

特集◎9・11から10年後の世界と日本

そして世界は元に戻った 9・11後の国際政治構造と日本外交

あまりにも衝撃的だったアメリカ同時多発テロ。
あの事件は世界の何を変え、また変えられなかったのか。
さまざまな混乱の先に見えた、
国際社会の「修復」の力を読み解く。

9・11事件が人々の世代認識を画する事件であったことは間違いない。あの時あなたは何をしていましたか、との問いに、二〇〇一年九月段階で物心のついていた人々の多くは、鮮明な記憶をもって答えるのではないか。9・

11事件に加えベルリンの壁崩壊も鮮明に覚えている人と、9・11事件のみを覚えている人の間では、ある種の世代間ギャップが生まれるといってもよいかもしれない。これらに加え、キューバ・ミサイル危機やケネディ大統領暗殺も

田中明彦

東京大学副学長
たなか あきひこ
一九八一年米マサチューセッツ工科大学大学院博士課程修了。東京大学東洋文化研究所などを経て、同大学院情報学環教授。二〇〇九年より副学長も務める。著書に「ポスト・クライシスの世界」「新しい中世―相互依存深まる世界システム」など。



覚えているという人々は、さらに古い世代に属する。重大な事件によって、人々は自らの世代アイデンティティの一部を形成しているのである。

しかし、これらの世代アイデンティティを形成する事件が、国際政治構造をも画するかどうかは、必ずしも自明ではない。人々の記憶に残る事件であっても、国際政治構造を一変させるものもあれば、現存の国際政治構造の一面を鮮やかに照射させるに止まるものもある。かりにキューバ・ミサイル危機が、米ソ核戦争にエスカレートしたとすれば、それは、冷戦構造のみならず現存の人類の生存をも危機に陥れた事件となったかもしれない。しかし、現実起こったキューバ・ミサイル危機は、幸いなことに、冷戦構造を変化させたというよりは、米ソの相互核抑止という構造的特徴を鮮やかに照射して終結した。果たして、9・11事件はいずれであろうか。

もちろん、国際政治構造という言葉で何を意味しているのかによって、この問いへの答えは異なってくる。以下本稿では、国際政治の構造を構成する要素として、有力な主体のタイプ、有力な主体間のパワー分布、システム大に流布するイデオロギー分布がどうなっていたかを検討する。次いで、9・11以後現在に至る一〇年の間に、国際政治の

プロセスと構造の両面で、さらにいかなる変化が生じているかを考察する。そして、最後に、このような変化のなかで、日本外交の課題を議論してみたい。

構造変化は、冷戦終焉後から始まっていた

国際政治の構造は何によって決まるだろうか。第一は、有力な主体のタイプである。近代の国際政治における最も有力な主体は、近代主権国家であった。9・11は、非国家主体である「アルカイダ」が主権国家のなかでも最強の国家であるアメリカに大規模な軍事攻撃を加えた事件、つまり、テロリスト集団というタイプの主体が、国際政治において有力な存在であることを示した事件であった。

しかし、そのことは、テロリスト集団が9・11事件によって初めて有力な主体のタイプになったことを意味するわけではない。アルカイダは一九九〇年代から活動を行ってきた。アルカイダは一九九〇年代から活動を行ってきた。また、他のテロリスト集団もまた、国家への挑戦を開始してきていた。すくなくとも九〇年代の国際分析の中には、テロリズムの重要性を指摘している文献も多かった。さらにいえば、国家以外の非国家主体の影響力の増大、有力化の傾向は、経済面での多国籍企業、社会面でのNGOの活動など、増加していた。

9・11事件は、まさにこのようなすでに起こっていた新たな非国家主体の登場という変化を、誰の目にも明らかのように照射した事件であるとみるのが適当だと思つう。

それでは、主体間のパワーの分布という面では9・11事件は、国際政治に影響を与えたであろうか。主権国家間のパワー分布という観点からいえば、あまり影響を与えなかった。二〇〇一年当時、ソ連崩壊後、アメリカは軍事力では圧倒的な強さを誇り、経済力でも政治力でも他の追隨を許さないパワーを保持していた。9・11の攻撃を受けたからといって、そのパワーの基盤が揺らいだわけではない。したがって、この面でも9・11事件は、構造的変化をもたらしただけではない。

もちろん、主体間のパワー分布ということで、国家であるアメリカと非国家主体であるアルカイダの間のパワー分布ということを考えることもできる。そして、この次元についてみると、9・11事件を契機にアルカイダのパワーが増大したといえないこともない。世界中の反米テロリスト集団や反米の諸国家の間で、アルカイダへの支持が高まり、各地でテロリストの攻撃が継続されるということがあった。しかし、この点は、テロリスト集団という非国家主体の一類型が有力になっているという構造的特徴と同

