平成２３年度外務省国際問題調査研究・提言事業
(テーマ：新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来)

提言・報告書

スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス

Policy Recommendations on "International Order and Global Governance in the Era of Smart Power"

２０１２年3月
公益財団法人日本国際フォーラム

まえがき

この提言・報告書は、平成 23 年度外務省国際問題調査研究・提言事業「新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来」に関する成果である。

近年、国際政治のパワー分析において、従来の軍事力などの物量的な力である「ハード・パワー」と、文化や価値、イデオロギーなどの心理的な力である「ソフト・パワー」のベストミックスとしての「スマート・パワー」の重要性が注目を集めている。

一方で、中国、インドなどの新興諸国の台頭により、国際秩序にも大きな変動が生じつつあり、国際政治において、パワーの性質と分布の両面で大きな変化が生じている。

このような変化に対して、「スマート・パワー」の概念に注目しつつ、現在の国際秩序やあるべきグローバル・ガバナンスの様相を考察し、我が国の採るべき外交政策を検討することは、極めて重要な作業であるといえる。本事業は、このような問題意識に基づいて、「スマート・パワー時代」における国際秩序とグローバル・ガバナンスの将来について調査・研究を行い、その最終成果として、日本政府に対して政策提言を行うものである。

以上のような問題意識を踏まえ、当フォーラムは「スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス研究会」を組織し、本事業の実施にあたった。研究会の主査およびメンバーは下記のとおり。

［主　　査］	神谷　万丈	防衛大学校教授
［メンバー］	石川　　卓	防衛大学校准教授
	大庭　三枝	東京理科大学准教授
	川島　　真	東京大学准教授
	中西　　寛	京都大学教授
	細谷　雄一	慶應義塾大学教授
	宮岡　　勲	慶應義塾大学准教授

（あいうえお順）

なお、この提言・報告書に表明されている見解は、すべて上記研究会のものであり、当フォーラムあるいは外務省の見解を代表するものではない。

2012 年 3 月 31 日
公益財団法人日本国際フォーラム
理事長　伊藤　憲一

目次

まえがき

Ⅰ　はじめに……1

Ⅱ　政策提言……4

Ⅲ　論考……...…...11

第 1 章　国際秩序の変容とグローバル・ガバナンス

神谷　万丈…….. 11

第 2 章　グローバル・ガバナンスの概念と議論

宮岡　　勲…….. 19

第 3 章　歴史から視た国際秩序の変容

―新興国台頭の時代のグローバル・ガバナンス―

細谷　雄一…….. 25

第 4 章　現代のグローバル・ガバナンスと日本外交の課題

中西　　寛…….. 35

第 5 章　中国とグローバル・ガバナンス

川島　　真…….. 42

第 6 章　新興国とグローバル・ガバナンス：東南アジアからの視点

大庭　三枝…….. 49

第 7 章　新興国の台頭と「核秩序」

石川　　卓…….. 56

Ⅳ　Policy Recommendations……...……..64

I. はじめに

今日の世界においては、中国やインドをはじめとする新興国の台頭により、諸国間のパワー・バランスがめざましく変化しつつあり、その結果、国際秩序にも大きな変動が生じつつある。これからの日本外交にとっては、それにどのように対応していくかが死活的な課題である。

日本はこれまで、米国が主導する「自由で開かれたルール基盤の（liberal, open, rule-based）国際秩序」の下で、平和と繁栄を実現してきた。日本にとっては、今後もこの秩序の基本的に維持されることが望ましい。だが、世界的なパワー・バランスの大変動を前に、従来の秩序が全く変化することなく継続され得ると考えることは現実的でない。米国や日本、欧州諸国など、これまでの大国が中心になって築いてきた世界秩序のあり方に対し、新興の大国が修正を求めてきた場合、それを全て退けることは不可能であり、また公平ではないと思われるからである。

問題は、今後の世界においてある程度までは避けられないとみられる秩序変動をいかにして適切に管理（control）し、統治（govern）し、liberal、open、rule-based といったその本質的性格を維持していくかにある。近年、この国際秩序の将来という問題を考える上で一つのキーワードとなっているのが、グローバル・ガバナンスである。日本の外交コミュニティにも、G20 の存在感の増大などをみて、グローバル・ガバナンスに注目する動きがある。

これからの国際秩序を日本の国益にできるだけかなったものとしていくために、日本としては、いかなるガバナンスのあり方が望ましいのか。そうしたガバナンスを実現させるためには、日本外交にはどのような構想が求められるのか。本事業は、こうした問題意識から出発し、最終的にはそれについての提言を行うことを目的として実施された。

だが実は、グローバル・ガバナンスとは、万人の合意する定義が存在しない、意味の曖昧な術語である。グローバル・ガバナンスを論ずるためには、まず、それがこれまでどのような概念として理解されてきたのかを知らなければならない。また、これからの国際秩序にグローバル・ガバナンスがいかなる役割を果たすのかを考えるためには、国際秩序の形成・維持とグローバル・ガバナンスの間にどのような関係があるのかを考えることも必要である。

その上で、日本の国益にかなう国際秩序に資するガバナンスのあり方を見通すためには、将来の国際秩序にグローバル・ガバナンスが果たす役割を理解しなければならない。それには、これからのグローバル・ガバナンスの基盤となる力（パワー）についての的確な認識が欠かせない。今日の世界では、諸国間のパワー・バランスとともに、パワーのあり方そのものも変容しつつある。第一に、パワーにおける軍事的要素の中心性が揺らぎ、非軍事的要素の重要性がかつてなく高まっている。第二に、軍事力に限らず、アメやムチによ

って他者を自らに従わせるという伝統的なハード・パワーの有効性が低下してきている。そのため、第三に、他のアクター（主体）を魅力によって自らに引きつけ、自らにとって望ましい協調を引き出すためのソフト・パワーの重要性が高まっている。ただし、パワーには変らない側面もある。国際的な平和や秩序を安定的に保ち、国の安全を保障していく上では、軍事力やその他のハード・パワーに依然として不可欠の、ソフト・パワーでは代替できない役割があるからである。

こうした変化と継続性により、今日の国際政治においては、ハード・パワーとソフト・パワーがいわばパワーの両輪となっており、外交を成功させるためには、両者のバランスよい適切な組合せが求められるようになっている。ハーバード大学のジョセフ・ナイ教授らに従い、このような新しいパワーのあり方を「スマート・パワー」と呼ぶならば、2010年代の国際政治は、「スマート・パワー時代」の入り口に立っているということができよう。われわれは、これからのグローバル・ガバナンスのあり方とそれが将来の秩序に果たす役割は、国際政治におけるパワーのあり方に関するこうした認識の上に立って考察されなければならないと考える。

日本にとって望ましいグローバル・ガバナンスのあり方を考えるには、過去の歴史に学ぶことも必要である。特に、欧州の大国が中心になって構築された 19 世紀の国際秩序が、新興国の台頭によってどのように変容し、最終的に第二次世界大戦後の米国中心の秩序へとつながっていったのかをみることは、これからの国際秩序の行方を展望する上で大いに参考となろう。

それと同時に、新興諸国の側が、グローバル・ガバナンスとそれがこれからの国際秩序形成に果たす役割・意味についていかなる認識を持っており、その中での自国の役割をどのようにとらえているのかを知ることも重要である。実効性のあるグローバル・ガバナンスは先進国側の努力だけでは実現され得ず、新興諸国の役割が不可欠だからである。日本にとっては、中国、韓国、ASEAN 諸国といった東アジアの新興諸国の認識を知ることがとりわけ重要である。

また、これからの世界においては、あらゆる問題領域をまたぐ単一の国際秩序が存在するというイメージは適切ではない。グローバル化や情報化が進み、国際的相互依存がますます進展しつつある世界では、個々の問題領域ごとに秩序の態様が異なり、パワーの意味や分布も同じではないとみるべきであるからである。だとすれば、それぞれの問題領域ごとに、必要とされるガバナンスのあり方も異なるはずである。本事業では、核秩序（nuclear order）の事例研究を通じて、この点にも考慮を払うこととした。

以上のような認識に基づき、当フォーラムは「スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス研究会」をたちあげ、2011 年 6 月から 2012 年 3 月まで研究活動を行なった。

本事業では、メンバー間で 1 ヶ月ないし 2 ヶ月に一度の頻度で研究会を実施すると同時に、米国と中国において海外調査を行った。米国では、G20 をはじめとする新興国の台頭を踏まえた上での最新のグローバル・ガバナンス論の研究成果について、中国がグローバル・

ガバナンスをどのように見ているのかについて、示唆的な見解が得られた。この他に、韓国からみたグローバル・ガバナンスについては、研究会に外部の研究者を招聘して見解を聴取した。

以上の成果を踏まえた上で、2012 年 3 月 2 日には、日本国際フォーラムと中国・復旦大学国際関係公共事務学院およびシンガポール・南洋理工大学ラジャラトナム国際研究院等との共催による一般公開の国際シンポジウム「世界との対話 : 新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来」を開催した。当日は、ジョン・カートン・トロント大学教授、タン・シーセン南洋理工大学准教授など、北米、中国、東南アジアからのパネリストと、本事業の全メンバーを含む総勢 69 名の参加を得て、「スマート・パワー時代におけるグローバル・ガバナンス」「新興国からみたグローバル・ガバナンス」のサブテーマのもとで議論を行った。また、本シンポジウムに先立って、日本側の研究会メンバーと海外パネリストのみが参加する「非公開セッション」を実施し、本事業のテーマについて意見交換を行った。そして、「対話」と「非公開セッション」の成果を踏まえつつ、日本側メンバーのみによる「提言起草委員会」をあらためて開催し、最終成果のとりまとめについて詰めの作業を行った。

本報告書は、本事業の成果をまとめたものであり、大別して、「政策提言」と「論考」から構成されている。「政策提言」には、研究会メンバーが合意した日本外交への 14 の提言が、それぞれについての簡単な解説とともに列挙されている。「論考」には、これらの提言の土台となった各メンバーによる研究の内容が、それぞれのメンバーの論文という形で、より詳しく示されている。なお、日本側の考え方を広く国外の有識層に発信すべきとの観点から、「政策提言」については、その英訳も収録している。

本事業は、日本が東日本大震災からの復興と福島における原子力発電所の事故への対応という大きな課題に直面する中で進められた。これからも当分の間、日本の国家予算の相当部分が震災からの復興と原発事故の後始末に割かれることは必然とみられる。日本外交は、相当の長期にわたり、厳しい財政的制約の下での遂行を余儀なくされよう。

だが、新興国の台頭という現象は、日本における大震災の悲劇とは関係なく進行を続けており、日本外交はそれへの対応をまったなしで迫られている。このような時期であるからこそ、われわれが本事業を実施し、本報告書をまとめたことの意義は小さくないと信ずる。

2012 年 3 月 31 日

研究会主査

神谷　万丈

II.　政策提言

提言１．グローバル・ガバナンスの概念と枠組みを、日本の国益を促進するための道具として利用せよ

グローバル・ガバナンスは、日本外交の目的ではなく手段である。世界各国は、新興諸国を含め、自らの国益を促進するためにグローバル・ガバナンスの概念や G20 のようなその枠組みを利用しようとしている。その際、国益と国際社会全体の利益の調和を図ることが自国にとって得策であるとの考慮が働いていることは多いとしても、国際社会の利益が国益に優先されているわけではない。国際社会の主要問題領域において、今後いかなる態様のグローバル・ガバナンスが発達する可能性があるのかを十分に検討した上で、それら諸領域におけるこれからの秩序の枠組みを日本の国益にできるだけかなったものとしていくために、日本からみて、いかなるガバナンスのあり方が望ましいのかを構想する必要がある。

提言２．自由で開かれたルール基盤の（liberal, open, rule-based）秩序、という現在の国際秩序の基本的性格を維持できるような、グローバル・ガバナンスの枠組みを構築せよ

第 2 次世界大戦後、特に冷戦後における国際秩序は、リベラルな価値観を共有する日本を含む諸国の集団的努力により維持されてきた。日本は、この自由で開かれたルールを基盤にした秩序からの最大の受益者であった。日本からみて望ましいグローバル・ガバナンスのあり方は、国際秩序のこの基本的性格が、新興国の台頭によるグローバルなパワー・バランスの変動中でも最大限維持できるようなガバナンスである。日本は、そのようなグローバル・ガバナンスの枠組みの構築を、米欧等の先進自由民主主義国とともに主導すべきである。

提言３．今日のグローバル・ガバナンスに対応するため、日本はハード・パワーとソフト・パワーを共に強化し、賢明な戦略をもつ「スマート・パワー国家」を目指せ

現在の国際政治においては、伝統的なハード・パワーに対し、相対的に、ソフト・パワーの重要性が高まっていると言われる。だが、グローバル・ガバナンスを含め、統治の基盤にはパワーの裏づけが不可欠である。ソフト・パワーの重要性は増したが、ハード・パワーは秩序維持のためには不可欠である。特に、軍事力は、世界の平和と安全や国際秩序の強化のために、今日でも代替不可能な役割を担っている。

したがって、グローバル・ガバナンスにおいては、利用しうるハード・パワー、ソフト・パワー両方を効果的に組み合わせることが重要である。ところが、日本の場合、ハード・パワーをこれまで十分かつ適切に使ってきたとは言いがたい。特に、日本は、軍事力の整備には消極的であった。新興国が急速に軍事力を増強しつつある中で、新しい国際的なパワー・バランスを安定させるためにも、日本は、十分な防衛力を整備し、日米同盟を強化する必要がある。また、日本は、平和創造に貢献する国家としての信頼を強化するためにも、平和構築などの活動に一層寄与し、持てる力を効果的に使えるように法的・制度的な枠組みを改善すべきである。

提言４．価値観やビジョンを共有する諸国との協調を核として、世界および地域において普遍的なルールを形成、強化する役割を担え

新興国の影響力は今後も趨勢的に増大し、国際政治の構造を大きく変化させていくことが予想される。大西洋から太平洋へと世界政治の中心が移行し、新興国がより大きな影響力を行使する世界で、日本は、これまで西側諸国が中心となって構築してきた民主主義や自由、法の支配などに基づく規範や制度が中国などの新興国により遵守されていくための努力をしなければならない。そのためには、望ましい世界秩序や地域秩序のビジョンを共有している、あるいは共有し得る諸国との連携を強化する必要がある。具体的には、民主主義、人権保護、法の支配といった基本的価値観を共有する西側諸国との協調が引き続き重要であるし、韓国や（主権国家ではないが）台湾といった近隣の民主体制、オーストラリア、インド、ニュージーランドといった太平洋、南アジアの民主主義国、日本と政治的、経済的、歴史的に関係が深い ASEAN 諸国などとの連携も重要である。更に将来的には、中東、中南米、アフリカの台頭も見据え、今から交流の質量を広げていくことが重要である。

提言５．国際秩序の基本的性格の維持を目指しつつ、新興国の正当な変革要求にも配慮せよ

日本は、新興国の台頭が、自由で開かれたルール基盤の国際秩序の破壊につながらないよう、他の先進諸国と協調して新興国の行動を制御しなければならない。だが、その一方で、新興国が現行秩序に不満を持つ「修正主義国」とならないようにするため、関与政策をも採用して、ルール作りへの参入や現行秩序内での地位向上といった新興国の正当な変革要求には、可能な範囲で配慮すべきである。

新興国の中には既存の秩序に疑義を有する国もあるが、そうした国を秩序形成の場に取り込むことで、できるだけその疑義を解消させ、それらの国々が一致団結して新たな秩序を模索する動きをとらぬよう促すべきである。

なお、新興国の国力、国情は、国によって多様である。また、同じ国であっても、既存の秩序に対する姿勢は、問題領域ごとに異なっている。新興国を既存の秩序に関与させるに際しては、そうした状況にきめ細やかに対応することが求められる。

提言６．中国に対しては、関与とヘッジの両輪戦略を、国際的連携を通じて展開せよ

新興国の中でも、特に中国については、既存の秩序への挑戦者となる可能性のある面と、既存の秩序の代表的受益者である面の双方があることを認知しつつ、またグローバルな領域とリージョナルな領域においてその外交行動にブレがあることも認識した上で、多様な問題領域において日米欧などと協調して国際秩序の形成・維持・安定化に貢献するアクターとなるよう積極的に促す必要がある。しかし同時に、中国の自己主張が行き過ぎたものとならないように、日米欧、日印（あるいは日米印）、日豪（日米豪）、日韓（日米韓）、日ASEAN などの国際的連携を通じて、グローバルに、あるいはリージョナルに、その行動を牽制していくことが求められる。

提言７．Ｇ７／Ｇ８、ＯＥＣＤといった先進国間協調の場を軽視するな

台頭しつつある新興国を国際秩序形成の場に取り込み、その意見を秩序のあり方に反映させていくことは必要であるが、それによって先進国の発言権や価値観が後退し、相対化される可能性があることには留意しなければならない。G7、G8、OECD といった既存の先進国間協調の枠組みは、先進国が、お互いの価値観を相互に確認し、国際秩序の「あるべき姿」を常に模索・共有し、コンセンサスを形成する重要な場となるので、今後も一層重視することが必要である。

提言８．新興国の台頭を反映した新たな大国間協調システムへの平和的移行を促進するために、他の先進国との協調の下で、新興国に対する普遍的価値のさらなる受容に向けた諸活動を推進せよ

新興国の台頭は、日米欧を中心とした戦後これまでの大国間協調システムに代る、新たなシステムの構築を喫緊の課題としつつある。過去の国際政治のパターンから判断すると、大国間協調システムの成否は、価値の共有とイデオロギー上の合意にかかっている。先進国と新興国の間でそうした合意が形成できるかどうかが、新たな大国間協調システム構築の鍵となる。日本は、民主主義、人権保護、法の支配といった普遍的価値が柱となった、日本にとって望ましい国際秩序の構築を実現し得るグローバル・ガバナンスのあり方を支持し、またその推進へ貢献すべきであり、そのために、他の先進国との協調の下で、新興国に対する普遍的価値のさらなる受容に向けた諸活動を可能な限り進めていくべきである。

ただし、世界政治の多様な問題に包括的に取り組む大国間協調システムの確立が容易ではないことは認識しなければならない。新興国による普遍的価値の受容について、短・中期的には過大な期待をすることはできない。交渉の場において、新興国を取り込むことを重視して先進国側が価値の修正を行うことは危険である。しかし、提言 5 とも関連するが、価値の修正を行わない範囲で新興国の要請を受け容れていく必要も生じよう。少なくとも当面は、新興国を含めた大国間の協力は、問題領域によって構成する国も扱う問題も異なる「重なり合った諸クラブ」において実施されると考えるのが現実的である。

そこで、金融や貿易の分野における実利を重視する協力体制（G20 等）においては、先進国と新興国の間の価値やイデオロギー上の違いを必要以上に強調し過ぎないように注意する必要がある。価値やイデオロギー上の差異は、「社会的に構成される（socially constructed）」面を持つ。たとえば、冷戦終結の直後に、日本と米国の資本主義の違いが過度に強調されたことを想起すべきである。ただし、人権など価値観の違いが明白である分野の協力体制については、無理な妥協をして異質な新興国を取り込む必要はない。

提言９．アジア太平洋（あるいはインド太平洋）のリージョナル・ガバナンスも構想せよ

日本は、グローバルレベルのガバナンスとともに、その一翼を担うアジア太平洋（あるいはインド太平洋）のリージョナル・ガバナンスの推進に向けた努力もすべきである。特に、中国の台頭に伴う地域的なパワー・バランスの変化を踏まえた上で、日本にとって望ましい地域秩序形成に向けた努力を行う必要がある。

その際には、伝統的な二国間外交のチャネルの活用と共に、EAS、ASEAN+3、APEC、ARF 等のさまざまな地域制度の活用にも注力し、日本にとっても地域にとっても望ましい規範やルールの設定、及びその強化を通じた地域秩序の安定化をも図るべきである。

提言１０．米国政府の戦略的な関心がアジア太平洋にシフトする「太平洋の世紀」において、日本はこの地域の平和・安定・繁栄のために、より積極的な役割を担う用意をし、日米同盟を一つの柱とする地域安全保障アーキテクチャの整備・強化に、慎重さを持ちつつ貢献せよ

米国のオバマ政権は、今年 1 月に発表された新たな国防戦略指針にも示されたように、同盟国の通常戦力面における貢献を組み入れた地域安全保障アーキテクチャの整備・強化を進めようとしている。日本も、アジア太平洋における自らにとって望ましい秩序形成を促進するために、国益に適う形でこれに協力すべきである。地域安全保障アーキテクチャの整備・強化が進めば、地域抑止態勢における通常戦力の役割が拡大されることよって、オバマ政権登場以来の米国の核軍縮志向が維持される可能性が増すことにも留意すべきである。

アジア太平洋における地域安全保障アーキテクチャの整備・強化は、当然日米同盟を一つの大きな柱とすることになる。それは、地域的な軍拡競争を不要に助長しないよう十分な配慮をもって進められる必要があり、軍事的手段の強化だけではなく、外交的手段の活用も含め、総合的・包括的にアプローチすべき課題であるといえる。ただし、日本は、外交的手段のみを偏重することや、自衛隊による国際平和協力などの別途行うべき国際貢献のみを重視することによって、地域抑止態勢の強化に果たすべき役割を代替できると考えるべきではない。

提言１１．将来、中国の対米「確証報復」能力を米国が受け入れる可能性に備えよ

日米同盟は、アジア太平洋における新しい地域安全保障アーキテクチャの柱となるべきであるが、米中軍事バランスの変容は的確に認識されなければならない。

特に重要な点として、中国の軍事力の増強・近代化が核兵器を含めてこのまま進んでいくとすると、米中関係においては、中国が米国に対する「確証報復」能力を手に入れるかもしれないという問題が重大性を増してこよう。日本にとって最も望ましいのは、米国が中国の核戦力近代化を抑制できること、あるいは戦略核バランスの重要性そのものが著しく低下した状況を創り出せることであるが、いずれも容易なことではない。それよりも、今後の中国の台頭が比較的平和的なものであった場合、米中の戦略核バランスが十分に米国優位に保たれる限りにおいて、米国が、そのような不均衡下での中国による対米確証報復能力の確保を、戦略的安定性に適うものとして容認するようになることが十分に考えられる。そのような動きは、日米が、拡大抑止協議メカニズムを通じてその時々の状況に応じた適切な対応を検討していくことの重要性を増大させる。しかし、中国の核戦力に対する我が国の脆弱性がこれまで日米と中国との間の戦略的安定性を支える一要因となってきたことを踏まえるならば、行きすぎた拒否反応を回避することも重要となろう。

一方的な優位、一方的な非脆弱性の追求は、パワー・トランジションの進展につれて、より危険な選択肢になる可能性が高いということを認識すべきである。

提言１２．ミサイル防衛については、大国間で何らかの合意・了解を確保していく必要を認識せよ

日本にとって今後必要な防衛力整備には重要な要素としてミサイル防衛が含まれるが、これも新興国の台頭の影響を受ける。ミサイル防衛については、とりわけ高性能の迎撃システムが、大国間の戦略的安定性を動揺させる重要な要因になる可能性があり、その結果、軍備管理・軍縮交渉に否定的な影響を及ぼす恐れがある。北大西洋条約機構（NATO）は、ミサイル防衛計画を進めるにあたり、ロシアとの協力・協調を追求している。ミサイル防衛計画と大国間の安定性を両立させるためには、大国間で何らかの合意・了解を確保していくことが不可避であり、日本はその点を認識しつつ、必要なミサイル防衛網を維持できるよう備えるべきである。

他方、一部の新興国を含む大国間の協調が実現されず、逆に緊張関係が顕在化する場合への備えとして、先進的な迎撃システムの技術開発を進めつつ、実戦配備を抑制していくという姿勢をとること、すなわちいわば「仮想ミサイル防衛」というオプションも、検討しておくべきである。

