国際政治のメカニズムである。

日本版スマートパワー

日本の長期的な外交戦略の目標は、先進国／新興国複合体の中で、経済の再生を図り、安定したりベラルな国際秩序を維持

することである。日本は、先進民主主義国であり、他の先進民主主義国と協力して、新興国、それもメガ新興国である中国をいかに新しい秩序に組み入れていくかが大目標となる。

日本は、この複合体の中で、複雑なポジションを占める。経済的にみれば、一方で、先進諸国と競争し、新しい技術や産業を興していかなければならず、他方では、新興国とも競争しなければならぬ。そして、貿易、投資の面で、ますます新興国、とくに中国に対する依存を強めている。他方、政治・安全保障を見れば、アメリカとの同盟を基盤とし、オーストラリア、韓国、さらにはインドとの安全保障の協力関係を強めようとしている。このようにみれば、経済は中国に依存し、安全保障はアメリカに依存する、という非整合性が見られ、それはますます強まっていく可能性がある。このような非整合性は、日本外交にジレンマをもたらしただけではない。日本は、先進国と新興国双方に強いネットワークを持ち、それを梃子にして、先進国と新興国の対立を緩衝しつつ、リベラルな秩序を維持し発展させていくことに貢献することができよう。

安全保障にせよ、経済にせよ、新しいルール作りは、複雑な制度的なりアリズムの中で行われる。したがって、いかに制度をつくり、改善し、利用していくかは、極めて重要な外交技術であり、戦略である。また、制度間や制度のメンバーのネット

ワークの中でのポジション取りも重要である。なおかつ制度的なバランスングの中で日本が示すことができる、アイデア、知識、アジェンダ・セッティング能力、さらには日本がよって立つところの規範や価値は死活的に重要な役割を果たす。日本に関していえば、民主主義であり、人権であり、自由な経済である。これらは、一般にソフトパワーと呼ばれるものである。

もちろん、いまから二〇年たつても、日本は、世界第四位の経済大国である。したがって、日本は、将来のルール作り、秩序作りに、その物質的な力を有効、効率的に使うことを考えていくことが必要であろう。軍事力に関していえば、防衛費の増大は無理としても、同盟国アメリカや他の国との調整を基礎として、国防のため、またヘッジングのために防衛力を効率的に運用することが必要である。経済に関しても、自国の市場力を活用して、ルール作りに存在感を発揮できるようにしていくことが肝要であろう。ODAも、貧困撲滅など、先進国／新興国複合体から外れた世界に貢献するような方策を考えるべきであろう（この点、PKOも同じであろう）。このようにして、物質的な力と、制度の活用、アジェンダ・セッティング、知識、アイデアなどのソフトパワーをあわせた、日本版スマートパワーともいうべき外交システムを構築していくことが必要であろう。■