
[基調講演－5]

西洋の運命

ヨーロッパからのアップデート

ビル・エモット

Bill Emmott

英国国際戦略研究所 (IISS) 会長／英国日本協会会長／『エコノミスト』誌元編集長

日本国際問題研究所主催「第1回東京グローバル・ダイアログ」にご招待いただき、さらにダイアログ2日目の基調講演にご指名いただき、大変光栄に存じます。

この基調講演のタイトルを選ぶに際し、実は、2017年に出版した『The Fate of the West: The Battle to Save the World's Most Successful Political Idea』という私自身の著作と同じ題名を掲げたことをお許し願いたいと思います。

ひとつ面白い話をしますと、日本の出版社がこの本を出版する際、題名の変更を提示されました。その結果、『「西洋」の運命 (The Fate of the West)』の代わりに『「西洋」の終わり (The End of the West)』という題名になりました。そう予測しているのではなく、反語的なレトリックであることを明らかにするためにサブタイトル〔「世界の繁栄を取り戻すために」〕もつけられましたが、それでも印象に残った判断でした。

それから2年経ちましたが、マクロン＝フランス大統領が、大西洋を挟んだ安全保障協力の土台をなす機構であるNATO（北大西洋条約機構）を「脳死状態」と表現し、トランプ米大統領が同盟国である韓国に米軍駐留経費負担の5倍増を要求したことや、米国が上級委員会の委員任命を拒否していることに伴い、WTO（世界貿易機関）の紛争処理制度が事実上機能しなくなった様子などをみると、もしかしたら『「西洋」の終わり』のほうがふさわしい題名であったかもしれませんね。私はそこまで悲観的になるつもりはありませんが。

私は、自由民主主義諸国間の相互関係と協力からなるネットワークは、特定の政権や出来事で駄目になってしまうほど脆弱なものにはなっていないと引き続き信じています。しかし、今回、東京グローバル・ダイアログの初日に指摘があったように、このネットワークは緩みつつあり、いくつかの主要国内部の新動向による脅威にさらされており、いずれにせよ世界の新しい地政学的現実に向かうのに苦労しています。

*

自分の本を引用した罪滅ぼしに、イギリスの最近の動きを紹介したいと思います。英国がとった政治的判断とその政治的麻痺は、「成功を収めてきた西洋」という理念の損傷の一因となりました。私は確かにイギリス国籍をもっていますが、今はアイルランドに“Brexile”として亡命中 (in exile) です。徹底的にヨーロッパ式の考え方も叩き込まれているので、広い視野に立って紹介ができるかと思います。これまでの議論は必然的に政治的な展開に焦点を

あててきましたが、今後の経済中心の議論への架け橋となるよう、政治経済学に根ざしたお話を提供したいと思います。

本ダイアログですでに指摘があったように、今日、皆がいわゆる「自由主義的なルールに基づく秩序」への脅威について語っています。しかし、10年前にはおそらく、そして20、30年前には確かに、このフレーズは広く使われてはいませんでした。リベラルな国家と非リベラルな国家の対比は行なわれていましたが、世界秩序がルールに基づいているかどうかは問題になりませんでした。一部はそうでしたし、一部はそうではありませんでした。

確かに、1945年以降、米国は一連の国際機関の設立を主導し、そのうちの多くは国際連合を中心としたものでした。しかしながら、制度や関連協定の多くは有用であったものの、それらが世界秩序を特徴づけたものではありません。世界秩序を特徴づけたのは、米ソという超大国間の亀裂でした。それは、2つの超大国の世界であり、その他の国はどちらかの側につくか、そうでなければアウトルキー〔自給自足国家〕、中立国家、もしくはせめて非同盟国として、自国を封鎖することを選びました。実際に意味があった制度は、ごく一部の例外を除き、すべて米国とヨーロッパの支配下に置かれていました。米国はしばしば、自らが導入にあたり主要な役目を果たしたルールを無視したり、避けたり、そもそも批准しなかったりしました。ルールはほかの国のために設定されたもの、米国は自らのことを例外だと思っていましたし、もちろん、今もそのように考えています。

