

CSIS から眺めた国際情勢： 国際秩序の行方（上）

谷本 正行

Center for Strategic & International Studies
(戦略国際問題研究所)
客員研究員



はじめに

ベルリンの壁が崩壊し、マルタ会談で米ソ首脳により冷戦の終結がうたわれてから四半世紀が過ぎた。旧ソ連や中東欧諸国では民主主義・市場経済への移行のための改革が行われるなど、西側の価値観が世界中に広がり、圧倒的な軍事力・経済力をもつ米国の一極体制が長期にわたって続くというのが当時の一般的な見方であった。しかしながら、中国をはじめとする新興国の台頭によりパワーバランスが変化し、アルカイダやイスラム国といったイスラム原理主義の広がりやロシアによるクリミア併合とウクライナの混乱といった多くの問題が生じるなか、米国主導の国際秩序が岐路を迎えつつあるという認識が広がってきている。

本稿では筆者のCSISにおける約1年間の見聞を踏まえ、国際秩序の行方に関する米国での議論を紹介するとともに、中東、アジア、欧州でそれがどのようなインプリケーションをもち得るのかについての考察を試みることにしたい。

国際秩序の歴史

国際秩序とは

プリンストン大学のジョン・アイケンベリー教授によれば、国際秩序は「ルールや取り決めにより国と国との相互関係を導く政治的構造」と定義される。

17世紀以降欧州を中心に繰り広げられた大戦争の後、戦争のない平和な社会を築くことを目的として何度か国際秩序の構築が試みられた。ひとつの帝国や宗教がすべてを支配するというかたちの秩序ではなく、複数の大国の力の均衡（バランス・オブ・パワー）によって平和を保つというのが欧州の国際秩序の特徴で、何かのきっかけでバランスが崩れると大戦争が起き、その後再び力の均衡が形成されるというサイクルを繰り返してきた。

最初の国際秩序

最初の国際秩序といわれるのは17世紀に欧州で生まれたヴェストファーレン体制である。ヴェストファーレン体制とは、いわゆる30年戦争（1618～48年）の戦後処理として締結された複数の条約の総称であり、帝国や宗教ではなく国家が欧州の秩序の担い手とされ、国家の主権を尊重し、多様な価値観・宗教・制度をもつ国々の力の均衡で平和を維持するというかたちで国際秩序が形成された。海の覇権を握った英国がバランスサーとしての役割を果たし、流動的な同盟関係のもと、一国が力を持ちすぎた場合には他の国が結束するという形で力の均衡が保たれた。ニクソン・フォード両政権で国家安全保障問題担当大統領補佐官や国務長官をつとめたヘンリー・キッシンジャーはその著書“World Order”において、「ヴェストファーレン体制の原則こそが、世界秩序の基礎を築いていると認識される唯一のもの」と述べている。

欧州におけるバランス・オブ・パワー

ナポレオン戦争終了後の1814年から15年にかけてウィーン会議が開催され、いわゆるウィーン体制が構築された。ウィーン体制では英国、オーストリア、プロイセン、ロシアによる力の均衡が形成され、共通の問題の解決や新たな危機が生じた場合の対応を協議するため、大国の首脳会議が制度化された。プロイセンが領土を拡大し、神聖ローマ帝国領にあった中欧の複数の君主国によりドイツ連邦が構成され、フランスとのバランスサーとしての役割を果たすことになり、また敗戦国のフランスも欧州の一員として受け入れられた。

フランス2月革命を契機として欧州諸国に広がった1848年革命およびクリミア戦争により、ウィーン体制は崩壊した。ビスマルクがドイツを統一しフランスとの対立が決定的になった結果、ヴェストファーレン体制の特徴であった流動的な同盟関係の構築による力の均衡を形成できなかったことが、第1次世界大戦を生

み出した主要因のひとつであったとキッシンジャーは述べている。

第1次世界大戦の講和条約であるベルサイユ条約は、巨額の賠償金を課すなど、敗戦国であるドイツにとってきわめて懲罰的な内容であったため、ドイツのリビジョニズム（修正主義）を誘発する結果となり、第2次世界大戦へと突入していくこととなった。

アメリカと国際秩序

米国の特殊性と国際秩序

ジョージタウン大学のチャールズ・クプチャン教授は、大国が国際秩序を構築する際には当該大国の国内の秩序が大きな影響を及ぼすと述べている。国際秩序を構築するエリートがいちばんよく知っているのは自国の規範や制度であり、それをそのまま他国に展開するのが楽であるし自国の利益にもなる。国として特殊な成り立ちをもつ米国が国際秩序作りに参加したことにより、国際秩序の姿は大きく変貌することになる。

