

CSIS から眺めた国際情勢： 国際秩序の行方（下）

谷本 正行

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



多極化への移行のスピード

前号において多極化に移行する可能性を指摘したが、多極化への移行にどのくらい時間がかかるかは米国民次第であろう。まず、どれだけのコストを払って現在の国際秩序を支えようとするかについての米国民のコンセンサスがポイントとなる。米国がこれまでのように多大なコストを負担し続ければ現在の国際秩序は長く続くであろうし、米国が国際秩序の担い手から手を引けば、多極化への移行は加速されることとなる。

たとえば、MITのバリー・ポーゼン教授は、米国は国際秩序の担い手から手を引き、日本や欧州の駐留軍も撤退させて自国の安全保障に専心すべきだと説いている。「米国は世界の警察ではない」と何度も発言し、歴代国防長官の反対にもかかわらずイラク・アフガニスタンからの米軍撤退を最優先とする政策に固執したオバマ大統領はこれに近い考え方をもっていていると思われる、こうした意見が米国民の主流となれば、大国間のパワーバランスの変化以上のスピードで多極化が進んでいく可能性がある。

かつてのモンロー主義に代表されるように米国民は基本的には対外不干渉を好む国民であり、第2次世界大戦以前においてはポーゼンのような主張が主流であったと、ブルッキングス研究所の歴史学者であるロバート・ケーガンは指摘する。第2次世界大戦後、ほかに担い手がいなかったため米国はしぶしぶ国際秩序の担い手を引き受けたが、そのまま冷戦に突入してソ連との軍拡競争を続けざるを得なくなった。冷戦の終結により国際秩序の担い手から降りるという選択肢もあったが、自由・民主主義・市場経済の勝利という高揚感のなかで、米国民は惰性的にリベラルヘゲモニーの構築を支持してきたというのがケーガンの分析で、彼の表現によれば冷戦後の国際秩序を背負って立つ米国の姿は「アニメの主人公が崖から足を踏み外したにもかかわらず、落下している前にしばらく手足をばたつかせている状態」であったという。イラク・アフガンでの戦争疲れなどから米国民にかつての孤立主義的

な風潮が広がりつつあることをケーガンは嘆き、そうした孤立主義の誘惑に負けるべきではないと主張している。キッシンジャーも、リアリズムに基づいた冷徹な分析の重要性を強調しつつも、米国の特性である理想主義の旗は降ろすべきではないと主張している。

“ミレニアル世代” と国際秩序

この点につき筆者は、米国が国際秩序の担い手から降りることは当面ないだろうと考えている。その根拠は、米国で今後数十年にわたってもっとも大きな政治的影響力を持ち続けるといわれる“ミレニアル世代”（ホワイトハウスの定義によれば1980～2004年生まれの世代）の特性にある。民主党系のストラテジストであるモルリー・ウィノグラッドとマイケル・ヘイスの分析によれば、他の世代（ベビーブーマー〈1946～64年〉、ジェネレーションX〈1965～80年〉）との比較におけるミレニアル世代の特徴は以下のとおりである。

- 自らの人生についてより楽観的
- 政府は人々にとってよいものであり、経済や福祉で大きな役割を果たすべきと信じる人が多い
- 人種的偏見が少なく、人種問題解決のための政府の役割に肯定的で、移民にも寛容
- 愛国心が高く、積極的な外交・安全保障政策を支持する割合が高い（イラク戦争開始時にイラク戦争をもっとも支持していたのはミレニアル世代）が、国際協調的なアプローチを好む
- グローバリズムによる他国との経済関係の深化を歓迎する割合が高い
- 所得格差の是正を重視し、経済よりも環境を重視

歴史学者のウィリアム・ストラウスとニール・ハウは、ミレニアル世代は大恐慌からの復活と第2次世界大戦後の国際秩序の構築を支えたGI世代（1901～24年生まれ）と同様の気質を備えていると分析している。

オバマケア、移民政策、地球温暖化対策、最低賃金の引き上げなど、オバマ政権の政策はその支持層であるミレニアル世代の意向を踏まえたものとなっているが、外交・安全保障政策については、オバマ大統領

の個人的信念に強く影響されていると思われる孤立主義的な対応が批判の対象となっている。野党共和党はもちろんのこと、次期大統領選の有力候補といわれるクリントン前国務長官も、より積極的な外交・安全保障政策の必要性を唱えている。これらを踏まえると、2016年以降の米国は国際秩序をより積極的に支える方向に転換し、ミレニアル世代が政治的影響力を持ち続ける当面の間は、多少のぶれはあっても米国は現行の国際秩序を支えていくと考えるのが自然であろう。