提言１３．「ソフト・パワー戦略」を強化せよ

日本のソフト・パワーについては、「クール・ジャパン」といった標語が使われ、漫画やアニメ、ゲーム、食文化などを通じて日本文化が世界に親しまれるようになってきていることは評価できる。しかし、そうした好感がグローバル・ガバナンスのための力になるためには、世界の諸問題に対して日本が抱く価値観がどのように有効なのかを、より明示的、積極的に示す必要がある。そのためには、日本文化に対する他国民の知的理解を深めると共に、日本の文化的アイデンティティについても、従来の枠組みを超えて世界との連関性の中で理解されるように図っていく必要がある。日本は、そうした分野での内外での研究、知的交流を支援するべきである。

これまでかけ声に比して著しく貧弱であった「日本からの情報発信」を、強化する努力も必要である。政府の主要な記者会見等を英語で実施ための同時通訳者の確保および養成は、日本からの外国報道機関の流出を食い止めるためにも待ったなしの課題である。また、民間の諸団体による英語を中心とした他言語による情報発信が、現在はほとんどボランティアのような努力によって支えられていることも憂慮される。政府は、そうした活動を、質を選別した上で、資金面を含め積極的に支援すべきである。

提言１４．　グローバルな情報社会における最も重要な資源は人材であると捉え、日系人、在外邦人、留学生などを含めたグローバルな「ジャパン・コミュニティ」のネットワークを重視せよ

21 世紀の国際政治が情報によって結びつけられた社会を基礎とすることは、間違いないであろう。情報社会において最も重要なのは知的創造を行う人材であり、高度に専門性が要求されるグローバル・ガバナンスの分野でも、有為な人材がもつ影響力は極めて大きい。

日本は、古来より、世界的先進文明を吸収しつつ独自性を失わないという文化的強靭性を誇るが、逆に海外の社会に対してメッセージを伝える能力が弱い。それは、提言 13 で指摘した努力不足にも一因があろうが、より根本的な理由は、日本文化の強靭性が対外的発信力の強化と両立しがたい側面をもっているからであろう。従って、この問題は、単に英語教育を強化したり、IT テクノロジーによる発信を強めたりすることだけで解決することは困難である。

日本の教育制度、人材登用制度を大きく見直し、留学生や在外邦人を含めた人々を「ジャパン・コミュニティ」と捉え、意識的にグローバルな規模でのジャパン・ネットワークを強化していくべきである。

III. 論考

第１章

国際秩序の変容とグローバル・ガバナンス

神谷　万丈
防衛大学校教授

１．　パワー・トランジッション・国際秩序・グローバル・ガバナンス

今、なぜグローバル・ガバナンスを論じなければならないのか。

現在の世界は、国際政治におけるパワーをめぐる大変動の時代を迎えており、国際秩序にも大きな変容の可能性が生じつつある。これからの日本外交にとっては、それにどのように対応していくかが死活的な課題である。

その原因は、いうまでもなく、新興諸国の台頭である。現在の世界は、BRICS、IBSA、NEXT 11 などと呼ばれる新興国の急成長に直面している。特に、中国やインドの台頭は、既に否定のしようのない現実となっている。そして、少なくとも名目 GDP に関して、遠からぬ将来に米国が中国に抜かれて世界一ではなくなる日が来ることも、おそらくは間違いない。

問題は、この現象が、これからの国際秩序にどのような影響を与えるのかということである。なぜなら、いかなる社会における秩序もパワーにおける下支えなくしては安定し得ず、それは国際社会でも例外ではないからである。新興諸国の台頭は、世界的なパワー・バランスを変化させつつあるが、それは、これまでの自由で開かれたルール基盤の国際秩序（liberal, open, rule-based international order）を支えてきたパワーの構造が、新たな構造にとって代わられようとしていることを意味するのである。

そこで、近年注目を集めつつあるのが、国際政治学におけるパワー・トランジッションの理論である。この理論は、台頭した新興諸国がやがて既存秩序に不満を募らせ、新たな秩序の構築を目指して、既存秩序を主導してきた大国に対して挑戦する可能性が高いことを示唆する。そして、もしそのような挑戦が起これば、世界はきわめて不安定な状況に陥り、過去の例では既存の大国と新興国の間に戦争が起こりやすくなると論ずる。

パワー・トランジッション論は、A・F・K・オーガンスキーによって、1950 年代に唱え

られ始めた理論である[1]。オーガンスキーは、産業革命以来、国家間の相対的な力が、工業化によって大きく変動するようになったことに注目した。そして、この変動が、国際秩序に対して次のような影響をもたらすと主張した。

彼によれば、ある国の工業化は、伝統的な経済から、テイク・オフ（工業化の開始）を経て、軽工業、重工業に移り、さらに大衆消費の時代へと移行していくが、工業化が軽工業、重工業、大衆消費の段階にあるときには経済が急速に成長するのに対し、大衆消費の時代を過ぎると成長速度は低下するという。そのため、先に離陸した国（以下 A）がいったんは他を圧する経済力を持つようになり、19 世紀のイギリスのように国際秩序を主導的に構築するようになるが、その優位は永続しない。後発国（以下 B）が、やがて A との格差を縮めてくる一方、A の経済は B よりも先に成熟期に入って成長速度を落とすので、やがて B の経済力は、A に追いつき、追い越す可能性がある。このとき、B が、A が形成・維持してきた国際秩序に異を唱えて、新たな秩序の構築を目指せて A に挑戦すれば、A と B の間には激しい対立が生じ、戦争の危険が大きくなる。その典型例は、20 世紀初頭から前半に英国（と米国）に挑戦したドイツであり、20 世紀後半に米国に挑戦したソ連である。これに対し、B が A の作った秩序を受け容れ、A とともにその秩序の維持者となることも考えられる。その典型的な事例は、19 世紀末以降の米国である。米国は、そのパワーを増大させつつ、英国の形成した自由主義的秩序を否定するのではなくその中に入っていき、英国と協力してその維持者となったのである。

オーガンスキーは、パワー・トランジッションがこれら二つのケースのいずれになるかは、B が既存の秩序を自らにとって利益になるものとみて満足するか、あるいはそれを自らにとって不利なものとみて不満を抱くかによって決定されると説いた。そして、B の既存秩序に対する態度を決める要因は、政治体制や価値体系に関して A との共通性が高いかどうかであると考えた[2]。A の主導により作られた国際秩序は、当然ながら A の掲げる価値や理念を基盤としており、それらは、A 自身の政治体制の基盤でもあるからである。

こうした見方を現在進行中の新興国の台頭に当てはめてみたとき、そこに浮かび上がってくるのは、もし日本を含む既存の国際秩序を支えてきた先進国の側が何も手を打たなければ、これからの国際社会がきわめて危険な不安定期を迎える可能性があるという見通しである。なぜなら、新興国の中でももっとも成長の著しい中国が遠からぬ将来に GDP で米国を追い抜くことは、先に触れたように、もはやほぼ確実となっているのであるが[3]、中国

---

[1] A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Knopf. 1958)

[2] この議論は、1960 年代後半にオーガンスキーの講義に出席した山本吉宣教授の示唆による。

[3] たとえば、伊藤隆敏東京大学教授は、「普通のシナリオでいくと 2025 年±2 年で、中国が規模で米国を抜くと思います」と語っている。別所浩郎、伊藤隆敏、神谷万丈、添谷芳秀、山本吉宣「国際情勢の動向と日本外交」（座談会）『国際問題』No. 598（2011 年 1・2 月号)12 頁。ゴールドマン・サックスのジム・オニールも、米中の GDP は 2027 年までに逆転する可能性があるとみている。Jim O'Neill, "Welcome to a future built on BRICs," *The Telegraph*, November 19, 2011.また、内閣府が 2010 年 5 月に発表した長期見通しでも、

は、今のところ、米国や日本、欧州などの先進諸国が揃って掲げる自由、民主主義、人権といった価値や理念を、あまり共有しているとは言えないからである。米国や日本をはじめとする先進諸国は、これまで、中国に対してこうした自由主義的な価値を受け容れるように促してきたが、中国がそれに応じる見通しは少なくとも当面は小さい。したがって、オーガンスキーの議論に従うならば、中国は、これまでの国際秩序に対する不満国となって、その秩序を主導してきた米国に挑戦しようとする可能性が高いということになる。

これは、現在の自由で開かれたルール基盤の国際秩序から受益してきた先進諸国にとっては由々しきシナリオである。だが、その一方で、中国は現在の国際秩序のあり方に必ずしも不満を抱くとは限らないのではないかとの期待も存在し、それは根拠のないことではない。なぜなら、中国が、鄧小平による改革・開放政策の採用以来、30 年以上にわたり目覚ましい経済発展を遂げてきたのは、まさに現行の国際秩序の下でのことであったからである。その意味で、中国は既存秩序からの大きな受益者であり、その意識は、中国の指導者や知識人の間にも相当程度共有されているとみてよさそうである。たとえば、2012 年 1 月に本研究グループが上海で現地調査を行った際にも、多くの有識者やジャーナリストが、こうした見解を異口同音に唱えた。ある研究者は、「中国が現在の世界秩序から受益しているということの最もはっきりした証明は、中国が、GDP で日本を追い越すことができたということである」と述べた。彼らの間に、現在の国際秩序は西側中心であり、西側の価値観に偏したものとなっているという不満があることは間違いない。国際的なルール作りの場で、発展した国力相応の役割を認められていないとの意識も強い。しかし、現在の秩序の下での自国の発展に関しては、彼らは概して満足しているようにみえる。この分析が正しいとすれば、中国は、既存秩序に対する現状満足国とは言い切れないが、現状の変革をいかなる犠牲を払ってでも実現したいとは考えていないとみることができよう。

このように考えれば、今後、米中間でパワー・トランジッションが起こるとしても[4]、その際の米中間の摩擦や対立を、大国間の通常の競争関係に近いレベルにとどめることは可能かもしれない。だが、そのためには、果たしてどのような努力が求められるのか。

先にも述べたように、中国やその他の新興国の台頭によるパワー・バランスの大変動は、現在の国際秩序の基盤となっているパワーの構造が新たな構造に置き換わるという結果を招く。その時、従来の自由で開かれた国際秩序が全く変化することなく継続され得ると考えることは現実的でない。先進国から新興国への力の移行に伴い、新興国の国益に合致し

米中の GDP は 2030 年までには逆転していると予測されている。内閣府『世界経済の潮流 2011 年 I　＜2011 年上半期 世界経済報告＞　歴史的転換期にある世界経済：「全球一体化」と新興国のプレゼンス拡大』（2011 年 5 月、内閣府）93 頁。

[4] なお、米中の GDP が逆転したとしても、それは必ずしも中国が総合的な国力で米国を追い抜くことを意味せず、米中間にパワー・トランジッションは起こらないとする見解もある。神谷万丈「国際政治理論の中のパワー・トランジッション――日米中関係へのインプリケーション」日本国際問題研究所編『平成 23 年度外務省国際問題研究・提言事業「日米中関係の中長期的展望」研究会報告書（仮題）』（日本国際問題研究所、2012 年 3 月刊行予定）収録予定を参照。

た形での秩序変動はある程度までは避けられない。問題は、そうした変動をいかにして適切に管理（control）し、統治（govern）していくかにある。近年、グローバル・ガバナンスに国際社会の注目が集まりつつある大きな理由の一つはそこにあるとみられる[5]。

むろん、グローバル・ガバナンスという考え方は、そもそもは、冷戦の終結とグローバリゼーションの進展という二つの現象に大きく影響されて登場したものである。冷戦の終結は、米ソ二極構造の国際秩序が終りを告げ、新たなグローバルな秩序のあり方を構想し得る状況が到来したとの期待を国際社会に高めたし、グローバリゼーションは、安全保障、経済、環境などさまざまな分野で一国的な努力では対応できないさまざまな問題を生み出し、グローバルなレベルでの対応の必要性を切実なものとしたからである[6]。だが、最近では、それらに加えて、国際秩序の将来という視点からも、グローバル・ガバナンスの重要性がかつてなく高いと考えられるようになっているのである。

２．「スマート・パワー時代」の到来とグローバル・ガバナンス

ところで、現在の世界においては、パワーの国際的な分布だけではなく、国際政治におけるパワーのあり方そのものにも、大きな変容が起こりつつある。それは、以下のように整理することが可能である[7]。

① パワーにおける軍事的要素の中心性が揺らぎ、非軍事的要素の重要性がかつてなく高まっている。

② 軍事力に限らず、アメやムチによって他者を自らに従わせるという伝統的な「ハード・パワー」の有効性が低下してきている。

③ こうした変化に伴い、他のアクター（主体）を魅力によって自らに引きつけ、自らにとって望ましい協調を引き出すための「ソフト・パワー」の重要性が高まっている。

ただし、パワーには変らない側面もある。国際的な平和や秩序を安定的に保ち、国の安全を保障していく上では、軍事力やその他のハード・パワーに、依然としてソフト・パワーでは代替できない不可欠の役割があるという点である。その結果、今日の世界における外交は、ハード・パワーとソフト・パワーをいわばパワーの両輪として、両者をバランス

---

[5] グローバル・ガバナンスは、多様な定義の存在する曖昧な概念であるが、とりあえず、中央政府の欠如した世界において、さまざまな問題、特に一国による努力だけでは対応できないグローバルな諸問題に対応するための、グローバルな政治的協力の仕組み、と理解できよう。なお、グローバル・ガバナンスの定義について、詳しくは、本報告書所収の宮岡勲「グローバル・ガバナンスの概念と議論」を参照。

[6] 古城佳子「国際経済――経済のグローバル化とガヴァナンスの要請」渡辺昭夫、土山實男編『グローバル・ガヴァナンス――政府なき秩序の模索』（東京大学出版会、2001 年）243 頁。渡辺昭夫・土山實男「グローバル・ガヴァナンスの射程」同書 1 - 2 頁も参照。

[7] 手短でしかもより詳しい議論として、神谷万丈「『スマート・パワー時代』の到来」日本国際フォーラム編『「スマート・パワー時代」における日米同盟と日本外交』［平成 22 年度外務省国際問題調査研究・提言事業「日米関係の今後の展開と日本の外交」提言・報告書］（日本国際フォーラム、2011 年 3 月）を参照。

よく適切に組み合わせていかなければ十分な成果を挙げにくくなっている。ハーバード大学のジョセフ・ナイ教授は、このような新しいパワーのあり方を「スマート・パワー」と呼んでいる[8]。最近では、2010 年代の国際政治は「スマート・パワー時代」の入り口に立っているとの認識を示す論者も、徐々に増えつつある[9]。

中国をはじめとする新興国の台頭を前に、国際秩序の動揺を招かないためにもグローバル・ガバナンスを促進すべきであるとの議論が、他ならぬ先進国の側で高まりつつあることは、国際政治におけるパワーのこうした変容を反映した現象であるとみることができる。

オーガンスキーが研究対象としたようなかつてのパワー・トランジッションにおいては、台頭した新興国による先進国への挑戦も、先進国によるそうした挑戦への対抗も、いずれもハード・パワーを中心的手段として行われた。そして、両者のハード・パワーの対立がエスカレートしていった先には、軍事力対軍事力の衝突である戦争の可能性があった。だが、20 世紀の半ば以降、核兵器をはじめとして兵器の破壊力が幾何級数的に増大したことなどにより、戦争は、大国が他の大国に対して外交政策を遂行する手段としては合理性をほぼ失った。冷戦期の米ソは、国際秩序のあり方をめぐってかくも激しく対立しながら、ついに一度として直接戦火を交えることはなかった。しかも、先に触れたように、軍事力に限らず、アメやムチによって他者を自らに従わせるという伝統的な「ハード・パワー」の有効性は全般的に低下してきている。その背景には、国際的相互依存の発達と深化の影響や、自らの意思を相手に押しつけるような「むき出しの力」の行使全般に対する国際的な許容度の低下といった現象が存在する。

こうした状況の下で、ハード・パワーの衝突をできるだけ避けつつ、先進国から新興国への力の移行に伴う国際秩序の変動を管理するための方策として、グローバル・ガバナンスが関心を集めていると考えられるのである。グローバル・ガバナンスによる秩序管理を自国にとって望ましい形で進めていくために重視されるのは、他国を自らに引きつけて水からにとって望ましい協調を引き出すためのソフト・パワーである。たとえば、ある EU の高官の次の発言は、そうした認識が世界に広がりつつあることを、はっきりと示している。

ソフト・パワーは、中国、インドなど新興諸国との関係を強化するカギとなり、将来の国際システムの形を決定付ける重要な要素である[10]。

---

[8] Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011)の pp.22-24, pp.207-234 など、および Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr., cochairs, *A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007)を参照。

[9] そうした認識に基づいて筆者を主査として日米同盟について調査研究・提言を行った事業の成果として、日本国際フォーラム編『「スマート・パワー時代」における日米同盟と日本外交』がある。

[10] ヒュー・リチャードソン（駐日欧州委員会代表部大使）「EU　ソフトパワーからスマートパワーへ」［スピーチ］、2008 年 5 月 19 日、駐日欧州連合ウェブサイト内、http://www.deljpn.ec.europa.eu/modules/media/speech/2008/080519.html（2012 年 3 月 22 日アクセス）。

だが、ソフト・パワーは、先進国が自らにとって望ましいグローバル・ガバナンスを実現するためのパワーの基盤として不可欠な要素ではあっても、それだけでは十分ではない。なぜなら、この世界には、先進国が是非とも守らなければならないと考えている基本的な価値や理念を踏みにじろうとする国家や非国家主体が少なからず存在しているからである。中国は、今のところは、先進国の掲げる自由主義的な価値や理念を受け容れてはいないが、それをあからさまに害する行動は概して避けている。しかし、将来の中国の行動には不透明なところが多い。同様のことは、他の新興国についても大なり小なりあてはまる場合が多い。

先に引用した EU 高官は、そうしたことから、EU によるグローバル・ガバナンスの努力にとっては、「魅力的であるだけではもはや十分ではないのです。」と言う。そして、「必要なのは、そして実際 EU はその方向へ進行しているのですが、EU の規範的価値、EU のソフト・パワーを維持しつつ、それを強化し調整することのできる影響力、もしくはそのような種の力を持つことです。」と主張し、具体的には、「民生と軍事の結束を確保することと、ソフトな魅力的なパワーをより戦略的に活用すること」が EU の課題となっていると述べる[11]。ここに示されているのは、グローバル・ガバナンスに自らの望む形をとらせるためには、ソフト・パワーとともにハード・パワーを持たなければならないこと、すなわち、スマート・パワーという発想が重要であるとの認識に他ならない。

以上のような見方が妥当であるとすれば、これからの日本外交にも、ソフト・パワーとハード・パワーをともに強化するべく努力し、両者を場合に応じて適切に組み合わせて利用していくスマート・パワー外交の発想が求められるということになろう。その際、日本には、これまでハード・パワーをこれまで十分かつ適切に使ってきたとは言いがたく、特に、軍事力の整備と活用には国力の規模に比して著しく消極的であったという点を認識する必要がある。米国におけるスマート・パワー論議は、ブッシュ（子）政権の単独行動主義的で軍事力（ハード・パワー）に頼り過ぎた対外政策が自国のソフト・パワーを傷つけてしまったという反省の上に行われてきた。したがって、そこでは、米国外交の基盤として、ハード・パワーの比重を従来よりも下げ、その分ソフト・パワーの比重を上げるべきであるとの考えが押し出されることになる。しかし、この議論は、日本にはあてはまらない。なぜなら、日本に求められるのは、一方でこれまで以上に「ソフト・パワー戦略」を強化しつつも、同時に、米国の場合とは逆に、軍事力を含めたハード・パワーについても必要な整備を進め、その比重をむしろ高めていくことであると考えられるからである。先に引用した EU 高官の発言が示唆するように、ハード・パワーの節度ある充実なくしては、ソフト・パワーに十分な効果を発揮させることはできないのである。

なお、これからの世界においては、あらゆる問題領域をまたぐ単一の国際秩序が存在するというイメージは適切ではないように思われる。グローバル化や情報化が進み、国際的相互依存がますます進展しつつある世界では、個々の問題領域ごとに秩序の態様が異なり、

---

[11] 同上。

パワーの意味や分布も同じではないとみるべきであろう。そうであるとすれば、それぞれの問題領域ごとに、必要とされるガバナンスのあり方も、それを実現するために求められるハード・パワーとソフト・パワーの適切なバランスも違ってくるはずである。日本のスマート・パワー外交は、この点にも留意した、きめの細かいものでなければなるまい。

３． グローバル・ガバナンスとパワー・ポリティクス

ところで、本報告書所収の宮岡論文も示唆しているように[12]、グローバル・ガバナンスを肯定的にとらえてその推進を唱える議論には、グローバル・ガバナンスを伝統的な国際政治のあり方からの脱却を図るための道筋であると認識（あるいは期待）するものが多いように思われる。すなわち、グローバル・ガバナンスが進展すれば、国際政治はパワー・ポリティクスを乗り越えることができ、それにつれて、パワーや国益といった伝統的な国際政治のツールや考え方は重要でなくなっていく、という発想である。

これに対し、そのような見方は空想主義的な理想主義というべきものであり、国際政治は結局のところはパワー・ポリティクスが全てである、という冷笑主義的な態度もよくみられる。こうした立場をとる論者は、国際秩序の形成や維持に関してグローバル・ガバナンスが果たす役割を認めない。

おそらく、これらはともに誤った考え方である。

最近の世界的な金融・経済危機を背景に各国が G20 を重視する姿勢を急速に強め、G8 も今や G20 抜きでは世界の舵取りの役割を果たせなくなってきていることや、気候変動や生物多様性の問題に対する国際社会の取り組み方をみれば、現在の世界において、グローバル・ガバナンスが重要性を増しつつあることは、否定できない事実であるとみなければならない。

しかし、同時に、そうした諸分野におけるグローバル・ガバナンスの実際の進展を観察すると、そこにみえてくるものは、各国が、グローバル・ガバナンスを、それぞれの国の国益促進の道具に使おうとしてせめぎ合っているという現実である。それは、たとえば、本事業で実施した中国での専門家やジャーナリストへの聴き取り調査や、韓国や ASEAN 諸国など、その他の新興国の事情に関する検討からもうかがい知ることができた。日本や米国などの先進諸国の側も、その点では基本的に同様であろう。たとえば、前出の EU 高官の発言も、EU が「EU の規範的価値」を反映したグローバル・ガバナンスを目指していることを示唆するものであった。

これはすなわち、各国が、グローバル・ガバナンスを、外交の目的ではなく手段であるとみなしているということを意味する。世界各国は、新興国も先進国も、自らの国益を促進するためにグローバル・ガバナンスの概念や G20 のようなその枠組みを利用しようとしている。その際、国益と国際社会全体の利益の調和を図ることが自国にとって得策であるとの考慮が働いていることは多いとしても、国際社会の利益が国益に優先されているわけ

---

[12] 宮岡「グローバル・ガバナンスの概念と議論」。

ではない。いささか露骨な言い方をすれば、世界各国は、国際的なパワー・バランスの大変動の時代に、グローバルな諸問題を協力して解決するという点については一応の合意をしつつも、具体的なガバナンスのあり方については、自分の国にとってできるだけ都合のよいものが推進されることを目指して競い合っている、ということになる。

そうであるとすれば、グローバル・ガバナンスの進展は、国際政治から伝統的なパワー・ポリティックスが消えていくことを意味するものではない。いかなる形のグローバル・ガバナンスを採用するのか、そして世界にいかなる秩序を形成・維持していくのかという問題をめぐって、国家間の駆け引きは続く。そして、国際社会が中央政府を欠いたアナーキー（無政府状態）の状況にある以上、国家間の競争・駆け引きにおいて、パワーは重要な意味を持ち続ける。

ただし、先にみたように、現在の世界では、国際政治におけるパワーのあり方が変容しつつある。そして、グローバル・ガバナンスが進展すれば、国際政治におけるパワーにはさらなる変容がもたらされるであろう。その意味するところは、グローバル・ガバナンスが重要性を増した世界においてもパワー・ポリティックスは続いていくが、パワーの意味が変容するにつれて、パワー・ポリティックスのあり方や内容も変わっていくということである。かつて、コヘインとナイは、相互依存が進展した世界でもパワー・ポリティクスは消滅しないが、パワーのあり方が変化するためにパワー・ポリティクスにも変質が起こるということを説いた[13]。彼らが相互依存とパワー・ポリティクスの間に認めたような現象が、現在、グローバル・ガバナンスとパワー・ポリティクスの間に起こり始めているとみることができよう。

この現象をどのようにとらえるかは、今後の日本外交にとって大きな課題になっていくであろう。グローバル・ガバナンスには、新興国の台頭という現実を前に、世界をよりよい方向に変化させる――あるいは少なくとも悪い方向には導かない――ための新たな要因としての役割が期待されているのであると思う。そのような期待は、確かにある程度はかなえられる可能性はあるのであり、それを全否定することは正しくないが、一部の論者が信じるように、グローバル・ガバナンスというマントラを唱えると、世界が望ましい方向にどんどん変わっていくというわけではないことを正しく認識しなければならない。今後も、国家間には、グローバル・ガバナンスをめぐるさまざまな駆け引きが続き、これまでとは形を変えたパワー・ポリティクスが展開してゆく。日本外交にとっては、それにいかなる構想をもって、いかにハード、ソフトの両パワーを整備して、いかに立ち向かっていけるのかが課題となろう。

---

[13] Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, second edition (Glenview: Scott, Foresman, 1989).

