

マルチラテラリズム(「国際協調主義」) について考える

—ロバート・ゼーリック世界銀行総裁にみるその思想と行動の軌跡—

旭 英 昭*

<目 次>

1. はじめに	1
2. 或るマルチラテラリスト：その思考と手法	1
(1) バランスのとれた鋭利な現状分析力、(2) 先を読む柔軟な洞察力、(3) 包括的で、 且つ細部にもこだわるグランド・デザイン、(4) “バードン・シェアリング (責任の分担)” と “パワー・シェアリング (権力の共有)”、(5) 歴史を踏まえたパースペクティブ (視座)、 及び (6) 計算し尽くされたプレゼンテーション (情報発信)	
3. アジア太平洋とヨーロッパ (日本とドイツ)	9
4. 「責任あるステイク・ホルダー (利害共有人)」 (中国)	15
5. <i>After the Crisis?</i> (米国)	17
6. 新しいマルチラテラリズム の誕生 (G20)	19
7. 世銀総裁の挑戦	22
8. 終わりに - 日本にとってのマルチラテラリズムの可能性	25
<参考資料>	28

本稿は東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻紀要『国際社会科学 2009』(2010年6月発刊)への寄稿原稿である。

*筆者は東京大学大学院総合文化研究科教授

マルチラテラリズム（「国際協調主義」）について考える

ーロバート・ゼーリック世界銀行総裁にみるその思想と行動の軌跡ー

1. はじめに

予定していなかった執筆要請を断り切れずに、時間的にも限られた中ではじまった作業から生まれたこの拙稿について言い訳にも値しない若干のあとがきをはじめに書き記すことをお許し願いたい。先ず、最初に御断りしなければならないが、本稿は決して学術研究の類の小論でもなければ、一般読者向けの世論啓発的な意図をもったものでもない。本稿は、或る人物の思想と行動に関して筆者の頭の中に残っているさまざまな記憶の切れ端を何時かは整理とりまとめつなぎ合わせてみたいとの年来の願いを形にした一試論である。それはまた、筆者にとっての自分史の一部でもあるが、ジャーナリズムや出版を通して既に知れ渡っていることも考慮して¹、その辺りの絡みについては本稿では特段言及せず意図的に避けて通ることとした。そのかわりここでは、筆者の目に映じたこの人物の思索と実践を下支えしている、彼の信奉するマルチラテラリズム Multilateralism（「多国間主義」の訳語が一般的かと思われるが、ここでは本稿の趣旨から敢えて「国際協調主義」と仮訳する）の神髄がどのようなものか、筆者の備忘録として書き留めておくことが狙いである。しかしながら、21世紀の国際社会秩序（グローバル・ガバナンス）を模索するに当たり、一方でその必要性が強く指摘されるマルチラテラリズムというものについて、読者がもしそれを具体的にイメージする上でここから何らかのヒントを得ることができれば望外の喜びである。

2. 或るマルチラテラリスト：その思考と手法

彼の名はロバート・B・ゼーリック Robert B. Zoellick²、筆者とは米国留学の際に学生寮でルームメートとして生活を共にして以来三十有余年の知己である。彼は、第二次大戦後の国際社会の復興、発展及び安定を国際連合（UN）、世界貿易機関（WTO）、国際通貨基金（IMF）と共に牽引してきた世界銀行グループ³（以下、「世銀」と略称する）の総裁に2007年7月に就任して以来、国際経済や開発金融、途上国支援等の分野で現在そのマルチラテラリズムを体現する

¹ 重村智計「憂楽帳 外交と友情」1997年12月5日付毎日新聞（夕刊）；伊奈久喜「第2期“日米同盟”の重要な脇役たち」Foresight 2005年3月号

² レーガン政権時の1985年に財務省入りして、ベーカーJames Baker 財務長官の顧問に抜擢され、その後、第41代ブッシュ George H. W. Bush 政権発足により、ベーカー国務長官に伴い国務省入り、同顧問、国務次官を歴任し、1992年大統領選挙活動のためにホワイト・ハウス入りして、最後に大統領次席補佐官に就く。その後クリントン政権時代の8年間下野したのち、2000年の大統領選挙キャンペーンにブッシュ George W. Bush 共和党候補の側近チームに参加して同候補の選挙演説指導を担当。2001年1月、第43代ブッシュ政権が発足後、その第1期目に通商代表(USTR)、第2期目には国務副長官を歴任し、2006年6月に辞任。

³ 1944年、所謂ブレトンウッズ体制の創設協定が起草されたのを受けて1945年に国際復興開発銀行 IBRD が設立されるが、その後に創設された国際開発協会 IDA（1960年）、国際金融公社 IFC（1956年）、多国間投資保証機関 MIGA（1988年）と投資紛争解決国際センター ICSID（1966年）を併せ、今日一般に世界銀行グループと呼ばれている。

大きな存在である。彼が歴代の共和党政権の下で米政府の要職に就いていた一時期“対日強硬論者”と目されて、わが国政府内外でたいへん物議を醸したことは今でも記憶に新しいが、そのことについても筆者の目から見て如何に不当で、間違ったものか後述したい。ウォルフオヴィッツ Paul Wolfowitz の辞任の後を襲い世銀の立て直しに成功して今日ではマクナマラ Robert McNamara 以来の名総裁になると噂され、また、世界を駆け巡るその躍動的な姿と時代を見据えた発言は欧米の高級紙の紙面を賑わすが、筆者が知るゼーリックは一貫した真の意味でのマルチラテラリスト（国際協調主義者）である。米国政治が専門の政治学者ミード Walter Russell Mead はその著 *Special Providence*⁴の中で、アメリカ外交に投影される四つの政治外交思潮についてそれぞれの長所及び欠点を抽出している。筆者なりに敢えてその特徴を述べれば、ジェファソニアン Jeffassonian=民主主義的、且つ内向的、ジャクソニアン Jacksonian=大衆的、且つ好戦的、ハミルトニアン Hamiltonian=国際通商的、且つ現実主義的、また、ウィルソニアン Wilsonian=国際協調的、且つ対外伝道的と表現することが出来よう。そのうち、ゼーリックの思想と行動の中には後者の二つの中に窺われる「国際協調主義 multilateralism」的な考え方が脈々と流れている。

国際政治学者のラギー John Gerald Ruggie は、マルチラテラリズムを定義して“一般化した行動原則に従って、三ヵ国乃至それ以上の数の国家間の行動を調整するための多国間制度 multilateral institution”としている。ただし、その場合でも以下の幾つかの点を注意書き的に書き加えている。まず、(イ)国際秩序 international order、レジーム regime、組織 organization のいずれかの特定の制度的な形態には限定されないこと、また、(ロ) その特徴として構成メンバーによる集合体に所謂“不可分性 indivisibility”がみられることと“大まかな相互性 defuse reciprocity”からの利益享受が見込まれることの重要性に着目して、普遍的で全地球的な規模である必要はないこと、更に、(ハ) (過去に見られる) 具体的な事例については多様であること、等がそれである⁵。このことを実証するかのごとく、ゼーリックが 1980 年代末から本格的にアメリカ外交の表舞台に登場して以来、彼に見られる思索とその実践手法には以下の六つの特徴が一貫したモチーフとして織り込まれている。即ち、(1) バランスのとれた鋭利な現状分析力、(2) 先を読む柔軟な洞察力、(3) 包括的で且つ細部にもこだわるグランド・デザイン、(4) 現実の力を反映した (アクター間の) 「責任の分担 (バードン・シェアリング)」と「権力の共有 (パワー・シェアリング)」、(5) 歴史を踏まえたパースペクティブ、及び (6) 計算し尽くされたプレゼンテーションが挙げられる。

(1) **バランスのとれた鋭利な現状分析力**はいかなる政策を構想する際にも欠くことの出来ない必須要件であることは論を俟たない。ゼーリックの場合には、古くは 1991-92 年冒頭の

⁴ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Knopf,

⁵ John Gerald Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of An Institutional Form*, Columbia, pp.3-14

Foreign Affairs 誌にベーカー国務長官の名前で実際には彼が執筆したとされる⁶*America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community*⁷、同じく 2000 年大統領選挙の年の *Foreign Affairs* 誌に寄稿したブッシュ候補支援のための論文 *Campaign 2000: A Republican Foreign Policy*⁸からはじまり、昨(2009)年 9 月のピッツバーグでの G20 首脳会合の開催直後にフランシス・フクヤマの招聘によりジョンズ・ホプキンス大学で行って、そしてこれまた大きな反響を呼んだ、講義 *After the Crisis*⁹に至るまでの彼の一連の執筆についてこのことが指摘できよう。彼は 30 歳代後半から歴代の共和党政権の中枢を歩んできたが¹⁰、良質な情報に接し大所高所からの政策企画に参画する機会を得る中でこのような能力は実践的に修練されたのであろう。彼の才能を見抜き、ベーカー(当時)財務長官に推挙したとされるダーマン Richard Darman (当時)大統領府行政管理予算局長官は、“彼は一人で一日に十二人分の仕事をこなす¹¹”とその並はずれた資質を評しているが勿論そのことを抜きにしては語れない。学生時代の彼を知る筆者も、“雨天の中でも一人黙々と走り続ける寡黙な性格¹²”と併せ、この点に関して全く異論はない。そのゼーリックを使いこなしたベーカーは回顧録の中で以下のように書き記しているが、彼の一面を知る上で非常に興味深いので紹介しよう¹³。

“イリノイ出身のゼーリックにはアメリカ中西部の常識と最も優秀なエリートが集まるスワスマア、ハーバードの法科大学院及びケネディ行政大学院で学んだ者が持つ政策に関する精緻さが結びついている。彼は財務省で自分(=ベーカー)の下で働いたが、卓越した管理者、政策分析者で、且つまた執筆者であった。自分はホワイト・ハウスでの経験から、政策をコントロールするには書類をコントロールする必要があると学んだので、ゼーリックを顧問(Counselor of the Department)に任命して、自分のところに回覧される書類についてすべて先ず彼を通すように指示をした。自分には良質で十分に吟味されたイニシアティブやアイデアだけが届くように、あるジャーナリストの言葉を借りれば、ゼーリックはいろんな考えを組み立て、総合化し、洗練する自分の‘第二の頭脳’になった。この役をこなせる者はリチャード・ダーマンを除いてはおそらく他にはいないであろう。多量な情報を一ページのブリーフ用紙に要約することが出来る能力は伝説的ですからある。何をしなければならぬかを整理したリストも同様である。彼の弱点といえば、あまりに切れすぎて、何かをしなければならぬときに三つ理由があれば十分な場合でも十の理由を提示することであろう。他の大多数の補佐官と同様、彼も又ばか者には容赦

6 重村智計「スクランブル ベーカーの懐刀ゼーリック国務次官の対日戦略」中央公論 1992 年 2 月号。これを裏書きするかのように、ベーカーが後に出版した 700 頁に近い大部な回顧録の中でアジア太平洋に関して触れている部分は僅か 10 頁弱である。以下を参照願いたい。James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.604-613 (特に、pp.609-613)

7 James Baker, III, *America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community*, *Foreign Affairs*, winter 1991/92

8 Robert Zoellick, *Campaign 2000: A Republican Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2000

9 Robert Zoellick, *After the Crisis?* lecture delivered on Sep 28, 2009 at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University

10 注 2.を参照願いたい。

11 重村智計「スクランブル ベーカーの懐刀ゼーリック国務次官の対日戦略」中央公論 1992 年 2 月号

12 旭英昭「交遊録 旧友の思いやり」2004 年 5 月 17 日付日本経済新聞(朝刊)

13 James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.32

はしない。そのため、官僚組織の仕事の流れの監視役(gatekeeper)としての職務と相俟って、国務省で最も恐れられた人物の中の一人となった。”

