

## は し が き

本書は、当研究所が外務省より平成 23 年度国際問題調査研究・提言事業費補助金を受けて行った研究事業「新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来」の成果をまとめたものです。

グローバル化が進む現在、経済、貧困、環境、人口といった諸問題を一国内で解決することはもはや困難となり、国際社会全体で対処していくことが求められています。国際的な政策協調が進むなかで「グローバル・ガバナンス」という概念が生まれました。

近年の BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）をはじめとする新興国の著しい台頭は、グローバル・ガバナンスに新たな挑戦を突きつけております。中国を含む新興国の多くはグローバル・ガバナンスの登場の背景にある自由主義的な価値観よりも、むしろ伝統的な主権国家観に基づいて内政不干渉を重視する傾向が強く、しばしば国際政治の場においてグローバル・ガバナンス論を支える思想的な潮流に反する行動をとっているように見受けられます。

このようにグローバル・ガバナンスが新たな局面に入りつつある一方で、国際金融・経済、環境、資源、大量破壊兵器等々、地球規模で解決すべき緊急の課題はますます増えております。今後、国際社会を取り巻く情勢はグローバル・ガバナンスの必要性を増大させこそすれ、その衰退を許す状況になることは考えにくいでしょう。今こそ新興国の台頭がグローバル・ガバナンスに与える影響を分析し、それに伴う諸課題と対策を検討するべきではないでしょうか。

こうした問題意識に立ち、本研究プロジェクトは月 1 回の研究会合と数回に及ぶ海外調査などを通じ、1 年間にわたり研究を重ねてきました。ここに収められた各論文は、研究会委員によるその最終成果報告です。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。しかし、本書の研究成果がグローバル・ガバナンスを支える国際社会の一員としての日本の政策と中長期的な戦略形成に資することを心から期待しています。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 24 年 3 月

財団法人日本国際問題研究所  
理事長 野上 義二

## 研究体制

(敬称略、主査以降五十音順)

主査：	納家 政嗣	青山学院大学国際政治経済学部教授
委員：	秋山 信将	一橋大学法学研究科准教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
	飯田 敬輔	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	太田 宏	早稲田大学国際教養学部教授
	大橋 英夫	専修大学経済学部教授
	菊池 努	青山学院大学国際政治経済学部教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
	東 大作	東京大学大学院総合文化研究科准教授
	山田 哲也	南山大学総合政策学部教授
	山本 吉宣	PHP 総研研究顧問／東京大学名誉教授
	和田 洋典	青山学院大学国際政治経済学部助教
	委員兼幹事：	浅利 秀樹
角崎 信也		日本国際問題研究所研究員
伏田 寛範		日本国際問題研究所研究員
担当助手：	園田 弥生	日本国際問題研究所研究助手

## 目 次

第1章 新興国台頭とグローバル・ガバナンス	納家 政嗣…………… 1
第2章 新興国の台頭とは何か	角崎 信也・伏田 寛範……………19
第3章 新興国の台頭と安全保障ガバナンス	山本 吉宣……………51
第4章 新興国をめぐる成長パラダイムの転換 —国際経済システムへのインパクト—	大橋 英夫……………73
第5章 グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序	秋山 信将……………91
第6章 通商における新興国のグローバル・ガバナンス戦略 —WTOのDDA交渉を中心に—	飯田 敬輔……………109
第7章 新興国の挑戦と国際マクロ経済ガバナンスの行方	和田 洋典……………127
第8章 新興国の台頭とグローバル・コモンズのガバナンス： 中国の「新エネルギー危機」への対応	太田 宏……………143
第9章 新興国にとっての国連の意義と国連改革	山田 哲也……………159
第10章 地域制度はグローバル・ガバナンスに資するのか？ —アジア太平洋の事例—	菊池 努……………169
第11章 グローバルな「平和執行・平和構築活動」と「新興国」 の台頭	東 大作……………195



## 第1章 新興国台頭とグローバル・ガバナンス

納家 政嗣

### はじめに

冷戦の終結は、新たな秩序を求める多くの論議を引き起こした。40年にわたって冷戦が内外の変化を封じ込めていたから当然である。グローバル・ガバナンスは、こうした時代の雰囲気を反映して、未来設計の抱負が込められた典型的な概念の一つであった。1990年代初期、世界にはそれを現実のように思わせる動向があった。1991年の湾岸戦争を機にアメリカは国連の復活を唱え、国連史上初めての安保理サミットが開催され、国連平和維持活動が急増した。長く停滞していた環境問題でも、リオデジャネイロの地球サミットで気候変動枠組み条約が調印され打開の可能性を感じさせた。1995年には新たに世界貿易機関（WTO）が発足した。前後して人口、人権、女性、社会について多くの世界会議が続々と開催され世論を啓発した。グローバル・ガバナンス論は、こうした動きを受けて新しいグローバル・イシューが主として急速な経済成長の結果である地球環境の悪化、相互依存を管理する政策枠組みの不足、格差拡大と福祉制度の後退、国内統治の弱さと破綻、統制不能な非国家主体から生じる問題に移った、と論じた。新しい脅威には多国間協調による対処が不可欠だが、主要国間の対立がなくなったのだから今やそれは可能である。こうしてグローバル・ガバナンス論は、新しい時代を迎えるとき特有の楽観論を含みつつ、各方面で新秩序の模索を促した。

それ以来、およそ20年、環境、金融、貿易、平和構築など、いわゆるグローバル・イシューについては実績は目覚ましくないかもしれないが取り組みが始まった。他方、より目につくようになったのは、これもグローバル化の一帰結であるが、世界的な経済成長、中でも新興国の台頭である。近代以降、国家間の成長・衰退劇は珍しいことではなかった。しかし現在の新興国は、近代の国際政治が想定してきた並みの国家ではない。人口、面積が巨大で、およそ20年後には長く覇権国として国際秩序を主導したアメリカをも凌ぐ経済力（GDP）を備えることがほぼ確実にようになってきた<sup>1</sup>。新興国の参入が国際政治のパターンを変え、従って冷戦後のグローバル・ガバナンスにも大きな影響を与えることは確実であろう。この報告書は、その影響の性質や範囲を検討しようとするものである。

検討にあたって最初の問題は、実は「グローバル・ガバナンス」が多義的、曖昧だという点にある。ガバナンスは、それが明確にどのような秩序であるかは定かでない。また急成長している国家は多いが、新興国とは誰なのか、経済力の分布の変化がどのような政治

的含意を持つかも知れないと厳密に検討されているわけではない。このため最初に報告書全体の構図を描く多少の概念論が必要である。グローバル・ガバナンスと新興国台頭の関連について基本的なイメージを描き、報告書全体の構図としたい。

## 1. 国際政治とグローバル・ガバナンス

ガバナンス (governance) は、ある主体 (個人、集団、機関<例えば政府 government> など) が一定の人間集団 (社会) の範囲で共通問題を解決・処理し安定状態を作り出す行為 (統治) を指す<sup>2</sup>。統治が作り出す安定した状態は一般に秩序と呼ばれよう。この概念の分かりにくさの一因は、どこまでが統治でどこからが秩序か、を分析的に切り分ける難しさにある。統治主体 (政府) が制度的に確立している国内政治の場合は、統治を方法によって民主的、専制的なそれ、あるいはもっと詳細な手続きやスタイルによって同定することは比較的容易である。しかし権力の制度化が極めて緩やかな主権国家体制下の政治では、誰の行為が統治にあたるか、あるいは意図せざる行為の相互作用の結果として生じた安定したパターン (秩序) であるか、を区別するのは難しい。実際国際政治学ではこの点を明確には区別してこなかった。現実主義と自由主義が対置されるのは、前者が覇権国、有力諸国によるガバナンス (統治) を語るのに対して、自由主義はどちらかという規則や制度による体制 (秩序) に比重をかけて説明したためでもあった<sup>3</sup>。

冷戦後、このような研究状況を越えてガバナンスという用語が広まったのは、そこに新しいニュアンスが加わったからである。1980年代以降のネオリベラル政策の拡散により社会主義圏から途上国まで市場経済に組み入れられる中で、新秩序論が噴出した。国際関係にとどまらず、ガバナンスという概念の下で、民主制、地方自治、企業経営、さらに世界的な環境、金融、開発まで、秩序のありようが問われたのである。それはグローバル化を受けて、民主主義、中央集権、株式会社など近代を支えた制度が軒並みに見なされる時期を迎えたことを示していた<sup>4</sup>。これが秩序という静態よりも、それを作り出す行為 (ガバナンス) を問うことになった背景であった。

学界の研究動向を別にしてこの秩序再編への機運を体現した大きな動きの一つが、「グローバル・ガバナンス委員会」の世界持ち回りの討論、その報告書『地球リーダーシップ』(1995年)の公刊であった<sup>5</sup>。報告書は、地球を一つの社会と見て、そこでは大戦争の恐怖が遠のいたにもかかわらず、人間 (人類) にとっての平和、安全が確保されていないことに目を向けさせようとした。脅威は従来のような特定大国の体制や行動 (ナチズム、共産主義、あるいは戦争) から生じるのではなく、むしろ格差、貧困、地球システムの混乱、国家の脆弱性や破綻から生じていることを強調した。これらの課題に対しては従来

と国家だけの相互主義的な制度では十分でない。報告書は、多国間の協調とともに非公式なものも含む様々な方法、それを担う多様な非国家主体の参加によって秩序の間隙を埋めることを主張した。それが、ここでいうグローバル・ガバナンスであった。「グローバル」には「国家間 (international)」だけでないというニュアンスが込められており、窮状にある世界の個々の人間レベルにまで統治が及ばなくてはならない、報告書はそう訴えていた<sup>6</sup>。

もちろん報告書は、地球社会が抱え込んだ多くの難題について世界を啓発しようとしたのであって、必ずしも秩序アプローチとしての理論的な一貫性、体系性を追求したものではない。しかしそれだけにこの概念の新鮮さは、その後あらゆる立場からの秩序論を誘発し続けた。二つの流れを区別したい。一つは学術的な研究である。この議論に最も親和性があり体系的な議論を展開したのは1980年代以来の自由主義的な制度論、とくにレジーム論である<sup>7</sup>。しかし同時に、冷戦終結以来低調だったマルクス主義的な立場<sup>8</sup>からは金融危機をもたらす資本市場の構造分析がグローバル・ガバナンス論として示され、社会民主主義的な議論は、ネオリベラルによる市場主義を批判し、新しい福祉論を活発化させた<sup>9</sup>。批判理論は、引き続き市場の装いの下に潜在する新しい権力関係を解析し、より公正な世界の展望を唱えた<sup>10</sup>。途上国問題がこの議論の中で大きな位置を占めたことから、途上国の苦境に即して開発論、内戦を中心とする紛争論、人道支援・平和構築、国連改革論が発展した。

もう一つのグローバル・ガバナンス論の展開として、多様な運動論とのリンクは見逃せない。人口、貧困、環境、女性、人権・人道、さらには反グローバル化まで、NGOの実行と規範唱導から大規模な街頭行動までが、ガバナンスの一部をなすかのように論じられた<sup>11</sup>。グローバル・ガバナンスは、こうして方向の異なる多様な学術研究や「世直し」のスローガンとして広まり、どのような価値、どのような秩序を志向するのか、あるいはアプローチに関する学術的な厳密さは問われなくなったのである。

従ってこの概念をどのように性格づけるかは、依然として大きな問題である<sup>12</sup>。先のガバナンスの定義を多少敷衍すれば、グローバル・ガバナンスとは、情報通信技術の発達と経済の金融化によってグローバルに一体化した国際市場、深い社会的相互依存に対応して、グローバルな「公」のシステム維持と公平な配分のための政治（集团的決定・実行）を設計することといえるであろう<sup>13</sup>。いわばグローバルな「マクロ政策」の担い手、実行方式の設定といってもよい。経済学は、それが政治の役割と考える。しかし国際の政治がいつでもその役割を果たせるわけではない。国際政治学は、歴史的、文化的に余りに多様な人類にとって「一つの統治」が決して幸福をもたらさない、と考えるのである。こうしてグローバル・ガバナンス論の第一の性格は、字面の世界政府的な印象や一部の理念主義的な

世界社会論にも拘らず、国際社会を越える秩序を目指すのではなく、政府がなくてもガバナンスを高度化できる、すべきである (governance without government)、という基本認識にある<sup>14</sup>。実際グローバル・ガバナンス論の多くは国家の能力を高めるべきことを強調する。途上国については国内統治の改善、国家の自立さえ目標にしている。

グローバル・ガバナンス論の性格は、国際政治学における従来の秩序論との位置関係からさらに明らかにできる。国際秩序論は、大まかにいえば国際政治学における現実主義、自由主義という基本アプローチに沿って二つに分けられる<sup>15</sup>。グローバル・ガバナンス論は、国境を越えるグローバル・イシューに対応しようとしており、従って基本的には同意に基づく多国間主義的な規則の形成、実行というアプローチをとる。これが後者の自由主義的な秩序論の系譜にあることは明らかで、それこそが第二の性格なのである。

しかし冷戦後のグローバル・ガバナンス論には、単に自由主義的というにとどまらないいくつかの傾向 (ある種の偏り) があることを指摘しておくべきであろう。それは一つにはグローバル・イシュー<sup>16</sup>に対応しようというところから、もう一つには国家と国家間制度に対する失望から生じていると思われる。一つの傾向は、従来の条約・協定など国家間のフォーマルな規則だけでは不十分と考えるところにある。各種のプログラム、プロジェクト方式の試行錯誤、現場におけるアドホックな連携や工夫を積極的に取り込もうとする。もう一つは、問題解決へのプログラムが具体化され、実行活動がコミュニティや人々のレベルにまで届くことを重視するから、それを担う国家以外の多様なアクターの参加を高く評価する。最後にインフォーマルな実行やアクター混合という性格から当然ともいえるが、決め方における民主的手続きや公正さ、実施過程の透明性、説明責任などガバナンス活動における規範の強調が挙げられよう<sup>17</sup>。

実際、例えば『グローバル・ガバナンス』誌などの論考を見ると、貿易、金融問題の分析はもちろんあるが、グローバル・ガバナンスの事例研究として例えば対人地雷の禁止条約 (NGO ネットワークとカナダ政府)、グローバル・コンパクト (国連と多国籍企業の合意)、紛争ダイヤモンドに対するキンバリー・プロセス (NGO と企業)、感染症撲滅のグローバル・ファンド (政府、企業、財団、国際機関、住民運動の連携) など近年枚挙にいとまがないトランスナショナルな活動が取り上げられている<sup>18</sup>。グローバル・ガバナンスの一つの典型的なイメージは、このようなグローバル・イシュー、主体混合、多様な方法、実行過程の規範に特徴づけられる事例なのである。これを狭義のガバナンス活動と呼んでおこう。

これが現在のグローバル・ガバナンス論が示す一つの「傾向」である。しかし狭義のガバナンス活動は独立したものではない。国際法、国際組織、諸レジームなどの国際制度と



入れ子的に組み合わせられており、つまりは国際秩序の一部である<sup>19</sup>。先の二つの国際秩序論に戻っていえば、ガバナンス活動が戦後米欧、西側世界が築き冷戦後世界に広まった自由主義的秩序の延長上で可能になったことは間違いない。しかしさらに重要なことは冷戦終結後の自由主義は、実は19—20世紀後半の国際社会が目標とし得なかったような普遍的な価値や規範まで標榜しており、グローバル・ガバナンス論はこれと切り離し難く重なっているということである。そこには例えば制限的な主権（主権責任）論、市場化、民主化、人権、法の支配、環境保全、貧困の解消、人道支援、大量破壊兵器の不拡散、他に人身売買、マネーロンダリングなどの犯罪防止まで含まれる。「普遍的」とは、その適用においては原則として発展段階、文化、国内／国際の境界で区別をしないという意味に近い。これは193の国家からなる国際社会においては、その内のどれを優先するか、どの程度までかが問われるような、かなり野心的な秩序論である<sup>20</sup>。

このように整理すると、新興国の台頭がグローバル・ガバナンス論に投げかける問題ははっきりする。西側先進国の優位が崩れるとともに、グローバル・ガバナンスの基礎をなす、冷戦後の自由主義秩序が後退するかどうかという問題である。

## 2. なぜ新興国が問題か

グローバル・ガバナンスの将来に影響を与える新興国とは誰で、なぜそれが問題かを見ておく必要がある。新興国の台頭が注目されるようになったきっかけは、ゴールドマン・サックスが顧客レポートでブラジル、ロシア、インド、中国を、急成長国グループ BRICs として取り上げ、その内の中国は GDP で 2039 年には米国を追い越し、世界第一の大国になると予測したことであった。その趨勢は加速し、その数年後には、中国がアメリカを追い抜く時期を 10 年以上も前倒しする報告書を発表した<sup>21</sup>。

その衝撃は、未知の状況を前にした時の多くの不安が入り混じり増幅されている。まず新興国は、アメリカという覇権国を追い抜くほどの規模であった。BRICs 諸国は人口（世界の4割）、面積（世界の3割）などの規模において最大級の国家であるが、その中にさらに中国やインドのようにアメリカの5—6倍の人口規模を持つ国家が含まれていた。20世紀後半に米、ソ連の率いる二極構造が現れた時、国際関係は狭い欧州に人口5千万前後の諸国がひしめく国際政治から大陸国家の時代に移行したといわれた。10億人以上の異形の国家を含む国際政治がどのように運営されるかは予想しがたいものがあつた。

新興国は、単に規模が大きいだけではない。秩序はどんなに緩やかなものでも統合のための原理、あるいは基本価値を反映する。現代の国際社会は、ここ2世紀ほど世界大戦はあってもそれを乗り越え、西欧的な価値を基礎にして「近代」的な国際秩序を形成してき

た。グローバル・ガバナンス論もこの秩序を前提にする。ところが中国にしてもインドにしても18世紀まで長くユーラシアに文明圏を形成した巨大帝国の末裔であり、それぞれ儒教・道教、ヒンドゥー主義など近代西欧とは異なる価値体系、それに基づく世界観を蔵している。それが国際秩序に徐々に浸透すれば、国際政治の運営は根本的な不透明性を抱えるのではないか。しかも価値観の違いが高じる時、冷戦終結で終わったかに見えた「力の移行」に伴う覇権戦争の再来も懸念された<sup>22</sup>。

しかし新興国も真空の中で台頭しているわけではない。現在の国際システムの中で歴史的に形成された国家であり、いうまでもなく現秩序に深い利害関係を持っている。その影響については、利害関係を勘案してできる限り具体的に考えてみるべきであろう。新興国の台頭による影響は、重なってはいるが大まかには二つに分けて考えることができる。一つは大規模な国家が台頭し、既存の主要国との間で秩序のありようをめぐる競争・対立が激化する場合である。これは伝統的な勢力均衡（力の競争）に近い状況であろう。もう一つは個別にはそれほどの規模ではないが、数が増えて全体として世界のGDPや貿易において既存主要国（先進国）のシェアを低下させる場合である。

後者から考えてみよう。実は、現代ほど多くの国家が急速に成長を遂げる時代はなかったかもしれない。国際市場経済では、市場の不均等効果が国内ほど制度的に緩和されないから、いつの時代も国家間の経済的な興亡は珍しいことではなかった。しかし産業革命後の工業化が国家間の興亡サイクルを早め、さら技術革新、資本移動の自由化、海外市場の利用拡大がそれを加速し続けた。グローバル化がもたらした過剰気味の資本移動と各国経済の規制緩和・対外開放が急成長国を増大させたことは明らかである。ゴールドマン・サックスは、BRICsに続いて2007年にはNEXT11を挙げたが<sup>23</sup>、その他にも投資コンサルタントが営業活動の一環として様々な成長グループを提示している。

ただし1970年代の韓国や台湾などアジアNIEs（4竜）が急成長した時、それによって国際秩序が覆るといふ議論は生じなかった。現在もエチオピア、モザンビーク、タンザニアなどサブサハラ諸国は7-8%の高率で成長を遂げているが（2011-15、IMF推定）、その種の話にはならない。NIEsやアフリカ諸国の成長は、現行経済体制への統合という以上の意味が考えにくいからである。これらの諸国はよい意味でも悪い意味でもルールメーカーになるほどの規模を持たなかった。

ゴールドマン・サックスの成長予測が正しければ、今世紀半ば過ぎには、世界GDPランキング表の上位にアジアなどの現途上国が多数並ぶかもしれない。しかしその場合でも、例えば先進国G7にBRICsなど主要新興国を加えたG20が、世界GDPの8割を占めるから、逆にいえばその他の諸国は成長しても世界の10数%の規模にとどまるであろう。これ

はかつての非同盟諸国や南北問題における G77 に近い状況と考えればよいかもしれない。このような場合は国際秩序が一旦にひっくり返るわけではなく、先進国は次第に国際経済における比重が小さくなるにしても時間をかけて交渉し、取引 (bargaining) を繰り返す中で徐々に新興国を含む新しいガバナンスに移行できるであろう。それは従来の国際政治の連続性の内にある。どの新興国が重要かはイシューごとに変わる。

新興国が台頭するもう一つの影響パターンは、先進国と新興国の秩序をめぐる競争、対立である。いずれの新興国がどのくらい多くのグローバル・イシューで影響力を持つかによって、グローバル・ガバナンスへの影響は異なる。

先に述べたようにグローバル・ガバナンスの基盤も主要国間の協調にあるから、安全保障は最も重要なイシューである。ここで世界的な影響力を持つのはソ連時代の核戦力を引き継ぐロシアのほか、経済成長とともに軍備を拡張し海軍を中心に軍事活動を活発化させる中国であろう<sup>24</sup>。アメリカを中心に構築された同盟や連携国 (partners) のネットワークに長期にわたって挑戦する可能性があるのは中国以外に考えにくい。ロシア、インド、インドネシアは何らかの形で中国との関係において安全保障のアクターとなる可能性が高い。ブラジル、南アフリカは、地域的にはともかく世界的な敵対・協調という意味での安全保障問題はほとんど抱えていない。

冷戦後の安全保障問題は、二国間的な力の均衡という意味での安全保障問題だけでなく、テロ、人道問題での内政への関与、大量破壊兵器の拡散への対処などに広がってきた<sup>25</sup>。ここでは主要国の協調が必要になるほど、新興国は拒否的影響力を持つ可能性が高い。この分野の重要な意思決定は国連安全保障理事会で行われるから、逆に常任理事国である中国、ロシアは極めて大きな影響力を持つであろう。長い「核の孤立」からやっと脱したインドがどう振る舞うかも核拡散問題では影響力を持ちそうである<sup>26</sup>。イラン核開発問題では 2010 年にブラジル、トルコがイランから燃料棒国外搬出同意を取り付けた仲介外交も注目される (その後のイラン制裁決議で両国は反対)。またこれらの新しい安全保障問題は、多くは地域的な文脈で生じるため地域の有力国、南アフリカ、トルコ、アルゼンチン、インドネシアなども主要アクターである。

貿易、金融では基本的に経済規模 (GDP、貿易額シェア、外貨準備) が影響力資源となる。大規模諸国を除外して経済ルールを作っても実効性を欠くし、逆に当該新興国の経済が混乱した時には国際システムへの波及範囲が大きくなるからである。ここでも中国が群を抜いて大きい。金融・財政危機の事後処理においては外貨準備がものをいうが、対応の意思決定では最後の救済機関という性格を強めた IMF 出資シェアが注目される<sup>27</sup>。ここでも 2010 年 11 月に承認された改定によって第三位に浮上した中国 (6.39%) が主要アクター

であり、インド (2.75%)、ロシア (2.71%)、ブラジル (2.32%) が続く (8-10 位)。環境問題でもパターンは似ている。世界最大の温暖化ガス排出国になった中国は、ネガティブながら大きな影響力を持つ。ついでインドの排出量も増える。さらに問題なのは両国の石炭依存が急速に伸び、2015 年には世界消費の半分を占めると予想されることである。この両国を含まない排出量規制は実効性を欠くから、将来の規制内容に強い影響力を持つと思われる。

新興国は、先進国と異なりすべての分野に満遍なく影響力の資源を持っているわけではないから、いずれの新興国が重要かはイシューごとに違ってこよう。従って秩序問題と言っても実際には先進国 対 新興国になるわけではなく、安全保障、貿易、金融、環境、平和構築など主要イシューごとに先進国、新興国入り乱れて連携パターン (組み合わせ) が変わるであろう。さらにいえば先進国、新興国双方が、交渉戦略上、自国に有利になるようにその分野の主要国を選び、あるいはフォーラムを選択するということである。それぞれの分野の利害関係国は政治的な判断によって増減するから、グローバル・ガバナンス全体の大きな展開を見るためには、新興国として BRICs のほかに少なくとも豪州、韓国、シンガポール、メキシコ、トルコ、南アフリカ、潜在力を考えるとインドネシア、アルゼンチン、資源国としてサウジアラビアまで含めた G20 の範囲で検討するのが妥当である<sup>28</sup>。しかし上に見たようにその中でも多くのイシューに関わるのは主として BRICs<sup>29</sup>、さらに参加しない場合の影響も含めて安全保障に至るすべてのグローバル・ガバナンスの展開に関わるのはほぼ中国に絞られる。以下では主として BRICs を念頭に、また安全保障問題についてはとくに中国を念頭に検討したい。新興国が現在の国際秩序の中でどのくらい自国の利益を増進できると考えるか、どのくらい不満を抱えているか、それを解決するための武力行使まで考えるか、などそのアプローチを具体的に考えてみよう。

### 3. 新興国の行動パターン：対立と交渉可能性

新興国の国際秩序に対するアプローチを規定する大きな要因は、一つはいうまでもなく国際環境であるが、ここでは広い意味での国内体制がはるかに重要であろう。新興国の体制の特徴は、何よりも依然として途上国だということから生じている。ゴールドマン・サックスの予測でも 2030 年に中国は GDP でアメリカを追い越しているが、1 人当たり GDP でいえば米国の 5 分の 1 程度で、人口のかなりの部分は途上国レベルにとどまる (ちなみに 2030 年の 1 人当たり GDP はインドが米の 10 分の 1 弱、ブラジルは 3 分の 1、ロシアは半分程度)<sup>30</sup>。富裕層は生まれるが、いずれの新興国でも所得格差、福祉格差が大きくなると想定される。産業構造もロシア、ブラジルのように石油、鉄鉱石など一次産品輸出へ

の依存が大きく、中国の輸出はなお労働集約的な製品比率が高く、インドは農業（とサービス産業）の比率が非常に高い。国営、公営、財閥企業が優位の国家資本主義の色彩が残り、経済政策は成長を優先して裁量的であり、市場経済とはいえ規制が格段に多く、ロシア、インドが典型であるが法の支配、行政の透明性が低い<sup>31</sup>。

しかも新興国は今後、成長ゆえにさらに大きな課題を抱えることになる。いわゆる「中所得の罫」の時期を迎えるからである<sup>32</sup>。経験的にいうと1人当たりGDPがおおよそ5000～10000ドル圏内に入ると、賃金、地価の上昇、他国の追い上げなどからそれまでの成長を支えた産業が競争力を失い、さらなる成長を維持するためにはより資本・技術集約的な産業、サービスを中心とする第三次産業への構造転換、内需中心の成長への移行が必要になるとされる。これは既存システムの改造ともいえる大事業であり、転換に成功しても成長率鈍化、摩擦的失業、格差拡大、急速な都市化と生活環境の悪化などが不可避の過程である<sup>33</sup>。痛みを避けて労働集約的産業を保護すれば、長期的には競争力はさらに低下する。規模の大きな新興国は、かつての韓国、台湾のように成長／産業転換／民主化といった小回りは難しい。その過程で急速な都市化と非熟練労働者の失業が増大すれば、政治の不安定化も避けられない。

ここに新興国の対外アプローチを制約するジレンマがある。一方では、移行期の痛みを緩和するには依然として高めの経済成長が必要であり、そのため新興国は環境として引き続き開放的な国際経済体制を死活的に必要とする。この意味で新興国は必ずしも現国際秩序の根本的な改変を望む立場ではない。しかし他方、冷戦後の国際秩序はグローバル化に伴う深い相互依存を管理するために高度に、かつ自由主義的に制度化されている。新興国がそれを受け入れるのは未だにコストが大きいといわざるをえない。「高度な制度」とは「国際／国内の壁」の低下を旨としているが、それは新興国の発展段階に伴う規制水準、市場の自由化と透明性、法の支配と齟齬をきたす可能性が高いのである。貿易に関わる諸規制の緩和、政府調達、労働基準、知的財産権、環境保全、さらには人権尊重まで、端的に言えば現在の秩序は途上国には内政干渉的なのである<sup>34</sup>。

この結果、新興国の現行秩序への対応は、機会主義的、選択的なものになるであろう。新興国間の政治体制の違いも大きいですが、ここでは経済分野を中心に大まかに整理する。パターンとしては、国内体制の変更に関わる場合は概して拒否的、利害が相反しない場合は条件付き受け入れ・先送り、政治・経済的に自国を利する場合には、既存制度の強化と参加、その中での地位の向上が考えられる<sup>35</sup>。

第一に現行国際制度が自国の利益になる分野では、その維持、強化とその中での地位や発言権の強化が基本的なアプローチとなる。中ロにとって国連安保理の常任理事国であ

ることは、国際的な地位の保障としてもっとも重要であり、インド、ブラジルもその地位の獲得努力を放棄することはない。IMFにおいては途上国の拠出シェアの拡大に努め、中国は第三位になるとともに副専務理事ポストを確保している。世界貿易機関（WTO）は、貿易ルールに途上国の利害を反映する最も重要な場であり、BRICsはそこでリーダー役を模索する。中国にとっては加盟当初提訴されることの多かった紛争解決メカニズムも、自らの防衛的な提訴が増え、貿易利益防衛の最も有用な制度となった観がある。このような基本制度については、新興国は保守的であり、現状維持志向的といえることができる。

第二に、条件闘争的なアプローチをとる分野もある。その典型は、途上国としての優遇措置の追求に見られよう。WTOやその下での「ドーハ開発ラウンド」では、「特別の異なる待遇」（S and D）を強く主張し、多くの交渉にこの原則を導入しようとする。自由貿易協定（FTA）は、特定セクターを一括除外せず90%以上のカバー率を条件としてGATT24条により例外的に認められるとされるが、途上国にはこれが適用されない。途上国優遇とは異なるが、中国の元をドルにペッグする管理為替政策は、輸出競争力をゆがめるものとして、またグローバル・インバランスの一因として米欧のみならずブラジルからも批判を受けているが、中国は年数パーセントの元高によって批判をかわしている<sup>36</sup>。知的財産権などの国内履行も遅々として改善されない。環境問題では、「共通だが差異ある責任」原則によって新興国はロシアを除いて非議定書締約国の地位を与えられ、最大の温暖化ガス排出国の中国、排出が急増するインドも規制を受けない。新興国は、最小限のコストで現行制度からできるだけ多くの利益を享受するフリーライダーのような戦略を描ける立場にある。

第三に、新興国が最も受け容れ難いのは、国内体制の変更に關わる規則や実行である。新興国は途上国のリーダーとして途上国寄りの態度をとり、内政不干渉原則を強調しがちである（もちろん新興国間で政治体制に違いがあるが後に触れる）。中国の一方支配、ロシアのプーチン政権の権威主義的な体制が、冷戦後に広まった自由民主主義的な思潮、人権、民主化、法の支配などの規範に対して防御的に反応するのは自然であろう。そうした対応が、比較的鮮明に現れる 이슈は、平和構築や人道的介入、大量破壊兵器拡散に伴う制裁などである。中ロといえどもWMD拡散を支持するものではないが、それが制裁に及ぶ場合には極めて慎重である。拡散疑惑に発する対イラン制裁決議（決議1929、2010年）も憲章41条（非軍事措置）限定の明記を求めた。武力行使は支持しない。さらに敏感なのは、民主化弾圧に対する制裁や人道介入の場合である。2011年春のアラブの民主化運動では、対リビア制裁決議（安保理決議1973）に対してBRICsはすべて棄権した。しかし拒否権の行使がなく決議が成立し、NATOはこれを根拠に飛行禁止区域を設定しリビア空爆も行った。

た。このため中ロは、続くシリア制裁決議では2011年10月、2012年2月（第42条措置は取らないことを明記）と一貫して拒否権を行使し、廃案に追い込んだのである。

ここにはいうまでもなく多くの利害が絡んでいよう。中国にとって北朝鮮は、どのような体制であっても、また核実験をしても、安全保障上、存続が望ましい。イランの周辺（ロシア国内を含む）への影響力を考えれば、ロシアにとってイランの混乱は安全保障問題である。シリアはロシアにとって重要な武器市場であり、軍事基地も置く中東の拠点である。しかしこれらの問題では、中ロにとっては米欧主導の内政関与的な政策が勢いを得ることに対する忌避感が強く作用していると思われる。民主化運動や民族的分離運動（また中国の場合は工業化に伴う土地収奪に抵抗する暴動の頻発）を抱える国家からすれば、このような国際的実行は、安全保障問題に近い機微な問題であろう。グローバル・イシューの重要分野である平和構築活動でも、インド、ブラジルとともに中国も人員派遣には積極的であるが（資源獲得の狙いもあるとされる）、中国は紛争後の政府再建など政治的な活動には消極的である。内政不干渉原則に関連する態度である可能性が高い。

以上のように新興国のアプローチは複雑である。もちろん新興国という括りに意味がないわけではない。途上国として先進国支配への抵抗を象徴的に示すことはよくあることである。BRICsは、2009年から毎年首脳会議を開催、2011年4月には南アフリカを正式に招請しBRICSとするとともに、G20や世銀・IMF総会開催時にBRICSの財務相・中央銀行総裁会議を開催することで合意、存在感を高めた。貿易分野では、途上国の利益代表として（20カ国グループ、G33など）統一的な行動をとることが多い。また生物多様性条約締約国会議でも遺伝子採取・利益配分問題では概ね途上国の利益擁護の立場に立つ。アラブ諸国に同情的なBRICsは、2011年のパレスチナのUNESCO加盟を一致して支持した。

しかし多くの問題で、実は新興国の対応は割れている。まず相互に懸案や対立を抱えていることを忘れてはならない。中印は国境紛争を抱え、南アジア（パキスタン、アフガニスタン）やベンガル湾—インド洋で勢力争いを繰り広げている。中ロも対米軸で結束することはあっても（上海協力機構）、制限的な対中武器移転や中国人のシベリア移民に見られるように相互に安全保障上の強い懸念を持っている。貿易問題では、中国の為替管理に関するブラジル・中国間の摩擦は大きい。安保理常任理事国の拡大で、中ロがインド、ブラジルをどの程度強く支持しているか不明である。そして重要な相違は国内体制の違いに発するものであろう。独立当初から選挙に基づく代議制を採用したインド、アパルトヘイト廃止以降の民主化した南ア、軍政終結と憲法改正後のブラジルは、民主勢力（IBSA）として、シリア制裁決議に見られるように、中国、ロシアとは一線を画した行動をとることが多い。こうして国際秩序について先進国と新興国の「団交的なプロセス」は考えられない

ことである。

また新興国が現在の世界的な政治経済体制を全面的に作り変え、別の秩序の運用費用を自ら負担するというのは、個別新興国の能力から考えて合理的ではない。それは能力だけの問題ではなく、現在の国際秩序の性質にも関わっている。第二次世界大戦後、米国を中心に西側世界が作り上げた体制は、同盟その他の安全保障上のパートナーシップ、貿易・金融の制度、多様な国際組織のネットワークによって異例と言えるほどに制度化の度合いの高いものになった。それに対して新興国のいずれも、先進国のように強力な国際的連携を構築している国はなく、新興国の中にはイシューによって米国と強い連携を持つ国家もある。従って現在の秩序への挑戦は、例えば米中の覇権交代のような構図にはならず、中国と世界（諸制度）の対立になる可能性もある<sup>37</sup>。

これらのことから新興国の秩序アプローチは、主として選択的、条件闘争的であろう。これは今後のガバナンスの強化や改善が、先進国にも新興国にとってもすべてか無かではなく、個別イシューごとに双方入り混じった連携関係の構築と交渉を通じる変容過程になることを示すものであろう<sup>38</sup>。

#### 4. 新興国をグローバル・ガバナンスにどうとりこむか

冷戦後に見られた体制収斂の見方は、超長期ではいざ知らず、短期・中期的には疑わしくなくなった。収斂論は、新興国も他の途上国も様々な迂回路を経ても、最終的には市場化、民主化により近似的な体制に至るとした。しかし新興国の規模、国内体制、発展段階、主権／内政不干渉原則の強調から考えると、先進国とのギャップは容易には埋まりそうもない。このため先進国中心の自由主義的な秩序と新興国の主権と力を重視する伝統的な秩序が、相互作用する状況は長期にわたって続くと考えなくてはならない<sup>39</sup>。ただそういう中でも、新興国の高度成長も一因となって、グローバル・イシューは増大し、深刻化し続ける。つまりグローバル・イシューの解決と構造（力の分布）変化への適応を、並行して進めなくてはならない、複雑な時代を迎えたということである。

その中でグローバル・ガバナンスを如何にして発展させることができるであろうか。まずこの議論の前提を確認しておこう。グローバル・ガバナンスの改善・強化は不可欠であり、そのためには冷戦後の自由主義的な制度原則や規範は維持されなくてはならないということである。一つにはグローバル・イシューが今後も増えるからである。その多くはシステム全体が抱える問題であり、いずれの国家が優位になっても解決を迫られる。二つには、このような問題への対応には同意に基づく多国間主義的なアプローチが不可欠である。二国間の相互主義的な処理にもっとも適さない問題群なのである。最後に自由主義的な秩



序は、国際の秩序として最善ではなく、文化・宗教、経済発展の段階、政治システムによっては受け入れられない価値や規範を含むにしても、個々の人間の自由や権利を原理として組み立てられるという意味で、普遍的な性格を持っている。多様性に対しては寛容でなくてはならないが、それが指し示す方向付けはガバナンスを改善する基礎である。

これに対する新興国の利害は、誠にアンビバレントなものであるが、すでに見て来たように一方的に拒否すべきものとは認識されていない。先進国と新興国はとくにリーマン・ショック後の危機打開において相互に依存を深めており、金融危機の再来や世界的な不況などシステムの混乱によって切断されることは双方にとって死活的な問題であろう。最後に先に整理した新興国が条件闘争的なアプローチをとる場合の対応指針、および新興国が現行秩序を殆ど受け入れられなくなるシナリオを（主に中国を念頭に）考えてみたい。

まず新興国は、ほとんどのイシューについて最小コストで最大利益を得る条件闘争的なアプローチをとると考えられる。ここでは二つの対応が重要であろう。一つは、新興国が当面は先進国中心に作り上げた制度（原則、規則、手続き）のすべての履行が可能でないとしても、一定の成長段階に達した時には責任ある大国となることを受け入れさせることである。そのため途上国としての優遇を一定期間認めて制度の中に取り込むにしても、それはいずれ途上国待遇を「卒業」する時限的なものでなくてはならない。移行期間と「卒業」の時間表の設定である。それなしには、貿易にしても環境問題にしてもグローバル・イシューの解決は進展しない。グローバル化の下で急成長する国家が続出する時代には、成長国家がどの段階で、どのような義務を果たすべきかを明確にする規則が必要であろう。

もう一つ、上の規則は、新興国の国内のキャパシティ・ビルディング支援を伴うことが望ましい。新興国が国際合意をためらうのは、多くの場合経済的なコストや技術的な能力からくる国内履行能力の不足のためである。実施能力を高める国内制度の形成、法や手続きの整備支援、技術移転や要員訓練、資金支援などを「卒業」までの時間表に盛り込むことができれば、問題の解決に寄与するだけでなく新興国を国際制度に統合する意味ももつ。とりわけ環境問題においては、温暖化ガス排出削減だけでなく、新エネルギーの開発普及、エネルギー利用の効率化協力などは世界的な温暖化問題の解決に不可欠である。新興国が内需主導型経済に移行する際の、福祉制度の設計、小売チェーンのノウハウ、あるいは新興国が得手ではない行政と NGO の連携、金融危機の防止と事後対応のための国際／地域的な通貨安定・金融支援のメカニズムなど、多くの協力可能な事項であろう。新興国にとっても経済的インセンティブを伴う義務の方が受け入れやすい。

このような対新興国政策で重要なことは、既存の国際制度、さらにはグローバル・ガバナンスの発展の中で、新興国が利益増大を図ることができ、また新興国の利害が反映され

るように制度の方も順応することが分かるようにすることである。

他方、新興国が妥協できなくなるのは、どのような状況であろうか。これは既に見たところからも明らかなように国内現行体制が脅かされる場合であるが、これは国際的な軋轢に至るにしても多くは国内政治に起因する。新興国は依然として規制の多い統治を維持するため、時には強制力で埋めるしかない政治的正統性の脆弱性を孕んでいる。しかもこの弱さ（国内圧力）は「中所得国の罨」を切りぬける過程でさらに大きくなる。

この時期は新興国が成長した結果として、国際社会から市場規制の緩和、透明性、説明責任、さらには民主化を恒常的に求められる時でもある。完璧な情報統制はあり得ないから、こうした国際圧力はいずれ国内にも浸透する。国際的な批判と連動する国内圧力は、さらに権力の正統性を損なうであろう。この段階で遭遇する政策課題は余りに複雑で、どのような体制であれ簡単には乗り切れない。権威主義的な体質の体制が取りやすいのは「飴と鞭」の政策であるが、民衆の政府批判と「鞭」政策は往々にして悪循環を引き起こす。歴史的に見るとそこでの安易な対処法の一つは、排外的なナショナリズムに訴えて国威発揚型の対外強硬策と国内統制によって危機突破をはかることである。排外ナショナリズムの利用は政府の手を縛るから、国際的にはもっとも危険な局面を作り出すであろう。