第２章

グローバル・ガバナンスの概念と議論

宮岡　勲
慶應義塾大学准教授

今日、ガバナンスは、様々なレベルで語られている。企業レベルでは業績の向上や不祥事の防止のためのコーポレート・ガバナンス論が、また、国家レベルでは途上国の経済発展に向けた開発援助政策の文脈でグッド・ガバナンス論が論じられてきている。そして、世界的な秩序の形成・維持というガバナンスの問題は、古くから論じられてきたテーマである。この問題をめぐる思索の源流は、過去に遡ればグロティウスやカントの思想に行きつく[1]。

二つの世界大戦を経て形成されてきた国際政治学が戦後秩序の現状やあり方に無関心であるはずはなかった。冷戦期において、第二次世界大戦後の国際秩序を支えていたアメリカの力が相対的に弱体化し始めたことが明白になった 1970 年代以降、国際政治のガバナンス論と実質的には呼ぶことのできる研究が登場するようになった。例えば、冷戦期にネオリアリズムの観点から覇権安定論を唱えたギルピン（Robert Gilpin）は、「国際システムへの統制（control）」、「収益と交換される集合・公共財の提供」、および「国際秩序」と多様な意味でガバナンスを使っている[2]。

しかし、「グローバル・ガバナンス」という用語が使われるようになったのは、1990 年代の前半である[3]。ローズノー（James Rosenau）とチェンピール（Ernst-Otto Czempiel）が編集した 1992 年の学術書『ガバメントなきガバナンス―世界政治における秩序と変化』がこの分野の研究の先鞭をつけた[4]。ロンドン大学政治経済校がグローバル・ガバナンス研究センターを設立したのも 1992 年のことであった。また、同年に設立されたグローバル・

---

[1] 田所昌幸「国際政治におけるガバナンス―「棲み分けによる共存」の意義と限界―」『法学研究』第 84 巻第 10 号、1-24 頁；遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣、2010 年；渡辺昭夫・土山實男「序章　グローバル・ガヴァナンスの射程」1 頁、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス』東京大学出版会、2001 年、1-44 頁。
[2] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p. 28, 53, 111.
[3] 中西寛「グローバル・ガヴァナンスと米欧関係―『言力政治』から『権力政治』へ」12 頁、『国際問題』562 号、2007 年 6 月号、4-14 頁。
[4] James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ガバナンス委員会は、1995 年に報告書『地球リーダーシップ―新しい世界秩序をめざして』（原題 Our Global Neighbourhood）を発表して広く注目を集めた。さらに、雑誌 *Global Governance* が創刊されたのも 1995 年であった。その後、グローバル・ガバナンスという名称を持つ、研究所や履修コースが欧米諸国に広がった。

本章の目的は、グローバル・ガバナンスの概念と議論を概観することである。まず、第 1 節では、ガバナンスの定義について説明する。次の第 2 節では、グローバル・ガバナンスの主要な議論について分析的なものと規範的なものとに分けて整理する。そして、最後の第 3 節では、グローバル・ガバナンス論の特徴をまとめて、その限界について考察する。

１．ガバナンスの定義

ガバナンス（governance）という用語は、「統治」と訳されることもあるが、そのままカタカナ表記で使われることが多い。それは、日本語の訳語では意味を十分に伝えきれないからであろう。ガバナンスの意味を英英辞典で調べると、「国家や組織などをガバーン（govern）する行為や方法」と出てくる。それでは、ガバーンとは何か。ガバーンとは、「船のかじをとる」という意味のギリシア語 kybernan に由来し、今日では「（国・国民など）を治める」、「（銀行・教会・学校など）を管理・運営する」などの意味で使われている。すなわち、辞書的な定義によれば、ガバナンスとは、人間集団を治め、管理・運営する行為や方法のことをいうのである。

グローバル・ガバナンス委員会の報告書『地球リーダーシップ』では、ガバナンスという用語は次のように定義されている。

> ガバナンスというのは、個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである。承諾を強いる権限を与えられた公的な機関や制度に加えて、人々や機関が同意する、あるいは自らの利益に適うと認識するような、非公式の申し合わせもそこには含まれる[5]。

要するに、ガバナンスは、多様な主体が共通の問題に対処するための公式・非公式な様々な方法であるとされている。なお、グローバル・ガバナンス委員会のメンバーであった緒方貞子は、同報告書の日本語版への序文の中で、ガバナンスを「『統治』と『自治』の統合の上に成り立つ概念」として特徴づけた[6]。その後、日本では、定着したとは言いがたいが「共治[7]」や「協治[8]」という新しい訳語も考案されている。

---

[5] Commission on Global Governance『地球リーダーシップ―新しい世界秩序をめざして』グローバル・ガバナンス委員会報告書、京都フォーラム監訳・編集、日本放送出版協会、1995 年、28-29 頁。

[6] 同上、4-5 頁。

[7] 納家政嗣、デヴィッド・ウェッセルズ編『ガバナンスと日本―共治の模索』勁草書房、1997 年。

[8] 「21 世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある―自立と協治で築く新世紀―』講談社、2000 年。

グローバル・ガバナンス委員会による規定は、主体の多様性を強調していることを除けば、次の研究者たちによる定義と類似している。

- コヘイン（Robert Keohane）とナイ（Joseph Nye）：　「ある集団の集合的活動を導きかつ制限する公式･非公式の手順と制度[9]」
- ラギー（John Ruggie）：　「集合体がその共通の問題を管理する手段である権威的なルール、規範、制度、および慣行の体系の作用[10]」
- ローズノー：　「集合的秩序の維持、集合的目標の達成、秩序や目標を追及する支配の集合的プロセス[11]」

最後のローズノーは、ガバナンスをその類似概念であるガバメントから区別している[12]。ガバメントは、法律や警察権力等の公式な政府の制度を前提とするのに対して、ガバナンスは、そうした制度のみならず、非公式で非政府的なメカニズムも含んでいる。ガバナンスとガバメントの両概念は、「共有された目標によって後押しされた活動」という意味では同じである。しかし、ガバナンスはガバメントよりも広い概念であり、論理的に「ガバメントなきガバナンス」ということはありうる。その「ガバメントなきガバナンス」という視点は、特に中央政府なき世界政治の研究に適合的なものとして提起されている。なお、ポリティクスとガバナンスの区別について、「ポリティクスは特定の利益の追求における競争であり、ガバナンスは公共財の生産についてである」というラギーによる指摘も示唆的である。

２．グローバル・ガバナンスの議論

本項では、観察可能な現象としてガバナンスを分析する議論と、ガバナンスの望ましさを規範的に判断するものを分ける議論とに分けて紹介する[13]。もちろん、望ましい状態の実現を図るガバナンスについて分析的議論と規範的議論を明瞭に分けるのは困難であるが、比重がどちらにあるかで区別がつく。

---

[9] ロバート・O・コヘイン、ジョセフ・S・ナイ Jr.「序論―グローバル化の実態」28 頁、ジョセフ・S. ナイ、ジョン・D. ドナヒュー著、嶋本恵美訳『グローバル化で世界はどう変わるか―ガバナンスへの挑戦と展望』英治出版、2004 年、13-64 頁。

[10] John Gerald Ruggie, “Forward,” p. xv, Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, eds., *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010, pp. xv-xx.

[11] James Rosenau, “Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space,” Jon Pierre, ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 169-200.

[12] James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.

[13] 分析的議論と規範的議論による区分については以下の文献を参照。大芝亮、山田敦「グロ-バル・ガバナンスの理論的展開」『国際問題』438 号、1996 年 9 月号、2-14 頁 ; Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” pp. 11-12; Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, April 2006, pp. 185-203.

まず、分析的議論の代表的なものとしては、ローズノーを代表的研究者とする、いわゆるポスト国際関係論がある。この議論は、伝統的な国際政治理論であるリアリズムの基本的な前提を正反対にした理念型「複合的相互依存」のような状況に現実の世界政治が近づきつつあるという考え方に基づいている。ナイとコヘインが考案した複合的相互依存とは、①国家間関係に限られない多様な関係、②軍事安全保障に限られない多様な問題、および③軍事力に限らない多様な政策手段、という三つの特徴からなる[14]。要するに、ポスト国際関係論は、世界政治における重要なアクター（主体）、取り組むべき問題（目標）、および問題解決の方法（手段）の三つの側面において多様性を強調するのである。

ローズノーの主な研究対象は、チェンピールと編集した研究書の副題にあるとおり、「世界政治における秩序と変化」である。ガバナンスは、秩序という「政治が展開していくうえで習慣化された取決め」を維持・変更するための意図的な活動とされる。秩序を支える基本的な活動として、①観念的・間主観的レベル、②行動的・客観的レベル、③集団的・制度的レベルを実証的に捉えていくことが提起されている。また、ローズノーは、グローバル・ガバナンスについて、「統制（control）の行使による目標の追求が国境を越える影響を与える、家族から国際機関にいたる人間の活動の全てのレベルにおける支配（rule）の諸体系を含むと考えられる」として、多様な主体による統制（control）メカニズムの現状を記述したりもしている[15]。

ポスト国際関係論よりも伝統的議論に近いのが、国家間の合意の役割を軽視できないレジーム論である。ローズノーによれば、グローバルな秩序におけるガバナンスは、特定の問題分野に限定されるレジームよりも包括的な概念である。レジームとは、クラズナー（Krasner）による有名な定義によると、「国際関係の特定の分野においてアクターの期待が集約する、暗示的あるいは明示的な原則、規範、規則、および意思決定手続きの集合[16]」をいう。他方で、ガバナンスとは、レジームによって定められていない取決めや、複数のレジームが重なるとか相反するとかの場合に必要となる原則、規範、規則、および手続きをいう。そこで、レジーム間の相互作用というテーマに関する研究がグローバル・ガバナンス論の一つとして蓄積されてきている。また、国際社会やグローバル市民社会のガバナンスを提供するためのメカニズムとしてレジームを捉える研究もある。

非伝統的で規範的グローバル・ガバナンス論の代表格は、1992 年に設立されたグローバル・ガバナンス委員会により 1995 年に発表された報告書であろう。その報告書では、平等と民主主義の原則に基づく地球市民社会あるいは地球隣人社会の出現に向けて国連が中心

---

[14] ジョセフ・S・ナイ・ジュニア『国際紛争』田中明彦、村田晃嗣訳、原書第 7 版、有斐閣、2009 年、12-17、270 頁；Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2nd ed., Harper Collins, 1989, chap. 2.

[15] James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” p. 13, 16, *Global Governance*, Vol. 1, 1995, pp. 13-43.

[16] Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” p. 2, Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-21.

的な役割を果たすための提言がなされている。前述のとおり、ガバナンスの定義については分析的議論の研究と大きな違いはないが、その日本語版の副題「新しい世界秩序をめざして」にあるとおり、規範的議論に重点があるのは明らかである。

より学術的な研究では、世界政府などグローバルな統合に向けた長期的な事業を目指すものや、ガバナンスの現状（イデオロギー的偏重など）を批判するものなどがある。また、より国家を重視する半伝統的な研究としては、アカウンタビリティや参加を重視する自由民主的な制度の設計を目標とする規範的な制度論がある。

３．グローバル・ガバナンス論の再検討

冷戦後に登場した「グローバル・ガバナンス」という名称を全面に出す研究には、伝統的な国際政治学から意識的に差別化を図ろうとするものが多い。その差別化は、世界政治における多様なアクターや新しい問題へ分析の射程を広げること、多数の支配体系や統制メカニズムに焦点を当てること、および世界・地域・国家・地元のレベルの相互作用からなる世界政治の複雑さや変動を想定することにより図られている[17]。「グローバル・ガバナンス」という用語について、伝統的な国際関係論とは異なる世界政治の見方を提供する分析的な概念としてのみ使うべきだとする主張もある[18]。

グローバル・ガバナンス論の登場の背景には、世界政治が冷戦後に本質的に変化しつつあるという見方がある。世界政治は、冷戦の終結や二極構造の消滅、政治組織のより効果的な形態の追求、市民社会の強化、集団の分裂や統合、経済のグローバル化、国境を越える問題の出現などによって質的に変化してきたと考えられている[19]。1970 年代において変化が起き始めたが、冷戦の終結後、そうした変化がさらに本格化してきたと見るのである。1970 年代末からの新冷戦の時代にリベラリズムがリアリズムの前提を受け入れて国家アクターに焦点を当てて制度論（いわゆるネオリベラル制度論）を発展させてきたこともあり、冷戦後において世界政治の変質を発見し記述するのに役に立つものとして新しい概念が提唱されたのである。

そのようなグローバル・ガバナンス論については、少なくとも二つの疑問が生じる。一つは、それを理論的に発展させることができるのかという疑問である。それは、現代の複雑な世界政治の多様な側面と多様な因果関係を分析射程に入れていることから、理論化に必要な単純さとは無縁になってしまっている。アメリカ、イギリス、および日本における国際関係論の主要雑誌に掲載された、「global governance」あるいは「グローバル・ガバナンス」をタイトルに含む論文はほとんどないのが実情である。2012 年 2 月 15 日の時点で、英文雑誌は Web of Science で、和文雑誌は CiNii で検索した結果（書評・書評論文を除く）

---

[17] Alice D. Ba and Matthew J. Hoffmann, “Introduction: Coherence and Contestation,” pp. 5-6, Alice D. Ba and Matthew J. Hoffmann, eds., *Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, Contestation, and World Order* Oxford: Routledge, 2005, pp. 1-14.

[18] Dingwerth and Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” pp. 191-193.

[19] Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” pp. 18-19.

は、以下のとおりである。

- 掲載数 0 本：*American Political Science Review*、*International Organization*、*International Security*、*Journal of Conflict Resolution*、*World Politics*
- 掲載数 2 本：*International Studies Quarterly*
- 掲載数 3 本：*European Journal of International Relations*、『国際政治』
- 掲載数 7 本：*Review of International Studies*

二つ目の疑問は、新興国の台頭が世界政治の将来に与える影響を考える際に、グローバル・ガバナンス論がどれだけ有益であるのかということである。それは、伝統的な国際政治学から差別化するあまりに世界政治の重要な面を軽視し過ぎる傾向がある。グローバル・ガバナンス論は、リベラリズムの国際政治観に基づく複合的相互依存という理念型と現実を同一視しすぎる傾向がある[20]。すなわち、国家主体、軍事安全保障問題、およびパワー手段という、正反対の理念型であるリアリズムが重視する三つの面が見過ごされがちなのである。しかし、近年、中国の政治的・軍事的・経済的台頭や 2008 年の金融危機の世界的波及などへの対応が求められる今日、伝統的な国際政治の見方も必要とされているのではないだろうか。

[20] 中西寛は、グローバル・ガバナンス論の背景にはヨーロッパの啓蒙的自由主義とアメリカの急進的自由主義という二つのリベラリズムの共存と対立があると主張している。中西「グローバル・ガヴァナンスと米欧関係」。

第３章

歴史から視た国際秩序の変容
—新興国台頭の時代のグローバル・ガバナンス—

細谷　雄一
慶應義塾大学教授

はじめに

現在、中国を中心に新興国が急速に台頭するなかで、国際秩序が大きく動揺している。はたしてこれからの国際秩序は、このような新興国を内包して安定した平和をもたらすのであろうか。あるいは新興国の台頭がそれまでの勢力均衡を壊してしまい、国際秩序は不安定化して国家間の紛争や摩擦が増えることになるのであろうか。その一つの鍵となるのが、これからの世界でどのていどグローバル・ガバナンスが国際秩序に制度やルール、規範を埋め込むことが出来るかであり、新興国がどのていどそれらの制度やルール、規範を遵守するかであろう[1]。

重要なのは、国際秩序とは固定的なものでも、アプリオリに存在するものでもなく、歴史的な過程のなかで構築されまた維持され、さらに大きく変容してきたということである。すなわち、現在ある国際秩序もまた歴史上数々の「新興国」が台頭することで、大きく変容してきたのであり、これからも同様に大きく変容していくということだ。このように、現在の国際秩序を理解する上で「時間軸」を加えることによって、巨視的な視点から大きな変化の過程を理解することが出来るのだろう。ここでは、そのような問題意識から、国際秩序の歴史的な変容を、現代におけるグローバル・ガバナンスの発展の過程と結びつけながら考えることにしたい[2]。

とりわけ、ここで留意したいことは、19 世紀に発展してきたヨーロッパ中心の国際秩序が、20 世紀初頭にアメリカと日本という二つの「非ヨーロッパ」の大国がそこに加わることで、そのルールや規範が大きく変容してきたということである。「非ヨーロッパ」のアメリカは、旧大陸の汚れた国際秩序を新しい理念によって大きく改変しようとした。その代

---

[1] 近年、歴史的視座からグローバル・ガバナンスの変容を論じる研究が視られるようになった。たとえば、緒方貞子/半澤朝彦編『グローバル・ガヴァナンスの歴史的変容　—国連と国際政治史』（ミネルヴァ書房、2007 年）、遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』（有斐閣、2010 年）を参照。

[2] グローバル化と国際秩序の変容を結びつけて検討した研究として、田所昌幸「グローバル化と国際秩序」藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳編『国際政治講座４・国際秩序の変動』（東京大学出版会、2004 年）1-44 頁参照。

表的な指導者が、ウッドロー・ウィルソン大統領であり、彼が主張する「新外交」はデモクラシーや民族自決といった政治理念を中核に新秩序を構築しようとした。他方で、「非西洋」の日本は20世紀前半の歴史のなかでしだいに「アジア主義」のイデオロギーを掲げて、西洋中心主義的な国際秩序の規範を修正しようと試みた[3]。　ウィルソン大統領の試みも、あるいは「アジア主義」の試みも、それぞれ国内政治過程と戦争の過程のなかで徐々に後退していった。それに代わって、1941年8月にアメリカとイギリスが中心となって、新しい国際秩序の理念を提唱した。大西洋憲章である。

第二次世界大戦後のリベラルな国際秩序は、アメリカとイギリスという二つのアングロ＝サクソン諸国を中心にして構築されて、1941年の大西洋憲章と1945年の国連憲章という二つの文書を基礎として発展していた[4]。　そして、それらの政治理念を重要な基礎にして、戦後さらには冷戦後のグローバル・ガバナンスが発展していった。はたして中国は、このようなリベラルな国際秩序、そしてグローバル・ガバナンスをどのていど修正する意向なのであろうか。新興国の台頭は、既存の国際秩序をどのていど動揺させているのだろうか。以下、ヨーロッパの大国を中心に構築された19世紀の国際秩序が、歴史的にどのように変容してきたのかを考えることで、これからの国際秩序の行方を展望したい。そしてその上で、「西洋的価値」に代わる新しい「共通価値」を生み出していくことが重要であることを指摘する。

１．国際秩序における「共通価値」　―「西洋的価値」のグローバル化

イギリスの国際政治学ヘドリー・ブルは、国際秩序について、「主権国家から成る社会、あるいは国際社会の主要な共通目標を維持する活動様式のことを指す」と定義している[5]。国際関係においては、いうまでもなく、主権国家がシステムをなしており、そのなかで国家は外交交渉や戦争を行う。主権国家は、行動する自由をもつという意味で拘束されない存在であるはずだが、他方でそこには「主要な共通目標を維持する」ような活動が見られる。たとえば各国は外交交渉において一定のルールを構築し、それを維持している。さらには、国際法に基づいて国際社会では一定のルールや規範が存在している。国際社会を構成するあらゆる国家が、そのようなルールを認知し、それを一定程度維持することが期待されている。すなわち、主権国家は原則的に拘束されない行動の自由を有すると同時に、一定のルールや規範のなかであるていどの拘束を受けているのである[6]。

---

[3] 細谷雄一『外交　―多文明時代の対話と交渉』（有斐閣、2007年）第三章参照。

[4] 第二次世界大戦後のリベラルな国際秩序の発展については、プリンストン大学のジョン・アイケンベリー教授の一連の教授に多くを負っている。G・ジョン・アイケンベリー『アフター・ヴィクトリー　―戦後構築の論理と行動』鈴木康雄訳（NTT出版、2004年）および、同『リベラルな秩序か帝国か　―アメリカと世界秩序の行方（上・下）』細谷雄一監訳（勁草書房、2012年）参照。

[5] ヘドリー・ブル『国際社会論　―アナーキカル・ソサイエティ』臼杵英一訳（岩波書店、2000年）9頁。

[6] このような両面性については、中本義彦編・訳『スタンレー・ホフマン国際政治論集』（勁

そのような意味で、国際秩序にはいっていの社会が存在するというべきであり、ブルはそれを「国際社会」と位置づけた。「国際社会」において、「一定の共通利益と共通価値を自覚した国家集団が、―その相互関係において、それらの国々自身が、共通の規則体系によって拘束されており、かつ、共通の諸制度を機能させていることに対してともに責任を負っているという意味で、―一個の社会を形成している」と論じる[7]。　このように、「共通利益と共通価値」が存在することこそが、国際秩序が維持される大きな前提となっている。もしもそれを構成する諸国がそのような共通利益を存在すると考えず、また共通価値が存在しているとは想定しないとすれば、国家間関係はむき出しの暴力や、利己的な行動によって支配されることになるであろう。そして国際秩序において安定性を維持することも不可能となるであろう。それを前提にしてブルは、次のように述べる。すなわち、「こうした歴史上の国際社会に共通する一つの特徴は、すべて、共通の文化や文明に基礎を置いていたことである[8]。」

それでは、「共通の文化や文明を基礎」とするような、国際秩序における「共通価値」とは具体的にどのようなものをさすのか。ロンドン大学でブルを指導したマーティン・ワイトは、それを「西洋的価値（Western value）」と位置づけた。すなわち、それは「個人の自由の完成と結び付けられている。」「そこから、西洋文明史は、本質的に、とりわけアリストテレス以降アクィナスを経てロックや合衆国建国の父に至る立憲主義政府の伝統において、自由が発展し組織化される歴史だと理解されている[9]。」端的に言えば、「西洋的価値とは、良くいって、西洋人の拠って立つ諸々の信条の最大公約数である[10]。」すなわち、現在まで続いている国際秩序の基底には、ワイトのいうところの「西洋人の拠って立つ諸々の信条の最大公約数」が存在し、それに対して非西洋諸国が違和感を持つとしても不思議ではなかった。