世銀総裁に就任してからも、「現場から」の生の情報に積極的に耳を傾け、また彼自身も屢現場に足を踏み入れているようであり、こうして得た「良質な情報」が彼の持つ「大局的な枠組み」と重ね合わさった結果、きわめてリアルでバランスのとれた現状分析が可能となる。その一例として挙げられるのが、彼が総裁に就任してまだ1年しか経たない一昨(2008)年9月、ジュネーブで開かれた IISS 総会に世界各地から参集した安全保障問題の専門家を前にして行った基調講演 *Fragile States: Securing Development*¹⁴である。彼はその中で、紛争で疲弊した国家や所謂「脆弱国家」の再建に対する極めて的確な処方箋を提示しその前提となる問題点を整理分析しているが、同じテーマを専門分野とする筆者から見ても極めて示唆に富んでいて、且つ、事象の本質を見抜いており、個人的におおいに驚かされた。このように、過去一、二年連続して起こった食糧、エネルギー価格の高騰をはじめとする国際経済の諸問題に関して、世銀が他に先駆けて実効的な諸提言を次々に打ち出して、世界を主導してきた背景には、総裁自身が備えたかかる能力と努力に大きく与っている点は見落とせない。

(2) 彼に見られる第二の特徴は、**先を読む洞察力とその考え方の柔軟性**である。「政策決定者」としての彼はその略歴からはわが国で言う“高級官僚”、“政治家”の何れの類型でもなく、むしろその中間に位置し、両方の良い部分を兼ね備えた良い意味での“テクノクラート”といえよう。官僚組織に属することからおのずから生じる身分、思考の制約と硬直化からは自由であり、また、政治任命という政治的な緊張感には晒されても職業政治家として求められる選挙民に対する日常的な世話、時には“ダーティ”とも形容される利益集団との政治的取引等からも距離を置くことで、かかる資質を涵養するのに必要な政治的環境が生まれるのであろう。今回来日の際の邦字紙とのインタビューの中でも触れられているように¹⁵、G8にかわる新たなグローバル・ガバナンスの運営管理をする仕組み(a steering group)としてG14を提唱してその流れを作ったのも彼である¹⁶(が、その後米欧間の政治的な駆け引きの結果、既存のG20¹⁷に落ち着いた経緯がある¹⁸)。ここ20年ほどの急激なグローバル化の結果、BRICsが台頭する反面、G7(8)の占

¹⁴ Robert Zoellick, *Fragile States: Securing Development*, address made on September 12, 2008 at the plenary of The International Institute for Strategic Studies, held at Geneva, Switzerland

¹⁵ 「世界銀行ゼーリック総裁に聞く」2009年12月9日付朝日新聞(朝刊)

¹⁶ Robert Zoellick, *Modernizing Multilateralism and Markets*, address made on Oct 6, 2008 at the Peterson Institute for International Economics, Washington, DC; 所謂グローバル・ガバナンスを担うG7(8)の限界を指摘し中国等の途上国の声を反映した改組を提唱したのはゼーリックの他にも国際経済学者のフレッド・バーグステン Fred Bergsten やサルコジ Nicolas Sarkozy 仏大統領の名が挙げられている。

¹⁷ G20とは、先進7カ国(G7)、欧州連合 European Union にG8参加のロシア、及び新興経済国11カ国(アルゼンチン、韓国、豪州、メキシコ、トルコ、ブラジル、インド、インドネシア、サウジアラビア、中国、南アフリカ)が加わり、1999年から定期的に行われてきた20カ国・地域財務大臣・中央銀行総裁会議をいう。

¹⁸ ブッシュ大統領とサルコジ仏大統領、バローソ Jose Manuel Barroso 欧州連合委員長との会談で、経済危機に対処するための首脳会議の開催について、“G8による個別、特定の問題を議論する”ことを迫ったサルコジに対して、ブッシュは“規則や制度的な改革に必要なより広汎な原則や青写真を話し合うために、中国やインドを入れたG20の

める総体としてのパワーが相対的に低下し、国際社会が直面する複雑で多様化する諸課題に十分対応しきれなくなる将来を見透しての判断からであろう。機能(ガバナンス)としてよりも名誉・地位(アジアで唯一の代表)を重視して、G7(8)の枠組みに対するこだわりを捨てきれない日本に対しては“狭い国益”からの脱皮と“より開かれた国益”に向けてのマルチラテラルイズムの重視を説いているが、これも後で触れる通り、従来からの彼の持論である。このことに関して、筆者は、日英同盟が廃棄されマルチラテラル(多国間的)なワシントン体制に入ってから、国際的に孤立化して遂には自滅的な戦争に突入した過去の記憶のために、日本には国際関係の中で“より確かなもの”(例えば、日米同盟やG7)を求める国家心理が影響している¹⁹と伝えたが、ゼーリックはこのことにも十分な理解を示し、彼の深い日本理解の一端を窺わせている²⁰。この問題については再度、最後の段で(8. を参照)触れることとしたい。

(3) ゼーリックが**包括的で、且つ細部にも拘るグランド・デザイン**を最初に提示したのは、1992年、ブッシュ(父)大統領の東アジア歴訪を前にベーカー国務長官の名前で *Foreign Affairs* 誌に発表した、冷戦時代の「(車輪の)軸と輻(hub and spokes)」で譬えられた二国間同盟を下敷きにして“北米から太平洋を跨ぎアジアに扇を開くがごとくに広がる a fan spread wide, with its base in North America and radiating west across the Pacific”、アメリカの新アジア戦略であろう²¹。強固に残る冷戦構造の残滓と未来の到来を告げる諸要素とが混じり合ったアジアの現実に向かい合って、安定と繁栄のアジア太平洋コミュニティの形を作り上げるために、経済的な統合の枠組みを模索し、それを粘着する価値観の共有をすすめ、併せて、アジアの実情に合った新たな安全保障の仕組みを構築することをその具体的な政策課題に据えている。このテーマに関して著作のある朝日新聞主筆の船橋洋一は、特に「扇 fan」の概念が出てきた理由として、従来からのアメリカの「軸と輻」戦略が“その「軸」を維持するだけの財政的な裏付けを欠いてきたために、同盟国に安全保障コストの負担分担を求める必要性が生じ、修正を迫られた” 実際的な事情を挙げている²²。しかし、その背景には、米国の対アジア太平洋貿易が対大西洋貿易を量的にも凌駕する中、21世紀にはアジアが世界の成長センターに着実に変貌することについての明晰な認識が見てとれる。併せて、アジアの将来に対する米国自身の確かな関与(コミットメント)の必要性が提唱されているが、そこにゼーリックの大局観が窺われる。そして、それはアメリカ

ような参加国を拡大したグループ”を主張して、そのラインで欧州の要求を押し切った。その結果、第1回のG20首脳会議が2008年11月にワシントンで、第2回が2009年4月にロンドンで、第3回が同年9月にピッツバーグで開催され、次(第4)回はソウルでの開催が予定されている。以下を参照願いたい。Henry A. Paulson, Jr, *On the Brink*, Business Plus, pp.375-6

¹⁹ 筆者の個人的な歴史解釈に基づくものであるが、岡崎久彦は氏の著書の中で、“もし日英同盟が継続していれば”として“... 歴史が終結してしまった現在、どちらがよかったかその是非を論じる意味はない。ただ、今後世界の平和を維持しようとする努力において、ウィルソンの理想主義がよいのか、伝統的現実主義がよいのかの選択をめぐる、国際政治の論争はまだまた続くのであろう。”と述べている。筆者が影響を受けた文献として以下を参照願いたい。岡崎久彦『歴史の教訓』PHP、特に【第二部】pp.77-144; 岡崎久彦『幣原喜重郎とその時代』PHP、特に、第八章 pp.183-207

²⁰ Robert Zoellick, “Japan is ready for evolution and reform,” *Financial Times*, Nov. 27, 2006

²¹ 注7.を参照願いたい。

²² 船橋洋一『アジア太平洋フュージョン』中央公論社、pp.269

外交の重心移動（シフト）を示すものとして解釈されたが、因みに、アメリカの歴代国務長官の中で、アジア太平洋の重要性について最初に言及したのは世紀の変わり目にその職に就いたジョン・ヘイ John Hay といわれている。その彼は“地中海は過去の海、大西洋は今日の海、太平洋は未来の海 the Mediterranean is the ocean of the past, the Atlantic the ocean of the present, and the Pacific the ocean of the future”と明言したと伝えられる²³。このような歴史的な文脈を受けて、ベーカーは、“ヘイのこの予言が実現しつつある中で、2000年は‘太平洋の世紀’のはじまりを告げる年になり、自分の任務はアメリカがその中で大きな地位を占めるように万全を期することである”と述べている²⁴。ゼーリックがグランド・デザインを考案したのは冷戦直後のアメリカ外交のそれ以外にも、百年に一度といわれる今回の国際経済的な危機に対する政治経済上の大改造が挙げられるが、彼の取り組みの特徴とそこに織り込まれているマルチラテラリズム的な考えについては本稿の中で順次取り上げていくこととしたい。

（4）第4の特徴として特記に値するのは、**現実のパワーを反映した（参加国間の）「責任の分担 burden sharing」と「権力の共有 power sharing」**である。わが国は嘗て日米安全保障体制の下で“ただ乗り”論で非難されたことがあったが、制度システムから得る利益と当然引き受けるべき負担・責任を如何にバランスするかは国際関係の中でも極めて難しい政治経済の問題である。台頭する中国に対して「責任あるステイク・ホルダー stakeholder（利害共有者）」たれとして、国際社会に対する役割負担を求めたのも国務副長官時代のゼーリックであることは周知の通りである²⁵。しかしながら、彼の想定するマルチラテラリズムを通じた国際協調には、国際経済学者のキンドルバーガー Charles Kindleberger にはじまる覇権安定論が指摘する「プラス・アルファ」²⁶にも類するような、アメリカが超大国であった時代にその余力に依拠して同盟国に示せた寛容な面は必ずしも取り込まれてはいない。彼が希求するマルチラテラリズムはむしろ“コンサート型協調”ともいえるものであり、関係国がそれぞれの利益に応分する負担を積極的に分かち合うことで成立するそれを想定している。それは、国際政治学者のアイケンベリー John Ikenberry が歴史的に登場した国際秩序について三類型に分類しているなかの立憲型 constitutional に入るのであろう²⁷。また、米国自身に対しても“一極主義 unipolarism²⁸”を軍事面だけの現象として退けて、相互依存が深化する中でそのパワーを総合的、且つ相対的に捉えるのが彼の思考にとってひとつの神髄である。その考え方は今日の国際関係の中でその秩序形成に影響を及ぼすパワーの性格について軍事、経済、文化の“三つの異なるチェス盤の上で行われる

²³ James A. Baker, *The Politics of Diplomacy*, Patnum, pp.609

²⁴ 同上

²⁵ Robert Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility?* remarks made on Sep 21, 2001 to the National Committee on U.S.-China Relations, New York City

²⁶ 高坂正堯『平和と危機の構造』NHK ライブラリー、pp.150

²⁷ 勢力均衡型 balance of power、覇権型 hegemonic、及び立憲型 constitutional、の三類型を指す。以下を参照願いたい。G. John Ikenberry, *After Victory*, Princeton, pp.21-40

²⁸ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, America and the World 1990

入り組んだゲーム”に見立てるハーバードの国際政治学者ナイ Joseph Nye のそれ²⁹を思い起こさせる。そのことが、また同じ政権内にあつてウォルフォヴィッツ等に代表される所謂“ネオコン Neo-Conservatives”と称される一派とも一線を画する所以であろう。これに関して、ジャーナリストのマン James Mann はその著作 *Rise of the Vulcans* の中で、“ゼーリックのもつスタイル、性格は別にして、彼にペンタゴン（国防省）での勤務経験がないことが、他のブッシュ側近一派との間で距離ができ、共通の利害関係が生まれなかった理由である”と指摘している³⁰。

そのことはさて置くとして、ゼーリックは中国の台頭を表象した“G2”論は国際社会の実勢からその現状にそぐわないのみならず、他の主要国との関係でマルチラテラリズムの勢いを削ぐことにもなるとして否定的である。但し、イデオロギーや体制を異にするゆえに中国との協調はあり得ないとする米保守派に対してそれでも相互依存の世界の中で米中間に互恵は可能だと説得する上での効用を持つとしてそのロジックには肯定的である³¹。つまり、“大異があつても小同があれば、そのかぎりでは互恵は可能である”とする点で彼は究極の現実主義者であると筆者は考える。このように、共通する利益(win-win)を探求してその効用からマルチラテラリズムを説く醒めた現実主義的アプローチの実践は、例えば、後述する東西ドイツ統一に関わる「2+4」イニシアティブを遂行するにあつてソ連（当時）の抱く安全保障上の懸念に対して見せた配慮や、前述の「ステイク・ホルダー（利害共有人）」論を説く際の中国に対する柔軟な姿勢³²等、彼の実践の軌跡の中にいろいろな場面と共に登場する。

