

国際秩序は揺らいでいるのか

遠藤 乾 (北海道大学教授)

大芝 亮 (青山学院大学教授)

中山 俊宏 (慶應義塾大学教授)

宮城 大蔵 (上智大学教授)

[司会]

古城 佳子 (東京大学教授)

問題提起——国際秩序の現状をどう捉えるか

古城 最近、世界各国の外交を論じる雑誌では「国際秩序が揺らいでいる」との特集が組まれています。果たして、「秩序の揺らぎ」は実際に生じているのか。もし、揺らいでいるならば、今後の国際情勢はどのようなものになるのか。それは日本外交にとってどのような問題を突きつけるのか。まず、「秩序の揺らぎ」について、これが実際に生じているのか、ご専門の立場からみた分析をお聞かせください。

中山 私は英語圏の雑誌しか読みませんが、ここ1年ぐらいでしょうか、とにかく、「リベラル・インターナショナル・オーダー (LIO) の揺らぎ」というような特集がやたらと多い。『フォーリン・アフェアーズ』のような外交論壇誌でも、2016年の米大統領選挙の時からそのことばかりという印象です。リベラル・インターナショナル・オーダーの旗手とも言えるG・ジョン・アイケンベリー氏も同誌でそのことを論じています。とにかく、知的なリーダーたちが国際秩序の動揺に強い危機感を表明している。

なぜそうなのか。「リベラル・インターナショナル・オーダー」の原型は、冷戦期の西側世界を結びつけていた国際秩序です。ところが、冷戦終結により東側の秩序が消滅し、リベラル・インターナショナル・オーダーのほうに向かって、国際秩序そのものが収斂していく。それが「歴史の終焉」と呼ばれた現象でした。

冷戦後、このリベラル・インターナショナル・オーダーのなかに世界の国々が吸収されていって、その中心に米国がいて、その米国に対して本格的なチャレンジをする国というのはおそらく出てこないだろうという感覚があったのだろうと思います。9・11同時多発テロも、この感覚を大きく揺さぶりはしなかった。ところが、2000年代半ば以降、イラク戦争の混迷、リーマン・ショック、オバマ政権誕生という一連の流れのなかで、米国は依然として圧倒的な力をもちつつも、もはや積極的に国際秩序を支えるという意思をもち続けることができないのではないかという雰囲気が出てきます。ある意味、オバマ大統領は、米国が国際社会から引くということを、新しい米国の外交政策として体系付けていった指導者だったとさえ言



中山 俊宏 教授

えます。

オバマ政権の「退却志向 (retrenchment)」は、とりわけ「力の行使」に関してで、グローバルガバナンス的なコミットメント自体は否定しなかった。なので、リベラル・インターナショナル・オーダーそのものを拒絶しているとは誰も思わなかった。ところが、トランプ政権が出てきて、「そもそもリベラル・インターナショナル・オーダーはアメリカにどういう利益をもたらしたのか。それは富をもたらしたのか。安全を増進させたのか。それを支えてアメリカは尊敬されているのか」と問いかけ、「どうも他の国が得をしているだけで、アメリカ自身は

何も得るものがないのではないか」という答えを振りかざしはじめた。それが正しいかどうかは別にして、そのメッセージに共鳴する人が米国社会に意外に多かった。

もともと米国では、リベラル・インターナショナル・オーダーを支えていくことに関して、国民的なコンセンサスがあったわけではない。それは外交・安保エリートたちの言説で、一般のアメリカ人はそんなものに対して全然関心はなかったわけです。当然と言えば当然です。ワシントンの外交・安保エリートたちに任せておけば問題ないだろう、そういう信頼というか、半ば国民側の無関心のようなものに支えられていた。ところが、トランプ大統領はあえてそこに手を突っ込み、「リベラル・インターナショナル・オーダーなんて何も得にならない」と訴えた。トランプ大統領は、リベラル・インターナショナル・オーダー自身を標的にした初めての大統領です。それは外の世界に対する不信感、エリートに対する不信感と共鳴した。

そういう機運が高まっていくなかで、少なくとも言説のうえでは、「米国はリベラル・インターナショナル・オーダーをもはや支えない。もっと直接的な利益や直接的な脅威などに対処するかたちで国際社会と対峙していく」と言ってみせたのがトランプです。

ただ、実際にトランプ政権が何をやっているのかをしてみると、意外に継続性もあり、めちゃくちゃやっているわけではない。少なくとも今のところは、想定されていたよりは悪くない。と言いますのも、確かにTPP (環太平洋パートナーシップ協定)、パリ協定からは離脱しましたが、それから、イランとの核合意であるJCPOA (包括的共同作業計画) も危なっかしいですが、それ以外のところは、どうにかまだ踏みとどまっています。

トランプ大統領の発するメッセージと米国が実際にやっていること、特に日米関係をみた場合には、一応やるべきことはほぼやっています。今、本格的に秩序が揺らいでどうにもなくなっているという状況ではなく、トランプという型破りなリーダーが出てきて、多くの人が大丈夫なのだろうか、強い不安を感じている。これとは逆に、ヨーロッパでは、むしろブレグジット (英国の欧州連合 [EU] 脱退) などのように、事態が進行してしまっています。

ですから、トランプ・ショックはまだ言説レベルで起きていることで、でも米国の大統領

の発言は大きな影響力をもちますから、激震だとは思いますが、現実には米国発のリベラル・インターナショナル・オーダーの崩壊のようなものはまだ起きていません。ですが、それが軋む音は聞こえてきています。

遠藤 ヨーロッパでは「秩序」は大きく動揺していると認識しています。今の時代というのは、私の目からすると先進国リスクの時代です。その根っこは、1人の大統領や1回の国民投票にとどまらない話です。もう少し根が深く、グローバル化に端を発して、先進国の中間層、例のブランコ・ミラノビッチ氏の言ういわゆる「グローバル化の象のカーブ」のV字のところ震源地になって、政治的な支持が穏健政党にいかなくなって、左右に両極化してしまう状況に至るところで生じているのだと思います。

その先進国のリスクが最も劇的に現われた先が、19世紀と20世紀のヘゲモン（覇権国家）である英国と米国であったことに、ある種の悲劇というか、世界史の転換点になりうるきっかけがあるのだと思います。