19 世紀末から 20 世紀前半にかけて、それまでのヨーロッパ的国際秩序の指導原理としての「西洋的価値」が、アメリカや日本のような「非ヨーロッパ」の大国の台頭によって徐々に浸食されていく。アメリカは独自のイデオロギーを掲げ、ヨーロッパの伝統的な植民地帝国とは異なるかたちで「西洋的価値」を提唱していることからも、アメリカとヨーロッパとの間には齟齬が見られた[11]。　他方で日本は一方でそのような「西洋的価値」を抱擁しながら、他方でそのような価値に対してアジア主義的な思考からも大きな反発を示した。[12]

草書房、2012 年）229 頁を参照。

[7] ブル『国際社会論』14 頁。

[8] 同上、17 頁。

[9] マーティン・ワイト「国際関係における西洋的価値」H・バターフィールド/M・ワイト編『国際関係理論の探求　―英国学派のパラダイム』（日本経済評論社、2010 年）91 頁。

[10] 同上。

[11] アメリカ外交における独特なイデオロギーの発展については、Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy* (New Haven: Yale University Press, 1987)を参照。

[12] 戦前日本の「アジア主義」を基盤とした独特なイデオロギーについては、平石直昭「近代日本の国際秩序観と『アジア主義』」東京大学社会科学研究所編『20 世紀システム I　構想と形成』（東京大学出版会、1998 年）が優れている。

第一次世界大戦を前後してヨーロッパでは人種主義的なイデオロギーが濃厚に見られた中で、パリ講和会議に参加した近衛文麿は「英米本意の平和主義を排す」と題する論文のなかで、それに従うことは「実に卑屈千万にして正義人道より見て蛇蝎すべきもの」と批判し、日本がむしろ「現状を打破」する必要を説いた[13]。　またパリ講和会議では日本政府代表は、国際連盟規約前文に「各国家の平等及びその国民に対する公正な待遇の主義を是認し」という一文を挿入しようと試みたが、それに挫折した[14]。

このように、19 世紀にヨーロッパの大国間で成熟した「西洋的価値」に基づいた「共通価値」は、日本をはじめとする非西洋諸国、および独自の強烈なイデオロギーを掲げて「新外交」を展開するアメリカの台頭によって、大きく動揺していった。そしてそのような規範的な挑戦を受けることで、新しい普遍的な「共通価値」を生み出す必要があった。20 世紀半ばの国際秩序における大きな課題は、アメリカや日本を含めるかたちでいかにして新しい安定的な国際秩序を構築し、いかにしてそれを世界大に広げていくかであった。しかしながら、そのような試みも挫折して、ヒトラーのドイツ帝国、ムッソリーニのイタリア、そしてアジア主義のイデオロギーを掲げる日本という「枢軸国」の台頭によって二度目の世界大戦を経験し、巨大な世界規模での混乱と破壊を見た。世界は新しい政治理念とともに、新しい国際秩序を構築するようになる。

２．大西洋の時代へ

1941 年 8 月に発表された大西洋憲章は、一方でそれまでの「西洋的価値」を基盤にしながら、他方で植民地主義を否定する民族自決の理念を掲げ、帝国特恵関税制度を否定する自由貿易原則を示すことで、より開放的でよりリベラルな価値に基づいた戦後秩序の構築を目指すものであった。大西洋憲章第三項では、次のように記されている。「両国は、すべての人民が、彼らがそのもとで生活する政体を選択する権利を尊重する。両国は、主権および自治を強奪された者にそれらが回復されることを希望する[15]。」さらに第四項では、「両国は、現存する義務に対して正当な尊重を払いつつ、あらゆる国家が、大国小国を問わず、また勝者敗者にかかわらず、経済的繁栄に必要とされる世界の通商および原料の均等な開放を享受すべく努力する」と記されている。

その後、1941 年 12 月に、アメリカ政府は大西洋を越えて本格的に第二次世界大戦に参戦することになった。直接的な契機は日本の真珠湾攻撃にあったが、その後の枢軸国に対する戦争指導は大西洋を挟んだ両岸のアメリカとイギリスの両国政府によって進められていった。英米両国政府は民主主義や自由といった、いわば「西洋的価値」を擁護するとともに、キリスト教の精神、アングロ＝サクソン主義のイデオロギーを共有していた。イギ

---

[13] 近衛文麿「英米本意の平和主義を排す」北岡伸一編集・解説『戦後日本外交論集　―講和論争から湾岸戦争まで』（中央公論社、1995 年）50 頁、及び中西寛「近衛文麿『清談録』」関静雄編『近代日本外交思想史入門』（ミネルヴァ書房、1999 年）238-239 頁を参照。
[14] 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年（上）』（原書房、1969 年）717-721 頁。
[15] 「大西洋憲章（一九四一年八月）」歴史学研究会編『世界史史料　１０二〇世紀の世界Ｉ　ふたつの世界大戦』（岩波書店、2006 年）352-353 頁。

リスのウィンストン・チャーチル首相とアメリカのフランクリン・ローズヴェルト大統領は、首脳会談を繰り返すことで信頼関係を醸成し、より緊密な戦争協力を進めていった。1942 年 1 月にはソ連政府も加えたかたちで、47 カ国が当事国となって連合国宣言が発表された。そこでは、連合国が自由や人権を守る正義を代弁し、枢軸国が野蛮な非文明的な勢力であることを、次のように訴えている。すなわち「各政府の敵国に対する完全な勝利が、生命、自由、独立及び宗教的自由を擁護するため並びに自国の領土及び他国の領土において人類の権利及び正義を保持するために欠くことのできないものであること並びに、これらの政府が、世界を征服しようと努めている野蛮で獣的な軍隊に対する共同の闘争に現に従事していることを確信」している[16]。

このように、英米両国政府を中心に起草された「西洋的価値」を基礎にした戦後構想は、次第により多くの諸国を包み込むようになり、グローバルで普遍的な理念として位置づけられるようになった。戦争中という非常事態のなかで、そのような政治理念は当事国すべてのあいだで時間をかけて協議されることなく、幅広く受け入れられていった。あくまでも、英米両国政府の高官を中心に起草されて、連合国各国で受け入れられていったのである。それゆえ、1943 年 7 月 12 日にチャーチル首相は、戦時内閣において次のように述べた。「今世紀は、英語諸国民の世紀となるである[17]。」さらにチャーチルは、その少し前、5 月に訪米した際に次のように述べている。「アメリカと英連邦との間で友愛による連帯に基づいて協力することなしには、世界の希望をほとんど見いだすことは出来ません[18]。」フランス革命やアメリカ革命、すなわち「環大西洋革命」を経過して発展してきた「西洋的価値」は、二度の世界大戦を通じて次第に「アングロ＝サクソン主義」のイデオロギーと融合し、「連合国」という枠組みを通じてグローバルに広がっていった。それはヨーロッパ大陸が戦場となり荒廃し、フランスは占領されドイツは敗戦国となったこと考えれば、ある程度自然な帰結でもあった。「西洋的価値」は、英米両国政府により連合国さらには後の国際連合という枠組みを通じて、グローバルに普及されていったのである。

第二次世界大戦後、冷戦としてのイデオロギー対立と、ソ連を中核とした共産主義勢力の膨張を見た英米両国政府は、1948 年 4 月以降に安全保障条約締結へ向けた動きを示し、1949 年 4 月には北大西洋条約を調印した。第二次世界大戦の際には、「世界を征服しようと努めている野蛮で獣的な軍隊」を持つ枢軸国こそが、「西洋的価値」に対する深刻な脅威であった。冷戦の時代においては、それに代わって、共産主義のイデオロギーが新たな脅威となった。そもそもイギリス政府内では、そのような安全保障条約を締結することは、きわめて重要な文明論的な意味を持つものと位置づけられていた[19]。　すなわち、たとえソ

---

16 「連合国共同宣言」大沼保昭編『国際条約集』（有斐閣、2006 年）782 頁。
17 細谷雄一「チャーチルのアメリカ」『アステイオン』第 69 号（2008 年）59 頁参照。
18 The National Archives (TNA), CAB66/37/33, W.P.(43)233, 10 June 1943, note by Prime Minister, “The Structure of a Post-war Settlement”, record of a conversation at the British Embassy, 22 May, 1943.
19 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交　―戦後ヨーロッパの形成、1945～51 年』（創文社、2001 年）79 頁。

連が実際に軍事侵攻を行うことを躊躇していたとしても、西欧諸国における民主主義や自由、人権といった価値を守ることが重要なのである。すでに東欧諸国の多くでは、そのような価値が損なわれてしまった。西側諸国の結束は、「西洋的価値」を守るための結束でもあった。

したがって、北大西洋条約の条文においても、そのような「西洋的価値」が明確に刻まされていた。その前文では、「締約国は、民主主義の諸原則、個人の自由および法の支配のもとに築かれたその国民の自由、共同の遺産および文明を擁護する決意を有する」と記されている[20]。　そのような「西洋的価値」の擁護は、第二次世界大戦の敗戦国で、アメリカによる占領を経て独立国となった日本との安全保障条約においても、同様に見ることが出来た。1960 年 1 月に調印された日米相互協力及び安全保障条約、いわゆる新安保条約の前文でも、同様の価値が示されている。すなわち、「日本国及びアメリカ合衆国は、両国の間に伝統的に存在する平和及友好の関係を強化し、並びに民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配を擁護することを希望」する。

西側同盟とは、「西洋的価値」を守るための結束でもあった。したがって、冷戦が終結しても、そのような価値を擁護するための結束が必ずしも不要となるわけではなかった。ジョン・アイケンベリーは次のように述べる。すなわち、「アメリカが主導するリベラル国際主義は『危機』のなかにあるが、開放的でルールに基づいた秩序として規定されるリベラル国際主義それ自体はしっかりと生命を保っており、今後のアメリカのパワーが衰退する時代においても、そうなのだ[21]。」すなわち、たとえ共産主義という脅威が消滅したとしても、そしてたとえアメリカのパワーが衰退したとしても、「西洋的価値」に基づいたリベラルな国際秩序それ自体は生命を保っており、今後も持続するであろう。

３．太平洋の時代へ

現在、中国やインドなどの新興国が台頭するなかで、国際秩序が大きく揺れ動いている。それを理解する上で、二つの側面から考えるべきであろう。第一の側面は、グローバルな勢力均衡の同様である。冷戦時代においては、イデオロギー対立に符合するかたちで、大西洋同盟と共産主義勢力（ワルシャワ条約機構）という二つの勢力の間での勢力均衡が成り立っていた。冷戦終結とともにソ連が崩壊し、共産主義勢力が瓦解すると、西側同盟が掲げていた「西洋的価値」はグローバルに広がっていった。また 21 世紀初頭には、帝国とも称されるアメリカが唯一の超大国として圧倒的な軍事力と経済力を誇示していた。そのような大きな流れが、アフガニスタンとイラクでのアメリカの軍事的行き詰まり、リーマン・ショック以降のアメリカやヨーロッパの経済の衰退、そして中国やインドなどの新興国の急速な台頭によって大きな変わりつつある。世界政治を考える上で、もはや西側諸国のみを視野に入れるのでは不十分であり、中国やインドといった非西洋諸国がよりいっそう重要な役割を担うようになったのだ。

---

20 「北大西洋条約」大沼保昭編『国際条約集』（有斐閣、2006 年）614 頁。
21 アイケンベリー『リベラルな秩序か帝国か（上)』「日本版への序文」参照。

他方で、そのような国際秩序の変動の第二の側面として、パワー・バランスの変化のみではなく、国際秩序の質的な変容にも目を向けねばならない。すなわち、それまで国際秩序の基本原理の中核となっていた「西洋的価値」がいま、重要な修正を迫られているのだ。それにはいくつかの理由がある。まず、現在の世界で最も巨大な三つの経済大国は、アメリカと中国と日本である。この三国は太平洋を囲んでおり、非ヨーロッパ諸国でもある。アメリカと中国はかつてヨーロッパの植民地帝国による植民地化の影響を受け、他方で日本は近代化の過程で西洋化とともにアジア主義的な反発を経験した。それらの諸国の影響力が強まるとすれば、必然的に従来の「西洋的価値」にもいっていの修正が生まれるかもしれない。今や、大西洋ではなく、太平洋が国際秩序の中心となりつつあるのだ。

また、現在のアメリカの大統領であるバラク・オバマの世界観もまた、そのような文明論的なシフトに少なからぬ影響を及ぼしている[22]。 2009 年 11 月 14 日、東京のサントリーホールで行われた演説のなかで、アメリカから訪日していたバラク・オバマ大統領は次のように述べた。「アメリカ合衆国は大西洋岸のいくつかの港湾と都市から始まったかもしれませんが、何世代にもわたって太平洋国家でもあり続けてきました。アジアと太平洋はこの大洋により隔てられているのではなく、結びつけられています。」そして「私自身の人生はその物語の一部です[23]。」というのも、「私はハワイで生まれ、インドネシアで少年時代を過ごしたアメリカの大統領です。」「ですから、環太平洋地域が私の世界観の形成を助けました。」そして、オバマ大統領は、次のように述べてこの東京演説を締めくくっている。「疑いの余地もなく、アメリカの最初の太平洋地域の大統領として、私は、この太平洋国家がこの世界の非常に重要な地域においてリーダーシップを強化し持続させることを約束します。」

このような、「最初の太平洋大統領」であるオバマ大統領の世界観に基づいて、次第にアメリカの対外政策もアジア太平洋地域を中心的な関心に移しつつある。2012 年 1 月 5 日に発表されたアメリカの新しい国防戦略において、従来の「二正面戦略」を放棄して、アジア太平洋地域におけるアメリカの戦力を重点化する方針が明らかにされた[24]。

それでは、国際秩序の中心が大西洋地域から太平洋地域にシフトするなかで、どのような変化が見られるのであろうか。日本はそれに対してどのように対応するべきであろうか。また、それに伴って、「西洋的価値」はどのように変わっていくのだろうか。それについて、アイケンベリー教授はたとえ非西洋諸国が台頭しても、リベラルな国際秩序は大きく変わることはないという。すなわち、「ここ十年、グローバルなシステムにおいて、新たなパワーの台頭、金融危機、世界的不況、アメリカの単独的野心に対する同盟内での辛辣な異議

---

[22] この点については、細谷雄一「太平洋の世紀へ」『アステイオン』第 76 号（2012 年）を参照。

[23] 東京演説「太平洋国家アメリカ」三浦俊章編訳『オバマ演説集』（岩波書店、2010 年）193-213 頁。

[24] Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,* Washington, D.C., January 2012. また、細谷雄一「『太平洋の世紀』の日本の役割」『東亜』2 月号（2012 年）を参照。

など、顕著な変動があったにも拘わらず、リベラルな国際秩序は、世界政治を組織化するロジックとして強靭であることが明らかとなっている。それは依然として、世界の国々が求めているものなのだ。開放的でルールに基づいた秩序に対する魅力的なオルターナティブは簡単に言えばいまだ固まっていない。反対に、非西洋的なパワーの台頭や経済および安全保障における相互依存の発展は、リベラルな国際秩序へ向けた新しい構成要素となり、勢いをもたらしているのだ。[25]」アイケンベリーによれば、すでに「西洋的価値」は、日本を含めた非西洋諸国が大きな影響を及ぼすことで、グローバルな価値となっており、国際秩序もまたそのようなグローバルなリベラルな秩序となっている。そのような開放的でルールに基づいた秩序は、アメリカや西欧諸国にとってのみならず、中国にとっても大きな利益を生み出している。いわば、中国はそのようなリベラルな秩序に抵抗するのではなく、むしろそこに参画することで急成長を遂げてきたのである。

中国やインドなどの諸国は、「西洋的価値」に代わるオルターナティブとなる価値観を必ずしも提唱しているわけではなく、それが国際社会で受け入れられているわけではない。他方で、大西洋地域とは異なり、太平洋地域では中国や北朝鮮、ベトナムなどの社会主義諸国が存在し、また民主主義や法の支配、人権といった政治理念が各国で根付いているとはいえない。そのような国際環境において、日本のような非西洋国家がそのような「共通価値」を共有する必要性を説いて、この地域で安定的な秩序を構築する上で重要な役割を担うべきであろう。オクスフォード大学教授のティモシー・ガートン・アッシュは、それゆえ、次のように説く。

「日本は、ひとによっては『西洋を越えた西洋』と呼ぶであろうものにおける、死活的に重要な国々の中でも、もっとも重要な国です。中国の台頭にかかわらず、そしておそらくはまさしくその故に、世界でもっとも大規模なデモクラシー国家インドとならんで、日本の役割は依然として決定的に重要なのです。・・・したがって、よりいっそう強力な国際協調、そしてそれを可能にする公共社会の一員としての関与の必要が、かつてよりもいっそう重要になってきています。わたしは日本の読者の皆さんが、自由な世界に住むわたしたちに共通の未来にとって死活的に重要なこれらの問題に、積極的に関与して下さることを願ってやみません[26]。」

実際、2011 年 1 月に前原誠司外相（当時）は、ワシントンＤＣでの演説において、日米両国がアジア太平洋地域でそのような価値を定着させる上で重要な役割を担うべきだと説いた。「今後、変革期の真っ只中にあるアジア太平洋において、私たち日米両国に課せられた最優先のタスクは、地域における新しい秩序形成に全面的かつ全力で取り組んでいくことではないでしょうか。地域の制度的基盤の整備が急務である今日において、むしろ日米の役割に対する期待は高まっており、私たちの責任は重大だと考えています。[27]」そのよう

---

[25] アイケンベリー『リベラルな秩序か帝国か（上)』「日本版への序文」参照。

[26] ティモシー・ガートン・アッシュ『フリー・ワールド　―なぜ西洋の危機が世界にとってのチャンスとなるのか？』（風行社、2011 年）9 頁。

[27] 前原誠司外務大臣外交演説「アジア太平洋に新しい地平線を拓く」ワシントンＤＣ、戦

な「新しい秩序」を構築する上で重要となるのが、「アジア太平洋地域における貿易と投資の自由化に対する環境基盤作り」、そして「成熟した民主主義や市場経済を共有する国々との連携を強化し、安全保障・経済の両面における協力システムを構築すること」である。

４．グローバル・ガバナンスの将来

このように、20 世紀に大西洋地域で「西洋的価値」に基づいて発展した「共通価値」は、21 世紀において徐々に太平洋地域でも普及していった。それはもはや「西洋的価値」ではなく、普遍的価値になりつつある。しかしながら、そうなるためには、中国などの新興国が自ら進んでそのような価値を擁護し、受け入れていかねばならない。現在は、その途上の段階にあるというべきであろう。

他方で、そのような普遍的価値を基盤にしたグローバルなガバナンスが現在求められている。それは、遠藤乾北海道大学教授が述べるように、もはやアメリカをモデルとしたものではありえない[28]。 アメリカの新自由主義的な金融経済を中心とした経済思想はリーマン・ショック以降に大きく傷がついた。またイラク戦争を通じてアメリカの安全保障上の信頼も大きく後退した。新しいグローバル・ガバナンスは、中国やインドなどの新興国や、イスラーム諸国、さらにはアフリカの貧困に苦しむ諸国もまた包み込むものでなければならない。そのようなグローバル・ガバナンスを確立していくことは容易ではないが、すでにいくつかの側面では少なからぬ進展が見られる。たとえば、グローバルな対テロ政策、G20 に見られるグローバル金融危機への対応、大量破壊兵器の拡散防止、気候変動への国際社会の取組みなど、数多くの深刻な対立や摩擦が見られるものの、それらの問題にグローバルな規模で取り組んでいくべきだという規範は確実に醸成されている。

しかしながら、いまだ「西洋的価値」に代わるグローバルな普遍的価値が必ずしも世界の大半の諸国によって擁護されているとは言い難い。2010 年秋の中国人作家で人権活動家の劉暁波氏のノーベル平和賞受賞をめぐって、中国政府と欧米諸国との間で深刻な対立が見られたのも、そのような規範的な問題をめぐる難しさの象徴であるといえる。今後もよりいっそう、普遍的価値をめぐる幅広い合意と、それを基礎としたグローバル・ガバナンスの確立を目指して、多様な努力がなされるべきであろう。

おわりに

以上、20 世紀初頭から一世紀に及ぶ国際秩序の変容の歴史を、「西洋的価値」を基礎とした「共通価値」の発展とその限界という視点から展望した。その結果として、20 世紀後半に大西洋地域に普及したそのような価値が、21 世紀初頭の現在において徐々に太平洋地域でも定着しつつある趨勢と、そのための日米両国の外交努力の必要、そしてその上でのとりわけ中国政府の意向をめぐる難しさを指摘した。「西洋的価値」が、ワイトが述べたよう

略国際問題研究所、二〇一一年一月六日。

[28] 遠藤乾「グローバル・ガバナンスの歴史と思想」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』（有斐閣、2010 年）1-2 頁。

な「西洋人の拠って立つ諸々の信条」に留まるのであれば、それが非西洋諸国で広範かつ奥深く浸透していくことは難しいかもしれない。他方で、それが非西洋諸国の利益となり、また受け入れ可能な価値となるのであれば、まさにグローバルなレベルで普遍的価値としてそのような理念は広がって行くであろう。

ガートン・アッシュが述べるように、その上で重要な役割を担うのが、非西洋国家として「西洋的価値」を擁護してきた日本の存在である。日本は第二次世界大戦後に、「西洋的価値」を自らの憲法に組み込み、そのような価値を擁護しながら、急速な経済成長と市民社会の成熟、政治的安定を達成した。それは、日本の独自の文化や歴史と結びついていくことで、単なる「西洋人の拠って立つ信条」ではなく、普遍的に受け入れ可能な価値観となっていった。安定的な国際秩序のためには、ブルが述べたように「共通価値」と「共通利益」が不可欠であろう。だとすれば、今後安定的なグローバル・ガバナンスを確立し、そこへと中国を導き入れるためにも、全ての諸国が受け入れ可能な価値観が不可欠となる。「西洋的価値」を基礎としながらも、それを大きく修正しながら、普遍的に普及可能な原理としてわれわれはそれを理解する努力をしなければならない。

第４章

現代のグローバル・ガバナンスと日本外交の課題

中西　寛
京都大学教授

現代の国際政治が大きな変動期にあることは衆目の一致するところであろう。ジョセフ・ナイがしばしば言及するように、今日の国際社会は３層構造で捉えることができるだろう。すなわち、①外交軍事レベル、②政治経済レベル、③地球社会レベルであり、それぞれのレベルで相対的に自立したゲームが行われつつも、各レベルのゲームが相互に影響を及ぼし合いながら世界秩序を構成していると捉えることができるだろう。現代では３つのレベルにおいてかなり大きな変化が起きており、それゆえ世界秩序全体の変化の規模は大きいし、その方向性はつかみにくくなっている。ただ、国際的に共有された課題に対して国家と非国家主体が協力して解決を図るという意味でのグローバル・ガバナンス意識が一定程度存在することは確かであろう。今日の国際政治はグローバル・ガバナンスの問題意識を正面から否定して対応することはできない。各国は、その大枠の中で、上記各層の変化の様相を理解し、自国の持てる資源ないし国力を見つめ直し、採るべき戦略を構築することを課題としており、日本ももちろん例外ではない。以下では、各レベルの構造に言及した上で、日本の採るべき政策を論じていく。