（5）第5に挙げられる特徴は**歴史を踏まえたパースペクティブ（視座）の中での意味づけ**である。ジョンズ・ホプキンスでの講義 *After the Crisis?*でも冒頭、ゼーリックはフランス革命時の英政治家エドモンド・バーク Edmund Burke の著作『フランス革命の省察 *Reflections on the Revolution in France*』から引用して、現下の変化にも通じる同時代史の評価の難しさを論じている。以下は仄聞した話からの引用で恐縮ではあるが、或る中央銀行総裁は、これを読んで世銀総裁のもつ深い歴史的素養とその碩学振りに大いに驚愕した由である。ゼーリックは嘗て筆者に対して、ベーカー国務長官の顧問時代に、日課の一つとして山のような書類の中から長官として目を通すべき書類を厳選してその歴史的な意味づけをメモにして添付するよう求められた日課が大変な勉強になったと述懐している。そのことについては既に前述した通り（（1）を参照）であるが、総裁としての彼が現在スタッフに同じことを求めていると聞いて、彼が受けたそ

²⁹ 以下を参照願いたい。Joseph Nye, “American power: The new Rome meets the new barbarians,” *The Economist*, Mar 21, 2002; Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford, pp.35-40

³⁰ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Viking, pp. 274

³¹ 以下を参照願いたい。「世界銀行ゼーリック総裁に聞く」2009年12月9日付朝日新聞（朝刊）；Robert Zoellick, “Recovery Rides on The ‘G2,’” *Washington Post*, March 6, 2009

³² ソ連（当時）に対しては ... the United States sought to treat the Soviet Union with respect. America designed a negotiating process that offered the Soviets an opportunity to participate in the development of Europe's new security system, and the United States and Germany tried to address *legitimate* Soviet concerns. ... イタリック文字は筆者による。以下を参照願いたい。Robert Zoellick, Two Plus Four: Lessons of German unification, *The National Interest*, Fall 2000; また、中国に関しては ... We do not urge the cause of freedom to weaken China. ... Our goal ... is to help others find their own voice, attain their own freedom, and make their own way... 注 25を参照願いたい。

の影響の大きさと“制度は人と共に動く”という歴史からの教訓を筆者は実感として学んだ。一昨(2008)年9月のIISS総会での基調講演 *Fragile States: Securing Development*³³の中でも、演題にある今日の問題を解き明かす基本的な考えを、今日の世銀グループの中核である国際復興開発銀行 IBRD 発足の際の、1945年の設立理由 *the nexus among economics, governance, and security* に見出しているが、これもゼーリックが歴史的なパースペクティブを大事にすることを示す一例である。その他にもこのような事例を挙げれば、グローバル化した通信、大量輸送等のインフラを駆使して形成されるアジア太平洋との新たな結びつきを十九世紀の電信と鉄道網の敷設を通して繰り広げられた「西部開拓の時代」の挑戦に見立てた先の論考 *America in Asia*³⁴、また、マルチラテラリズムの今日的な重要性を論じるために80年前に遡って英の経済学者ケインズ John Maynard Keynes を今に呼び起こした、ロンドンでのG20首脳会合前夜に行われた演説³⁵等、枚挙にいとまがない。これらの歴史の故事との出会いは、彼の演説を聞き、論文を読む際の筆者にとっての‘密かな’楽しみのひとつである。

(6) 順不同ではあるが、最後の特徴として是非とも言及に値するのは、政策に関するプレゼンテーション(発信)に対してそのタイミングを含め、細心の計算と周到な準備が払われている点である。特に世銀総裁に就任して以降この二年間、世界的な難問、諸課題に関してタイミングの取り方、及び、誰に向けてのメッセージなのかを念頭に置いて、国際社会に対して精神的に発信し続けてきたが、その結果、その対応ぶりが高く評価され広範に受け入れられてきたことは上記からも頷けよう。その例を一つ挙げるとすれば昨(2009)年初めの英紙 *The Financial Times* に掲載した“Time to herald the Age of Responsibility”と題する寄稿記事であろう³⁶。『暗黒時代 the Dark Age』、『ルネッサンス the Renaissance』、『宗教改革 the Reformation』、『理性の時代 the Age of Reason』の命名に見られるように、その時代の主流となる文化、経済、政治的な価値を具現したヨーロッパの時代区分との対比で、21世紀をオバマ新大統領がそう呼ぶように、真に“責任の時代 the Age of Responsibility”たらしめるために国際社会が取り組むべき、彼にとっても最重要課題である最貧国問題についてメディアを通して読者に訴える手法は魅力的である。それを効果的にしているのがここでいう**プレゼンテーションにかける投資**である。ゼーリックが就任直後、広報部門から選りすぐりの人材を引き抜き彼の周囲に揃えたと聞かすが、効果的な広報戦略の重要性を強く意識した彼の並々ならぬ意欲の表れでもあろう。因みに総裁室を仕切る首席補佐官 chief of staff の前職は広報戦略担当の局長であることが如実にこのことを物語る。また、そのテーマの選定、プレゼンテーションの内容、構成についても十分に練られた、メッセージ性の強いものに仕立て上げている点は既に触れたが、主要なものはすべて総裁自らが書き下ろすようであり、彼の地位から判断して超人的としか他に形容する言葉を見出せない。上記

³³ 注14.を参照願いたい。

³⁴ 注7.を参照願いたい。

³⁵ Robert Zoellick, *Seizing Opportunity from Crisis: Making Multilateralism Work*, address delivered on March 31, 2009 at the Thompson Reuter Building, Canary Wharf, London

³⁶ Robert Zoellick, “Time to herald the Age of Responsibility,” *The Financial Times*, Jan 25, 2009

(5) のジュネーヴでの基調演説を終えた後を見計らって、筆者はエンバーゴ付きの原稿を読んでコメントを送り返したが、ワシントンへ向かう帰途の途次に返事が来て、戻ったらまた早速秋の世銀 IMF 総会の演説草稿作りに取りかかるとしていた。更に付け加えれば、政策に関して実効性のあるプレゼンテーションには欠かせない事前の関係筋への根回しの必要性がある。この点についてもゼーリックは世銀に移ってから、米議会はともかく、関係国へのそれには手抜かりはないようであり、自らが動くことは勿論、部下に対する的確、入念な指示についても歴代の総裁の中では出色であるとの評判が聞こえてくる。優秀なテクノクラートとしての彼の別の一面を覗かせるが、彼のリーダーシップを語る上で欠かせない、面目躍如たるものがある。

3. アジア太平洋とヨーロッパ（日本とドイツ）

ブッシュ（父）再選が失敗し、彼が執務室のあるホワイト・ハウスのウエスト・ウィングから去ってまだあまり時間が経過していないころであると記憶する。当時筆者が在勤中のニューヨークからワシントンに赴き再会した際に、彼はレーガン、ブッシュと続いた共和党政権時代を回顧する件の中で、歴史に向き合っても恥ずることなくその達成感を誇れるものとして、二つの歴史上の出来事への関与を挙げた。ライス Condoleezza Rice（当時）安全保障問題担当補佐官らと共に東西両ドイツ統一を混乱なく導いた「2+4」イニシアティブと 1992 年 1 月のブッシュ大統領訪日時に発出された日米グローバル・パートナーシップ東京宣言 The Tokyo Declaration on The United State-Japan Global Partnership³⁷がそれである。それぞれが大西洋、アジア太平洋というアメリカにとっての大きな戦略的な関心地域であり、いずれもポスト冷戦時代の新たな秩序を構想するうえで極めて大きな政策上の取り組みが求められていたことは自明である。ベーカーはゼーリックからアメリカ外交の展開手法として、先ず“大陸の足元 continental base”を固め、そして“同心円の輪 concentric circles”にある大西洋、太平洋の同盟国との関係を強化する必要性について説得されたと回顧録に書き記している³⁸。これに関して、前述のアイケンベリーは、歴史上の大戦争に勝利した大国がそのパワーを利用して戦後の国際秩序をどのように構想し、構築するかを命題に書き上げた著作 *After Victory* の中で、“冷戦を勝ち抜いた米国が自らの卓越したパワーを国際的な制度の中に組み込むことによって、過去に見られた（反対勢力による）抵抗や合従均衡を抑え、安定した国際秩序を創造する方向に政策の舵を切った”と述べている³⁹。後になって、ベーカーは“このような地域的諸制度の手直し、創設⁴⁰がブッシュ政権にとっての

37 <<http://www.mac.doc.gov/japan/market-opening/ta920109.htm>>

38 James A. Baker, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.42; また、わが国でも、ベトナム戦争後の“アジア離れ”の一般的傾向の中で、アメリカ外交にとって「アジア太平洋」の持つ重要性を再定義して「大西洋」と同等の地位に押し上げたのはゼーリックの功績であるとする以下の指摘がある。重村智計「スクランブル ベーカーの懐刀ゼーリック国務次官の対日戦略」中央公論、1992 年 2 月号; 東アジアでのアメリカ外交によるマルチラテラリズム的なイニシアティブを概観したものとして以下を参照願いたい。Kent Calder & Francis Fukuyama (ed.), *East Asian Multilateralism*, Johns Hopkins, 特に pp1-12

39 G John Ikenberry, *After Victory*, pp.234; 更に以下を参照願いたい。James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.604-5

40 具体的には、欧州では NATO、EC、及び CSCE、米州大陸では NAFTA 及び“サウス・コーン”との関係強化、更に東アジアでは APEC がある。この他にも 1990 年代にアメリカが制度構築を進める際に経済の面で課題となるのが WTO である。注 38.を参照願いたい。

冷戦後の秩序形成戦略の基本であったと振り返り、その外交努力を 1945 年以降のアメリカの戦略に擬えて”、次のように述べている⁴¹。

“われわれはそのことを往々にして忘れがちだが、トルーマンやアチソンらはなんとといっても‘制度構築者(institution builders)’であった。彼らは NATO や冷戦を究極的に勝ち抜いたその他の安全保障組織を創設した。かれらは、第二次大戦後数十年にもわたり自由世界に属する諸国に未曾有の繁栄をもたらした国際経済機関－GATT、世界銀行、国際通貨基金－を育成した。同じような好機と危険性を孕む時期に直面して、われわれは彼らを見習うべきであると信じる”

その解釈として、アイケンベリーは“制度的な種を植えること to plant institutional seeds – これらの地域にアメリカの利益を拡大し拡充すると同時に、民主主義や開かれた市場を慫慂するための地域的な制度的枠組みを設立すること”を指し示す⁴²。そして彼は、冷戦後の国際秩序形成のためにベーカーを補佐して実質的な役割を果たしたゼーリックが、その主要な柱の一つと想定した日米欧の三極システムについて言及した次の言葉を引用する⁴³。

“より強力な参加メンバー国 - 特に、アメリカについて - はこのシステムの中で彼らの保有する優位をあらかじめ放棄すると宣言しなかった。しかしながら、これらの国は実質的な自己規制をしないでそのパワーを行使することもしなかった。アメリカは日米欧三極のシステムが自らの利益になると信じたから、これを推進するために自らの国家的な自立性のある程度犠牲にした。”

彼のマルチラテラリズムの基調となる考え方の一つであるが、これからも各所で検証するので、その際に更に言及することとしたい。

自らが関与した外交実践に関して語ることの少ないゼーリックにとって、「2 + 4」イニシアティブはその内幕を明かした数少ない事例であろう。詳細は米外交専門誌 *The National Interest* への寄稿論文⁴⁴を参照願いたい。その中で、ドイツ統一について第一次大戦後に過酷な代償を課して破局を招いた“ヴェルサイユの轍を踏まないように”と歴史に学ぶ彼の手法が顔を覗かせている。併せて、アメリカとの結びつきを強め、大きく統合に動くヨーロッパの中に取り込むとともに、ヨーロッパの冷戦構造を解体して誕生する新たな政治、安全保障体制の枠組みの中に統一ドイツを位置付ける戦略的な構想は彼に特有なものである。「2 + 4」プロセスの醍醐味は何と云っても、歴史をも動かす大混乱の中で、パワー・バランスのダイナミックスを冷徹