リベラル・インターナショナル・オーダーに引き付けられれば、今の悲劇というのは、それを提唱していた祖国、母国であった英米が躓いてしまったということです。英国チャタム・ハウス（王立国際問題研究所）のロビン・ニブレット氏などが、最近、『フォーリン・アフェアーズ・レポート』で、「political liberalism は行き詰まってしまったので、economic liberalism で行こう」と言っています。その際、自由貿易の重要性を主張した中国こそが鍵だというような言い方がされており、中国の国内に自由主義があるのかということは、ほとんど捨象したような話になっています。英米が支えていたリベラル・インターナショナル・オーダーが動揺し、またその先に英米の知識人の動揺も同時に起こっているというような、精神的に深い危機があるのだらうと思います。

ヨーロッパがまとまってきた背景には、どこか米国の後押しや黙認があったのであり、その意味で、EU = NATO（北大西洋条約機構）体制であった。ヨーロッパにおける統合の進展は、やはりリベラル・インターナショナル・オーダーを後押しする米国のヘゲモニーに依っていたところが結構あるわけです。ところが、先ほど中山先生が指摘されたとおり、トランプ大統領というのは、そのリベラル・インターナショナル・オーダーを批判した最初の大統領なのです。

オバマ大統領の時にはある種レトリックと実際の行動の間にギャップがあり、撤退や関与忌避など、事実としては撤退していったのだらうけれども、トランプ大統領の新しさというのは、規範的にも撤退していつていることです。リベラル・インターナショナル・オーダーというのは、軍事安全保障と経済的な利益と規範、という3つぐらいのレベルがあって成り立っていたのですが、相手の服従や受容を引き出す一番の鍵となる規範の部分で、米国は引いてしまったので、リベラル・インターナショナル・オーダーの主体が躓いただけではなく、メッセージを受容する相手方に対しても、規範的な正統性を示しえなくなってしまっているという点が危機の深いところなのだらうと思います。

ヨーロッパについて言えば、冷戦後徐々に米国とヨーロッパとが互いに無関心になっていったという流れがあります。その次の画期はイラク戦争の時で、それまでヨーロッパ統一を



遠藤 乾 教授

支持してきた米国が、あの時は初めてその分断に触れた興味深い瞬間だったと思います。トランプはどこかで反EUです。

今、米欧間では、お互いに背を向けている無関心が深まっていますが、無関心さえ超えて、ヨーロッパ側は米国が積極的に地域にかかわる予感がしないわけです。米国がヨーロッパにかかわるとすると、(トランプ大統領がNATO首脳会議の場でヨーロッパ側首脳に対して) 対GDP(国内総生産)比2%まで国防費を出せなどと求めるようなかたちですね。ヨーロッパ側でもそれを逆用するようなかたちで、どうせGDPの2%を国防費に使わないとい

けないのなら、米国から武器調達するのでなく、ヨーロッパで共同調達することで軍事産業を強化していきましょうか、という流れになります。「アメリカは自分でやれと言っているのだから、自分たちでやりましょうか」というように、わりと今はそちらの方向にギアチェンジしているような状況になっています。

歴史的時間軸の視点からひもとく

宮城 このリベラル・インターナショナル・オーダーを、歴史の時間軸のなかでどういうものとして考えるかということですが、ひとつは中山先生がおっしゃったように冷戦後のひとつの時代の特徴のようなものとして捉えるという考え方です。冷戦後、リベラル・インターナショナル・オーダーを世界中に広げていこうとしたが、それがやや負担過剰ということで、ここにきて無理だろうと思わせる現象が出てきた。

もうひとつは、70年以上続いてきたブレトンウッズ体制——第2次世界大戦直後にできたいろいろな国際秩序——、それが揺らいでいるのか、という見方も成り立つと思います。どちらの時間軸でみるかによって、現在の「国際秩序の揺らぎ」の見え方も違ってくるのではないのでしょうか。

歴史の実体のほうからみるとどうか、ということを少し考えてみたいと思います。感覚的には、現状は非常に大きな変化や揺らぎに見えるけれども、実体でみると、意外にそこには継続性のようなものがあるのではなかろうかということです。例えば現在、戦後初期に形成された国際秩序そのものが揺らいでいるのではないかという議論ですが、そもその前提として、戦後の冷戦期においてリベラル・インターナショナル・オーダーが、本当にアイケンベリー氏が言うほど世界の隅々まで行き渡っていたかということ、実体は少し違うだろうと思います。

冷戦後においてすら、結局、リベラル・インターナショナル・オーダーは世界中に行き届いたわけではなかったですし、まして冷戦下においては、もちろん共産主義や、もうひとつ脱植民地化という大変大きな潮流があり、それらとリベラル・インターナショナル・オーダーというのは必ずしも折り合いがよくありませんでした。むしろ、共産主義と脱植民地化が

結び付く傾向もあったので、そこに対してどこまでリベラル・インターナショナル・オーダーなるものが及んでいたのだろうか、と考えざるをえません。つまり、リベラル・インターナショナル・オーダーというものが西側諸国の間で存在していたのは間違いありませんが、これが世界中を包むかたちで70年間存在していたのかということ、そこは多分違うのだろうなと思っています。

そういう観点でみると、果たして揺らいでいるものは何かということです。焦点を探っていくと、結局英国のEU離脱の話もありましたが、主には米国だと思います。そうすると、今回のトランプ大統領はいろいろなものから離脱すると、まさに感覚的レベルでいろいろ言っているの、それが非常に大きく見えます。ところが、実体のほうで考えると、米国の世界に対する関与の根幹にあるものとしての軍事的コミットについて考えると、揺らぎというのは過去には何回かあるわけです。

例えば、1970年代初頭に米国が撤退してベトナム戦争が終結し、その後アジア、太平洋などを中心に軍事的に引いていく時期がありました。その次は米ソ冷戦が終わった後に、これまたアジア、太平洋全域から米国は引いていくのではないかという見方がありました。今は軍事面について申しましたが、米国の世界に対する関与の強弱、揺らぎというのは過去何回か起きています。だから、それがどう見えるかということですね。