日米欧協力の可能性

日米欧の経済を合わせれば長期にわたり圧倒的な経済的優位を維持できると考えられることから、日米欧が国際秩序のコストを分担することにより、現行の国際秩序を支えていくべきという意見もある。たとえば、CSISのジョン・ハムレ所長はFederated Defenseというフレーズで同盟国による防衛協力の重要性を説いている。同盟国とはいえ、その価値観（たとえば、第3国の民主化のためにどれだけコストを払えるか）は全く同一ではなく、その実現は必ずしも容易ではないが、わが国の「積極的平和主義」もそのコンテキストのなかでの建設的な貢献と位置づけることが可能であろう。

米国の価値観のレジティマシー（正統性）

米国民が多極化への移行の時間に影響を与える第2の点として、自由・民主主義・市場経済という価値観に基づく国際秩序のレジティマシーを維持するうえで果たす米国民の役割があげられる。

情報技術や経済の発展に伴ってすべての社会は民主主義的な方向に向かうという主張が多く聞かれるが、必ずしもそうは思われたい。ケーガンが主張するとおり、自由・民主主義・市場経済の概念が戦後世界に広まったのは、米国を中心とする西側の社会経済モデルが優れていると他国の指導者や国民が認めたからであると考えられる。歴史的な必然で民主化が進むのであれば、民主主義の発祥の地であるイタリアやギリシャでファシストが政権をとるわけがないとケーガンは指摘しているが、維新後の日本が英米的な民主主義ではなく、ドイツ的な社会体制を導入したこともその証左としてあげられるのではないだろうか。

したがって、米国が自らの価値観に基づく社会・経済体制が優れていることを示し続けることが、現在の国際秩序を維持するうえできわめて重要になってくる。リーマンショックは信用や期待に基づく経済のコントロールがいかに難しいかということを示し、私の

経済学者トーマス・ピケティが指摘する格差の拡大が、社会制度としての市場経済のレジティマシーに疑問を投げかけるなか、リーマンショックの影響が比較的軽微であった中国のステート・キャピタリズムが、米国型市場経済のアンチテーゼとして存在感を増しつつある。

米国における議会と大統領の対立をはじめとする政治的機能不全も深刻である。党利党略に基づく選挙制度改革で特定政党に偏った選挙区が増えた結果、党の候補者を選出する予備選の重要性が増した。そのためティーパーティーをはじめ党のコアな支持層にアピールする極端な主張をする候補者が勝利するケースが増え、党派を超えた政策合意がきわめて困難になっている。こうした問題を米国民が克服していかなければ、自由・民主主義・市場経済に基づく国際秩序のレジティマシーは急速に失われていくこととなる。

わが国としても、民主主義を輸入して自国に定着させ、平和主義のもとで経済発展を実現したという経験を経済協力などを通じて他国に伝えることにより、自由・民主主義・市場経済の普及に寄与することが可能である。また、長い経済停滞から復活を果たし、少子高齢化など世界が将来直面する課題を先どりするかたちで解決することにより、わが国の政治経済モデルの新たな可能性を世界に示すことが重要である。

中東、アジア、欧州

中 東

中東については、アラブの春とはいったい何であったのかをよく考える必要がある。当時は冷戦終了後の東欧諸国のように、民主化の波が中東諸国を覆いつくしていくかのように思われたが、そのような根本的な動きとはならず、イスラム国に代表されるイスラム原理主義の拡大、リビアに代表される無政府状態、エジプトに代表される軍事政権の揺り戻しなど、混乱がいつそう深刻化しただけのようにみえる。CSISの中東専門家であるジョン・アルトマンはこうした状態をとらえて、アラブの春ではなくArab Uprisingsと表現している。

エジプトやチュニジアに代表されるように、中東では専制国家が強権的な手法でイスラム教を抑え、世俗的な社会体制を維持してきた。アラブの春はそうした専制政治に対する民衆の反乱だったのだが、その結果エジプトで誕生したのはイスラム原理主義のムスリム同胞団によるモルシ政権であった。

ムスリム同胞団は1928年にハサン・アル・バンナーによって設立されたスンニ派の政治団体で、その手法

は全く異なるが、イスラム法に基づくイスラム国の設立を目標としている点は、アルカイダやISISといったいわゆるイスラム過激派と共通している。社会のルールは人間が決めるのではなく、神の言葉であるコーランに基づくべきだという考え方は民主主義と根本的に相いれない。全世界をイスラム社会にすることによってのみ世界の平和が保たれるというのがイスラム原理主義の国際秩序であり、非イスラムの世俗国家に正当性を認めないため、米国主導の国際秩序とは共存が困難であるとキッシンジャーは分析している。イスラム原理主義の人々の立場からすれば、受け入れがたい民主主義を押しつけようとする米国は倒すべき敵ということになる。