41 James A. Baker, *The Politics of Diplomacy*, pp.605-606

42 G John Ikenberry, *After Victory*, pp.234-5

43 同上, pp.271; 更に、以下を参照願いたい。Robert Zoellick, “The United States,” in Zoellick, Peter D. Sutherland, and Hisashi Owada, *21st Century Strategies of The Trilateral Countries: In Concert or Conflict?* (New York: Trilateral Commission, 1999), pp.5

44 Robert Zoellick, “Two Plus Four: Lessons of German unification,” *The National Interest*, Fall 2000

に分析して、そのなかに生まれる好機を見逃すことなく的確に捉えて新たな秩序形成につなげる緊迫感に満ちた政治交渉の駆け引きと人間ドラマである。そこには、ゼーリックの精力的な努力に加え、クリントン政権下で下野した際に一時ドイツ・マーシャル基金 *the German Marshall Fund of the U.S.* のフェローを勤めたことにみられるようにその血筋に対する彼の個人的な思い入れが筆者にはみてとれる。「ベルリンの壁」が崩壊してから 20 年経たず(2009)年 11 月、彼はその時の対応を振り返り、統一されたドイツはその後重要な役割を果たしたとして、中・東欧諸国の欧州連合 EU、NATO への統合を手助けしたことと歴史的な EU 実現を平和裏に達成したことを挙げている。また、彼は、“新たな EU はその最初の試練として今回の世界的規模の経済危機に直面したが、相互の依存関係を確認して緊張の中にも分裂を免れた”と述べている⁴⁵。

それに比して、ゼーリックにとってアジア太平洋に対する関心は後から育まれたものである。ハーバードの法科大学院在学中には法執行 *law enforcement* の研究実習のためにフェローシップをとって香港に短期滞在した経験があるが、そのこともアジアに目を開く上で少なからず影響を与えていよう。上記(3)でも触れたように、彼がベーカー論文 *America in Asia* で展開した新アジア戦略には「アジア太平洋経済協力会議 *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*」にみられる“この地域に出現しつつある新しい地域主義の高まりの中でより複雑で、より洗練された米国の役割を指し示す”意図があったとされる。ベーカーは財務長官時代から‘広がりのある汎太平洋構想 *a broader pan-Pacific organization*’の進展に関心を抱き、1988年にゼーリックと一緒に専門家とこの問題について議論したと回顧録の中に記している⁴⁶。1989年にブッシュ(父)政権が発足して、ベーカーが国務長官に就任するに伴いゼーリックも国務省に移るが、確かにそこで、彼は、“豪州が表に立って日本と一緒に推進した”APEC創設の揺籃期に立ち会うことになる。船橋は、彼を“... その重要性、可能性をそれぞれの自国政府内の指導者たちに説き、口説き、説得するうえでかけがえのない働きをした”一人として挙げ、“APECの歩みに貢献した(多くの)人々”の中に加える⁴⁷。船橋によれば、“ゼーリックはAPECが世界のそれぞれの地域を統合し、世界システムのバルカン化を避けるための有益な連係の機能を果たすことで、世界のシステムを強化できると考えた⁴⁸”としている。しかしながら他方で、アメリカがマレーシアの(当時)首相マハティール *Datuk Seri Mahathir bin Mohamad* の提唱する「東アジア経済圏 *East Asia Economic Group (EAEG)*」構想に対しては強く反対し、日本に対してもこれに賛成しないよう強い圧力をかけた記憶は、現在俎上にあがっている「東アジア共同体 *East Asia Community*」構想の将来を考えるに際して常にわれわれの頭に甦ってくる。ゼーリックは、アメリカがAPECを推進した「政治と安全保障の面での計算」と裏腹の関係にある、即ち、“... 我々はAPECをアジア太平洋へのアクセス拡大のために使おうとしたのと同時に、この地域に

⁴⁵ Robert Zoellick, *Guiding Germany's Unification*, *New York Times*, Nov 7, 2009

⁴⁶ James A. Baker, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.44-45, pp.609

⁴⁷ 船橋洋一『アジア太平洋フュージョン』中央公論社、pp.79

⁴⁸ 同上 pp.189-190

安全保障面で関与していく上でも使えるとしていた”ことをその理由として挙げている⁴⁹。ベーカーは、“日本の対応が EAEG 構想を頓挫させる上で大きな影響を及ぼした”と回顧している⁵⁰が、今日「東アジア共同体」構想の中でアメリカをどう位置付けるかは、われわれ、アジアの視点からも非常に大きな問題である。

上述のベーカー論文では、また併せて、アジアの複雑性、多様性に十分配慮しながら、経済・貿易とそれと対になる政治・安全保障の両面でそれぞれ“形式よりも機能を重視する *form follows function*”協力関係を構想して、その具体的な施策を模索しているのも大きな特徴である。同論文の中で朝鮮半島の和解と究極的な統一のために今日の六者協議の原型となる構想が頭出しをしているが、最終的には北東アジアの安全保障を確保するためのマルチラテラルな枠組みに発展すべきだとするのは彼の考えの基本にあるものである⁵¹。更に、ゼーリックがこの地域の持つ特異性と繊細さに対して持つ理解と政治的な配慮を示すエピソードとして忘れられないのは、1997-8年に発生したアジア経済金融危機の際に“国際社会が見せた経済的には正当な対応だが、政治的な視点からのそれが不在である”と強い警告を発したことが契機になってその後起きた顛末である⁵²。インドネシアに波及した経済混乱の鎮静化のための IMF 緊急融資に署名するスハルト Suharto 大統領を見下ろすかの如く腕組みをする、“傲慢的、高圧的”と映じたカムデシュ Michel-Jean Camdessus IMF 専務理事の写真がメディアを通して世界中に配信されるや、彼の意見に注目してか、直ちに米国政府は表に立ちアプローチの仕方を是正したが、それはまた党派を超えて彼の持つ影響力を遺憾なく示すことにもなった。

このような新アジア戦略の基軸に据えられているのは日米関係であり⁵³、冷戦直後の新たな両国関係は 1992 年 1 月のブッシュ大統領訪日時に合意された日米グローバル・パートナーシップ東京宣言⁵⁴となって結実する。二国間関係に加え、グローバルな（国際的な）文脈の中での両国間の役割、協力関係についても踏み込んだ方式は大枠においてその後の両国関係の中に引き継がれて今日に発展しているといえよう。つまり、日米関係の課題の設定、意義づけを行う際には、二国間だけのそれに限定することなく、地球的な（グローバルな）文脈で直面する諸問題に対する両国の役割についても重層的に論ずるようになる。クリントン大統領と橋本総理の間で確約された 1996 年 4 月の東京宣言 Japan-U.S. Joint Declaration on Security –Alliance for the 21st Century⁵⁵やゼーリックが副長官として立ち会った 2006 年 6 月のブッシュ大統領と小泉総理の最後の首脳会談後に公表された共同声明 The Japan-U.S. Alliance of the New Century⁵⁶はそ

49 同上、pp.170; 併せて以下も参照願いたい。G John Ikenberry, *After Victory*, Princeton, footnote 64, pp235

50 James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.611

51 注 7.を参照願いたい。

52 Robert Zoellick, “A Larger Plan for Asia,” *Washington Post*, Jan 6, 1998

53 ベーカー自身も別途、彼の回顧録の中で、日米関係は他のいかなる二国間関係よりも重要であり、また、アジア太平洋での基軸であると述べている。以下を参照願いたい。James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, Putnam, pp.611

54 注 37 を参照願いたい。

55 <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>>

56 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/print/20060629-2.html>>

のような考えに基づき合意されたものである。かかるアプローチに依拠したゼーリック自身の思索も 1997-98 年の *Survival* 誌への寄稿論文⁵⁷や 1999 年の日米欧三極委員会 The Trilateral Commission のタスクフォース報告書⁵⁸に見られるようにその後一段と深化し、マルチラリズムに対する洞察力も更に高まっていくかの如くである。この関連で昨（2009）年暮れの訪日の際オバマ Barack Obama 大統領が東京で行った政策演説の中で、自らを“太平洋大統領”と称して改めて米国のアジアへの関与を鮮明にした⁵⁹ことも重ね合わせて考えてみると非常に興味深い。

個人的な追想になるが、アジア新戦略が *Foreign Affairs* 誌上で展開され、その具体化のための施策である日米グローバル・パートナーシップ構想が両国間で合意された当時、筆者は病床に臥せていたために、お恥ずかしいことにその意味合いについて正確に把握していたわけではない。しかし、ゼーリックが日米関係をその基軸とした背景に、“主導的な国家が主導（リード）してこそ国際システムは上手く作動する For the international system to work, leading powers must lead” とのアメリカが戦間期に学んだ教訓が彼にとってのマルチラリズムの鉄則として影響しているのを確認することは変転する国際社会を念頭に置いた場合には示唆的ではある。彼はそのような認識に立脚して、経済大国に成長し、多くの利害を共有する日本に向かってアメリカと一緒にグローバル・パートナーシップに取り組み大きな役割を果たすことによって、そこから益するところは大きであると呼びかける⁶⁰。しかしながら、後日、彼は、ブッシュ大統領の訪日の意義についてみずから描いた筋書き - つまり、アメリカのアジア新戦略の基軸となる新たな日米同盟関係の戦略的意義の確認 - 通りには展開せず、むしろ米政権内部からの横やりがはいった結果、日米間に燃え広がった所謂自動車摩擦の方にマスコミ、世論の関心が向いて削がれてしまい、悔しい思いをしたと述懐している。確かに彼が取りまとめた 1992 年東京宣言を今読み返してみると、同宣言の後段部分には当時の様子を窺わせるに十分なほど米側がこだわった個別的な経済問題の処理ぶりが羅列されており、その気持が痛いほどよく理解できる。筆者自身は後に政財界の要路から、その時これからの日米関係が大きく変化するとの明るい予兆を感じ、日本にとって大きな展望が開けるとの期待感を強めたと、それぞれが受けたとする感想を聞いて正直意を強くしたが、今振り返ると皮肉ではある。その後の日本経済にバブル崩壊の波が襲い、「失われた 10 年」への後退と閉塞感が進む中で、いつの間にか、国際社会の中で自らの位置と役割を考えることを知らず知らずのうちに放棄する日本を見て失望を深めたであろう彼に対しては申し訳なく想う気持で一杯である。

本来、マルチラテラルな（多国間）交渉におけるグランド・デザインの企画と提示は、複数あるすべての関係国の関心を惹き付け、その間で相互的な合意を取り付ける上で不可欠であるが、

⁵⁷ Robert Zoellick, “Economics and Security in the Changing Asia-Pacific,” *Survival* 39:29-51, 1997-98

⁵⁸ 注 43 を参照願いたい。ゼーリックは、アメリカが実現を目指すべき国際社会像として“代議政体(representative government)と自由を推進する新しいタイプの国際政治社会”に言及している。

⁵⁹ Remarks by President Barack Obama at the Suntory Hall November 11, 2009 The White House