様に、9・11事件によって、アルカイダが突然、アメリカに対して強くなったというわけではないとみなすことができる。アルカイダは、9・11事件によって、その持てる力を発揮したのだとみるべきではないだろうか。

国際政治構造の要素の第三として、イデオロギーの分布も考えてみることもできる。そして、この面というところ、イスラム原理主義の勢力をある程度増大させたことは確かであろう。テロリストの活動の活発化にとどまらず、反米的な言説が広まっていたからである。ただし、このイスラム原理主義の台頭によって、自由民主主義という冷戦後に支配的となったイデオロギーのヘゲモニーが揺らいだようにはみえない。9・11事件のイデオロギーの分布の面での構造的影響は、存在するにしても限定的であった。

たしかに、9・11事件は、二一世紀国際政治というオペラの第一幕の開始を告げる劇的な事件だったといつてもよいかもしれない。しかし、第一幕が開く前に、オペラはかなり長い序曲とともに始まっていた。そして序曲のなかで、重要なテーマはすでに奏でられていたのであった。

二〇〇〇年代前半にみられた アメリカ影響力低下のプロセス

しかし、9・11事件は、国際政治をまったく変化させな

かったわけではない。私は、9・11事件をきっかけに起こった国際政治のさまざまな変化は、国際政治のプロセスの変化であるとみるのがふさわしいと思う。つまり、一九九〇年代くらいには明らかになっていた国際政治構造の上で、9・11事件をきっかけに政治プロセスに大きな変化が現れたのだとみるのである。

いうまでもなく、政治プロセスにおける最大の変化は、アメリカの対外行動であった。9・11事件が起こるまでのブッシュ政権の対外政策は、選別的関与を基調とする現実主義的な対外政策だとみられていた。クリントン政権が行ったユーゴスラビアにおける介入のような行動には慎重に対処し、将来的な中国の台頭などに注意を払う大国間外交が中心になるとみなされていた。

9・11事件は、このような外交行動の態様を一変させた。アメリカの圧倒的な軍事的優越を背景に、同盟国がついて来ようが来まいが、単独主義的と言われてでも、自らの政策目標のために突き進むことになった。アルカイダ討伐のみに焦点をあてるのではなく、「テロとの戦争」という言葉に代表される、普遍主義的レトリックが使われた。さらに、この際、中東全域を軍事力を使ってでも民主化し、一挙に全般的平和を達成しようする見方も真面目に主張され

た。

その結果、同盟国との外交的調整は軽視され、二〇〇三年のイラク攻撃の直前には、アメリカを支持するか否かということで同盟国を二分する状態になった。アメリカと西欧の一部の国々との間の関係がこれほど分裂したことは、おそらく一九五六年のスエズ危機以来のことであった。

このようなプロセスが現出した理由としては、ブッシュ大統領の個性やネオコンの影響が指摘される。しかし、このようなプロセスが生じた背景には、国際政治の構造もまた大きな影響を与えていたとみるべきであろう。

第一に、軍事面におけるアメリカの圧倒的優越であり、第二に、非国家主体としてのテロリスト集団の登場であり、第三に、そのようなテロリスト集団のパワーに対する極めて強い脆弱性の認識であった。アメリカは、国家間関係でいえば並ぶほどのない強者であるが、9・11事件は、このアメリカがテロリスト集団に対して極めて脆弱であることを示した。最強者が最も恐怖に震えるという事態であった。単独主義と言われようが、自らの安全は、自らの最強の軍事力で守るという発想になっていったのである。しかも、これに加えて、もう一つの構造的要素としての自由民主主義のヘゲモニーが存在した。アメリカが主導し冷戦におい

て勝利した自由民主主義のイデオロギーは、一九九〇年代において、民主主義国同士は戦わないという民主平和論と結びつき、ネオコンの対中東政策を指導することになった。民主化こそが根本解決だと思われた。

9・11事件の生み出した国際政治プロセスの変化の第二は、反米運動の活発化である。アルカイダの攻撃の成功は、世界各地の反米テロリストたちを勇気づけ、彼らの活動を活発化させた。また、イデオロギーとしてのイスラム原理主義のさらなる普及にも貢献することになった。もともと、9・11事件の攻撃の衝撃性は、当初の反米感情をいささか弱めるという効果も持った。圧倒的多数の人々は、当初、アメリカとアメリカ人に同情心を持ったからである。しかし、その後のアメリカの対応が単独主義的なものになるにつれて、反米運動はムスリム人口の多い地域を中心にさらに活発化していくことになった。