少しだけ日本のことに触れると、ベトナム戦争で米国が在韓米軍を含めて引いていくのではないかという懸念が生じた際、日本は米軍の引き留めに動きました。2回目の冷戦終結の時は、渡邊昭夫先生が中心となって作成したいわゆる「樋口レポート」(防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方——21世紀へ向けての展望」)があり、あれはむしろ、米軍が引いていった後でも何とかなるようなものを考えようということで、あえて日米同盟よりも多国間の枠組みにもっていったということでした。

だから、米国の関与の強弱、揺らぎをどう受け止めるかということは、当たり前ですが、国によって違います。日本について言えば、同じように米軍が引いていくという揺らぎの局面は過去にも何回かありましたが、その時々日本が置かれた環境によって、日本からの見え方がかなり違うということです。昨今の局面では、これを日本が危機だと捉えているのは、中国台頭といった要素があるためだと思います。

今回、英国はEUから離脱しましたが、加入の際も国際秩序への影響はありました。英国はフランスに散々邪魔された挙げ句に、1970年代にEC(欧州共同体)に加盟したわけです。その結果、アジア太平洋で言えば、オーストラリア、ニュージーランドが英国帝国から切り離され、取り残されたので、同じように当時、この地域で浮いた存在であるとみえた日本と組みました。これが環太平洋連帯構想となり、APEC(アジア太平洋経済協力会議)につながっていく流れとなりました。

そうすると、米国の関与の揺らぎや英国の動向というものが、歴史的な実体のレベルで見ると、戦後でも何回かあります。それが果たして危機なのか、あるいは新しい秩序なのかは、アクターによって見え方が違います。日本は、まさにそのいい例ですね。それがチャンスにみえたり、危機にみえたりということを繰り返しているのかな、と思うわけです。



宮城 大蔵 教授

遠藤 先ほど、19世紀、20世紀のヘゲモンであった英米の凋落という話をしましたが、もうひとつ、中国の台頭というのを見据える必要があります。ただ、この国の台頭は、単なる経済成長という話とはまったく違います。中国には厳しい言い方かもしれませんが、私は最近、「切り下げのエンパイア」と呼んでいます。中国の台頭は、国境を越えて普遍的な価値を切り下げて（depreciate）いくような下降圧力となっており、それは人権だけではなくて、例えば、環境、あるいは社会基準というか、食の安全、そして労働基準といういろいろな価値を切り下げていく、図体が大きくて、拡張すればするほど世界

の基準が下がってしまう、そういうチャレンジだと思っています。ヘゲモンが凋落しただけではなくて、とんでもないものが台頭し、その切り下げの圧力が世界的に影響を及ぼしているという、そのところが歴史的に新しいフェーズかなと考えます。

中山 そういう意味では、中国は単なる地域レベルのチャレンジャーを超えて、国際秩序レベルのチャレンジャーにもなりうるということですね。

遠藤 それはもう日に日にそうだと思います。

宮城 そのようにみることもできると思います。一方で、経済連携の話になってしまいますが、例えば、TPPなどでは非常に高いレベルでの貿易ルールができますが、入れる国は限られています。RCEP（東アジア地域包括的経済連携）は要するに低いレベルのルールですが、その分多くの国が入れる。APECなどにもそういう面がありますね。

遠藤先生がおっしゃるように、確かに中国による切り下げ圧力というところはあります。ただ、他方で、繰り返しになりますが、これまでいわゆるリベラル・インターナショナル・オーダーが西側諸国と呼ばれた国々の間で非常に高い水準を実現する一方で、それが世界中に及んでいたのかということ、そうではないところがあります。そうしたなか、中国が圧倒的存在感で入ってきて、切り下げ圧力が働いている。しかし、一方で従来の秩序というのはまだあって、そのせめぎ合いで当面の均衡点が生まれるということになるのでしょうか。

古城 そうすると、「リベラル・インターナショナル・オーダー」と呼ばれる秩序とは何なのかということについては、3つの視点から考えられるということですね。1つは、第2次世界大戦後の秩序か、それとも冷戦後の秩序を指すのかという点、2つ目は安全保障か、経済か、遠藤先生が強調された規範の側面かという点、3つ目は、実体とそれをどのようにみるかという認識の問題という視点があります。

この認識という観点からみると、トランプ大統領の登場が「秩序の揺らぎ」を印象付けるのに非常に大きい影響を与えたと言えますが、規範の側面を除くと実体面としてはそんなに変わっていないのではないかと指摘された方が、中山先生と宮城先生ではないかと思っています。

実体としてみた場合、グローバルガバナンスという点からみると、秩序は揺らいでいるの

かどうかを大芝先生におうかがいします。

大芝 私も、アイケンベリー氏の論文については、少し過剰反応のような印象を受けました。一般に、リベラル・インターナショナル・オーダーが揺らいでいるというときには、第2次世界大戦後の国際経済体制を念頭に置いているのではないかと思います。トランプ大統領は言説のみならず、その行動も、多国間主義（マルチラテラリズム）を動揺させています。世界銀行やIMF（国際通貨基金）といったブレトンウッズ機関は、米国の指導力の下で創設されましたが、トランプ政権は、これらの機関の増資に反対し、また、世界銀行やIMFの事務局を批判しています。米国はWTO（世界貿易機関）に対しても随分厳しい態度を示しています。さらに、国際連合予算の分担率にも不満を言い、ユネスコからの脱退を表明しました。



大芝 亮 教授

ただし、このような行動は、過去にもありました。レーガン政権の時に、世界銀行の増資に反対し、最終的には、米国は世界銀行協定の変更を要求し、世界銀行は、これを受け入れてはじめて増資が成立しました。ユネスコについても、1984年に脱退を公表し、ようやく、2003年に、ブッシュ（息子）大統領の時に戻りました。ブッシュ大統領が一生懸命に戻る努力をしたわけではありませんが。

このように米国が多国間主義から離れていくことは過去にもみられることで、このこと自体は、振り子の揺れにみえるところがあります。

しかし、これまでの振り子の揺れとは違うところがあります。ひとつは、冷戦後、戦後の国際経済秩序が、西側世界だけでなく、いよいよ世界全体に普遍化していくという見方が強まっていたところに、トランプ大統領から多国間主義の理念を拒否する言説と行動がとられており、いささか、極端から極端へと揺れているようにみえます。