1989—91年にかけて冷戦が終結し、その世界秩序は終了しました。だからジョージ・W・ブッシュ米大統領は、かの有名な、一部に言わせると悪名高い演説で、「新世界秩序」の構築を呼びかけたのです。その後出現したのは、力の分散がより顕著な世界であり、国際法というかたちでのルールの確立と、貿易紛争であれ戦争犯罪であれ、新しい裁判所を通じた国際的な紛争解決の方法の確立のために、改めて努力が払われました。ここでもまた、米国は頻繁に新しい規則や制度導入の仲介はしましたが、自らはそこから距離を置いたのです。

各国が〔米ソ〕どちら側につくか選ばなければならなかった世界であったのが、突然変化が起きます。共有する理念とネットワークの重要性が増した世界でした。冷戦中、「西側」(the West)とは、日本でもアジアでもなく、ロシアとその衛星国から成る「東側」に対して使われた用語であり、「西洋」に加入するのは、自由主義や民主主義を備えていることが必ずしも条件とされず、その帰属は極めて実利的な事象でした。しかし、1990年代以降、状況が変わりました。思うに、「西洋」は実利的で地理的な概念から、自由で開かれた民主的な社会に価値を認め、そのような社会の繁栄と安全を、協力を通していかに保護して発展させていくか、という理念へと変化したのです。それ故、EU(欧州連合)という拡大を続ける、法と条約に基づく超国家的体制が、より大きな役割を果たすことができ、現実に果たした世界でした。実際、EUは将来に向けたモデルであると多くの人によって考えられていました。

言い換えれば、「西洋」はルールと制度によって補強された、共通する利害と理念のネットワークになったのです。地理的条件にもかかわらず、日本は当然「西洋」の一員ですし、台湾、韓国、チリ、EUもそうです。創始者のアメリカが、このネットワークの最も手の焼ける国であり続けています。

米国が「信頼できないパートナー」になったと言う人に対しては、実は、米国が信頼できる相手であったためしがない、と指摘するのが正解です。米国は一方的で、ときおり意表を突くような、そして自己中心的な行動をよくとってきました。私が『The Economist』誌の編集長を務めていた1990年から2000年の初めにかけては、米欧関係における危機を常に取り上げていました。危機は本当に存在したのですが、それが致命的なものとなる危険は一度もありませんでした。広く知られているように、当時と現在の違いは、米国の信頼性がさらに低下したこと、そして米国が積極的な敵意をちらつかせるようになったことです。ヨーロッパのわれわれは、米国がEUを攻撃するのではなく、支持することに慣れていましたし、米国がわれわれの政府に小言を言いつつも、NATOを害するのではなく、育てて主導していくことが当たり前だと思っていました。

*

しかしながら、いったん振り返って背景をみてみましょう。2020年代が近づくにつれ、冷戦終結後の西側の構図は、新しい振る舞い方やアクターのみならず、2つの大きな出来事、——あるいは2つの大きな現実と言うべきでしょうか——によって乱されてきました。1つ目は、2008年の金融危機であり、これは過去80年間で最大の金融破綻でした。2つ目は、米国と中国による新・超大国世界の出現で、これは1945—91年の冷戦時代とは根本的に異なります。

2008年の金融危機は、西洋ネットワークを構成する国々の大部分を内部的に弱体化させました。この弱体化は、ほとんどの人が理解しているよりも深刻で、長期化するものでした。もしかすると日本の人は例外的に正しい認識をもっているかもしれませんが。われわれは危険なまでにこの弱体化の影響を小さくみています。この弱体化が、現在の分裂し規律に欠ける状態の決定的な背景なのです。危機から11年、ほぼすべてのG7（主要7カ国）諸国、そしてほとんどのEU加盟国が、生産と雇用の絶対的な水準において回復しました。最も顕著な例外はイタリアで、世帯の実質所得そして実質総生産は2008年以前に比べ引き続き低水準であります。ですが、回復したようにみえる諸国も、経済的、そしてその結果である政治的な傷が癒えないままであるのです。

傷のひとつは財政にあります。人口構成の変化や、主に自動化そして国際競争が引き起こした産業の変化に適応する必要性など長期的な課題が存在するなか、通常ならば追加的な公共支出を伴う政策対応が行なわれたでしょう。しかし当時、欧米政府の財政は、金融システムの崩壊を防ぎ、縮小する民間部門の活動を公的支援で代替する、という課題に圧倒されていました。これにより、格差や、より急を要する失業への対応に使える資源が大幅に減少しました。それが、回復があまりにも不完全で偏っている理由のひとつです。