１．日本の国際政治における位置

冷戦終焉以降の国際政治を俯瞰すれば、当初、国際機関や非国家組織の国際政治アクターとしての活動が活発化すると共に、世界新秩序、グローバリゼーション、「人間の安全保障」や市場経済といった側面、三層構造においける地球社会レベルの重要性が目立った。しかし冷戦終焉後の２０年、とりわけリーマン・ショック以降は G20 首脳会合の発足など国家、とりわけ大国が世界秩序に果たす役割が拡大し、外交軍事レベルおよび政治経済レベルの国際関係の重要性が再浮上しているように見える。もちろんこの変化は相対的な比重の問題に過ぎないが、世界規模の主権国家体制が世界秩序の基調をなすという２０世紀以来の構造は２１世紀に入っても継続していると見るべきであろう。

ただし、主要な大国とみなされる諸国は変化しつつある。アメリカ、中国が世界第１，２位の経済規模ないし軍事支出を行っている国として大国に数えられるのは間違いないし、地域統合が維持されると仮定していた上でヨーロッパ、それに人口規模の大きいインド、領土とエネルギー資源に恵まれたロシア、人口、天然資源、地理的位置に恵まれたブラジ

ルも大国と数えられる可能性が高い。これら諸国以外にも、たとえば南アフリカ、インドネシア、メキシコのように将来の大国と数えられるべき諸国は複数考えられる。

これに対して日本はどのように位置づけられるであろうか。世界第三位の経済規模と一億２千万人の人口、発達した科学技術と安定した社会、一定の規模と能力を有する防衛力などを考えると大国に加えられる要素を持っている。しかし予想される世界最高度の高齢化と人口減少、天然資源の対外依存、狭小な国土などの要素を考えると、今後の世界秩序において上述したような大国と互した地位が自然なものと考えることはできないだろう。大国か否かがそれ自体重要なわけではないが、日本にとっては、利用可能な資源ないし国力を賢明に用いることが、これからの世界秩序において受身の存在となるか世界秩序の動向にある程度の影響力を行使できる能動的存在となるかの分岐点となるであろう。その意味で、ナイが提唱するような「スマート・パワー」ないしスマート（賢明）な戦略は日本のような国にとって重要だし、それは１９８０年代に唱えられた総合安全保障戦略の延長線上にあるものとも考えられる。

２．外交軍事レベルでの課題

世界秩序の基本的骨格が大国間関係によって与えられるものであることは予見される将来変わらないであろう。先に挙げた諸国のうち、統合ヨーロッパを除いた国は、１９世紀ヨーロッパで構想された国民国家としての性質を持ってはいるが、文明的帝国としての性質を色濃く持っている。国家の規模が大きく、内的多様性を抱え、かつ文明の担い手としての自負が強い。従って、今日の大国間関係は近代ヨーロッパの主権国家体制とも、２０世紀のイデオロギー競争下の世界政治とも異なる性質をもっている。これら諸国が相互に他国を完全に制圧し、支配することはまず不可能であろう。また、各国ともグローバリゼーションの恩恵を受けていることを自覚しており、世界秩序の大規模な混乱は望んでいない。しかし他方で、大国間には主権の至高性や人権、経済社会への政府統制のあり方などをめぐってかなり深い価値観の相違があり、各国の利害も完全には一致しないであろう。とりわけ振興国は周辺地域において領土的、民族的紛争を抱えることが少なくなく、軍事力の向上を重視している。軍事力だけをとってみればアメリカのリードが大きく、世界規模で大規模な軍事力を展開できる唯一の大国としての地位はかなり長く続くと予見できるが、相対的な軍事バランスの変化がとりわけ新興国の周辺地域に対するアメリカの介入能力を制約することは起こりうる。

こうした状況下で日本の外交軍事政策はどのような方針をとるべきであろうか。まず、日本が地政学的、経済的、文化的にアメリカ、中国という二大国の間にあることが基本的条件となるだろう。もちろん米中の相互依存関係を前提とすれば、米ソ冷戦時代のドイツのような極めて厳しい戦略環境になるとは考えにくいが、米中関係、とりわけその緊張や軋轢が日本への負担となることは間違いない。

日本はまず、日本支配下の領域における拒否能力を確保し、日本の同意なく日本およびその周辺で自由に軍事活動を行えない程度の能力を備えるべきである。こうした能力は、

太平洋と東アジアの境界にある日本の戦略的地理を効果的に利用し、米中その他の国への交渉力を持つための基本的な力となる。

ただし、中国の国防費は公表値でも過去２０年間に２０倍近くに増大しており、その他の近隣諸国もおしなべて軍事費の拡大、能力の向上を推進している。他方、日本は防衛費を国内総生産（GDP）の１％程度に保ってきたが、GDP の停滞と共に防衛費も減少傾向にある。この趨勢を大きく変化させ、日本が防衛費を顕著に増大させることは困難政治的、財政的に困難であろう。従って、日本は防衛資源の効果的利用を進めると共に、外交努力によって足らざる力を補う他ない。機動性を高める装備、訓練を充実させ、装備費、人件費の効率的な運用戦略を構築する必要がある。

アメリカとの同盟関係が日本にとって基本的な選択となることには疑いはない。それに加えてアジア太平洋でのネットワークを強化し、安全保障アーキテクチャーを構築すると共に、多国間枠組みの中で中国との関係をできる限り協調的なものとすることが望ましい戦略と言えよう。

その上で、日本は自国領域周辺の安全保障を超えた外交軍事問題に対しても一定の資源を投入しなければ、国際秩序において発言力を持たないことになろう。その際に重視すべきなのは、国際規範を遵守し、また、平和を愛好するという戦後築いてきたイメージ、評判を維持し、その資産の上に立ってより能動的な役割を果たすことである。たとえば経済援助については単に資本や技術だけでなく、倹約や正直といった日本社会の美徳とされる価値観も伝達することが考えられる。また、他の経済援助供与国とも協力した多角的援助を推進することも考えられよう。海賊等の国際犯罪への共同対処、平和構築過程や国際人道援助等への派遣など、自衛隊を含めた効果的な人的派遣能力も保持すべきである。

３．政治経済レベル

21 世紀の特に前半期には、新興国が人口増大、工業化を続けると見込まれる一方で、現在の先進国は人口減少、脱工業化を基調とするようになり、地球規模で政治経済秩序の大きな変動が起きると予想される。そうした中で日本は２０世紀後半の工業力に基礎を置いた経済大国としての自己認識から脱皮し、著しい高齢化社会を迎える先進国としての能力に特化し、国際的に影響力を持つ工夫をしなければならないだろう。

２０世紀は国民総生産（GNP）や経済成長という概念を生み出したように、工業技術を基盤とし、生産性を向上させることで経済成長を実現した世紀であった。このメカニズムは２１世紀においても開発途上国においては有効であり、産業化の拡散が続くであろう。しかしこの過程においては地球規模の資源、環境制約が強く意識されることになると同時に、脱工業化が進展する先進社会においては規模の拡大や資本装備による生産性の向上ではなく、より情報を重視した文化や生活に密着した価値が重視されるようになると考えられる。

日本は２０世紀の間、工業化についておおむね巧妙に対応したが、その成功故に転換がより困難な課題となってしまった。１９８０年代以降、経済大国としての日本が絶頂を迎

え、その後下り坂となる一方で、経済の低迷が投資を保守的で現状維持を重視した「守り」の方向に向かわせ、思い切った新分野への投資は十分に行われなかった。

国際経済関係においては、現在の日本の先端的な産業部門である製造業は、経済成長が早く、労働人口も豊富なアジア諸国と一体性をより強めていくことになるだろう。アジア地域を中心として収益をあげることが、貯蓄の投資効率を最大化することになる。他方で日本での自給が困難なエネルギーおよび食糧資源については南北アメリカ大陸やオセアニア諸国を中心とした太平洋諸国からの供給確保が重要であるし、その他の地域からも適切に確保できるよう分散化も図っておく必要がある。また、２０世紀の「パクス・アメリカーナ」を特徴づけたアメリカの圧倒的な経済的優越は２１世紀には維持されないであろうが、ドル以外に世界通貨としての役割を果たせそうな通貨も存在しない。従ってドルの役割を基本的に維持しながら、ユーロその他の通貨が地域的、機能的に補助的な世界通貨として用いられる可能性が高いであろう。リーマン・ショック以降のユーロの困難を見ても通貨統合の困難は明らかで東アジアで同様の通貨統合が実現される可能性は低いが、金融協力を積み重ねることで各国通貨の連携を強め、通貨バスケットに基づいた地域通貨を利用する可能性はある。その際に円が重要な役割を果たすためには、日本の資本市場が開放的かつ効率的であることが前提となる。

国内経済政策は更に重要である。日本経済にとっての最大の課題は労働人口の減少であり、脱工業社会の重要な側面は情報社会化である。こうした基本条件をいかに組み合わせられるかが重要な鍵を握ることになる。省力化のための無人化技術や高齢者の就労を支援するためのロボット技術が重要分野となるし、情報技術の発達によって家庭のワーク・ライフ・バランスをより改善できれば、女性の就労や出生率の上昇にもつながりうる。もちろん高齢者に対する医療・介護技術の発達が技術的突破や新たな産業分野を生み出す可能性もある。また、情報技術の発達によって交通移動の効率化を図り、また、先進的な省エネルギー技術を生み出すことも考えられる。あるいは、農林水産といった一次産業においても情報技術を利用することで従来とは異なる産出方法や需要の創出ができる可能性がある。

こうした姿に日本の経済社会を転換できれば、対外関係において活用できる資源となるであろう。省資源で食の安全が確保され、環境が良好で、文化的に高水準の生活が営まれ、医療や介護が高水準にある社会であれば、世界から評価され、その仕組みを学び、取り入れたいと考える国が多いであろう。日本がこうしたイメージを獲得すれば、グローバル・ガバナンスの主要課題である環境や資源問題に先に挙げたような大国とは異なるやり方で貢献できる。また、日本に対する肯定的な評価は、日本が他国や非国家組織と協力する上での好ましい条件となり、国際舞台において日本が活動する上での助けとなりうる。

４．地球社会レベル

国際政治においては非国家主体は常に一定の影響力を示してきた。ヨーロッパ人の大航海時代に活躍した商人や植民地会社、キリスト教宣教師はその代表的な例である。20 世紀

後半から 21 世紀にかけては、情報社会化による一般人の活動や、エスニック・グループ・宗教集団の影響力の拡大が目立った現象である。情報社会の発達については、インターネットやソーシャル・ネットワーク・サービス（SNS）の普及を見れば明らかであろう。通信機能が出版、放送機能を部分的に代替し、事態の進行と同時に情報が現場から発信され、広く共有されることが可能となった。サイバースペースには基本的に国境がなく、共時的な情報空間が地球規模で共有されることが可能である。街頭での警官と若者のトラブルが SNS を通じて 2011 年の「アラブの春」の発端となったように、情報空間を通じた個人の活動が国際政治にもたらす影響は今後とも無視できないであろう。もちろん中国のようにインターネットに対しても政府規制を行うことは可能だが、グローバリゼーションの利益を享受しながら情報空間を国境において完全に遮断することは不可能だろう。

情報社会の進展は、文化的要素の政治的重要性を増すことにもつながっている。20 世紀のある時期まで、エスニック・グループや宗教集団は国民意識に埋め込まれていくと考えられていたが、20 世紀の末から 21 世紀にかけては逆に伝統的、文化的な意識、アイデンティティが復活する傾向が顕著となった。テンニースのいう共同社会(Gemeinschaft)が政治的意義を再生させたのである。もちろんこれは情報社会化という、いわばポストモダン化の状況下での現象であり、その枠内でプレモダンな要素が再生しているということができるが、いずれにせよ、宗教や歴史的民族意識によって動かされる個人や集団が国際政治に与える影響は大きなものとなっている。

要するに越境的、共時的な情報空間において、多様な文化価値が交流し、時に摩擦や対立を引き起こしているのが現代の地球社会において注目される現象である。日本はこうした環境において自らの存在感を認知させ、望ましい国際社会のあり方について支持を獲得していかねばならない。そのためには、個人の役割がこれまで以上に重要となってくる。メディアが発達するに従って差異性のある情報を伝えるには、対面情報がますます重要となってくるからである。

特に国際的に活動できる日本人の人材が少ない点はこれまでもつとに指摘されてきたところである。これに関しては日本の教育機関や企業などがこれまで以上に国際化し、人材を養成していく必要がある。明治以来の日本の人材養成は国民教育を重視し、初等教育から高等教育まで標準的な教育を行うことが目指されてきた。社会も、このように教育された国民を労働力として活用してきた。しかしこうした標準的教育はグローバル化が進む社会のニーズと不整合が目立ってきている。日本人と外国人を区分し、日本の教育を受けたい外国人のみを留学生として受け入れるのではなく、グローバルな人材育成を基調としつつ、日本の文化を学ぶのを標準とする形式に教育を変えていくことが望ましいであろう。アジアをはじめとして世界から子どもを含めた人材を受け入れ、日本人、外国人の区別を弱めて教育する方法を研究すべきである。企業や官庁もすでにその方向に動きつつあるが、従来のような新規雇用形態でなく、海外を含めた人材供給の中からすぐれた人材を採用するべきであるし、雇用の流動化にも対応できる制度を備えていかねばならない。

こうした人材養成によって、日本社会の価値観を理解しながら国際的に英語その他の言

語を用いて知的共同体の一員として自己の立場を表明し、交渉を行える人材を増やしていくことが、グローバル・ガバナンスの時代のソフト・パワーとしてますます重要性を増していくであろう。

同時に、日本の文化的メッセージを見直す必要があるだろう。「クール・ジャパン」という言葉がよく使われるようになったが、確かに日本の文化的産物が国際的に評価され、関心や好感を生み出すという状況はある。日本人が製作したマンガやアニメは世界的に多くのファンを持っているし、日本料理への評価も高まっている。芸術や学術分野でも日本人が受賞することも増えてきている。もちろんこうした状況は好ましいことではあるが、日本文化に対する肯定的評価が国際政治における日本の影響力にそのまま結びつくわけではない点には留意すべきである。グローバル・ガバナンスの対象となる諸問題については、各国の、あるいは関係者の価値観が反映される。何が正義であり、何が公正であるか、どのような形で異なる利害を集約するのか、といった事柄について多くの関係者を納得させ、同意をとりつけることが重要となる。いささか単純化していえば日本文化の特質はこうした価値観の相違を争点化せず、包み込んでしまう傾向がある。それは確かに一つの視点ではあるが、それだけでは現実の問題に対応しきれず、無原則な妥協に至る危険性もはらんでいる。日本社会がどういった価値を望むのかというメッセージが必要なのである。

ただしこうした価値観は、借り物の付け焼き刃では説得力がないのは当然である。日本人自身が日本文化とは何か、そこに込められた価値観とは何かを意識し、理解して初めて他者を説得できる価値観たりうるのである。その意味で、グローバル・ガバナンス時代のソフト・パワーとは、自己の価値観を見つめ直す作業を必要とするのである。

現代日本の強い文化的固定観念は、西洋世界と日本を対比して捉え、アジアをはじめとする日本以外の非西洋世界に対しては西洋世界のプリズムを通して見ることであろう。こうした観点は、19 世紀に日本人が西洋諸国を軍事的脅威として感じ始めた時から定着したと考えられる。それまでの日本を比較的閉鎖的に捉え、西洋によってその閉鎖が解かれ、非西洋世界の中で率先して西洋の技術を吸収しつつ、日本の独自性を保ってきたとされるのである。もちろんこうした観点に対して日本の非西洋性、アジアとの連帯や西洋の非西洋への見方（オリエンタリズム）を批判する視点も早くから存在したが、これも西洋的プリズムの裏返しとしての性格が強かった。

しかし近年の日本史研究が示すように、日本は 19 世紀以前にも時代ごとに国際交流を持ってきたし、その対象は中国、朝鮮半島との関係が厚いものの、それ以外の世界とも一定の交流を持ってきた。たとえば 12 世紀から 17 世紀にかけてはアジア海域世界の中で日本は活動しており、東南アジア地域まで活動範囲であった。その末期にはポルトガル、スペイン、オランダなど西洋諸国との交流も始まり、キリスト教文明と接した日本は、天正、慶長の二度の遣欧使節のようにアメリカ大陸やアフリカ大陸を経てヨーロッパに人を送ったこともあったのである。また、江戸時代も 19 世紀以降「鎖国」として扱われるが、長崎に加え、琉球や対馬、アイヌを通じて交易を行っていたのである。

こうした歴史はもちろん個別的であり、エピソードに過ぎないとも言えるが、日本人自

身が世界の中で自らのアイデンティティを捉え直す一つの手がかりになるであろう。新興国が台頭し、西洋諸国だけでなく、東アジア、南アジア、イスラム、アフリカ、中南米世界が重要な主体となりつつある今日、日本がこうした地域とどのようなつながりをもち、日本文化の形成にそうした地域とのつながりがどのような影響を与えてきたかを調査し、理解することは迂遠なようでも日本の国際社会での発言力をより説得的で力強いものにするであろう。

おわりに

今日、国際的に共有された課題に対して国家と非国家主体が協力して解決を図るという意味でのグローバル・ガバナンス意識が存在することは確かであろう。同時に、各主体、とりわけ国家は、こうしたグローバル・ガバナンスへの参加を通じて自らの利益の実現を図り、また、望ましいと考える価値観を実現しようとする性質をもっていることも否定できない。こうした状況の一方だけに焦点をあて、グローバル・ガバナンスを理想的に捉えすぎることも、またシニカルに捉えるのも正しくない。理想と打算とが入り交じっているのが今日の国際政治の現実であり、グローバル・ガバナンスという概念はその表現なのである。

日本人は理想と打算を組み合わせながら対外関係に対処することを得意とはしてこなかった。しかしグローバリゼーションによって政府だけでなく民間アクターも国際社会の中で活動することが期待される今日、こうした感覚を身につけることに対する要請はこれまで以上に高まっている。基本的な国力において脆弱性や限界を有する日本は、外交軍事レベル、政治経済レベル、地球社会レベルでの国際社会の論理を理解し、総体として賢明に対処することが必要となってきているのである。スマートネス（賢明さ）はこれからの日本にとってますます重要性をもつことになるだろう。

第５章

中国とグローバル・ガバナンス

川島　真
東京大学准教授

本節では、新興国の代表として見なされることの多い中国が、グローバル・ガバナンスの領域において無視できない存在になってきていることに鑑み、以下の二点を中心に考察をおこなう。まず、(1) 中国は、国際政治におけるパワーの変容、これからの世界秩序、グローバル・ガバナンスの将来といった問題をどう見ているのか、という点である。次に (2) 中国の台頭が国際秩序およびグローバル・ガバナンスに何をもたらすのか、という点である。第一の論点は中国の認識を、第二の論点はグローバル・ガバナンスに与える中国の影響について考察するものである。

近代以来の中国外交を通観した場合、その政策の基本は、主権重視・統一の維持・回復、政権の維持、国際的地位の向上、などにあった。これは 1949 年以後の中華人民共和国においてもかわらない。だからこそ、中国は主権の回復、統一の維持、そして政権の政策に合致した外交政策、さらには第三世界、国際連合の安保理常任理事国としての地位を重んじてきたのである。だが、胡錦濤政権期には、将来像としての「大国」ではなく、まさに実質的な「大国」へと中国が躍進し、世界も「大国」としての役割を期待し、あるいはいかなる「大国」となることについて危惧を抱くことになる時期であった。そうした意味で、中国外交は大きな転換点に差し掛かっている。グローバル・ガバナンスと中国、という課題は、まさにこの中国外交の転換、あるいは今後の在り方と密接に関わっていると考えられるのである。

１．中国は、国際政治におけるパワーの変容、これからの世界秩序、グローバル・ガバナンスの将来といった問題をどう見ているのか

胡錦濤政権の外交　2002 年秋から 2003 年春にかけて成立した胡政権は、基本的に江沢民政権の外交を継承し、「韜光養晦、有所作為」の下で経済発展を実現していくことを企図していた。もちろん、胡政権のほうが江政権よりも先進国との外交を重視する傾向があるが、基本的な路線は継承されたとみていい。しかしながら、胡政権下にはさまざまな当初予測しえなかった変化が生じた。まず、挙げるべきは、経済の面で 2020 年に一人当たり GDP3000 米ドルという政権成立当初の目標をはるかに早く達成して、アメリカに次ぐ第二

の経済大国へと躍進したことによる。これは、中国の総合国力が高まったとの認識へと結びつき、さまざまな外交政策上の期待が高まった。これは、「発展途上国としての中国」、「発展途上国である以上は、当面は経済発展を重視し、対外関係を安定させて経済発展に相応しい環境を作り上げる」という外交のあり方に変更を加える動因になったのである。次に、中国自身の「国益」が複雑化、多様化し、さらにグローバルになったといえるだろう。つまり、領土主権や統一だけを主張したり、内政不干渉を唱えて先進諸国に抗議するだけが国益護持の内容ではなくなり、まさに「走出去」政策の結果、国家系企業や政府系のファンドなどが海外投資、海外事業を多く展開し、中国人移民もいっそう世界展開したのみならず、海外からの投資がまた国内の経済成長を支える基盤となっていたのである。そして、国内においても外交が議論される言論空間が拡大し、政府としても無視できない領域を形成することになった。そこでは退役軍人らが、国家主義的な発言をメディアで行うという現象も現れたのであった。

胡政権は成立当初、「平和的台頭論」を提唱し、2005 年には胡錦濤主席が国連 60 周年にあわせて「和諧世界」を提起した。経済成長とそれに裏付けられる国際的地位の向上を示すものとして北京オリンピックと上海万博があった。それを成功裏に終わらせ、中国建国 60 周年、中国共産党建党 90 周年を粛々と終えることなどが重要な課題であったのであろう。しかしながら、翌 2006 年 8 月、胡錦濤主席は共産党中央外事工作会議で「国家主権、安全、発展利益を維持、保護することを、我が国の改革開放および社会主義現代化建設のために良好な国際関係と中国に有利な外部条件としていくよう努める」と述べたとされている 。これは「発展」を重視していた従来の方針とは異なるものであり、中国外交の方針転換を示唆するものと受け取られる面もある。翌 2007 年 10 月の第 17 回党大会において、胡錦濤は「独立自主の平和的な外交政策を実施することによって、国家主権、安全、発展利益を守り、世界平和を維持、保護し、共同発展という外交政策の宗旨を促進する」と、「主権と安全」を繰り返したのであった。さらに、2009 年も 7 月 17 日から 20 日にかけて北京で開催された第 11 回駐外使節会議において、従来の「韜光養晦、有所作為」というスローガンに修正を加えて「堅持韜光養晦、積極有所作為」とされたとされるようになった。2010 年の中国外交がきわめて対外強硬路線と受け止められたことから、中国外交は大きく転換されたと考えられた。

このように胡錦濤政権期の中国外交は、所期の目標が速く達成されたこと、あるいは欧米日などの先進国がさまざまな困難に直面したことなどにより、「大国」として自己を規定し、また「大国」と遇されることになったため、「大国外交」をいかに展開するかという点で、ジグザグ走行をすることになった。そこでは、「大国」としての姿を、どのような場で、いかにして内外に示すのか、ということが問題になっていた。

全球治理（グローバルガバナンス）の位置づけ　広く知られているように、2010 年 12 月、戴秉国国務委員が文書を発表し、中国外交に変更は加えられていないということを強調して見せた。これは、2011 年 1 月 18 日からの胡錦濤の訪米を控えての対米向けメッセージであったともされるが、胡