もうひとつ、大きな構造変化を引き起こしているのは、中国の戦略です。中国は、冷戦後というよりも、2000年代に入り、マルチの枠組みを作りだしています。上海協力機構（SCO、2001年）を設立し、2013年には一帯一路構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）設立案を打ち上げています。AIIBでは、これまで世界銀行やアジア開発銀行（ADB）で重視されるようになってきた環境社会配慮が軽視されています。環境社会配慮は、世界銀行などでも、最初から重視されていたものではありませんでした。冷戦後、人権が普遍的価値であり、また、グローバリズムに基づき地球環境保護は国際公共財だという考えが広まり、NGOの働きかけなどもあり、世界銀行などの国際開発金融機関でも、開発援助事業でのガイドラインとして、ようやく確立されてきたものです。中国のマルチの枠組みは、こうした国際秩序の理念を後退させるものです。遠藤先生のいう切り下げの圧力と同じと思います。

もうひとつ、大きな構造変化を引き起こしているのは、中国の戦略です。中国は、冷戦後というよりも、2000年代に入り、マルチの枠組みを作りだしています。上海協力機構（SCO、2001年）を設立し、2013年には一帯一路構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）設立案を打ち上げています。AIIBでは、これまで世界銀行やアジア開発銀行（ADB）で重視されるようになってきた環境社会配慮が軽視されています。環境社会配慮は、世界銀行などでも、最初から重視されていたものではありませんでした。冷戦後、人権が普遍的価値であり、また、グローバリズムに基づき地球環境保護は国際公共財だという考えが広まり、NGOの働きかけなどもあり、世界銀行などの国際開発金融機関でも、開発援助事業でのガイドラインとして、ようやく確立されてきたものです。中国のマルチの枠組みは、こうした国際秩序の理念を後退させるものです。遠藤先生のいう切り下げの圧力と同じと思います。

「戦後の国際秩序」と「リベラル・インターナショナル・オーダー」

中山 今、どのタイムスパンで考えるかということが議題になっていますが、「第2次世界大

戦後の国際秩序」と「リベラル・インターナショナル・オーダー」というのは、延長線上にはあるけれど、やはり微妙に違うと思います。「戦後の国際秩序」というのは結構きちんと制度化されていて、少々揺さぶっても大丈夫だということが言えると思います。他方、「リベラル・インターナショナル・オーダー」は、冷戦後、東側の秩序がなくなるなかで、結局世界が西側的な価値観の下に収斂していくのだという世界観が埋め込められた言葉なのだと思います。

その2つを別のものとしてみると、今、「リベラル・インターナショナル・オーダー」はかなり揺らいでいるという言い方もできます。おそらくアイケンベリーは、リベラル・インターナショナル・オーダーの世界化についての神学をずっと語ってきたわけです。でも、気がついてみたら、世界化しないし、その観念が必ずしも共有されていない。むしろ、それを否定する人が大統領になってしまったということで、強く反応せざるをえない。

その2つを別に考えたときには、戦後国際秩序のほうはそう簡単には揺るがない。一方、フランシス・フクヤマ的なリベラル・インターナショナル・オーダーの世界観は今、大きく揺らいでいます。でも、今、議論で明らかになっているのは、もともとそんなものはなかったのではないか、という話ですね。

古城 今の中山先生のご指摘についてはどうでしょうか。

遠藤 もともと世界は分権的にできているので、実際にはそのリベラル・インターナショナル・オーダーなるものが世界を貫徹したことはないのだけれど、他方で時間が経ってもそうなくなっていこうという世界観があり、それが壊れたという話で、そこは理論がこうで、現実はどうだったかというと、すれ違ってしまふのだと思います。

私自身は少し違う感覚をもっています。時間軸の話に戻ると、19世紀、20世紀の話をしたのですが、19世紀のヘゲモンが英国で、20世紀のヘゲモンが米国だった時に、個人主義——アングロサクソンの根っこにある哲学的な意味での個人主義はすごく特異なものだと思うのですけれども——、それと資本主義、それから、自由民主主義ですね。英国は主として自由主義を掲げ、米国は民主主義だったけれど、それら個人主義、資本主義、自由民主主義の三つ巴が浸透していくであろうという構えがあった。さらに言えば、それを担保する力をヘゲモンはもっているのだという構え、本当にその力が完備していたかは別として、その構えがあった、そういう時代が終わってしまった。米国が自分で引いてしまって、それとともに同時に中国のようなものが出てきているという構図で、戦後すらも超えた長いスパンのある種の波が退潮に入っているのだらうと。それは非常に大きな転換点なのだろうなという認識です。

次の国際秩序の形成は

古城 今のお話ですと、トランプ大統領が出てきたから秩序が揺らいでいるというよりも、実際に起こっていることは、これまでの先進諸国と異なる中国のような新興国が非常に大きくなってきているということと、グローバル化が進むことによって先進国における社会的・政治的分断というリスクが出てきているということです。ですから、今までリベラル・イン

ターナショナル・オーダーを唱えていた人たちが秩序の基盤として了解していたことが、実はなくなってきていて、それを提唱していた人たちがかなりびっくりして動揺しているということだと思います。

そうすると、秩序を改修していけばいいのではないかというような意見もありますが、これから国際秩序というのはどうなっていくのかということにうかがいたいと思います。

中山 米国の指導者たちはこれまで戦後国際秩序を米国の力で支えてきて、冷戦後もそれを行ない、その秩序が世界化していくことが望ましいと主張し、そうでないの



古城 佳子 教授

は孤立主義なのだ一刀両断で切り捨ててきました。ところが、トランプ大統領は、米国が引くことは孤立主義ではない、むしろ引くことを弱さではなく、強さとして、ニュー・アメリカン・ナショナリズムの言葉で語った。これまで外の世界との関係を遮断するかたちでアメリカのナショナリズムについて語った大統領は、少なくとも戦後はいませんでした。