以上は国力の増大に伴う権益拡大と不安定な体制維持の交錯から新興国が安全保障問題を引き起こす一つのシナリオである<sup>40</sup>。南シナ海や東シナ海における領域争い、海底資源の開発、海軍の増強と太平洋への進出を考えると、中国は徐々にそのような局面に入っているのかもしれない。もちろん国力から考えて、一挙に世界的な秩序の再編に乗り出す可能性は低いから、米欧ロ、あるいはインドとは協調姿勢を保ちつつ、東アジア、東南アジアで勢力圏了解の形で地域大国としての地位、権益を確実なものにしようとするのかもしれない。

ここに至れば新興国への対応は、相互主義的な力の均衡政策以外なくなる。軍事的な対抗措置による抑止と危機管理が基本的な政策であろう。2011年に明確化したアメリカのアジア回帰と軍の再配置はその動きの始まりに見える。しかし力の均衡に基づく秩序に後退すれば、グローバル・ガバナンスなど考える余地もなくなろう。可能な限り対抗措置がセキュリティ・ジレンマの悪循環を引き起こさないように、無謀な行動がペイしないことを示す軍事力の配置、ドクトリンの発表、同盟強化、監視、権益の明確な主張など、出方に応じた「保険をかける (hedge)」政策が望ましい。軍事的な対抗措置は不可欠であるが、その他に相手の行動に修正を迫る多くの回路が利用できる状況があるからである。まずグローバル化時代の新興国との関係は、米ソの冷戦期とは異なり政治、経済、環境などの多くのイシュー分野にわたって多面的であり、安全保障問題のみに集約されることはない。

また世界的、地域的な制度、機構、フォーラムがネットワーク状に存在し、コミュニケーション回路が重層的に存在する。最後に、地域周辺国との連携を維持することで拡張主義的な新興国が孤立する状況を確保することも不可能ではない。

グローバル・ガバナンスの発展を考えるのであれば、先に述べた条件闘争的な交渉を強力に進めることで、新興国との関係が安全保障の対立軸だけをめぐるものにならないようにすることが最も重要ではないかと思われる。

## おわりに

新興国の台頭は、冷戦後の発展しつつあったグローバル・ガバナンス、あるいはそれを可能にした自由主義的な体制を脅かす面がある。しかし新興国がたとえ先進国に全面的に入れ替わっても、グローバル・イシューは深刻化する。従って困難であってもガバナンスを向上させる方法を見出さなくてはならない。そしてグローバル化時代の新興国の台頭とそれが持つ国際関係は多面的、複合的であり、かつての帝国主義時代や米ソ冷戦期のようなゼロサム的に国力を競う状況ではない。グローバル・イシューに対処しなければ共倒れの可能性がある、そのような規範を強化することは可能であろう。

ここでは二つのことを述べた。一つは新興国の台頭でグローバル・ガバナンスにとって最悪のシナリオは、秩序のあり方、原理をめぐると対立が新興国の国内不安定と共振して安全保障問題に転化し、力の均衡を基礎とする伝統的な国際秩序に後退することである。ここでは、軍事的な意味での力の均衡政策に代わるものはなくなる。しかし軍事的な対抗措置とともに安全保障問題への転化の敷居を高くする政策も不可欠であり、それは不可能ではない。新興国は一枚岩的に、先進国中心の秩序に挑戦するわけではない。新興国を個別にみた場合、国力から見て代替的な国際秩序を創出できるとは考えられない。さらに新興国の中には新興国同士というよりも先進国と強い安全保障、経済の連携関係を持つ国家もある。イシュー別の、また多様な国家間の、さらに多元的な制度を戦略的に利用することで、対立が狭い安全保障問題に収斂するのを可能な限り防止するのが、グローバル・ガバナンスが発展する条件であろう。

もう一つは、力の分布が大きく変わりつつあるのだから、新しい大取引（grand bargain）を通じて新興国の発言権を反映する、例えば G20 の決定メカニズムを強化し、新興国を積極的に現行秩序に取り込んでゆくということである。先進国中心の自由主義的秩序に耐用年数が来たわけではない。それは先進国中心から新興国を含むガバナンスに適応させることでさらに機能し得るし、課題はその中にグローバル・イシューを解決するメカニズムを組み込むということなのである。自由主義的な制度は、時間はかかるが多様な利害の調整

能力が高い。その過程で例えば京都議定書を脱退したアメリカに再び温暖化ガス排出削減の努力を求めるなど、先進国も適応せざるを得ない場面は多々生じよう。新興国が現行秩序の中でさらに成長可能であり、対等な地位が獲得でき、威信欲求も満たせることを納得できれば現行秩序は強化され、グローバル・ガバナンス発展の基盤も維持される。

重要なことは、新興国台頭に不安を募らせるのではなく、先進諸国がこれまで形成してきた国際秩序を支える諸価値と規範を改めて明示し、国際社会の長期的な発展方向を示し続けることである。長くかかるにしても、国際秩序が新興国を含んでさらに公正で、法の支配が浸透し、実効的なものに発展しなければ、グローバル・ガバナンスの強化も考えられないからである。

—注—

- <sup>1</sup> H.J. O’Niell, D. Wilson, R. Purushothaman and A. Stupnytska, “How Solid Are the BRICs,” *Goldman Sachs Global Economics Paper* (No.134, 2005).
- <sup>2</sup> 納家政嗣「国際『共治』と安全保障問題の構図」納家、D. ウェッセルズ編『ガバナンスと日本』（勁草書房、1997年）、第7章。
- <sup>3</sup> R.Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); R. Keohane, *After Hegemony* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005).
- <sup>4</sup> 毛利勝彦『グローバル・ガバナンスの世紀』（東信堂、2002年）。
- <sup>5</sup> グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ』京都フォーラム監訳（NHK出版、1995年）。
- <sup>6</sup> 国連における人権・人道問題、人間の安全保障論に連なり、21世紀に入ってから国連改革に向けたハイレベル・パネル報告書 (*A More Secure World*, 2004年)、K.アナン事務総長報告 (*In Larger Freedom*, 2005年)へ展開したと言える。
- <sup>7</sup> Oran Young, *Global Governance* (MIT Press, 1997). イシュー分野別のレジームの形成、変容、レジーム間の相互作用、私的なレジームの実証研究も積み重ねた。V. Rittberger and P. Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- <sup>8</sup> モートン・オーガー「史的唯物論のグローバル化研究」中谷義和編『グローバル化理論の視座』（法律文化社、2007年）。本山美彦編『「帝国」と破綻国家』（ナカニシヤ出版、2005年）。田口富久治・鈴木一人『グローバリゼーションと国民国家』（青木書店、1997年）。
- <sup>9</sup> A. Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives* (Routledge, 2002).
- <sup>10</sup> M. Barnett and R. Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Robert Cox, “Towards a Posthegemonic Conceptualization of World Order,” R. Cox and T. Sinclair, eds., *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- <sup>11</sup> William E. DeMars, *NGOs and Transnational Networks* (London: Pluto Press, 2005).
- <sup>12</sup> 議論の広がり、Rorden Wilkinson, ed., *The Global Governance Reader* (Routledge, 2005).
- <sup>13</sup> Dani Rodrik, *Globalization Paradox* (NY: Norton, 2011); M. スペンス『マルチスピード化する世界の中で』土方奈美訳（早川書房、2011年）320-336頁。
- <sup>14</sup> J. N. Rosenau and Ernst-Otto Czenpiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- <sup>15</sup> 一つは伝統的な見方で、主権国家体制における秩序の最初の契機は、力の均衡に基づく自制的相互化と見る。国際社会は力という意味で格差の大きい社会であり、それが秩序の基礎になるとする。現実主義にとって国際社会は無統制ではない。例えば覇権国が疑似政府的機能を果たすし、国連安保理やG7が集団的に統治機能を果たす。もう一つの自由主義的な秩序論は究極的に個人レベルで自由と福祉の強化を追求し、主体は合理的で学習するという前提から協調によって全体の利益の増大を図る高度な国際秩序が可能とする。協調規則とただ乗り・裏切り防止の履行メカニズムの発展で秩序の高度化が可能と見る。現実主義と自由主義が相容れないのは、協調を高めるほど利益は大きくなるが国家の自立性は低下するというトレード・オフが作用するからである。
- <sup>16</sup> 典型は、国内制度の擦り合わせまで求める貿易自由化、誰がCO<sub>2</sub>を排出しても地球全体のダメージに

- なる地球温暖化、多くが国内で発生するが規範的にグローバルな問題とされる貧困や人道問題、主権を制約してでも国際社会の撓乱を防止しなくてはならない大量破壊兵器拡散問題など。J. L. Seitz, *Global Issues: An Introduction* (2<sup>nd</sup> ed.) (Malden, MA., :Blackwell, 2002.)
- 17 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』(有斐閣、2008年) 168-173頁。Helen V. Milner and Andrew Moravcsik, eds., *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).
- 18 1995年、Lynne Rienner から創刊された *Global Governance* の最近の編集方針にそれが表れている。Tom Farer and Timothy D. Sisk, “Enhancing International Cooperation: Between History and Necessity,” *Global Governance* (Vol.16, 2010), pp.1-12.
- 19 グローバル・ガバナンス論の分かりにくさは、国際秩序のどこまでをグローバル・ガバナンスとして切り取るかについて、共通理解を作れないことから生じる。
- 20 新保守(ネオコン)とされた J. ボルトン元国務次官はグローバル・ガバナンスをアメリカから主権を奪うと敵視した。John Bolton, “Should We Take Global Governance Seriously?,” *Chicago Journal of International Law* (I, no.2, 2000). また英国学派は概して批判的である。J.メイヨール『世界政治』田所昌幸訳(勁草書房、2009年)。Andrew Hurrell, *On Global Order* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- 21 最初のは D. Wilson and R. Purushothaman, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050,” *Goldman Sachs Global Economics Paper*; No.99, 2003;改訂版が J. O’Niell, D. Wilson, R. Purushothaman and A. Stupnytska, “How Solid Are the BRICs,” *ibid.*, No.134, 2005; また D. Wilson and A. Stupnytska, “The N-11: More than an Acronym,” *ibid.*, No.153, 2007. ジム・オニール『次なる経済大国』北川知子訳(ダイヤモンド社、2012年)。各国の状況は、みずほ総合研究所『BRICs』(東洋経済新報社、2006年)。
- 22 19世紀末の第二次産業革命の波に乗って成長した欧米日3極の基本パターンが続いてきた。システムの基本認識や外交、安全保障政策などの運用ノウハウまで、国際政治学として第一次世界大戦後にこのシステムを基礎に発展した。「力の移行」について A.F. K. Organski, *World Politics* (NY., Random House, 1958); Ronald L. Tammen, et al., *Power Transition* (NY., CQ Press, 2000).
- 23 ネット11は、バングラディッシュ、エジプト、インドネシア、イラン、韓国、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン、フィリピン、トルコ、ベトナムをいう。
- 24 Aaron L. Fredberg, *A Contest for Supremacy* (NY., Norton, 2011).
- 25 Roland Dammreuther, *International Security* (Cambridge: Polity, 2009).
- 26 R. Mukherjee and D. M. Malone, “From High Ground to High Table: The Evolution of Indian Multilateralism,” *Global Governance*, 17-3, July-Sept. 2011.
- 27 太田英明『IMF』(中公新書、2009年) 152-163頁。
- 28 主要メカニズムとして機能するかどうかはまだわからない。藤井彰夫『G20 —先進国・新興国のパワー・ゲーム』(日本経済新聞社、2011年)。M. Beeson and S. Bell, “The G-20 and International Economic Governance,” *Global Governance*, (No.15, 2009), pp.67-86.
- 29 BRICsの多国間主義の分析として、“Emerging Powers and Multilateralism in the Twenty-First Century,” special Issue of *Global Governance*, Vol.17, No.3 (July-Sept. 2011).
- 30 D. Wilson and A. Stupnytska, “The N-11,” *op cit*.
- 31 Forbesのビジネス環境ランキング(2010年)では、南ア34位、トルコ46位、ブラジル62位、インドネシア74位、インド77位、中国90位、ロシア97位など。  
《[http://www.forbes.com/lists/2010/b/best-countries-10\\_Best-countries-for-Business\\_Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2010/b/best-countries-10_Best-countries-for-Business_Rank.html)》、2012年2月15日。中国は15年間非市場経済国としてWTOに加盟、米、EUなどはいまだ市場経済国とは認定していない。
- 32 M.スペンス『マルチスピード化する世界』、132頁。
- 33 中国についての検討は、C. Fred Bergsten, et al., *China’s Rise: Challenges and Opportunities* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009).
- 34 新興国の民主化は、南ア30位、インド40位、ブラジル47位、インドネシア60位に対してロシア107位、中国は136位である。Economist Intelligence Unit, *Democracy index 2010: Democracy in Retreat*, Economist Intelligence Unit Limited 2010.
- 35 世銀、PKO その他の制度における中国のアプローチについて、Stephen Olson and Clyde Prestowitz, *The Evolving Role of China in International Institutions* (Washington DC, The Economic Strategy Institute, 2011). 部分的に先進国除外の制度形成も見られるという。
- 36 S & Dについて、A. D. Mitchell and T. Voon, “Operationalizing special and Differential Treatment in the World Trade Organization,” *Global Governance*, No.15 (2009), pp.343-357. グローバル・インバランスについて、中林伸一『G20の経済学』(中公新書、2012年)、24-40頁。
- 37 G. J. Ikenberry, *Liberal Leviathan* (Princeton NJ.: Princeton University Press, 2011).
- 38 アドホックな外交グループの活動は過渡期の動きとして注目される。リビア問題でのカイロ・グループ、シリアの連絡グループなど。核不拡散では、イランに対するP5+独、北朝鮮を含む6カ国協議な

ど、事例は増えている。

<sup>39</sup> 3 圏論は次にある。R.クーパー『国家の崩壊』北沢格訳（日本経済新聞社、2008年）。複合状況については PHP「日本のグランド・ストラテジー」研究会『日本の大戦略』（PHP 研究所、2012年）。Beth Simmons, F. Dobbin, and G. Garrett, eds., *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

<sup>40</sup> 以下は漂流、分裂、欧州協調再来、紛争の4シナリオを示す。この安全保障問題は国内崩壊から生じる4番目のシナリオに近い。National Intelligence Council and EU Institute for Security Studies, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture* (Sept. 2010).

## 第2章 新興国の台頭とは何か

角崎 信也・伏田 寛範\*

### はじめに

2001年、アメリカの投資銀行ゴールドマンサックスが投資家向けに作成したレポートのなかで、将来有望な成長著しい新興国としてブラジル、ロシア、インド、中国を挙げ、各国のアルファベット最初の文字を取り BRICs と称した。続いて2003年に発表されたレポートでは、2050年までに中国の経済力はアメリカに並び、インド、ロシア、ブラジルも世界ベスト10以内に入るだろうと予測した。

ゴールドマンサックスによって「発明」された BRICs という用語は、ビジネス界を中心に瞬く間に広まり新興国の代名詞となった。わが国においても2005年頃から中国以外の BRICs 諸国に対する関心が高まり、新聞特集が組まれ、多くのビジネス書が目につくようになった。

一方、学界においては BRICs が大々的に取り上げられることはまれであった。そもそもこの用語が投資家向けレポートから生まれたという「出自」に加え、BRICs4カ国が広大な国土、豊富な天然資源、膨大な人口を持つ以外に共通点を持たないこと（むしろ相違点の方が多いこと）、4カ国間の経済・政治関係がそれほど密ではないこと（特にブラジルとの関係が希薄であること）、などといったことが研究者たちの関心を惹きつけなかった理由と考えられる。

しかし、2008年より中国、インド、ブラジル、ロシアの4カ国の首脳が集まり会合を開いたことにより、BRICs は政治的な意味を持つようになった。さらに2011年からは南アフリカもこの会合に参加するようになり、新興5カ国の首脳会議は BRICS と称されるようになった。こうして、もともとはビジネス用語に過ぎなかった BRICs（もしくは BRICS）が政治的な意味を持つようになったことで、研究者たちの BRICs への関心はにわかになら高まっていった。

新興国への関心は「グローバル・ガバナンス」の観点からも高まっている。グローバル化が進む現在、経済、貧困、環境、人口といった問題は、もはや一国レベルで解決しえないものとなりつつあるなか、これらの諸問題に国際社会がいかに協調して取り組むのか、すなわち「グローバル・ガバナンス」のありようが問われるようになった。このように国際的な政策協調が求められるなかで、急速な経済成長を背景に、国際社会での政治的な発言力を高めつつある BRICs をはじめとする新興国への関心が高まっている。新興国をいかに政策協調に巻き込んでいくのかという実務面においても、新興国の動向に関心が集まる。

以下、本章では新興国の台頭を経済および政治・軍事面から確認することを課題とする。とりわけ BRICs の経済、政治、軍事面での動向を最新のデータを用いて整理し、「新興国

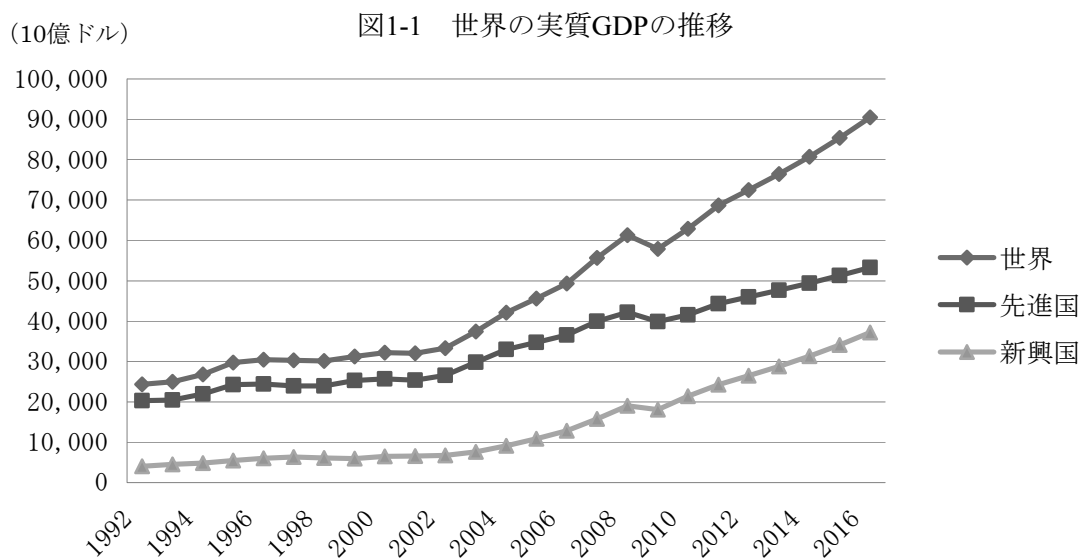
の台頭とは何か」をできる限り具体的に示す。続く第1節では主に経済面について、第2節では政治、軍事面から新興国の動向を探る。なお、本章において BRICs は南アフリカを除いた4カ国とする。

## 1. 経済面からみた新興国の台頭

### (1) 新興国経済の成長

近年の新興国経済の成長には目覚ましいものがある。図1-1、図1-2は世界の実質GDPと各国の実質GDPの推移を示したものだが、2001年以降、世界経済全体が急速に拡大するなかで新興国が着実に成長してきていることが確認できる。なかでも中国、インド、ブラジル、ロシアといった国々は、その国名の頭文字をとってしばしばBRICsと呼ばれるが、新興国のなかでも一際成長の著しい国として注目を集めるようになってきている。2010年に中国が日本の名目GDPを追い抜き、世界第2位の経済大国へと成長したことは記憶に新しい。

リーマン・ショック以降、先進国の経済成長が鈍化する一方で、新興国の成長のスピードは先進国のそれを凌駕するにいたった(表1)。昨今の世界経済危機では新興国もその影響を免れなかったが、いち早く回復軌道に乗った。いまや新興国は世界経済を支える重要な役割を担っているといえよう。



備考) 各年の自国通貨の実質GDP成長率とドル建てGDP名目額から、2005年基準のドル建てGDP実質額を計算

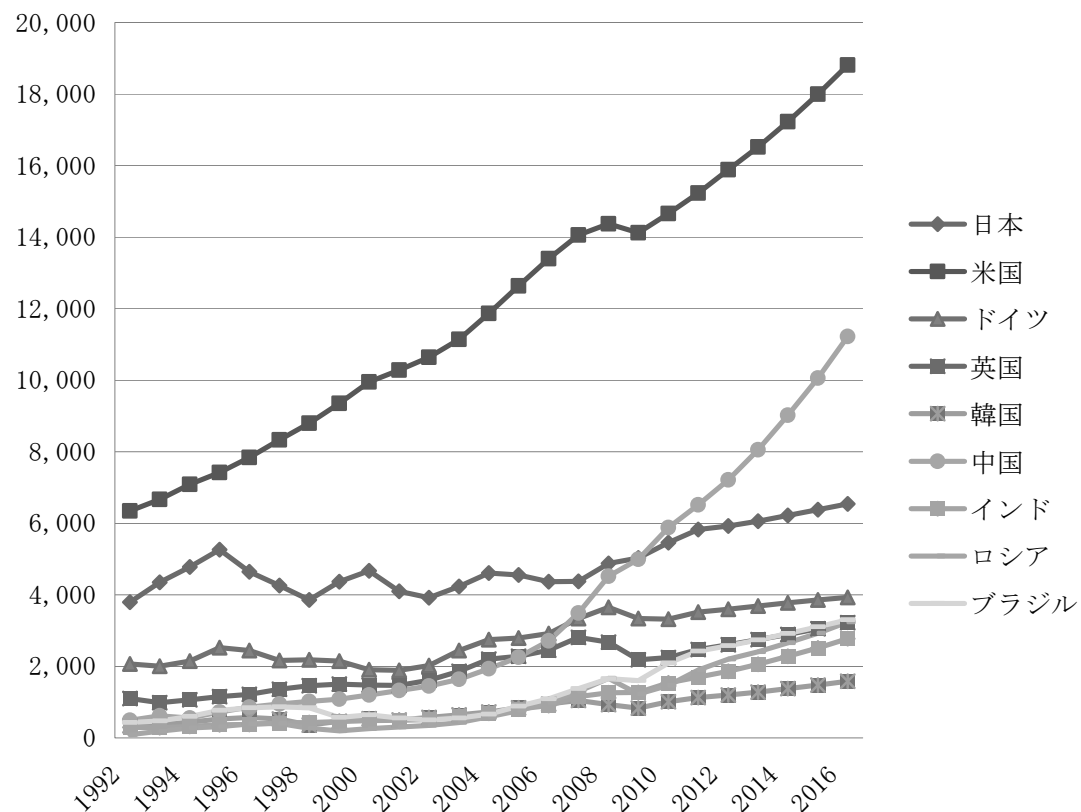
資料) IMF「World Economic Outlook, April 2011」から作成。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、4頁。



(10億ドル)

図1-2 各国の実質GDPの推移



備考) 各年の自国通貨の実質 GDP 成長率とドル建て GDP 名目額から、2005 年基準のドル建て GDP 実質額を計算

資料) IMF 「World Economic Outlook, April 2011」 から作成。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011 年、4 頁。

表1 IMFによる世界経済の見通し（実質）

（単位：％）

	2009年	2010年	2011年	2012年
世界経済	-0.5	5.0	4.4	4.5
先進国	-3.4	3.0	2.4	2.6
アメリカ	-2.6	2.8	2.8	2.9
ユーロ圏	-4.1	1.7	1.6	1.8
日本	-6.3	3.9	1.4	2.1
イギリス	-4.9	1.3	1.7	2.3
カナダ	-2.5	3.1	2.8	2.6
新興国	2.7	7.3	6.5	6.5
中東欧	-3.6	4.2	3.7	4.0
ロシア	-7.8	4.0	4.8	4.5
新興国アジア	7.2	9.5	8.4	8.4
中国	9.2	10.3	9.6	9.5
インド	6.8	10.4	8.2	7.8
ASEAN5	1.7	6.9	5.4	5.7
中南米	-1.7	6.1	4.7	4.2
中東・北アフリカ	1.8	3.8	4.1	4.2
サブサハラアフリカ	2.8	5.0	5.5	5.9

備考) ASEAN5 は、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム。

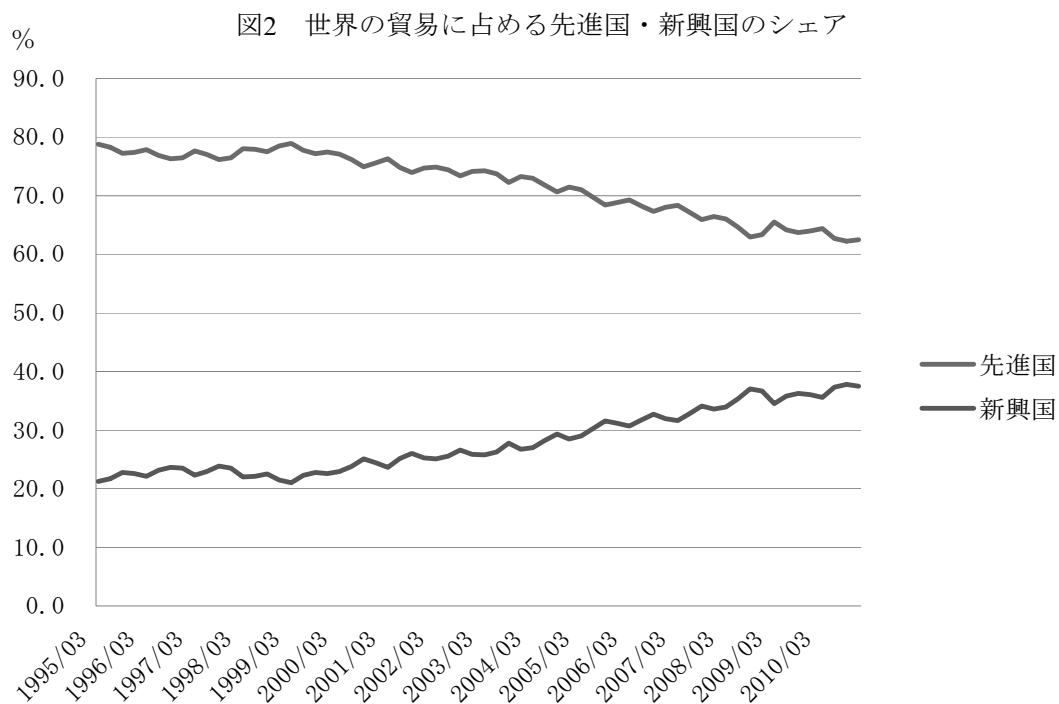
資料) IMF, "World Economic Outlook April 2011"

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、3頁。

貿易面でも新興国の台頭は著しい。図2は世界の貿易に占める先進国と新興国のシェアについて示したものである。1995年には新興国のシェアはわずか20%に過ぎなかったが、1999年ごろを境に徐々に伸び始め、2010年には40%近くを占めるに至っている。一方で、先進国のシェアは徐々に低落していることが確認できる。

別のデータからも新興国の躍進を確認することができる。『通商白書』によると、2000年時点の輸入数量を100とすると、2011年2月時点では先進国が124.5であったのに対し新興国は239.4にもなった。同様に輸出数量についてみると、先進国の127.4に対し新興国は249.4を記録している<sup>1</sup>。地域別にみると、アジア、中東欧での貿易の拡大が著しい（ア

ジアの輸入は2.5倍、輸出は3倍になり、中東欧の輸入は2.6倍、輸出は2.3倍になっている)<sup>2</sup>。とりわけ BRICs 諸国は急激に貿易の拡大した国として注目されている。2000年から2008年にかけて、BRICs 諸国の輸出はブラジルで3.3倍、ロシアで4.5倍、インドで4.4倍、中国で5.9倍となった<sup>3</sup>。しかし、中国の2010年の輸出総額が1兆5804億ドルを記録する一方で、ロシアは4038億ドル、インドは2170億ドル、ブラジルは2019億ドルにとどまり、その差は大きい<sup>4</sup>。



資料) IMF, IFS

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、12頁。

表2 世界の輸出額・輸入額ランキング（2010年）

順位	輸出国・地域	金額 (億ドル)	シェア (%)	順位	輸入国・地域	金額 (億ドル)	シェア (%)
	世界合計	148533	100.0%		世界合計	153847	100.0%
1	中国	15804	10.6%	1	アメリカ	19681	12.8%
2	アメリカ	12776	8.6%	2	中国	13939	9.1%
3	ドイツ	12061	8.1%	3	ドイツ	10543	6.9%
4	日本	7717	5.2%	4	日本	6940	4.5%
5	オランダ	5671	3.8%	5	フランス	5947	3.9%
6	フランス	5104	3.4%	6	イギリス	5366	6.5%
7	韓国	4422	3.0%	7	オランダ	5130	3.3%
8	イタリア	4412	3.0%	8	イタリア	4759	3.1%
9	ロシア	4038	2.7%	9	香港	4335	2.8%
10	ベルギー	4027	2.7%	10	韓国	4303	2.8%

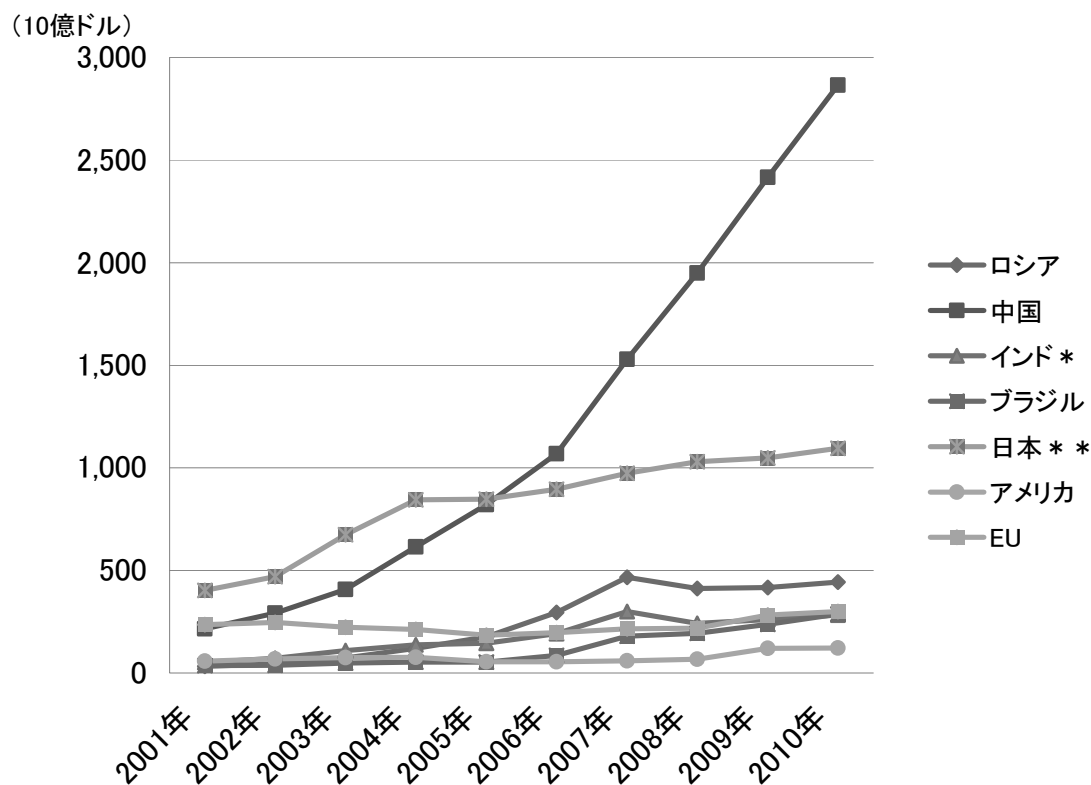
（出所）経済産業省『通商白書』2011年、37頁。

また、BRICs 各国の貿易拡大要因にも違いが認められる。中国では輸出品の9割以上が工業製品であるのに対し、ロシアでは7割近くを石油や天然ガスが占める。ブラジルでは鉄鉱石や大豆など一次産品が4割強を占める一方で、乗用車、自動車部品、民間航空機など工業製品の輸出も4割近くを占めている。輸入については、中国、ブラジル、ロシアともに工業製品の比率が高いことが確認できる<sup>5</sup>。

BRICs のうち、インドのみが貿易赤字となっているが、中国、ブラジル、ロシアは大幅な貿易黒字を計上している。中国は文字通り世界の工場として工業製品の輸出を拡大することによって貿易黒字となっているが、ロシアやブラジルは天然資源など一次産品価格高騰の恩恵を受けている面が強い。

大幅な貿易黒字を背景に、中国、ロシア、ブラジルは外貨準備高を拡大させ続けている。図3は各国の外貨準備高の推移を示したものである。中国は2005年に日本を抜き、世界1位の外貨準備高を誇るようになった。その後も急速にその額を拡大させてゆき、2010年には2兆8660億ドルに達した。ロシアの外貨準備は通貨金融危機が発生した1998年には払底したものの、2000年代に入り急速に回復していった。2010年のロシアの外貨準備高は4436億ドルを記録し、中国、日本に続いて世界第3位となっている。

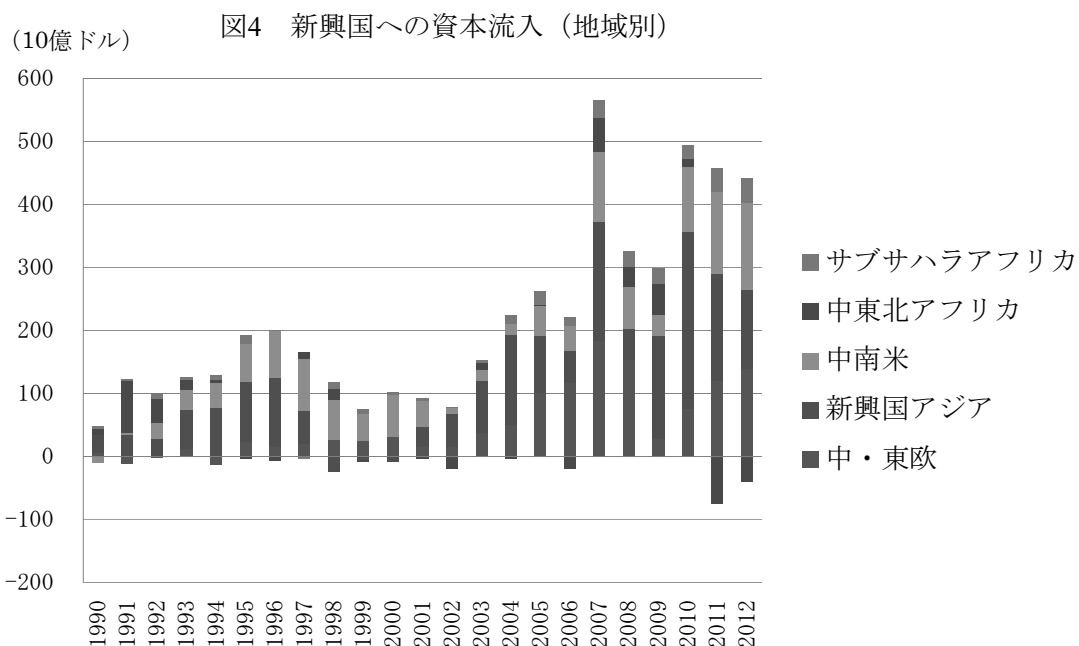
図3 各国の外貨準備高の推移



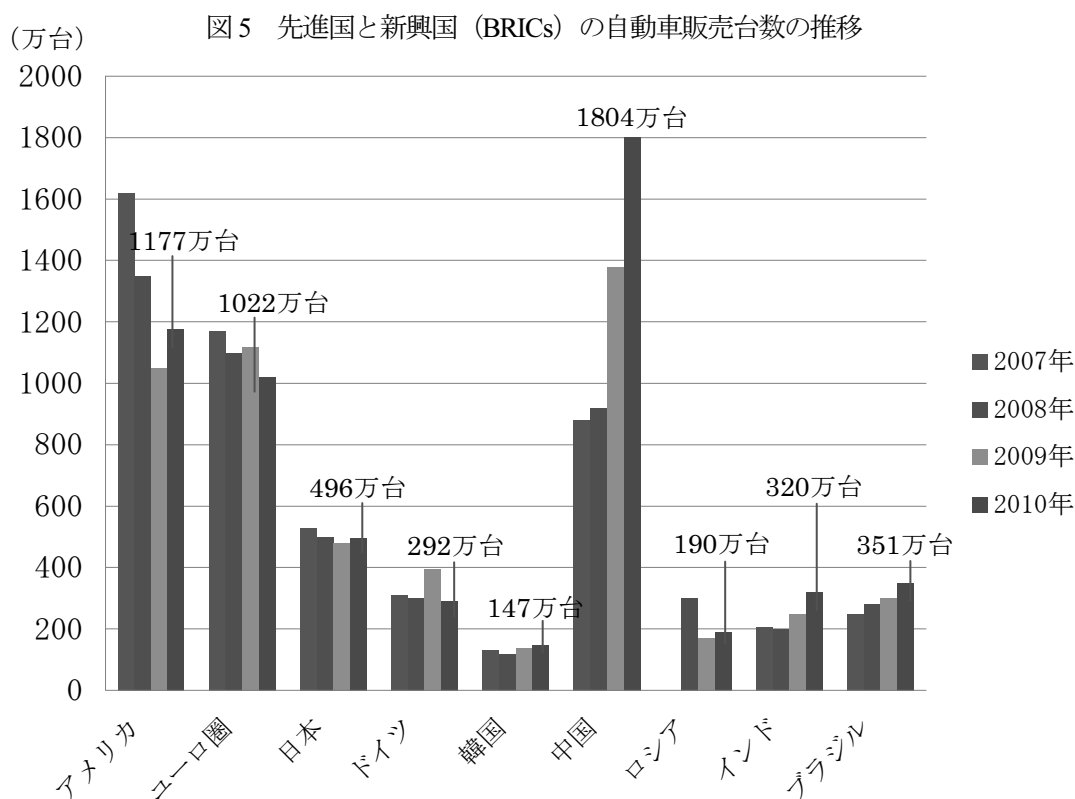
注) インドは年度末（翌3月末）の外貨準備高、金を除く。日本は年末。  
 (出所) JETRO 各国版資料 <http://www.jetro.go.jp/world/>

新興国経済が目覚しく成長するに伴い、これらの国々への資本流入も増大していった。図4は新興国への資本流入について地域別にみたものである。1990年代前半は東南アジアを中心に資本流入が増大していった。アジア通貨危機以後、一時的にアジアへの資本流入はマイナスになったものの、2000年代に入り急激に増加しているのが確認できる。中南米への資本流入は1990年代後半頃から増加し始め、やはり1990年代末の新興国における経済危機の影響を受け一時的に少なくなったものの、2000年代後半に多額の流入が見られる（2008年、2009年は世界金融危機の影響を受け流入額は減少している）。2000年以降、著しい流入をみたのは中・東欧諸国である。これらの国ではEUの第5次拡大（2004年および2007年）が契機となり、欧州企業による投資が増大していった。

世界経済の成長が減速するなかで新興国への投資が鈍る傾向が見られるが、世界経済が回復するに伴い投資は再び活発になっていくだろう。新興国市場自体の拡大によっても投資の拡大がもたらされると期待される。



(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、16頁。

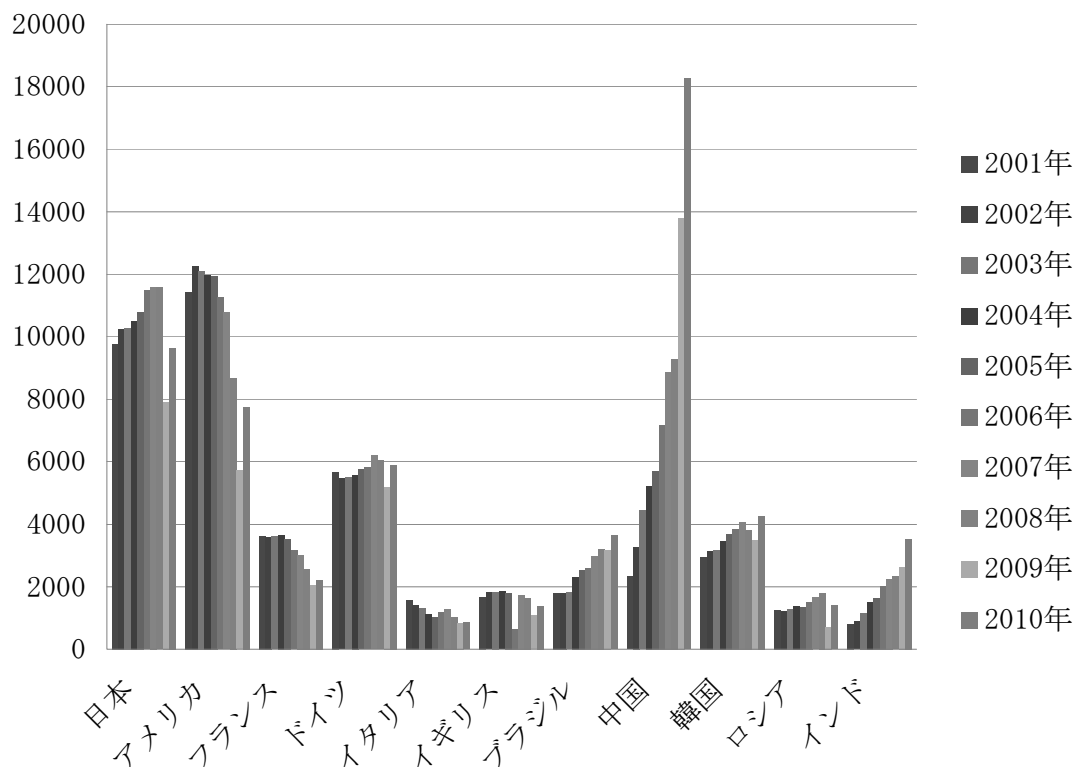


(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、6頁。

経済成長の恩恵は国民の間でも感じられるようになりつつある。図5は先進国とBRICsにおける自動車販売台数の推移を示している。近年、先進国での販売台数はおしなべて緩やかに減少する傾向となっているのに対して、BRICsでは販売台数の増大が見られる。なかでも際立って印象的なのが、中国での自動車販売実績だ。2008年は約900万台程度であったのが、翌年には1400万台近くに達してアメリカを追い抜き、さらに2010年には1804万台と2位のアメリカ以下を大きく引き離れた。