人口構成の変化が財政にかかる負担は、今後も大きな課題であり続けます。寿命が延びる、そして引退後の人生が長くなるという大いに喜ばしいことは、同時に、最大の公的支出が若年層から高齢者への資源の移転というべき年金給付となることを意味するからです。この移転には多くのメリットがありますが、教育費またはUBI（最低所得保障）のような福祉の新構想にすぐに使える財源を減らす作用もあります。

景気回復が十分に感じられるようなかたちで国民に還元されていません。理由のひとつは、米国を含む多くの国で不完全雇用が引き続き高レベルにあることです。つまり、雇用はされていても、希望より短時間あるいは低スキルの仕事にやむをえず就いている人が多い。所得成長率が低レベルにとどまっていることも、不完全雇用の割合が高いことにより説明できます。経済格差の拡大についての一般認識も、これにより影響されています。この認識は、必ずしもデータによって裏付けられていませんが、不公平感の広がりを見せており、この不公平感、所得や財産よりも、増大した不安感にはるかに関係しているように思われます。

多くの国で雇用水準が再上昇したかもしれませんが、以前より多くの人々が、自分が不安定な職に就いていると感じています。この点につき、日本は先駆けと言えます。1990年に労働人口の20%であった非正規労働者が現在は40%近くあり、このように短期契約やパートタイムで働く従業員の割合が増えたことは、柔軟性の向上、企業の労働コストの削減を意味すると同時に、雇用に伴う不安感の大幅な増加にもつながっています。近年、イタリア、フランス、スペイン、ドイツやほかのヨーロッパの国でも同様の傾向がみられます。

雇用が不安定であることは歴史的にみて新しい現象ではありませんが、戦後の現代において初めてみられる現象であることは確かです。このような状況をテクノロジーが助長しているのは知られていますし、柔軟性も不安定さも完全な悪ではないことも知られています。しかし、今回の危機が、リベラルで自由な市場経済システムと、それを監督すべき政治システムに対する人々の信頼に直接的な大ダメージを与えたことは明らかです。人々の安心感は重度かつ長期的に損われ、一部の人は、より国家主義的な過去の時代にとられた、保護の提供についての代替案にひかれる傾向にあります。

ブレグジット（英国のEU離脱）はこの現象の事例であります。2016年に、43年間EUの一員であった英国がなぜ離脱を決定したのか理解するには、以下の2点に留意する必要があります。第1に、2008年の金融危機の震源地のひとつであった英国で、経済と政治の両方に対する有権者の信頼が損なわれたこと。第2に、多くのイギリス人が長年にわたりヨーロッパに対して感じてきた、無関心に近い距離感です。

それまで確立していた考え方は、ほかの先進国と同様、英国でもその評価が低下し、もはや信用されていません。英国の経済状況は、国内改革、そしてEU加盟がもたらした制約と機会のおかげで、EUの一員である間に大きく改善しました。しかし、43年の経済史は、確立された経済的・政治的思考がもはや自分たちや子どもたちのためにうまく機能していないと感じており、2008年の金融危機後の不安の増大と、2004年にEU拡大とともに始まり、経済危機と景気停滞後も続いた移民の急増に脅威を感じる有権者を納得させるには十分ではありませんでした。

離脱投票から3年半経った現在、英国の経済状況は悪化し、長期にわたる政治的麻痺状態に陥っています。政策決定過程は、ブレグジットの政治問題により息も絶え絶えになってしまいました。EU離脱によりイギリス人の生活が向上することについて、説得力のある議論はみつかっていないどころか、提起すらほとんどされていません。このような背景にもかかわらず、有権者は2つの矛盾した様相を呈しています。世論調査によると、EU残留を支持する

人の割合は一貫してやや多く、2016年の国民投票時の52対48〔残留：離脱〕とおおむね同じ比率です。それにもかかわらず、2019年12月12日の総選挙では、過去8年間にわたりこの混乱を主導し、麻痺状態を作り出してきた保守党が議会で再選され、議席をかなり増加させ、首相の選挙運動のメインメッセージである「ブレグジットを成し遂げる（Get Brexit Done）」のでしょう。