今、トランプという特異な現象にわれわれは振り回されていますが、そのトランプ的な世界観というのは、意外に米国で定着していく可能性があると思います。常識的に考えると、トランプ的なものは続かなくて、また外交・安保エスタブリッシュメントが復権し、国際主義の路線に戻ると考えたくもなりますが、米国自身が「この秩序を支えることによって何か得ることがあるのか」と率直に問い掛けた場合に、「負担のほう大きい」と結論付ける可能性もある。2016年の大統領選挙でバーニー・サンダースが民主党の側で勢いづいたのもその兆候です。

さらに言えば、私はオバマとトランプは外形的には水と油のように違いますが、両者のメッセージを抽出していくと、明らかな連続性があると考えています。オバマは、無駄な介入はやらない、同盟国やパートナーにもっと要求する、そして内政フォーカスと言いますか、「Nation Building at Home」がトップアジェンダでした。実は、これはトランプの問題関心と完全に重なります。トランプの特異性ばかりが論じられますが、もしかすると、トランプ現象は実は特異ではないかもしれない。ある意味、こっちのほうが、トランプの気ままなツイッターよりも、よっぽど怖いことです。もっとさかのぼって言えば、この連続性はブッシュ政権2期目後半あたりから見出せます。

妙な言い方になるかもしれませんが、どの地域の秩序が最も揺らいでいるのか。アジアでは、やはり中国の台頭のインパクトが大きい。中国は単にその影響力を増大させているのではなく、既存の地域秩序に挑戦してくるような可能性というか、もうそういうことはほとんど事実として発生しています。であるがゆえに、日本のような国は、リベラル・インターナショナル・オーダーが普遍化していく可能性を信じてきたがゆえに、その揺らぎを、他の国以上に強く感じている。トランプ政権下でも、日米同盟は良好です。しかし、そのまわりが真空状態みたいな、そんな感じでしょうか。トランプ政権には、地域秩序といった発想がな

い。そのことは先日のトランプのアジア歴訪でも明らかでした。

リベラル・インターナショナル・オーダーというのは、力と力がぶつかり合うような状況が発生するのを押さえ込む効果があったわけですが、それが揺らいだからといって必ずしも武力紛争になるとは限りませんが、国と国との力が直接ぶつかり合うような、そういう局面が今後ますます増えていくということは覚悟しなければいけないのかなと思います。

それは何も19世紀的な世界への回帰ではなくて、おそらくまったく新しいのは、世界がこれまでにない深度と速度でつながっている状態で、国同士がぶつかり合うという状況です。ロシアによる米国大統領選挙へのソーシャル・メディアを介した介入などは、これまで想定できなかった事態です。こういうハイブリッドな空間をどう統治していくかということに関しては、まだ有効な手掛かりがありません。

遠藤 私はかなり世界史的な転換点があると思っています。それは、先ほど来申しているように、ヘゲモニーが凋落していっただけではなくて中国が台頭しているということが、世界的な風景を変えているのでしょう。前の時代が素晴らしかったと言うつもりは別にないのですが、ある一定の水準や基準、価値といったものが世界的に投射されることを前提にしていた世界のあり方が終わりつつあるのだらうということですよ。

そのうえで、もちろん何もかもがなくなったわけではなくて、インフラとして残っているものがある。例えば、米国中心の軍事的ビルドアップは一朝一夕にして消えるものでももちろんないですし、トランプ政権の下でも国防総省を中心とするような軍人のネットワークというのは、そんな簡単に崩れてはいないだらうと思います。世界貿易システムももちろんあるわけです。

ただ、中国の台頭というのは、冷戦時代のアナロジーで言うと、それなりに緊張がある時の米ソに似ている一方、人口からするとソ連の10倍で、しかも経済成長しているパワーの登場を意味します。それが相手だということ。核兵器の数は少ないですが、経済的な浸透力というのは、ソ連とは比較にならないかたちでいろいろな影響が出てくる時代なのだと思います。

凋落する力と台頭する力とのせめぎ合いというのが当面続くのでしょう。その軋轢というのは、それは香港が一番厳しくて、台湾、韓国、日本ときます。そういう意味では、アメリカ大陸は遠いし、ヨーロッパも遠いのでその分、中国に対して感覚が希薄でありえるわけです。

浸透というのが近ければ近いほど感じられるようになっていって、だけど、英国のケンブリッジ大学出版局やドイツのシュプリンガーにおける言論の自由の後退の例のように、非常に遠方でも中国の浸透力が観察できる時代になっている状況です。

古城 中国の台頭が重要な要因ということですが、中国が新たな秩序を作るのでしょうか。

宮城 それは言い換えると、先ほど来出ているリベラル・インターナショナル・オーダーが冷戦後のプロジェクトだったと定義すると、私に関心があるのは、「冷戦後」という時代そのものが多分もう終わりつつあるのだらうという点です。そもそも「冷戦後」という言葉自体が、冷戦が終わった後という意味しかないのですが、冷戦後初期とは明らかに異なる時代に

入りつつあるということなのでしょう。

中山 実質的には定義できていなかったということですね。

宮城 「冷戦後」という時代区分には尻尾（終期）がないですね。次の戦争が起こるまでずっと「冷戦後」が続くわけですから。私の感覚としては、日本においてもそうですが、世界的にみても「冷戦後」という時代が区切りを迎えているのかなと思います。

冷戦が終わって、米国主導で世界中にリベラル・インターナショナル・オーダーを広げるのだというプロジェクトを意気込んでやったけれども、その時代がそろそろ終わりつつある。するとこの四半世紀が何だったのかということがくっきり見えてくる。例えば、これはブッシュ（父）大統領が冷戦終結から間もない時期に意気込んで掲げた、「世界新秩序」に始まり、「アメリカ・ファースト」を掲げるトランプに終わった時代だといった、案外わかりやすい話なのかなと思ったりします。

「冷戦後」という時代を特徴付けると、米国というウルトラ超大国のような存在が何でもできそう、というような時代から、米国が力の限界をそれなりに悟っていったという話であり、それは一方で中国の台頭として言い換えることができるところもあるのだと思います。