オバマ政権は当初モルシ政権の誕生を歓迎したが、その原理主義的・排他的政治手法が明らかになるにつれてスタンスを変え、軍部による実質的なクーデターを黙認することとなった。唯一チュニジアにおいては穏健なイスラム政党による民主的な政権が誕生したが、イスラム国に参加した外国人のなかでチュニジア人がもっとも多かったことからわかるとおり、その基盤はきわめて脆弱である。世界のほかの地域では政教分離の流れが強まる傾向にあるにもかかわらず、中東においてのみ宗教の影響が増している。長年にわたる欧米の支配に対する民族主義的な反発、西側の価値観に対するアンチテーゼとしてイスラム原理主義が中東の人々に受け入れられ、幕末における尊皇攘夷思想に似た働きをしている可能性もある。

サウジアラビアやUAEといった国々はこうしたイスラム原理主義の台頭に危機感をもち、当初中東諸国の問題と傍観していたオバマ政権もISISとの戦いに重い腰を上げるに至った。しかしながら、オバマ政権も認めているとおり、テロとの戦いで勝利するのは非常に困難で、特定のテロリストとの戦いに勝利したとしても、その戦いを通じて新たなテロリストが生まれる悪循環を断ち切ることはできないだろう。

イスラム的な価値観に根ざした穏健な民主国家のモデルをつくるという意味でも、チュニジアやトルコ、インドネシアといった国々の改革を支援していくことはきわめて重要である。若年失業率が高いことが中東の社会不安の根本原因のひとつであることを踏まえると、経済協力を通じて中東諸国におけるインクルーシブな経済社会の形成を支援することも重要であり、「積極的な平和主義」のもとわが国が果たし得る役割は大きい。

アジア（中国）

中国に対する米国の見方は揺れている。かつては中

国の経済発展とともに民主化が進展することを期待する声もあったが、共産党一党独裁体制は当面続くというのが今の一般的な見方である。CSISのマイケル・グリーンとザック・クーバーは、2009年の米中共同声明では中国の核心的利益を尊重するかのよう宣言をしておきながら、12年のDefense Strategic Guidanceでは中国をイランと並ぶ安全保障上の脅威に位置づけるなど、オバマ政権の対中方針が大きく揺れ、アジア諸国が混乱している点を指摘している。

国際秩序との関係では、中国は現在の国際秩序の受益者であり、発言権を強めてやるなどの工夫をすれば、台頭した中国が米国主導の国際秩序の担い手の1人となることは可能であるとアイケンベリーは説いているが、クブチャンは中国が人権や民主主義といった西側の価値観を受け入れることはなく、かつての朝貢外交のように同心円的に自らの影響力を拡大していくであろうと主張しており、筆者は後者の主張を支持するものである。たとえば、中国は自国の経済改革に有益と判断されたWTOには加盟したが、再三の呼びかけにもかかわらずOECDへの加盟には一切興味を示していない。OECDは援助や輸出信用の規範や、加盟国同士がお互いの政治・社会制度をチェックし合うピアレビューの仕組みをもつため、OECDへの加盟は中国の国益に反すると判断しているものと思われる。

CSISのクリストファー・ジョンソンをはじめとする当地の多くの中国専門家は、鄧小平の外交ドクトリンである「韜光養晦」(才能や野心を隠し、周囲を油断させて力を蓄える)をかなぐり捨ててしまったと評しているが、筆者は必ずしもそうは思わない。東シナ海や南シナ海での威嚇的な行動や、AIIBやシルクロード基金といった経済面での動きなどが現行の国際秩序に対する中国の挑戦として大々的に報道されているが、米国との国力の開きが大きいことを認識している中国は、米国との全面対決を避けるべくその主張を相当程度抑制していると推測している。ケーガンは「国益は国力によって変わる」と述べているが、今後世界における中国の相対的な国力が高まっていけば、「中国夢」を実現するため中国の主張はいつそう強まっていくと考えるのが自然ではなからうか。日米が同じ対中認識を共有したうえで対中戦略を構築していくことが、アジアの安定のためにきわめて重要である。

一方で、日米両国が中国に求めるものは必ずしも同じではないことにも留意が必要である。米国にとってもっとも重要なのは、中国が米国の価値観を共有して米国主導の国際秩序の担い手となることであるが、わ