⁶⁰ 注 7.を参照願いたい。

併せて主導国、主要な利害関係国の総合的な力量が試されることになる。嘗てゼーリックが米通商代表 **United States Trade Representative (USTR)**としてドーハ・ラウンド（多角的貿易取り決め）交渉を担当した際に日本側関係者との間で前述の摩擦を引き起こした時期があったが、上記の邦字紙とのインタビュー記事⁶¹の中で彼自身がこれに言及している箇所を読んで筆者にはめずらしく感じられると共に、個人的には緊張感すら覚えた。問題の核心は、自らの要求を優先付けすることなく、関係省庁ごとに分かれてそれぞれがその利害を死守しようとして交渉の場に臨むことから生じる、制度内に致命的な欠陥を抱える日本側の特殊事情にある。その結果がラウンド交渉全体の取りまとめに協力的でなく、その熱意も欠けた姿勢として外部の視点からは透けて見えると彼から聞いて、外交的にも残念な思いがしたことを思い出す。彼の言葉を借りれば、主要な利害関係国はいずれも巧みに“自らの国益を刷り込んだ”グランド・デザインを関係国に提示し、それを基に交渉し、取引して、最後はどこかで妥協するのがマルチラテラリズムのゲーム、習わしである。それに対して、縦割り行政の弊害と政治的リーダーシップの欠如によって大局的な国益に基づいた対応・調整能力を欠くわが国に対する彼の失望と怒りが爆発したのが真相であろう。勿論、米議会からの授権を受けてアメリカという国家を代表してラウンド交渉や日米通商問題の解決に取り組む以上、彼とても自国の剥き出しの利害関係、関係業界の利益代弁に関して自由でいられるはずはなかろう。ゼーリックの **USTR** 在職時代に米国内鉄鋼業界の保護のために行われた **WTO** 違反措置の容認や農産品保護のための強弁等をその事例として通商関係者や識者が論う所以であるが、そのことに対して、彼らしく控えめではあっても、“つらい時期であった”と率直に吐露する言葉は今でも筆者の耳の中に残っている。2006年の冒頭に再会した際、その訪日を待っていたかのように米輸入牛肉に関して燃え上がった **BSE**（牛海綿状脳症）問題に対して彼が見せた“誠実に対応する姿勢⁶²”を読者が思い起こせば筆者の感情も共有されると確信している。今日、米中間の経済摩擦が一層本格化する兆しの中にあって嘗ての日米間のそれは既に昔日の感がして一抹の寂しさを覚えるのは何も筆者一人ではないかもしれない。

そのような時間の経過の中で、ゼーリック自身も二期目のブッシュ政権で国務副長官を一年半務めた後に政権を去り、英紙 *The Financial Times* との契約で **op-ed** 欄への定期寄稿をはじめ。そして、その連載の中で最初に取り上げたのが表題“**Japan is ready for evolution and reform**”にもあるように、小泉改革を経て、一時的にでも漸く光が差し始めたかに見えた日本再生に対する期待である⁶³。米国での日本研究の第一人者 **Kenneth Pyle** が上梓した *Japan Rising*⁶⁴を引用しながら、日本には外部からの難局に対して自己改革することで乗り越える能力が潜んでいるとする彼の対日理解の基本テーゼをみることができる。この関連で、昨(2009)年9月にわが国に誕生した半世紀振りの本格的な政権交代に対して彼が見せる高い関心は、専務理事を団長とする大型代表団を派遣して一カ月も経ないうちに自らが来日したことからも読み取れよう。その訪日の

61 注 15.を参照願いたい。

62 針すなお「あー、すーっとするよ、こんな腰の低いアメリカ見ると」2006年1月25日付朝日新聞（朝刊）第2面挿絵

63 注 20.を参照願いたい。

64 **Kenneth Pyle**, *Japan Rising*, Public Affairs

機会を通じて主要な指導者との会談に加え、特に今回次世代を担う若手政治家とも懇談した彼は、上記のインタビュー記事から判断すると、自らの持つ日本イメージに沿った何がしかの変化の手応えを確かめたかの如くである。

4. 「責任あるステイク・ホルダー（利害共有人）」（中国）

このテーマの核心部分についての筆者の意見は既に述べたが（前述の 2.（4）参照）、それでもまだ語り尽くしきれていない部分があるのでここではそれを補足する形で話を進めたい。筆者は、ゼーリックがわが国の政官界において“物議を醸した controversial”人物であることは認めるものの、彼を反日、親中派として安易に決めつける政治的な偏見ほどわが国の国益を傷つけるものはないとして、霞が関、永田町界限で反駁してきた。彼に対する政治的敵意や悪感情は、主として米通商代表時代にドーハ・ラウンド交渉に出席したわが国の閣僚級代表団との会談を拒否し、重要な非公式交渉にもわが国代表を除外したこと等に起因するとされる。また、筆者が長期療養の末、2005 年末に待命として東京に配置換えになった際にも所謂“安全保障族”と目される一派から、前任のアーミティジ Richard Armitage が設けた「日米戦略対話」を彼が国務副長官に就任すると廃止し、よりによって「米中戦略対話」を発足させたとして、そのことに対して怒りと反感が投げかけられた。翌（2006）年 1 月、彼が東京に立ち寄った際再会して直接話を聞くことができたが、反ゼーリックの声に対して筆者が展開した反論は“彼が大事な成果として大切にしているのは（前述の）1992 年の東京宣言であり、このような人物がどうして反日的であり得ようか”という問い返しである。先に触れた経済、安保のいずれの利害関係者からも距離を置いた一部の要路の中からは筆者の反論に対して同調する意見が聞かれたことは既に述べた通りである。

勿論ゼーリックが節操のない親中派であるとの曲解はわが国だけのものではなく、米国内でも主として同じ共和党保守派から聞かれ、中には“China bugger”と聞くに堪えぬ言葉で揶揄するマスコミ報道すら存在した。にもかかわらず中国の台頭を前にして「責任あるステイク・ホルダー stakeholder（利害共有人）」としての振る舞いと責任を一貫して求めるその確信に満ちた現実主義的なアプローチに些かの迷いも見られないのは、友人であるという立場を割り引いても、頼もしい限りである。彼は 2005 年 9 月、ニューヨークの米中関係全国委員会 National Committee on U.S.-China Relations での講演で、鄧小平の指導のもとで‘グローバル化’に対して距離置くのではなく受け入れる’旨の決定をして大きな成長を達成した中国に向かって、「責任あるステイク・ホルダー（利害共有人）」としてその増大する影響力を行使するように呼びかけて、以下のように述べた⁶⁵。

“われわれはこのシステムのなかで中国が責任あるステイク・ホルダー（利害共有人）になるように求める必要がある。中国には自分たちの成功を可能にした国際的なシステムを強化する責任がある。また、

⁶⁵ 注 25.を参照願いたい。

そうすることによって、中国は‘大国が台頭する中で用いてきた伝統的なやり方を超克する to transcend the traditional ways for great powers to emerge’ として鄭必賢 Zheng Bijian⁶⁶の設定した目的を達成することが出来る。”

ここでも、ゼーリックのレトリックに彼特有の、マルチラテラリズムを通して持続的に確保される互惠(win-win)の原則が強調されているで、少し長くなるが、引用してみよう。

“... われわれは、過去一世紀の間に発展した国際的なルールに適応するだけではなく、われわれやその他の国と一緒に新しい世紀の挑戦に取り組む中国との協働関係を強化することを望む。”

“中国の側から見ても、新しいシステムを作るために我々と一緒に行動することは国益の増進につながるということを意味しよう。何故、アメリカが中国との協力関係をほのめかすのか、はっきりしないのなら、その他にどんな選択肢があるかを考えてみればよい。テロリズム、イスラムを悪用する過激派、大量破壊兵器の拡散、貧困、更には、疫病等、われわれが今後直面すると想定される広範でグローバルな挑戦を思い浮かべ、併せて、もしアメリカと中国が協力するか、或いは対立するかでこれらの問題の取り組みが難しくなるのか、易くなるのかを問うてみればよい。”

“いま、われわれは中国が国際システムの責任あるステイク・ホルダーになるように慫慂する必要がある。中国が責任あるステイク・ホルダーになるということは単なる一メンバー以上の存在になり、また、中国自身の成功を可能にした国際システムを支えるためにわれわれと一緒に行動することを意味しよう。ステイク・ホルダーとして協力するというのは違いが存在しなくなることを意味するものではない。われわれには上手く收拾しなければならない諍いもあろう。しかし、当事者にとって相互利益をもたらす政治的、経済的、そして社会的なシステムを維持することに共通の利益を見出すことが出来る大きな枠組みの中にいればそのような收拾も可能となる。”

他方、わが国国内では結局一行も報道されず残念であるが、米中国交樹立に絡む上海コミュニケ発出 35 周年を記念して、2007 年 3 月に上海で行われた基調講演 *From Shanghai Communique to Global Stakeholders* でも、標題にもある通り、そのような中国に対してなんら“手を緩めることなく”4つの問題への取り組みを求めている⁶⁷。「責任あるステイク・ホルダー」たるべきとして中国に課した北朝鮮、イラン、スーダン、及びエネルギー安全保障に関する対応⁶⁸は、そのいずれもが現下の国際秩序の安定を作り出す上で大きな意味合いを有し、中国の影響

⁶⁶ 嘗ては歴代の中国指導者の顧問を務めたが、現在、「中国改革フォーラム China Reform Forum」の議長。国際社会と調和した中国の“平和的な前進 peaceful rise”の考え方を主導した。以下を参照願いたい。Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status,” *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2005

⁶⁷ Robert Zoellick, *From Shanghai Communique to Global Stakeholders*, paper prepared for the Barnett-Oksenberg Lecture on Sino-American Relations, held on March 21, 2007 and sponsored by the Shanghai Association of American Studies and the National Committee on U.S.-China Relations Shanghai ; これに関する報道として以下を参照願いたい。Robert Zoellick, “China and America need a new Shanghai agreement,” *Financial Times*, Apr 16, 2007

⁶⁸ これらの問題については、ゼーリックが「責任あるステイク・ホルダー」論を提唱したニューヨークでの講演の中でも既に言及されている。注 25.を参照願いたい。

力の行使がなくては問題の解決には覚束ない難題ばかりである。この点は、先のオバマ大統領やクリントン Hillary Clinton 国務長官が訪中時に先方指導者に対して、人権問題をはじめ米国として言及すべき筈の諸懸案について提起すらしめないで政治的な遠慮を見せたとして米国内で不興を買い、その後の支持率低下にもつながったことと対比してみればよい。いずれが米外交としてオーソドックスな姿勢、筋を通した対応振りかは一目瞭然であろう。ゼーリックは、彼の外交的デビューともいえる先のベーカー論文のなかで、“アメリカの理想と価値は中国と付き合っていく上での本質的な部分である **Our ideals and values must be an essential part of our engagement with China**” としている⁶⁹。かかる中国との付き合い方については、上述のニューヨークでの講演の中でも、改めて、“自由はアメリカが国家として存在する上で核心となるものであり、また、われわれはブッシュ大統領が交渉の対象にはなりえないと呼ぶ人間の尊厳に関する要求のために戦う **Freedom lies at the heart of what America is ... as a nation, we stand for what President Bush calls the non-negotiable demands of human dignity**” と述べ、その原則を常に確認している⁷⁰。彼の目から見て日本と中国の違いは、結局のところ、政治的理念や価値観を共有し、同じ市場経済のルールの下で公正な競争が出来るかどうかの点にあり、幾度か失望させられても前者にどこか親近感を感じる所以でもあろうかと、筆者はそう判断する次第である。

5. *After the Crisis?* (米国)

ゼーリックが昨(2009)年暮れ訪日した際に、彼の希望で少数の共通の友人と夕食を共にしながら議論を楽しんだ。彼は食事の味よりも中身のある会話を好み、従っておのずから友人としての、また、彼が会う相手の選択基準も「中身次第」であるとして、ワシントンの外交団の間では悲鳴が上がっているという。議論が盛り上がった中で、筆者の方から、ジョンズ・ホプキンスでの講義では米国経済の現状を憂う気持ちが強く出すぎたのか、基軸通貨国としての地位を当然視することはできない⁷¹として発した警告の度合いに筆者の周囲がむしろ驚いていると水を向けた。これに対してわが国のオピニオン・リーダーのひとりでもある著名な新聞人が、21世紀中に米国を経済力で追い越すとも予測される中国が基軸通貨国に求められる諸指標、条件を部分的には満たすことはあっても、元がドルの地位にとって代わることは30年経ってもありえないと反駁して、熱を帯びた議論になった。ゼーリックからも、あくまで一つの警鐘とのことであったが彼にしては珍しく気色ばんだ風の反論があり、議論は尽きずに結局最後に、彼の方から“では20年後にここでもう一度食事をしよう”ということ幕引きになった。後日、国際経済に通じた別の或る識者は、基軸通貨国であるがゆえに財政規律が緩みがちであるということが彼の指摘であっても、アメリカの一般家計が住宅バブルの破裂で大きな負債を抱え込んだ結果、これまでのような過剰な消費によって世界経済を牽引してきた力が弱まっている時にこそ、政府による