の訪米成功後の 2 月 8 日、『人民日報』が「中国走向“大外交””（中国は「大外交」へと向かう）」と題されたその記事を掲載し、劉学成（中国国際問題研究所中美関係研究中心常務副主任）が、「現在、私たちは、各国とともに努力して“国際秩序をより公正かつ合理的な方向に発展させていかねば”ならないと言いたい。胡錦濤主席は、第十回駐外使節会議において、中国外交の“四つの構図”を提起した。それは、『大国は決定的に重要であり、周辺はもっとも重要であり、発展は国家の基礎であり、多角的関係は重要な舞台である』というものである。また、胡錦濤主席はこの講話において、はじめて「領域外交」を明確に提起したのであった。これは、グローバル化が引き起こした各種のグロ―バルな諸問題と機能の領域、たとえば金融の安定、エネルギーの安全、気候変化などの領域などにおいて、積極的に多角的な協力とグローバル・ガバナンスに関与し、不断に中国が議論の主導権（話語権）を握るようにする」と述べたのであった。これは、中国のグローバル・ガバナンス領域への意欲を見せたものであった。このような見解は、2005 年前後にも王逸舟や曲星の言論にも見られていた。

中国は、実際に国際連合安保理による様々な平和維持活動に参加するだけでなく、WHO や ADB などといった組織に幹部を派遣するなどして積極的に関わるようになっている。葉江上海国際問題研究院全球治理研究所研究員によれば、中国は国連安保理が国際問題においてより強固な役割を果たすべきだと考えており、グローバル・ガバナンスへの貢献として、今後も拒否権の発動や新決議の発案など具体的な行動によりその関与を示すようになるだろう、と述べている[1]。また、G20 など、中国が規範形成に関わることができる場は、経済・金融面を中心に拡大している。劉鳴上海社会科学院亜州太平洋研究所所長、何曜同世界研究所研究員は、中国は国際ルール形成においてＧ20 を重視しており、新興国の意向がより反映される仕組みが形成されることを望んでいる、と指摘する[2]。そして、既存の規範に対して中国が挑戦者となるのではないかという警戒心が世界にあることも、中国は承知している。そうした警戒を払しょくし、また一方で大国として振る舞うべく、国際的な規範を自らに有利に導きつつ、公正・公平を導くなどと西側中心の規範を是正するという正義を主張しようとしているのである。たとえば葉江研究員は、グローバル・ガバナンスという考え方には賛同しつつも、それは西欧諸国に根ざす普遍的価値に基づくだけでなく、東洋的価値も取り入れた新しい手法により推進されるべきであり、それを体現するのが「和諧世界」の構築であるという[3]。ここでまず確認すべきは、中国においてグローバル・ガバナンスは、中国が能力を発揮し得る場として肯定的に評価されるようになってきている、ということであろう。しかし、これについては以下の諸点について留意する必要がある。

(A)国益と既存の規範

中国から見た場合、既存の規範のすべてが国益にかなわないわけではない。たとえば、

---

[1] 「上海出張報告」（『スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス（別冊資料集）』所収）61 ページ。
[2] 前掲、63 ページ。
[3] 前掲、59 ページ。

核保有国となっている中国にとって、核不拡散は一定程度中国にとっても受け入れやすい規範である。中国にとっては、既存のガバナンスのうち、国益にかなうところは受け入れ、修正可能であれば修正を試み、そして国益にかなわなければ反対するか、あるいは拘わらないということになる。なお、中国がグローバル・ガバナンスの対象とするのは、潘忠岐復旦大学教授によれば、経済問題、環境問題、安全保障問題の３つだという。また、中国の学者やメディアの大勢は、人権問題は国内問題ととらえており、グローバル・イシューとしてとりあげることに反対しているという[4]。そのほか、中国が最大の関心をよせるグローバル・イシューが経済問題であることへの説明として、何曜研究員は、中国にとって最も重要な問題である国内の経済発展のため、世界経済の平穏・安定に関心があるのだと述べている[5]。中国にとって重要となるのは、「誰の、誰による、誰のためのガバナンスか」ということである。

(B)中国型の規範を目指すのか

ガバナンス形成に関与し、内容を公正・公平に修正していくということを中国は主張している。これは人的資源を国際組織に提供したり、また金融危機の際に見られたように、指導者による政治判断が意味を持つこともある。他方で、COP15 に見られた中国外交のように、形成されようとする規範に対してネガティブ・アクターになることもある。ただ、留意すべきは、中国には依然として自らの規範を単独で形成し、世界で普遍化させていくほどの構想力も、具体的な事例も持ち合わせていない、ということである。しばしば、儒教などが口にされるが、儒教によって何かしらの規範の形成をおこなった事例は実際にはない。前述の葉江研究員もグローバル・ガバナンス推進において、西欧の普遍的価値観の他に加えるべき価値観として、多様な宗教や文化を共存させることのできる儒教的価値観を提示するものの、具体的な事例は挙げなかった[6]。無論、国内における世論を考えれば、中国型の規範形成を行えれば、それによって得られる国内的支持はあるのであろうし、目標としては設定されているのであろうが、その段階には至っていない。

(C) 領域外交の問題性

グローバル・ガバナンスが中国外交にとって、ひとつの「場」となっていることは確かであろう。しかし、これによって、国内から沸騰しつつある大国外交への希求に見合うものであろうか。実際のところ、ガバナンスの「場」は「主権、安全」の問題よりは下位にある。それだけに、中国をガバナンス形成の場に引き込んだからといって、「主権、安全」をめぐる振る舞いが抑制されるというわけではない。

２．中国の台頭は国際秩序およびグローバル・ガバナンスに何をもたらすのか

中国がグローバル・ガバナンスに与える影響については、『北京のアダムスミス』的な見方、すなわち権威主義的資本主義の台頭とアメリカの没落によって、国際的な枠組みも変

[4] 前掲、67 ページ。
[5] 前掲、63 ページ。
[6] 前掲、61 ページ。

容するという見方がある。また他方で、アイケンベリーの議論のように、中国へのエンゲージを続けることで、最終的には中国も既存の秩序に組み込まれていくという観点がある。アイケンベリーの観点には、たとえ中国が世界第二の大国になろうとも、アメリカと西側諸国をあわせれば、パワーの差異は圧倒的であるとの観測がある。

この両者は、ともに正しさを含むものの、ともに全面的な説明とは言えない。前述のように、中国とグローバル・ガバナンスの関係を見る場合、「中国は既存の国際秩序のサポーターか破壊者か」という問いの設定は有効ではない。前述のように、中国は国際秩序形成に貢献していくことによって、中国にとって有利な国際環境を作り出し、またそうすることで国際秩序がより完全になる、と日常的に言っているのである。従って、すでに中国に有利な環境ができあがたっている領域ではその支持者になり、不利な場合にはその改変に尽力するか、その枠組みに加わらず、あるいは特に利害衝突がなければ放っておくか、交渉に利用するということになるのである。そこで、「中国の台頭が国際秩序およびグローバル・ガバナンスに何をもたらすのか」という問いにおいては、次の諸点が重要となる。

(A)既存の秩序の調整の可能性

中国が既存の秩序の受益者であり、その護持者として以後も振る舞う可能性は、核不拡散の分野は国連安保理の枠組みなどの場で見られることであるが、多くの場合、中国は既存の秩序に一定の修正を迫ることになる。経済・金融面をはじめ、さまざまな面で中国の参与が求められるガバナンス形成の場においては、中国は既存の秩序の破壊者としてよりも、国益に有利に秩序の修正を図るアクターとなろう。これは、おそらくさまざまな新興国に共通する外交行動である。そうした点で、新興国を秩序に組み込んでいくということは、その秩序を一定程度修正、調整していくことを意味する。既存の秩序も、そのようにして普遍性を付与されてきた面がある。しかし、ここで注意しなければならないのは、中国や新興国を秩序に「組み込む」こと自体を目標にしてはならないということである。うまり、既存の秩序の修正や調整に際しては、既存の価値や秩序理念に大きな変更をともなわせないことが肝要であるのである。

(B)中国などによる新秩序？

しかし、このように既存の秩序や秩序理念を維持していると、中国を始め新興国が既存の秩序から離れ、新たな秩序圏を形成するのではないかとの懸念があるかもしれない。確かに、既存の秩序に対する反対者集団としてのまとまりを新興諸国が有することはありえるだろう。しかし、目下のところ、中国はじめ新興国が独自の秩序を形成、それを断穂国にまで広めていくという事例はいまのところ見られていない。これは、新興国じたいが一枚岩ではないということもあるが、同時にそのようなアイディアを創出し、枠組みを作り、維持していくだけのメンテナンスをするという経験に乏しい。そのため、当面のところ、新興国が独自の秩序を形成するというところまでは、たとえ BRICS という枠組みでさまざまな声明が出されるにしても、想定しなくていいのではないか、と考えられる。

(C)リージョナル・ガバナンスの領域における中国

しかし、グローバル・ガバナンスの領域と異なり、リージョナル・ガバナンスの場では

些か状況が異なる。中国の影響力が大きく、また経済面での秩序形成にも熱心なのである。もちろん、中国と周辺国の関係はバイの関係であることも多いのだが、SCO にせよ、あるいはアセアンとの関係にせよ、六者協議にせよ、さまざまな場で秩序形成の枠組みをもっていることは間違いない。また、ADB をはじめとして、アジアの国際機関への影響力は急速に強まっている。中国の周辺国では、経済関係が中国と緊密化する一方で国内での反中感情が強まるという共通の傾向がみられている。東アジアという場では、既存の秩序の変更者としての中国の存在が際立つ面がある。周辺国は、中国との経済関係をハンドルしつつ、一致してこれに対処する必要に迫られよう。

(D)ガバナンスとナショナリズム

グローバルな空間にせよ、リージョナルな空間にせよ、中国がガバナンスに関与し、その構築者の一部となったからといって、領土問題や安全保障に関わる領域での中国の強硬な姿勢を抑制できるとは限らない、ということである。これは、経済関係が緊密化しても、国民感情が相互に悪化したり、主権にまつわる問題が生じることとも関わろう。これは、中国をはじめとする新興国を既存の秩序に組み入れることがなぜ必要かという重要な問題に関わる。確かに、世界秩序を保ち、先進諸国の国益を維持するうえで、新興国を既存の秩序に組み込むことは重要だ。だが、その際には既存の秩序の修正、調整が迫られるだけでなく、それによって主権や安全に関わる問題を解決できるわけではない、と考えられることである。ガバナンス、という領域は、そうした制限のかけられた場だと考えられるのである。

(E)台湾問題

中国の対内外関係において、台湾問題こそが国益に最も関わる問題のひとつであることは言うまでもない。そして、ガバナンスの領域においても、台湾問題は重要である。すなわち、グローバルな国際機関であれ、地域の国際機関であれ、中国は台湾の参加を抑制する。世界第 20 位以内の経済大国である台湾を排除して秩序形成をおこなうのは、とりわけ地域秩序形成の場において困難である。中国の台湾政策は、このようなガバナンスの領域において、一定の意味をもっているのである。

以上、(1) 中国が国際政治におけるパワーの変容、これからの世界秩序、グローバル・ガバナンスの将来といった問題をどう見ているのか、(2) 中国の台頭が国際秩序およびグローバル・ガバナンスに何をもたらすのか、という二点について概述してきた。

中国はグローバル・ガバナンスの領域に関心をもつが、それは価値や理念を共有してのことではなく、国益伸長の場と認識し、ケースバイケースで対応してくることにある。その意味で、既存の秩序の維持者にも、反対者にもなりえる。だが、中国はまだ反対はしても、新たな秩序を構築して世界に広めていくだけの力はない。先進諸国は、中国はじめ新興国の関与による秩序の修正、調整を視野に入れつつも、価値や理念の変更まではおこなうようにしなければならない。この点、むしろ G7 や G8 が一層重要になる。

また、中国など新興国をガバナンス形成に関与させることの重要性は言を俟たないが、

それによって、領土問題などで見せるその強硬な対外姿勢を修正することができるとはいえないことも重要である。それだけに、秩序形成に組み込みつつも、常に主権や安全面での警戒が必要である。

そして、リージョナル・ガバナンスの領域に、隣国としての日本は注意しなければならない。中国は東アジアにおける影響力を強め、秩序形成にも積極的である。周辺諸国は、中国経済を重視つつも、一致してこれに対処していかねばならないだろう。

第６章

新興国とグローバル・ガバナンス：東南アジアからの視点

大庭　三枝
東京理科大学准教授

１．はじめに

昨今、新興国の台頭に伴う世界におけるパワー・バランスの変化と共に、世界のガバナンス体制もそれに変容しているという言説が散見される。ガバナンス体制の変容の例として、IMF における新興国の影響力の比重の高まり、また G８に代わり、G20 サミットが世界経済に関するガバナンスシステムとしての重要性を高めていること、また WTO ドーハサミットにおける新興国・途上国の発言力が増していることなどがよく挙げられる。そしてこのような文脈で「新興国の台頭」が論じられるとき、多く言及されるのは、中国、インド、またそれらを含む BRICS 諸国など、新興国の中でも突出した規模の国力を有する国である。

しかしながら、そのような一部の突出した国力を誇る新興国の影響力の増大のみならず、それ以外の中小国・途上国の影響力の増大も世界のパワー・バランスの変化およびそれに伴うグローバル・ガバナンスの変容を促していることにも留意する必要がある。東南アジア諸国はまさしくそのような中小国・途上国の集まりであるといえよう。東南アジアは、現在 G20 のメンバーでもあるインドネシアをはじめとして、着実に経済発展を続けている。1967 年に発足した ASEAN は今や東南アジア 10 カ国を加盟国としており、その中で先発国と言われる国々と、CLMV と総括される後発国との格差をどう縮めるかは未だに重要な課題ではあるものの、東南アジア諸国は「ASEAN 経済共同体」の形成へ向けた協力を進めつつ、その経済的な影響力を増大させつつある。中国やインドなどの新興国の中でも主導的な地位にある国々の影響力の増大を支える要素の一つとして経済発展の成功が挙げられるが、その意味では東南アジアも同様に、世界政治における比重を以前よりは高めているといえよう。

東南アジアの地域秩序のあり方は、グローバルなパワー・バランスの変容やそれに伴うグローバル・ガバナンスの変容に大きく規定されているのは事実である。そのことを前提

としつつ、見逃してはならないのは、限定的ではあるものの、東南アジア諸国がグローバル・ガバナンスに関与しているということである。一つは、ASEAN 協力の深化を通じてのグローバル・ガバナンスへの関与である。二つ目は、ASEAN として日本、中国、アメリカ、インドといった、グローバルな場において影響力のある大国との関係を強化するとともに、それら諸国とともに広域の地域制度構造を構築することを通じてのグローバル・ガバナンスへの関与である。

東南アジア諸国が個別かつ直接的にグローバル・ガバナンスシステムに関わることを通じてグローバル・ガバナンスに関わるという道も理論的には存在しているが、いまのところそうした立場を明示的に獲得できているのは G20 へのインドネシアのメンバーとしての参加のみであり、また G20 システムでのインドネシアの存在感はかなり限定的である。よって本稿は、ASEAN 協力の進展を通じた関与、そして主要な域外国と ASEAN としての関係を強化し、広域の地域制度構造を通じてのグローバル・ガバナンスへの関与に焦点を当てる。他方、しかしながらそれらのルートでのグローバル・ガバナンスへの関与は、それぞれ大きな制約や先行きに関しての不透明性が存在することを明らかにする。

２．ＡＳＥＡＮ協力の深化とグローバル・ガバナンス

「グローバル・ガバナンス」というタームの意味するところを特定するのは難しいが、世界の諸問題に対する国際社会としての様々な対応の総体を指すというのが緩やかな定義ということになるだろう。そして、近年では世界における諸問題に対応する国際制度の集合体を中心としてグローバル・ガバナンスが進められているとする見方が定着してきている。それは、今「グローバル・ガバナンス」と銘打って出版されている書籍が、実際には国連や WTO をはじめとする様々な国際組織・制度について考察する章で構成されていることはそのことを示していよう[1]。そして、そのような書籍では、EU をはじめとする地域制度についての考察もなされている。これは、今グローバル・ガバナンスが実際にどのように進められているかを見る際には、グローバルな国際制度と共にリージョナルな制度をもみる必要があることを示している。ピーター・カッツェンスタインの著作 The World of Regions は、「アメリカ（非公式）帝国 American Imperium」によって統括されているグローバル世界とそれと関係しながら存在している「多孔的地域 porous regions」で世界は構成されていると指摘した[2]。世界の諸問題に対して国際社会がいかに対応しているか、を見る際に、地域単位での試みを無視するわけにはいかないのである。

---

[1] 例えば Diehl, Paul and Brian Frederking, eds., The Politics of Global Governance: International Organization in an independent world, Lynne Rienner, 2010.
[2] Katzenstein, Peter, The World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium, Cornell University Press, 2005.

注目すべきなのは、地域制度を通じて地域単位で進められている経済、人権、環境等の様々な協力の試みについてのルールや規範は、グローバルな国際制度におけるルールや規範から乖離する形ではなく、むしろ国際的な規範の実現を目指す方向で地域協力が進められてきていることである。それは、東南アジアに存在しているASEANにおける協力もその例外ではない。昨今のASEAN協力は、前にも増して経済、人権、環境に関するグローバルな世界における規範に沿った形での協力を推し進めようとする志向性が以前よりも強まっている[3]。

ASEANにおける地域協力においては、「国家主権の尊重」を厳密に解釈した上での運用規範が定着していた。すなわち、内政不干渉原則の堅持、インフォーマルな制度の維持、コンセンサス方式による決定といった内容からなる「ASEANの流儀」によってASEAN協力は運用されてきた。しかしながら、この「ASEANの流儀」によって、ASEANにおける地域協力は限定的なものに止まざるを得なかった。すなわち、「ASEANの流儀」の帰結は、国内の政治経済体制に関わるような活動は極力避け、また他国の国内体制についての批判や関与は行わず、国家間協力で進められるところだけは進めるという地域主義に関わる各国の姿勢であった。特に、人権、民主主義といった国内体制に関わる事項について、ASEANとして活動できる範囲は非常に限られていた。特に1990年代前半には、ASEANの一部の政策担当者が「ASEANの流儀」という用語を使用し、ASEAN諸国がそれまで蓄積してきた慣行やルールを定式化していった。またこの時期は、アジアには欧米とは異なる歴史的発展経緯により、欧米的な自由権を前提とする人権とは異なる独自の人権概念が存在するという、いわゆる「アジアの人権」が喧伝された時期とも重なっていた。これは、当時のASEAN諸国の指導者やエリート達が、権威主義体制のもとで開発主義を進め、「東アジアの奇跡」と謳われた経済的成功を収め、かつそれなりの政治的安定を得ていたことで、自信を深めていたことと表裏一体であった。

このような潮流は当然ASEAN協力のあり方に反映されていた。例えば、1988年に誕生した軍事政権によってミャンマーが支配されている状況について、欧米からは当初から非難の声が上がっていたが、ASEANはそれとは一線を画する対応を行っていた。1992年、1993年のASEAN拡大外相会議（PMC）において、欧米はミャンマーへの制裁と孤立化による事態の打開を主張するのに対し、ASEAN側はあくまでも穏健な対話を続けるべきであ

[3] 「ASEANの流儀」についての詳細は湯川拓「ＡＳＥＡＮ研究におけるコンストラクティヴィズム的理解の再検討：ASEAN Wayの出自から」『国際政治』55—68ページ。また、「ASEANの流儀」を基礎としたアジアにおける地域主義の運用規範である「アジアの流儀」の変容についてASEAN協力の展開にも焦点を当てて論じたものとして大庭三枝大庭三枝「グローバリゼーションの進展とアジア地域主義の展開」『国際政治』第158号、2010年、75−88ページ。本小節は後者に大きく依拠している。

ると主張していた。

しかしながら、このような ASEAN の人権や民主主義に対する対応は、今世紀に入ってから急激に変化した。2003 年 5 月に、ミャンマーの軍事政権がアウンサン・スー・チー女史の三度目の軟禁に踏み切った後、翌 6 月に開催されたＡＳＥＡＮ年次閣僚会議（ASEAN Ministerial Meeting: AMM）では、ミャンマーに対し、国民的和解と体制の平和的移行を進めようとする諸勢力との対話を再開するよう要求するとともに、アウンサン・スー・チー女史ら民主化勢力の軟禁の早期解除を示唆し、国連事務局特別代表のラザリ・イスマイリ氏への支持を明確にした[4]。2005 年には、ミャンマー議長国就任について、ASEAN 諸国はそれを辞退させるべく圧力をかけた結果、同年七月にミャンマー政府自ら辞退を表明した。2007 年 9 月、ミャンマーにおいて民主化デモが起こり、それを軍事政権側が徹底的な取り締まりを行って鎮圧した際も、ASEAN 諸国からは非難の声があがった。

これらミャンマーへの対応の変化と並行して、ASEAN 協力を方向付ける様々な重要文書の中で、民主主義や人権といった価値への言及がなされるようになっていった。その端的な例として、AESAN という組織の目的や原則、意思決定手続きについて明文化し、2007 年に採択、2008 年にされた ASEAN 憲章において、ASEAN の目的の一つに、「公正で民主的な環境で平和に生存すること」が明記され、「民主主義の強化、よき統治と法の支配の強化、および人権と基本的自由の推進しかつ擁護すること」という文言が盛り込まれたことが挙げられよう[5]。ASEAN 憲章は、人権機関の設置までも定め、2009 年 10 月には実際に「ASEAN 政府間人権委員会」が発足した。

このような変化は、人権、民主主義、法の支配といった諸価値・規範の受容は急務であるとの観念が、特にＡＳＥＡＮ先発国といわれるインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの指導者やエリートたちに広がり、定着していったことにある。また、ASEAN 先発国の国内体制の変化やそれに伴う人権や民主主義への対応の変化も見逃すことはできない[6]。権威主義体制を維持してきた ASEAN 先発国は、その正統性の根拠であった経済発展を一時的にせよ著しく交代させたアジア通貨危機以後、国内体制を大きく変化せざるを得なかった。特に変化したのは、通貨危機の打撃をきっかけにスハルト体制が崩壊し、その後の低迷を経て現在「民主主義国」としての自意識を外交に強く反映させてい

---

[4]ASEAN, Joint Communique of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnon Penh, June 16-17, 2003, Paragraph 18.

[5] ASEAN, Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Chapter 1, Article 1, 4., 7.

[6]ＡＳＥＡＮ諸国内における民主化や人権に対する対応の変化、市民社会のそれらの価値への関心の向上と、ＡＳＥＡＮにおける人権ガバナンスの変化との関連については、Nesadurai, Helen E. S., “ASEAN and regional governance after the Cold War: from regional order to regional community?” *The Pacific Review*, Vol.22, No.1, March 2009: 91-118.