中国については、既存の秩序に挑戦しているとよく言われます。これは問題のレベルによるのですが、地政学的に近い場所において軍事的なことが問題になっている日本のような国からは非常に大きく見えるけれども、遠いところにあって、経済の面だけを見ていると、これは別に秩序にチャレンジしているわけでも何でもないというふうに見えるところもあるかと思えます。

中国というのは挑戦しているところもありますが、ある意味、中国は既存の秩序、リベラル・インターナショナル・オーダーから利益を得ている最大の受益者という側面もあると思います。そういう意味では（保護主義を主張する）トランプが出てきたことをいいことに、ダボス会議で習近平が自分こそ自由貿易の擁護者と言っていて、あれはやはりヨーロッパの国などは、「なるほどそうか」と受け止めてしまうわけですが、身近に緊張関係がないと、そうなるということなのでしょう。

中山 ただ、それは、国家の威信といったファクターを考慮に入れていませんね。そういう価値を仮に中国が追求しているとすると、確かにリベラル・インターナショナル・オーダーのなかで最も恩恵を被ってきて、経済成長はそれなしにはありえなかったわけですが、多分、中国の野心というのはそこでとどまらないであろうということを何となく皆が感じ始めています。大国としての地位など、それが中国の世界観のなかで相当大きな位置を占めていそうだという見方です。

宮城 それで言うと、再び私は甘いのでしょうかけれども、あれだけ結果的に大きくなっているのだから、それに見合ったプレステージを求めるのは当然だとも言えると思います。

中山 当然ですね。それはそうです。

宮城 あとひとつ加えるなら、やはり中国が大きくなっていくという「見え方」という面ですね。私は冷戦後に何回か鍵となった局面があると思っています。ひとつは1997年のアジア通貨危機で、このときASEAN（東南アジア諸国連合）諸国などが崩れてしまったなかで、中

国は金融システムが比較的閉じていたので、直撃を免れました。それまで日本などではアジアをみる際に、ASEANもあって、中国もあってという見え方だったのが、これによってASEANの存在感が希薄になり、途端に中国が大きく見え始めたように思います。

次はリーマン・ショックです。あれで今度は欧米が経済的にガタガタになる一方、再び中国は打撃を受けずに済んだので、その存在が大きく見え始めました。この局面は、また、ヨーロッパと米国が非常に自信を失っているときでもありました。

そして今回が3度目で、米国やヨーロッパが混乱に陥っている傍らで、安定している中国の存在がより大きくなった。冷戦後において、中国が相対的に大きく見え始めるきっかけのようなことが何回かあるので、その3回目という見方です。もちろん、中国の実体が大きくなっている事実はあり、それが前提ですけれども。

古城 では、リベラル・インターナショナル・オーダーが揺らいだ後にどのような秩序が見えてくるのか、大芝先生におうかがいします。

大芝 戦後国際経済秩序という言葉とリベラル・インターナショナル・オーダーという言葉には、若干、ニュアンスの違いを感じます。もちろん、戦後国際経済秩序は、自由主義を理念としていますが、基本的に、西側世界の話であり、また、経済と政治の分離を想定していた面があります。それが、冷戦後、西側の戦後国際経済秩序は、体制移行支援などを通じて、世界大に拡大し、また、理念において、政経分離原則は後退し、非西側世界において、資本主義化と民主主義化の双方が必要であるとの考え方が支配的になっていったと思います。

ところが、この考え方は、2000年代以降、政策面では徐々に後退し、いよいよトランプ大統領により、理念的にも終止符が打たれたと思います。

国際関係の理論に照らして考えると、覇権国の作る国際経済秩序は、国際公共財であるけれど、しかし、この国際公共財から最大の利益を得ているのは、実は覇権国だ、というのが、従来支配的な解釈です。トランプ大統領の考え方は、この命題を否定するものと言えます。

加えて、中国の政策が、国際経済秩序におけるリベラリズムの後退を印象付けています。というのも、戦後に打ち立てられた国際経済秩序は、冷戦後、環境社会配慮などにみられるように、リベラルな色彩を強めていきましたが、中国は、これを必ずしも受け入れないと明瞭に意思表示してきているからです。

中国は、WTO加盟により、飛躍的な経済成長を達成し、先進諸国は、おそらく中国は既存の国際経済秩序に順応してくると期待していたと思います。確かに、2010年のIMF・世界銀行の増資において、第3位の出資比率・投票権をもつようになり、世界銀行事務局では、ナンバー2のポジションも得ています。

しかし、2000年以降、次々と地域的な多国間枠組み構想を打ち上げ、先進諸国では、中国は、どうも既存の国際経済秩序理念を受け入れ、そこに入ってくるのではなさそうだが、との見方が強まっていると思います。こうしたこともリベラル・インターナショナル・オーダーが揺らいでいるとの見方を強めています。

リベラル・インターナショナル・オーダーが揺らいだ後の秩序は、たぶん、中国の構想とこれへの米国および先進諸国の対応しだいたいと思えます。アメリカ・ファーストを言うトラ

ンブ大統領の登場により、中国が自由貿易の擁護者として自らを位置付けるのは、いささか奇妙な印象を受けますが、ここで言う自由貿易には、環境社会配慮のような「高度な」理念は含まれないものと言えます。

これからの日本は「秩序の揺らぎ」にどう対応すべきか

古城 この難しい時代状況で、特に秩序の揺らぎで一番衝撃を受けているのは日本ではないかと中山先生がおっしゃったのですが、日本はこういう揺らぎのなかでどういう方向性をもって対外政策に取り組むべきかという点について、ご意見をお聞かせください。

中山 日本は、ハードパワーで自分にとって望ましい国際環境を形成していくということを国是として放棄してきたので、秩序や規範が安定していることに他の国以上に大きく頼ってきました。そのなかでこれだけ繁栄・発展してきたわけですから、恩恵を被っていないわけではない。それが日本外交の大前提でした。それは米国に寄り掛かるということでもあった。それが今、揺らいでいるなかで何をしていくのか。