アメリカの単独主義という第一のプロセスと、テロ活動の活発化と反米運動の盛り上がりという第二のプロセスに、対イラク戦勝利後のアメリカのイラク統治の失敗が加わり、アメリカの影響力の低下という第三のプロセスが始まる。イラクには結局大量破壊兵器が存在せず、アメリカの諜報能力に関する威信は大きく傷ついた。イラク占領後の統

治失敗もまた、アメリカの中東民主化に向けての準備の欠如を物語る事態であった。サダムを打倒することで、イラクの大量破壊兵器とアルカイダの結合を予防しようとした戦争の結果、イラクの秩序は崩壊し、かえって世界中のテロリストをイラクに集中させることになってしまった。

こうして、9・11事件は、冷戦後のアメリカを中心とする自由民主主義諸国が主導する国際秩序を、混沌とした政治プロセスに陥れる効果を持ったのであった。その意味でいえば、たとえば二〇〇五年の時点で見た場合、アルカイダが9・11事件で狙った目標は達成されつつあったといえるかもしれない。

二〇〇〇年代後半における アルカイダの退潮と国際協調の回復

イラク情勢の混乱とアメリカの全般的影響力の低下は、しかしながら、アルカイダの影響力増大に直結したわけではない。第一に、9・11事件直後のアフガニスタン攻撃によって、アルカイダに安全な根拠地を提供していたタリバン政権が崩壊した。第二に、イラク戦争をめぐるアメリカと同盟諸国との間の深刻な亀裂にもかかわらず、テロリスト情報の収集と共有は進み、取り締りも強化され、9・

11事件以前に比べるとテロリスト集団の行動には徐々に制約が加わるようになった。

さらに第三に、アメリカのブッシュ政権が政策を転換する。二〇〇六年の中間選挙での共和党の敗北を受け、ブッシュ大統領はラムズフェルド国防長官を更迭しロバート・ゲイツ元CIA長官を新任の国防長官に任命し、ネオコン的発想の軍事政策を終結させた。米軍の一時的増強により、イラク国内をとにかく安定化させ、アフガニスタンとパキスタンでのアルカイダ掃討にエネルギーをシフトした。この傾向は、〇八年のオバマ政権の誕生ですすまず明白になる。オバマ大統領は、一一年までには、アフガニスタンにおいても民主化よりは安定化を目的とし、イラクでつたと同様の一時的な増強を背景にして、戦争の主力をアルカイダとの戦いに集中していった。一一年五月のウサマ・ビンラディン、八月のアティヤ・アブドゥルラフマンの殺害など、米軍の作戦によってアルカイダ最高指導部は壊滅的ともいえる打撃を受けるまでになった。

一方、アルカイダは、アメリカの失敗に乗じてイラクでの勢力拡大をねらったが、シーア派勢力などとの激烈な武装闘争を繰り広げ、かえって支持基盤の拡大に失敗した。こうして、アルカイダに代表される暴力的なイスラム原理

主義への支持は低下していった。二〇一一年初頭以来の「アラブの春」は、暴力的なイスラム原理主義の影響力低下をさらに指し示した。チュニジア、エジプト、そしてリビアで、権威主義政権を次から次へと打倒していった勢力は、暴力的イスラム原理主義者ではなく、イスラム原理主義を奉ずるにしても、議会を中心に新しい秩序を作っていくとする勢力であった。この動きが自由主義的な民主制につながるかどうかはわからない。しかし、暴力的な原理主義が、その勢いを後退させていることは間違いない。

二〇〇八年、さらに国際政治プロセスに影響を与える事件が起こった。リーマン・ブラザーズの破産に端を発する世界金融危機であった。一九二九年の大恐慌以来ともいわれた金融危機を前に、世界主要国は結束せざるを得なかった。大統領選挙戦の間から、オバマ候補は多国間主義を主張し、国際協調をアメリカ外交の中心に据えろと宣言していた。〇九年以降、アメリカは経済政策を中心にG8さらにはG20という主要国の枠組みを多用するようになっていった。

つまり、二〇〇六年くらいから一一年くらいにかけての国際政治プロセスにおいては、アメリカ自身がイラク・アフガニスタンにおける目標を民主化というよりは「安定化」

に切り替え、攻撃対象をアルカイダに絞り、その結果、アルカイダの活動は大きく制約をうけるようになった。世界金融危機の影響もあり、主要国間の協調行動は、ようやくイラク戦争以前の状態に復帰するようになった。さらに、イラクやアフガニスタンにおけるアメリカの目標が「安定化」に向かうことがはっきりした時点で、中東では、民主化に向かう可能性も秘めた権威主義政権の転覆が続くという状態になった。やや皮肉といえば皮肉な展開である。