るインドネシアであった。また、1990 年代半ば以降、ASEAN における市民活動は市民間のネットワークの発展と共に急速に広がり、2000 年代後半にはそれらの様々な活動が地域的広がりを持つようになっていたことも、そのような変化に影響していよう。

このような近年の ASEAN 協力の進展は、人権、民主主義、法の支配といったいわゆる現在「普遍的な価値」と認識されている諸価値に以前よりも沿って進められているという意味で、現在の欧米中心のグローバル・ガバナンス体制を強化しているといえる。しかし、人権、民主主義、法の支配が確立されている程度は、ASEAN 各国それぞれで大きく異なり、組織としての ASEAN が掲げる目標とは乖離している状況にあることも無視できない。また、ASEAN 憲章自体、国家主権の尊重や内政不干渉原則の堅持、またコンセンサス方式を維持するなど「ASEAN の流儀」に沿った「旧い ASEAN」を基本的には維持していることから、ASEAN が今後どのように人権、民主主義、法の支配のために実効的な協力や活動を進めていくかということについては不透明である。前述した ASEAN 政府間人権委員会についても、任務は教育活動や啓蒙活動が主であり、各国の人権状況の調査や保護は含まれていない。ASEAN が現行のグローバル・ガバナンス体制の強化にどれほど貢献しているかについては、これらの現在の ASEAN 協力の限界を勘案して評価する必要がある。

３．ＡＳＥＡＮの域外戦略とグローバル・ガバナンス

東南アジア諸国は、ASEAN としてまとまることで対外的なバーゲニング・パワーを確保するという戦略を採ってきた。1970 年代を通じて主要な域外国と ASEAN との関係を「対話国制度」として整備したこともその現れである。また、1990 年代に入ると、APEC、ARF、ASEAN+３など、ASEAN をその一部とする広域地域制度の形成に積極的に関与することで、ASEAN にとって有利な地域環境を整える姿勢を明確に示した。そして 2000 年代に入り、ASEAN は、東南アジア友好協力条約（TAC）の活用および ASEAN+X 型の二国間 FTA の締結を通じ、域外国とのさらなる関係強化を図った。またそのことが ASEAN を一部とする広域地域制度のあり方に大きな影響を与えたのである。前節で見たように、地域制度である ASEAN がグローバル・ガバナンス体制の一部であるのと同様、ASEAN をその一部とする東アジアの広域地域制度もその体制の一部である。ASEAN を活用した東南アジア諸国の域外戦略は、東アジアの広域地域制度のあり方に大きな影響を与えている[7]。

1976 年に締結された TAC は、当時の ASEAN 加盟国が、国家主権の尊重及び紛争の平和的解決を前提として、東南アジア全域の地域秩序維持について協力を誓う条約であった。

---

[7] 本小節で扱う ASEAN を中心とする地域制度構造の形成過程およびそれを支えるロジックについての詳細は、Oba, Mie“ASEAN’s External Relations and the Changing Regional Structure in East Asia:Can ASEAN Stay in the“Drivers’ Seat”? ASEAN Group Study Report, March 2010, Japan Institute of International Affairs, pp.107-118.

そして2000年代においてTACは、ASEANの主要な域外国が、国家主権の尊重及び紛争の平和的解決を重視した上で、東南アジアの地域秩序維持と安定化に寄与することを誓約するための条約として機能するようになった。他方、域外国は、TACはASEAN諸国との政治的な関係を強化する手段として位置づけた。2003年に中国とインドがTACに加盟したのを皮切りに、2004年には韓国、ロシア、パキスタン、日本、2005年にはオーストラリア、ニュージーランド、2007年には東ティモール、フランス、2009年にはアメリカ、2010年にはカナダと、東アジア及びアジア太平洋の主要国はTACに加盟済みである。

また、東アジア及びアジア太平洋の主要国である中国、日本、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドが、物品貿易のみならず投資、サービス、その他の経済協力も内容とした包括的なASEAN＋X型の二国間FTAをすでに締結済みであり、それぞれ発効している。アメリカは、ASEANとFTAは締結していないが、2002年に発表したASEANとの経済連携構想に基づき、貿易投資枠組み協定(TIFA)を2006年に締結した。

このようなASEANと主要国とのバイの関係の強化が進められたのと時期的に重なる形で、2005年には東アジアサミット（EAS）が発足し、ASEAN+3とともに東アジア共同体形成に向けた協力を進める場として位置づけられた。注目されるのは、EAS、ASEAN+3両者とも、「ASEANの中心性」を前提として協力や活動を進めるべきであるということが何度も確認されていることである。すなわち、TACおよびASEAN+XのFTAを通じた域外諸国とASEANとバイの関係強化と、ASEANを「中心」とする広域制度形成により、東アジアにおいてASEANをハブとする地域制度構造が構築されたのである。

このような地域制度構造が構築されたのは、まずASEANがある域外国が突出して東南アジアに影響を及ぼすことを避けたいというバランス戦略を取ったことによる。それとともに重要なのは、主要な域外国も、東南アジア及びそれを一部とする広域地域秩序形成において自国のみが突出した影響力を顕示することで、東南アジア諸国の反発や他の主要国の疑念を喚起することが、長期的には自国の国益にそぐわないと認識していたと見られることである。ASEANのバランス戦略と、域外国の自粛との奇妙な一致がもたらしたものであった。

しかしながら、このようなASEANをハブとする地域制度構造は、ASEAN諸国がASEANとしての一体性及び団結性を堅持していることと、域外国が自国のみがパワーを誇示することについて、長期的な国益確保を勘案し自粛していることが前提となる。その観点からいえば、東南アジア諸国がASEANを活用して地域制度構造において中心的な役割を果たし続けられるかはかなり不透明である。例えば、太平洋経済連携協定（TPP）は、単なる経済連携ではなく、今後の広域地域秩序を決定づける枠組みの一つであると認識されているが、ASEAN諸国の対応はばらばらであった。TPPの進展は、今後ASEANの一体性を

損なう可能性もある。

さらに、2010 年により顕著に表れた中国の南シナ海の南沙諸島領有権問題をはじめとする外交上の強硬姿勢は ASEAN をハブとする地域制度構造を揺るがすと共に、その実効性に疑問を投げかけるものであった。2011 年 11 月の第 6 回 EAS 首脳会議で、南沙諸島問題が議題の一つとして取り上げられ、意見交換がなされたことや、「互恵関係に向けた原則に関する EAS 宣言」が採択されたことはそれなりに評価できる。しかし 2011 年 7 月に ASEAN と中国との間で「南シナ海に関する行動宣言」のガイドラインの合意がなされたが、それを超える、拘束力ある「行動規範」がいついかなる形で策定されるかどうかが、ASEAN の対外戦略及び ASEAN を中心とする地域制度構造の実効性を図る試金石となろう。

４．おわりに

はじめに述べたように、グローバル・ガバナンス体制へ東南アジア諸国が影響を及ぼす程度は限定的ではある。また、域内における普遍的価値を強化する方向での ASEAN 協力の推進は未だ実効性について不透明である。さらに、ASEAN をハブとしつつ、主要な域外国を巻き込む形の広域の地域制度構造が地域内秩序の維持にどれだけの力を発揮できるかは今後問われるところではある。また、2010 年 10 月に発足した ADMM+にアメリカとロシアが参加し、2011 年 11 月にアメリカとロシアが正式に EAS へ加盟した。東南アジアをその一部とする東アジアにおけるリージョナルなガバナンスに、中国とアメリカがどのように今後関与していくのかが大きな関心事となろう。こうしたなかで、ASEAN の果たし得る役割はこれまでよりも更に限定的になっていくのかも知れない。

他方中長期的に見れば、民主主義や人権、法の支配を目的と掲げている今日の ASEAN は、限定的ではあれ現行のグローバル・ガバナンス体制を強化する役割を果たしているといえる。また、またやはり長期的な観点から見て、米中日印がリージョナル・ガバナンスに関与する際の「緩衝材」としての ASEAN 及び ASEAN をハブとする地域制度構造の存在意義は、今後しばらくはなくならないだろう。すなわち、東南アジア諸国は、今後も ASEAN 協力を進め、及び重層的な地域制度構造のハブとして機能し、リージョナル・ガバナンスの中心を担い続けることができれば、限定的ではあれども間接的にグローバル・ガバナンス体制に関与していくことになるだろう。試金石となるのは、ASEAN として、急速に民主化を進める姿勢を示しつつあるミャンマーに対し、その方向性を維持させるようどれほど実効力ある働きかけが出来るか、ということと、中国がその外交姿勢を先鋭化させないように対話を重ねつつ、どれだけ規範とルールに基づくリージョナル・ガバナンスにより関与させる方向に持って行けるか、ということであろう。

第７章

新興国の台頭と「核秩序」

石川　卓
防衛大学校准教授

はじめに

冷戦終結以降、さまざまな形で特に軍事面における核兵器の有用性低下が指摘されてきた[8]。核兵器国間の一般的抑止が「休止」状態（recessed general deterrence）にあるという指摘も見られようになっている[9]。しかしながら、冷戦期に形成されてきた「核秩序」（nuclear order）は、深刻な挑戦に直面し、また一部に綻びを生じながらも、依然として国際秩序の重要な側面を成しているように見受けられる。

本稿では、核秩序が今日でも国際秩序全体の在り方をかなり大きく規定する要因になっていることを描くとともに、新興国の台頭を含むパワー・トランジションが核秩序にすでに及ぼしてきた影響、また今後及ぼしうる影響を検討する。それにより、新興国の台頭がグローバル・ガバナンスの在り方をいかに変化させうるかを理解し、我が国がいかに対応すべきかを考える上での一助としたい。

１．冷戦後の「核秩序」の動揺

「核秩序」という言葉は、明確に定義されることなく使われる場合が多く、米ソの相互核抑止関係や国連安保理常任理事国による核寡占状況、核軍縮の交渉義務・核不拡散の義務・原子力平和利用の促進の間の取引関係を意味する核不拡散条約（NPT）の「グランド・バーゲン」、あるいはこれらを含む核兵器に関わるかなり漠然とした状況を意味するものとして使われることが多い[10]。特に 1990 年代末以降は、頻繁に危機や動揺が論じられてきた

---

[8] たとえば、T. V. Paul, “The Paradox of Power: Nuclear Weapons in a Changed World,” *Alternatives*, Vol. 20, No. 5, October-December 1995, pp. 479-500; Goodpaster Committee, “The Declining Utility of Nuclear Weapons,” *The Washington Quarterly*, Vol. 20, No. 3, Summer 1997, pp. 91-95; Michael Krepon and Samuel Black, “Looking Back: Good News and Bad News on the NPT,” *Arms Control Today*, Vol. 40, No. 2, March 2010, pp. 56-60 など。無論、これには異論も多い。

[9] Patrick M. Morgan and T. V. Paul, “Deterrence among Great Powers in an Era of Globalization,” in T. V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, eds., *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, The University of Chicago Press, 2009, pp. 259-276.

[10] たとえば、Jane Boulder, Ramesh Thakur, and Thomas G. Weiss, eds., *The United Nations*

NPT 体制そのものと、あるいはその危機や動揺の一因となった核拡散の進展が見られたアジアにおける地域的な安全保障秩序と、ほぼ同義に使われることが多くなっているように見受けられる。

こうした中、核秩序という概念に正面から取り組み、この概念が使われる際にしばしば引用・参照されるのが、英国の国際政治学者ウィリアム・ウォーカー（William Walker）である。彼によれば、核秩序は、1960 年代に形成され始めたものであり、「管理された抑止のシステム」（a managed system of deterrence）と「管理された自制のシステム」（a managed system of abstinence）という「2 つの相互補完的な協調的システム」から成るとされる[11]。前者は、一定の国々が戦争を防ぎ、安定性を維持するために核兵器の利用を継続していく中で、その状況が次第に管理され、規則に順じたものになってきたことを意味する。これに対し、後者は、他の国々が、経済、安全保障、その他の利益のために、核兵器を開発・保有・使用する主権国家としての権利を放棄してきたことを意味する。長きにわたり抑止システムの中核を成してきたのは、1972 年の弾道弾迎撃ミサイル（ABM）制限条約であったとされる。ABM 条約は、その締約国たる米ソの相互脆弱性に基づく安定性を保証しただけではなく、英仏中の「極小抑止」にも一定の信頼性を付与してきたとして重視されるのである。他方、自制システムの中心的な要素は、「核の傘」と NPT 体制であったとされる[12]。

そして、この核秩序は、冷戦終結後さまざまな困難に直面し、動揺や危機が叫ばれるようになった。イラク、北朝鮮などの拡散懸念の顕在化あるいは深刻化、また中国による核戦力の強化や米国による包括的核実験禁止条約（CTBT）締結の主導などを背景とする 1998 年のインドの核実験、これに続くパキスタンの核実験など、自制システムが次々と綻びを見せる中で、大量破壊兵器（WMD）およびミサイルの拡散に対する懸念を強めた米国が、その対策として進めたミサイル防衛が、抑止システムを大きく揺るがす要因となっていったのである。

1990 年代半ばにかけては、WMD およびミサイル不拡散のための多国間枠組みの強化も進められたが、米国では次第にその効果を疑問視する向きが強まり、ミサイル防衛など、軍事的な対処手段の強化がますます叫ばれるようになった[13]。98 年にビル・クリントン（Bill

---

and Nuclear Orders, United Nations University Press, 2009; N. S. Sisodia, V. Krishnappa, and Priyanka Singh, eds., *Proliferation and Emerging Nuclear Order in the Twenty-First Century*, Academic Foundation, 2009; Mario Esteban Carranza, *South Asian Security and International Nuclear Order: Creating a Robust Indo-Pakistan Nuclear Arms Control Regime*, Ashgate, 2009; George Perkovich, "Principles for Reforming the Nuclear Order," Proliferation Papers, Security Studies Center, Fall 2008; Brad Roberts, "Asia's Major Powers and the Emerging Challenges to Nuclear Stability among Them," IDA Paper P-4423, Institute for Defense Analyses, February 2009 など。

[11] William Walker, "Nuclear Order and Disorder," *International Affairs*, Vol. 76, No. 4, October 2000, p. 706-707.

[12] Ibid., p. 707.

[13] 1998 年に議会に提出された「ラムズフェルド報告」は、その代表例といえる。"Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," Pursuant to Public Law 201, 104th Congress, July 15, 1998

Clinton）政権が行ったスーダン、イラクへの空爆は、いずれも「拡散対抗」措置としての目的を有するものであった。同政権は、議会の圧力もあって、本土ミサイル防衛（NMD）への積極化も余儀なくされた。これらに加え、北大西洋条約機構（NATO）の東方拡大やコソボ紛争を巡り、米ロ関係は悪化し、93 年に調印された第 2 次戦略兵器削減条約（START II）も、予定されていた START III 交渉も、事実上その犠牲となった。他方、このような核兵器国側の核軍縮志向の低下に懸念を強めた非核兵器国側の抵抗もあって、2000 年の NPT 運用検討会議では、核兵器を完全に廃絶するという核兵器国の「明確な約束」を含む 13 項目の核軍縮措置を明記した最終文書が採択された[14]。

2001 年に発足したジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、米ロ関係への悪影響をさほど顧みることなく、ミサイル防衛をより積極的に推進し、9・11 事件後の 01 年 12 月には ABM 条約からの脱退を通告した。翌年には「ブッシュ・ドクトリン」を打ち出し、拡散対抗措置としての強制的武装解除を公然と強調しはじめた。03 年 3 月に始まったイラク戦争は、その実践としての側面をもつものであった。イラクの WMD 開発の芽を摘むことにはおそらく成功したとはいえ、サダム・フセイン（Saddam Hussein）政権崩壊後の占領・復興の難航を通じて、米国は強制的武装解除という選択肢のコストの大きさを痛感させられることとなった[15]。開戦以前にすでに顕在化していた北朝鮮、イランの核開発問題も、未解決のままでありつづけた。

よりあからさまな「強制的不拡散」（coercive proliferation）政策がさほど奏功しない中で[16]、ブッシュ政権は、特に有志連合的な多国間枠組みの活用も試みた。「拡散に対する安全保障構想」（PSI）はその代表例といえるが、米国の強硬姿勢に懸念を強めていた参加国が歯止めをかけ、当初、米国が想定したほどには野心的なものにはならなかった[17]。「カーン・ネットワーク」の露呈を機に非国家レベルでの核拡散に対する懸念をよりいっそう強めたブッシュ政権は、安保理決議 1540 号に繋がる 7 項目提案を打ち出したが[18]、うち濃縮・

[http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm].

[14] 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, “Final Document,” May 24, 2000 [http://www.iaea.org/newscenter/focus/npt/npt_conferences/npt2000_final_doc.pd].

[15] イラク戦争が米国の核不拡散政策にもたらした悪影響やコストを広く論じたものとしては、Andrew Newman, “From Pre-emption to Negotiation? The Failure of the Iraq-as-Deterrent Nuclear Non-proliferation Model,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 17, No. 2, June 2005; Henry Sokolski, “Proliferation, By the Numbers,” *The Journal of International Security Affairs*, No. 12, Spring 2007, pp. 44-47 など。

[16] Thomas M. Nichols, “Anarchy and Order in the New Age of Prevention,” *World Policy Journal*, Vol. 22, No. 3, Fall 2005, p. 5. なお、ここでは、「強制的不拡散」がブッシュ・ドクトリン以前から見られていたものとされる。

[17] たとえば、米国は当初、PSI を集団自衛権に依拠させようとしたが、参加国の反対で頓挫した。Mark R. Shulman, “The Proliferation Security Initiative and the Evolution of the Law on the Use of Force,” *Houston Journal of International Law*, Vol. 28, No. 3, Summer 2006, p. 777-778. ただし、PSI は、おそらくそのおかげでより広い支持を集め、一定の成功も収めてきたといえる。また、この成功に示されるように、米国が追求してきた WMD 不拡散体制の「再構成」は、ある程度は進んできたといえる。

[18] “Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation,” February 11, 2004

再処理を現行の実施国に限定しようとする提案は、核不拡散体制をより差別的なものにするとして反発を招いた[19]。2005 年の NPT 運用検討会議に際しても、米国は核不拡散の強化のみを優先し、「明確な約束」を反故にするかのような言動を繰り返し、そうした米国の姿勢はすでに生じていた多くの非核兵器国との亀裂をさらに深め、同会議が失敗に終わる一因にもなった。それから間もなくして発表された米印原子力協力は、状況をさらに悪化させる要因となっていく。

以上のように、実効面における自制システムの動揺への米国の対応は、自制システムを従前以上に「『自制』を強要するシステム」へと変えようとするものであったといえ、それは一方で、抑止システムの動揺を招き、他方で、規範面における自制システムの動揺を助長したといえる。いわば、階層的なガバナンス・システムを、主にその下部において、より厳格に階層化しようとする試みが、階層の上部における権力闘争と同時に、より水平的なガバナンス・システムを求める勢力の強烈な抵抗を惹起したものと捉えられよう。そして、その結果、安保理決議という「お墨付き」を得ることと、武装解除後の巨大なコストを広く分かち合うことの双方がより困難となり――あるいは、そう認識される可能性が高まり――、強制的武装解除という最終手段も威嚇としての効用を低下させた[20]。それは理論的には、イラン・北朝鮮問題に加え、イラク・アフガニスタン問題、また将来生じうる民族・地域紛争などに対する「国際社会」の対応能力、すなわち核秩序を越えた国際秩序全体の維持・再生能力の低下をも意味していたといえる。

そうした中で、ブッシュ政権は、2007 年 1 月、チェコ、ポーランドと長距離ミサイル用のミサイル防衛システムの配備に関する正式交渉を開始する意向を表明した。すでに強制的不拡散はかなりトーンダウンしており、この東欧配備計画は、主としてイランの核開発阻止に成功できなかった場合の中長期的な備えと捉えるべきものであったが、グルジアの NATO 加盟問題やロシア＝グルジア戦争などとも相俟って、米ロ関係を著しく悪化させることとなった。ロシアが示唆した対抗措置の一部は、「ソフト・バランシング」を越え、原油価格の高騰に大きく依拠した経済成長を背景に、「ハード・バランシング」としても具現化され始めた。

２．パワー・トランジションと「核秩序」

バラク・オバマ（Barack H. Obama）政権が、対ロ関係の「リセット」を打ち出し、プラハ演説に象徴されるように核軍縮志向を強調するに至ったのは、多分に以上のような核秩序――ひいては国際秩序全体――の動揺への対応であった。そして、それは、パワーの

[http:// georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html].

[19] 核不拡散体制は、NPT 上の核兵器国と非核兵器国との区別に加え、原子力供給国グループ（NSG）の存在ゆえに、その差別性を指摘・批判されてきた。ブッシュ提案は、これに「核燃料供給国グループ」とでも呼ぶべき、新たな「階級」を加え、差別性を増大させるものと一部では捉えられた。

[20] この点については、石川卓「核不拡散体制の動揺と米国の拡大抑止」『海外事情』第 55 巻第 7・8 号、2007 年 7・8 月、26-39 頁、などを参照。

相対的低下という米国の自己認識を如実に反映した動きであったといえる。その結果、新START の調印を経て、2010 年の NPT 運用検討会議では最終文書の採択も実現されるに至った[21]。オバマ政権の当面の目的は、とりあえず達成されたといえる。しかし、イラン問題などに対する大国間協調の一定の回復が見られるようになったとはいえ、現実の拡散懸念は存在しつづけている。修正が加えられたものの、ミサイル防衛の欧州配備計画も残存し、NATO＝ロシア間の重大な懸案事項となっている。この問題は、少なくともロシア側では新START の行く末とも関連づけられている。他方、米国側では、非戦略核兵器の問題が新START と関連づけられている。そのため、米ロ間の核軍縮志向は当面維持されることにはなるであろうが、いずれも合意の至難な課題が山積しており、実質的な前進が見られる可能性は低いものと考えられる。

今後も、米国のパワーの相対的低下を伴うパワー・トランジションが進むとすれば、それは、今日このような状況にある核秩序に、いかなる影響を及ぼすのであろうか。

まず、中国の核戦力が引き続き増強され、米ロとの格差縮小がさらに進んでいく可能性が想定される。中国は、戦略核については残存性の高い報復能力の確保をめざす可能性が高く[22]、その進展は米ロの核戦力削減に歯止めをかける一因となりうる。米国内では、核開発基盤の維持を重視する向きがますます強まり、CTBT 批准や兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の交渉推進など、核軍縮措置への消極性がより強まることも予想される。ただし、それが抑止システムを動揺させることは必然とは言い切れない。無論、「軍拡競争に係る安定性」（arms race stability）が維持されることが望ましいとはいえ、たとえこれが低下したとしても、「危機安定性」（crisis stability）の低下が必然的に生じるわけではない。おそらく鍵となるのは、米国が中国に対する一定の脆弱性を受け入れるか否かということになっていくであろう[23]。また、自制システムが受ける影響は、おそらく米国の対応の仕方に加え、中国の全般的な対外姿勢によって変わることになるように思われる。たとえば、中国が多方面で「ならず者」化していけば、一方で核軍備管理交渉を求める声は高まるかもしれないが、その停滞により核不拡散体制が規範面で動揺する度合いは低くなることも考えられよう。

次に、その経済成長がどの程度続くのか疑問があるとはいえ、すでに具体化しつつあるロシアの「ハード・バランシング」が進む可能性が考えられる。その最大の原因となるの

---

[21] 再検討会議での各国の発言内容を分析し、オバマ政権による核政策の変化が、会議の成功に寄与したことを論じるものとしては、Harald Müller, “A Nuclear Nonproliferation Test: Obama’s Nuclear Policy and the 2010 NPT Review Conference,” *The Nonproliferation Review*, Vol. 18, No. 1, March 2011, pp. 219-236.

[22] 過去の経緯も踏まえ、「確証報復」こそが中国指導部およびその核戦略に定着している狙いであることを論じたものとしては、M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, “China’s Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure,” *International Security*, Vol. 35, No. 2, Fall 2010, pp. 48-87.