2008～9年のアメリカ発の経済危機がBRICs各国にも飛び火し景気は後退したが（表1参照）、ロシアを除くBRICsでの自動車の販売台数には大きく影響していない。景気後退の局面にあっても堅調な自動車需要があることが窺える。一方、BRICs中最大の経済の落ち込みとなったロシアでは2008年から2009年にかけて大幅な減少が見られた。世界経済危機により原油価格が大幅に下落したことにより、ロシアでは貿易黒字の減少や通貨の大幅安に見舞われ、これらが消費者心理の悪化と個人消費の減衰を招いた。

図6 主要国の自動車生産台数



(出所) <http://oica.net/category/production-statistics/>より筆者作成。

図6は主要国における自動車の生産台数を示したものである。先の図5で見たとおり、近年、新興国では自動車需要が堅調に伸びているが、それに伴って新興国での自動車生産

台数も増加している。やはりここでも著しい増加が見られるのは中国である。特に 2000 年代後半に入って中国の自動車生産台数は飛躍的に伸び、2009 年以降は世界 1 位となっている。リーマン・ショック以後の景気後退により、2009 年の先進国での自動車生産は軒並み減少する一方、ロシアを除く BRICs では景気後退の影響をほとんど受けず、むしろ増加している。ロシアでは景気後退の影響を受け、2009 年は一時的に生産台数が減少したものの、早くも翌年には大きく回復した。

表 3 新興国の所得階層別人口推移

(単位：億人)

	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年
富裕層	0.9	1.4	2.5	4.4	6.9
上位中間層	1.6	2.6	5.1	7.9	11.5
下位中間層	4.5	8.4	16.2	18.6	19.1
低所得層	31.4	28.4	19.2	14.1	9.4

注) 富裕層は世帯年間可処分所得 35000 ドル以上、上位中間層は 15000 ドル以上 35000 ドル未満、下位中間層は 5000 ドル以上 15000 ドル未満、低所得層は 5000 ドル未満。

備考) 世帯可処分所得別の家計人口。各所得層の家計比率×人口で算出。2015 年、2020 年は Euromonitor 推計。

資料) Euromonitor International 2011。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011 年、153 頁。

先の図 5 にみたような新興国での旺盛な自動車需要を支えているのが、所得水準の上昇(中間層の拡大)である。もともと新興国の一人当たり所得の水準は高くなく、特にアジアの新興国については人口が多いことが一人当たり GDP の水準を押し下げる原因となっている。人口 13 億人の中国の一人当たり GDP は 4382 ドル(2010 年)、同様に、人口 12 億人のインドのそれは 1265 ドルに過ぎない。しかし近年、新興国各国において中間層の拡大が見られることも事実である。

表 3 は新興国における所得階層別人口の推移を示したものである。2000 年には大半の人が低所得層に属していたのが、2010 年には多くの人々が中間層(上位+下位)に属するようになった。2000 年には 31.4 億人であった低所得層が 2010 年には 19.2 億人に減少する一方で、下位中間層は 2000 年の 4.5 億人から 16.2 億人に 3.6 倍に増加し、上位中間層についても 1.6 億人から 5.1 億人へと 3 倍に増加している。そして今後も中間層の拡大は続くと思われる。2020 年には大半の人が中間層に属するようになると予想されている。

表 4 と表 5 はそれぞれ中国、インドにおける各所得階層別に人口比率をみたものである。



両国共に中間層（とりわけ下位中間層）の著しい拡大が見られる。とくにインドでは下位中間層の拡大が続くことが予想されている。中国については上位層の著しい拡大が確認できる。2020年には富裕層が13.0%になり、上位中間層も27.9%となることが予想されている。

図7は世界の富裕層の分布について示したものであるが、ここでも中国が著しく伸びてきていることが確認できる。2000年には富裕層はほとんどいなかったのが、2010年には4000万人を数えるに至っている。インドも中国同様、2000年には富裕層がほとんどいなかったのに対し、2010年には2000万人が富裕層に属するようになっている。富裕層についても、両国ともに今後増大していくことが予想されており、2020年には中国の富裕層は1.8億人になるという。

中間層や富裕層の拡大にしたがい、新興国での消費財需要はますます増大していくものと予想される。これまで先進国市場への商品供給基地として成長を続けてきた新興国だが、今後は将来有望な消費市場へとその役割を変えていくことになるだろう。

表4 中国の所得階層別比率

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
富裕層	0.3%	0.9%	2.8%	6.6%	13.0%
上位中間層	0.6%	1.9%	8.8%	18.1%	27.9%
下位中間層	4.5%	16.4%	39.0%	42.7%	38.0%
低所得層	94.6%	80.8%	49.4%	32.6%	21.1%

注) 各階層の所得区分については表3と同じ。

備考) 世帯可処分所得別の家計人口。各所得層の家計比率×人口で算出。2015年、2020年はEuromonitor推計。

資料) Euromonitor International 2011。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、155頁。

表5 インドの所得階層別比率

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
富裕層	0.4%	0.8%	1.5%	3.2%	5.1%
上位中間層	0.8%	1.5%	4.4%	10.0%	20.8%
下位中間層	5.1%	15.3%	40.7%	49.6%	53.4%
低所得層	93.7%	82.4%	53.4%	37.2%	20.7%

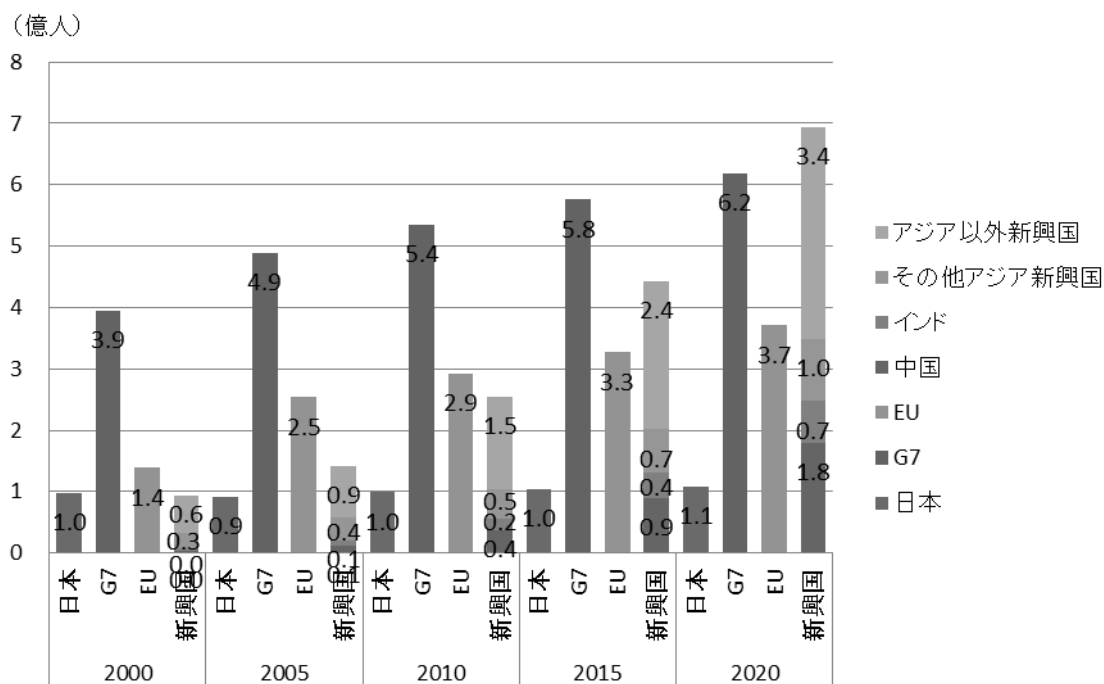
注) 各階層の所得区分については表3と同じ。

備考) 世帯可処分所得別の家計人口。各所得層の家計比率×人口で算出。2015年、2020年はEuromonitor推計。

資料) Euromonitor International 2011。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、155頁。

図7 先進国と新興国の富裕層推移の比較



備考) 世帯可処分所得別の家計人口。各所得層の家計比率×人口で算出。2015年、2020年はEuromonitor推計。データ制約上、EUにキプロス、ルクセンブルク、マルタは含まれていない。

資料) Euromonitor International 2011から作成。

(出所) 経済産業省『通商白書』2011年、154頁。

## (2) 経済面から見た新興国台頭に伴う様々なリスク

前項にみたとおり、近年、停滞傾向の見られる先進国とは対照的に、新興国経済は著しく成長し、世界経済を牽引する原動力となりつつある。その一方で、今後も新興国経済が期待されているような成長を遂げることができるのか、不安視する向きもある。ここではそうした新興国の今後の経済成長を阻みうる要素について検討し、また、新興国の台頭によって引き起こされると懸念される問題についてもみていきたい。

まず、新興国自身の成長阻害要素についてみていきたい。表6は世界経済フォーラムの発表した2010-11年の世界各国の競争力指数ランキングである。先進国が上位を占めるなか、BRICsでは中国が27位にランクされ、インドは51位、ブラジルは58位、ロシアは63位となっている。中国以外のBRICsの競争力は決して高いとはいえない。さらに、表7はBRICs各国の競争力を構成する要素についてみたものである。BRICsは市場規模でこそ優位性を保っているが、制度、インフラ、市場の効率性といった分野では課題の多いことが指摘されている。また、BRICs各国それぞれに問題となっているものが違うことも確認できる。たとえば、中国は「高等教育と職業訓練」「技術への対応力」などが課題とされる一方、インドでは「保健と初等教育」や「インフラ」「労働市場の効率性」に大きな問題のあることが指摘されている。また、ロシアやブラジルでは「制度」や「マクロ経済環境」「商品市場の効率性」に難点があることが指摘され、さらにロシアについては「金融市場の発展度」「ビジネスの洗練性」「イノベーション」も改善の余地の大きいことが指摘されている。

各国経済を支える企業活動のありようからも新興国の課題を検討しよう。図8-1と8-2は新興国(BRICs)と先進国それぞれにおいてビジネスの障害となっているものは何かを示したものである。各国それぞれに固有の問題があることが確認できるが、BRICsに共通する問題として「非効率な官僚機構」「汚職」「税制」「インフラ制約(ただしロシアを除く)」などが挙げられる。加えて、中国では「資金調達」「政策的不安定性」「税率」「インフレ」が、インドでは「労働規制」「資金調達」が、ブラジルでは「税率」「労働規制」が、ロシアでは「資金調達」「犯罪と盗難」「インフレ」が大きな障害となっている。一方、先進国では「非効率な官僚制機構」「税制」「税率」「労働規制」「資金調達」などが主な問題となっている。このような先進国との比較から、BRICsをはじめとする新興国が競争力を高めるために重点的に取り組むべき課題として、汚職の撲滅、インフラ整備、官僚機構の改革などを指摘することができるだろう。

表6 世界競争力指数（2010～2011年）ランキング

総合順位	国名	総合順位		基本的要件		効率性向上要素		イノベーションとビジネスの洗練性にかかわる要素	
		スコア	2009～10年 総合順位	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア
1	スイス	5.63	1	2	6.05	4	5.41	2	5.71
2	スウェーデン	5.56	4	4	5.98	5	5.32	3	5.67
3	シンガポール	5.48	3	3	6.05	1	5.49	10	5.07
4	アメリカ	5.43	2	32	5.21	3	5.46	4	5.53
5	ドイツ	5.39	7	6	5.89	13	5.11	5	5.51
6	日本	5.37	8	26	5.35	11	5.17	1	5.72
7	フィンランド	5.37	6	5	5.97	14	5.09	6	5.43
8	オランダ	5.33	10	9	5.82	8	5.24	8	5.16
9	デンマーク	5.32	5	7	5.86	9	5.20	9	5.15
10	カナダ	5.30	9	11	5.77	6	5.32	14	4.95
11	香港	5.30	11	1	6.12	2	5.48	24	4.46
12	イギリス	5.25	13	18	5.58	7	5.28	12	4.98
13	台湾	5.21	12	19	5.58	16	5.05	7	5.23
14	ノルウェー	5.14	14	17	5.65	12	5.13	17	4.83
15	フランス	5.13	16	16	5.67	15	5.09	16	4.83
16	オーストラリア	5.11	15	12	5.74	10	5.20	22	4.54
17	カタール	5.10	22	13	5.73	26	4.68	23	4.48
18	オーストリア	5.09	17	15	5.67	19	4.93	13	4.97
19	ベルギー	5.07	18	22	5.45	17	5.01	15	4.91
20	ルクセンブルク	5.05	21	10	5.81	20	4.92	19	4.76
21	サウジアラビア	4.95	28	28	5.32	27	4.67	26	4.41
22	韓国	4.93	19	23	5.42	22	4.81	18	4.81
23	ニュージーランド	4.92	20	14	5.71	18	4.97	28	4.30
24	イスラエル	4.91	27	39	5.12	23	4.75	11	5.05
25	UAE	4.89	23	8	5.82	21	4.82	27	4.37
26	マレーシア	4.88	24	33	5.19	24	4.72	25	4.45
27	中国	4.84	29	30	5.27	29	4.63	31	4.13
28	ブルネイ	4.75	32	20	5.48	67	4.05	72	3.42
29	アイルランド	4.74	25	35	5.18	25	4.68	21	4.55
30	チリ	4.69	30	37	5.15	35	4.51	44	3.91
31	アイスランド	4.68	26	41	5.05	31	4.57	20	4.61
32	チュニジア	4.65	40	31	5.25	50	4.28	34	4.09
33	エストニア	4.61	35	25	5.38	34	4.52	45	3.90
34	オマーン	4.61	41	24	5.41	48	4.30	47	3.87
35	クウェート	4.59	39	36	5.16	68	4.03	60	3.57
36	チェコ	4.57	31	44	4.91	28	4.66	30	4.19
37	バーレーン	4.54	38	21	5.48	33	4.54	55	3.67
38	タイ	4.51	36	48	4.82	39	4.41	49	3.78
39	ポーランド	4.51	46	56	4.69	30	4.62	50	3.76
40	キプロス	4.50	34	29	5.28	36	4.46	36	4.07
41	プエルトリコ	4.49	42	43	5.01	40	4.39	29	4.24
42	スペイン	4.49	33	38	5.13	32	4.56	41	3.96
43	バルバドス	4.45	44	27	5.34	52	4.22	52	3.69
44	インドネシア	4.43	54	60	4.62	51	4.24	37	4.06
45	スロベニア	4.42	37	34	5.18	46	4.33	35	4.08
46	ポルトガル	4.38	43	42	5.01	43	4.36	39	3.98
47	リトアニア	4.38	53	52	4.77	49	4.28	48	3.79
48	イタリア	4.37	48	46	4.84	45	4.33	32	4.11
49	モンテネグロ	4.36	62	45	4.90	64	4.08	56	3.67
50	マルタ	4.34	52	40	5.08	47	4.31	46	3.88
51	インド	4.33	49	81	4.3	38	4.42	42	3.96
52	ハンガリー	4.33	58	59	4.65	41	4.38	51	3.71
53	パナマ	4.33	59	49	4.79	62	4.08	54	3.68
54	南アフリカ	4.32	45	79	4.35	42	4.37	43	3.93
55	モーリシャス	4.32	57	47	4.82	66	4.05	59	3.61

56	コスタリカ	4.31	55	62	4.59	58	4.13	33	4.11
57	アゼルバイジャン	4.29	51	58	4.67	75	3.97	66	3.50
58	ブラジル	4.28	56	86	4.26	44	4.35	38	4.03
59	ベトナム	4.27	75	74	4.39	57	4.16	53	3.69
60	スロバキア	4.25	47	53	4.77	37	4.43	63	3.54
61	トルコ	4.25	61	68	4.49	55	4.18	57	3.63
62	スリランカ	4.25	79	73	4.42	69	4.01	40	3.97
63	ロシア	4.24	63	65	4.52	53	4.19	80	3.36
64	ウルグアイ	4.23	65	51	4.77	74	3.98	70	3.46
65	ヨルダン	4.21	50	57	4.67	73	3.98	65	3.50
66	メキシコ	4.19	60	66	4.51	61	4.09	69	3.46
67	ルーマニア	4.16	64	77	4.36	54	4.18	91	3.24
68	コロンビア	4.14	69	78	4.35	60	4.09	61	3.56
69	イラン	4.14	n/a	63	4.58	90	3.76	82	3.34
70	ラトビア	4.14	68	61	4.60	63	4.08	77	3.37
71	ブルガリア	4.13	76	72	4.43	65	4.07	95	3.22
72	カザフスタン	4.12	67	69	4.48	71	4.00	102	3.14
73	ペルー	4.11	78	87	4.22	56	4.18	89	3.29
74	ナミビア	4.09	74	54	4.70	91	3.76	92	3.24
75	モロッコ	4.08	73	64	4.57	88	3.78	79	3.36
76	ボツワナ	4.05	66	76	4.37	85	3.80	93	3.24
77	クオアチア	4.04	72	50	4.78	76	3.97	85	3.32
78	グアテマラ	4.04	80	85	4.26	81	3.89	62	3.54
79	マケドニア	4.02	84	70	4.45	83	3.84	97	3.20
80	ルワンダ	4.00	n/a	84	4.28	98	3.62	87	3.30
81	エジプト	4.00	70	89	4.19	82	3.85	68	3.48
82	エルサルバドル	3.99	77	71	4.44	87	3.78	96	3.20
83	ギリシャ	3.99	71	67	4.49	59	4.12	73	3.41
84	トリニダードトバゴ	3.97	86	55	4.70	77	3.95	78	3.36
85	フィリピン	3.96	87	99	4.02	78	3.93	75	3.38
86	アルジェリア	3.96	83	80	4.32	107	3.49	108	3.04
87	アルゼンチン	3.95	85	82	4.29	86	3.78	71	3.42
88	アルバニア	3.94	96	75	4.38	89	3.77	104	3.09
89	ウクライナ	3.90	82	102	3.92	72	3.98	88	3.30
90	ガンビア	3.90	91	90	4.16	105	3.51	64	3.53
91	ホンジュラス	3.89	89	91	4.15	104	3.55	98	3.20
92	レバノン	3.89	n/a	106	3.87	70	4.00	74	3.41
93	グルジア	3.86	90	95	4.13	94	3.71	121	2.90
94	モルドバ	3.86	n/a	97	4.10	99	3.59	113	2.89
95	ジャマイカ	3.85	91	103	3.92	80	3.90	86	3.31
96	セルビア	3.84	93	93	4.15	93	3.75	107	3.04
97	シリア	3.79	94	83	4.28	117	3.38	115	2.97
98	アルメニア	3.76	97	94	4.14	106	3.51	114	2.98
99	モンゴル	3.75	117	100	3.97	109	3.47	119	2.95
100	リビア	3.74	88	88	4.2	127	3.19	135	2.62

(出所) [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

表7 BRICsの競争力

	基本的要件							
	制度		インフラ		マクロ経済環境		保健と初等教育	
	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア
ブラジル	93	3.58	62	4.02	111	4.00	87	5.45
中国	49	4.37	50	4.44	4	6.11	37	6.16
インド	58	4.03	86	3.49	73	4.53	104	5.16
ロシア	118	3.22	47	4.46	79	4.49	53	5.92

(表7つづき)

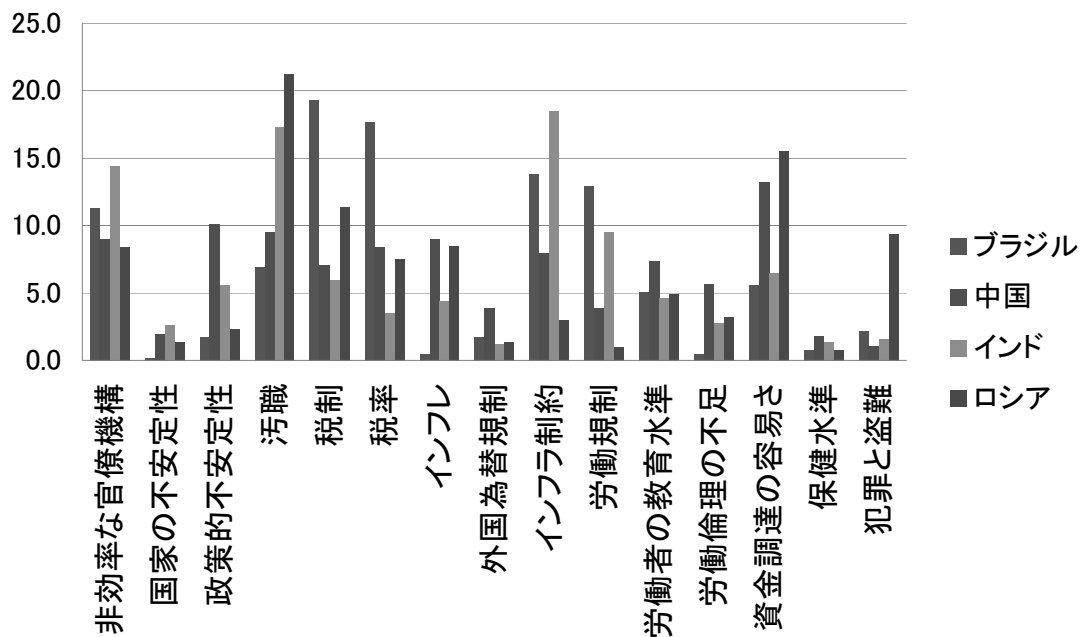
	効率性向上要素											
	高等教育と職業訓練		商品市場の効率性		労働市場の効率性		金融市場の発展度		技術への対応力		市場規模	
	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア
ブラジル	58	4.29	114	3.71	96	4.14	50	4.44	54	3.92	10	5.60
中国	60	4.24	43	4.40	38	4.7	57	4.28	78	3.44	2	6.71
インド	85	3.85	71	4.13	92	4.18	17	4.95	86	3.33	4	6.10
ロシア	50	4.55	123	3.58	57	4.51	125	3.18	69	3.56	8	5.74

(表7つづき)

	イノベーションとビジネスの洗練性にかかわる要素			
	ビジネスの洗練性		イノベーション	
	順位	スコア	順位	スコア
ブラジル	31	4.51	42	3.55
中国	41	4.34	26	3.92
インド	44	4.30	39	3.62
ロシア	101	3.47	57	3.25

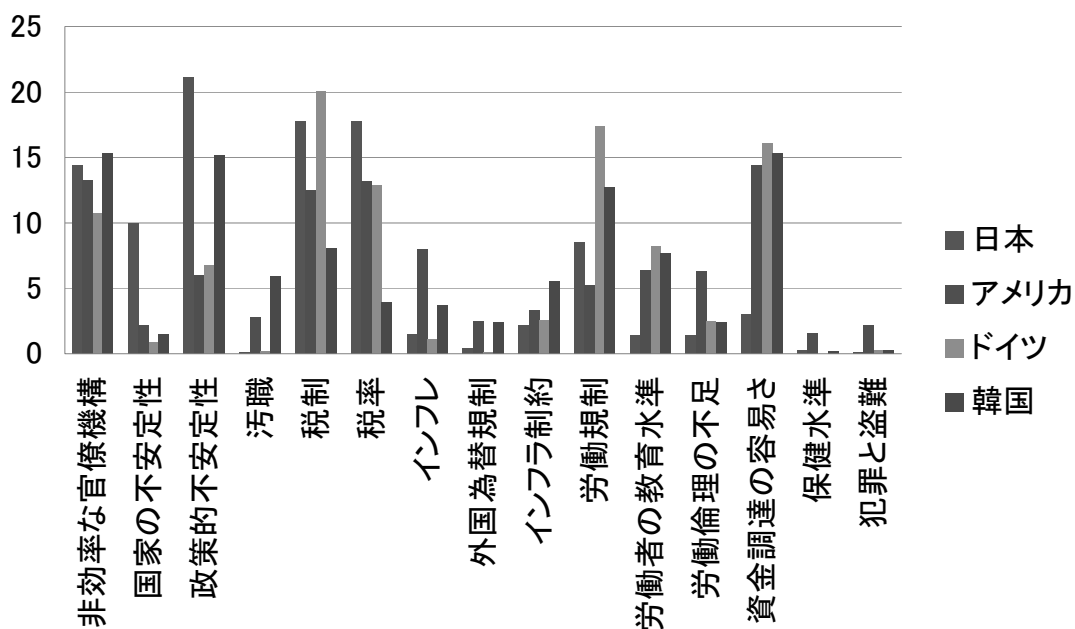
(出所) [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

図8-1 BRICsにおけるビジネスの阻害要因



(出所) [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

図8-2 先進国におけるビジネスの阻害要因



(出所) 表 8-1 に同じ。

新興国の経済成長を阻みうる要因として無視できないのがエネルギー問題である。図9、図10、図11は各国の天然ガス、石油、石炭の消費量の推移を示したものである。各図から明らかなように、とくに中国による消費量の増大は著しい。BPのレポートによれば、中国によるエネルギー消費の増大は今後10年、20年にわたってさらに進むものと考えられる（図12参照）。新興国の台頭に伴い世界的にエネルギー需要が増大することによって、エネルギーの需給バランスが崩れる可能性が指摘されている。概してエネルギー多消費型の産業構造となっている新興国にとっては、先進国以上にエネルギー需給の逼迫が経済成長の鈍化につながりうると考えられる。

さらに、エネルギー問題は政治的な面でも新興国に大きな影響を及ぼす。まず、経済安全保障の観点からみれば、エネルギー需要の増大は資源供給国への依存を高めるという点でリスクとなりうる点が指摘できよう。資源大国のロシアを除いて、新興国の多くはエネルギーを海外から調達・確保してこななければならない。たとえば中国の場合、2010年時点ではエネルギーの対外依存度は10パーセントにすぎなかったが、原油など一部の重要資源については対外依存度が高まりつつある。2011年8月の中国工業情報化部の発表によれば、中国の原油対外依存度はすでに米国の53.5%を抜いて55.2%に達しており、さらに2020年には60%に達すると見込まれている。

急激な経済成長に伴うエネルギー消費量の著しい増大は、環境への負荷といった観点からもリスクとなっている。もう一度図11を見てみよう。近年、中国の石炭消費が極めて急速に増加していることが確認できる。石炭は天然ガスに比べ燃焼後に有害な物質を発生させやすい。集塵装置の設置が不十分な状態で石炭消費を増大させていけば、粉塵の拡散による健康被害、酸性雨による森林河川への影響がいつそう深刻化することは明らかである。現に中国では生活環境の悪化に対して国民がしばしば強い不満を表している。また、環境問題は国境を越えて広がる恐れがあり、周辺諸国にも悪影響を及ぼしかねないということでも厄介なリスクであるといえる。

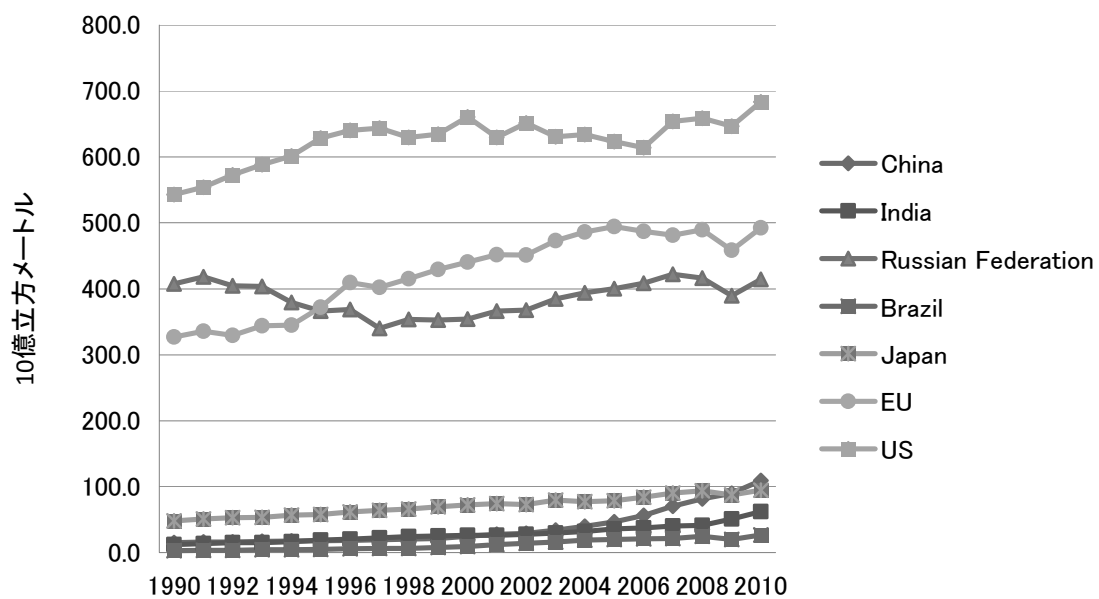
地球温暖化の抑制という面からも、新興国のエネルギー需要の増大はリスクであるといえよう。エネルギー需要の増大は必然的に燃料燃焼の増大を引き起こす。BRICsのうち、中国、インド、ロシアはCO<sub>2</sub>の大量排出国として名を連ねている。なかでも中国のCO<sub>2</sub>排出量はすでにアメリカを大きく上回って世界第1位となっている。インドやロシアについてもそれぞれ3位と4位を占めている。このまま経済成長を優先させて莫大な量の化石燃料を消費し続けるのであれば、各国に対する国際社会からの削減圧力はさらに強まるだろう。

したがって新興国は、早晩こうした問題に対する対応を余儀なくされる。その際、短期



的には膨大なコストがかかることが予想される。老朽化した設備の廃棄・更新や環境保全のための高性能装置の購入などは、個別企業レベルで見れば膨大な額の追加コストであり、短期的には企業活動を鈍化させることにつながりかねない。個別企業にとっては環境保全のための措置を特段講じないことが短期的な利益につながりうる状況で、いかに「合成の誤謬」から抜け出すのかが問題となる。新興国の抱える問題は大きい。

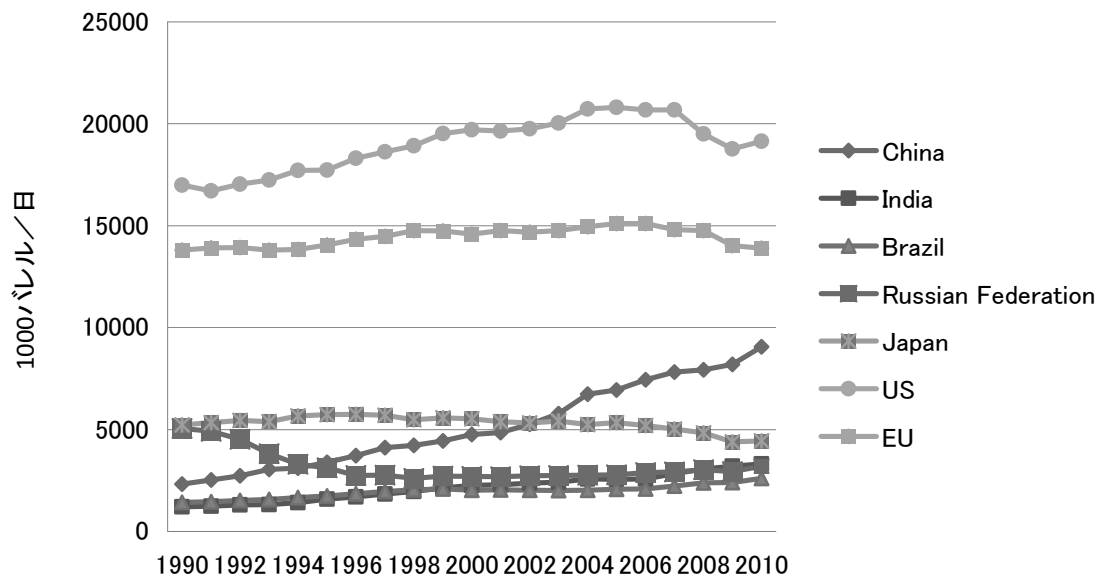
図9 天然ガス消費の推移



注) 中国は香港を除く。また、EUについては1985年まではエストニア、ラトビア、リトアニアを除き、1991年まではスロベニアを除いた数値。

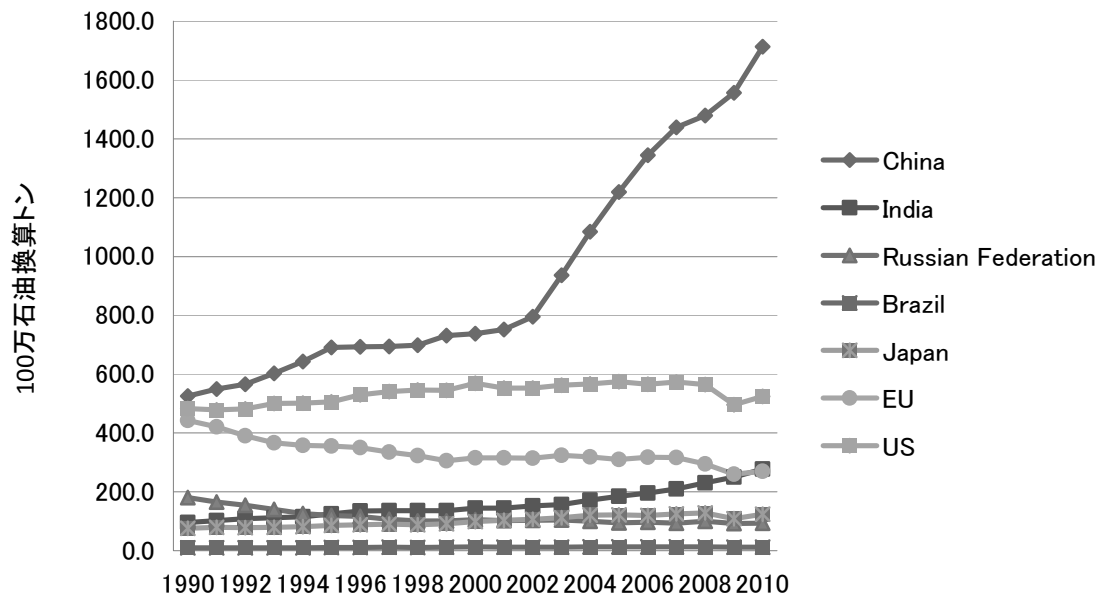
(出所) <http://www.bp.com/sectiongenericarticle800.do?categoryId=9037130&contentId=7068669>

図10 石油消費量の推移



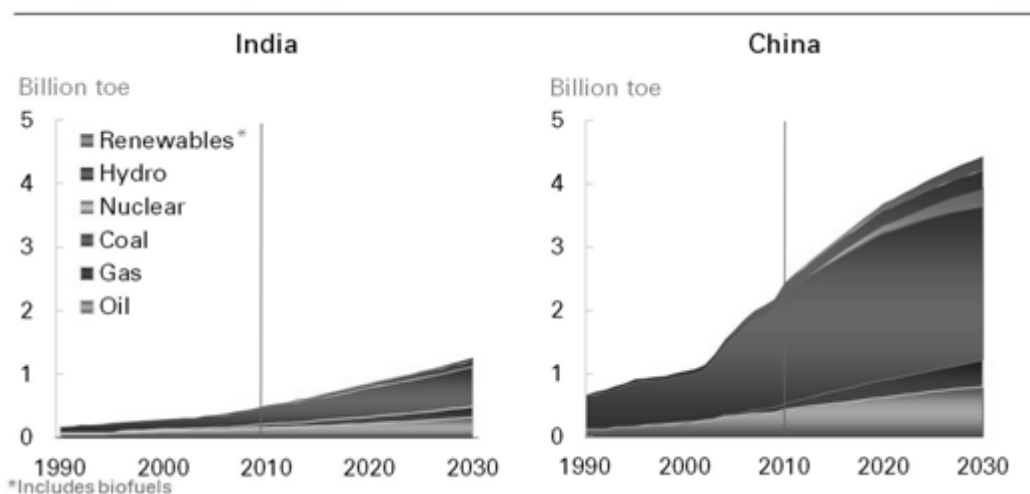
注) 図9に同じ。  
 (出所) 図9に同じ。

図11 石炭消費量の推移



注) 図9に同じ。  
 (出所) 図9に同じ

図12 中国とインドにおけるエネルギー消費量の推移（推計）



(出所) BP, *Energy Outlook 2030*

## 2 政治・軍事領域からみる新興国の台頭

ここまで、各種の統計データを参照しつつ、新興国（BRICs）の台頭を経済的諸側面から見てきた。前節ですでに示唆されている通り、こうした経済的台頭が国際社会に及ぼす影響は経済的領域のみに限定されるものではない。「下部構造が上部構造を規定する」という有名なマルクスの言葉を持ち出すまでもなく、急速な経済成長は当然その国の政治的な影響力を強め、軍事力増強のための基盤を強化し、そして国際社会全体のパワー・バランスに影響を及ぼすことになると考えられるからである。それでは、上記で見たような経済的台頭は、新興国やそれを取り巻く国際社会の政治的・軍事的状況にいかなる変化をもたらしているのか、あるいはもたらしつつあるのか。

新興国の台頭がグローバル・ガバナンスの領域に与える諸影響に関する具体的な諸側面については、続く各章で詳細に議論されることになる。本節は、新興国の政治的・軍事的「台頭」の現状と傾向を概略的に示す目的で、G20 サミットの発足とそれに関連する諸問題（政治）および軍事力の増強（軍事）の問題を取り上げる。

### (1) 政治（ガバナンス）領域における新興国の「台頭」

グローバル・ガバナンスの領域における新興国の重要性が国際社会全体に認識されることになった最大の契機は、2008年からの世界金融危機の発生と、それへの対応策を検討するために招集されたG20 サミットであるといっておかろう。

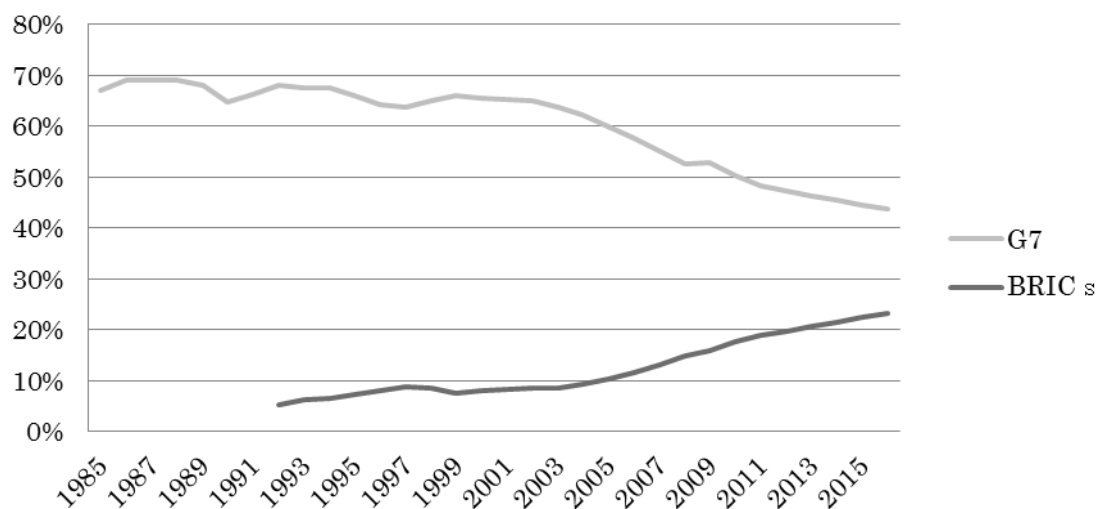
かつて世界の経済・金融にかかわる主要な問題はG7によって討論され、決定されてい

た。そうしたことが可能であったのは、G7が、世界全体のGDPの内7割近くを占めるという圧倒的な経済力を誇っていたからである<sup>6</sup>。だが2008年の時点でG7のGDPシェアはすでに50%近くにまで下がっており、その一方で、BRICsのGDPシェアは20%に迫ろうとしていた。図13から顕著に読み取れるように、世界経済の成長を牽引するパワーは、先進国から新興国の方へ明らかにシフトしている。すなわち世界経済の状況は、G7が発足した1986年の状況とは明らかに異なるものになっているということである。

こうした世界経済の総体的趨勢が「制度」に反映される最大の転機となったのが、いわゆる「リーマン・ショック」に起因する2008年からの世界金融危機である。G20という枠組み自体は、財務大臣、中央銀行総裁が集まり世界経済・金融問題を討論するフォーラムとして1999年から存在していたが、08年11月にブッシュ米国大統領（当時）が、世界金融危機への対応策を討論・決定するためにG20各国の首脳をワシントンに招集したことを境に、G20は「サミット」へと格上げされることになった。ブッシュのこうした決定は、世界金融危機を乗り切るためには、これまでのG7やG8といった枠組みを超えて、BRICsを含む新興国との協調が不可欠であるとの判断によるものであった<sup>7</sup>。

その後G20サミットは、2009年4月にロンドン（イギリス）、同年9月にピッツバーグ（米国）、2010年6月にトロント（カナダ）、同年11月にソウル（韓国）、2011年11月にカンヌ（フランス）で開催され、国際経済・金融問題を協議する首脳会議として定着する<sup>8</sup>。ピッツバーグでの第3回サミットの際には、オバマ大統領によって「国際経済協力に関する第一のフォーラム」として位置付けられた<sup>9</sup>。これによりBRICsを含む新興国は、グローバル・ガバナンスの客体ではなく主体の一員たる地位を手にするようになった。