9・11のインパクトはひとまず収まった

9・11事件から一〇年の間に、国際政治のプロセスはかなり変化した。このプロセスの変化は、国際政治の構造にどれほど影響を与えたか。

総じて言えば、国際政治の構造は9・11事件発生時とそれほど大きくは変化していない。有力な主体のタイプという観点からいうと、この一〇年を通して、テロリストは継続的に有力な主体のタイプであった。ウサマ・ビンラディンを捕らえるために超大国アメリカが使った人的・物的資源の大きさは、彼が有力な国際政治の主体の指導者でなければあり得なかったものである。非国家主体の重要性は今後も継続する。

主体間のパワーの分布という観点でみると、この一〇年で最強の国家であるアメリカと最強のテロリスト集団であったアルカイダとの間のパワー分布は、最強の国家の側にシフトしたとみることができる。過去一〇年間、米本土での大規模攻撃は阻止され、アルカイダの最高指導者の多くが米軍によって捕らえられるか殺害されたという事実は、アメリカのパワーの強さを物語っている。頻繁に使用されている無人機の威力には、さまざまな評価がありうるが、過去一〇年間の無人機の発展には驚くべきものがある。超大国アメリカの軍事力は、抑止の効きにくいとされるテロリストに対しても、一定の抑止力あるいは少なくとも報復力を保持させつつある。しかし、この間アメリカが払ったコストは莫大なものであった。また、非対称性を特徴とするテロリストの攻撃力については、過小評価することはできない。最近のノルウェーのテロに見られるように、社会内部から発生するテロの危険は継続しており、国家がテロリストに対して相当な脆弱性を持ち続けるという特徴は継続するであろう。

国家間のパワー分布も現在の段階では、二〇〇一年の段階と質的に異なるわけではない。依然としてアメリカが軍事面で圧倒的に強力であることは、イラク戦争の失敗にも

かわらず変化はない。すでに触れた無人機などの精密誘導兵器の面では、他の追従を許さないものがある。また、経済的にいっても、世界金融危機にもかかわらず、アメリカは世界第一位の経済大国であることも変わらない。しかし、長期的にみて世界各地に巨大な経済の中心がいくつも誕生しつづけることは否定しがたい。

イデオロギーの分布はどうか。全体としてみると、自由主義的民主制のイデオロギーのヘゲモニーは継続している。9・11事件以後の反米運動の盛り上がりといスラム原理主義の影響力増大は継続しなかった。かえって、「アラブの春」が指し示すように、中東地域においても、民主化へ向かう動きが顕著になっている。中東において「民主化」がどの程度定着するかはよくわからないし、反米感情はまだまだ極めて強い。しかし、世界全体におけるイデオロギー状況は、自由主義的民主化志向である。

つまり、9・11事件というあまりに衝撃的な事件によって起こされた、アメリカの単独主義的プロセスが国際秩序を混乱させ、その修正が徐々にすすんできたのが今日の国際政治ということになるであろう。その修正のプロセスの結果、国際的な構造は二〇〇一年時点のものから大幅に変化したものにはならなかった。9・11事件のインパクト

の大波は、ひとまず収まりつつあるのであろう。

新興国台頭によるパワー分布の変化が進む

それにもかかわらず、国際政治のプロセスは休みなく動き続ける。構造要因の何かが、今後のプロセスに影響を与えていくのであろうか。かりにテロリスト集団に対する国家の制御力がそれなりに機能し、9・11事件と同規模ないしこれを越える攻撃が起きないとすれば、おそらく、国家間のパワー分布の漸進的变化が今後の国際政治プロセスにとって重要になるであろう。

イデオロギーの状況からすれば、自由民主主義のヘゲモニーは続くにしても、過去一〇年間の経験からして、極端な民主化推進論の力は弱まっている。軍事的にでも民主主義を輸出しようとする考えはほぼ否定された。その結果、権威主義体制の民主化が進むにしても、それは、アラブの春のような内生的なものにとどまるであろう。

これに対して、国家間のパワー分布における漸進的变化は、新たな国際政治プロセスを生み出す可能性を持っている。振り返ってみれば、この点は、二〇〇一年の段階でもそうであった。9・11事件の結果、この面での調整が先延ばしされてきたといってもよい。今や、中国、インド、ブ