いうまでもなく米国の建国を担ったのは欧州からの移民であったが、欧州に背を向けた彼らの多くが欧州の政治社会に不満を抱いていたことは想像にかたくな^{がっしうれんこう}い。欧州がバランス・オブ・パワーの原理で合従連衡を繰り返していたなか、自由・民主主義・市場経済という原則に基づいて合衆国として統一を果たした米国は、明らかに自らを特別な存在と認識し、西部への領土拡大をManifest Destiny（明白な天命）と認識していたことからわかるとおり、自らが作り上げた理想を広めていくことがすべての人の利益になると固く信じていた。したがって、ユニバーサルで優れた米国の諸原則を諸外国に広めていくべきという信条が、米国民の間で醸成されていった。

セオドア・ルーズベルトの外交

米国が本格的に国際秩序構築に参加したのは、ベルサイユ条約からである。太平洋と大西洋により他の大国から隔離されているため外交や安全保障の重要性が低かったことや、独立後しばらくの間は建国に専念する必要があったことなどを理由として、それまでの米国はモンロー主義といわれる孤立主義をとっていた。

米国大統領として初めて積極的な外交を展開したのは第26代大統領のセオドア・ルーズベルトであったが、彼の外交は英国が欧州で果たしたようなバランスサーとしての役割を米国が世界規模で果たすという、バランス・オブ・パワーの考え方に基づいたものであった。

ポーツマス条約を仲介したセオドア・ルーズベルトが、もともとロシアを脅威とみなしていたにもかかわらず、日本海海戦での日本の圧勝を踏まえ、むしろロシアの崩壊を食い止め日本の進展を抑える方向に転換したのもバランス・オブ・パワーを重視するリアリスト的な考えに基づくものであったし、“speak softly and carry a big stick”という有名なフレーズにもそうした考え方が色濃く反映されている（筋金入りのリアリストといわれるキッシンジャーは、セオドア・ルーズベルトの外交を高く評価している）。

ウィルソンの理想主義

しかしながら、第1次世界大戦への参戦を決断し、ベルサイユ条約における国際秩序構築を担ったのは第28代大統領のウッドロー・ウィルソンであった。民主党の大統領であるウィルソンは、セオドア・ルーズベルトとは全く異なる、イデアリスト的な国際秩序を追求した。ウィルソンは米国を神の摂理によってつくられた特別な国であると信じ、米国の価値観や制度に基づく世界秩序をつくろうとした。ウィルソンにとって、民主主義は最善のガバナンスであるだけでなく、平和を保障する唯一の手段であった。独裁政権の陰謀が戦争の原因であり、すべての人が同じ情報を手に入れば平和を希求するはずとの信念のもと、ウィルソンは欧州におけるバランスの回復ではなく、ドイツの体制を転換することを目的に第1次世界大戦に参加した。

戦後ウィルソンは国際連盟の設立を提唱し、民族自決に基づく民主的な国民国家による、ルールに基づいた国際秩序を構築しようとした。国際連盟を通じた集団安全保障の概念は、それまでのバランス・オブ・パワーとは異なる民主主義的な国際秩序構築の試みであったが、上院の反対で主唱者の米国が加盟できなかったこともあり、国際的な紛争解決手段としては機能せず、第2次世界大戦を防ぐことはできなかった。

ウィルソンに批判的なキッシンジャーは、「20世紀の米国の外交政策上の人物としては、地政学的に機敏であるとか外交的に熟練していたとはとてもいえないが、世論調査ではいまだに偉大な大統領として位置づけられ続けている」と皮肉っているが、そのキッシンジャーでさえも、民主主義、開かれた外交、共有すべきルールや規範を醸成することを通じて平和を達成すべきであるとするウィルソンの理想主義が米国民の心に強く浸透し、その後の米国の外交方針の基礎になったことを認めている。

第2次世界大戦後の国際秩序

リベラル・ヘゲモニック・オーダー

第2次世界大戦後の国際秩序の構築を担ったのは、ウィルソンと同じ民主党出身のフランクリン・ルーズベルトとその後任のハリー・トルーマンであった。フランクリン・ルーズベルトは人々の信頼の上に新たな国際秩序を築くことができるとの強い信念のもと、ウィルソンと同様リベラルな国際秩序の構築を目指した。また、米国は圧倒的な国力（ヴァージニア大学のメルビン・レフラー教授によれば、1945年の世界における米国のシェアは、金準備の3分の2、投資資本の4分の3、船舶の2分の1、製造キャパシティの2分の1に達していたとされる）をもつ覇権国として国際秩序を構築した。アイケンベリーはこの2つの特徴をとらえて、第2次世界大戦後に米国が構築した国際秩序を「リベラル・ヘゲモニック・オーダー」と名づけている。