⁶⁹ 注 7.を参照願いたい。

⁷⁰ 注 25.を参照願いたい。

⁷¹ 具体的には“The United States would be mistaken to take for granted the dollar’s place as the world’s predominant reserve currency. Looking forward, there will increasingly be other options to the dollar.”これに関しては注 9.を参照願いたい。

積極的な財政出動は、例外的にも政策として正しいと筆者に対して論じている。ゼーリックにとっては、そのことはさることながらそれ以上に着目しているのは、米国が果たした役割を中国、インド等の途上国が引き受けて、世界経済の需要創出を牽引している現在の姿の先にある世界の構造であり、米国と中国の間に生じている相対的な力関係の推移であろう。兎も角、二十年後の会食を個人的には楽しみにしているが、読者にもこの知的な対話が醸し出す雰囲気の一部を觀賞してもらうために再度彼のインタビュー記事に目を向けるようお勧めしたい。

彼曰く、同講義に込められたもう一つのメッセージは、米議会に向けたという同講義の後段部分である。リーマン・ブラザーズにはじまる国内金融制度の瓦解の結果、法的規制の強化を強く求める国内世論の声に応えるためにそれをどの公的機関が担うべきか、果たして、中央銀行に相当する、独立した地位と権限を有する連邦準備制度理事会(FRB)に更なる強大な授權をして、権力分立 *balance of power* を独立以来の国是としてきたアメリカの統治の基本原則に背くことにならないのか。

“民主主義に基づいて統治される政府はより大きな権限を有することになる独立した中央銀行の存在を認めるのか。... だから、アメリカの民主主義が、通貨政策の運営に加えて銀行のシステミックな危機に対する監視権限を連邦準備制度理事会 (the Fed) に与えて、その結果が更なる権力の増長につながることに躊躇しているのは決して驚きではない。”

これが、ブッシュ政権二期目の後半に財務長官就任を志したと報じられたゼーリックの米議会に対する問いかけであり、もし彼がこの局面でそのポストに就いていたらどう対処したであろうか、そう想像してみるだけでもたいへんな知的な刺激が湧いてくる。1980年代中央に財務省入りして、わが国との関係では1985年のプラザ合意をとりまとめたベーカー財務長官の顧問に直ぐに抜擢されたゼーリックには、国際経済、金融、財政の面での“彼独自の世界”が頭の中に描かれており、柔軟性の中にも共和党に見られる“規律重視のDNA”が埋め込まれているような気が筆者にはする。

しかしながら、そのような彼にとって党派性は無縁のようでもある。2000年の大統領選挙キャンペーンに際してゼーリックはブッシュ共和党候補支援のために、恒例にもなっている *Foreign Affairs* 誌による紙上論争に登場するが、彼が挑んだのは共和党の中に台頭するネオコン的な思想上の対立軸からではなく、党内に伝統的な支持基盤を持つ現実主義的且つ穏健な路線⁷²に立脚して、クリントン政権による8年間の政策的な失敗を鋭く突く極めてオーソドックスで、フェアなやり方である。つまり、彼が取り上げた問題は思想ではなく、手法であり、党派性を乗り越えて(*bipartisan*)国家として求められる処方であると言い換えることができよう。第二次湾岸戦争の時にこの二つの路線は国際社会との関係をどうするかをめぐる対立として党内で表面化した。第一次湾岸戦争の時に国際協調を重視するベーカー国務長官と共に世界を奔走した

⁷² ブッシュ (父) 政権下で仕えたブッシュ (大統領)、ベーカー (国務長官)、スコウクラフト (安全保障問題担当大統領補佐官)、更には、キッシンジャー (元国務長官) 等に連なる人脈が想定される。

ゼーリックは、第二次湾岸戦争の時には通商代表(USTR)という職務上から、良く言えばその役割は間接的であり、より直裁的に言えば、先にも触れた通り、ネオコン一派に対して“距離を保った”のであろう。昨(2009)年暮れにはゼーリック総裁の招きで、2004年の民主党大統領候補ケリーJohn Kerry 上院議員兼外交委員長が世銀本部を訪れ講演したが⁷³、その際にも組織としての世銀に対する酷評はあっても、総裁の資質、管理能力に対するそれは一切聞かれなかったようであり、そのことは決して所謂外交辞令からではなかろう。昨(2009)年秋に駒場を来訪した世銀一行との懇談の中で返ってきた“彼はマルチラテラリストだから”という答えは、党派が違ってオバマ民主党政権との“決して悪くはない”関係を示唆したものと筆者にはそう感じられた。

6. 新しいマルチラテラリズムの誕生 (G20)

今日の世界的な経済危機に直面して G7(8)にはその多様化した諸問題に対して的確に対応する力がなく、そのため中国をはじめとする台頭する途上国を含めた G20 形成への道を拓いたゼーリックは、昨(2009)年3月、ロンドンで最初の実質的な討議が行われる首脳会合の直前にその背景と課題について講演している⁷⁴。そこには、問題に対する鋭利な分析を基に、過去に学び、未来を見据えて、出来るところから取り組んでいくという、彼に特有なマルチラテラリズムの発想と着実な実践手法が浮かび上がる。何にも益して、過去60年間に生じた経済危機と違って、今日のそれは(グローバリゼーションの結果生まれた)地球規模(グローバルな)での危機であり、それゆえに地球規模での解決を必要とするとして、彼は以下のように分析する。

“われわれは、私的な個人や企業、労働組合、政府によって営まれるグローバル経済の中で生活している。ルールを作り、交渉によって決められた条件や手続きに合意する国民国家の内部や、或いは、その国境を越えて、彼らは交易をし、投資をし、労働をし、発明をし、取引をし、更には、もの作りに従事する。国際システムの(このような)現実を G-20 は変えはしない。しかし、強化されたマルチラテラリズムはその利点を拡大し、また、経済的相互依存のもつ欠点が引き起こすリスクを和らげることが出来る。”

処方箋として、グローバル・ガバナンスのための新たな制度やフォーラムを求める声に対して既存の制度を手直し強化することからはじめるべきであると、彼はこう述べる。

“もし指導者たちが新たなグローバルな責任やガバナンスの創設に真剣ならば、国家の政策を監視する

⁷³ John Kerry, *Building a Twenty-First Century Development Bank: New Challenges, New Priorities*, remarks made on Nov 18, 2009 at the World Bank headquarters, Washington, DC <[http:// worldbank.org/HBJELHSXX0](http://worldbank.org/HBJELHSXX0)>

⁷⁴ Robert Zoellick, *Seizing Opportunity from Crisis: Making Multilateralism Work*, address delivered on March 31, 2009 at the Thompson Reuter Building, Canary Wharf, London; また、大きく変化する国際経済問題に対応するためとして彼が2008年10月に表明したG14構想に関しては注16を参照願いたい。彼が、具体的な行動を考えた場合にはG20では余りに不恰好であるとしてそのかわりに当初構想したG14とはG7にブラジル、中国、インド、メキシコ、ロシア、サウディアラビア、及び南アフリカを加えた14カ国。

ための WTO、IMF、及び世界銀行グループの力が強化されるように、先ず彼らがマルチラテラリズムの近代化から取り組むように仕向けよう。国家の意思決定プロセスに光を当てることによって国家の政策に関する透明性の確保や説明責任、更には一貫性を維持することが可能になるう。”

“新しい運営幹事 a new steering group” の役割を果たすことが期待される G20 に対して提示された四つ課題、即ち、(イ) WTO による貿易促進と保護的措置を監視するためのシステムの構築と、市場の開放、補助金削除、更には、保護主義の阻止のためのドーハ・ラウンド交渉の完成、(ロ) 各国が表明した経済刺激策の実施に対する IMF による監視の制度化、(ハ) 各国による銀行保有の劣化資産の処分と資本注入及び世銀・IMF による監視、(ニ) 金融規則の見直しと監視システムの構築に関わる国際協力、はいずれもこの考えに沿ったものである。しかし、ゼーリックがこの講演で主張したかったことはこれに尽きるものではなく、もう一つの“(ケインズが直面した危機にはない) 見落とされた局面 a missing (fifth) dimension” と彼が称する「途上国問題」がある。途上国の人々も今日の危機には、先進国の人々と同じように、或いはそれ以上に深刻に直面しており、併せて、彼らは問題解決の一部たりうると指摘する。そのために、先進国がそれぞれの景気浮揚策のために手当てをした財政資金の中からその 0.7% を世銀が提唱する「脆弱者のための基金 Vulnerability Fund」⁷⁵ に回すようにとのキャンペーンはマスコミを通して報道された通りである⁷⁶。そして、1990 年代の経験からアフリカでの経済成長が決して不可能ではないことが明らかになった事実に着目して、彼は途上国を含めた複数の成長の軸を持つことによって、次で触れる(7. を参照)「すべてを包み込み、且つ持続的なグローバリゼーション an inclusive and sustainable globalization」を実現するための戦略を構想する。

ゼーリックのこの講演の中に表れたマルチラテラリズムに関する考え方についてももうひとつ重要な柱は、これも既に言及したが(上記の 2. (4) を参照)、「権力の共有 power-sharing」に関するものである。

“もし途上国が(問題)解決の一部ならば、彼らも(問題解決を話し合う)テーブルの椅子に着かせなければならない ...”

“参加メンバーの数の大きなグループにとっては責任を共にし、意見が分かれずに共通した目的を作ることはやさしいことではない。G-20 のなかでも既に異なるブロックが生まれているのをわれわれはみている。EU は内部で参加 8 ヶ国共通の立場を作り、BRICs 中のブラジル、ロシア、及び中国も共同声明の調整を行っている。このような進展は予期されるものであるが、仮に新たな、より広範な G-Group に先進国と途上国の間の断絶線が出来てしまうとすれば不幸なことである。”

“G-20 中の強力な G2⁷⁷ と発展段階を横断することが、新しい — 相互につながりのない国民国家

⁷⁵ この提案の趣旨は、新たな基金設立の構想ではなく、世界的な景気浮揚策が実施される中で全体の 0.7% 相当が実際に二国間援助や世銀、地域開発銀行を通して脆弱者に届くようにするものである。

⁷⁶ 注 36. を参照願いたい。

⁷⁷ Robert Zoellick, “Recovery Rides on the ‘G2,’” *Washington Post*, Mar 6, 2009

ではなく、経済相互依存を通して結ばれた国民国家によって生まれた国際システムの現実を踏まえた「マルチラテラリズムを支える礎石になろう。」

“このような近代的なマルチラテラリズムでは、経済的に勃興する国家が世銀やIMFのような機関の運営についてより大きな声を持つべしとの要求がなされる。このことは正しいことであり、また、避けることは出来ない。ケインズが1944年にブレトンウッズの会議に出席した時から世界は急激に変化した。われわれもそれと共に変化しなければならない。”

世銀総裁としてのゼーリックは中国やブラジル等の所謂中所得国家に対する“差別化した対応ぶり”を戦略的な政策課題の一つに挙げるが、彼は中国にその自覚を求めた「責任あるステイク・ホルダー（利害共有人）」論の延長線上で、グローバリゼーションのおかげで他の途上国にも中国と同様に、国際システムのステイク・ホルダー（利害共有人）の地位に挑戦することが可能であるとす。昨(2009)年秋の世銀IMF年次総会でも“途上国が問題解決の一部であるならば、その議論にも参加が許されるべきである”とのゼーリックの発言が繰り返し強調されているが、そこには彼の決意のほどが窺われる⁷⁸。オコンジョ・イウェアラ Ngozi Okonjo-Iweala 専務理事は、世銀融資を受けて戦後復興を果たし逆に主要抛出国にまで発展した日本の軌跡が世銀の支援モデルになるとして、暗に彼らの将来に擬えて期待しているふうでもある⁷⁹。そうして、“責任を担うようになればそれに伴うより大きな発言と自らの利害を主張する機会が確保されるべきである with responsibility, there should be greater voice and representation”とする考え方はG20を構想する中でも見られるが、それもまたゼーリックのマルチラテラリズムの考え方の根幹を形成するものであろう⁸⁰。兎も角、他に先行するかのごとく、世銀では理事会の決定もあり、既に途上国の影響を拡大するための改革のスタートを切ったという。投票権や議席に配分まで立ち入るためには、各国政府、特に先進国が古い特権や支配権を再考して、大胆で且つ大局的な立場に立つことが必要だと、彼は強調する。他方において新興国の方に対しても、“付与される権利には(相応の援助を増やす等の)責任が伴う with rights come responsibilities, (including to boost development assistance)”ことを明らかにして、弱者が置いてきぼりなるような新しい国家のパワーの認知はあり得ないとくぎを刺すことを忘れない。しかしながら、筆者も1990年代以降わが国の外交課題となった「国際貢献」の実践のために主として国連を通してマルチラテラリズムの世界に足を踏み入れたが、そこで展開されるパワー・ゲームの発想と規則に関して国際社会が共有するこのような感覚と理解が残念ながらわが国内には乏しいことに強い危惧の念を持っている⁸¹。

⁷⁸ Robert Zoellick, *The World Bank Group Beyond Crisis*, remarks made on Oct 6, 2009 at the annual meetings of Board of Governors of the World Bank Group, held in Istanbul, Turkey

⁷⁹ オコンジョ・イウェアラ世銀専務理事が2009年11月3日に駒場キャンパスで開かれた秋のHSPシンポジウムの基調講演のなかで言及したもので、下記を参照願いたい。旭英昭「東京大学・世界銀行グループ共催HSPシンポジウムの開催について」『教養学部報』(第526号)2010年1月6日発行

⁸⁰ Robert Zoellick, *An Inclusive & Sustainable Globalization*, addressed on Oct 10, 2007 at the National Press Club, Washington D.C.