図13 G7およびBRICsのGDPシェアの変遷（1985－2016）



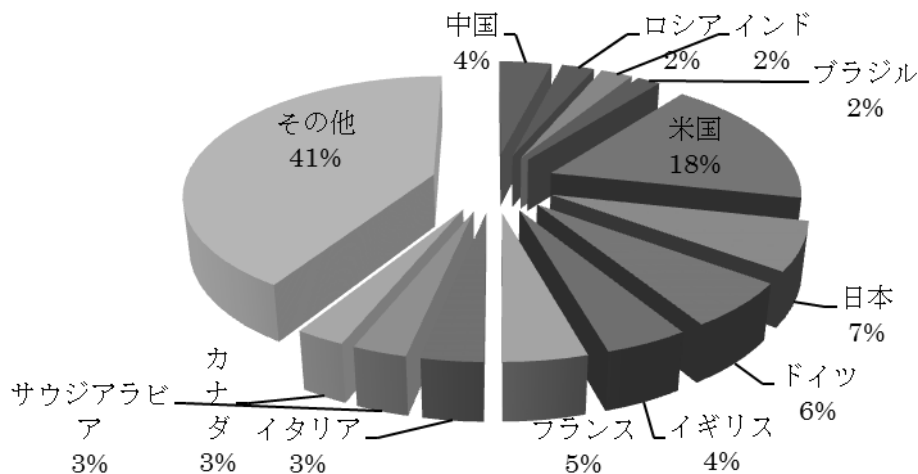
（出所）International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2011 に基づき筆者作成。

G20 に関連して、グローバル・ガバナンス領域における新興国の台頭を明示する一例として、国際通貨基金（IMF）における BRICs の出資比率（すなわち発言権）の増大が決定されたことがある。

2008 年 11 月の第 1 回目の G20 サミットでは、金融危機に国際社会が一致して対応していくことのほか、新興国の影響力拡大に鑑み、IMF 等国際機関における新興国の発言権の向上が強調された<sup>10</sup>。新興国側のこうした要請を踏まえ、2010 年 11 月にソウルで行われた G20 サミットにおいて IMF 出資比率の調整が実施され、その後 IMF 理事会で承認された。

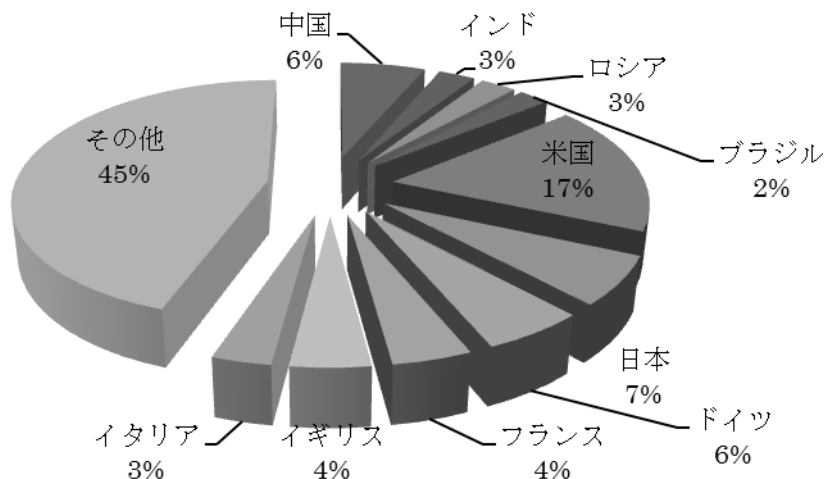
これにより中国の出資比率は 4%から 6.39%に大幅に上昇し、日本（6.49%）に次いで第三位となった。ほかの BRICs 諸国もそれぞれ出資比率を増大させ、これにより 4 カ国すべてが上位 10 カ国入りすることになった（図 14、15）。

図14 IMF 旧出資比率 (2010年時点)



筆者作成。

図15 IMF 新出資比率 (2012年～)



筆者作成。

G20 サミットは、発足当初の段階においては、世界的な金融危機に対する国際協調の場として有効に機能していたといえる。だが各国が金融危機から徐々に立ち直り始めるにつれて、共通目標を失った G20 では意見の相違が目立つようになった。2010年11月のソウル・サミットの前には、経常収支の不均衡、人民元問題、先進国の金融緩和政策をめぐって角逐があったことなどが報じられている<sup>11</sup>。

こうした中、G20 サミットのような多国間協議は、本質的に利害の対立する問題についてコンセンサスの形式を行うには不向きであるとの意見も見られるようになった<sup>12</sup>。事実、

政治体制も価値観も異なる国家が20カ国集合して協議を行い、さらに合意文書をまとめるということになれば、文言を詰めることだけでも相当の時間を費やすことになるため、重要な決定を迅速に行うことは難しい<sup>13</sup>。

中林は、金融危機当時、各国の国内政策上の必要認識は積極的な財政金融政策の実施という点で一致しており、「この時は、国際協調の要請と各国の国内的な要請の間に矛盾がなかった」がゆえに、G20が機能しえていたことを指摘している<sup>14</sup>。この指摘は、G20はもともと論争がある問題についてコンセンサスを形成する場としては機能せず、あらかじめコンセンサスが存在する場合にのみ一定の役割を發揮し得るということを示唆している。そうだとすれば、G20がグローバル・ガバナンスに發揮し得る作用は、少なくとも現状においては極めて限定的であるといわざるを得ない。

新興国の急速な台頭と先進国の経済的低迷により既存の国際レジームが国際社会全体をコントロールする機能を低下させ、新興国を含んだ新たなガバナンスの形態が求められるという現象は、以降の諸章で具体的に論じられるように、今日G20に限られたことではない。だがG20の発足の経緯とその機能的衰退は、新興国の台頭に起因するグローバル・ガバナンスの変化の全体的趨勢をきわめて象徴的に示しているように思われる。

## (2) 軍事領域における新興国の「台頭」

多くの国家において年間の国防支出額は、その年ないし前年のGDPと深く関連付けられている。そうした傾向は基本的にはBRICs諸国にも認められる(表8)。このことは、これら新興国の急速な経済成長は、急速な軍事力増強を伴うということの意味している。図16はそれを顕著に表しているといえよう。とくに中国の軍事費の増大はその経済成長率同様きわめて急速であり、すでに日本の倍以上に達しているとみられている。

表8 GDPに対する軍事支出の割合

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
米国	3.1	3.4	3.8	4	4	3.9	4	4.3	4.7
日本	1	1	1	1	1	1	0.9	0.9	1
中国	[2.1]	[2.2]	[2.1]	[2.1]	[2]	[2]	[2.1]	[2]	[2.2]
ロシア	[4.1]	[4.4]	[4.3]	[3.8]	[3.7]	[3.6]	[3.5]	[3.5]	[4.3]
インド	3	2.9	2.8	2.8	2.7	2.5	2.3	2.5	2.8
ブラジル	2	1.9	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6

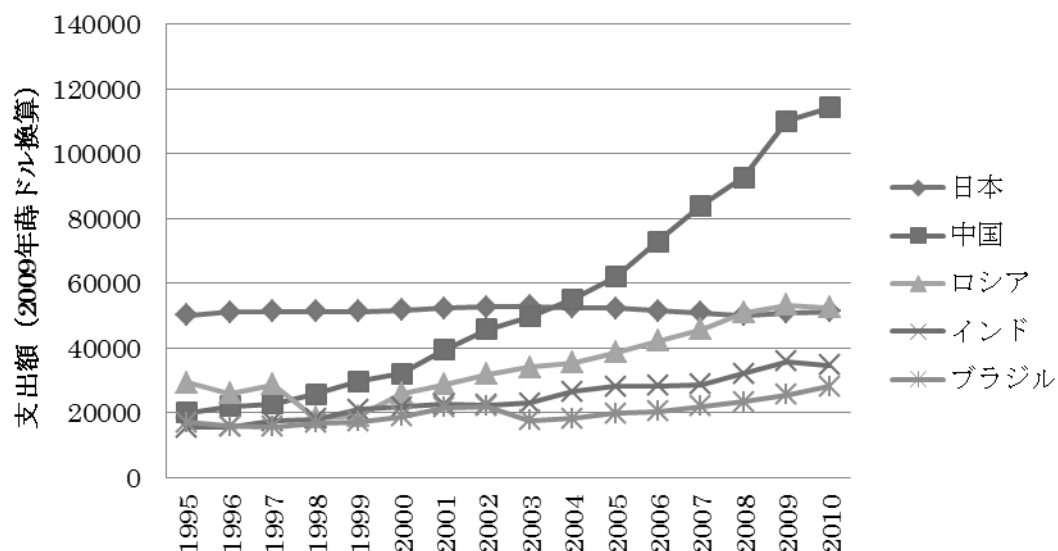
(出所) SIPRI Military Expenditure Database

※[ ]はSIPRIによる推計値。

むしろ、新興国、特に中国のこうした軍事支出額の急増にもかかわらず、当面軍事分野におけるアメリカの圧倒的優位が揺らぐことは考えにくい。図17で見れば明らかなように、アメリカ一国の軍事支出額は依然他国を圧倒しており、その規模は米国以外のすべての国々の総和をしのごとされている。アメリカの長期的な軍事的優位を保障するのは巨額な軍事予算のみではない。長年にわたる軍事関連研究開発の蓄積や多数の戦闘経験に裏打ちされた軍事技術力、遠方投射能力、兵站能力等々は当面他国の追随を許すものではない<sup>15</sup>。こうした観点から見れば、世界的な範囲で軍事的な「パワー・トランジション」が生じるのはまだかなり先のことと認識することも可能であろう。

図16 BRICs および日本の軍事支出額の推移（1995-2010）

単位：100万ドル



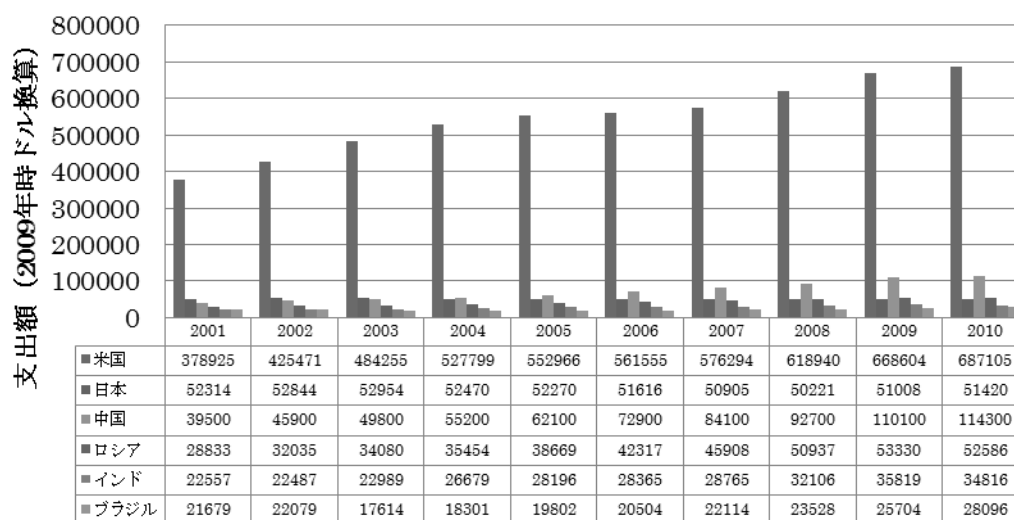
(出所) SIPRI Military Expenditure Database

※中国の軍事費は SIPRI (ストックホルム国際平和研究所) が独自に推計したもの。



図17 BRICs、日本、アメリカの軍事支出額の推移（2001－2010）

単位：100万ドル



(出所) SIPRI Military Expenditure Database

※中国の軍事費は SIPRI が独自に推計したものの。

だがこうした従来の見方は少し楽観的すぎるかもしれない。第一に指摘しておくべき点は、中国の急速な経済成長に連動する軍事力増強は、周辺地域のパワー・バランスにすでに影響を与えつつあるということである。アメリカ国防総省の分析によれば、中国は1995年から96年にかけての台湾海峡危機以来、周辺海域における第三者の軍事的介入を抑止し、またそれに対抗するための能力の開発にとりわけ焦点を当てている。国防総省はこうした能力をアクセス阻止（anti-access）・領域拒否（area-denial）（A2AD）と概念づけ、警戒を強めている。A2ADは台湾に対する中国の外交的・軍事的優位を確保することを直接的な目的としているとはいえ、それが実現されれば、台湾だけでなく周辺海域の諸問題に対する中国の行動の自由度を著しく向上させることになる<sup>16</sup>。

そうした文脈において特に注視すべきは、近年における中国の積極的な「海洋進出」である。周知のように、中国は近年南シナ海における主権の主張を強めており、かつそれを「守る」目的でしばしば強硬的な手段を用いている。東シナ海においても、2010年9月に日本の海上保安庁の巡視艇と中国漁船が衝突する事件が発生した。2009年から2010年にかけてたびたび示された、周辺海域の主権問題をめぐる中国の一連の非妥協的姿勢は、金融危機からの早期回復を経て相対的なパワーを増強させた中国の行動に注目が集まっていた時期と重なったことにより、国際社会の強い警戒心を呼び起こした。

むしろ現在の中国にとって最大の目標は経済成長を維持することであり、そのために中国は平和的な国際環境を必要としている。2009年から10年にかけての一連の行動が安全

保障上のリスクをむしろ増大させたことに対する反省から、中国は2010年の12月ごろより対外的強硬姿勢に対する見直しを行ったとみられている<sup>17</sup>。

だがこのことにより、中国の海洋問題をめぐる強硬的な姿勢が妥協的なそれに変化したと判断するのは早計である<sup>18</sup>。なぜなら、中国が海洋を重視するのは、「中国経済の持続的発展にとって海洋が一層重要なものとなっていることがある」<sup>19</sup>からである。それは、前述したエネルギー消費量の急激な増大と大きく関係している。すなわち、原油などの重要資源の対外依存率を急速に高めている中国にとって、南シナ海と東シナ海に潜んでいるとみられる大量の埋蔵資源を獲得し、かつアフリカや中東などの遠方からエネルギー資源を輸入するための航路（シーレーン）の安全を保障するために、周辺海域における支配力を高めていくことは死活的な重要性を帯びている<sup>20</sup>。持続的な発展が最大の目標であるからこそ、海洋問題にける中国の対外姿勢が妥協的なものへと根本的に変化する蓋然性は極めて低いということである。

中国の海洋進出の問題は、グローバル・ガバナンスの問題とも直接かかわっている。中国が周辺海域において A2AD 能力を強化するということは、「航行の自由」というグローバル・コモンズと明らかに対置するところがあるからである。

2009年3月に、海南島の南方沖（中国 EEZ 内）を航行中であった米海軍の音響観測艦インペッカブルを中国の船が妨害するという事件が発生した。そこでは、EEZ 内における水路調査や軍事調査は航行の自由のために必要なもので、国連海洋法条約に符合する合法的活動であるとのアメリカの主張と、EEZ 内における他国による安全を害するような行動は国連海洋法条約上認められないとの中国の主張が真っ向から対立した<sup>21</sup>。人民解放軍は軍事的目的を低コストで達成するための非武力的手段として、敵の戦意を弱めるための「心理戦」、中国の軍事行動に対する国際世論の支持を集めるための「輿論戦」、および法律上の正当性を獲得するための「法律戦」を含む「三戦」を重視している<sup>22</sup>。国連海洋法条約の解釈をめぐる米中の角逐は、自由を基調とする既存の国際秩序に対する中国の「法律戦」が一部で開始されていることを示している。

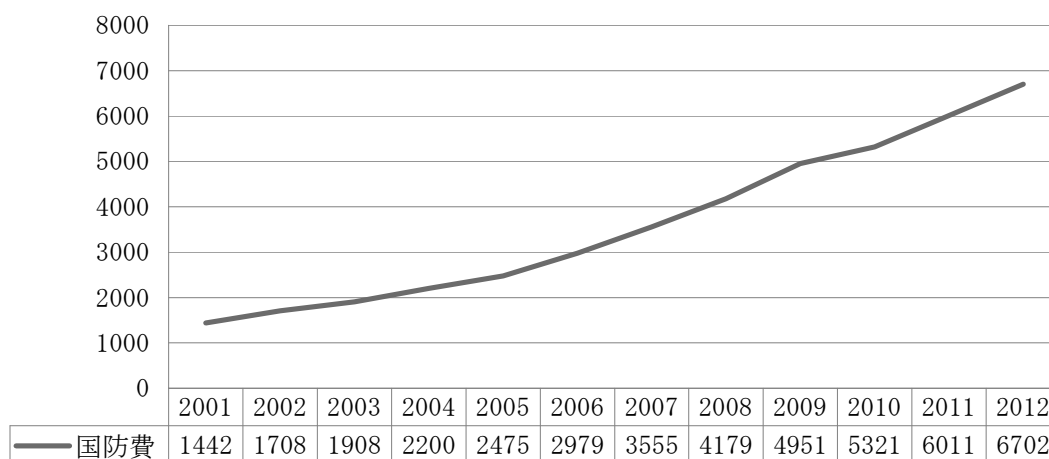
地域的パワー・バランスの問題の他、第二に指摘しておきたいのは、軍事費における中国のアメリカに対するキャッチアップは、これまで予想されていたよりも早期に達成される可能性があるという点である。その最大の根拠は、オバマ政権が、巨額に上った財政赤字を削減するため、向こう10年間で軍事費を4900億ドル削減する方針を打ち出したこと、および2013会計年度（12年10月～13年9月）の予算教書において米国の2012年軍事関連予算要求額を前年度比約5%減の6134億ドル（基本予算5250億ドル、海外戦費884億ドル）とすることを発表したことである<sup>23</sup>。これによりおそらく今後10年間、アメリカ軍

軍事費の対 GDP 比は 4% 台の高水準から大幅に縮小することになると考えられる。

軍事費が削減傾向にあるのはアメリカだけではない。金融危機に起因する財政状況の悪化を受け、2010 年にイギリス、フランス、ドイツの各国は国防予算の対 GDP 比を大幅に削減することを相次いで決定した<sup>24</sup>。これに対し、中国の軍事費は、金融危機の発生により一時的な影響を被ったとはいえ、全体として急速な伸び率を継続している（図 18）。

図 18 中国公表国防費の推移（2001－2012）

単位：億元



（出所）『2002 年中国的国防』、『2004 年中国的国防』、『2006 年中国的国防』、『2008 年中国的国防』、『2010 年中国的国防』より筆者作成。

※2012 年のみ「予算額」。

さらに注目すべき点は、中国の軍事費の内容は不透明な点が多く、多くの専門機関が、実際の軍事費を中国の公表国防費よりかなり多く見積もっているということである。図 19 に示したように、SIPRI は 2010 年の中国の軍事費を、公表数字 5321 億元（約 814 億ドル）に対し約 1143 億ドルと推計している。さらに米国防総省は、同年の中国の軍事関連支出総額を SIPRI 推計値の 1.4 倍に相当する約 1600 億ドル以上と見積もっている<sup>25</sup>。また『朝日新聞』は、馬曉天人民解放軍副総参謀長の証言として、2011 年度の実際の国防予算は、軍事関連経費を加えると総額で公表額の 1.7 倍に相当するという記事を掲載した<sup>26</sup>。

このような、アメリカ（およびヨーロッパの）軍事予算の縮小傾向と中国の公表数字を大きく超える実質軍事費額を与件とした場合に、軍事費面における中国のアメリカに対するキャッチアップがいつ達成されるのかという点について、東京財団のレポートが興味深い推計を行っている<sup>27</sup>。

東京財団は、SIPRI の推計に基づき中国の軍事費を対 GDP 比 2.2%と仮定した場合と、それにさらに 1.4 を掛け合わせた場合の 2030 年までの中国軍事費の予測値を下記のように示している。

表9 米中軍事費推移の予測値（2010－2030）

単位：億ドル

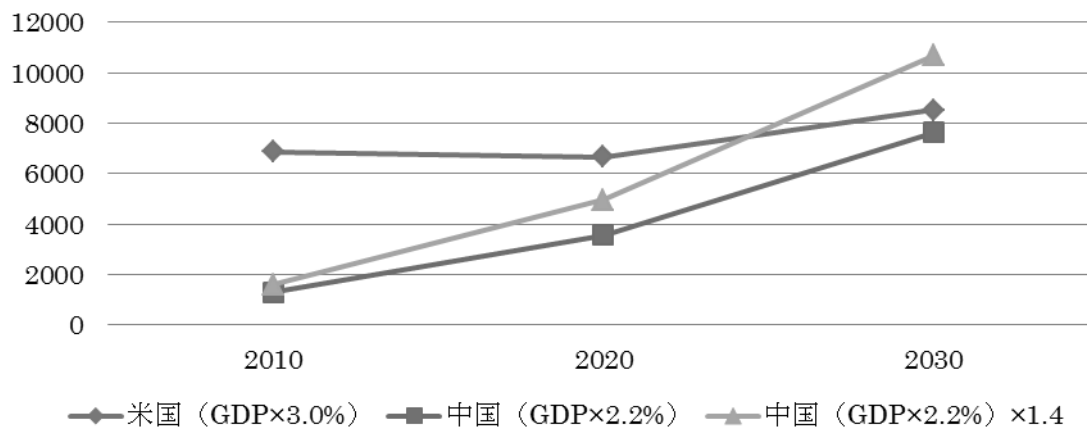
	2010	2020	2030
米国 GDP	146578	222060	284113
中国 GDP	58783	161367	346577
米国（GDP×3.0%）	6871	6662	8523
中国（GDP×2.2%）	1293	3550	7625
中国（GDP×2.2%）×1.4	1600	4970	10675

（出所）東京財団『日本の対中安全保障戦略：パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求』、2011年、12、16頁。

※2020年度以降のGDPは、IMF『World Economic Outlook, April 2011』に基づく東京財団の独自の推計による。

図19 米中軍事費推移の予測値（2010－2030）

単位：億ドル



（出所）表9に同じ。

この予測によれば、アメリカの抑制的軍事財政が継続し、かつ中国の実際の軍事費が米国防総省の推計に近い場合、2025年ごろに中国は軍事費でアメリカを追い越すことになる。むろん、事態がこうした予測値通りに進むとは限らないが、軍事費における中国のキャッ

チアアップが遠い将来のことではないということを示す一つの指標としては注目に値しよう。

### おわりに

本章では、新興国、とりわけ BRICs の経済的および政治・軍事的動向を最新のデータを用いつつ整理し、「新興国の台頭とは何か」をできる限り具体的に示してきた。ややありきたりな結論ではあるが、新興国の急速な経済規模の増大は、GDP のみによって集約されるべきものではなく、グローバルな産業構造、金融システム、エネルギー、環境、安全保障、首脳国会議のメンバーシップ等様々な領域に拡散的に影響を与えているということが確認できたように思う。また一言に新興国といってもその内実は多様であり、BRICs のみを取り上げてみても、「台頭」という一転に共通点を見出せることを除いて、それぞれ異なる産業構造、経済的課題、政治体制を持っており、単純に一括りにして語れるものではないということも明示することができたように思う。

むしろ、「台頭」それ自体も新興国を特徴づける一側面でしかない。急速な経済成長の一方で、エネルギー、環境、経済構造転換、高齢化等の問題は深刻さの度合いを増している。これらの諸課題への対処には大きな困難が予想されるが、とはいえそれを達成しない限り持続的な経済成長は望めない。また急速な経済成長は貧富格差の拡大、中間層ないし新興エリート層の出現など社会構造の大きな変動を引き起こしており、それに伴ういくつかの問題は政治体制の不安定要因に結びついている。

すなわち、グローバル・ガバナンスが現在直面している課題とは、単に新たな大国が出現しつつあるということではなく、経済・政治の両面で不安定性を抱えながらも急速に影響力を拡大しつつある、政治体制も価値観も異なる新興大国といかにして協調を実現していけるかということである。こうした課題についての具体的な検討については、続く諸章に委ねられる。

—注—

- \* 本章第1節は伏田、第2節以降は角崎が担当した。
- 1 経済産業省『通商白書』2011年、11頁。
  - 2 同上。
  - 3 吉井昌彦・西島章次・加藤弘之・佐藤隆弘『BRICs 経済図説』東洋書店、2010年、42頁。
  - 4 ジェトロ HP 各国情報 (<http://www.jetro.go.jp/world/>) 閲覧：2012年3月16日
  - 5 同上。
  - 6 中林伸一『G20の経済学—国際協調と日本の成長戦略』中央公論新社、2012年、55—56頁。
  - 7 「加速する新興国へのパワーシフト—多極化する世界と日本の経済外交」『外交』Vol.6 (2011)、103—104頁。
  - 8 同上、103—104頁。
  - 9 前掲『G20の経済学』、56頁。
  - 10 同上、79頁。
  - 11 防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観 2011』防衛省防衛研究所、2011年、19頁。
  - 12 同上、20頁。
  - 13 前掲『G20の経済学』、45頁。
  - 14 同上、79頁。
  - 15 東京財団『日本の対中安全保障戦略：パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求』、2011年、13頁。
  - 16 米国国防長官府『米国議会への年次報告書：中華人民共和国に関わる軍事・安全保障上の展開 2011』（神谷万丈監訳）、日本国際問題研究所、2012年、2—3、36—37、73頁。
  - 17 高木誠一郎「中国の台頭と東アジアの安全保障」  
[http://www.jiia.or.jp/column/201107/25-Takagi\\_Seiiichiro.html](http://www.jiia.or.jp/column/201107/25-Takagi_Seiiichiro.html)（作成：2011年7月25日、閲覧：2012年3月16日）
  - 18 同上。
  - 19 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』、6頁。
  - 20 同上、18—20頁。
  - 21 同上、106頁。竹田純一「中国大国化とグローバルコモンズの衝突—アジア安全保障構造の新課題」『外交』Vol.06 (2011年)、73頁。
  - 22 前掲『中国安全保障レポート 2010』、10頁。前掲『米国議会への年次報告書』、33頁。
  - 23 『日本経済新聞』2012年2月14日。
  - 24 前掲『東アジア戦略概観 2011』、39頁。
  - 25 前掲『米国議会への年次報告書』、51頁。
  - 26 『朝日新聞』2012年3月5日。
  - 27 前掲『日本の対中安全保障戦略』、14—17頁。

## 第3章 新興国の台頭と安全保障ガバナンス

山本 吉宣

### はじめに

本稿の目的は、新興国の台頭によって、安全保障のグローバル・ガバナンスがどのように変化するかを体系的に論じようとするものである。その要旨は、次のようなものである。

冷戦後、それまで支配的であった米ソ角逐が終わり、大国間で生存をかけて軍事力で争うという伝統的な安全保障は背後に退いた。国家が問題となるとしても、それはルール違反国家やならず者国家に対するものであった（それと関連して、大量破壊兵器の不拡散も重要なものであった）。国家対国家の安全保障が後退するのとは対照的に、内戦に対する国際社会の関与（平和維持、平和構築）が安全保障上の大きな課題とされた。さらに、今世紀に入ると、国際テロ、海賊などの非国家アクターからの脅威が新たな安全保障の問題となった。さらには、環境、災害なども安全保障問題の一環として取り上げられる。たとえば、2004年のスマトラ沖大地震では20万以上の人が亡くなったが、大災害への対応は、いまでは国際的な安全保障の一環と捉えられている。このように見ると、冷戦後、いわゆる非伝統的な安全保障に関して、広く国際社会が協力して取り組むという安全保障に関するグローバル・ガバナンスが成立し、重要な役割を果たしてきた。

このような状況は、冷戦後、90年代に確立した考え方になり、それ相応のガバナンス・システムが形成されてきたとあってよい。しかし、2000年代、それも後半に顕著になった新興国の台頭は、このような安全保障のグローバル・ガバナンスを変化させる可能性があることを示す。もちろん、新興国の台頭は、開発途上国が経済成長をするのであるから、経済的にも、政治的にも多くのベネフィットが得られよう。たとえば、開発途上国が経済成長すれば、国内の格差が縮小することが通例であり、したがって、一人当たりの所得の向上と格差是正は、開発途上国の国内の安定を促進し、内戦の可能性を低め<sup>1</sup>、またテロの温床になることを防ぐであろう。しかしながら、現在見られる新興国の台頭は、特に巨大な人口を持ついわばメガ新興国（典型的には、中国とインド）の顕著な台頭は、力の分布を大いに変え、世界的にも、地域的にも、（アメリカの単極構造に替わって）、二極なり、多極の構造を作り出し、さらにパワー・トランジションと呼ばれる事象を引き起こし、大国間の葛藤という伝統的な安全保障を再度引き起こす可能性があり、事実その兆候が見て取れるのである。

もちろん、現在でも、冷戦後に生成されてきた非伝統的安全保障についてのグローバル・

ガバナンスも必要であり、また厳然と存在しており、復活した伝統的な安全保障と並存するような形態となっている。そして、それら2つの安全保障システムの相互作用が重要な役割を果たしている。たとえば、新たに現れた伝統的な安全保障（たとえば、米中関係）が、人権・人道に関してのグローバル・システムの障害となったり、あるいは逆に非伝統的な安全保障に関する国際協力が、伝統的な安全保障における緊張や対立を和らげる、などである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第1節においては、安全保障とは何かを検討する。ここでは、伝統的安全保障、非伝統的安全保障、国家の安全保障、人間の安全保障など異なる安全保障が考察される。第2節では、それらの安全保障を確保するためにいかなる安全保障協力の枠組みが可能であるかが検討される。その中で、安全保障のグローバル・ガバナンスの輪郭が示される。以上は、いわば、理論的な準備であるが、第3節で、新興国の台頭がどのような意味を持っているかを、国際システムの変容と新興国の多様性という観点から検討する。そして、第4節において、新興国の台頭が、伝統的安全保障、非伝統的安全保障にどのようなインパクトを与えているかが考察される。第5節で、本論のまとめと日本外交へのインプリケーションが検討される。

## 第1節 安全保障とグローバル・ガバナンス

本節では、この論考の基本的な枠組みである、「グローバル・ガバナンス」と「安全保障」に関して、その内容を明らかにしておこう。

### 1) グローバル・ガバナンスの諸特徴

ガバナンスという概念が地方、国内、国際を問わず広く使い始められたのは、1990年代の前半であった。ガバナンス (governance) という概念は、政府 (government) に対置するものとして提示された面が強い。ガバナンスは、機構とか制度に焦点を当てるのではなく (それらを見捨てるものではないが)、多様なアクターが協力して、多様な方法で、フォーマル、インフォーマルなプロセスをとおして、問題の解決に当たる様式をさす<sup>2</sup>。国際政治においても、冷戦後、グローバル・ガバナンスという概念が使われるようになった。このグローバル・ガバナンスという概念は、人によって意味の異なるところがあるが、国際的な問題を「国際社会」として、強制的な手段ではなく、協力によって解決しようとするものである。ここで、国際的な問題とは、環境とか、開発、人道的な問題など、すべての国、人に影響を与えるような問題群、いわゆるグローバル・イシューと呼ばれるものが主である。国家間の紛争 (武力行使) も含まれるが、国際社会は、それを極力回避し (予防)、



必要最低限の武力行使、また最後の手段としての武力行使は許されると（国連の集団安全保障）考えるのが普通である。

## 2) 安全保障

そうすると、安全保障に関しては、国家間の武力行使や内戦は、極力避けるべきであり、自衛を超えた武力の蓄積や使用は、避けるべきであり、また安全保障の概念は、きわめて広いものとなる。たとえば、前者に関しては、国連憲章のルールに従った武力行使の禁止やそれに対する集団安全保障、また戦争の予防などの非強制的な手段が強調されることになる。また、安全保障概念に関しては、国家の主権や安全は、引き続き重要なものであるが（ただ、それを確保する手段やシステムは、伝統的な勢力均衡や抑止ではないシステムが追求される）、人間（people）や地球（環境、the planet）の安全が重要視される<sup>3</sup>。

ここで、まず安全保障概念の拡大について考えてみよう。安全保障を、国家を含む人間の集団および一人ひとりの人間の、基本的な価値を脅かす事象としよう。

国家に関して言えば、主権、独立、国民の生命、財産の維持であり、それを脅かすものが安全保障の問題である。また、一人ひとりの人間の安全保障に関しては、生命や健康、最低限の生活、政治的な自由を脅かされることが安全保障の問題である。では、このような安全を脅かすものは何であろうか。以上のことを図1をもとにして考えてみよう<sup>4</sup>。

図1 安全保障の類型

		安全を脅かす側				
		国家	非国家集団		非人間（自然、災害、疫病、環境、等）	
			国内（反乱軍、テロ、など）	国際（テロ、海賊）		
安全を脅かされる側	国家	A. 伝統的な安全保障	B. 内戦	C. 国民の生命、財産の破壊	D. 国土破壊、大量の人命喪失	国家の安全保障
	個人（人々）	E. 抑圧（自国）、拉致（他国）	F. 人道	G. 殺害、拉致	H. 病気、災害被害	人間の安全保障
		対国家安全保障	国内治安、国内犯罪	国際犯罪	「地球的」安全保障	
				脱国家安全保障		

たとえば、国家に関して言えば、他の国の侵略などの行動によって、国家の独立、領土保全が脅かされたり、国民の生命財産が脅かされることがその例である（図1のA）。これは、伝統的な安全保障と呼ばれるものである。あるいは、国内の反乱軍によって政権が脅かされ、国内が乱れ、国民が塗炭の苦しみを味わうというのも国家の安全保障の一つであろう（B）。

また、国外の国際テロ、海賊、人身売買集団などによって、国家そのものが脅かされ（アル・カイダによるペンタゴン攻撃）、また国民の生命や財産が脅かされるのもその例であろう（C）。これらは脱国家安全保障といえようか。

さらに、国家の安全を脅かすのは、他の国や非国家集団などの意思を持った人間の集団ではないことがある。それは、一般に「自然」とか「生態」と言ってよいものである（D）。たとえば、2004年のスマトラ沖の大地震や2011年の東日本大震災などの自然災害は、国家の安全を脅かすものであり、また国民の生命や財産を守るという国家の義務からみて、

大きな問題である。また、気候変動を含むさまざまな環境問題は、たとえば、国土が水没することなどを考えると、国家そのものの安全保障の問題である。また、このような範疇の安全保障に関しては、感染症（pandemics）なども含まれよう。さらに、意図を持つ人間の集団による脅威と「自然」によってもたらされる脅威の中間に人間が作り出したシステムそのものから引き起こされる脅威も考えられよう。たとえば、グローバル化した金融システムは、もしそれが、大きな混乱に陥れば、国家の安寧に大きなダメージをもたらすとともに、貧困をより悪化させ、人々の経済的な安全を脅かすであろう。そして、これらの問題は、グローバル・イシューと呼ばれるものであり、それは一国による問題解決は不可能であり、グローバルな協力、グローバル・ガバナンス（安全保障という言葉を使えば、地球的安全保障と言えよう）が必然的に求められることになる。

では、人々の安全、という観点から見たらどのようなようになるであろうか。人々の安全は、さまざまな要因によって脅かされる。「人間の安全保障」的な観点からは<sup>5</sup>、人々の安全保障とは、政治的には、人権や言論の自由など政治的な自由が保障されること（抑圧からの自由）であり、経済的には、貧困から逃れること（欠乏からの自由）である。このようなことから言えば、特に国家の責務が国民の生命や財産を守ることであるとすれば、国家の安全保障と人間の安全保障は、重なるところが大きなものである。たとえば、上に挙げた、環境、感染症、自然災害などは、まさに人間の安全保障の問題でもある（H）。また、国際テロ、海賊、人身売買なども直接人間の安全保障に関わるものである（G）。国家の安全保障と人間の安全保障とはゼロサムではなく、むしろ相互に補完的なところがある。ただし、抑圧的な国家は別である。

さらに、内戦は、その犠牲者にとっては、大きな安全保障の問題である。特に、大量の犠牲者の発生は、国際的にも人道的な問題を引き起こす（F）。また、国内においては、国内の人々が、政治的に弾圧され、人権や命が当該の政府に脅かされることもある（E）。これは、当該の国が責任ある政府であれば、起き得ないことである。しかし、一国の国内において、当該国が十分に人々の政治、経済上の安全を満たし得ないとき、国際社会の介入が考えられるのである（国際社会の「保護する責任」）。

以上考察したように、安全保障には、さまざまな類型があり、それらをさらに大枠にして分類してみたい。

#### ①伝統的安全保障と非伝統的安全保障

冷戦後よく使われた分類は、伝統的な安全保障と非伝統的安全保障という区分である。伝統的安全保障とは、国家と国家の武力行使を伴った安全保障である。それも特に大国間の武力を背景にした安全保障である。そして、このタイプの安全保障は、冷戦期に支配的

であった。このように伝統的安全保障を定義すると、非伝統的安全保障は、図1のA以外のすべての安全保障を含むことになる（広義の非伝統的安全保障）。そして、冷戦後は、米ソ対立が終わったということもあり、伝統的な安全保障から非伝統的な安全保障の時代になったと言われた。もちろん、非伝統的な安全保障は、何らかの形で昔から存在したものであるが、冷戦後、伝統的な安全保障に代わって、顕在的なものになったと言えよう。そして、冷戦後でも、異なるタイプの非伝統的安全保障が顕在化したり重要になったりした。たとえば、9.11のあと、国際テロは大きな安全保障の問題となった。

## ②異なる安全保障の分布、原因、相互作用

以上、述べてきた異なる安全保障は、鳥瞰図的に言えば、地理的に異なる分布をしており、また時代的に変化するものであろう。たとえば、伝統的な安全保障は、広く国家間に見られることもあり（たとえば、ヨーロッパの古典的勢力均衡の時代）、少数の大国間の安全保障が支配的な問題である時代もある。たとえば冷戦期がそうであろう。しかし、他の時代には、あるいは地域によっては、それは背後に退き、潜在化することもある。現在の西ヨーロッパや大西洋は、多元的安全保障共同体と言われるように、国家間の武力行使はほとんど考えられないものとなっている。これに対して、時代を超えて、特定の国家間の対立が常に厳しい、*enduring rivalry* と呼ばれる関係も存在する<sup>6</sup>。たとえば、インドーパキスタン、イスラエルーパレスチナ、南北朝鮮などである。そして、国家間の伝統的安全保障において脅威の発生する原因も、領土、イデオロギー、戦略的なバランスの変化などさまざまである<sup>7</sup>。また、内戦、内戦による人道的なダメージ、当該政府による抑圧などは、主として第三世界に見られるものである。内戦の原因もこれもまた貧困、権力闘争、資源、民族紛争、宗教対立など多様である。国際テロや海賊などの脱国家的な安全保障の発生地は、主として第3世界、それも破綻国家と言われる国々である。また、ここで「地球的安全保障」と呼んだ、環境、大災害、感染症なども、その原因やメカニズム（そして対処法）はさまざまである。（図1）

## 第2節 安全保障協力の類型——安全保障のグローバル・ガバナンスとは

### 1) 国家間の脅威、国家間の協力

安全保障の問題の一つは、このような脅威に如何に対処するかということである。脅威の原因を除去したり、脅威を予報したり、予防したり、またもし脅威が発生したときにもどのように対応するか、またあらかじめ脅威が発生したときのダメージを抑えるようなシステムを作っておくとかである。これは、ごく一般的な定式化であるが、個々の脅威に対して、より具体的な対策を考えることが、必要である。それは、脅威が異なれば、異なる対

策となろう。安全保障のグローバル・ガバナンスは、このような安全保障上の脅威に対して、国家、国際組織、NGOなどの多様な主体が、多様な方法で協力していく、ということであろう。ここで、イメージをより明確にするため、それもまずは伝統的な脅威に着目して、国家間の協力の類型を考えてみよう。

国家間での脅威を考えると、もちろんそこでは、各国が個別に脅威に対処するという自助も存在し、それが基底となることが多いかもしれない。しかし、国家は、他の国と協力して、その脅威に対処することが通常である。そして、国家間の協力のあり方は、脅威がどのようなものであるのかによろう。たとえば、ある脅威が発生した場合、それに対して、他の国と協力して、その脅威に対処、対抗しようとするところがある。いわば同盟であり、それは、脅威を外部化する（グループの外部に敵を設定する）ということである。冷戦期の同盟はNATOにせよワルシャワ条約機構にせよ、このような性格の国家間協力であった。しかし、ある明確な脅威が発生した場合でも、脅威を発生させると考えられる国を取り込んで、問題の解決を図ろうとすることがある（脅威の内部化）。たとえば、1975年に創設された全欧安保協力会議（CSCE）、2003年から行われている朝鮮半島の核をめぐる6カ国協議は、脅威の発生もとである北朝鮮を取り込んで、関連諸国がすべて入った枠組みである。

このように、明確な、特定の脅威を想定した国家間協力とともに、潜在的な危機に対応しようとする国家間協力も存在する。たとえば、冷戦後のNATOは、さまざまな危機に対応するような目的を持っており、事実そのような活動をしている。しかしながら、それらの危機は、NATOの域外にあるのが通常である。現在メンバーは28カ国になったとはいえ、限定的である。もちろん、NATOは、外部からのNATO諸国に対する侵略に対しては、武力で対応するという機能（集団的自衛権）を保持している（EUもリスボン条約でWEUを取り込むことによって、集団的自衛権を持つにいたった）。

これに対して、関連する諸国すべてを含んで、それら諸国に発生すると考えられる脅威に対処しようとする国家間協力も存在する。これは、グローバルにも見られ、地域にも見られる。たとえば、地域で言えば、アジア太平洋では、アセアン地域フォーラム、拡大アセアン国防相会議であり、アメリカとロシアを含んだ東アジア・サミットがその例であろう。グローバルに見れば、それは、国連である。国連は、国家間の脅威に関しては、侵略的な武力行使を禁止するという規範を持ち、最終的には、国連安保理の決議をもって、侵略国に対する武力行使を行うという装置を持っている（集団安全保障）。そして、武力行使を予防したり、国家間の利害を調整したりする機能をも持っている。さらに、対処する脅威はあらかじめ特定されているものではなく、また脅威は加盟国から発生するものであり、