ラジルなどの新興国を無視して世界的なガバナンスを語ることは困難になっている。しかし、新たな有力国家の登場は、政治プロセスを複雑なものにする。多国間調整に復帰した現在の国際関係ではあるが、いまやリーダーシップの欠如、そして何も決まらないという特徴を示し始めている。このような国際秩序の漂流ともいべきプロセスが続く可能性もあり、他方、新興国の登場の結果、リーダーシップをめぐる政治対立が発生するという可能性も存在するのである。

地域秩序への積極的関与が求められる日本

このような国際政治の構造と、そのなかでのプロセスの変化は、日本外交にどのような影響を与えているであろうか。大きく言って二つのポイントがあると思う。

第一に考慮すべきは、現在の国際的構造のなかで、日本の位置がどのようになってきたかということである。国家間のパワー分布は、依然としてアメリカが優越している。しかし、世界金融危機以後の状況を考えると、中国の相対的位置が急上昇している。そのなかで、日本の経済規模は、ついに中国に抜かれた。しかも、少子化の影響は長期的に日本の経済規模に影響を与え続けているし、政府が手段として使える資源という意味でいうと、財政状況の制約は大きい。

第二に考慮すべきは、日本の国際政治プロセスへの関与の在り方はどうか、という問題である。小泉政権は、9・11事件以後のアメリカの単独主義的行動に反発するのではなく支持するという形で対応した。その結果、日米関係は極めて良好な状態で推移した。また、イラク戦争への関与にしても、また、アフガニスタンへの関与にしても、幸運にも、日本は犠牲者を多数出さずにすむことになった。このことに関する道義的判断はさまざまに行いうるが、少ない犠牲で重要な同盟関係を維持できたことは確かであろう。他方、小泉首相の靖国神社参拝問題によって、近隣諸国との政治的関係は、摩擦・緊張の連続であった。その結果、東アジア地域における地域協力に関して日本が主導権をとることはできなかった。

小泉政権後は、短命政権が続き、継続的な国際政治のプロセスへの関与は限定的なものになった。近隣諸国との関係は、自民党の三政権の間にほぼ正常な状態に戻ったが、鳩山政権による普天間基地返還問題の処理は、日米関係をギクシャクさせた。また、地域協力や国際経済問題への対応についても、十分な国内調整ができず、積極的な対応ができなかった。それにもかかわらず、大震災後の世界が日本に示してくれた同情と支援は、極めて大きなものだった。

戦後六〇年以上にわたって世界に対して行ってきた日本の行動の蓄積が、このような好意となつて表れたのであろう。

つまり、二〇一一年の段階で、日本は世界から比較的好意を持つてみられているが、その国際構造上の地位は低下しているし、国際政治プロセスへの関与も消極的なものにと止まっている。

課題ははつきりしていると思う。第一に国際構造上の地位の一層の低下を防ぐために何をするかである。中国に世界第二の経済大国の地位を譲り渡したことは確かであるが、日本は依然として世界でも最大規模の経済の一つである。この活力をどのようにして維持していくかに全力をそそぐ必要がある。消費税増税による財政基盤の強化なくして、十分な国際的活動を行っていくことはできない。少子化に歯止めをかけるとともに、国内の人材強化さらには世界中の有能な人材獲得に努めなければならない。高付加価値の経済を維持するための科学技術力の強化も欠かせない。

第二に重要な課題は、国際政治プロセスへの積極的な関与である。日米同盟が基軸中の基軸であることは間違いないが、日米関係のみうまくやればよいというものでもない。国家のみならずさまざまな非国家主体の関与する世界的な課題をめぐり、どのような国際協調体制を築いていくか。

大震災があつたからといって、このような協議に、いつまでも休場しているわけにはいかない。積極的に参加していることによって、今回、世界から差し出された好意に応えていく必要がある。

とくに重要なのは、東アジアを中心とするアジア太平洋にかけての地域秩序の構築に大きな役割を果たすことである。中国の台頭が、アメリカとの間でリーダーシップをめぐる対立を引き起こし、軍事的な対決に向かうことは、なんとしても阻止する必要がある。そのためには、中国を適切な地域秩序のなかに位置づけ、責任ある行動をとってもらふような仕組みを作っていくことが必要である。中国にとって受け入れられ、しかも地域の国々が中国を脅威として感じなくつてよいような仕組みを作っていくかなければならない。

実際のところ、ここで指摘した日本外交の課題は、9・11事件前後の課題と特に大きく変わったわけではない。国際政治の構造が大枠でそれほど変化していないとすれば、当然である。しかし、国家間のパワー分布の変化は、質的变化はもたらししていないにしても、着実に進んでおり、日本にとっての切実性はますます大きくなっている。国内政治の混乱に終止符を打ち、本格的な日本外交の再建に取り組む時期である。■