でも、実は特に新しいことをすべきという話ではなくて、今までやってきたことをしっかりとやっていく以外にない。安全保障の面では、日米同盟を基軸としつつ、他の国とも防衛協力を深めていく。そして、日本自身がセキュリティープロバイダーになっていけるような方向に進んでいく。しかし、実はこれはもうすでに取り組んでいることです。じゃあ、日本は同盟一辺倒かというと、決してそうではなく、それこそTPP11にしても、パリ協定にしても、EUとのEPA（経済連携協定）にしても、他にもやるべきことはやっている。実は戦後の日本外交もそうで、確かに同盟が中心にありましたけど、われわれが考えている以上に日本外交には多様性があった。これからもそれを続けていくしかない。他方で、米国がどんなに引いたとしても、当面は米国以外にオプションはないという現実もあります。同盟がなくなるというような事態になれば、話は別ですが、そういう事態にはなっていない。

確かに日本には、安全保障に関しては「プランB」がないという閉塞感がある。しかし、その唯一のオプションである米国が、実はほかにありうるオプションと比較した場合、ベストオプションであるということもかなりはっきりしている。だから、日本としては、米国をこの地域に引き留めることが何よりも重要です。

安倍晋三政権は、それを躊躇なくやっています。あそこまで懐に飛び込むのかという感じがしなくもないですが、その割り切り方は潔い。飛び込むならば、ブツブツ文句を言いながら飛び込むのではなくて、一気に行こうと。一国民として誇りに思えるかと問われれば、少し躊躇してしまうところもありますが、日本としては正しいことをやっているということだろうと思います。

遠藤 世界史的な転換だという認識だから、これまでと同じではまずいと思っています。ひとつは、足元の民主主義を再建しなければいけないと考えています。日本の場合、幸いそれこそあまりひどい人たちでは顕在化していません。先進国リスクと言ったのは、その裏返しとしてポピュリズムが国内で興隆して、その背後に中間層のやせ細りのようなものがあることです。ここのところはやはり先進国の間で、日本でよく使われる意味とは違う意味で、国

際協調をしながら乗り切っていくしかないと思います。

タックスヘイブンでもそうだし、競争的な企業減税合戦もそうですが、これらが示すように、一国では中間層を厚くできないからです。中間層を厚くするための資源は全部国際協調を必要とします。そうしながら民主主義を再建していくという意味では、国内的取り組みは国際的取り組みとセットでなければならない。

2つ目の外交については、8割方中山先生のおっしゃることに賛成です。他方で、トランプ政権が暴走しないという前提があつての話です。だから、ジェームス・マティス（米国防長官）のような人がいる限りはそれで私は賛成ですが、マティスが辞任したときに同じことが言えるかどうかはわかりません。その兆候というのはとりあえず今はないですが、そのところは慎重に進まざるをえないのではないかと、今までどおりの米国への寄り掛かりでいいのかどうかというのは、留保があります。

3番目に、「切り下げのエンパイア」の話の延長です。私は威信の話はしていないし、中国崩壊論の話もしていません。中国の台頭は当面続くだろうと思っています。それから、威信だけの話ではなく、軍事的拡張だけでもなく、地域限定でもないと思っています。要は、相互依存のなかで中国の図体が経済的に拡大するにつれ、いろいろな社会的な影響が世界中に広がると考えているわけです。例えば、簡単に言うと、雇用、給料などいろいろなものが切り下がってしまいます。それは実態です、認識上だけの話ではなく。ヨーロッパでも非常に敏感に感じられている話です。

既存の秩序の受益者であるということと、秩序に対してチャレンジするということは、両立しえます。既存秩序を自分のかたちに合わせてモールドイングしていくということです。例えば、自由貿易に乗っかって集中豪雨的に輸出したり、そこで儲けたお金で相手方の戦略産業を買収し、技術をもってきてしまうことだって平気のできるわけです。そうやってゲームチェンジが起きてしまう可能性があります。このところは世界的な切り下げの圧力に対して、例えば、like-minded（同様な志）が残っているところが日本、それからヨーロッパ大陸のほうであります。ここは連携を強めていくしかありません。

それから、米国はいつまでもトランプ大統領というわけではない。もしかしたら戻らない部分というのはあると思いますが、カルフォルニアの郊外などに環境・社会的価値に敏感な人たちは残っていますので、そういう人たちとの連携を深めていくことが日本のとるべき姿かなと。他にも弱々しいけれど韓国など同類の国々と連携しながらいくしかない。本当は、中国のなかにも、自由や生活の質を確保したい人たちはいるのです。そういう人たちとも連携の芽を残すのが日本にとって大事かと思っています。

宮城 先ほど言ったように「冷戦後」が終わりつつあると考えたときに、冷戦後の日本外交が、総体としてどんな特徴をもっていたのかということを考えてもいい時期だと思っています。それが日本だとほぼ平成という時代にかぶるわけですが、私は冷戦後の日本外交にポイントが2つあったと思っています。

まず第1ですが、安全保障面における態勢整備については、法整備を含めていろいろやってきました。これは、冷戦後という時代が日本にとっては、米国のプロジェクトのようなり

ベラル・オーダーとは違った側面があることと関係します。日本にとっての冷戦後は、北朝鮮核危機など、米ソ冷戦とはまた異なる新たな危機が顕在化した時代でもありました。それに対して、日本なりに態勢整備をしてきました。その評価はいろいろあると思いますが、それがひとつです。

その一方では、日本を含めたアジア域内の経済的相互依存が急速に進みました。中国の経済的台頭がもたらしたもうひとつの面です。こちらの側面を反映したのは冷戦後の日本外交の2つ目の特徴である地域主義です。ASEAN+3から始まって+6など、これはアジア域内の経済統合の進展を反映したものと言えるでしょう。

安全保障環境の不安定化に対応して、日米同盟の強化が進む傍らで、2000年代半ば以降、日本にとって中国は米国を抜いて最大の貿易相手です。日米同盟と、最大の貿易相手としての中国。冷戦期には日本にとって米国が安全保障、貿易の両面で最大のパートナーであったのと比べると、そこには、確かに「ズレ」が存在しています。しかし、この「ズレ」を解消することはできないので、ズレを管理していくしかありません。