その意味で、脅威は内部化されている。このような集団安全保障は、グローバルに国連が持っているだけではなく、地域においても見られる（たとえば、ECOWAS）。

以上の議論をまとめたのが図2である<sup>8</sup>。

図2 国家間の安全保障協力の類型

		脅威の性格		
		固定/明確	不定/不明確	
脅威の所在	外	A. 競争的安全保障 冷戦期の同盟 (ココム)	B. 危機対応型 冷戦後の同盟 有志連合 (MTCR、PSI)	排他的 (exclusive)
	内	C. 共通的安全保障 CSCE 朝鮮半島？ 軍事的信頼醸成	D. 協調的安全保障 国連、ECOWAS（集団安全保障） ARF（信頼醸成） 冷戦後のCSCE（OSCE） ASEAN	包摂的 (inclusive)
		対立（友敵）構造	非対立（友敵）構造	

図2は、あるグループの国（国家間協力）を考えた場合、それが対処しようとする脅威が、①そのグループの外にあるのか、内にあるのか、そして②脅威が明確で特定のものであるのか、不特定で流動的なものであるのか、という2つの基準で国家間の安全保障協力の分類をしたものである。Aは、特定の脅威に対して、それをグループの外において、協力しようとするものである。冷戦期の同盟がその例である。Cは、脅威は明確であるが、それを取り込んで問題の解決を図ろうとするものであり、ここでは、それを共通的安全保障と呼んでおく。Bは、あるグループの国が、主として域外の、あらかじめ特定されない脅威に対処しようとするものである。すでに述べたように、冷戦後のNATOがこれにあたり、またそれぞれの危機に対応するために形成される有志連合もこのカテゴリーに属そう。さらに、あるグループの国が武器の、特に大量破壊兵器の拡散を防ぐために作った制度の

うちいくつかはこのタイプの国家間協力である。たとえば、MTCR とか PSI、核不拡散防止のためのオーストラリア・グループなどである。

D は、関係するすべての国を包摂する安全保障協力の枠組みであり、不特定の起こり得る脅威（国家間であると侵略）に対処しようとするものである。それには、協調的な安全保障から集団安全保障までさまざまな協力形態があり得る。ここで協調的安全保障とは、信頼醸成や安全保障対話を主とするものであり、より進んだ形態としては、予防外交や紛争の平和的な解決が含まれる。集団安全保障は、そのような手段に加えて、侵略国（国際の平和と安全を脅かす国）に対しては、最終的には武力行使を行う装置を持つ。ARF は、協調的安全保障の例であり（集団安全保障ではない）、国連は協調的安全保障の諸手段に加えて集団安全保障の装置を持つものである。また、特定の問題領域に関して、世界のすべての国が包摂され、脅威を低下させたり抑えたりするさまざまな枠組み、たとえば、化学兵器禁止条約や対人地雷禁止レジームもこのカテゴリーの安全保障協力と言えるであろう。

ここで、いくつかのポイントを議論しておこう。

一つには、安全保障のグローバル・ガバナンスという観点から言えば、メンバーシップで包摂的で構造的な友敵関係が存在しない、D の協調的安全保障+集団安全保障が典型的な安全保障におけるグローバル・ガバナンスであると考えられる。しかし、B の危機対応型の同盟や有志連合もそのメンバーシップは限られてはいるが、それらが、もしグローバルにまた地域で、その同盟のメンバーは言うに及ばず、世界の（あるいは地域の）他のすべての国々にプラスの便益をあまねく与えるとすれば（あるいは、そのように認識されれば）、それはグローバルな（あるいは地域の）公共財を供給するものであり、グローバル・ガバナンスの一要素と言えるであろう。また、C の共通の安全保障も、メンバー間の安全保障を共通に供給するものであり、もしそのことが、メンバー以外の国々にプラスの便益をもたらせば、それも公共財を供給していることになり、グローバル・ガバナンスの一端を担うものとなる。したがって、安全保障のグローバル・ガバナンスと言うとき、それは、D 型の枠組みを中心としながらも、B 型やC 型を含んだものと考えられる。

二つには、現実の場において、グローバルにも地域的にも、図2で示されたさまざまな安全保障協力の枠組みが並列的に、また異なるレベルで、相互作用を伴いながら存在していることが指摘されなければならない。たとえば、現在のグローバルな配置状況を見ると、国連があり、また危機対応型の同盟が存在する。さらに、6カ国協議のようなC型の枠組みも存在する。そして、部分的にはあるが、A型の、すでにふれた *enduring rivalry* と呼ばれる国家間の対立も見られよう。さらに、地域を見ても、たとえば、アジア太平洋を例に挙げれば、安全保障の制度として、グローバルには国連、NPTなどのD型の枠組みがあ

り、地域全体を覆うものとして、ARF や拡大 ASEAN 国防相会議などがあり、さらに 6 カ国協議などが形成されている。それと同時に、アメリカを中心とする同盟網や中朝同盟が存在する。これらの多層的な国家間安全保障協力の枠組みは、それぞれに相互作用を伴いながら、安全保障の枠組み全体を構成している。これは、安全保障の構造とか、(地域に着目して) 地域安全保障アーキテクチャー<sup>9</sup>とか、地域安全保障複合体 (regional security complex)<sup>10</sup>とかと呼ばれている。これをグローバル (あるいは地域) の安全保障ガバナンスという観点から見たとき、図 2 の D 型を純粹型の安全保障のグローバル・ガバナンスとすれば、A-D 型が何らかの形で分布している状態は複合的な安全保障のグローバル・ガバナンスと言えるであろう。

三つには、図 2 においては、脅威の所在は、国家間協力を行うとき、どのようにグループを作っていくかということ (安全保障上の脅威に対する自己組織化) であり、①脅威 (を与える国) を外部化するか、内部に取り込んでいくか、②対立が厳しく構造的であるか否かで類型化された。冷戦期は、対立が厳しくそれは構造的であった (図 2 の左側)。しかし、冷戦が終焉したということは、厳しい対立構造が終わったということであり、安全保障協力のタイプは図 2 の右側に移行した。したがって、冷戦後の安全保障の協力形態は、B 型と D 型となり、グローバル・ガバナンスの側面を強く持つようになった。しかしながら、もし国家間の対立が再び起きた場合には、図 2 の左側に再び移行することになる。後で述べるように、中国の台頭は、安全保障複合体の中で、A 型の要素が強まることを意味しよう。

## 2) 非伝統的な安全保障への協力

以上で論じたことは、国家と国家との安全保障関係を念頭に置いたものであり、いわば広い意味での伝統的な安全保障に関するものであった。では、以上述べてきたことを、図 1 にあらわされる他のさまざまなタイプの安全保障に当てはめた場合はどのようなことになるであろうか。

まず内戦を考えてみよう。冷戦期においては、内戦はかなりの場合、米ソ (東西) の対立や綱引きの文脈で考えられ、勢力圏争いや米ソの安全保障の観点から考えられた。そして、内戦は、一方では、代理戦争として拡大、エスカレートし、他方では内戦が米ソの直接の衝突にならないように慎重にコントロールされていた (冷戦期の PKO の多くはこのような機能を持っていた)。しかし冷戦が終わると、国際社会 (主として国連) は、直接内戦と対峙しなければならなかった。そこでは、内戦をいかに予防するか、内戦の拡大をいかに食い止め、終わらせるか。また内戦を終わらせた後、いかに平和構築を行い、平和を確



たるものとするかということが課題となった。また、内戦に由来して多くの人々が殺害されることに対しては、(内政不干涉原則に抗して) 人道的介入が行われるようになった。このような国際社会の内戦に対する関与は、国家だけではなく NGO の活動もあり、図 2 で言えば、D 型の包摂的で、非対立的な (国家間には対立が予定されていない) 安全保障協力である。グローバル・ガバナンス型の安全保障協力である。もちろん、人道的な (武力) 介入を行うとき B 型の協力枠組み (たとえば NATO) も使われるが、通常は D 型の枠組みの中で行われる。

国際テロや海賊等の脱国家的な安全保障に関しては、通常は、国際社会が協力してそれに対抗するさまざまな手段をとる。情報上の協力、マネーロンダリングへの対抗措置等々である。これもまた D 型のグローバル・ガバナンスである。たとえば、ソマリア沖の海賊に対しては、アメリカ、NATO、EU、中国、韓国、日本などが艦船を出して取締りを行っているが、それは国連の安保理決議に基づいたものである。もちろん、国際テロに関しては、9.11 のアル・カーイダの攻撃に対して、アメリカは (個別的) 自衛権を発動してアフガニスタンをいくつかの同盟国と攻撃した。これは、A 型に近いものであるが、国連安保理決議によってアメリカは自衛権を発動する権利があることが示されていた (ただし、イラクは別である)。

大災害、感染症、気候変動などの環境は、それに対処するのに、すでに述べたように、各国がそれぞれ対処すると同時に広く国際的な協力が行われている。たとえば、大災害に関してはつとに国連での取り組みが行われてきたし、また地域でも B 型や D 型の協力が行われている。たとえば、2004 年のスマトラ沖地震の経験から、アメリカは、2006 年から、Pacific Partnership を行っており、それは、海軍 (太平洋軍) が中心となり艦船 (病院船や輸送船) を太平洋の島嶼諸国等に派遣し、疾病治療、学校建設などを行い、その活動には日本やカナダ、フランスなどが参加し、また NGO も参加している (いわば、国家と NGO の有志連合)。ARF も 2009 年から大規模災害に対する実働訓練を行っており、2011 年には 20 カ国以上、NGO を含んで 4000 余名の参加者をもって実働訓練が行われた (これは、D 型)。

以上のように見ると、冷戦後の非伝統的安全保障に関しては、基本的には、D 型の協力が行われており、その意味で、非伝統的な安全保障はグローバル・ガバナンスの枠組みで行われてきたと言ってよい。このことと、すでに述べたように、国家間の安全保障 (広い意味での伝統的な安全保障) も、図 2 の A ではない協力が行われており、グローバル・ガバナンス的な要素が大きいものであった。

### 第3節 新興国の台頭

本節の目的は、新興国とは何か、新興国の台頭は国際システムにどのようなインパクトを与えているのかを考察しようとするものである。

#### 1) 新興国と国際システム——先進国／新興国複合体

新興国の台頭が認識上顕在化したのは冷戦後 10 年余たった今世紀に入ってからであった。ゴールドマン・サックスが BRICs という造語を作ったのは、2001 年であった。新興国の意味するところは、きわめてあいまいであり、その一つの、共通する特徴は、急速な経済成長を長い間遂げている国々と言うことが出来よう。

高度の成長を長い期間続けた国は初めてではない。50 年代から 70 年代初頭までの日本の高度成長は、今から考えると、必ずしも特殊なものではなかった<sup>11</sup>。日本の台頭は、当時においては、人口規模も大きく、国際システムに有意な影響を与えたと言ってよいであろう。60 年代末に日本は、西側第 2 の経済大国になり、それと前後して、64 年には経済協力開発機構 (OECD) に加盟し、75 年には、主要国首脳会議 (サミット) のメンバーとなった。日本は、ときに他国 (アメリカなど) に経済的な脅威と映ったが、基本的には既存の秩序に忠実であった。また、安全保障面でも、軽武装であり、またアメリカとの同盟国であり、実質的に国際社会の脅威となることはなかった。70 年代からは、アジアの四匹の虎 (龍) と言われた韓国、シンガポール、香港、台湾が、長期の成長を続けた。これらの国々は、いまや一人当たりの GDP (PPP) では、日本を抜いているが (韓国を除く)、規模はそれほど大きくなく、国際システムに大きなインパクトを与えることはなかったと言ってよい。

78 年、中国は改革開放に踏み切る。80 年代から 90 年代にかけて、東アジアの国々は次々と離陸し、「東アジアの奇跡」<sup>12</sup>を引き起こす。冷戦後の 90 年代初頭、インドも開放経済に移り、以後、ベトナム、インドネシア、イランなどを含んだ Next Eleven 論などが展開される。このように、新興国の数はふえ、大きな塊となり、国際システムへの影響は大きくなる。それは、国際経済において著しいものがあつた。リーマン・ショック後、G7 に代わって G20 が大きな役割を果たすようになる。

経済的に、先進国と新興国との間には、密なる相互依存関係が存在するようになった。しかし、先進国と新興国との間には、国際経済の秩序／ルール、環境問題などに対する態度、政策に差異があり、また、多くの新興国は、国家主権／内政不干涉規範に敏感である。ここに、先進国と新興国の間には緊張や対立が起きる素地が存在する。すなわち、先進国と新興国は一つのシステムを作っており、そこでは協力と競争 (対立) の二つの要素が並

存することになる。先進国／新興国複合体である<sup>13</sup>。新興国の台頭の安全保障上のインプリケーションを考えると、このような文脈の中で考えなければならない。

## 2) 多様な新興国

しかし、新興国と言っても多様である。これを G20 の参加国の中で明らかにしておこう（もちろん、G20 は先進国を含んでおり、また新興国のすべてを含んでいるわけではない：1 が一番自由で、7 が最も不自由）。G20 諸国の特徴（属性）を示したのが、表 1 である。表 1 には、G20 の 19 の参加国（もう一つは EU）について、政治体制に関して、PR (political right, 政治的自由度)、CL (civil liberty, 市民的自由：1 が一番自由で、7 が最も不自由)、そして TL (PR と CL を足したもの (2 が一番自由、14 が最も不自由)、人口、GDP、GDP 成長率、一人当たり GDP を示している。2010 年の数字である。

表 1 から明らかなように新興国は多様である。

表1 G20 のデータ (2010年)

	CL	PL	TL	Pop	GDP	Growth	GDP CAP
Argentina	2	2	4	41	0.37	7.5	14700
Brazil	2	2	4	203	2.09	7.5	10800
China	7	6	13	1336	5.878	10.3	7600
India	2	3	5	1189	1.538	10.4	3500
Indonesia	2	3	5	245	0.706	6.1	4200
Japan	1	2	3	126	5.459	3.9	34000
S. Korea	1	2	3	48	1.067	6.1	30000
Saudi Arabia	7	6	13	26	0.443	3.7	24200
Russia	6	5	11	138	1.465	4	15900
Turkey	3	3	6	78	0.741	8.2	12300
S. Africa	2	2	4	49	0.357	2.8	10700
Mexico	3	3	6	113	1.039	5.5	13900
Germany	1	1	2	81	3.316	3.5	35700
France	1	1	2	65	2.583	1.5	33100
Italy	1	3	4	61	2.055	1.3	30500
UK	1	1	2	62	2.247	1.3	34800
US	1	1	2	213	14.66	2.8	47200
Canada	1	1	2	34	1.574	3.1	39400
Australia	1	1	2	21	1.236	2.7	41000

\* PR, CL は Freedom House のデータからとった。TL は筆者計算。

\* 他のデータは、CIA、The World Factbook から。

\* Pop: 人口。単位は 100 万。GDP: 為替レート・ベース。単位 trillion。Growth: GDP の年率成長 (%)、GDP CAP: 一人当たり GDP、単位ドル (PPP)。

一つには、アルゼンチン、ブラジル、南アフリカ、トルコ、メキシコなど、一人当たり GDP が 1 万ドルを超え、政治体制もほぼ民主主義をとっている国々がある。いま一つは、中国、サウジアラビア、ロシアなど権威主義的な体制をとっている国も存在する。その中でも、ロシアとサウジアラビアは、比較的所得が高いが、中国は低い。また、中国、インド、インドネシアは、所得が低い。人口規模で言えば、ブラジルやインドネシアのように 2 億人を超える国もあるが、中国とインドは格別である。ただ、中国とインドを比べると、政治体制が著しく異なり、また一人当たり GDP では、インドは著しく低い。もちろん、経

済成長に関しては、デコボコはあるものの、新興国のほうが、先進国よりもよほど高い。その中でも、中国とインドは、年率10%を超える成長を示している。

このように見ると、すべての新興国を調べたわけではないが、新興国は特徴が極めて異なった国々からなるものであり、ひとくくりには出来ないところがある。したがって、国際関係における行動も異なるところがあると思われる。

#### 第4節 安全保障へのインプリケーション

本節では、このような新興国の台頭が安全保障のガバナンスにどのような影響を与えているかを考察しようとするものである。その際、図1に示されたさまざまな脅威と安全保障の内容、そして図2に示されたような国家をはじめとする安全保障の協力、という二つの観点から考察したい。

##### 1) 伝統的安全保障

表1から明らかなことは、新興国の中で中国が際立ってGDPが大きいことであり、さらに新興国の中で最も高い成長率を示していることである。中国は周知のように、2010年にGDPで日本を超え世界第2位の経済大国となり、いまアメリカを急追している。向こう十数年でアメリカに追いつくと言われる。さらに、中国は、軍事増強、近代化をはかっており、また政治的には権威主義的な体制をとっている。また、軍事力そのものの増大とともに、南シナ海において見られるように、行動も積極化している。中国は、戦略的にアメリカのpeer competitorとなる可能性が高い国であり、また、沿岸部においては、アクセス阻止・領域拒否(anti-access/area denial、A2/AD)の能力を高め、この地におけるアメリカの軍事的な優越性を脅かしている。アメリカはそれに対して、戦略の重点をアジア太平洋に移し、統合アクセス戦略(Joint Operational Access Concept)<sup>14</sup>を発出して、対抗しようとしている。このような戦略的な角逐は、中国の経済成長が著しく高く、アメリカが停滞していることで増幅され、今後とも続くと考えられる。そして、この戦略的な角逐は、海、宇宙、サイバーなど主要な分野(いわゆるグローバル・コモンズ)で行われるであろう。

このように見ると、アジア太平洋において(そして、グローバルにも)、図1で言えば、伝統的な安全保障が復活し、また図2で言えば、競争的な安全保障、均衡、抑止という安全保障の動態が出現しつつあるように見える。しかし、それは、冷戦期に戻るものとは必ずしも言えず、また図2で示された安全保障の類型Aがそのまま当てはまるようなものでもない。たとえば、図2においては、構造的な友敵関係が想定されていたが、現在、そして将来の米中関係は、構造的な友敵関係ではなく、密接な経済的相互依存と安全保障上の

競争がともに存在する複雑なものとなっている（協争的關係——協力と競争の合成語、英語では、*coopetitive* と言う）。そしてそこでは、アメリカ側から見れば、関与とヘッジの両要素を含む政策を展開しなければならないことを意味する。すなわち、均衡とか抑止というものよりも、中国の軍事増強、攻撃的な行動のもたらすリスクをヘッジすることが中心となっている。また、表1でも明らかのように、アメリカと中国では、政治体制が極端に異なり、人権や民主主義をめぐって緊張が生じる可能性もあり、そのことは、米中関係をより複雑なものとする要素となっている。

図2から見て、米中の戦略的な緊張関係は、Bの冷戦後は危機対応型の同盟関係であったものが、A型の相手（脅威）を明確にする対抗型の同盟に移行させる可能性がある。とはいえ、それは冷戦期のNATOやワルシャワ条約機構のようなものではない。現在進行中の動きを見ると、アメリカは、韓国、オーストラリア、日本などのハブ・スポークの同盟網を強化し、いわば、集団的なヘッジングとも呼べる戦略をとろうとしている。そしてその中で、ハブ・スポークの形を同盟関係のないスポークの間でも強め、面としての関係を作り出そうとしているように見える。さらに、正式の同盟関係のないベトナム、シンガポール、さらにはインドなどにも安全保障上の協力関係を広げている。そこで見られるものは、新興国を含んで、安全保障協力の広い網を作ろうとしていることである。

もちろんこのような動きは、一直線に進むものではない。国によって異なるが、すべての国が対中ヘッジングに積極的というわけではない。たとえば、韓国は、対北朝鮮では、アメリカや日本と密接な協力関係を作ろうとするが、中国に対しては、むしろ良好な関係を構築しようとしている（連米和中）。また、インドも一直線には対中ヘッジングには与しないであろう。さらに、ASEANのいくつかの国は、アメリカの対中ヘッジングに対しては、たとえばそれが、中国の対抗措置を招きかねないとして懸念を示そう。

では、図2のCとDという包摂的な安全保障の枠組みはどのようになるであろうか。アジア太平洋においては、すでに触れたように、朝鮮半島の核問題をめぐって、6カ国協議があり（C型）、またARF、拡大アセアン国防相会議、そしてロシア、アメリカに拡大された東アジア・サミットが存在する（D型）。米中の協争的關係ということから言えば、これらの安全保障の枠組みは、米中の双方を包含するものであり、多角的な文脈の中で、各国がそれぞれの安全保障上の（そして経済上の）利益を達成しようとして、各制度の中で、また制度を組み合わせ、対外関係を展開する（制度的リアリズム）<sup>15</sup>。そして、このような大きな文脈の中で、米中の協争的關係がコントロールされることになる。たとえば、中国の軍事行動に対して、それに懸念を持ち反発する国々は、制度の中で、また制度を組み合わせ、中国に外交的な圧力をかけることに協力するであろう（制度的バランスング）。

以上明らかなことは、冷戦後、背後に退いていた大国間の緊張が、再び大きな問題となっているということである。それは、新興国の台頭、すなわち、中国の台頭がもたらしたものである。しかしながら、そこでは、冷戦期のような構造的な友敵関係ではなく、経済的な相互依存関係と安全保障上の競争が合わせ現れる。そして、同盟を再度、潜在的な相手に対するものとする契機となるが、それはもろに力の均衡とか抑止ではなく、集団的なヘッジングとでも呼べるものである。さらに、その中で、冷戦後今まで作られてきた包摂的な安全保障の枠組みが大きな役割を果たすものとなっている。ただ、ここで問題となるのは、一つは、対中集団ヘッジングが、中国によって対中包囲網と認識され、中国の強い反発を招くという安全保障のジレンマが起きる可能性があるということである。二つには、中国の台頭によって図2のA型の安全保障が復活することは、D型（あるいは、C型）の安全保障の有効性を低下させるのではないかという可能性である（A型とD型は一方が増大すれば、他方が低下するというゼロサム的なものかどうかということである）。このどちらも避けることが今後の大問題である。これには、中国とアメリカを初めとする他の国々の間で、自己の利益、相手の利益を正確に把握し、その上で、相互調整をするという過程を踏むことが基本となる。

また、米中の協争的な関係を見ると、それは中国という政治体制の違うメガ新興国の台頭に由来するものであり、新興国の台頭一般に由来するものではない。アジア太平洋を見ても、さまざまな新興国があり、米中の協争的な関係に複雑に絡み合っている。より一般的に新興国と国際的な安全保障との関係を考えてみても、たとえば、ブラジルのように特に安全保障上の問題を引き起こしていない国々も多い（ほとんどである）。ただ、将来を見通すと、新興諸国が経済的に余裕が出てくると、武器などの拡散が広がる可能性も存在する。また、将来はインドも巨大化し、国際システムは多極的なものになっていくであろう。

## 2) 非伝統的安全保障

次に内戦とか内戦に由来する人道的な問題、国際テロや海賊などの脱国家安全保障、さらに大災害や環境という地球的安全保障に関して、新興国の台頭はどのようなインプリケーションを持っているのであろうか。ここでは、ごく一般的なインプリケーションを考えてみたい。それもそれらの安全保障の原因と対処する場合のプラスの面とマイナスの面に関して考察してみたい。

まず、内戦に関してであるが、新興国の台頭とその塊の広がり、内戦が起きる可能性のある国の数を減らすことで、プラスの効果をもたらすであろう。まず、新興国そのものに関して言えば、内部にまだ貧困が存在し格差も大きなところもあるが、成長率が高い

と経済格差が是正されていくというのが一般に見られることであり<sup>16</sup>、また成長により富の配分も可能になり、政治的な安定が高くなるであろう。

また、より根源的なことは、新興国にまだなっていない開発途上国であるが、内戦はそのような開発途上国に多く起こり、時に破綻国家となり、ますます開発がとどこおる。そして、国際テロとか海賊の温床になる<sup>17</sup>。これらの開発途上国は、先進国と成長著しい新興国の外にある。それらの国と、先進国／新興国複合体の間には大きなギャップが存在する。新興国の台頭とその塊の拡大は、そのようなギャップを埋めることができる可能性を示唆している<sup>18</sup>。図3は、表1から、一人当たりGDPと経済成長率の関係を示したものである。

図3 経済発展の程度（一人当たりGDP）と経済成長率

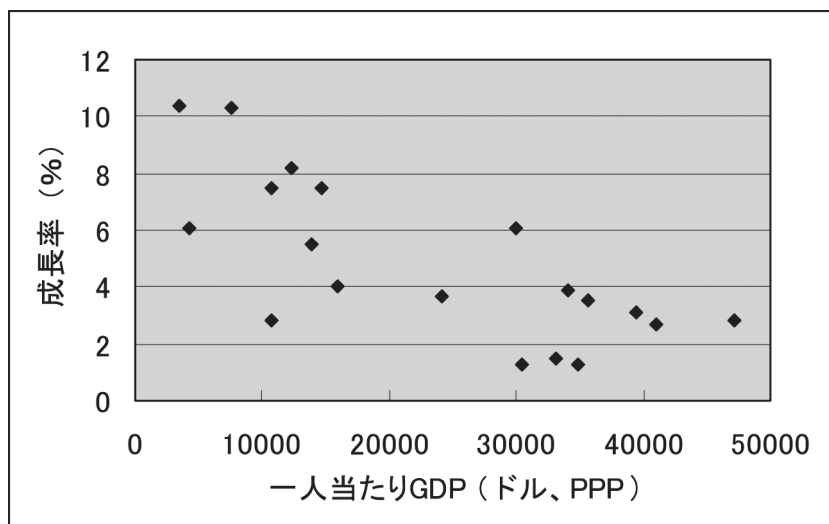


図3から見られることは、一人当たりGDPが低ければ低いほど経済成長が高い、ということである（相関係数は0.70で、統計的に有意である。ただし、これは、2010年1年だけのクロス・セクションのデータであることに注意したい）。もちろん、図3（表1）で取り上げられているのは、先進国と代表的な新興国のみであり、（新興国でない）開発途上国は入っていない。しかし、もし、それらの国が、成長軌道に乗れば、単に（国家間の）経済格差の是正だけではなく、国内の政治的な安定に大きな貢献が見られるであろう。事実、ここ何年かサブ・サハラのアフリカ諸国の経済成長は、平均的に高いものである<sup>19</sup>。そして、その原因は中国、インドを含む、海外からの投資によるものであり、まさにこれらの国々がグローバル化の波の中に入ったことを示唆するのかもしれない。コアの貧困国は少なくなっているのかもしれない。ギャップは埋まりつつあるのかもしれない。も



もちろん、図3に示された事象は、中国やインドが引き続き巨大化し、国際システムを大いに変容させる可能性を示すものではあるが。

ただ、問題は、新興国の中で、権威主義的な体制をとっている国々があり、そこでは、人権や言論の自由などが侵される可能性があり、図1の人間の安全保障の問題は残るであろう。またそのことは、開発途上国で権威主義的な体制をとっている国に関しても同じであろう。たとえば、中国が権威主義的な体制から大きく転換して、人権や言論の自由を認めるような体制になることは、今のところ考えられない。しかしながら、このことも、きわめて大雑把に言えば、一人当たりのGDPが低い国が急速に成長し、経済発展の度合いが高くなれば、政治的な自由化が起きる、というきわめて一般的な傾向を捨て去ることもできないであろう。図4は、再び表1のデータを使い、一人当たりGDPと政治体制との関係を示したものである。

図4 経済的發展と政治体制

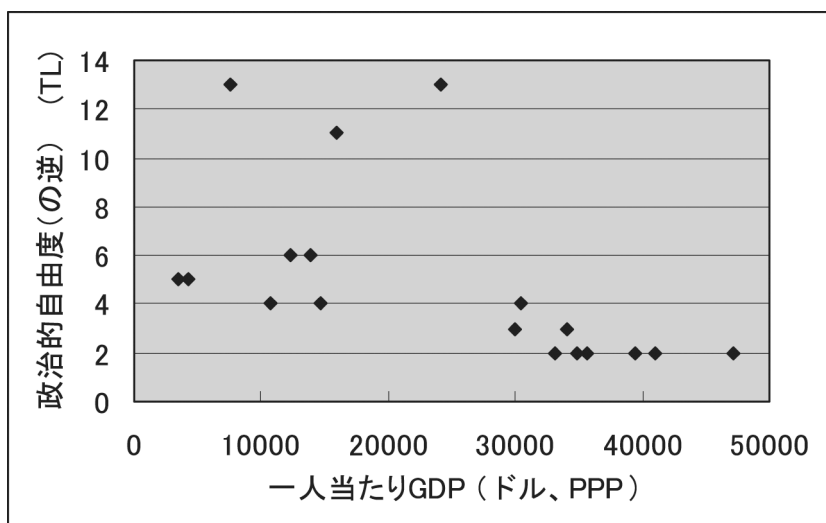


図4では、大きなバラツキはあるが、基本的な傾向として、経済発展の度合いが高まれば、政治的に自由な体制が形成されていく、ということが見られる（相関係数0.50、統計的に有意）<sup>20</sup>。ただし、図4の左上のほうに、3つの国（左から、中国、ロシア、サウジアラビア）が位置し、それらの国は経済が発展しても必ずしも政治的には自由化しない、という傾向を示している。また、図3と合わせて考えると、一人当たりGDPが2万ドルあたりの国が（所得中位国）、それ以降も経済成長を続け、先進国レベルの3万ドルを超える一人当たり所得を達成し、政治的にも自由化していくことが出来るかどうか、大きな課題である。もし、いわゆる「中位国のわな」<sup>21</sup>に陥ってしまうと、経済成長→経済発展→政

治的自由化、という経路は止まってしまうのである。

以上から、相対的に言って、新興国の台頭は、内戦、脱国家的安全保障の観点から見れば、おおむねプラスの影響を与えると考えられる。また、内戦や国際テロや海賊に対して、新興国と先進国は協力することが多いであろう。もちろん、新興国は、一般に国家主権や内政不干渉という伝統的な国際規範を持ち、国連を通しての人道的な介入については、先進民主主義国とは異なる態度・政策を採り、国際的な協力にブレーキをかけることも見られるかもしれない。ただ、新興国の中で、民主主義的な政治体制をとる国々とは、協力関係を築くことができるのかもしれない。

また、新興国、それも大規模な新興国の急速な経済成長は、資源をめぐる競争を激しくし、国家間の対立の一つの要因となるかもしれないし、また気候変動などの環境問題にマイナスの影響をもたらすかもしれない。しかし、環境に関する協力も、新興国はそれに徐々に参加してくる傾向にあり、また大災害での国際協力にも積極的に関わっている。広い意味での非伝統的な安全保障に関して言えば、包摂的な枠組みで協力するというグローバル・ガバナンスの枠組みが引き続きとられており、今後も若干のブレはありながらも、発展していくものと考えられる。

## 第5節 まとめと日本外交への示唆

新興国の台頭は、グローバルな安全保障システムに大きな影響を与えつつある。特に、大国間の角逐という伝統的な安全保障を復活させる可能性があるし、その兆候も見えていく。すなわち、米中関係である。米中関係は、一方で中国の軍事力の増強と南シナ海などでの活発な活動、それに対するアメリカのアジア太平洋への戦略的重点の移動などでグローバルな安全保障の焦点となっている。しかし、米中関係は経済的に密接な相互依存関係にあり、安全保障上の競争と経済的な協力という複雑な様相を示している。また、中国の行動に懸念をもっている国は、安全保障協力を強化しており、アメリカとその同盟国からなるハブ・スポーク・システムは、スポークの間の協力を強め、中国に対する集団ヘッジングを強めている。とはいえ、冷戦後営々として作られてきたアジア太平洋全体を覆い、アメリカと中国両方を含む包摂的な制度（ARF、拡大 ASEAN 国防相会議、東アジア・サミット）も、米中の利害調整に大きな役割を果たしている。

ただ、米中関係は、新興国の台頭の一つの結果であり、また先進国／新興国複合体の特徴である経済的な相互依存関係と政治・安全保障上の競争という特徴を共有しているとはいえ、ある意味で特殊なものであると言える。それは、中国が巨大な新興国であり、権威主義的な政治体制をとっていることによる。新興国は多様であり、政治体制として民主主

義的な体制をとっている国もあり、それほど規模の大きくない国々も存在し、安全保障上大きな問題とならない国も多い。

内戦、人間の安全保障、国際テロ、海賊などの非伝統的な安全保障に関しては、新興国の台頭は、大きな方向では、開発途上国の経済成長の可能性を示し、高度の成長を続ける新興国の塊が大きくなっていることから、貧困と格差から起きる内戦の可能性が全体的に低くなり、また破綻国家に陥らず、またそれから脱する機会を広げていると考えられる。さらに、内戦に対するPKO、国際テロや海賊、さらには、大規模災害などの脱国家的な安全保障に関する国際協力に関しては、新興国は、国際社会の一員として協力の輪の中にある。そして、このようなグローバルな安全保障に関する新興国を含んだ協力は、先進国／新興国複合体の一つの接着剤として大きな役割を果たしている。

もちろん、新興国は、その多くが国家主権／内政不干渉規範に敏感であり、人道的な介入には慎重なところがあるだろう。そしてそれは、人道や人権の保護・促進という観点からはマイナスの効果を持つと映ることもあるだろう。また、新興国の急速な発展は資源の制約をもたらし、また環境を悪化させる。そして、それは国際的な緊張や対立をもたらす可能性のあるものである。このことは、それ自身グローバル・イシューであり、グローバル・ガバナンスの構築と強化が求められるのである。

このように新興国の台頭は、われわれが望ましいと考えること（それは、良好な安全保障関係、人道、環境など複数のものがある）に、プラスの影響を与えることもあり、マイナスの影響を与えることもある。また、国家間に協力のベースを与えるとともに、対立の要素をもかもし出す、きわめて複雑なものである。

以上のことを踏まえて、日本の外交へのインプリケーションを考えると、次のことが挙げられよう。

新興国の台頭の安全保障へのインプリケーションを考えると、日本は、まず中国との関わりで、伝統的な安全保障が復活しつつあることを認識する必要があるだろう。しかし、それは協争的なものであり、(特に経済面での)協力が主であり、安全保障面では、中国の攻撃的な行動のリスクを回避するためのヘッジングが主であることを銘記すべきである。そして、そのことを前提に同盟国アメリカとの協力を深め、また韓国、オーストラリアなどとの協力を拡大していくべきであろう。

新興国は多様であり、中国の台頭に由来する安全保障上の問題は、新興国一般の問題ではなく、中国に特殊なものと言ってよい。したがって、日本は、他の新興国と協力を進め、国際社会の同じ一員として、内戦の予防や、平和維持、平和構築で協力するべきであるし、また国際テロや海賊などの脱国家的な安全保障でも協力を進めるべきであろう。

また、先進国／新興国複合体の外にある国々に対しては、他の先進国、そして新興国とともに、貧困の撲滅やインフラ整備などそれらの国々をなるべく早く成長の軌道に乗せるような政策を展開すべきであろう。それは、国際的な安全保障に大いに貢献すると考えられる。

新興国は環境問題や人道的介入に慎重であると考えられるが、それらの問題に関しては、他の先進国と、また賛同する民主主義体制をとる新興国と協力しつつ、粘り強く問題解決を図るべきであろう。

—注—

- 1 代表的な論考としては、James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review* 97, 1 (March 2003), pp.75-90.
- 2 たとえば、山本吉宣「安全保障——グローバル・ガバナンスの境界領域」渡邊昭夫、土山實男（編）『グローバル・ガバナンス』（東京大学出版会、2001年）第9章。
- 3 この辺、Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance (Published by Oxford University Press, 1995).
- 4 この図については、山本吉宣「アジア太平洋の安全保障の構図」、山本吉宣（編）『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』（彩流社、2005年）第1章。
- 5 人間の安全保障に関しては、たとえば、福島安紀子『人間の安全保障』（千倉書房、2010年）。
- 6 Paul F. Diehl, *The Dynamics of Enduring Rivalries* (Urbana: University of Illinois Press, 1998).
- 7 Kalevi Holsti, *Peace and War : Armed Conflicts and International Order, 1648-1989* (Cambridge : Cambridge University Press, 1991).
- 8 この図の原型は、山本吉宣「協調的安全保障の可能性——基礎的な考察」『国際問題』425号（1995年8月）、2-20頁。
- 9 神保謙（編著）、『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の三層構造』（日本評論社、2011年）。William T. Tow and Brendan Taylor "What is Asian security architecture?" *Review of International Studies*, 36:1 (2010).
- 10 Barry Buzan and Ole Wæver., *Regions and Powers : the Structure of International Security* (Cambridge : Cambridge University Press, 2003).
- 11 マイケル・スペンス、『マルチスピード化する世界の中で——途上国の躍進とグローバル経済の大転換』（早川書房、2011年）。
- 12 世界銀行著；白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』海外経済協力基金開発問題研究会訳（東洋経済新報社、1994年）。
- 13 先進国／新興国複合体については、山本他『日本の大戦略』（PHP研究所、2012年）第5章。
- 14 Department of Defense, *Joint Operational Access Concept*, January 2012.
- 15 制度的リアリズム、またすぐ後で出てくる制度的バランスングについては、Kai He, *Institutional Balancing* (London: Routledge, 2008).
- 16 前掲『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』。澤田康幸「世界経済再構築下における開発と援助」岩田一政、浦田秀次郎（編）『新興国からの挑戦』（日本経済新聞社、2011年）第4章。
- 17 たとえば、P.コリアー『最底辺の10億人』（日経BP社、2008年）。
- 18 このようなギャップが国際テロや内戦という国際安全保障上の大きな要因であるということについては、Thomas P.M. Barnett., *The Pentagon's New Map : War and Peace in the Twenty-first Century* (New York : G.P. Putnam's Sons, 2004)
- 19 たとえば、澤田、前掲論文。
- 20 これは、大昔にはやった政治発展論の系譜に属する事象である。Seymour Martin Lipset, *Political Man* (London : Mercury Books, 1963).
- 21 スペンス、前掲書。

## 第4章 新興国をめぐる成長パラダイムの転換 —国際経済システムへのインパクト—

大橋 英夫

### はじめに

2008年のリーマン・ショック以後、世界経済の危機的状況が続いている。先進国が危機対応に追われる一方で、新興国の世界経済におけるプレゼンスが飛躍的に高まっている。国際通貨基金（IMF）の2011年9月の世界経済見通し（WEO）によると、2010年に世界経済は5.1%の成長率を達成した。しかし先進国が3.1%の経済成長率にとどまったのに対して、新興国は同7.3%を達成した（IMF 2011b）<sup>1</sup>。結果として、世界経済の牽引車も先進国から新興国に移行し、2010年の世界の経済成長に対する新興国の寄与率は実に69.2%に達している。先進国は高い金融・財政債務比率、高い失業率、低金利、低成長に、一方、新興国は低い金融・財政債務比率、低い失業率、高金利、高成長に特徴づけられる（Zhu 2011）。そして世界経済の運営主体も先進国中心のG7から、一部新興国を含むG20へと、大きな変化がみられるようになった。

そこで本稿では、新興国の代表的な存在である中国・東アジア諸国を念頭に置きつつ、まず新興国の台頭の前提として、発展途上国が第2次世界大戦後に歩んできた成長パターン、すなわち途上国をめぐる経済発展戦略の推移を回顧する。次に、世界経済における新興国のプレゼンスの拡大を確認したうえで、世界経済と新興国が直面する課題を検討し、新興国の台頭が国際経済システムに与えるインパクトを考察する。

### 1. 新興国の成長パターン

#### （1）一次産品輸出と南北問題

戦後、政治的独立を手にした途上国は、次の課題として経済自立化に乗り出した。しかし多くの途上国では、有機的な産業連関が形成されておらず、先進国の一次産品需要を前提とした非自立的経済構造のもとで、植民地時代の「遺産」である一次産品の輸出を通じた工業化が目指された。ところが、最大の需要家である先進国では、まず産業構造の転換、すなわち軽工業から重工業への移行、そしてサービス経済化が進行した。また終戦直後に深刻な食料不足に陥った先進国では、農業自給率の向上に向けての努力がなされ、途上国の一次産品輸出は先進国の保護主義に直面した。さらに省エネ・省資源技術、合成ゴム・繊維、プラスチックなどの一次産品代替品が開発され、先進国の一次産品需要は大幅に低

下した。

一方、一次産品価格が低迷するなか、途上国の工業化に伴う需要は急速に高まり、工業製品価格は上昇の一途をたどった。その結果、一次産品の工業製品に対する交易条件の長期悪化（プレビッシュ＝シンガー命題）が指摘され、一次産品の輸出を通じた工業化は大きな壁に突き当たった。

## （2）「輸出悲観論」と輸入代替工業化

「輸出悲観論」が途上国に浸透し始めると、数量制限、保護関税、為替レートなどの保護政策を用いて自国市場を国際市場から隔離し、保護された国内市場のなかで工業化を追求する輸入代替工業化戦略が注目されるようになった。輸入代替工業化は、まず素材、中間製品、資本財を輸入し、これを最終製品に組立・加工し、国内市場に販売する最終財の輸入代替から始まる。国内生産が国内需要を超過した時点で最終財の輸出が始まり、国内需要と輸出とを合わせた最終財の総需要の拡大が、素材、中間製品、資本財の輸入を誘発し、その輸入規模が「有効最小生産規模」に達した時点で、素材、中間製品、資本財の国内生産、つまり投入財の輸入代替が始まる。自部門の経済活動に必要な投入物の国内生産を誘発する動き、つまり後方連関効果に期待する工業化戦略である。

輸入代替工業化は、当初、繊維、製紙、セメント、肥料などの輸入削減に成功し、最終財の輸入代替は初期段階で大きな成功を収めた。しかしこれら国内市場はたちまち飽和状態に達し、輸入代替が可能な産業が徐々に減少することにより、輸入代替工業化は行き詰まり段階を迎えた。一方、工業化に伴う輸入増加とそのための通貨政策、つまり自国通貨の過大評価に伴う輸出低迷から貿易バランスは悪化し、幼稚産業の累積化が進行した。さらに保護の永続化を求める企業家は、技術革新・コスト削減よりも、自由競争では稼働できない利益、つまりレント追求型活動に走り、企業家精神を喪失する結果を招いた。