この矛盾をいかにして調和させたらよいのでしょうか。野党第一党〔労働党〕を率いるジェレミー・コービンが、〔ユダヤ教正統派を束ねる〕首席ラビにより党内に反ユダヤ思想を蔓延させたとして糾弾され、コービンの指導者としての弱点が浮き彫りになったことを説明するなどして、イギリス政治の細かすぎる話に入るつもりはありません。私が主に説明しなければならないのは、英国のヨーロッパに対する態度です。英国のなかには、EUへの加盟とそれがもたらす戦略的かつ実際的な利益に対する信奉者ともいうべき強固な基盤と、EU加盟による諸外国との主権の共有は、外部からの政治および司法権力による明らかな内政干渉をもたらすという理由で強く反対する人々の、これもまた強固な基盤が併存しています。しかし、これら二極の間には、この問題にあまり関心をもたない人々がたくさんいます。どちらでもよいのです。これは、デマや最近の状況、特にヨーロッパの移民危機に振り回されかねない人たちです。したがって、新たな国民投票では過半数がEU残留に票を投じるかもしれませんが、われわれの選挙では過半数の人があまりよくない選択肢のなかから、一番信頼でき、一番確かそうなものを選んだのです。ヨーロッパについて強く関心をもつ人が少なすぎるため、選挙の結果がこの争点のみで決まることはありません。

西洋ネットワーク、そして今議論している自由主義的なルールに基づく秩序にとって、ブレグジットは実際の打撃というよりは、象徴的な打撃です。ブレグジットはEUを弱体化させ、英国も弱体化させます。ですが、どちらも西洋ネットワークの一員であり続け、どちらも多国間による問題解決を強く支持し続けるでしょう。もし英国の有権者が来週「Get Brexit Done」に投票するのであれば、その大半は、英国が何らかのかたちで米国、EU、そして日本の緊密なパートナーであり続けるという前提に立ったうえでの投票であるはずで

*

イギリス、そして多くのヨーロッパ諸国について特筆すべき新しい傾向として、2008年以降、このような多国間による問題解決や西洋ネットワークの強固な支持者ではない政党に人気が集まってきているということがあります。英国では、選挙活動中に首席ラビに非難された労働党党首ジェレミー・コービンが、イスラエルのみならずアメリカの批判者であり、NATOや西洋一般に敵対的です。ドイツでは、旧東ドイツ地域で特に人気な極右政党の「AfD（ドイツのための選択肢）」が、移民だけでなく、ドイツがEUの一員であることにさまざまな側面から反対しています。イタリアでは、圧倒的人気を誇るマッテオ・サルヴィーニの「同盟」が、移民排斥政党であり、イタリア第一主義を公然と主張し、ウラジーミル・プーチン〔ロシア大統領〕に共鳴し、排他的なキリスト教価値観を支持しています。

これは何を意味するのでしょうか。それは2008年の金融危機以降、過激派や国家主義的政党が力をもったということです。このような政党はイタリア、オーストリア、デンマークで

は連合政権の一部になりましたが、大抵の場合、権力の掌握には至りません。しかし、強硬で国家主義的な傾向を示すものではありません。思うに、これはグローバリゼーションへの反発として説明したり理解したりするより、主要政党が提示する政策案に対する幻滅として理解するべきです。主要政党の政策は、深刻な金融危機をもたらし、国民の不安や、中東とアフリカの紛争国や貧困国からの難民の流入に十分に対応できませんでした。この難民の存在もある意味失敗した西洋の政策が原因であります。

これは、米国の政治状況と合わせて考えると、民主主義体制が機能不全に陥っているか、まったく腐敗しているかのどちらかだという認識が存在することを示しています。腐敗があるとの認識は、部分的には、過去に比べて高い期待と多くの知識があることの結果です。しかし、強力な既得権益による政策過程の掌握、特に税金、公的支出、そして規制の分野においてですが、この政策過程の掌握というすべての民主主義国家における自然の過程の結果でもあります。言い換えると、金の力による政策過程の掌握です。銀行その他の金融機関自身が、金融・通貨規制へ及ぼした過剰な影響力以外に、2008年の金融危機の大枠を説明する方法はあるでしょうか。