米国ならではのリベラリズム

フランクリン・ルーズベルトのリベラル性を示す一例として、1941年に英国のウィンストン・チャーチルとともに発表した大西洋憲章があげられる。大西洋憲章には、「全ての人々が自らの政府の形態を選択する権利を有することを尊重する。主権や自治を奪われた人々がそれらを取り戻すことを希望する」という植民地の否定ともとれるきわめてリベラルな条項がある。キッシンジャーの解説によればこれはフランクリン・ルーズベルトの意向によるもので、第2次世界大戦における米国の協力を取りつきたいチャーチルがしぶしぶのんだものとされている。

安全保障の面でも潜在的なライバル国をバランスさせるリアリスト的な政策ではなく、国際的な枠組みの中に取り込むことによって集団的な安全保障を確立するというリベラルな政策がとられた。国際連盟の失敗を踏まえてつくられた国際連合も結局は東西冷戦の影響で機能不全に陥ったが、かつてのライバルであった独・伊はNATOを通じ、日本については日米安全保障条約を通じて枠組みの中に取り組みかたちで安全保障を確保することとなった。

また、大恐慌とそれに続く保護主義が第2次世界大戦を引き起こしたとの反省のもと、もともとの米国の価値観であった自由貿易体制がGATT、WTO体制のもとで強力に推し進められることとなった。

アメリカ主導の国際秩序のリベラル性は、核の傘をはじめとする安全保障、航行の自由やドルを機軸とし

た自由貿易体制といった国際公共財を米国が一方的に提供しつつも、条約や国際機関を中心とした多国間主義を構築したことに表れている。時に米国は国際的なルールをオーバーライドして行動するのは事実であるが、突出した国力をもっていた米国には唯一のヘゲモニーとして他国の上に君臨し、ルールを超越する存在になるという選択肢もあった。そのようななかで米国が自らつくった組織の一員として参加し、自らもルールを守る道を選んだ背景には、民主主義を重んじる米国の価値観が色濃く反映されているといえる。その結果、国連、IMF、世銀、WTO、NATOといった数多くの国際機関や国際条約が生まれ、過去に比べてシステムティックな国際秩序が構築されることになった。また、国際機関の一員として小国にも発言の機会が与えられるなど、大国のバランスのみに主眼が置かれたヴェストファーレン的な国際秩序に比べ、より民主的であるともいえる。

冷戦終了後の国際秩序

主権の侵食

冷戦後の国際秩序の特徴としてアイケンベリーがあげているのが、「主権の侵食」である。ヴェストファーレン以降、国の主権は絶対的なものとして尊重されてきたが、人権意識の高まりの中、大量虐殺のように人権が侵害されている国の主権は必ずしも絶対的なものではないとの考えが広まり、1990年代のバルカン諸国への軍事介入につながった。ロシアが主権侵害を理由に反対したため国連安保理決議は得られなかったが、米国が主導するNATO軍が軍事介入し、当時のアナン国連事務総長や多くの国がこれを支持した。冷戦時代においては自由主義陣営の宣伝文句としての色彩が強かった人権が、冷戦後は米国が主導する国際秩序の重要な価値のひとつとして、軍事介入を正当化する理由にまで発展したことは特筆に値する。

また、9.11後のアフガニスタン侵攻も、米国を攻撃したテロリストを引き渡さなかったタリバン政権を倒すための軍事介入が自衛権として正当化されており、テロリストという政府以外の主体が国際秩序に影響を与えるようになった新たな状況において主権が侵食された一例といえる。

さらにブッシュ政権は、大量破壊兵器を持つ「ならず者国家」に対する軍事介入も自衛権として正当化されるとして、イラクへの侵攻を行った。これに対してはフランスをはじめとする多くの国から批判され、さ

らには大量破壊兵器を発見できなかったため、戦争の大義を自由と民主主義の普及（Freedom Agenda）に切り替える結果となった。ただし、1998年に「フセイン政権を打倒して政権交代させることを米国の政策目的とすべき」というIraq Liberation Actが上下両院により圧倒的多数で可決されたことを踏まえると、Freedom Agendaはブッシュ政権による後づけの言いわけとは言い切れず、米国民に深く根ざした信念によるものであるとキッシンジャーは指摘している。