## （3）輸出志向工業化と「構造調整」

輸入代替工業化の弊害が顕在化する一方で、一部の途上国が工業製品の輸出を梃に急速な経済成長の軌道に乗った。アジア NIEs に代表される輸出志向工業化は、貿易、投資、為替、金利などの経済自由化と輸出振興に基づく成功物語と分析され、後発国にとって有力な経済発展戦略と位置づけられた（Balassa 1981）。

NIEs モデルが注目された前提として、1970～80年代の二度の石油危機とその後の累積債務危機があげられる。石油危機が生み出した潤沢なオイルマネーは、西側金融機関を通して、安全性が高いとみられた途上国政府に貸し付けられた。しかしながら、少なからぬ

途上国政府が、債務返済のために新たな借入を行うという累積債務危機が発生した。ここであらためて認識されたのは、この種の危機はもはや流動性危機ではなく、支払い能力危機であるという現実であった。そのため IMF や世界銀行は、累積債務危機に陥った途上国の支払い能力、すなわち外貨稼得能力を高めるために、「構造調整」(Structural Adjustment)を政策条件 (conditionality) とする支援プログラムの実施に踏み込んだ。

それまで途上国の経済開発では、「市場の未発達」を補うために政府が重要な役割を果たしてきた。しかし現実に頻発したのは、「市場の失敗」ではなく、「政府の失敗」であった。ここから、市場の役割を最大限発揮し、外貨稼得能力を高めるために、途上国に「構想調整」を求める動きが強まった(表1)。これは経済学における新古典派経済学の「復興」とも、軌を一にする動きであった。こうして、先進国のレーガノミックス、サッチャリズム、中曽根民活と共通した考え方が、途上国の経済開発にも適用されるようになった。

表1 世界銀行の構造調整融資 (SAL) の政策条件

<b>1. 貿易・為替政策 (自由化)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・為替レート切り下げ・一本化</li> <li>・輸出生産向け輸入投入財の関税免除</li> <li>・非関税障壁の関税保護への転換 (輸入割当から関税化)</li> <li>・平均関税率の引き下げ、関税率のばらつき縮小</li> </ul>
<b>2. 公共支出・投資計画</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共支出の削減 (公務員削減、賃金格差の拡大)</li> <li>・補助金の削減、公共料金の改定 (受益者負担の原則)</li> <li>・公共投資計画の検討 (Public Investment Plan の作成)</li> <li>・公共投資評価体制の確立</li> </ul>
<b>3. 価格設定 (市場メカニズムの導入)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・生産者価格・消費者価格の水準</li> <li>・統制価格の撤廃・自由化</li> </ul>
<b>4. 国内資源の動員</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・国営企業部門の赤字の縮小 (経営合理化、企業整理、民営化、規制緩和)</li> <li>・金融仲介機能の強化 (金利、金融部門)</li> <li>・金利の自由化 (実質金利を市場レートでプラスにする)</li> </ul>
<b>5. 歳入増大</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般消費税の導入</li> <li>・税収基盤の拡大</li> </ul>

資料：朽木昭文 (1997 : 238)。

#### (4) 「東アジアの奇跡」と「国家資本主義」

「構造調整」アプローチは、その後、Williamson (1990) により「ワシントン・コンセンサス」としてまとめられた<sup>2</sup>。このアプローチは、1990年代の旧ソ連・東欧諸国の市場

化やアジア通貨危機に対する IMF の支援にも援用された。しかし、周知のように、IMF の支援は、貧困者の増大、企業の経営破綻、インフレ高進や国内経済の混乱をもたらす結果を招いた。一方、この間に日本政府の支援のもとに進められた世界銀行の研究調査プロジェクトでは、政府の役割や市場の育成が再評価された（世界銀行 1994）。Balassa（1981）が経済自由化のモデルとみなした NIEs の経済成長でも、政府はきわめて重要な役割を果たしてきたことが Amsden（1989）や Wade（1990）により実証されたのである。

「奇跡」と称された東アジア諸国が通貨危機を経験すると、今度は 1970 年代末の改革・開放への転換後、良好な経済パフォーマンスを持続する中国の経済成長が新たなモデルとして注目されるようになった。高度成長の一方で格差は拡大し、経済改革により社会安全網は寸断され、汚職・腐敗も蔓延しているとはいえ、中国は 30 年間にわたり 10%近い経済成長を持続し、世界第 2 位の経済大国となった。また民主化や政治改革は遅々として進んでいないものの、政治や社会は抜群の安定性を維持している。こうした事実が他の途上国・移行経済諸国から、ある種の期待と羨望を集めるようになった。こうして今日では、中国の改革・開放の経験は、古典的な経済自由化を求める「ワシントン・コンセンサス」に対して、「北京コンセンサス」や「中国模式（モデル）」と呼ばれている（Ramo 2004、ハルパー 2011）。

新興国の台頭として注目を浴びているのは中国に限らない。現在、優れた経済パフォーマンスを示している新興国は、ロシアであれ中東諸国であれ、国家の関与が強い「国家資本主義」と呼びうる政治経済システムをとっている（ブレマー 2011）。かつて村上（1992）が指摘した「開発主義」<sup>3</sup>に近い政治経済システムが、新興国の台頭に伴い、国際経済システムに多大な影響を及ぼし始めたのである。

## 2. グローバル化と新興国の台頭

### （1）新興国の台頭

冒頭に述べたように、21 世紀の世界経済、とりわけリーマン・ショック後の世界経済は、新興国の経済成長に負うところが大きい。また今後とも、新興国は世界経済の牽引車となることが期待されている。たとえば、2009～30 年に世界の GDP に占める中国の比率（市場レート・ベース）は 8.3%から 23.9%にまで上昇する一方、米欧日の比率はそれぞれ 24.9%から 17.0%、17.7%から 10.2%、8.8%から 5.8%に低下する。結果として、2009 年に米国の 8%にすぎない中国の 1 人当たり GDP は、2030 年に米国の 3 割程度になることが見込まれている（内閣府 2011）。今後、中国は急速な少子高齢化を迎えるが、東南アジア、中南米、中近東、アフリカの新興国は、いずれもこれから人口ボーナス期を迎えることになる



ため、相対的に高い潜在成長率が想定されるのである。

主要一次産品の消費の増加部分も、そのほとんどが新興国によるものである。また大幅な貿易黒字、経常黒字を計上しているのは産油国や東アジアの貿易国であり、いずれも巨額の外貨準備高を蓄積し、資本輸出も活発化させている。企業レベルでも、米経済誌『フォーチュン』2011年版の世界企業500社の国別企業数をみると、第3位の中国が61社（前年46社）に増え、第2位の日本の68社（同71社）に迫っている。インド、ブラジル、ロシアなどの企業もそれぞれ順位を上げており、新興国企業の増勢が注目されている（Fortune 2011）。2000年代の米国の「双子の赤字」をファイナンスしてきたのも新興国であり、昨今の欧州危機に付随する支援も新興国が部分的に担う時代となっている。

## （2）グローバル化のインパクト

新興国の経済成長の原動力は、グローバル化に伴う活発な貿易・直接投資を通じた先進国市場との経済的連繋の深化にあった。グローバル化は新興国に広範かつ多様な刺激をもたらした。まず貿易自由化により新興国の企業は国内外市場における厳しい競争に直面するため、技術革新や新製品の開発などを通じた生産性の上昇に努めざるをえない。同時に、輸入自由化により先進技術が体化された機械・設備を導入することを通して、生産性を上昇させることも可能となる。一方、国内市場のみならず、国際市場を視野に入れた生産活動に従事することにより、規模の経済が機能し、生産性はさらに上昇する。生産・輸出の増加を通じた稼得外貨の増大は、先進設備の輸入を可能にする。また生産と所得の増大は、消費、とりわけ輸入消費財に対する需要を拡大する。このようにグローバル化は、国際競争を通じた生産性の上昇、技術・ノウハウの取得、稼得外貨による資本・中間財輸入による産業高度化、所得増大に伴う消費行動の多様化をもたらすことになる。

このようなグローバル化の広範かつ多様なメリットを効果的に導入したのが、旧「東側」諸国のなかで逸早く対外開放に踏み切った中国である。しかしグローバル化は単なる経済的連繋の拡大・深化にとどまらず、世界経済の統合をさらに推進した。その意味で、本格的なグローバル化は冷戦終結後に顕著にみられる現象であり、それは折からの情報・通信革命による世界経済の一体化により、さらなる進展をみたといえよう。

したがって、中国の対外開放は多大な「平和の配当」の契機となった。これまで冷戦構造のもとで乖離されてきた周辺諸国・地域との間で経済交流が始まり（あるいは復活し）、これに資金、技術、経営ノウハウ、市場地位、ブランド、信認といった経営資源の一括移転を可能にする直接投資が加わることによって、中国はグローバル化のメリットを包括的に享受することが可能となった。こうして中国をはじめとする新興国は、対外開放による

成長率の上昇、経済成長に着目した直接投資の増加、直接投資がもたらす輸出拡大、輸出拡大に伴う成長率の上昇という直接投資=貿易連鎖（FDI=Trade Nexus）の好循環を手にすることができたのである。

### （3）供給能力の拡充

新興国の台頭は、その供給能力の拡充にもっとも顕著にみられる。たとえば、2008年の改革・開放30年に際して、中国では世界最大の生産量を誇る工業製品は210品目に達したことが報じられた（国家統計局2008）。そして2010年に中国は世界最大の工業国となった。IHS グローバル・インサイト社によると、同年の中国の製造業生産の世界シェアは19.8%となり、米国の19.4%をわずかに上回った。こうして米国は、110年ぶりに世界最大の工業国としての座を中国に明け渡すこととなった（*Financial Times*, March 14, 2011）。

主要工業製品の生産量でも、中国の世界シェアは粗鋼44%、コンクリート60%、石炭45%、化学肥料35%、自動車25%、船舶42%、工作機械43%、コンピュータ68%、カラーテレビ50%、冷蔵庫65%、クーラー80%、携帯電話70%、洗濯機44%、電子レンジ70%、デジタルカメラ65%などと突出しており、中国が「世界の工場」であることはもはや衆目の一致するところである（『中国網日本語版』2011年12月28日）。

中国をはじめとする新興国が、供給能力を急速に拡充するにいたった理由として、製造業分野における次の3つの大きな変化が指摘できよう。

#### ①製品のモジュラー（modular）化

工業製品の基本設計、すなわち製品アーキテクチャをめぐる革命的な変化が、新興国の急速な工業化に多大な寄与をなした。新興国、とくに東アジア新興諸国の工業生産は、一般にオープン・モジュラー型製品の輸出生産に特化している（表2）。モジュラー型製品は、各部品（モジュール）の機能が完結的であり、部品間のインターフェースも単純化されている。しかもモジュラー型製品は徹底した標準化が図られているために、部品・パーツは広範囲にわたり競争的なオープン市場で低価格での調達が可能である。したがって、未熟練労働力であっても、短期間の研修・訓練を通して容易にハイテク製品を完成する（組み立てる）ことができる。一方、クローズド・インテグラル型製品は、日本の自動車産業に象徴されるように、「阿吽の呼吸」や「暗黙知」に基づく微妙な擦り合わせ、そして終身雇用を前提に長期間かけて培われたチームワークを前提としている。このようにモジュラー型製品は、短期間に一定水準にまで機能を引き上げることができる。そのため新興国はオープン・モジュラー型製品に生産を特化させ、IT製品のようなハイテク製品を労働集約的に

大量生産することにより、急速に先進国を追い上げることが可能となったのである。

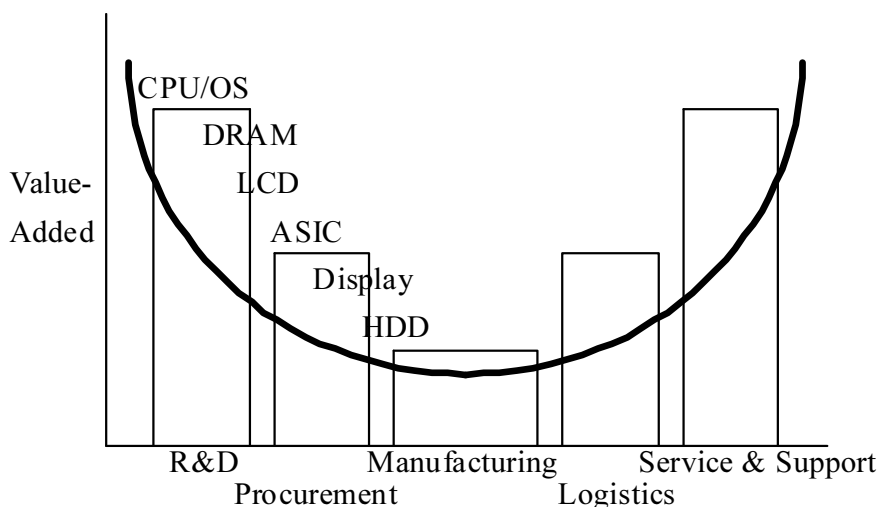
表2 製品アーキテクチャの基本タイプ

	インテグラル (擦り合わせ)	モジュラー (組み合わせ)
クローズド (囲い込み)	自動車 オートバイ 軽薄短小小型家電 ゲームソフト	汎用コンピュータ 工作機械 レゴ (おもちゃ)
オープン (業界標準)		パソコン・システム パソコン本体 インターネット製品 自転車

資料：藤本 (2004 : 132)。

オープン・モジュラー型製品は組立工程に抜本的な変革をもたらした。それは組立ビジネスへの技術参入障壁を大幅に引き下げ、大量の新規メーカーをこの分野に参入させた。激しい市場競争の結果として、組立工程の収益率は大幅に低下した。いわゆる「スマイル・カーブ」の考え方では、バリュー・チェーンの両端に最大の付加価値が集中し、競争の激しい製造工程では付加価値を確保しにくいとされる (図1)。そのため組立工程の収益率の上昇を目指して、モジュラー型製品のメーカーは生産コストの低廉な新興国に生産拠点を移転させることとなった。たとえば、中国では久しく「無制限の労働供給」状態にあったために、豊富な労働力を低賃金で投入することが可能であった。また中国のきわめて激しい競争市場では、底値に近い低価格での部品・パーツの調達が可能であった。そのため電子部品・パーツの大量調達でコスト削減を実現した EMS (Electronics Manufacturing Service) のような、新たな受注ビジネス・モデルが新興国で成功を収めることとなった。

図1 スマイル・カーブの概念図



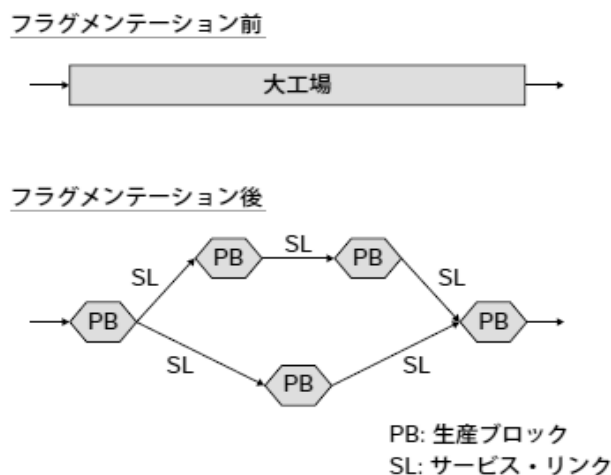
資料：筆者作成。

## ②工程間分業・フラグメンテーション (fragmentation)

モジュラー型製品の特性に対応して、一貫製造工程を個別の生産工程に振り分ける工程間分業が一般化した。フラグメンテーション理論として知られる工程間分業は、東アジアにおける直接投資と産業内貿易を急増させた主因である。従来の工業部門では、技術集約・労働集約的工程、川上・川下工程が、同一工場内に併存されてきた。しかし、これは必ずしも資源の効率的分配に合致したものではない。もちろん、製鉄所のように一貫製造工程が熱効率からみて合理的な場合もあるが、モジュラー型製品の場合は、インターフェースが標準化されているために、部品・パーツの生産と最終組立ラインを同じ場所に立地させる必然性はまったくない。コスト効率的な操業を目指す企業は、従来の一貫生産工程のあり方を再検討したうえで、生産工程ごとにもっとも相応しい場所に生産工程の一部を振り分けた工程間分業体制を確立しつつある (図2)。

もちろんその背景には、各地に分散立地する生産ブロック間を結ぶサービス・リンク・コストを低廉化する通信・物流分野での革命的变化があったことはいままでもない。こうして今日の東アジアでは、生産工程ごとに生産ブロックを最適立地に設け、地域全体を包摂する重層的な輸出生産ネットワークが形成されている。そして多くの多国籍企業が、中国をこの輸出生産ネットワークのハブに位置づけているのである。

図2 フラグメンテーションの概念図



資料：木村（2003：108）。

### ③産業集積（agglomeration）

直接投資＝貿易連鎖に基づき形成された東アジアの輸出生産ネットワークでは、産業集積が新たな直接投資の誘因となっている。産業集積は、まず当該地域の投資環境が優れていること、現地政府の外資政策に継続性があることを意味する。したがって産業が一旦集積すると、それがまた新たな投資を呼び込み、新たな投資が産業集積をさらに拡充させることになる。たとえば、中国・広東の珠江デルタや上海周辺の長江デルタではIT分野、タイ・バンコク周辺では商用車分野において、典型的な産業集積がみられる。これらの地域では、最終財の製造に必要な部品・パーツは、すべて一定圏内での調達が可能となっている。しかも市場競争が激しいため、調達価格はほぼ下限に達している。

部品・パーツ製造業の集積は最終組立業の投資を呼び寄せ、逆に後者の進出は前者の投資を呼び寄せる。迅速かつ低廉な部品・パーツの調達・配達に加えて、情報の共有、取引コストの低減、技術者のプール、分業ネットワークの形成、さらには業界としての政治的発言力の強化など、産業集積にはさまざまなメリットが指摘されている。低廉な労働コスト、巨大な国内市場、政府の優遇政策などに加えて、産業集積は直接投資の新たな誘因となっている。直接投資が生産コストの高いバンコク、珠江デルタや長江デルタに集中するのは、まさに産業集積が誘因となっているからにほかならない。最近では、これらの地区に研究開発（R&D）センターを設ける外資系企業も増えているが、これも産業集積の重要な効果といえよう。

### 3. 新興国の課題

#### (1) 付加価値の帰属

グローバル化を契機として、新興国は巨大な供給能力を手にし、急速な経済成長の軌道に乗った。直接投資、工程間分業・フラグメンテーション、生産ネットワークの形成に伴い、新興国をめぐる貿易関係でも産業内貿易が増加している。現在の原産地規則では、最終財の生産拠点を有する新興国が大幅な貿易・経常黒字を手にする事となるために、貿易不均衡問題のターゲットとされることが多い。もっとも、新興国がIT製品のような高付加価値ハイテク製品の主要生産・輸出国となっていることは間違いないが、付加価値が生産・輸出国である新興国に帰属しているかといえば、必ずしもそうとはいえない。実際のところ、新興国は付加価値がもっとも確保しにくい製造工程を担う生産拠点として、生産ネットワークに組み込まれていることが多いからである。

上述したように、中国と米国の工業生産高は逆転したとはいえ、いまだ拮抗している。しかし米国の製造業就業者は、中国の10分の1の規模にすぎない。換言すると、米中間には製造業の労働生産性で約10倍の格差があるという計算になる。また米中両国で生産された工業製品の付加価値に着目すると、両者の労働生産性の格差はさらに拡大することになる。たとえば、中国の対外貿易は加工貿易が過半を占めており、その加工貿易の黒字が中国の貿易黒字の大半を占めている。しかしながら、加工貿易がもたらす付加価値はきわめて限定的である（大橋 2011）。

たとえば、典型的な高付加価値製品であるアップル社のiPhoneのケースをみてみよう。iPhoneはアップル社が設計と販売、すなわち「スマイル・カーブ」の両端である高付加価値部分を握っている。一方、その製造過程はすべて米国外に立地し、主要部品・パーツは韓国、日本、ドイツ、米国の9社が供給している。最終組立は中国・深圳に立地する台湾系のEMS企業・富士康（Foxconn）が担当し、最終財は米国を中心とする世界各国・地域に輸出される。その出荷価格178.96ドルのコスト構成をみると、上記の非中国系9社が供給する主要部品・パーツが全体の72.2%を占め、確実に中国に帰属すると考えられる部分は製造コストの6.5ドル、つまり全体のわずか3.6%にとどまる（表3）。

かつてKrugman（1994）は、東アジアの経済成長が資本と労働力の要素投入に過度に依存しているとして、「発想」（*inspiration*）ではなく「発汗」（*perspiration*）による高度成長と揶揄したことがある。iPhoneの製造過程における付加価値の帰属をたどってみると、中国は文字通り「発汗」部分を担っていることになる。

表3 iPhone 3Gの主要コンポーネントとコスト構成

Manufacturer	Component	Cost
Toshiba (Japan)	Flash Memory	US\$24.00
	Display Module	US\$19.25
	Touch Screen	US\$16.00
Samsung (Korea)	Application Processor	US\$14.46
	SDRAM-Mobile DDR	US\$8.50
Infineon (Germany)	Baseband	US\$13.00
	Camera Module	US\$9.55
	RF Transceiver	US\$2.80
	GPS Receiver	US\$2.25
	Power IC RF Function	US\$1.25
Broadcom (US)	Bluetooth/FM/WLAN	US\$5.95
Numonyx (US)	Memory MCP	US\$3.85
Murata (Japan)	FEM	US\$1.35
Dialog Semiconductor (Germany_)	Power IC Application Processor Function	US\$1.30
Cirrus Logic (US)	Audio Codec	US\$1.15
<b>Rest of Bill of Materials</b>		<b>US\$48.00</b>
<b>Total Bill of Materials</b>		<b>US\$172.46</b>
<b>Manufacturing costs</b>		<b>US\$6.50</b>
<b>Grand Total</b>		<b>US\$178.96</b>

資料：Xing and Detert (2010: 2).

## (2) 需要の創出

世界的な需要収縮は、リーマン・ショック後の世界経済においてとくに鮮明となった。アジア通貨危機の際には、ドット・コム・ブームに沸く米国経済が東アジア諸国の輸出を大量に受け入れたために、東アジア経済はいずれも短期間のうちに景気回復の軌道に乗ることができた。2000年代の新興国の台頭も、米国を中心とする先進諸国の借金頼みの（debt-financing）需要拡大によるところが大きい。しかしサブプライムローン危機後の一連の国際金融危機は、先進国による新興国で生産された一次産品・工業製品の受容能力の限界を明らかにした。第2次世界大戦後、途上国が追求してきた経済発展戦略は、いずれも先進国の需要拡大を前提としたものであった。しかし国際金融危機後、その大前提が消失した状況が続いているのである。

従来より、途上国の経済成長におけるエンジンを構築するために、上述した経済発展戦略では、供給力の増強が図られてきた。戦後の途上国の経済発展戦略は、古典的なヌルクセの「貧困の悪循環」<sup>4</sup>以来、一貫して供給力の強化が図られてきた。一方、先進国の需要創出はいわば所与のものと考えられてきた。ところが21世紀に入ると、新興国市場が注目されるようになり、国際金融危機以後、新興国の需要動向が世界経済全体からみても決定的に重要となった。

たとえば、国際金融危機に際して、中国政府は耐久消費財の普及率が相対的に低い農村の消費を活性化させるために、「家電下郷」、「汽車下郷」の内需振興キャンペーンを打ち出した。2011年に全国の「家電下郷」政策対象製品の販売台数は、前年比34.5%増の1億

300万台と1億台を突破、販売額は同53.1%増の2641億元となった。2011年末までの累計では、販売台数が2億1800万台、販売額は5059億元、補助金支給額は592億2000万元にのぼる（商務部2012）。

また2011年12月の中国の自動車販売台数は前年同月比1.4%増の168万9600台、2011年通年では前年比2.5%増の1850万5100台（うち乗用車は同5.2%増の1447万2400台、商用車は同6.3%減の403万2700台）にのぼる。前年比伸び率は2010年（同32.4%増）から大幅に低下したものの、販売台数は3年連続で世界第1位となり、過去最高の販売台数を記録した（中国汽车工业协会2012）<sup>5</sup>。

世界高級品協会（World Luxury Association）と中国国際貿易促進委員会によると、2011～12年のクリスマス・春節シーズンにおける中国人の海外での消費額は57億ドルに達し、中国は世界経済の「救世主」になっているという（『中国網』2012年1月29日）。新興国の消費はモノの取引だけにとどまらない勢いをみせている。

新興国は経済格差も大きく、分配構造の是正が課題となっているが、その人口動態や中間層の成長からみて、先進国企業も新興国市場、とくにボリューム・ゾーンやBOP（Base of the Pyramid）と呼ばれる中・低所得層への依存度を高めざるをえない時期を迎えている。なかでも、アジアでは中間層の急激な増加が見込まれている。ADB（2010：3-57）によると、アジア発展途上国の総人口に占めるその比率は1990～2008年に21%から56%（＝19億人）に上昇し、その消費支出は2008～2030年に4兆3000億ドル（OECDの個人消費の3分の1）から32兆ドルに拡大し、2030年には世界の消費支出の43%を占めるという<sup>6</sup>。

今日では、最貧国に近い後発国であっても、多国籍企業などの技術的支援を得ることができれば、一定の工業製品、たとえば、モジュラー型製品の生産・輸出が可能である。その意味でも、今日の世界経済では需要創出が決定的に重要な意味をもつ。世界的な需要収縮がただちに解消できない時期が続くとすると、需要創出、あるいは市場提供能力こそが国際経済システムではバーゲニング・パワーの源泉となりうる可能性が高い。国際経済システムを律する規範やルール形成にも、新興国が重要な役割を果たしていくことはいまや不可避な情勢となっている。



### (3) 金融部門の脆弱性

1990年代末のアジア通貨危機では、ヘッジ・ファンドによる攻撃や円・ドル関係の変調とならんで、縁故主義に基づく「仲間内の資本主義」(crony capitalism)が、危機の原因、あるいは危機をさらに悪化させた要因であると指摘された。新興国の台頭が認識されているにもかかわらず、新興国の金融部門を取り巻く情勢には、アジア通貨危機で未整備・未成熟と指摘された頃と、その後も大きな変化はみられない。新興国は脆弱な金融部門を有し、国際金融市場においても、いまだ周縁的な役割しか果たしていない。

第1に、実体経済と比べると、新興国の金融資産はきわめて脆弱である。新興国は世界のGDPの3分の1、外貨準備の3分の2を占めるが、金融・資本市場は6分の1を占めるにすぎない(表4)。そのため先進国はGDPの4~5倍の金融資産を有するのに対して、新興国は2倍弱にとどまる。もっとも、新興国の外貨準備の急増は、国内金融市場が国内貯蓄を十分に吸収するほど発達していないことの証左でもある。また世界の外為取引でも、先進国通貨が9割近くを占めている(表5)。

表4 世界の金融・資本市場の規模

単位: 10億ドル、%

	GDP	外貨準備	(1)株式時価 発行総額	(2)債券			(3)銀行資 産	(1)+(2)+(3) =(4)	(4)/GDP
				公債	私債	合計			
総額	62,911.30	9,639.30	55,102.10	41,377.00	53,465.10	94,842.20	100,126.90	250,071.20	397.5
EU	24.1	4.5	19.4	25.2	38.9	32.9	41.6	33.4	551.4
ユーロ地域	19.3	3.1	11.3	21.1	30.1	26.2	27.7	23.5	484.2
北米	25.6	1.9	35.3	29.7	41.8	36.5	17.4	28.6	444.0
日本	8.7	11.0	7.4	28.1	4.7	14.9	11.3	11.8	541.0
アジア NIEs	3.0	12.1	9.2	1.9	2.0	2.0	3.9	4.3	572.3
新興国	34.2	65.3	22.8	13.4	6.3	9.4	19.2	16.2	188.7

資料: IMF (2011c).

第2に、新興国の通貨が国際通貨となっていたり、新興国がグローバル市場を対象とした国際金融センターとなっていたりするケースは、一部のオフショア金融センターを除くと、きわめて稀である。一般に発展途上段階では実体経済が金融経済に先行して発展するが、今日の新興国の両部門間の不均衡な発展は、それだけでは説明が困難である。結局、新興国で金融経済が未発達、あるいは信用制度が著しく未整備であるのは、新興国の政治的安定性、統治能力、法の実効性に問題があると考えざるをえない。これは、一党独裁の中国、超民主主義のインド、ポピュリズム的なラテン・アメリカ諸国などに共通してみられる特徴である。

表5 主要通貨建て外国為替取引額比率 単位：%

	1998	2001	2004	2007	2010 <sup>(年)</sup>
米ドル	86.8	89.9	88.0	85.6	84.9
ユーロ		37.9	37.4	37.0	39.1
マルク	30.5	-	-	-	-
フラン	5.0	-	-	-	-
ECU/EMS	16.8	-	-	-	-
日本円	21.7	23.5	20.8	17.2	19.0
英ポンド	11.0	13.0	16.5	14.9	12.9
豪ドル	3.0	4.3	6.0	6.6	7.6
スイスフラン	7.1	6.0	6.0	6.8	6.4
カナダドル	3.5	4.5	4.2	4.3	5.3
香港ドル	1.0	2.2	1.8	2.7	2.4
韓国ウォン	0.2	0.8	1.1	1.2	1.5
シンガポールドル	1.1	1.1	0.9	1.2	1.4
ブラジルリアル	0.2	0.5	0.3	0.4	0.7
ロシアルーブル	0.3	0.3	0.6	0.7	0.9
インドルピー	0.1	0.2	0.3	0.7	0.9
中国元	0.0	0.0	0.1	0.5	0.9
その他	11.7	15.7	15.9	20.2	16.3
合計	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0

注：取引には2種類の通貨が用いられるため合計は200%となる。

資料：BIS (2010).

第3に、新興国への資本移動に付随する諸改革、つまり直接投資、競争政策、金融監督などの改革が求められている。ただし、アジア通貨危機に際して Bhagwati (1998) が指摘したように、貿易の自由化と資本移動や金融の自由化は峻別されるべきである。アジア通貨危機やリーマン・ショックのように、成長経済に対する大量資金の流入と信認低下後の急激な流入、また金融工学・イノベーションが作り上げた住宅ローンの証券化は、経済・社会に破滅的なダメージをもたらしたのに対して、貿易の自由化は成長と雇用、貧困削減に多大な寄与をなしてきた。この点は十分に強調されるべきであろう。しかしこれらの改革に際して、世界標準的な制度的枠組みの形成が可能か否かはやはり議論の分かれるところである。いずれにせよ、新興国がグローバル・インバランスに付随する諸問題を回避すべく、輸出・投資に依存した経済発展戦略を脱し、内需・消費拡大を目指すのであれば、金融部門の整備・強化は不可欠であろう。

## おわりに

国際金融危機の発生後、国際経済システム、とりわけ実体経済面における新興国の台頭はきわめて顕著である。リーマン・ショック後の G20 首脳会議の開催、IMF や世界銀行における中国などの出資比率の拡大、あるいは 2009 年末にコペンハーゲンで開催された第

15回気候変動枠組条約締約国会議（COP15）での先進国と途上国の対立などは、新興国の台頭を如実に物語っているといえよう。こうして国際経済規範・ルールの構築に関しても、新興国の広範かつ全面的な関与はいまや不可欠となっている。

もちろん国際経済規範・ルールの構築に対して、新興国はそれを受容する調整コストの多寡により、古典的なハーシュマン（2005）の「離脱、発言、忠誠」（*exit, voice, loyalty*）的対応をとらざるをえないであろう。たとえば、数ある国際レジームのなかでも、通商レジームや通貨レジームは、かなり制度化レベルの高いハードなレジームである。このような国際レジームにおいて新興国がとりうる行動は、新たな秩序の構築を目指すものではなく、あるいは新たな秩序の構築コストを負担するものではなく、せいぜい既存秩序に対する口頭での異議申し立て程度にとどまろう。あるいはそれは、予想される新たな規範・ルール形成に対する影響、より具体的には新たな国際ルールのもとに設定される義務の軽減化などを想定した行動であるのかもしれない。一方、上記の気候変動のように、まさに新たな秩序の形成期にある国際レジームであれば、新興国は離脱の選択肢も容易にとりうることになる。

金融部門の資産劣化、財政赤字の累積化、実体経済面でのリーディング産業の不在といったことからみて、先進国はいまだ国際金融危機の負のスパイラルから脱却できていない。一方、台頭著しいとはいえ、新興国が世界経済を主導する姿も容易には想像できない。したがって、予見しうる将来の国際経済システムは、近代以降、とくに第2次世界大戦後に構築された国際経済規範・ルールを新興国が段階的に受け入れる、あるいはそのような規範・ルールに順応していく時期を迎えている。ただし、新興国の数や多様性から判断して、その調整には多大な時間とコストを要することになる。したがって長期的にみれば、国際経済システムの安定性や継続性が従来よりも劣化することは不可避であると考えられる。

#### —注—

- <sup>1</sup> なお、本稿で用いる「新興国」はIMF（2011b）の“Emerging and Developing Economies”に相当する。
- <sup>2</sup> その「最大公約数」は、①財政規律、②公共支出の優先度、③税制改革、④金融自由化、⑤競争的為替レート、⑥貿易自由化、⑦直接投資の自由化、⑧民営化、⑨規制緩和、⑩所有権の確立である。また、これに対する批判としては、スティグリッツ（2002）を参照。
- <sup>3</sup> 村上（1992）の「システムとしての開発主義」の特徴としては、①私有財産制と市場経済（すなわち資本主義）を基本枠組みとすること、②産業化の達成（すなわち1人当たり生産の持続的成長）を目標とすること、③それに役立つ限り、長期的視点から市場に対する政府介入を容認する経済システム、④国家（あるいは類似の政治的統合体）を単位として設定される政治経済システム、⑤議会制民主主義に対して何らかの制約（王制・一党独裁制・軍部独裁制など）が加えられることの5点があげられ

- ている。
- <sup>4</sup> スルクセ（1955）によると、「貧困の悪循環」は、①供給面：「低所得」→「低貯蓄」→「低資本形成」→「低生産」→「低所得」、②需要面：「低所得」→「低投資誘因」→「低資本形成」→「低生産」→「低所得」の二つの経路をたどる。
- <sup>5</sup> 2011年の世界の自動車販売台数は前年比4%増の7500万台、国別では中国が1851万台と世界の新車販売の4台に1台を占め、以下、米国1278万台、日本421万台、ブラジル363万台、ドイツ351万台と続く結果となった（『日本経済新聞（夕刊）』2012年1月28日）。
- <sup>6</sup> ただし、そのためには新興国が低コストの労働と資本を基礎とする資源投入主導型成長から生産性主導型成長への移行に失敗しないこと、すなわち、「中所得の罍」に陥らないことが条件となる（ADB 2011：34）。

## 参考文献

- 大橋英夫（2011）「対外的脆弱性の克服：摩擦と協調」渡辺利夫・21世紀政策研究所監修、朱炎編『中国経済の成長持続性』勁草書房。
- 木村福成（2003）「国際貿易理論の新たな潮流と東アジア」『開発金融研究所報』第14号。
- 朽木昭文（1997）「構造調整政策と市場経済化」アジア経済研究所・朽木昭文・野上裕生・山形辰史編『テキストブック開発経済学』有斐閣。
- スティグリッツ、ジョセフ・E（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店。
- 世界銀行（1994）白鳥正喜訳『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』東洋経済新報社。
- 内閣府（2011）『世界経済の潮流2011年I——「全球一体化」と新興国のプレゼンス拡大』2011年5月30日。
- スルクセ、ラグナー（1955）土屋六郎訳『後進諸国の資本形成』巖松堂出版。
- ハーシュマン、アルバート・O（2005）矢野修一訳『離脱・発言・忠誠：企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房。
- ハルパー、ステファン（2011）園田茂人・加茂具樹訳『北京コンセンサス』岩波書店。
- ブレマー、イアン（2011）有賀裕子訳『自由市場の終焉』日本経済新聞社。
- 村上泰亮（1992）『反古典の政治経済学』中央公論社。
- ADB（2010），“The Rise of Asia’s Middle Class.”in *Key Indicators for Asia and the Pacific 2010*, Asian Development Bank.
- ADB（2011）, *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, Asian Development Bank, May.
- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press.
- Balassa, Béla(1981), *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Oxford: Pergamon Press.
- Bhagwati, Jagdish (1998), “The Capital Myth,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 3.
- BIS (2010), *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2010* (<http://www.bis.org/publ/rpfxfl0t.htm>), Bank for International Settlements, December.
- Fortune (2011), “Global 500” (<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/>), July 25.
- IMF (2011a), *Rebalancing Growth in Asia: Economic Dimensions for China*, International Monetary Fund, February.
- IMF (2011b), *World Economic Outlook: Slowing Growth, Rising Risks* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/text.pdf>), International Monetary Fund, September.
- IMF (2011c), *Global Financial Stability Report: Grappling with Crisis Legacies* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/02/index.htm>), International Monetary Fund, September.
- Krugman, Paul (1994), “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), “The Beijing Consensus” (<http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>), Foreign Policy Centre, May.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform,” in John Williamson ed., *Latin American Readjustment: How Much has Happened?* Washington, D.C., Institute for International Economics.
- World Bank (2011), *Global Development Horizons 2011, Multipolarity: The New Global Economy*, World Bank,

May.

Xing, Yuqing and Neal Detert (2010), “How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People’s Republic of China,” *ADB Working Paper Series*, No. 257, December.

Zhu, Min (2011), “Rebalancing Growth in Asia: Economic Dimensions for China”

(<http://carnegieendowment.org/2011/03/09/rebalancing-growth-in-asia-economic-dimensions-for-china/13il>), Carnegie Endowment for International Peace, March 9.