⁸¹ 明石康は「国際貢献」という名称自体がわが国においてかかる主体者意識の欠如を如実に示すものと指摘するが、この点、筆者も意見を同じくする。筆者はこの問題について別途論じているので以下を参照願いたい。Hideaki Asahi,

G20 が新たなグローバル・ガバナンスの枠組みにとっての、ゼーリックが構想するような“運営幹事”に発展するかどうかについては、専門家の間でも現時点ではおそらく意見が分かれよう。特に昨(2009)年末コペンハーゲンで開かれた気候変動に関する所謂 COP15 会合⁸²では、21 世紀型とも呼ばれるこのような新しい安全保障問題をめぐる国際社会の意思決定方式の有効性に深刻な疑問を投げかけた。同会議の“失敗”に立ち会ったわが国政府関係者の間ではその時の悪夢に起因する「コペン (ハーゲン) のトラウマ (後遺症)」が共有され、将来に向けてどう打開するかが喫緊の外交課題になっているようである。歴史の弾みと必然の中から奇しくも生まれたマルチラテラリズムの新しい形がどう進展していくか、また、わが国にとって気がかりな G7(8) は生き残るのかその行方については、国際政治経済上で蠢くそれぞれの思惑と各国間のパワーの再編成、更にはそのダイナミックスが絡み、引き続き注視していく必要がある。そのことは上述の通り、勿論 G20 の誕生に手を貸したゼーリック自身も十分に理解をしているはずであり、その講演テキストの行間からも読み取ることが出来る。彼はまさにそのようなリアル・ポリテークの中で鍛えられて今日に至った、構想力と実行力を兼ね備えたマルチラテラリストである。

7. 世銀総裁の挑戦

国際通商と貿易交渉に携わった筆者の友人から聞いた話であるが、彼らの間では、ゼーリック (当時) 米通商代表とラミー Pascal Lamy (当時) 通商担当 EU 委員との間の親密な個人的な関係は夙に有名である⁸³。その両人が将来の希望として前者は世銀総裁を、後者は世界貿易機関 WTO 事務局長を志してお互い励まし合っていると関係者の間で揶揄されていたという。この話を耳にして筆者は若干なりとも違和感を覚えたが、もしそうならば現に二人の夢が叶ったことになるので、ゼーリックの世銀総裁就任の報を聞いた時何はともあれ祝福の一報を送った。その際に、これまで“ハイ・ポリテックス high-politics”の世界で活躍してきた彼が、「現場に足場をもつ」むしろ“ロー・ポリテックス low-politics”の世界に転出することに多少なりとも違和感、乃至は不安感を感じたことも確かである。

ところが、である。就任後 100 日を記念した政策演説ではその主題 *An Inclusive and Sustainable Globalization*、及びその副題 “to overcome poverty, enhance growth with care for the environment, and create individual opportunity and hope” が示すように、ゼーリックは“ロー・ポリテックス”を“ハイ・ポリテックス”の視点に巧みに結びつけることによって世銀の新たな戦略的な方向付けに成功している⁸⁴。その試みの中には何にも益して新しい国際秩序 (グローバル・ガバナンス) 形成に関わる安全保障のパラダイムに変容がみられ、ここに云う“ロ

Peace Building in Practice: Lessons from the Ground – Forging Japan’s New Strategy for Peace Building JIIA, April 2008

⁸² 気候変動枠組条約第 15 回締約国会議 The 15th Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change

⁸³ ゼーリックのマルチラテラリズムに関する思想と行動を語るには通商・貿易分野、特に彼が直接携わった NAFTA やドーハ・ラウンド交渉での足跡を是非とも検証する必要があるが、本稿では時間的制約から割愛することとした。しかしながら、後者については以下を参照願いたい。Paul Blustein, *Misadventures of the Most Favored Nations*, PublicAffairs

⁸⁴ Robert Zoellick, *An Inclusive & Sustainable Globalization*, address delivered on Oct 10, 2007 at the National Press Club, Washington D.C.

一・ポリティックス”への取り組みの戦略的な重要性が高まったことで彼の出演が用意されていたかの如くである。この政策演説で、彼はグローバリゼーションの効果を肯定的に捉える一方で、その恩恵から“排除される”周辺的な人々や地球環境に“悪影響を及ぼす”負荷に対して適切な対応を怠ると世界的な規模で大変な災厄が起きるとその危険性を訴えている。グローバリゼーションに“inclusive (内包的)”で“sustainable (持続的)”な手直しを施した政策課題を設定し、取り組むべき問題の所在を明確にしたのはそのためであろう。先に紹介した 2009 年冒頭の *The Financial Times* 紙への投稿記事でも、21 世紀が“責任の時代”であるためには、先ずもって、少数者への富の偏在を排し“(すべてを) 内包すること”と“持続的であること”が尊ばれる“責任あるグローバリゼーションの時代”であるべきと強調している⁸⁵。その目標達成のために前述の政策演説の中で提示したのが六つの具体的な施策、即ち、(イ) 開発によるアフリカを中心とした貧困克服、(ロ) 紛争から生起する所謂「脆弱国家」の再建、(ハ) 中所得国家に対する差別化したビジネス・モデルの提供、(ニ) 地域的、世界的な公共財の形成と活用、(ホ) アラブ社会の開発と機会創出、及び(ヘ) 世銀の有する知的諸財産を活用した知識革命の推進である⁸⁶。

ゼーリックは総裁に就任して以降“静かな津波 silent tsunami”⁸⁷と称される食糧価格の高騰、それに続くエネルギー価格の高騰、更には金融収縮等、世界的規模で連鎖的に生起する国際経済の諸問題に直面する中で、その難題に取り組む上での的確な視点を提供する。このように、時代の大きな変わり目の中で生じた危機的局面を“経済(的な問題)に対する政治(手腕)の挑戦 A Challenge of Economic Statecraft”として意味付けるところに、米外交を通して世界戦略(グローバル・ガバナンス)に関わってきた豊富な経験に支えられた彼の意気込みと自信を窺い知ることができよう。そのことについて 2008 年に行った講演⁸⁸の中で彼は以下のように語っている。

“このような出来事が重なる時に政治の挑戦がある。それは、一方において将来を支える大木になる種を撒き、他方で、喫緊の課題に対処するために、急に事件が起きたり運命が舞い込んだりしたりするような形で変化する風景を的確に認識することである。今日、将来の成長ために必要なより多くの糧を提供し、ショックや景気の変動に対処するための多国間協力を増進する一方で、すべてにとっての機会や希望を最大限に増やす、内包的で持続的なグローバリゼーションを築くことも並行して行い、同時に直近の脅威を迎え撃つ必要がある...”

ゼーリックは、同演説の結語でドイツの宰相ビスマルク Otto von Bismarck を引き出して次のように結んでいる。

⁸⁵ 注 36.を参照願いたい。

⁸⁶ 更に以下を参照願いたい。”Not Your Average Banker: A conversation with Robert B. Zoellick,” *The National Interest*, May/June 2008

⁸⁷ “Food: The silent tsunami” *The Economist*, Apr 17, 2008; 更に、本テーマについては昨(2009)年にブルッキングス研究所でゼーリック総裁がパネリストとして参加して討議が開かれている。以下を参照願いたい。The Global Food Crisis: The Silent Tsunami, Event Transcript (Courtesy of the Brookings Institute)

⁸⁸ Robert Zoellick, *A Challenge of Economic Statecraft*, address delivered on Apr 2, 2008 at the Center for Global Development, Washington D.C.

“ビスマルクは嘗て、政治家の証明とは、運命の女神が目の前を通り過ぎようとしたとき、確とその瞬間を認識し、そのマントの蔽いを捕まえることであると語った。これこそ政治経済の現場において政治家の手腕が試される決定的瞬間に他ならない。”

つまり、現在起きている地殻変動的な動きに対して的確な手を打てばそれは未来を拓く路にもつながる。従って、危機（経済問題）のなかに訪れる好機を逃さないことが取りも直さず今必要とされる政治の手腕(statecraft)である。それは、ゼーリック自身にとっての挑戦でもある⁸⁹。これに関して、先の演説の中で特に注目されるのが、四つの喫緊の課題、即ち、(イ)高騰する食糧価格問題に対する対処策、(ロ) 機が熟したウルグアイ・ラウンドの早期締結の必要性、(ハ) “資源の呪い resource curse” を打破するために更に改善された EITI⁹⁰++の導入、及び(ニ)「(アフリカへの直接投資を促す) 1パーセント・ソリューション One Percent Solution for Equity Investment in Africa」キャンペーンについて、現状から一歩進んだ、革新的だが空理空論ではない、且つ“斬新で且つ実践的な”彼ならではの視点と処方箋を提示している点である。理論家のみならず、政府の関係者や実務家、さらには現場の実業家や活動家の関心を常に惹きつける、沈着で、むしろ地味といってもよい性格に比しては不釣り合いなほど知的で華やかな、彼の魅力がここにある。

これらの課題についてはこれ以上言及する紙面はないが、もし共通点を見つけるとすれば彼の個人的な関心事であるアフリカがその主題でもあることから、これについて若干書き加えておくことは意味があろう。個人的な話になるが、彼が総裁就任した一ヶ月後、最初の外遊先にヴィエトナムとカンボジアを訪れたその帰途東京に立ち寄った際に、ささやかな就任祝いとして筆者からオックスフォードの経済学者ポール・コリアー Paul Collier のベスト・セラー『最底辺の10億人 *The Bottom Billion*』⁹¹を手渡したら、彼の同行者からざわめきが聞こえた。嘗て国務省の中からもアフリカに精通した副長官として彼は好意的に見られており、現にダルフル問題に対して、同問題に関心を抱くオバマ上院議員向けの思惑もあつてか、ブッシュ政権下ではゼーリックが直接担当して、紛争の調停、和平成立のために部族間の交渉にも直々に携わりハルツームにも何度も足を運んでいる。また、米通商代表 (USTR) 時代には、途上国の患者に対するエイズ・マラリア等の感染症対策の一環として医薬品特許等の緩和に奔走したことで途上国の指導者たちからも強い信頼を得ている⁹²。世銀総裁の職責上アフリカは最重要なテーマの一つであろうが、彼は何にもましてこの問題に真正面から取り組む能力と意思を持ち合わせている欧米諸国では