が国にとってみれば日中関係の安定的発展、特に軍事衝突の回避がもっとも重要である。政権に対する国民の批判の矛先を反日政策に転嫁しがちな韓国の例からもわかるとおり、仮に米国の思惑どおり中国で民主化が進んだとしても日中関係の改善・安定にはつながらず、むしろ悪化する要因にもなり得る。習近平政権の強圧的な対外政策により日米同盟はより強固になっている感があるが、米中接近という国際秩序にとってはよいシナリオが展開した場合、わが国がどのように国益を確保していくべきか、検討が必要である。

経済面ではTPPがきわめて重要である。わが国のTPP交渉への参加表明は、TPPの地政学的な位置づけを根本的に変えた。中国の立場からみれば、TPPに参加しなければ経済的な中国包囲網に取り囲まれることになるし、参加するためには日米主導の枠組みを受け入れなければならないというジレンマがある。中国にとってはTPPが成立しないこと、もしくは日本抜きでTPPが成立するのが最良のシナリオであり、今年のAPECで唐突にFTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）をもち出したのもそうした背景があると思われる。

TPPのもうひとつ重要な点はアベノミクスとの関連である。アベノミクスの第1、第2の矢を評価する専門家の声は多いが、第3の矢の遅れを指摘する声が増えている。構造改革の実施には時間がかかり、個々の政策は細かいものであるためその全体像がみえにくいという側面がある。この点において、アベノミクスの第3の矢が進捗していることをひと言で示すためには、ハイレベルのTPPを締結することがいちばんである。TPPで国を開くことにより、断固として構造改革を押し進める決意を示すことができれば、アベノミクスに対するマーケットの評価は大きく高まると思われる。

欧州（ロシア）

ウクライナ問題でロシアが犯した最大の罪は核不拡散への取り組みに対する背信であろう。いわゆるブタペスト・メモランダム¹の不遵守である。ブタペスト・メモランダムはソ連崩壊時に英米露とウクライナで締結され、ウクライナに配備されていた多くの核兵器をロシアに移管する代わりに、ウクライナの独立と主権を尊重し、同国に対する武力の行使や威嚇を控えることを約束したものであり、ソ連崩壊時の核不拡散に大きな役割を果たした。ロシアのクリミア併合やウクライナ東部の親口派への支援は、ブタペスト・メモランダムの約束を反故にして核不拡散の努力をないがしろにするものであり、核大国としての自覚と責任を欠く行

動である。核大国たるロシアに対しては経済制裁以外に有効な対抗手段がないことが明白になり、核兵器を保有することの戦略的有用性を全世界に示してしまったという意味でも核不拡散に与える影響は大きい。

ウクライナ国内に目を転じれば、状況は^{さんたん}惨憺たるものである。キッシンジャーやカーター政権で国家安全保障問題担当大統領補佐官を務めたブレジンスキーが主張するように、西欧とロシアの架け橋になることがウクライナの取るべき唯一の道であると思われるが、経済が破綻の瀬戸際にあるなかで国内の融和と再建が図れるか注目される場所である。

国際秩序との関係では、「他国にいるロシア系住民の人権を守る」というプーチン大統領のロジックは上記で述べた「人権による主権の侵食」の流れを汲んだものともいえ、ケリー国務長官が19世紀的と評価したロシアの行動はその意味で21世紀的だともいえる。

衰退しつつあるロシアが米国に対抗する超大国に復活することはあり得ないという見方が当地では一般的である。しかし、ソ連崩壊を最大の悲劇ととらえるプーチン大統領の行動がほかの旧ソ連諸国や欧州諸国に拡大すれば、安泰とみられていた欧州の安全保障は大きく揺らぐこととなり、米国の財政上の制約が強まるなか、アジア・リバランス政策への悪影響が懸念される場所である。

さらに大きな視点からいえば、ドイツを中心としたEUが対ロ政策をはじめとする外交安全保障面でどのように対応するかがポイントとなる。2度の大戦の原因となったドイツを取り込み、欧州の平和を実現するためにつくられたEUは通貨統合を果たすまでに発展したが、NATO以外に共通の外交安全保障政策はないに等しく各国の主権に委ねられたままであり、EU全体として米国に匹敵する経済力をもっているにもかかわらず安保面で米国に依存せざるを得ないひとつの要因となっている。経済困難に伴うギリシャなどのユーロ離脱の懸念や、英国におけるEU離脱の議論、欧州諸国における反EU勢力の台頭など、むしろ遠心力が強まりつつあるなか、独仏を中心としたEUが欧州統合を進化させることができるか否かが今後の欧州の安全保障に大きく影響を与えていくこととなる。

*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。