それでは、日本外交を考える際に、日米同盟強化と地域主義という2つの柱の間の連関をどう考えるのか。中国がこれからどんどん大きくなるのを、日本が止めることはできません。米国を引き留めたとしても、中国はどんどん大きくなります。経済面では日本はむしろ中国台頭の恩恵を被る面もあるでしょう。マイナス面を緩和する道筋を探していくしかありません。日本というのは秩序を作る側ではないし、その能力はない。それはそう思うのです。とはいえ、その時々強い国にすり寄るという行動様式もとらない。特にアジアではそうです。やはり、国際秩序、地域秩序に対する一定のこだわりがあります。

そういう意味では、地域主義の話に戻ると、中国と何とか共存していかなければいけないということは、好むと好まざるとにかかわらず、とても大きな課題です。安全保障上の態勢整備はもちろんひとつの柱です。

もうひとつの地域主義には、経済的メリットに加えて、そのような安全保障上の緊張を緩和する働きを期待したいと思います。信頼醸成がないままに抑止力の強化一辺倒では、単なる軍拡競争に陥るだけです。地域主義というと、鳩山由紀夫元首相が掲げた「東アジア共同体」の印象があって、非常にばかげた話だということになりました。民主党政権は鳩山さんの「東アジア共同体構想」で始まって、野田佳彦政権で日米主導のTPPというまったく逆にいったわけです。

だからTPPというのは何となく中国に対抗するという捉えられ方をされていますが、いずれ中国にはその高い基準に入ってもらうためにTPPを進めるのだという、そこが重要なのです。日本の視野のなかで中国の存在感がどんどん大きくなり、いろいろなレベルで中国と対抗することになると捉えられています。

野田首相は日米安保とTPPで中国に対抗するということを言っていたのですが、経済的枠組みを過度に対抗的な視座で捉えることには注意が必要でしょう。最近は大國同士のパワーゲームが幅を利かせ、地域主義は世界的に人気がないと思いますが、冷戦後の日本外交では鳩山さんのみならず、小泉純一郎さんや福田康夫さんなど、皆さん「東アジアコミュニティ

ー」や「東アジア共同体」を語ってきました。冷戦後の日本外交を歴史として整理すれば、このような文脈も浮かび上がると思います。

大芝 リベラル・インターナショナル・オーダーの動揺として議論されていることを、グローバルガバナンスの視点からみると、まず、多国間主義への反発があると思います。多国間主義というのは、なんとなく響きのよいところがあって、国際協調的、平和的な印象があります。しかし、多国間主義・多国間外交と言っても、フォーラム型のものもあれば、事業実施型のものもあります。後者の場合は、国際組織が作られることも多く、その事務局は巨大な官僚機構です。EUへの反発のひとつの要因であり、国連やブレトンウッズ機関の事務局もまた、巨大な官僚組織です。国連神話の強い日本では、見落とされがちな点であり、日本が、多国間外交を推進していく際には、この点に留意しておく必要があると思います。

次に、複数の多国間枠組みが並存してくる状況について、フォーラムショッピングの話がよく出されます。多国間枠組みの形成により、むきだしのパワーポリティクスの世界が抑制されていくとの国際関係理論で言うリベラリズムの考え方に対して、どの多国間枠組みを用いるかをめぐり、ある意味でパワーポリティクスが復活するという議論も言われます。

ただし、複数の多国間枠組みが並存するからといって、必ずしも対立するばかりとは限りません。確かに、一帯一路構想は、TPPに対抗して打ち上げられたとしばしば言われます。また、ADBとAIIBは、競合関係にある国際開発金融組織として、述べられています。

しかし、AIIBは、世界銀行およびADBと協調融資を進めることで事業を開始しています。実務レベルでは、こうした協調が可能です。東アジアでは、複数の枠組みが競合し、対立が深まるようにみえますが、日本が、実務的な方法で、複数の枠組み間の協力を進めることで、状況を変化させていくことが必要と思います。

最後に、そうは言っても、気になるのは、環境社会配慮や途上国のガバナンス改善などの理念・規範の後退です。AIIB構想には、当初、日米のみならず、ヨーロッパ諸国も、反対でした。しかし、アジアでのインフラ投資事業という市場での利益を優先し、ヨーロッパ諸国は、環境社会配慮やガバナンス改善の問題には、内部から取り組むとして、加入を決めました。トランプ大統領も、米国のAIIB不参加は、オバマ政権の行なったこととして、従来の態度を変化させてきています。これに伴い、安倍首相の言動にも変化の兆しがみられます。国家・政府レベルでは、利益優先となるのでしょう。

しかし、途上国政府におけるガバナンスの改善は、世界銀行が、冷戦期の開発金融事業の経験のなかから生み出してきた考え方です。冷戦後、各国政府が、民主主義化と経済発展をリンクさせた政治的コンディショナリティー政策を声高に推進した時にも、これと一線を画す実務ベースのアイデアとして提唱され、各国の援助機関にもしだいに浸透・普及してきた考え方です。また、環境社会配慮という規範は、NGO（非政府組織）が、世界銀行や政府開発援助機関の活動をモニターするなかで、提唱し、世界銀行や政府開発援助機関との対立・対決を通して、ようやく、こうした機関にも採用されてきたものです。まさに市民的価値であり、「リベラル・インターナショナル・オーダー」の理念と言えるものです。

こうした理念が、中国の提唱する多国間枠組みでは取り込まれず、また、トランプ大統領

も軽視しています。むしろ、この点では、日本は、大いに頑張るべきだと私は考えます。ただ、そのためには、連携できる仲間を国際社会で作ることが不可欠だと思います。

余談ですが、私がいつも思うのは、米国を抑えるのは、外圧というよりも、むしろ、内圧、つまり国内だと思っています。アメリカを抑えるのはアメリカということです。

古城 米国のアイケンベリー氏の論文で書かれている「リベラル・インターナショナル・オーダー」という見方自体が実は極めてアメリカ的であり、秩序の基盤と思っていたものが、実はなくなってしまったのではないかと米国自身が驚愕しているが、異なる地域からみると、違う見方ができるということでしょうか。

中山 日本は、米国の言説空間に取り込まれてしまっている部分があるから、一緒になって驚愕しているという側面もあると思います。

古城 まだ議論は尽きませんが、時間となりました。皆様、どうも長時間ありがとうございました。

(2017年10月25日)