国家統計局（2008）「工業經濟在調整優化中實現了跨越式發展：改革開放 30 年我国經濟社会發展成就系列報告之九」（[http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/jnggkf30n/t20081106\\_402514956.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/jnggkf30n/t20081106_402514956.htm)）11 月 6 日。

商務部（2012）「2011 年家電下鄉產品銷售突破 1 億台」

(<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201201/20120107925561.html>) 新聞弁公室、1 月 12 日。

中国汽車工業協會（2012）「2011 年汽車工業經濟運行情況信息發布會通稿」

(<http://www.caam.org.cn/xiehuidongtai/20120112/1605066975.html>) 行業信息部、1 月 12 日。



## 第5章 グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序

秋山 信将

### はじめに

国際社会において核は、秩序の形成という観点から重要な役割を果たしてきた。安全保障面においては、直接的に核攻撃の可能性に直面し、自国の安全保障上の利益どころか生存までもが侵害されかねないのではないかとの脅威を受けうる。もしくは逆に核兵器の存在（使用もしくは威嚇）によって自らの安全保障を担保しようとする。それだけでなく、核兵器を保有することによって他国の行動（とそれを導き出す得失の計算）に影響を与えることで、国際政治における相対的影響力を向上させるといった、間接的な政治的「効用」が期待できるからである。

「核なき世界」に象徴される近年の核軍縮のトレンドの中で、安全保障における核兵器の役割の低下が謳われており、確かに大国間の核戦争の可能性は低下してはいる。しかし、中東や南アジアなど地域内の国家間対立が存在し、地域安全保障秩序が不安定な場合や北朝鮮のように体制の維持・存続を目標とする場合、もしくはイランのように地域安全保障上の理由だけでなくアメリカからの体制変更の圧力に対抗する手段として核兵器の役割は依然として重要であるとの認識が当事者の間で存在する。

また、地域安全保障の問題だけではなく、大国間の戦略的關係における核の役割をどのように定義していくのかも引き続き重要な課題である。米ロ間では、一般的に言えば核戦争の可能性は低下している。とはいえ、新 START によって大幅に核兵器が削減された中、戦術核やミサイル防衛、通常戦力のギャップなど、米ロ間の戦略的安定性の維持にとって解決しなければいけない課題はより重要になってきている。それ以上に、複雑なのが米中の戦略的關係のあり方である。両国の核戦力および戦略・ドクトリンの非対称性、軍備管理へのアプローチ、とりわけ透明性をめぐる思想の相違、中国軍の急速な近代化による戦力バランスの変化など、両国の戦略的關係を安定化させるためには課題も多い。その意味では、核戦争のリスクは低減したとはいえ、核兵器は当面戦略的な価値を維持していくであろう。

さらに、テロ・グループのような非国家主体の絡む核の脅威は、核分裂性物質や原子力関連施設のセキュリティへの懸念の高まり、技術や知識へのアクセスの容易化などに加え、後述のように原子力エネルギーへの世界的な需要が増大し、核物質がより多くの国に存在するようになる傾向と相まって、むしろ高まっているといえよう。そして、東日本大

震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の災害は、原子力安全と核セキュリティの近接性への関心を高め、その結果、すでに国際社会においては理解が深まりつつあった核不拡散と核セキュリティの近接性<sup>1</sup>とあわせ、いわゆる「3S (Safety, Security and Safeguards [保障措置＝不拡散の象徴として])」の一体としての強化の必要性が謳われるようになった。

他方で、経済面においては、福島原発事故以前には、今後エネルギー需要が増大するにつれて化石燃料の供給が逼迫することが予想される中、それに代わる大規模なエネルギー供給を可能にするものとして、原子力の役割が期待されるようになっていた。エネルギー消費国、とりわけ新興経済発展国にとって、今後の経済成長を持続させるうえで、増大するエネルギー消費をどのように賄うのか、化石燃料をはじめとする在来のエネルギー資源の安定した供給が可能かどうか、そうした懸念を解消する手段を原子力発電に求めようとする動きが高まっている。また、供給サイドでも、原子力への需要が増大することを見越して、将来の有望な基幹産業として原子力に力を入れる国はアメリカやフランス、ロシアといった既存の原子力産業国だけでなく<sup>2</sup>、韓国も国際原子力市場へ参入する意欲を示しており<sup>3</sup>、今後は中国やインドといった国々も原子力供給国として台頭してくることが見込まれるようになった。(ただし、原子力需要の今後の見通しについては、2011年3月11日の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所の事故が大きな負の影響を与える可能性が高い。ドイツやスイス、イタリアなどヨーロッパ諸国のいくつかはすでに脱原子力を決定している。他方、アメリカや韓国では新規の原発設置が決定され、中国やインドにおいては原発の建設が続いている。そのほかの新規原発の建設を計画している途上国においても今後の原子力計画に変更はないとの意向が政府から表明されている。単純化することは避けるべきではあるが、可能性の観点からは、原子力の利用が広がることは、すなわち3Sに係るリスクが増大することを意味する。

このように、現在国際社会においては、核に係る安全保障上の脅威・リスクの変容およびその増大と経済上の機会の拡大が密接不可分な形で進行している。このように、グローバルなレベルにおいて変動を遂げている核をめぐる政治および経済をどのように秩序付けるのかは、核兵器不拡散条約(NPT)や国際原子力機関(IAEA)憲章および保障措置協定といった公式な国際条約や協定によって構成される「公式」の多国間レジームの制度を分析するだけでは見えてこない。むしろ、公式の制度を通じた規範に立脚しつつも、そうした公式の制度の上に構成される半公式(affiliatedな)制度の形成をめぐる政治、そしてそうした制度の活用や制度からの離脱をめぐる政治を分析することによって、核をめぐる国際秩序のガバナンスの態様が見えてこよう。

NPTは、核兵器の保有を認められている国と、核兵器の保有が認められない国を法的に



峻別し(不平等性を受忍)、そのうえで非核兵器保有国が核兵器を新たに獲得しないこと(核不拡散)を、第一の政策目標とする。そして、この核保有をめぐる不平等性を緩和しつつ第一の政策目標を達成するため、すなわちより多くの国々から核不拡散という価値に賛同を得るために、核不拡散の義務を、核兵器国による核軍縮の努力(究極的には安全保障上の不平等性を緩和していく措置)および、原子力の平和利用における奪い得ない権利の確認と平和利用促進のための国際協力(当面の技術的ギャップを埋め、経済的便益の提供によって不平等性を緩和する措置)という二つの価値との間の権利義務関係として「グラント・バーゲン」を構成するとされ、秩序構造の基盤に据えられた<sup>4</sup>。

核をめぐる国際ガバナンスを考える場合、このNPTの「グラント・バーゲン」を中心とした規範的な要素に立脚する必要がある。しかしそれと同時に、安全保障と経済の両面における実利的な利害得失について、核をめぐる国際政治に参加する国々がどのように行動するか分析する必要がある。また、NPT・IAEAを中心とする多国間枠組みの規範的な側面と、実利的な利害得失の関係性、すなわちその両者にどのような因果関係があるのかについても考察が必要となる。制度を通じた行動様式の規制(規範)と、そうした枠内での国家の行動、およびその制度的な「枠」を変更しようとするもしくは超克しようとする国家の行動が国際政治をどのように形作っているのか、そのような国家の行動の集合が何らかの形のパターンや恒常的な安全性、すなわち「秩序」を生み出していくのかを見ていく必要がある。

ではこのような核不拡散をめぐる国際秩序をだれがどのように維持していくのか。核をめぐる国際政治のあり方、すなわち、ガバナンスのあり方をめぐって重要な影響を与えるであろう最近の大きな変化は、プレーヤーの増加である。NPTは、加盟国数が190カ国と、国連加盟国に次ぐ普遍性を持っている。しかしながら、冷戦期まではその加盟国の中で安全保障上、もしくは経済上直接的にステークホルダー(関係利害国)とみなすことができる国は限定的であったといえよう。

しかし、70年代後半から続く傾向として原子力を利用する国および輸出国が増加し、また(パラドックス的ではあるが)冷戦の終焉後核の脅威が拡散する中で、北朝鮮の核保有宣言やイランの核開発に伴い、核の脅威を、単に国際レジームの規範をめぐる政治の文脈上の観念的なものとしてではなく、地域安全保障環境の文脈から自国の安全保障にとってより現実的なものとして認識する国も増えてくると、核(もしくは原子力)の秩序がどうあるべきかという問題を、自らを直接的なステークホルダーとして認識する国が増えてきた。この状況は、従来原子力発電を導入していなかった国にとっては、実際の利益というよりも将来の利益への期待をめぐる対立や、もしくはより概念的には「奪いえない権利」

という一種の国家主権に近い、国家に生来備わった権利を他国に委ねるもしくは諦めるのかどうかという理念的対立を、近い将来の利益への期待や権利の行使をめぐる、以前よりは比較的差し迫った対立（これは妥協が難しいことを意味する）へと変質させた。

また、従来国際秩序の形成および維持の中で強制力を含めた多大な政策資源を動員して主たる役割を果たしてきた大国、とりわけアメリカのパワーが安全保障面においても、また市場においても相対化する中で、核をめぐる秩序がどのように維持されていくのか分析することは重要である。

そこで以下では、国際政治のアリーナを設定するルールや規範の存在、原子力利用の拡大に伴うプレーヤーの増大と中国やインドといった新興国の台頭に伴う従来の「覇権国(すなわちアメリカ)」のパワーの相対化、といった現象の中で、核をめぐる国際秩序のガバナンスのあり方がどのように変化を遂げてきているのかを分析し、議論する。

## 1. グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序

### (1) 不拡散秩序の階層性

核をめぐる（広義の）国際レジームは、中核的な規範を提供する NPT と IAEA を基底として、三つの階層によって構成されているといえよう。もっとも基底に存在するのは、公式な制度としての NPT と IAEA である。NPT と IAEA（憲章および保障措置協定）は、各国が従うべき核不拡散の規範が規定・提供されるとともに、不拡散を担保するためのもっとも基礎的な措置であり、非核兵器国にその実施が義務付けられている保障措置のメカニズムが備わる。ここでは、とりわけ核技術や核物質の需要側の規制とルールの適用における普遍性の担保が重要な原則になっている。

第二の層は、公式な制度が提供する規範とルール（IAEA の保障措置を受けることが不拡散義務を履行している外形標準的な証明になること）に立脚し、明示的に関連付けられた、半公式な不拡散の国際的取り決めである。核関連資機材の移転を規制する原子力供給国グループ（NSG）のガイドラインや、海上での拡散阻止活動に関する国際的な協力を促進するための枠組みである拡散に対抗する安全保障構想（PSI）、非国家主体の拡散への関与を罰する法制度の導入を国連加盟国に義務付ける国連安保理決議 1540 などがある。この層の特徴は、一つは供給側による自主的な規制の措置が中心となっていることである。例えば、NSG のガイドラインは、技術の受領国の核不拡散の実績によって輸出の可否を供給側で決定するものであり、NSG という一種有志国の集まりによる紳士協定によって供給側から需要側へと技術が移転することを規制する。需要側から見れば一種技術独占のカルテル的な側面もあるが、同時にこれは供給側から見れば自らの行動に自主的な規制をかける

ものでもある。また PSI は、既存の国際法、国内法を大量破壊兵器の拡散問題に対して厳格に適用し、輸出管理を潜り抜けてきた拡散物資を海上、上空、地上の輸送時に阻止するものであるが、これも需要側に資機材や技術が移転するのを阻止するという点では、輸出管理や NSG ガイドラインと同一線上に位置づけられよう。この場合、ルールの適用においては、何らかの強制性の要素が含まれることになる。

第三の層は、以上のような規範とルールを各国に遵守させるためのインセンティブ構造である。このインセンティブ構造に含まれる政策装置は、規範・ルールの遵守という目的は共通するものの、手続きや政策の詳細・過程については必ずしも多国間の枠組みに整合的であるわけではない。インセンティブには、安全保障上のものと、原子力の平和利用に係るものに分類されよう。安全保障面においては、NPT と直接関連づけられる安保理決議による消極的安全保証のコミットメントや非核地帯条約などがある。また、平和利用の面では、多国間の枠組み（核燃料サイクルの多国間管理アプローチや供給保証）や二国間協力協定を通じ、核燃料サイクル技術（濃縮再処理技術）の独自保有を断念する代わりに核燃料の供給を保証する取引（すなわち、アメとムチ）などがこれに該当する。しかし、これらはいくまでもレジームの原則、規範、ルールからは逸脱しない範囲での政策措置である。このインセンティブ構造は、各国に対し規範やルールの遵守を促すための利益誘導の構造でもある。また、需要国側からすれば、こうした利益構造の中に組み込まれれば、そこから離脱するコストが高まることになる。

そして、このようなレジームの規範との整合性は重要な要素ではあるものの、この三層から構成される核不拡散レジームをある意味では包含する形で存在する不拡散を担保するための政治構造がある。核不拡散規範の遵守は、実態としてはその実効性の担保において、レジーム外部にある政策措置に多くを依存している形になっている。例えば、ポジティブなインセンティブを提供する手法としては、安全保障面においては二国間や多国間の同盟関係を通じた拡大抑止（主として拡大核抑止）の提供がある。他方で、不遵守を矯正するための措置、すなわちネガティブなインセンティブは、核不拡散レジームが提供する措置が極めて限定的であるため、国連安保理の決議を通じた制裁や、有志国が実施する（この場合、国連安保理決議などの正当化のための措置が伴うことが多い）自主的な制裁、また、北朝鮮問題における六者協議やイラン問題における EU3+3 のような、特定の事案を解決するためのアド・ホックな枠組みおよびその枠組みにおいて決められた解決策（ディール）などがここに該当する。これらの措置は、レジームの原則や規範の遵守という目的には整合的ではあるが、ルールや手続きといった点においては、必ずしも整合的であるとは言えない。

このような構造を持つ核不拡散の秩序が維持されるかどうかは、第一の階層の規範を各国が自発的に（またそれが当然であるかのごとく）遵守するのではなく、何らかの利益誘導や強制性によって第二層目、第三層目のルールや取り決めを「遵守させる」ように仕向ける（そしてその中で外部化された強制のメカニズムも重要な役割を果たす）ことができるかどうかにかかっていると見えよう。その意味では、核不拡散は制度的（もしくはテクニカルな）ルール遵守問題というよりも、自国の安全保障上の利益や経済的・外交的な価値の面からより重要な、むしろ政治的な問題と見るべきであろう。そう見てくると、米印の間の原子力協力協定（インドがNPT非加盟国であり、かつ核兵器保有国であるにもかかわらず原子力協力を提供するようにインドの地位を普遍的な不拡散ルールの例外とした）のように、規範からの逸脱にもかかわらずアメリカがこれを核不拡散に資すると解釈することが理解できよう。すなわち、核不拡散のルールが守られている状態ではなく、「実効的に核不拡散の秩序が保たれている状態」、すなわち、核不拡散秩序のガバナンスが存在している状態にあるかどうかのほうがより重要であるという事になる。

## （2）核不拡散秩序のグローバル・コモンズとしての位置づけ

核という技術や核物質の持つ汎用的特性（すなわち核燃料サイクルの技術は軍事用と民生用の両方に応用が可能である）ゆえ、核の持つリスクをいかに確実に封じ込めることができるのか、というのが原子力の平和利用を促進するうえでは不可欠な要素となる。とりわけ、NPTとIAEAを中心とする国際制度上の規定に従って正当な手続きによってそれを推し進めるとすればなおさらである。その意味では、核不拡散の担保は、国際社会において普遍的に妥当する定理である。原子力を利用しようとするものならば誰にとっても、国際社会において核不拡散が担保されている状態が、自らの利益を促進していくうえで重要な条件となってくる。逆に、核不拡散が担保されていない状況においては、さらなる核拡散を防止するために核物質や技術の移転を躊躇する供給国が増加するであろうし、またそのような移転をより強く制限する方向へと国際秩序における規制が強化されていくことになる。となれば、平和利用を進めるための障壁やコストが高まることになる。

また、一国の核保有による安全保障上のバランス・オブ・パワーの変化は、安全保障環境の悪化を招く可能性がある。もちろん、核のバランスが一定の安定化機能を持つことは安全保障理論においても認められているところではあるが、新たな核保有国の出現（すなわち核拡散）は、安全保障環境の現状に変更を加えるものであり、そのような変更は当事国間の理解がない場合には環境の不安定化へと働く。

その意味では、核兵器保有国が増えず、また核拡散活動が顕在化していない<sup>5</sup>「核不拡散

秩序が維持されている状態」というのは、その「状態」自体が経済面においても、安全保障面においても、国際社会の構成員であるほとんどの国に対して便益を提供しており、それは一種の「グローバル・コモンズ」を形成している状態にあると言える<sup>6</sup>。

ただし、ここで注意が必要なのは、核不拡散秩序が維持されていることが国際社会全体にとって利益であるという論理をもって核不拡散が普遍的な定理であると断定するのは不十分であるということである。すなわち、ほとんどの国が核不拡散の重要性という一般的な命題については同意するにしても、具体的な政策上の意味やインプリケーションについては見解の相違が存在する。第一に、核拡散に対する脅威認識のレベルに各国間で相違が存在することによる、不拡散の実効性に対する認識の格差があげられる。この脅威認識の濃淡によって、核不拡散に安全保障政策上どの程度の優先順位をつけるかが異なってくるであろうし、また、核不拡散措置の実施が、政治的にも経済的にもコストを伴う以上、平和利用との関係においても、優先づけが異なってくるであろう。

第二に、原子力に対する関心の度合いが各国間で異なるため、核をめぐる「グランド・バーゲン」の権利と義務、とりわけ核不拡散のための規制を、直接的に原子力に係るコスト・ベネフィット関係ではなく、国家主権の制限・規制として捉える視点や、南北間の「持てる国」対「持たざる国」といった対立的な枠組みで捉えようとする視点など、より抽象的かつ観念的な国際政治上の問題として捉える国が存在する。こうした国は、平和利用の「奪い得ない権利」をめぐる従来の解釈に変更を加えたりするような政策については、国家主権の制限につながる措置と解釈し、強く反対する傾向がある。

このような、核拡散をめぐる国際政治上の課題において、その優先順位づけの相違が存在することや、核不拡散の価値規範体系の中で収斂しえないことが、核拡散問題の解決において国際的なコンセンサスの形成を困難にしている原因ともなっているといえよう。

例えば、イランの核開発疑惑の解明において、イランは平和利用の「奪い得ない権利」を盾に、自国のウラン濃縮の正当性を主張する。また、IAEAの保障措置については、問題発覚の発端となった核物質や施設の未申告については、その非を認めているが、その後明るみに出た、核兵器の研究開発（いわゆる「グリーン・ソルト・プロジェクト」）に対する疑惑の解明（clarification）を求めるIAEAの要求については、IAEAのマンデート外の不当な要求であるとの立場をとっている。

こうしたイランの主張は、安保理決議に示されているようにイランが、IAEAとの間に信頼を確立するには不十分であることは言うまでもない。しかしながら、現実には、イランの主張は、IAEA憲章や保障措置協定やそれに付随する文書の「解釈学」の観点からは、必ずしも不当な主張として阻却しえないという現状がある。そこには、イランのIAEA

保障措置遵守に対する「ミニマリスト」的アプローチの姿勢が許容されるルールの解釈上の隙間が存在しているのである。同時に、このようなイランの姿勢に対して、政治的に共感を寄せている国々も多くはないが存在していることも事実である<sup>7</sup>。また、産油国であるイランとの関係をより重視する立場から、イランに対して宥和的な外交姿勢を取る国も存在する。このような国際政治の現実が、イランに対する国際社会のコンセンサス形成を阻害している。

裏を返せば、核不拡散という価値に対する各国間の温度差の存在ゆえに、それが実効的に実現しえないのならば、レトリック上だけでなく実質的な意味においても核不拡散という価値の普遍性（もしくは実質的内容についての理解の収斂）をより高めていくうえで、日米をはじめとするいわゆる「有志国」が協調していく意義は極めて高いと言える。これは、前述の三層から構成される核不拡散秩序の一層目における日米の役割と言える。

この、「核不拡散秩序は『グローバル・コモンズ』である」との認識が広がっていけばいくほど、国際社会の拡散のリスクに対する対応も強化され、それによって核拡散や核テロといった脅威のレベルは低下し、日本にとって安全保障上の便益は間接的効果も含め向上する。また、そのような政策目的のために投入しなければいけない資源も、他国との協調的な政策の実施や、自発的な遵守行動の増加によって、節約することができる。

また、第二層においても、例えば PSI についてみても、PSI という政策枠組みの拡大と浸透によって、より多くの国が参加し、洋上における大量破壊兵器関連物資の不法な輸送を阻止するための臨検、またそうした行動を可能にするための情報交換がなされている。PSI は発足当初、旗国の主権を侵害する懸念が高く、多くの国から反発を受けていた。日本は当初からこれに積極的に参加し、アウトリーチなどにおいて積極的な役割を果たしてきた<sup>8</sup>。

## 2. 需要国・供給国の間のダイナミクスの変容

近年の原子力の平和利用をめぐる国際関係における最大の変化は、供給国対需要国の構図が、その構成および力学の両面において変容を遂げつつあることである。従来は、国際秩序の維持におけるコスト負担者とフリーライダーとに分けた場合、両者は明確に線引きをすることが可能であり、また冷戦期における米ソの奇妙な共闘関係に象徴されるように、原子力技術の保有を基準にした「持てる国」と「持たざる国」の明確な峻別が可能であったと言えよう。戦略的な競争関係にありながらも、核不拡散の防止＝核兵器国の増加を認めないという点においては、供給国側にはおおまかな共通認識が存在していた。その中でも、例えば日本や西ドイツ（当時）といった技術保有国（潜在的な敷居国）に対しては、

アメリカの同盟構造を通じた安全保障上のインセンティブおよび二国間協定を通じたチェック機能によって、不拡散構造からの離脱を許容しないように管理を行い、また NSG などの枠組みを通じて供給国側として管理体制に組み入れることによって不拡散の構造を強化していった。

しかし、このような構造は 1970 年代後半、アメリカが自国での商業用再処理を断念し、また国際展開に慎重になって以来徐々に変化してきた。アメリカは、濃縮ウランおよび核燃料の供給力を相対的に低下させ市場におけるパワーを失いつつある。他方でロシアやフランスが国際市場における影響力を向上させてきた。しかし、それらはいくまでも供給側のプレーヤーであった。供給側に核兵器国の増加を望まないという大まかなコンセンサスが存在している限りにおいては、核不拡散という規制をめぐって「持てる国」と「持たざる国」の間の対立の構図<sup>9</sup>に大きな変化はなかったといつてよいであろう。近年、よく議論されている、核燃料サイクルの多国間管理構想においても、このアイデアを提唱し国際社会の動きを主導しているのはアメリカであるが、この潮流に乗り、燃料供給保証のサービス提供をいち早く開始したのはロシアであった。しかし、この動きについては米ロは協調関係を維持している。

一つ但し書きをつけるとすれば、そうした対立の構図の中で NPT 非加盟国であり核兵器保有国でもあるインドとパキスタン<sup>10</sup>は、比較的こうした核不拡散をめぐる国際的なガバナンス構造からは一線を画す存在であった。

しかし近年、こうした構造に変化が起きている。それは主として新興国の台頭によってもたらされている。例えば、アジアにおいて日本以外で原子力発電を行っている国には、韓国、中国、インド、パキスタン、それに台湾があるが、みな中堅から新興国である。またそれぞれ原子炉の増設計画があり、原子力の利用の拡大の傾向は 2011 年 3 月 11 日の福島第一原子力発電所の事故以前と比べても、それほど衰えていないと言えよう。例えば韓国には現在 23 基の原発があるが、今後 2020 年までに 3~6 基が増設されるとされている。中国は、現在 15 基の原子炉が稼働中であるが 48~60 基の増設、インドも現在の 20 基から 20~26 基の増設を計画している。そのほかの地域でも中東などで原子力の需要が引き続き維持されている。アメリカでは最近原発の増設計画が原子力規制委員会（NRC）によって承認されたところではあるが、今後欧州や日本における原子炉の需要が見込めない中では、供給側と需要側の力関係が供給側優位から需要側優位へと変化する可能性もある。

また、技術面を見ていると、現在、アメリカ、フランスが断念した高速増殖炉は、日本の「もんじゅ」以外には、ロシア、中国、インドがそれぞれ開発を急いでいる。現実のところ、「もんじゅ」の計画が遅延している状態においては、中長期的に見るとこれらの国が

先行することになる可能性もある。もちろん、これらの国々は核兵器保有国であるため、核燃料サイクル技術も保有している。とすると、近い将来中国やインドは新たな供給国として台頭する可能性があり、さらに、アメリカが国内法の制約によって他国に提供した核燃料をその使用後に引き取ることができない状況が続き、これらの国々がロシアと同様、使用済み燃料も引き取ることを条件にして他国へ原発の売り込みをかけた場合、供給国としても有力なプレーヤーとなることが考えられよう。

その場合、核不拡散の観点から最も懸念されるのが、それらの国々が、核不拡散の規範及びルールに対する遵守の姿勢及びアプローチにおいて先行国（アメリカ、日本、欧州、ロシア）と共同歩調を取ることができるのか、という点である。

### 3. グローバル・コモンズをどう維持していくか

#### (1) エンフォースメントにおける協調

核不拡散をめぐる国際秩序の維持にとっての重要な要素としては、規範やルールの形成に加え、不遵守に対して実効的な対応ができるかどうかがある。実効性とはすなわち、一義的には北朝鮮の核開発やイランの核開発疑惑のような、既存の国際秩序に対する挑戦を適切に排除することができるかを意味する。しかし、たとえこのような秩序からの逸脱の事例を矯正、もしくは排除しきれないとしても、それらの事例が他のレジーム参加国行動（もしくはレジーム、もしくはレジームを利用することに係るコストと利益の構造への信頼性）へと波及的な影響を及ぼさないような拡散リスク管理<sup>11</sup>をし、国際秩序を維持できるかどうかの問題となる。

これらの事案への対処は、まず IAEA 保障措置協定の不遵守に対する IAEA 独自の査察がある。通常査察によって疑惑が生じた場合、さらなる査察活動によって疑惑を解明することを目指す。そして何らかの疑惑や不遵守が生じた場合、それらに対する IAEA 理事会の決議に応じなければ、IAEA を通じた協力の停止などの制裁がある。IAEA で対処しきれない場合、IAEA 憲章の規定によって国連安保理に報告される。安保理では IAEA 保障措置協定の不遵守が、国際の平和と安全に対する脅威を構成する場合には、非軍事的な制裁、さらには軍事的な制裁を、不遵守国に科すことになる。これまで、大量破壊兵器拡散に関連した事案で、国連憲章第7章下で軍事的な強制措置が取られたのは、サダム・フセイン政権下のイラクに対してだけであり<sup>12</sup>、現在問題となっている北朝鮮の核開発およびイランの核開発疑惑については、累次の安保理決議が採択されてはいるものの、それらは経済制裁などの非軍事的な強制措置にとどまっている<sup>13</sup>。また、北朝鮮に対する制裁の実効性を担保するために国連安保理制裁委員会<sup>14</sup>（安保理決議 1718 に基づく制裁の履行に関



する情報収集、監査、報告をする委員会)を設置し、制裁の履行状況をチェックはしているが、安保理決議に基づく制裁は現時点で北朝鮮の核開発計画を断念させるに至っていない。これは、多国間の枠組みを通じた強制に限界があることを示している。

その中で、先に述べたような不遵守の事案への対処の実効性を高めようとするれば、単独もしくは有志国間での個別の政治的な対応がより重要になってくる。

## (2) 事例：イラン問題

イランの核問題への対処について見てみたい<sup>15</sup>。2003年に明るみに出たイランの濃縮活動は、一時期を除き継続して増強されており、IAEAの保障措置受け入れについてもIAEA追加議定書(署名済み、未批准)の自主的な適用の期間を除いては、最低限の協力しか得られていない。IAEA理事会はイランの非協力的な姿勢を保障措置協定の不遵守と非協力による信頼の欠如を理由に国連安保理へ報告、国連安保理はこれまでに累次の制裁決議を採択し、各国に対しイラン制裁を行うよう促している。

それまで独自の制裁を実施していたアメリカに加え、安保理決議を受けて日本やヨーロッパ諸国は、それぞれ独自の制裁を実施している。2010年6月に安保理決議1929が採択された後<sup>16</sup>は、アメリカは日欧への働きかけを強め、イランのエネルギー・セクターへの投資の取りやめを含むより厳しい制裁を実施するように迫った。日本は、すでにイランへの投資を抑制してはいたが、残っていたアザデガン油田の権益も放棄するなど、アメリカに対する協調的な姿勢を強めていった。

日本にとって、石油資源の権益を確保することはエネルギー安全保障政策の中では高い優先順位がつけられていたが、それにもかかわらずアザデガン油田の権益を放棄してでも対イラン制裁で日米協調を維持する姿勢を見せたことは、日米協調を両国で再確認するとともにその堅固さをイランに対して示すうえで重要であった。イランにとって、対イランで日米が協調的な関係を維持したことは、西側の結束を切り崩すうえでの資源外交という一枚の切り札の有効性が低下したことを意味する。

しかしながら、いうまでもなく、安保理において制裁決議を採択にこぎつけるまでには、ロシアと中国の協力が不可欠である。したがってアメリカは両国に対して宥和的な態度を取った。例えば、ロシアの支援で設置されたイラン・ブシェールの軽水炉に対して燃料を供給することに反対せず<sup>17</sup>、またロシアがイランに対して対空ミサイルシステムを売却することを容認(ただし、ロシアは技術的な理由をもとに売却を凍結)している<sup>18</sup>。また、イランの輸出先第一位で、1日当たり54万バレルを輸入している中国の動向も注目された。アメリカは、安保理決議への同調を得るために中国が懸念する石油資源の確保に対す

る配慮を見せた<sup>19</sup>。

また、最近アメリカが制裁強化の姿勢を強める中、中国は現在年間購入契約の条件を巡りイラン側と交渉中であり、既に2012年第1四半期のイラン産石油の輸入量を大幅に削減したことで知られる。さらに、中国石油業界筋は、同国のSinopecの貿易部門のUnipecがイラン石油の2012年分の輸入量を10~20%削減する見込みであると述べている。このように、対イラン関係においては、中国は独自路線を協調しながらも実際には石油輸入の削減に踏み切っており、イランの核拡散問題においては、一定程度アメリカと協調する姿勢も見せている。ただし、その一方ではイランとの独自の外交を展開し、中東における影響力の確保及び将来のエネルギー需要の増大を見越しての資源確保の足掛かりを維持しようと努めている。

他方で、ロシアや中国に対するアメリカの宥和的な姿勢は、日欧の不満を招き、結束を揺るがしかねない。しかし、このような姿勢を示してまで安保理決議の採択を目指したのは、イランの核開発を非正当化し、それによって有志国間（あるいは同盟国間）での協調を通じより強力な対イラン政策の実施を可能にするためであったといえよう。

また、インドの姿勢も重要である。インドは、自国の需要の12%、1日あたり33万バレルの原油をイランから輸入している。インドは2012年2月現在でアメリカの制裁強化には与しない姿勢を明らかにしている。しかしその一方で、インド政府が国内石油企業に対してイラン石油の輸入量を少なくとも10%減らすよう求めていると言われている。（なお、イランは石油精製施設の能力が不足しているために、精製されたガソリンはインドから輸入しているが、このインドからのガソリンの輸出は2009年に停止されている。）もしそうだとすれば、インド政府はイランとのビジネスを行うことに懸念を抱き始めたことになるが、これが核不拡散の観点からアメリカに同調しているのか、それともアメリカとのビジネスに支障が出ることを懸念しての受動的反応なのかは見極めが難しい。

それ以外の新興国の動きでは、トルコ、ブラジルという中堅国の独自の動きが目立つ。イランは、2010年、状況打開の策として、トルコおよびブラジルとの間で、燃料交換のディールに合意した<sup>20</sup>。燃料交換の基本的な概念については、ヨーロッパからの提案があり（イランは最終的にこの提案を拒否したが）、またオバマ大統領がブラジルのルラ大統領（当時）に宛てた手紙にもあるように、アメリカの支持は得ていた。しかしながら、欧州諸国が提案した時点においては、1200kgの低濃縮ウランを国外に運び出せば、イラン国内に残る低濃縮ウランの量は、さらに濃縮をしたとしても、核兵器の製造には不十分な量しか残らなかったが、この三国同意が成立した時点では、すでに、イラン国内には核兵器製造に十分な量の低濃縮ウランの蓄積がなされていた。このため、枠組み自体については有

効性を認めていたアメリカであるが、実効的な信頼醸成にならないということで、この合意の有効性を認めなかった。

2012年3月時点においては、イラン側から対話の提案があったものの、アメリカおよびヨーロッパ諸国はイランの提案する条件での対話には応じず、アメリカの主導する制裁強化の動きは国際社会全体に広がっている。しかし、制裁における国際協調がイランの姿勢を変化させるには至っていない。現在イランのブシェールの軽水炉プロジェクトは原子炉の不具合によって計画が遅れており、また濃縮施設の拡充についても必ずしも計画通りに進んでいない<sup>21</sup>。しかし、いずれそのような技術的な問題が克服されれば、ふたたびイランは潜在的核兵器能力の獲得に近づくことになる。

その場合、イランへの直接的な対応だけでなく、周辺諸国への安全保障の再保証をいかに進めていくかは大きな課題となろう。また、最近中東や北アフリカにおいて民主化のうねりのあと内政が不安定になっている中、また、アフガニスタンにおける米軍の不祥事が相次ぎ住民感情が悪化する中では、たとえイランの脅威が高まったとしても、外国勢力の関与がどのように受け止められるかは、アメリカの地域への関与にとって不確定な要素となる。また、中国やロシアの中東における地位や影響力が相対的に高まった場合、アメリカの影響力に陰りが出る可能性もある。

#### 4. 結論：アメリカのパワーの相対化をどう管理していくか

歴史的に見れば、アメリカが国際的な核不拡散秩序の設計を行い、またその構築、維持の過程においても主導的な役割を果たしてきたことは間違いない。しかし、この領域においても例外なくアメリカのパワーが相対化しているという現実に直面している。あるいは、原子力という非軍事的な側面においては、この相対化の減少は、他の領域よりも早い1970年代半ばには顕在化していたということもできよう。

このことはすなわち、核不拡散という価値の実現のためにアメリカが投入できる資源の規模と選択肢が限定されてきていることを意味する。この秩序を一定程度強制的に相手に対して受容させるためのパワーの低下を「アメリカの後退」と捉えるならば、それをどのように管理し、引き続き影響力を行使し得るようにしておくためには何が必要であろうか。

核をめぐる国際秩序における力の分布は、第二次大戦直後アメリカが核を独占していた時代から、米ソの競争を経て、核兵器国および核関連技術供給国、さらには核分裂性物質および核燃料供給国の「多極化」の時代へと移行してきた。このアメリカのパワーの低下がより顕著に見られるのが、国際原子力市場（核燃料市場、および原子炉市場）である。この平和利用における国際シェアが重要なのは、原子力取引や協力における二国間関係が

核不拡散上の重要なレバレッジを提供しているからである。すなわち、二国間取引を実施するために締結される二国間協定では、供給国は受領国がそれらをどのように利用するかについて同意し、もし同意できない内容であれば、何らかの形で使用に制限を課すことを可能にするような規定が盛り込まれている。また、このような二国間協定の締結過程において、受領国に対して IAEA 保障措置協定追加議定書の署名・批准などにより強力に核不拡散規範の遵守を求めるための手掛かりになる。

しかしながら、この二国間協定という影響力行使の手段も、他国の提供する協力の条件次第では競争力を失うことになる。現在の核燃料市場における最大の供給国はロシアであり、またロシアは他国の使用済み燃料を、再処理によってプルトニウムを抽出できる「資源」として引き取ることも国内法制上可能にしている。アメリカが、国内法によって、核燃料を提供したとしても使用済みになったらそれを引き取ることができないことと比較すれば、国際原子力ビジネスにおける力のバランスとしてはロシアがアメリカよりもより優位にある。日本については、自前の濃縮・再処理を持つものの、国内の需要も満たしきれない程度の能力しかなく、また東日本大震災の影響による福島第一原発の事故により今後の日本の原子力政策の行方に不透明性が高まっている現在、供給国としての能力は期待できない。しかしながら、核不拡散レジームの規範との関係性だけを見ると、非核兵器国の中で最大の核燃料サイクルプログラムを保有し、技術力も最高水準にある日本が、IAEA 保障措置協定追加議定書に基づく保障措置を完全に受け入れ、さらには、これまでの実績から多くの施設において統合保障措置<sup>22</sup>への移行がなされていることは、国際社会に対してグッド・プラクティスの事例を提供するとともに、IAEA の保障措置システムに対する主権を侵害するものであるとか、原子力の平和利用を阻害するといった異議申し立てを非正当化する重要な意味を持ってきた。

他方で、核不拡散をめぐる国際政治は規範から見た妥当性だけでなく、むしろそれ以上に実際に核不拡散のリスクをいかに減少させていくかという点がより重要になってきていると見ることができよう。その意味で、日本の不拡散秩序の優等生としてのモデル提供の意味にはおのずと限界がある。むしろ、イランが「日本モデル」を目指すことを標榜していることから見てとれるのは、「優等生モデル」を全体として議論するのではなく、おいしいところ（非核兵器国であるにも関わらず核燃料サイクルを持つ、という「奪いえない権利」）を行使している点）のみをつまみ食いされる懸念もあることに留意すべきであろう。

今後、中国やインドといった新興国が、受領国ではなく供給国として原子力ビジネスに参入し、受領国に対して核不拡散や安全、セキュリティなどにおいてより緩やかな条件を提示することがあったとすれば、アメリカや日本の技術や資機材の提供は、受領国に対し

て競争力を持たないことになる。これはアメリカをはじめとする既存の秩序における有力国の国際秩序の形成・維持におけるパワーの相対的減退を意味する。

このようなアメリカなどのパワーが相対化する中であって、新しい自由な国際主義に基づく秩序は、覇権国としてのアメリカが公共財を提供する階層的な秩序から、主要な国際制度の統治における非西欧諸国の比重が高まり、よりフラット化した秩序となる<sup>23</sup>。将来的には、国家間の関係の形成の原則も、物理的なパワーやパワーの分布・バランス、安全保障上の要請に基づく、同盟関係を中心とした濃密な政府間関係、政府間の交渉や利益の配分によるルールの実行から、法の支配やネットワーク型の協力を基にしたものへと変化を遂げていくことになろう。

アメリカ一国による覇権的な公共財の提供は、もはや維持可能な秩序維持の方法ではなくなり、ロシアや日本、あるいはヨーロッパ諸国といった既存の有力国だけでなく、中国やインドといった新興国も含め各国が公共財の創出、維持に役割を果たすことが期待される。

しかしその一方で、中国やインドのような新興国が、既存の欧米主導の現行の秩序の維持のために、どれだけ自国の国益や価値観において妥協できるのかは不透明で、普遍的な国際秩序の維持に資するような公共財の提供という役割が、新興国の旧来のウェストファリア的国益観と「経済開発優先主義」的な政策志向（すなわち、既存の国際秩序の中で自国の利益を最大化するようにふるまうことが自国の行動にとっての最適解であるとみなす見方）の中でどの程度重視されているのかは疑問である。とりわけ、核拡散という、地域の安全保障秩序のみならず、国際社会の秩序にとっても、そのあり方に大きな地殻変動を起こす可能性のある核不拡散領域において、いかに安定的にその秩序を維持し、規範を普遍化することによって「グローバル・コモンズ」としての意識を高めていくか、そしてそのような努力を結集するための枠組みのデザインは極めて重要になる。

中長期的に見れば、中国やインドのような新興国を巻き込んでいくという意味において、「有志国」や「パートナー国」との協調という考え方を示していくのは重要である。しかし、「グローバル・コモンズ」としての認識が普遍化していない現状にあっては、やはり日米をはじめとした、伝統的な友好国間での協調を基軸とした枠組みが、規範の形成、秩序の形成、そして中国やインドといった新興国を「グローバル・コモンズ（もしくは自由で開かれた国際秩序）」の維持形成にあたって自覚的に役割を果たしていくように促していく点においては有力であろう。でなければ、自らの行動自体が秩序の変革をもたらす可能性があるほど成長した新興国は、まさに自らの動きによって秩序の自壊を促すことになり、そしてそれが、「グローバル・コモンズ」の消失、すなわちガバナンスの消滅につながるのである。

—注—

- 1 非国家主体（および「ならず者国家」）の関与を媒介とする。
- 2 日本も福島原発事故以前には、原発の輸出をもくろみ、体制を整備しつつあったが、原発事故後の国際展開については、未定である。
- 3 韓国のコンソーシアムは、アラブ首長国連邦（UAE）の原子力発電計画をめぐって、フランス、日米連合を押しつけて一号炉建設の契約を勝ち取っている。
- 4 さらに、非核兵器国が核兵器国によって攻撃された場合に、他の核兵器国によって核攻撃で報復するという「積極的安全保証」と、非核兵器国には核兵器による攻撃をしてはならないという「消極的安全保証」が別途、国連安保理決議によって合意され、それも不平等性緩和の措置と見ることができる。
- 5 顕在化していない、というのは、必ずしも存在しないというわけではない。しかし、国際秩序の維持という観点から見れば、核拡散活動が顕在化していない状況においては、短期的には安定を意味するであろう。しかし、潜行していた核拡散活動が顕在化すれば、一般的には国際秩序の安定性は失われることになる。
- 6 「グローバル・コモンズ」の概念については、Shawm Brimley, “Promoting Security in Commons Domains,” *The Washington Quarterly* 33:3, July 2010, pp.119-132, Abraham M. Denmark, “Managing the Global Commons,” *The Washington Quarterly* 33:2, July 2010, pp.165-182 を参照。
- 7 ベネズエラ、キューバ、シリア、エジプトなど。
- 8 例えば、日本が主催するアジアにおける不拡散担当高官を集めた会議、ASTOP におけるディスカッションや、セミナーなどがある。
- 9 といっても、実際には原子力の活動が低調であった 80 年代、90 年代は、それ以外の場で対立が顕在化することはあまりなかった。その対立が顕在化するのには、NPT 運用検討会議の場であったり、IAEA 保障措置協定よりも、IAEA の査察に対してより浸透的かつ強力な権限を付与することを定めた追加議定書の導入をめぐる議論の場などであった。
- 10 NPT 非加盟国で核兵器を持つ国にはほかにイスラエルがあり、また現在自ら脱退を宣言している北朝鮮も核兵器の保有を宣言している。
- 11 この場合の「管理」とは、地域安全保障上の懸念を払しょくするための努力（例えば拡大抑止の提供および再保証など）や、より強力な不拡散措置による他国の核兵器開発能力獲得の阻止などによる拡散リスクの管理を指す。
- 12 安保理決議 687（1991 年 4 月）および、安保理決議 1441（2002 年 11 月）の解釈によりアメリカを中心とした多国籍軍がイラクを攻撃。
- 13 イランに対する安保理決議 1929（2010 年 6 月）、北朝鮮に対する安保理決議 1874（2009 年 6 月）などを参照。
- 14 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/8/1194854\\_1104.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/8/1194854_1104.html)
- 15 核拡散事案としては、北朝鮮問題も同様に重要であるが、本プロジェクトの平岩論文において詳細な検討がなされているのでここではイラン問題に焦点を絞る。
- 16 安保理決議 1929（和訳）、[http://www.unic.or.jp/security\\_co/res/res1929.htm](http://www.unic.or.jp/security_co/res/res1929.htm)
- 17 “Sanctions not to affect Iran’s Buser power plant – Russia,” *Voice of Russia*, July 2, 2010, <http://english.ruvr.ru/2010/07/27/13593793.html>.
- 18 “U.S. makes concession to Russia for Iran Sanction,” *New York Times*, May 21, 2010, [http://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html?\\_r=1&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html?_r=1&pagewanted=print) などを参照。
- 19 “In Nuclear Summit, Obama seeks global help in sanctioning Iran,” *Washington Post*, April 13, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/12/AR2010041201495.html>などを参照。
- 20 “Text of the Iran-Brazil-Turkey,” *Julian Borger’s Global Security Blog*, Guardian.co.uk, <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>. イランは、トルコとブラジルとの間で、1200kg の 3%低濃縮ウランをトルコに運び出し、その代わりに 200kg の 20%濃縮ウランを、テヘランの研究炉において医療用アイソトープの生産のための燃料として使用するために受け取る、というのがその骨子である。
- 21 *GOV/2011/7*, IAEA, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-7.pdf>.
- 22 統合保障措置とは、包括的保障措置協定（CSA）に基づく保障措置と追加議定書（AP）に基づく保障措置を有機的に結合した概念。CSA 及び AP 双方の下で利用可能な保障措置手段を最適に組み合わせ、最大限の効率性を達成するためのもの。具体的には、従来の計量管理を基本としつつ、短期通告査察又は無通告査察を強化することで、IAEA の検認能力を維持したまま査察回数の削減を可能とするもの。外務省の HP を参照。 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku/safeguards.html>

- <sup>23</sup> G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, March 2009, pp.71-87.