[23] いまだ少数派であることは否めないが、これを米国が受け入れるべきと論じる向きも見られるようになっている。Robert J. Art, *America's Grand Strategy and World Politics*, Taylor and Francis, 2009, p. 351; George Perkovich, “Principles for Reforming the Nuclear Order,” Proliferation Papers, Security Studies Center, Fall 2008, p. 21 など。

は、やはり米国のミサイル防衛であろう。米国のパワーの相対的低下の進展は、その強硬姿勢の緩和を余儀なくさせるため、理論的には、ロシアとミサイル防衛に関する何らかの合意を形成できる可能性は増していくものと考えられる。しかし、米国内の強力な反対のために、ロシアが求めるような法的拘束力のある合意はほぼ不可能であり、実現できるとしても、将来的な不確実性を残す政治的合意に留まることになろう。それすらないまま、米国が戦略ミサイルに対する迎撃システムの展開を進めれば、非戦略核を規制する合意がよりいっそう困難になるだけはなく、新 START からの離脱という事態も生じうる。そうなれば、自動的に抑止システムが動揺することにはならないにしても、自制システムには規範面でかなりの悪影響が及ぶこととなろう。ロシアが秩序維持に非協力になれば、それは実効面にも及びうる。

ロシア同様、経済成長の持続性に疑問が残るが、インドの台頭は、すでに自制システムを動揺させる要因になってきた。前述のように自制システムの動揺を助長した米印原子力協力は、おそらくインドの台頭なくしては起こり得なかったであろう。しかし同じ理由で、その悪影響は今後緩和されていくことになるかもしれない。原子力供給国グループ（NSG）において NPT 非加盟国であるインドとの原子力協力が例外的に認められたのも、米国が望んだということ以上に、インドの台頭を背景にしていたものと考えられる。無論、米印協力には依然として根強い批判もあり、NPT 体制の弱点の一つとして存在しつづけていくことにはなろうが、米印原子力協力合意後初となる 2010 年 NPT 運用検討会議でも、これを頓挫させる要因にはならなかった。むしろそれはインドを核不拡散体制に組み入れる現実的な方策であったとの評価が[24]、一種の諦観を伴いつつも、今後より一般化していく可能性も考えられ、そうなれば、自制システムへの悪影響は抑制されることとなろう。ただし、インドが NPT 加盟国との原子力協力を悪用したと認識されるような事態が生じた場合はもちろん、米印協力の存在をいわば盾にして中国・パキスタンが進めようとしている原子力協力が、パキスタンに悪用される、あるいはパキスタンによる不拡散規範の遵守や核セキュリティの向上を伴うことなく実施されるようなことがあれば[25]、その「悪しき前例」として、米印協力を否定的に評価する向きが強まることになろう。米印協力はたしかに核不拡散体制に新たな難しさをもたらしたといえるが、いまや中パ協力こそが実質的な焦点にな

---

[24] NPT 加盟国であるかのように扱う形（“as if” formula）への前進として、米印協力を肯定的に評価するものとして、Sverre Lodgaard, *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation: Towards a Nuclear-Weapon- Free World?* Routledge, 2011, pp. 97-114. ただし、G・W・ブッシュ政権が米印協力を正当化すべくそうしたように、インドが核不拡散規範を遵守してきたという過去の「実績」を評価するのであれば、インドを核不拡散体制に組み込むことの実質的な効果はさほど高くないということにもなろう。

[25] 中パ協力を実質的に黙認する姿勢からの転換を主張し、パキスタンの不拡散規範の遵守や核セキュリティの向上を確保するために、協力実施のハードルを上げる形で NSG としてパキスタンとの協力を認めるべきであることを主張する向きも見られる。Toby Dalton, Mark Hibbs, and George Perkovich, “A Criteria-Based Approach to Nuclear Cooperation with Pakistan,” Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, June 22, 2011 [http://carnegieendowment.org/files/nsg_criteria.pd]. 不拡散規範の遵守実績という面で明白な劣等生であったパキスタンを、不拡散体制に取り込む意義が大きいことはいうまでもない。

りつつあるともいえる。

次に、中国、インド、インドネシアなど、台頭を見せる新興国には人口大国が少なからず含まれていることもあり、福島の原発事故にも関わらず、「原子力ルネサンス」は今後も続いていく可能性が高く、少なくとも確率論的には、核拡散の危険性が増大していくということが挙げられる。ただし、ルネサンスの進展は、自制システムに挑戦をつきつけるだけではなく、核不拡散体制の強化または再構成の契機をもたらす可能性も秘めている。これまでのところ失敗に終わっているとはいえ、ルネサンスが進む前に、機微技術の寡占状況を固定化する、あるいは国際管理下に置くことが試みられたことも、その一例といえる。また、2010 年からは核セキュリティ・サミットが開催されるようにもなっている。ルネサンスの進展が厳重かつ慎重に管理・調整されるべきであることは間違いないが、その意味合いについては、その途上で生じるであろう危機や挑戦を、契機や機会に転換できるか、それをどのように活かせるかなどによって大きく変わっていくものと考えられる。

最後に、米国のパワーの相対的低下は必ずしもその財政悪化を伴うとは限らないが、その深刻な財政難が続けば、核軍縮志向が鈍化する可能性が挙げられる。2010 年の『核態勢見直し報告』（NPR 2010）でも明確に示されたように[26]、米国の核戦力の削減、核兵器の意義の縮小は、非核戦力の強化によって補完されるべきものと位置づけられている。オバマ政権は、特にミサイル防衛や即時グローバル打撃（PGS）能力の増強に力を入れるという姿勢を示すと同時に、「地域安全保障アーキテクチャ」の構築・強化に対する通常戦力面における同盟国の貢献に強い期待を示してきた。しかし、周知のように、米国は深刻な財政難にあり、その程度は未確定ながら、国防費の大幅な削減を避けられなくなっている。我が国を含め、その同盟国の多くも、多大な費用のかかる通常戦力に資源を割く余裕がさほどない状況に陥っている。そのため、米国自身が通常戦力の増強を抑えることを余儀なくされ、核戦力への依存を維持する可能性に加え、特にロシアや中国の動向に警戒感を募らせている同盟国が、それが適切な対応手段であるかをさほど顧みることなく、「核の傘」への多分に精神的な依存を強め、米国の核軍縮志向を阻害する可能性が考えられる。

あくまでその一端を見たにすぎないが、以上のように、新興国の台頭は核秩序にさまざまな困難をもたらしうる。しかも、実際にはいくつかの動きが同時に生じ、それらの動きによって多分に規定される反応が加わって状況はさらに複雑化し、時にスパイラル的に悪化する可能性も否めない[27]。しかし、そのすべてではないにせよ、少なくともそのいくつかを克服ないしは緩和する方法もまた見出されていくことになるように思われる。蓋し、米ソも一朝一夕に抑止システムを形成できたわけではないのである。

---

[26] U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, esp. pp. 28, 33. この点では、前ブッシュ政権の「新戦略枠組み」の方向性が引き継がれているといえる。

[27] 特に新興国、核兵器国、北朝鮮を含む核保有国が多数存在するアジアに関しては、すでに核の多極化が進んだ状況の中で、複雑な戦略的競争が多次元的に展開されることとなり、平和と安定の維持がきわめて困難になっていると見る向きもある。Christopher P. Twomey, “Asia’s Complex Strategic Environment: Nuclear Multipolarity and Other Danfers,” *Asia Policy*, No. 11, January 2011, pp. 51-78.

おわりに

さまざまな要因によって助長される可能性の高い米国の核軍縮志向の低下は、たしかに自制システムに悪影響を与えうる要素である。そして、通常戦力の強化が適切な場面も増えている。しかし、核兵器が米国の圧倒的な通常戦力に対する「等価器」（equalizer）となりうるとの認識が広がっており[28]、またミサイル防衛という通常戦力が大国間の重大な不安定化要因となっているとすれば、これを含めた通常戦力の「脚」を延ばすことにより核戦力の「脚」を短くするという方向性が、どこまで妥当性をもつものなのかは、必ずしも自明ではなくなるといえる。とはいえ、核軍縮志向を低下させるだけでは、自制システムの動揺がいずれまた激化することとなろう。

つまるところ、少なくとも一部の新興国を主体として包含しつつある抑止システムの安定に一定の配慮を示しつつ、核軍縮志向を維持するという形に変えていかなければ[29]、核秩序の不安定化、ひいては国際秩序の維持・回復能力の低下が繰り返し顕在化することになる可能性が高いといえる。無論、これは容易なことではない。いまだ多極化は限定的なものであるため、なかば当然であるとはいえ、特に米国内に多極化を前提としない思考様式が、その障害になる可能性が高い。しかし、新興国の台頭が続き、米国のパワーの相対的な低下がよりいっそう顕著なものになれば、必要な「変化」を受け入れる土壌も整っていくことになるのではないだろうか。

そして、その「変化」が実現されるか否かは、すぐれて階層的で、かつ「国家中心的」な「核秩序」を内包する今日のグローバル・ガバナンスが、より水平的なものへと変容できるかの一つの試金石にもなろう。ただし、「核秩序」を巡る階層化と水平化の相克が多分に国家間レベルで生じていることを踏まるならば、「核秩序」の変化が、グローバル・ガバナンスを、さまざまな非国家主体の関与をも包摂した、より「多中心的」なものへと変質させる可能性は低いものと考えられる[30]。

---

[28] そのため、冷戦期の米ソの核兵器が「秩序の兵器」であったのに対し、冷戦後には核兵器が「攪乱の兵器」と捉えられる傾向が顕著になったともいわれる。梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序―覇権、核兵器、RMA』ミネルヴァ書房、2010 年。

[29] ウォーカーも、現実問題として、「軍縮に向けた動きと、そうした動きが生じているという信頼こそが、重要なのである」（強調は原文通り）と論じている。William Walker, “International Nuclear Order: A Rejoinder,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 4, July 2007, p. 751.

[30] 伝統的な「国家中心的世界」（state-centric world）と、非国家主体により国家の存在が相対化された「多中心的世界」（multi-centric world）への分裂と両者の競合状態を軸に世界政治を論じたものとして、James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990.

Ⅳ. Policy Recommendations

1. Utilize the notion of global governance and its framework as a tool to enhance Japan's national interest

Global governance is not an end, but a means for Japan's foreign policy. Countries in the world are trying to utilize the notion of global governance and its framework such as G20 to enhance their respective national interest. Although in many cases countries judge it advantageous for them to harmonize their respective national interest with the interest of the international community as a whole, it is usually not the case that they attach priority to the interest of the international community over their respective interest. Carefully examining the possible forms of future global governance in major issue areas of international relations, Japan should envisage an ideal form of such governance for itself, in order to achieve the best fit between future orders in such issue areas and Japan's national interest.

2. Build frameworks of global governance which serve to sustain the fundamental characteristics of the current liberal, open, and rule-based international order

The international order after the WW II, especially after the end of the Cold War, has been maintained by the collective endeavors of those countries sharing liberal values, including Japan. Japan has been the biggest beneficiary of this liberal, open, rule-based order. The most favorable form of global governance for Japan is the one with which such fundamental characteristics of the international order are best maintained amid major transformation of the global power balance with the rise of the emerging countries. Japan, along with other advanced liberal democracies including the US and Europe, should take the lead in building frameworks of such global governance.

3. In order to accommodate itself to the ways of global governance in today's world, Japan should try to become "a smart power state" equipped with deliberate strategies for that purpose, by reinforcing both hard and soft powers of itself

In today's international politics, soft power is said to have gained relative

importance in comparison to the traditional hard power. However, any governance, including global governance, requires power at its basis. Despite the increased importance of soft power, hard power remains essential to maintain orders. Above all, military power even today assumes an irreplaceable role in maintenance of peace and security of the world and reinforcement of the international order.

In the practice of global governance, it is therefore important to combine available hard and soft powers effectively. Japan, however, has so far not utilized hard power adequately and effectively. The country has been particularly reluctant to develop its military power. In order to stabilize the newly emerging international power balance with the emerging countries rapidly accelerating their military buildup, it is imperative that Japan develop adequate self-defense capabilities and reinforce Japan-US alliance. Further, Japan should ameliorate its legal and institutional frameworks in such a manner as to let it further commit to peace building activities to the best of its ability, thereby establishing its credibility as a country contributive to peace creation.

4. Assume the role of forming and reinforcing universal rules on both global and regional levels, centering on cooperation with those countries who share common values and visions with Japan

It is expected that influences of the emerging countries will increase as a long-term trend, thereby generating profound transformation of the current structures of international politics. In a world where the center of gravity of international politics is shifting from the Atlantic to the Pacific and the emerging countries exercise increasing influence, Japan should make efforts to see to it that the norms and institutions constructed by the western countries based on such concepts as democracy, freedom and rule of law should be duly observed by the emerging countries including China. In so doing, Japan should strengthen its cooperative ties with those countries that share or potentially share visions of desirable world and regional orders. To put it concretely, while continuing to cooperate with the western countries who share such fundamental values as democracy, human rights protection, and rule of law, Japan should also cooperate with such neighboring democracies as South Korea and (though not a sovereign state) Taiwan, democratic countries in the Pacific and South Asia as Australia, India, and New Zealand, and ASEAN members with whom Japan has been deeply connected politically, economically and historically. Further, in anticipation of the rise of Middle East, Central and South America and Africa, Japan should now look to expand the scope of cooperation with those areas both in quality and in quantity.

5. *While looking to maintain the fundamental characteristics of the current international order, be attentive to justifiable calls for reforms from the emerging countries*

Japan should take control of behaviors of the emerging countries in cooperation with other advanced countries lest the rise of those powers lead to destruction of the current liberal, open, rule-based international order. On the other hand, however, Japan should adopt an engagement policy as well and to the extent possible give considerations to justifiable calls coming from the emerging countries for reforms of the existing order including their participation in rule formation and improvement of their status in the current order, so that those powers should not turn to "revisionist countries" who bear grudge against the current order.

While some of the emerging countries entertain doubts about legitimacy and integrity of the established order, Japan should engage such powers in the arena of order formation so that their doubts should be cleared as far as possible and that they should not unite against the existing order to seek to form another order of their own. The emerging countries vary in their national strengths and their social backgrounds. Also, as for their attitudes toward the existing order, a single country may show diverse attitudes from one issue area to another. Careful and attentive handling of such situations should be required in engaging the emerging countries in the established order.

6. *Carry out the dual strategy of "engagement" and "hedging" toward China through international ties*

China, above all other emerging countries, has a dual identity as a potential challenger to and a biggest beneficiary of the established order. China also shows the inconsistencies between its diplomatic behavior in the global arena and that in the regional arena. Recognizing such characteristics of China, Japan needs to encourage China to become an actor who contributes to formation, maintenance, and stabilization of the international order in cooperation with Japan, the US, and Europe in a variety of issue areas. At the same time, however, in order to prevent China from being too assertive, it is necessary for Japan to apply the brakes to China's behavior both globally and regionally through such international cooperative ties as Japan-US-Euro, Japan-India (or Japan-US-India), Japan-Australia (Japan-US-Australia), Japan-Korea (Japan-US-Korea), and Japan-ASEAN frameworks

7. *Do not downplay the importance of such arena of cooperation among advanced countries as G7/8 and OECD*

While it is necessary to engage the emerging countries into the process of international order formation and to reflect their opinions in the shape of the order, it must be noted that such moves could possibly depreciate and/or relativize the weight of the voices and the values of advanced countries. It would be as vital as ever to attach importance to such existing frameworks of cooperation among advanced countries as G7, G8 and OECD, because they provide important arena for the advanced countries to exercise peer-review of each other's values, to seek and share "an ideal form" of the international order, and to build consensus upon it.

8. *In collaboration with other advanced countries, promote actions to encourage the emerging countries to further accept universal values, so as to facilitate peaceful transition to a new system of cooperation among major powers which reflect the rise of the emerging countries*

The rise of the emerging countries pressingly requires establishment of a new system of cooperation among major powers which supersedes the current system which was established after the WW II centering on the US, Japan, and Europe. Judging from the past patterns of international politics, success of a system of cooperation among major powers hinges upon value sharing and ideological agreement. Whether or not such agreement could be reached between the advanced countries and the emerging countries should be the key to the successful establishment of a new system of cooperation among major powers. Japan should support that kind of global governance which could realize establishment of an international order favorable to Japan based on such universal values as democracy, human rights and rule of law. Japan should also contribute to the promotion of such type of global governance. For that purpose, Japan should, to the extent possible, promote actions to encourage the emerging countries to further accept universal values in collaboration with other advanced countries.

It should however be noted that it is far from an easy task to establish a system of cooperation among major powers which can address a variety of issues in a comprehensive manner. In the short or middle term perspective, the prospect of acceptance by the emerging countries of universal values is not very high. It is risky for the advanced countries to make engagement of the emerging countries their primary concern and to adjust their value system for that purpose. Nonetheless, in relation to the Policy Recommendation 5, it may sometimes be necessary to accept the request of emerging

countries to the extent that their request should not lead to changes in the existing value system. For the time being, at least, it would be realistic to assume that cooperation among major powers including emerging countries would be exercised by many "overlapping clubs" which vary in membership and problems to be dealt with, according to issue areas.

Therefore, when it comes to cooperative frameworks on a pragmatic basis which covers such areas as finance and trade, it is important not to unnecessarily over-emphasize differences in value and ideology between the advanced and the emerging countries. Differences in value and ideology are in part socially constructed. For instance, it should be remembered that the difference between the Japanese way of capitalism and the American way of capitalism was over-emphasized immediately after the end of the Cold War. However, when it comes to cooperative frameworks in issue areas where differences in values between the advanced and the emerging countries are conspicuous, such as the area of human rights, it is not necessary to engage those incompatible emerging countries, with unreasonable concessions being made.

9. Envisage also, formation of regional governance in the Asia Pacific (or in the Indo-Pacific)

Together with the promotion of governance at the global level, Japan should also make efforts to promote governance at the regional level in the Asia Pacific region (or in the Indo-Pacific region,) which plays a part in global governance. Based on the recognition of the changes in the regional power balance due to the rise of China, in particular, Japan needs to make efforts to build a regional order which is desirable for it. In so doing, Japan should devote its efforts to utilizing various regional institutions such as EAS, ASEAN+3, APEC, and ARF, while making full use of the traditional bilateral diplomatic channels, in an attempt to stabilize the regional order through establishment and reinforcement of norms and rules desirable both to Japan and to the region.

10. In the "Pacific Century" when the strategic interests of the US government is shifting to the Asia Pacific, Japan should be ready to take more active roles for peace, stability, and prosperity in the region, and should contribute to building and reinforcing the regional security architecture, with the Japan-US alliance as one of its pillars

The US Obama administration, as indicated in the new Defense Strategic Guidance released in January 2012, intends to improve and reinforce regional security

architectures, which incorporate contributions by its allies in the areas of conventional forces. Japan should cooperate with the US, in a way that serves its national interest, to promote desirable order building in the Asia Pacific. Attention should also be paid to the fact that progression in the building and reinforcement of the regional security architectures will expand the roles of conventional forces in regional deterrence, and makes more likely for the US aspiration towards nuclear arms reduction since the beginning of Obama regime to be maintained.

US-Japan alliance will obviously take a big part in building and reinforcing regional security architecture in the Asia Pacific. It should proceed with due consideration not to stimulate regional arm race, should be pursued by taking a comprehensive approach which include not only strengthening of military means but also utilization of diplomatic tools. However, Japan should not put too much emphasis on diplomatic means alone. Japan should also refrain from thinking that its role in reinforcement of regional deterrence could be substituted by emphasizing the Self-Defense Force's contributions to international peace cooperation, which should be conducted separately.

11. Be prepared for the future possibility of US accepting China's "assured retaliation" capability against the United States

While the Japan-US alliance should be a pillar of the new regional security architecture in the Asia Pacific, the changing military balance between the US and China must be appropriately recognized.

Particularly important is that if the buildup and modernization of China's military force, including its nuclear arsenal, further continues, the possibility of China to obtain "assured retaliation" capability against the US would become increasingly serious problem in the context of the US-China relation. What is most desirable for Japan is that the US will manage to restrain the modernization of China's nuclear force, or will otherwise manage to create a situation in which the importance of strategic nuclear balance itself will become significantly declined. However, neither could be easily achieved. Rather, if the future rise of China turns out to be relatively peaceful, it is more conceivable that the US will accept China to possess the assured retaliation capability against it, perceiving it to serve strategic stability, as long as sufficient US predominance is kept in the strategic nuclear balance between the two countries. Such a change will increase the importance for Japan and the US to examine jointly the appropriate responses depending on the situation, through the newly-established extended deterrence consultation mechanism. However, given that Japan's vulnerability to China's nuclear force has in part supported the strategic stability between the US-Japan on the one hand and China on the other, Japan's avoiding

excessive reaction to such a change may also be important.

Japan should recognize that pursuit for unilateral dominance or unilateral invulnerability would become a increasingly risky choice as the power transition proceeds between the US and China.

12. Recognize the need to build some kind of agreement or consent concerning missile defense among major powers

Missile defense represents one of the important factors needed for future improvement of defense capabilities of Japan, and this too will be affected by the rise of the emerging countries. Particularly, highly-advanced interception systems may become a serious cause to shake strategic stability among major powers, generating negative impacts on negotiations for arms control and arms reduction. In proceeding with the missile defense program, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) is in pursuit of cooperation with Russia. As has been demonstrated by this case, in order to achieve both necessary missile shields and stability between major powers, it is vital to build some kind of agreement or consent among major powers. Taking this point into consideration, Japan should be prepared so that it can maintain necessary missile defense systems.

On the other hand, Japan also needs to prepare for the case in which cooperation will not be achieved among major powers including some emerging countries, and strained relations among them will become apparent. In order to respond to such a situation, an approach to develop highly-advanced interception system technologies while restraining actual deployment – in other words, a "virtual missile defense" should also be considered as an option for Japan.

13. Enhance Japan's "Soft Power Strategy"

As for the Japanese soft power, there are some facts that can be highly appreciated: for example, under the slogan "Cool Japan," the Japanese culture has become increasing familiar for people worldwide, through variety of medium such as *Manga*, *Anime*, games, and food culture. However, in order to make positive feelings toward Japan generated by such culture into a power that can boost global governance, it is necessary for Japan to state more clearly and proactively in what way the Japanese values and ideals can be effective in dealing with various global issues. For that purpose, it is also necessary to deepen the intellectual understanding of the Japanese culture by foreign people, while promoting comprehension of Japan's cultural identity beyond the existing framework and under the global linkage. Japan should give support to studies and intellectual exchanges

in such areas in and out of the nation.

Efforts should be also made to enhance "the transmission of information from Japan to the outside world," which has been notably poor despite the often heard cry that such transmission is important for the country. Japan must urgently train and secure sufficient number of good simultaneous interpreters so that the government can carry out major press conferences in English. It will also serve to prevent further outflow of foreign press from Japan. Additionally, it is also a problem of deep concern that information dispatch from Japan in English and other non-Japanese languages by private sector organizations is currently sustained by efforts which are close to volunteering. The government should actively provide financial and other supports to such activities on a selective basis.

14. Take human resources as the most important resource in the global information society, and place value on the global "Japan Community" network including those of Japanese ancestry, overseas Japanese citizens, and foreign students who have studied in Japan

International politics in the 21th century will definitely be based on the global society connected by information. In an information society, human resources to undertake intellectual creation are of the most importance. And in the area of global governance where high expertise is required, such human resources can also exercise a remarkably large influence.

The Japanese culture has traditionally possessed resilience that would allow it to absorb world most advanced civilizations without losing its identity. However, the nation is not so capable of getting messages across other societies overseas. This may be partly due to the insufficient efforts indicated in the Policy Recommendation 13, but the more fundamental reason seems to lie in the fact that the resilience of the Japanese culture has a side that makes it difficult to go together with enhancement of capability to dispatch information to the outside world. Hence, this problem cannot be solved merely by simply enhancing English education, or promoting information technology for giving out messages.

Through a drastic revision of the education and recruitment systems in Japan, and an introduction of a perception to consider people such as foreign students and overseas Japanese citizens, together with the people in Japan, constitute the "Japan Community," Japan should consciously strengthen a "Japan Network" of a global scale.

禁無断転載

JF-J-IV-B-0055

公益財団法人　日本国際フォーラム

〒107-0052　東京都港区赤坂 2-17-12-1301

TEL: 03-3584-2190　　FAX: 03-3589-5120

URL: http://www.jfir.or.jp　　E-mail: jfir@jfir.or.jp