米国のヘゲモニーの特殊性

このように冷戦後は、圧倒的な軍事力をもつ米国が、世界の警察、検察、裁判官、刑の執行人の全てを担う形で、自由・民主主義・市場経済という米国の価値観に基づく国際秩序を構築していくことになったが、ブルッキングスの歴史学者であるロバート・ケーガンは、多くの失敗にもかかわらずこの米国のリベラルヘゲモニーが大筋において世界で受け入れられてきたことの特殊性を指摘している。

ヴェストファーレン的なリアリストの世界においては、一国が力を持てばそれに対抗すべく他国が軍備を増強したり同盟を組んだりするが、欧州をはじめとする西側諸国はむしろ自らの軍事費を減らし、米国への依存を増やし続けているのである。これについてケーガンは、他国を支配しながら、海で他の大国と隔離されている米国は、多くの国にとって近くのライバルとバランスをとるためのパートナーに最適であること、米国が軍事介入するときは自国の国益ではなく西側諸国が共有し利益を受けているリベラルな秩序を守るためのものであり、多くの国にとって米国を支持することが自国の利益につながることをその理由として指摘し、米国の強大な力とそれを多くの国が受け入れているという事実が大国間の戦争を長きにわたって抑制してきたと説いている。

国際秩序の行方

今後のシナリオ

長きにわたるイラク・アフガン戦争の疲れ、中国をはじめとする新興国の対応によるパワーバランスの変化などを踏まえ、米国のリベラルヘゲモニーの行方について多くの議論がなされている。この点について、アイケンベリーはいくつかの可能性を指摘している。

1つめは、条約や国際機関を中心としたシステムティックな多国間主義をさらに発展させた、ルールに

基づいた国際秩序の構築である。この中で米国はヘゲモニーとして存在するのではなく、指導力を発揮しつつも秩序の一員としてルールに基づいて行動することが想定され、米国が何ら特権をもたないWTOがその一例としてあげられている。

いわばウィルソンやフランクリン・ルーズベルトなどのリベラル派の理想ともいえるものだが、保守派の論客であるケーガンはその可能性を明確に否定する。ルールに基づく秩序を維持するにはそれを強制・執行する権力が必要だが、それがなければルールだけが発展することはあり得ないというのがケーガンの主張であり、筆者もそれに同意するところである。貿易という局所的なイシューを扱うWTOでさえ混迷している現状がその証左であると思われる。また、伝統的に主権の侵害を極端に嫌う米国議会が、条約や国際機関に全面的に従うとは思えず、この点からもあり得ないシナリオであろうと思われる。

第2の可能性は、米国が他の大国と交渉して一部の特権を譲りつつ、米国のヘゲモニーを維持していく方向性である。アイケンベリーはオバマ政権が志向しているのはこの方向性であると指摘している。G20や中国など新興国の出資比率を引き上げることを企図したIMF改革はその一例であると思われるが、IMF改革案が米議会の反対で阻まれている間に中国がAIIB設立に動いたことからわかるとおり、大国間に国際秩序の価値観についてのコンセンサスが共有されておらず、権利義務関係や役割分担がはっきりとしないなかで、パッチワーク的な改革が安定した国際秩序をもたらすとは考えにくい。

アイケンベリーの指摘する第3の可能性は、米国、中国、欧州など複数の大国を中心とした多極化への移行である。アイケンベリーはかつての冷戦時代のような敵対的・排他的な関係ではなく、航空会社のアライアンスのような比較的緩やかな関係が複数の大国を中心に形成されるのではないかと予想している。WTO交渉が難航し、FTAやTPPのような地域経済連携に比重が移行しているが、同様の動きが時間をかけて他の分野でも進んでいくのではないかと筆者は考えている。

*筆者略歴：1990年日本輸出入銀行入行。90年代は主に旧ソ連・東欧担当のエコノミスト・融資担当者として市場経済への移行を支援。2000年以降は主に業務企画畑を歩み、国際協力銀行業務企画室企画課長、業務課長、次長を経て13年10月より米国の外交・安全保障分野の著名シンクタンクであるCSISに勤務。休日は、ベランダにおとずれるリスや小鳥を眺めて過ごす。東京大学経済学部卒、コロンビア大学経済学修士。

※CSISは特定の政策的立場を持たない。したがって、本報告書で述べられている見解は、執筆者のものであることをご理解いただきたい。2015年1月記。