これは、民主主義国家の避けて通れない、かつ消すことのできない特徴です。すなわち、選挙資金、ロビー活動、メディアその他の手段を通じて、政策に対する影響力の格差は時の経過とともに上昇し、平等感を維持するためには定期的にこれに対抗する必要があります。市場も独占・寡占化する傾向があり、独占禁止などの政策により定期的なこの傾向に対抗しなければなりません。トーマス・ジェファースンの言葉として知られるように、「不断の警戒は自由の代償だ」です。それが現在みられる弱さであり、新たな警戒が要求されているのです。今のところ、警戒がうまく機能していません。

2008年の金融危機を引き起こす要因となり、またその結果悪化した、国内におけるこのような弱さが、ブレグジットとトランプ、そして国家主義的ポピュリストの台頭の背景にあるのです。トランプは「沼さらい」を呼びかけましたが、当然沼を広げて深くしました。今のところ、イタリア、フランス、スペイン、イギリスの有権者たちも、自分たちの国で沼さらいが成功したとは思っていないと思います。現在、引き続き政治的に不安定な時代であります。

*

これは、西洋が内部的な弱さのせいで危険な状態に居続けることを意味します。日本は、特に多国間協定や制度を構築するパートナーとして、いくぶん強力で、より積極的なパートナーとなりましたが、ほかの国はここまで前向きな行動をとっていません。

しかし、昨日議論があった現在の2つ目の大きな現実も認識しなければなりません。それは、米国と中国という2つの超大国が存在する、超大国世界の復活です。これは西洋にとっての課題を変えるだけでなく、西洋のネットワークとしての存在を困難にします。

冷戦時代には、ほとんどの国がどちらかの側につくことを選ぶことができました。対照的に、米国や中国が超大国の今、すべての国が経済、商業、政治、文化において、米国と中国、双方と深い関係を築かなければなりません。そして注意すべきなのは、1945年から現在まで

の間には、自国があまりに特別で強力であるがためにルールを守らなくてよいと信じていた国、自らが設置したルールさえも破った国がひとつしかありませんでしたが、今後はそのような国が2つに増えるということです。中国が目指しているのは、米国と同等の尊重と権利を得ることです。これは、中国が将来のルール作りにおいて重要な役目を果たすことだけでなく、作ったルールを無視する権利を留保するつもりであることを意味します。

一方、2つの超大国（G2）の世界が発展するなかで、他の国はG2間の対立や妥協により影響される、ただの傍観者になるリスクがあります。米国のリーダーシップの下ではありましたが、われわれは今までルールや制度の構築に積極的に参加してきました。それが、ただルールを守るだけの存在になってしまうリスクがあります。古いことわざに言い換えますと、「2頭のゾウがいるとき、その2頭がけんかしようが交尾しようが、草が踏みつけられることは変わりません。われわれは今みな、その『草』なのです」。言い方を変えれば、われわれはみな今では小国、せいぜい中位の国です。ただ、一部の人は、特にヨーロッパに多くみられますが、この事実を受け入れることができていません。

さらに、最近の中国と米国の状況は、もうひとつのリスクに脚光をあてました。特に技術関係で、どちらか一方に依存しすぎることの危険性です。実は、ファーウェイと5G〔次世代移動通信システム〕をめぐる論争の背景には、将来のデジタルインフラの不可欠な部分を単一の供給源に依存することへの恐れがあります。この危険は、今後出てくるテクノロジーでも繰り返される可能性があります。一方、米国に関するリスクは、米国のテクノロジーの独占・寡占の一部になることです。FacebookやGoogleなどの大手テクノロジー企業が市場における支配的地位を乱用するだけでなく、われわれの民主主義の濫用を簡単にするような世界です。

われわれの使命は、ブレグジット後の英国、EU、日本、ASEAN（東南アジア諸国連合）のいずれにおいても、二重のものとなります。第1に、経済力、技術力、そして政治力を強化し、国内における激変や反発、外国からの圧力に対する脆弱性を解消し、国民の不安感を和らげなければなりません。第2に、西洋ネットワークが新たなかたちで協力することで、2つの超大国が、われわれをただ言いなりになる存在としてでなく、欠かせない存在として認識するように仕向けることであります。マデレーン・オルブライト米元国務長官は、米国を「不可欠な国」と定義するのを好みました。ヨーロッパと日本のわれわれは、自分たちのことを、都合よく使われる相手ではなく、パートナーとして、また不可欠な対話相手として定義づける必要があります。

ご清聴ありがとうございました。

(2019年12月3日)

*原題＝The Fate of the West—an update, from Europe
(訳＝岡野珠子)