⁸⁹ 本主題に関するゼーリックのその後の講演についてはこの他、注 74.を参照願いたい。

⁹⁰ 採掘産業透明性イニシアティブ The Extractive Industries Transparency Initiative の略。1992年、ブレア(当時)英首相の提唱でアフリカの関係国首脳の賛同を得て発足したものであり、採掘した天然資源から得られる所得に関して企業の支払い、政府収入の公開、透明性を確保することによって資源国のガバナンスの改善に資することを企図している。

⁹¹ Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford

⁹² 以下を参照願いたい。Paul Blustein, *Misadventures of the Most Favored Nations*, PublicAffairs, pp.106-107

数少ない有資格者であり、適任であることに間違いはない。彼は上記の演説⁹³の中で以下の通り述べているので、少し長くなるが引用してみよう。

“... われわれはもっと大きな戦略的なゴールを持っている。それは、次の 10 年から 15 年の間にアフリカ諸国の経済成長が（世界の）成長にとっての補助的な柱になるようすることである。われわれはアフリカに向けた直接投資がそのゴールに向けた一歩となるように‘ワン・パーセント・ソリューション’を工夫している。ある人たちは政府系ファンドを心配の種だとみるが、われわれは好機ととらえる ... ある日、不可能に思っていたゴールが次の日には不可避的にも見えるものである。”

“アフリカについてはどうなのか？ 1995 年から 2005 年の間に、人口では 36 パーセントを占める、サブサハラ・アフリカの中の 17 カ国は、大きな天然資源の恩恵を受けずに平均で 5.5 パーセントの成長を記録した。人口で 29 パーセントを占める石油産油国 8 カ国では同じ時期に平均 7.4 パーセントの成長がみられた。

“これらの諸国は MDGs のための社会開発の基礎を築くことを望んでいる。彼らは成長を欲している。彼らは低コストで、信頼性の高いエネルギー、インフラストラクチャー、グローバルな市場にアクセスを持つ地域的な統合、更には、強い民間セクターを必要としている。”

“彼らは投資のための機会を（世界に対して）提供する。”

わが国にとってもこのような世銀総裁の姿勢から益するところは大きい。わが国の対アフリカ支援の支柱である所謂アフリカ開発会議(TICAD)については近年話し合いだけの場であって実行が伴わないとの批判に晒されてきたが、2008 年に開催の第四回会議(TICAD-VI)ではその結論の中にはじめて行動計画が書き込まれた結果、国際社会から“大きな飛躍”がみられたと高く評価されたのは記憶に新しい。関係者は世銀の積極的関与に拠るものだとしているが、筆者の感じる感じからもその後のゼーリックに対する政府内外の評価を大きく変える契機になったのは確かなようである。中国もアフリカに食い込む戦略目的で同じような国際会議を開催するようになり、そのような“国際的競争”をはらんだ国際政治環境の中で世銀総裁が初めて出席した意味は日本外交にとって決して少なくない。彼はその直後に本郷キャンパスで開かれた教員、研究者及び学生との「政策対話」にも出席したがそれが終わった後、“アフリカには引き続き関与し続ける”との決意を筆者に告げて東京を後にした。

8. 終わりに - 日本にとってのマルチラテラリズムの可能性

冒頭のことわりで既に、あとがきに当たる部分は書き終えたことになる。さほさりながら、最後に以下を付け加えて本稿を閉じることにしたい。わが国では、グローバリゼーションの本格化、乃至は深化という外的な大変化に対応するために（どの程度意識的であるか、は別にして）国民が政権交代を選択し、国内での自己改革の取り組みがはじまった。ゼーリックは、これをわが国に特有な歴史的なパターンの再来とみてその可能性に注視するようであるが、取り壊すべき対象

⁹³ 注 88.を参照願いたい。

が嘗ての成功モデルであるが故に依然既得権益を見出し死守しようとする勢力の抵抗は強く、先行き不透明である。何れにしても、再活性化の中にしかわが国の将来が見えてこないことは確かであるが、他方でそのためにも国際社会との共存が不可欠であることは否定しがたい事実であろう。これに関連して、日本政治外交史が専門の五百旗頭真は、“世界的に見て、国内の旧政権を打ち破る革命に成功した政権が、しばしば全能の幻想に陥り、何でもできると思い込んで愚行に走る。国内で回天の偉業ができたことに陶醉し、世界をも変えられると思ひ込む”危険性に陥らないようにと警鐘をならしているが⁹⁴、傾聴に値しよう。

対外関係でむしろ留意すべきことは、わが国の外交資源、手段が狭小化していく中で、実務者の間では皮肉な意味も込められている「選択」と「集中」が対外関係においても不可避的に求められようが、それと並行して新たな可能性を秘めるのがマルチラテラリズムへの積極的、且つ主体的な参画である。というのも、安全保障のパラダイムが多様化する 21 世紀の国際社会にとって安定した秩序構築を構想する場合、特に成長発展の主要舞台になるアジア太平洋が抱える、地球環境、疫病、麻薬、海賊等の広域的な諸問題を含んだ多様な課題に有効に対処する上では理にかなった戦略的なアプローチである。幸いにして、ゼーリック総裁は日本がマルチラテラリズムを通じて果たしうる役割については協力的ですらあり、特に途上国支援は善意に依拠した社会福祉ではなく、将来に輸出の増大、市場の開拓という形で見返りのある先行投資であるとする起業家的発想の持ち主として関係国の国益にも配慮する。*After the Crisis?*の中から、再び関係箇所を引用してみよう。

“... 成長の軸をより多く持ったグローバルな経済は日本に — 新たな、特にエネルギー効率を用いた日本の優秀な能力にとって有利な — 市場を提供する。”

“党派性を越えて支持される、新しい責任を担う、日本の外交政策の形成に、世界の関心は集まる。このような外交政策は、開発の面で日本の持つ経験に依拠したものになるかもしれない。日本は、米国との関係を通じたグローバルな役割を維持しながら、ASEAN の中の所謂アジア・太平洋国家、豪州、中国、韓国との協力を深めることが出来よう。アフリカ、ラテン・アメリカ、中央アジア、そして中東が有する開発の可能性もまた、日本にとっては‘よいことをすれば自分のためにもなる(to do well while doing good)’ことを可能にする好機である。”

幸いにして、わが国では先の政府組織の改革断行の結果、対外開発援助にかかわる組織、仕組みが“川下 downstream”から“川上 upstream”まですっきりと整理統合され、所謂マルチ(多国間)・バイ(二国間)を包括した援助体制が作動する端緒に漸く就いたところである。対外援助の企画・立案についてもこれまでの縦割りの弊害と制約から抜け出して、“国家としてのグランド・デザインを描く”ための戦略的な試みが、これまた漸く可能となった。ゼーリックが、“日本は途上国への援助を慈善事業としてだけでなく、国家戦略として重視するようになってき

⁹⁴ 五百旗頭真『時代の嵐 「坂の上の雲」の日本「回天の偉業」に酔うな』2009年12月6日付毎日新聞(朝刊)

た”と指摘している⁹⁵所以でもあろう。しかしながら、世銀をはじめ、国連組織全体に指摘されることであるが、拠出額に比して邦人職員の数が“望ましいとされる”水準を下回る所謂“アンダー・リプレゼンテーション under-representation”に象徴されるように、わが国社会にはマルチラテラリズムをイメージさせる国際機関に対する“親近感の乏しさ”、“縁遠さ”がどうしてもつきまとい、わが国社会がこだわる“(日本の)旗が見えない”ことによる消極論にも結び付く原因にもなっている。そのような中で、明石康(元国連事務次長)、緒方貞子(元国連難民高等弁務官)、小和田恒(現国際司法裁判所所長)等、数としては必ずしも多くはないこの世界で活躍した先達たちはわが国を外とつなぎ合わせる稀有な役割を果たしており、是非とも次の世代によって引き継がれてほしい大きな課題である。その打開策としては、国際社会に出ていくことを嫌う昨今の学生の内向きの風潮とも併せて、その距離感を狭める具体的な施策を打ち出すことが先ず第一歩であろうが、今回の訪日の際わが国政府指導者に対して“日本はもっと世銀を利用すべきだ”と迫った由のゼーリック総裁にその認識があることは何よりも心強く、今後に期待を抱かせる。

1992年の*Foreign Affairs*誌への寄稿論文*America in Asia*からはじまり今日までゼーリックが思索を重ねた一連のマルチラテラリズムの構想は、日本にとってもその再生の鍵となるアジアにおける新秩序の形成を主導するうえで大きな挑戦である。それは中国を“エンゲージ(参画)させ、更にはインドをはじめとする台頭するアジア諸国をも“エンゲージ(参画)”させる多角的、重層的なガバナンス・システムでなければならず、オバマ新政権の下で新駐日大使の有力候補にも擬せられた前出のナイが指摘するように、1996年東京宣言 1996 Tokyo declaration⁹⁶で再定義された日米同盟関係が地域の安定を担保するための国際公共財としてその役割を果たすことが期待される。しかしながら、船橋洋一によれば、米国内に“中国は国際システムにおけるインサイダーになってきた”との見立てが広がってきているようである⁹⁷。彼の指摘するように、“米国にとってのG2論が中国をさらに‘インサイダー’化させることで、米国の世界戦略の合理化を図る試み”⁹⁸とするならば、マルチラテラリズムによるわが国の対外戦略の再構築は益々もって待ったなしである。(了)

⁹⁵ 注15.を参照願いたい。

⁹⁶ ナイは同宣言には中国に対して国際システムへの統合(integrate)を促す側面と、逆に侵略的に転化した場合にはそれを堰き止める障壁(hedge)となる側面の、二つの機能を内包していると指摘する。Joseph Nye, “An Alliance Larger Than One Issue,” *New York Times*, Jan 7, 2010; また、注51.も併せ参照願いたい。

⁹⁷ 船橋洋一「日本@世界 試される政権の外交力」2010年1月7日付朝日新聞(朝刊)

⁹⁸ 同上

<参考資料>

-Robert Zoellick, Campaign 2000: A Republican Foreign Policy, *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2000

<http://www.foreignaffairs.com/articles/55632/robert-b-zoellick/campaign-2000-a-republican-foreign-policy>

-Robert Zoellick, *Modernizing Multilateralism and Markets*, address made on Oct 6, 2008 at the Peterson Institute for International Economics, Washington, DC

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

-Robert Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility?* remarks made on Sep 21, 2001 to the National Committee on U.S.-China Relations

http://www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2028_2/Zoellick.pdf

<http://www.nbr.org/publications/analysis/pdf/vol16no4.pdf>

-Robert Zoellick, *The World Bank Group Beyond Crisis*, remarks made on Oct 6, 2009 at the annual meetings of Board of Governors of the World Bank Group, held in Istanbul, Turkey

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22340541~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

-Robert B. Zoellick, *An Inclusive & Sustainable Globalization*, The National Press Club, Washington D.C., October 10, 2007

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21504730~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

-Robert B. Zoellick, *Fragile States: Securing Development*, The International Institute for Strategic Studies, Geneva, Switzerland, September 12, 2008

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

- Robert Zoellick, *Seizing Opportunity from Crisis: Making Multilateralism Work*, address delivered on March 31, 2009 at the Thompson Reuter Building, Canary Wharf, London

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22121476~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>

- Robert Zoellick, "Guiding Germany's Unification," *New York Times*, Nov 7, 2009

<http://www.nytimes.com/2009/11/07/opinion/07iht-edzoellick.html>

-Zheng Bijian, "China's 'Peaceful Rise' to Great-Power Status," *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2005

<http://www.foreignaffairs.com/articles/61015/zheng-bijian/chinas-peaceful-rise-to-great-power-status>

Hideaki Asahi, *Peace Building in Practice: Lessons from the Ground – Forging Japan's New Strategy for Peace Building*, JIIA, April 2008

http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/2009/200904-Peace_Building_in_Practice.pdf;

-Robert Zoellick, *From Shanghai Communique to Global Stakeholders*, paper prepared for the Barnett-Oksenberg Lecture on Sino-American Relations, held on March 21, 2007 and sponsored by the Shanghai Association of American Studies and the National Committee on U.S.-China Relations Shanghai ;

<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=733>

-Robert Zoellick, *A Challenge of Economic Statecraft*, address delivered on Apr 2, 2008 at the Center for Global Development, Washington D.C.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21711307~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>