## 第6章 通商における新興国のグローバル・ガバナンス戦略 －WTO の DDA 交渉を中心に－

飯田 敬輔

中国・インドなど BRICS 諸国を中心とした新興国が国際政治力を伸長させていることは周知の通りである。これが国際政治、特にグローバル・ガバナンスにどのような影響を与えるのか注目が集まっている。

本章では、BRICS の中でも特にブラジル・インド・中国に焦点を当てて、その通商戦略を明らかにすることにより、それぞれの国がグローバル・ガバナンスに与える影響について考察する。3 カ国の通商戦略について先行研究を概観するとともに、それらの先行研究に描かれている通商戦略に近年変化がみられるかどうかを検討する。検証の材料となるのは主に、WTO のドーハ開発アジェンダ（DDA、通称「ドーハ・ラウンド」）交渉における BRICS（ただしロシアは現時点では未加盟であるため、主に BIC3 カ国）の行動を中心に考察する。

BIC3 国はドーハ・ラウンドにかなり強硬な態度で臨んでおり、これがドーハ・ラウンド交渉妥結を大幅に遅らせる一因ともなっている。この事例は BRICS を中心とした新興国が従前の欧米中心の経済面でのグローバル・ガバナンスに与える影響が決して小さくないことを暗示している。

### 1. はじめに

近年、新興国の台頭が著しい。これは政治、軍事、経済、などさまざまな分野にまたがるが、特に経済面での躍進が目覚ましいことはいまでもない。特に中国は 2010 年には日本を抜いて GDP で世界第 2 位になったばかりでなく、輸出では 2009 年にドイツ・米国を抜き、世界 1 位となった。輸出・輸入を合わせた貿易高ではまだ米国が若干上回っているものの、香港の貿易を合算すれば、2009 年以来、米国を凌駕している。また中国は貿易額を今後も着実に伸ばすとみられている。例えば、スブラマニヤンの予測によれば、中国の世界の貿易におけるシェアは 2020 年には 12.1%、2030 年には 15.0%に上るとみられているのに対し、米国のシェアは 2020 年には 8.8%、2030 年には 7.3%に低下するとされている<sup>1</sup>。2000 年には米国のシェアが 15.5%、中国は 3.6%だったことを考えると、完全に形勢が逆転することになる。

インドやブラジルの躍進も目覚ましい。インドも 2010～2030 年にかけて PPP ベースで

年率平均 7.6%の高成長を遂げると予測されており、ブラジルはそれより低いものの同じく PPP ベースで 3.7%の成長を遂げるとみられている<sup>2</sup>。

一方、ロシアは主に資源価格の高騰により貿易高を伸ばしているが、これは国際価格に左右されやすいため、今後も不安定な展開が続くであろう。

こうした新興国の経済的躍進はいかなる帰結を招くのかが本プロジェクトの主要な関心であるが、本章では BRICS が国際貿易体制あるいは国際貿易ガバナンスに与えている影響について考察する。特にその検証材料として世界貿易機関 (WTO) で行われている DDA 交渉を題材として取り上げる。2001 年に立ち上げられた DDA は当初 3 年程度で終結する見込みであったが、その妥結は相次いで延長され、本章執筆段階でも全く予断を許さない状況にある。10 年を経過した 2011 年 12 月の閣僚会議でも何ら実質的合意が得られなかった。なぜ DDA 交渉はこれほどまでに停滞しているのだろうか。

DDA 交渉難航の理由としては多くの原因が取りざたされている。例えば、ジョーンズは主に 10 の理由があるとしているが、そのうちの 하나가新興国の台頭によるパワーバランスの移行である<sup>3</sup>。

## 2. 規範の変遷

本プロジェクトの一つの関心は単に、世界の勢力構造の変動だけではなく、それにより、グローバル・ガバナンス、つまり世界を律している規範の構造にどのような変化がもたらされるかにもある。現在の貿易体制の主要な原則は①自由貿易主義②無差別主義③互惠主義④開発主義であるといわれる<sup>4</sup>。自由貿易主義については以下のような理由により、当面はなんとか変化をまぬかれる一方、もっとも変化するのは無差別主義と開発主義である。

まず自由貿易主義であるが、2008 年 9 月のリーマン・ショック発生後、世界大恐慌時のように保護主義が蔓延するのではないかという懸念がもたれたが、幸い、G20 諸国がことあるごとに保護主義に対抗する姿勢を見せたことも奏功してか、保護主義が大きな潮流になるには至っていない。

これに対し無差別主義は大きな危機に瀕している。その原因は、各国による自由貿易協定 (FTA) 戦略の横行にある。しかしこれに先鞭をつけたのは、新興国ではなく、欧米諸国である。欧州諸国は 1980 年代後半から地域統合を加速させただけでなく、1990 年代からは、新規加盟候補国やその他の国と FTA を盛んに結ぶようになった。また米国も、1980 年代にカナダ、イスラエルと FTA を結んだほか、1993 年には北米自由貿易協定 (NAFTA) を締結した。また 2000 年代に入ってからの中米諸国と中米自由貿易協定 (CAFTA) を結んだ。

このような世界的に広がる地域主義の流れに乗り遅れまいとアジア諸国も 2000 年代にはいつから、積極的に FTA 締結交渉に乗り出すようになった。中国とインドの FTA 戦略については後述する。

いずれにしても FTA の全世界的広がりにより、戦後国際通商体制の最も基本的な規範・原理であった、無差別主義、とりわけ最恵国待遇（MFN）が形骸化しつつある。FTA はもともと GATT24 条に MFN の例外として認められていたわけだが、今ではその例外の方が常態となりつつある。また WTO のドーハ・ラウンドが一向に収束しないなど、WTO 体制の将来に暗い影を落としている。ドーハ・ラウンドのこう着も新興国だけの責任ではないが、やはり新興国の発言力が増していることもその一因である。

最後に開発主義であるが、これについては、「特別かつ差異のある待遇（S&D）」という 1970 年代に開発途上国が勝ち取った原理・原則がある。中国やインドをはじめとして、新興国およびその他の途上国はこの S&D のさらなる強化を目指している。事実、ドーハ・ラウンドを開始したドーハ閣僚宣言において S&D 強化（ドーハ閣僚宣言パラ 44）が同意されており、カンクン会議でも具体案に実質合意がなされた。

### 3. 新興国の通商戦略の変遷

BRICS と呼ばれる 4 カ国（ブラジル、ロシア、インド、中国）のいずれの国も、かつては閉鎖的あるいは孤立的経済政策を採用していた。中国、ロシアは冷戦中は東側の陣営であり、西側との貿易は限定的であった。中国は 1978 年改革開放に踏み切り、その後、世界との結びつきを強めていったのは周知の通りである。インドもかつては独自の社会主義を標榜し、貿易政策もきわめて閉鎖的、保護主義的であった。しかし 1991 年の国際収支危機と IMF プログラム受け入れを機に、次第に自由貿易主義に転換した。ブラジルも 1964 年以來の軍事政権下では、輸入代替政策をとっていたため閉鎖的であったが、1980 年代の累積債務危機以降、次第に自由主義的傾向を強めた。特に 1990～1992 年のコロール政権は大幅な貿易自由化に踏み切り、その路線はその後の政権にも継承されてきている。

以下それぞれの国について、通商政策の変遷を概観してみよう。

#### （1）中国

後述のロシアと同様に、中国は 1979 年以降、経済の市場化を図ったが、貿易自由化もその一環ととらえることができる。毛沢東政権下の中国は一貫して重化学工業を中心とした工業化を目指し、貿易は輸入代替戦略をとっていた。輸出は単に輸入をファイナンスするためのものと考えられており、輸出は主に農産品あるいはその他の一次産品で計画経済

の余剰だけが輸出されていた。

ところが、中国は1978年12月の中国共産党11期中央委員会第3回全体会議で改革開放の方針を決定し、1979年に改革開放の実施に着手した。改革開放はこれまでの国家計画に市場メカニズムを導入することになるわけだが、中でも対外的に開かれた政策を採用することが大きな主眼であった。まず着手されたのが特別経済区（SEZ）を設け、外資の導入を図ることであったことからよくわかる。またこのような改革が行われたのは、1976年の毛沢東主席死後の政治空白の中で、鄧小平と華国鋒との間で権力闘争が起き、鄧小平が守旧派の華国鋒に対抗して、新機軸を打ち出そうとしたことがきっかけだと言われている<sup>5</sup>。また当初の計画は全面的に中国経済を世界に開放するという大胆なものではなく、地方政府への権限譲渡を通じて、これら勢力（特に沿海部）の支持を鄧小平側に集めるのが狙いであったとされている<sup>6</sup>。

実際に貿易大国としての台頭が本格化するのは、1992年の鄧小平による南巡講和以降のことである。それまでは為替相場が過大評価されていたこともあって、中国は対外的には赤字体質で（但し対欧米では黒字を計上）、輸出が経済成長をけん引していたわけではなかった。

また、中国は1986年にGATT加盟申請をするも、二国間協議が遅々として進まず、さまざまな政治的な問題にも悩まされた<sup>7</sup>。それでも中国がGATT加盟に固執したのは、GATT加盟で台湾に先を越されてはならないという政治的要請、および米国の最恵国待遇確保のために毎年のように人権状況を精査・批判されるという桎梏から逃れたいという欲求の2つの大きな政治要因があったといわれる<sup>8</sup>。ともかくその執念が奏功し、1999年には米国との二国間協議が妥結し、2000年12月加盟を達成した。

しかし加盟に際し、中国はかなりきびしい自由化の条件を課された。また、かなり差別的とも思える特別セーフガードなどの措置も飲まれたのである。したがって、このような点について、いまだに不満があると思われる<sup>9</sup>。WTO加盟後、新加盟国（RAMs）の盟主として一大勢力を築きつつある<sup>10</sup>のもこの辺の事情がある。2007年、新加盟国グループは農業交渉において、既存の加盟国とは多くの点で差異のある待遇を与えられるよう要求した<sup>11</sup>。

また中国は活発なFTA外交を展開しているが、この点については後述する。また海外直接投資についても、改革開放当初は投資受け入れが主であったが、1999年以降は中国企業の海外進出も奨励するようになっている<sup>12</sup>。

## (2) インド

インドは1991年に大きな経済危機に瀕した。このため、IMFの融資を受け、その条件としてさまざまな構造改革に取り組むことになった。貿易もその一環として、自由化が進んだ。このため、インドの平均関税率は1991-1992年の72.5%から2002-2003年には29.0%まで引き下げられた<sup>13</sup>。

またインドの貿易の特徴は、サービス貿易の比重が高いことである<sup>14</sup>。ソフトウェア開発やコーリングセンターなどのサービスが大きく伸びたことなどに表れている。

また近年、農産物の純輸出国になっていることなども意外と知られていない。しかしこれはインドの農業が特に競争力があるからではなく、国家のコメ買い取り制度の下で余剰が生まれ、海外市場をそのはけ口に使っているという事情もある<sup>15</sup>。従って、一大農業国であるブラジルなどとは利害は異なる。

インドはまた、WTOにおいてG20やG33など有力な途上国グループ（G20、G33については後述）で指導的役割を果たしている。さらに遡れば、LMG（Like Minded Group）<sup>16</sup>などでもそうであった。

## (3) ブラジル

ブラジルは戦後長期間にわたって、極めて閉鎖的な輸入代替政策をとっていた。1964年から85年まで長期軍事政権が続いたこともあって、貿易政策はブラジル中央銀行のCATEX（Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brazil）という部門に集中され、極めて透明度の低い政策決定過程に基づき執行されていた。1990年代によくさまざまな経済改革が実施されるようになり、それに伴って通商政策も次第に変貌を遂げる。上記のCATEXが廃止され、その代わりに1995年にCAMEX（Câmara de Comércio Exterior、Board of Foreign Trade）が設立され各省庁間の調整機能を果たすようになった<sup>17</sup>。1990年、コロール政権の下、関税が単独で引き下げられるようになったほか、1991年のアスンシオン条約によりメルコスール（南米南部共同市場）が設立（発足は1995年1月）され、ブラジルも原加盟国としてそれに加わった。また1994年には米州自由貿易地域（FTAA）の締結交渉が開始され<sup>18</sup>、これを機にブラジルの通商政策が国際交渉を軸として動くようになっていった<sup>19</sup>。

またブラジルの通商政策においては、農業が特に影響力が強いと言われている。これはブラジルが世界の一大農産品輸出国であることもあるが、農業ロビーの影響もかなり強いと言われている。

#### (4) ロシア

1990年代以降のロシアの貿易自由化は、ソ連社会主義崩壊後の体制移行に伴うものであり、その意味ではより大きな改革を伴った。社会主義体制下においては、国内市場と国際市場は完全に遮断されており、国内では計画経済と価格統制が実施されていた。各企業には貿易を行う権利はなく、貿易は国営の「貿易公団」を通じて行われ、輸出入には個別に政府の許可を必要とした。しかしソ連崩壊の1カ月前、ロシア共和国のエリツィン大統領はすべての企業に対して対外経済活動の自由を宣言した。これによりゴルバチョフ政権下のソ連と事実上の決別が行われたのである。

1991年12月のソ連崩壊後、エリツィン大統領はIMFの指導の下、「ショック療法」と呼ばれる経済改革を断行した。それは①価格自由化②財政引き締め③賃金凍結④市場の自由放任⑤国営企業の民営化を柱とした。貿易自由化は④の一部である。しかしショック療法はハイパーインフレを引き起こし、生産の低迷をもたらした。またIMFの指導の下、輸出関税を廃止したロシアは税収が落ち込み、大量の国債を発行するようになったが、財政赤字の約8割を外国人が補てんするまでになった。またアジア通貨危機のあおりで原油価格が落ち込み、ロシアの貿易収支も赤字に転落した。こうして起きたのが1998年の「8月危機」である。しかし2000年のプーチン政権誕生以降は、経済は立ち直りを見せ、リーマン・ショックによる世界経済大不況発生までは順調に推移した。こうしてロシアがBRICSの一角とみなされるようになったのである。

またロシアは1993年6月にWTO加盟申請を行って以来、辛抱強く交渉を続けた。申請自体はエリツィン政権下で行われたが、プーチン政権もWTO加盟に意欲を示した。しかし、ロシアのWTO加盟は主に政治的な理由で行われているとみられている。例えば、ある評論家はWTO加盟はロシアに対して「大きなメリットはあるとは思われない」が、「ロシアが世界の発展した市民社会国家の一員になろうとするならば、WTO加盟なくしては不可能であろう」と述べている<sup>20</sup>。ロシアは原油・天然ガスなどのエネルギー部門が輸出の半分を占める「モノカルチャー経済」であり、この点では、WTO加盟はインパクトは小さい<sup>21</sup>。またロシアの当初のオファーも先進国を納得させるには不十分なもので、交渉は難航した。しかし2006年対米協議が妥結し、2010年には対EU協議妥結。また2011年にはついに最後の難関となっていた対グルジア協議が妥結し、同年12月にジュネーブで開かれたWTO閣僚会議で、ロシアの加盟が承認された。

#### 4. WTO 交渉

WTO では、2001 年からドーハ開発アジェンダ (DDA) (通称、「ドーハ・ラウンド」) という多国間貿易自由化交渉を重ねているが、2006 年から半年あまり交渉が中断されるなど、交渉は大幅に難航している。この交渉難航の理由として挙げられるのは数限りないが、やはり新興国の台頭を見逃すことはできない。

ドーハ・ラウンドの経緯を簡単に確認しておこう。ドーハ・ラウンドが開始されたのは、周知の通り 2001 年 11 月のドーハ閣僚会議であるが、その前にもドーハ・ラウンド (当時はミレニアム・ラウンドと呼ばれた) を立ち上げる試みがあった。1999 年 11～12 月のシアトル閣僚会議である。この会議は NGO が反グローバル化運動を繰り広げた結果、会議の進捗に支障をきたしたことで知られるが、この会議でラウンド開始が決定できなかったのは、NGO が原因ではなく、加盟国間の意見の相違によるものである。特に先進国はシンガポール・イシューと呼ばれる 4 つのイシュー (①投資②競争③政府調達④貿易円滑化) の交渉にこだわったが、途上国の抵抗にあった。また米国が WTO の規律に労働問題を持ち込もうとしたことに対しても途上国は激しく反発した。

ドーハ会議でもシンガポール・イシューに関する反対は強く、その交渉を開始するか否かの決定はラウンド開始後まで持ち越された。結局 2003 年 9 月のカンクン会議でもシンガポール・イシューをめぐる交渉は紛糾したが、カンクン会議は後述の G20 の登場でも知られるようになった。2004 年 7 月の枠組み合意ではシンガポール・イシューのうち、最も途上国の抵抗の少ない貿易円滑化だけが交渉されることが決まった。

2005 年 12 月の香港閣僚会議では、農業輸出補助金を 2013 年までに撤廃することが約束され、また後発開発途上国 (LDC) に対する輸入無税無枠とすることで合意した (但し、品目ベースで 97%まで)。しかしその後、2007 年夏に米国のファストトラック権限が失効するなど交渉のモメンタムは薄れ、交渉は 2006 年 7 月から一時中断されたが翌年 1 月交渉は再開され、2008 年 7 月にはモダリティ合意妥結間際まで来たが土壇場で交渉は決裂した。2008 年末には農業交渉議長および非農産物交渉議長によるテキストが発出され、大筋の合意は得られたが、その後、ほとんど進展がない。2011 年の初めには、ラミー事務局長により、すでに合意出来ている部分だけで小型パッケージに合意することが提案されたが、2011 年 12 月、久々に開かれた閣僚会議ではまったくといっていいほど合意は得られなかった。唯一大きな合意はロシアの加盟が承認された程度である。

特に注目すべきはこれまでとは違った交渉の形態である。これまでの GATT 多国間交渉では、欧米のバイの交渉、四極貿易相会合、そしてグリーンルーム会合の 3 つが大きな役割を果たしていた。そのうち、四極は米・EC・カナダ・日本であったし、グリーンルーム

もせいぜい10カ国程度に限られ、そのうちの大半が先進国であった。

それが、ドーハ・ラウンドに入ってからの中核グループには、四極に代わって、G4と呼ばれる国々が重要な決定を行うようになってきた。G4を構成するのは、米・EUの他、ブラジルとインドであり、いうまでもなくBRICSの主要2カ国である。

また一時、Five Interested Parties (FIPs) と呼ばれるグループもできたが、これはG4にオーストラリアが加わったものである。日本は(故)中川昭一経済産業相の努力により、これに加わりG6を形成した時期もあったが、永くは続かず、2008年7月の閣僚会合以降はG7という形の会合が開かれている。これはG6に中国が加わったものである。

もうひとつ重要なグループはG20である。これは金融の分野に1999年に設立され、2008年、リーマン・ショック以降首脳レベルにも格上げされたG20とは異なる。WTOにおけるG20は2003年9月のカンクン閣僚会議の際に主要途上国により形成され、その後、メンバーの多少の増減はあったものの、今日まで存続している。このG20がドーハ・ラウンドではかなりの発言力を発揮している<sup>22</sup>。

またG33という途上国グループもあり、これは農業における途上国のための特別セーフガードの創設を目指してかなりイシュー特定のグループであるが、比較的結束力が強い。うえ、インドがやはり大きな指導力を発揮している。

中国が、新加盟国グループを統率していることは前述の通りである。

## 5. 強硬路線の原因と目的

ハレルとナーリカーによれば、BRICSの中でもインドとブラジルのWTOドーハ・ラウンドにおける戦略は配分的戦略あるいは価値奪取戦略(Value-claiming strategy)と呼ぶことができるものである<sup>23</sup>。これは初期の過大な要求、一切の譲歩の拒否、自国の最低限のニーズや優先順位の誇張、他国を不利にするための情報操作、他国のイシューを人質にとること、他国のBATNAを低下させること、脅しの発出、罰を課すこと、などの要素からなる。これと対比されるのが、統合的戦略あるいは価値創造戦略と呼ばれるものである。しかし価値奪取戦略というのはあまり日本語になじまないし、意味も不鮮明であるため、本章ではあえて、以下ではBRICSの強硬路線と呼ぶことにする。

BRICSの強硬路線はドーハ・ラウンドの立ち上げから現在に至るまで随所に現れてきた。

- シアトル会議でLMG<sup>24</sup>がシンガポール・イシューの交渉開始に強硬に反対した<sup>25</sup>。
- ドーハ会議前夜にジェネリック医薬品の強制執行について強硬な態度をとり、TRIPSと公衆衛生に関するドーハ宣言を採択させた<sup>26</sup>。



- ドーハ宣言では、S&D強化の要求を掲げ一步も引かなかった。
- カンクン会議でシンガポール・イシューについてコア・グループ<sup>27</sup>は一切譲歩を拒否した。
- 2008年7月の非公式閣僚会合でもラミーペーパーについてインドが最後までねばり、合意を阻んだ<sup>28</sup>。

ではBICが強硬路線で交渉に臨んでいる原因は何なのであろうか。一般的に言われるのは、ウルグアイ・ラウンドのリベンジである。つまり、途上国はウルグアイ・ラウンドでも団結して自分たちの主張を通そうと努力したのであるが、結局最終局面では腰砕けになり、先進国の思うような交渉結果になってしまったとの反省がある<sup>29</sup>。したがって、途上国は団結をしなければならず、そのためには、やや無理があろうともかなり過大な要求を掲げて、その下で結束を図っていくというものである。

実際、結束を保つためには、かなりの努力をしており、例えば、香港閣僚会議の際に結束の乱れがないように気遣っていたと言われる<sup>30</sup>。また、2004年の枠組み合意の際にもブラジルが農業交渉で譲歩しようとしたのをインドが阻止したと言われる<sup>31</sup>。

またこれまで以上にBRICSは交渉に自信を深めている気配がある。それももともとである。現在ではグリーンルームのプロセスもかなり透明性を増しており、また主要途上国、いわゆるインドやブラジルなど主要新興国はかならずグリーンルーム会合に招かれている。またすでに述べた通り、G4の中核グループにもインドやブラジルは食いこんでいる。またかれらの有する情報量もウルグアイ・ラウンドの時とは比べ物にならないほど増加しているという<sup>32</sup>。

またFTAを保険としてかけていることも彼らの自信につながっているとみられる。中国は2000年以降、インドも2000年代、多くのFTAを締結しているか、あるいは交渉中である(表1、表2参照)<sup>33</sup>。中国のFTAは政治色が強いと言われるが<sup>34</sup>、それでもカバー率は上昇しており、中韓FTAあるいは日中韓FTAが結ばれば、貿易のかなりの部分がFTAでカバーされることになる。ブラジルはやや事情が異なり、2000年代の初めまではFTAAやEUとのFTAを模索していたが、ルラ政権発足後は、FTAAに対しては冷淡になり、その結果FTAA交渉は停滞している。またメルコスールとEU・FTAも事実上棚上げ状態になっている。一方、メルコスール域内での貿易統合の深化には積極的である。したがって、ブラジルはWTOとメルコスールの事実上の両面作戦を行っていると思われる<sup>35</sup>。

表1：中国のFTA交渉・発効状況

相手国	交渉開始	調印	発効
ASEAN	2001/11	2004/11/29 (サービス協定： 2007/01/14)	2005/07/20 (サービス協定： 2007/07/01)
香港	2002/01	2003/06/29	2004/01/01
マカオ	2003/06	2003/10/17	2004/01/01
SACU(南部アフリカ 関税同盟)	2004/06/28 交渉開始 合意		
GCC(湾岸協力理事 会)	2004/07		
チリ	2004/11	2005/11/18	2006/10/01
ニュージーランド	2004/12	2008/04/07	2008/10/01
パキスタン	2005/04	2006/11/24	2007/07/01
オーストラリア	2005/05		
シンガポール	2006/10	2008/10/23	2009/01/01
コロンビア	2007/03		
アイスランド	2007/04		
ペルー	2008/01	2009/04/28	2011/03/01
ノルウェー	2008/11		
コスタリカ	2009/01	2010/04/08	2011/06/13
台湾(ECFA)	2010/01	2010/06/29	2010/09/12
スイス	2011/01		
韓国	2010/05/28 共同研究 終了		
日中韓	2012年までに共同研 究終了予定		

Source: ジェトロ 『WTO・他協定加盟状況』「[http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/trade\\_01/](http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/trade_01/)」

表2：インドのFTA交渉・発効状況

相手国	交渉開始	調印	発効
スリランカ		1998/12/28	2000/03/01
タイ	FTA交渉中	2003/10（枠組み協定）	2004/09/01（枠組み協定）
シンガポール		2005/06	2005/08/01
アフガニスタン （PTA）		2003/03	2003/05
チリ		2006/03/08	2007/09/11
ネパール（TA）			2007/03/06
バングラデシュ （TA）（改正協定）		2006/03	2006/04/01
中国	協議棚上げ		
韓国	2006/03	2009/08	2010/01
日本	2006/12	2011/02/16	2011/08/01
オーストラリア		2006/03（枠組み協定）	
ロシア	JSG報告書提出 （2007/07）		
マレーシア	2008/03	2010/10	2011/07/01
ASEAN		2009/08	2010/01
メルコスール		2005/03	2009/06/01
SAFTA（南アジア自由貿易圏）		2004/01	2006/01/01
BIMSTEC（ベンガル湾多分野技術経済協 カイニシアティブ）	FTA交渉中	2004/02（枠組み協定）	
GCC（湾岸協力会議）		2004/08（枠組み協定）	
SACU（南部アフリカ関税同盟）	交渉中		
EU	2007/06		

Source：ジェトロ『WTO・他協定加盟状況』「[http://www.jetro.go.jp/world/asia/in/trade\\_01/](http://www.jetro.go.jp/world/asia/in/trade_01/)」

とはいえ、現在の BRICS の目的は現行の国際通商レジームを根本から覆すようなことは考えていない。ハレルとナーリカーはブラジル・インドの現在の強硬路線は 1970 年代に途上国が目指していた「新国際経済秩序」(NIEO) のような「第三世界」主義とは明らかに一線を画しているという<sup>36</sup>。すでに述べた通り、ロシアを例外として BRICS 諸国はいずれもこの 20 年あまりの間、国際自由貿易体制のおかげで輸出を伸ばし、その結果、高成長を達成してきたのであるから、それを認識せず、自らを育ててくれた体制を崩壊させる気はないと見るのが妥当であろう。

## 6. 例外としてのロシア

途上国間の結束、ウルグアイ・ラウンドに対するリベンジ、WTO と FTA との両面作戦、などこれまで BRICS の通商戦略について述べてきたが、唯一の例外は、ロシアである。まず強硬路線を取ろうにもロシアはこれまで WTO 未加盟であったからドーハ交渉に参加しておらず、加盟交渉ではかなり強硬であったとしても、加盟のためには多分に譲らざるを得なかった。また FTA との両面作戦といっても、CIS 諸国との貿易統合は低下する一方であるため、とりあえずは WTO 加盟が最優先の通商戦略になっていた。すると、WTO 加盟後は WTO 支持勢力として、BRICS のうちの BIC とは一線を画すのであろうか。これに対する答えは Yes and No である。

まずロシアは途上国としてのアイデンティティはない。すでに述べた通り、ロシアは先進国の一員として認められたいという一心から WTO 加盟を熱心に希求してきた。とすると、WTO 加盟直後に手のひらを返したように、途上国グループと手を携えて先進国グループにさまざまな要求をしていくということは考えにくい。

しかし、No (つまり BRICS と結束) となるのはケース・バイ・ケースではあり得る。ロシアにも他の新興国と共闘できる面がないわけではない。特に先進国における農業補助金の問題や先進国の保護主義一般については BRICS 諸国と一致団結することは当然ありうる。またロシアの協調的態度も WTO 加盟後、何年かすれば変化することはありうる。中国がいったん WTO に入った後は新規加盟国として旗幟鮮明にしてきたのと同様の対応は十分考えられる。

## 7. BRICS 強硬路線による意図せざる帰結

すでに前述したように、BRICS の目的は WTO における S&D 規範の強化やその他途上国の要求事項の達成であり、WTO を柱とする現行の国際通商体制の転覆ではない。しかし、そうかといって、目的がそのまま実現するとは限らない。つまり国際政治裏においてはしばしば意図せざる帰結が発生することがある。ではそのような帰結とは何なのであろうか。

容易に想像がつくのは、現在のドーハ・ラウンドのこう着状態が長期化し、事実上破綻することにより、各国はそれぞれの防衛策としてこれまですでに行ってきたような FTA 締結をさらに加速させることになる事態である。すでにその兆候は出ている。今年に入って、EU は米国との FTA の可能性を探っていくことを明らかにした<sup>37</sup>。これまで EU は米国以上に多国間経済体制の維持・発展に熱心であったが、EU が世界最大規模となる米国との FTA を締結するとなれば、WTO の形骸化は一層進み、バグワティのいう「スパゲッティボウル」化が決定的なものとなる。これが BRICS の望んでいる通商体制の姿とは思われない。しかしすでに述べたように、BRICS が強硬路線を維持し続け、それに対抗する形で先進国も強硬になり、ドーハ・ラウンドが破綻すれば、前記のような結果は明らかである。

## 8. 終わりに

すでに本章で何度も言及したように BRICS の間には大きな利害の違いが存在する。それにもかかわらず近年 WTO 内で BIC 諸国が結束し、その他のフォーラムでも BRICS が結束しているかのように見えるのはなぜであろうか。これには近年定期的に開かれている BRICS の首脳会議、あるいはそれ以外の閣僚級会合によるところが大きいといえよう。表 3 および表 4 は、これまで開かれた首脳会議および主な閣僚会合である。

表3：BRICS 首脳会談の沿革

日時	会議名	場所	参加国	参加者	貿易に関する宣言（共同宣言）
2008年 7月7-9日	非公式 BRICs 首脳会合	北海道洞 爺湖（G8 開催時）	ブラジル	ルラ大統領	
			ロシア	メドヴェージェフ大 統領	
			インド	シン首相	
			中国	胡錦濤国家主席	
2009年 6月16日	第1回 BRICs 首脳会 談	エカテリ ンブルク （ロシア）	ブラジル	ルラ大統領	世界経済回復過程での貿易と海外直接投資の重要性を強調し、多角的貿易制度の安定性、保護主義の抑制、WTO の DDA の包括的かつバランスのとれた妥結
			ロシア	メドヴェージェフ大 統領	
			インド	シン首相	
			中国	胡錦濤国家主席	
2010年 4月16日	第2回 BRICs 首脳会 談	ブラジリ ア（ブラジ ル）	ブラジル	ルラ大統領	安定した公平な多角的貿易制度である WTO の重要性を強調し、保護貿易主義に反対すると同時に、ロシアの WTO 早期加盟を強く支持
			ロシア	メドヴェージェフ大 統領	
			インド	シン首相	
			中国	胡錦濤国家主席	
2011年 4月14日	第3回 BRICs 首脳会 談	中国海南 島山野	ブラジル	ルセフ大統領	BRICS 諸国間で経済、貿易、投資等の分野での協力拡大と深化を継続し、ロシアの WTO 早期加盟を支持
			ロシア	メドヴェージェフ大 統領	
			インド	シン首相	
			中国	胡錦濤国家主席	
			南アフリカ	ズマ大統領	
2012年 3月29日（予定）	第4回 BRICs 首脳会 談	ニューデ リー			

表4：BRICS 閣僚級会合

日時	会合名	場所	参加国	発出文書
2006年9月21日	外相会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2007年9月24日	外相会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2008年5月16日	外相会合	エカテリンブルク	ブラジル、ロシア、インド、中国	共同声明
2008年9月26日	外相会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2008年11月7日	財務相会合	サンパウロ	ブラジル、ロシア、インド、中国	共同声明
2009年3月13日	財務相会合	ホーシャム (英国)	ブラジル、ロシア、インド、中国	共同声明
2009年5月29日	安全保障担当 BRICS グループ会合	モスクワ	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2009年9月4日	財務相・中央銀行総裁会合	ロンドン	ブラジル、ロシア、インド、中国	共同声明
2009年9月24日	外相会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2010年2月22日	統計局長官会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2010年3月26日	農相会合	モスクワ	ブラジル、ロシア、インド、中国	モスクワ農相・農村開発相宣言
2010年9月21日	外相会合	ニューヨーク	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2010年11月29日－12月1日	統計局長官会合	リオデジャネイロ	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2011年1月19－21日	統計局長官会合	北京	ブラジル、ロシア、インド、中国	
2011年4月13日	貿易相会合	中国海南島	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	
2011年7月11日	保健相会合	北京	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	北京宣言
2011年9月15日	科学技術担当 SOM	大連	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	
2011年8月	統計局長官会合	中国	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	
2011年11月24日	外務次官級会合	モスクワ	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	中東・北部アフリカに関する共同声明
2011年12月14日	貿易相会合	ジュネーブ	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	貿易相閣僚宣言
2012年3月28日(予定)	貿易相会合	ニューデリー	ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ	

このようになんとか結束を保とうとしている BRICS ではあるが、ほころびも随所にみられる。例えば、中国の人民元過小評価問題<sup>38</sup>についてブラジルはかねてより批判的態度をとってきている。そして昨年にはこの問題について WTO で本格的な議論を行う提案をしている<sup>39</sup>。すると、今後この問題をめぐって中国・ブラジル間で激しい論争が巻き起こる可能性もないわけではない。

最後に、このような状況に対して我が国はどのように対処すべきか考えてみよう。まず日本と BRICS の間には協調できる面がないとはいえないが、全般的にみれば、我が国の立場は欧米先進諸国と軌を一にしている。従って、BRICS の台頭とそれに伴う欧米先進国の勢力の後退は我が国にとっても決して有利な情勢とはいえない。従って、あらゆる手段を尽くして、現在進行している先進国、特にヨーロッパ諸国の経済的停滞を打破するために協力を惜しまないことが肝要である。

しかし、それだけにはとどまらない。WTO の破綻的状況は目の前にある大きな課題である。これまで自由貿易体制から大きく裨益してきた我が国としてはこの体制の存続・発展に死活的利益がかかっていると肝に銘ずるべきであろう。もちろん、万が一ドーハ・ラウンドが完全に破綻した時に備えて TPP をはじめとする FTA 交渉にもある程度専念せざるを得ないことは否定できないが、しかしすべての国が同様の戦略をとり続ける限り、ドーハ・ラウンドあるいはその先の次期ラウンドの可能性はさらに遠のくことになる。なんとか BRICS 諸国やその他の途上国との妥協点を見出す努力を断じて惜しまないことが必要である。

—注—

- <sup>1</sup> Subramanian 2011, p.103.
- <sup>2</sup> Subramanian 2011, table 4.2, p.80.
- <sup>3</sup> Jones 2010, p.3.
- <sup>4</sup> Finlayson and Zacher 1981.
- <sup>5</sup> Shirk 1996.
- <sup>6</sup> Shirk 1994.
- <sup>7</sup> 中達 2011.
- <sup>8</sup> Shirk, 1994, p.71.
- <sup>9</sup> Blustein 2009, p.271.
- <sup>10</sup> Lim and Wang 2009, p.4.
- <sup>11</sup> *Negotiation Proposals by Recently Acceded Members (RAMs)*, World Trade Organization, TN/AG/GEN/24 (13 March 2007).
- <sup>12</sup> これは「走出去」戦略と呼ばれている（小島 2005）。
- <sup>13</sup> Ahluwalia 2002, pp.73-74.
- <sup>14</sup> 経済発展は第一次産業生産額の GDP 比が低下するにつれ、まず第二次産業の GDP 比が上昇し、次に第三次産業の比率が上昇するというペティ・クラークの法則が当てはまらない（二階堂 2009, p.14）。



- <sup>15</sup> 藤田 2005 参照。
- <sup>16</sup> LMG について Narlikar and Odell 2006 参照。
- <sup>17</sup> Marconini 2005, p.3.
- <sup>18</sup> FTAA 交渉開始の経緯については Feinberg 2008 参照。
- <sup>19</sup> これに対し、ブラジルの近年の自由貿易志向は消費者の要求によるものだとの説については Baker 2003 参照。
- <sup>20</sup> 大津・吉井 2004, p.144.
- <sup>21</sup> Dyker 2004, p.5.
- <sup>22</sup> ただし、G20 の中には食糧輸出国と純輸入国が含まれており、両者の間には大きな利害の食い違いがある。この点を強調しているのは、Langhammer 2005, p.345.
- <sup>23</sup> Hurrell and Narlikar 2006, pp.422-23.また、インドについては Narlikar 2006 も参照。
- <sup>24</sup> LMG(Like Minded Group)はインドを筆頭として、キューバ、エジプト、インドネシア、マレーシア、パキスタン、タンザニア、ウガンダの 8 カ国で 1996 年に結成され、1999 年には新たにドミニカ共和国、ホンジュラス、ジンバブエが加わった。またスリランカとジャマイカはオブザーバーとして参加している (Narlikar and Odell, p.120)。
- <sup>25</sup> Blustein 2009, p.67.
- <sup>26</sup> Odell and Sell 2006 参照。
- <sup>27</sup> コア・グループはインドを筆頭として、バングラデシュ、キューバ、エジプト、インドネシア、ケニア、マレーシア、ナイジェリア、パキスタン、ベネズエラ、ザンビア、ジンバブエ。
- <sup>28</sup> Blustein 2009, pp.265-66.最大の焦点は途上国向け特別セーフガード (SSM) の発動トリガーの数値であった。インドは 115%を要求し、米国は 140%を提案した (Kumar and Nair 2009, p.3)。
- <sup>29</sup> ドーハ・ラウンド立ち上げに際しての途上国の態度についてブルースティーンは次のように述べている。「アジア、アフリカ、ラテンアメリカの大半の途上国の立場は、ウルグアイ・ラウンドで途上国はほんのわずかな成果しか得ず、先進国は大幅な利益を勝ちとったのであるから、新ラウンドも同じような結果になるであろう。従って、(多国間) 貿易交渉を始めるとすれば、ウルグアイ・ラウンドのうち最も許容しがたいこのような側面を修正することに主眼が置かれるべきであると途上国のリーダーは主張した」(Blustein, 2009, p.67)。Gallagher (2008, pp.73) も「ウルグアイ・ラウンド終結と WTO 発足から 10 年が経過し、途上国はウルグアイ・ラウンドの結果が先進国に有利な、一方的なものであったという印象を強くした」といっている。
- <sup>30</sup> Hurrell and Narlikar 2006, p.423.
- <sup>31</sup> Hurrell and Narlikar 2006, p.423.
- <sup>32</sup> Hurrell and Narlikar 2006, p. 418.
- <sup>33</sup> 中印両国はいずれも ASEAN との FTA をその中核においている。これら FTA については石川 (2010) 参照。
- <sup>34</sup> FTA は中国の外交戦略の中で良好な国際環境を構築する手段と位置付けられているという (張 2007, p.104; 王 2009, p.94)。
- <sup>35</sup> da Motta Veiga 2005.
- <sup>36</sup> Hurrell and Narlikar 2006, p.425.
- <sup>37</sup> 「EU、対米 FTA 視野に」『日本経済新聞』2012 年 1 月 27 日夕刊 1 面。
- <sup>38</sup> 「外国為替政策と互惠的貿易自由化の関係については十分な配慮がなされてこなかったが、現在の苦境を理解する上では最重要である」と Mattoo et al (2011, p.4) は述べている。
- <sup>39</sup> 「通貨安誘導国に関税重く、ブラジル、上乘せ提案、WTO に」『日本経済新聞』2011 年 9 月 20 日夕刊 3 面。

## 参考文献

### 欧文

- Ahluwalia, Montek S. 2002. "Economic Reforms in India Since 1991: Has Gradualism Worked?," *The Journal of Economic Perspectives* 16, 3(August): 67-88.
- Baker, Andy. 2003. "Why is Trade Reform So Popular in Latin America? A Consumption-Based Theory of Trade

- Policy Preferences." *World Politics* 55: 423-455.
- Blustein, Paul. 2009. *Misadventures of the Most Favored Nations* (New York: Public Affairs).
- da Motta Veiga, Pedro. 2005. "The Trade Policy of the Lula Government: Continuity and Change." mimeo.
- Dyker, David A. 2004. "Russian Accession to the WTO – Why Such a Long and Difficult Road?," *Post-Communist Economies* 16, 1: 3-20.
- Feinberg, Richard E. 2008. "Regionalism and Domestic Politics: U.S.-Latin American Trade Policy in the Bush Era." *Latin American Politics and Society*, 44, 4: 127-151.
- Finlayson, Jock A., and Mark W. Zacher. 1981. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions." *International Organization* 35, 4: 561-602.
- Gallagher, Kevin P. 2008. "Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round." *Review of International Political Economy*, 15, 1 (Feb.):62-85.
- Hurrell, Andrew and Amrita Narlikar. 2006. "A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations." *Global Society* 20, 4: 415-433.
- Jones, Kent. 2010. *The Doha Blues* (New York: Oxford University Press).
- Kumar, Rajiv, and Swapna Nair. 2009. "India: Strategies at the Doha Development Agenda – July and Beyond." Working paper prepared for presentation at the 2009 WTO Forum. Geneva.
- Langhammer, Rolf. 2005. "China and the G-21: A New North-South Divide in the WTO after Cancun?" *Journal of the Asia Pacific Economy*. 10, 3 (August): 339-358.
- Lim, Chin Leng and Jiang Yu Wang. 2009. "China and the Doha Development Agenda," Working paper prepared for presentation at the 2009 WTO Forum, Geneva.
- Marconini, Mario. 2005. "Trade Policy-Making in Brazil." Mimeo.
- Mattoo, Aaditya Francis Ng, and Arvind Subramanian. 2011. "The Elephant in the "Green Room": China in the Doha Round." Policy Brief No. PB11-3. Peterson Institute for International Economics.
- Narlikar, Amrita. 2006. "Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiation Strategy of a Rising India." *International Affairs*, 82, 1 (January): 59-76.
- Narlikar, Amrita and John S. Odell. 2006. "The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition." In John S. Odell, ed. *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge: Cambridge University Press. 115-143.
- Nogueira, Saulo. 2009. "The International Financial Crisis and Brazil in the Doha Development Round." Working paper prepared for presentation at the 2009 WTO Forum, Geneva.
- Odell, John S. and Susan K. Sell. 2006. "Reframing the Issue: The WTO Coalition on Intellectual Property and Public Health." In John S. Odell, ed. *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge: Cambridge University Press. 85-114.
- Shirk, Susan L. 1994. *How China Opened its Door* (Washington, D.C.: Brookings).
- Shirk, Susan L. 1996. "Internationalization and China's Economic Reforms." In Robert O. Keohane and Helen V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 186-206.
- Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics).

## 邦文

- 石川幸一. 2010. 「新段階に入った東アジアの FTA」『季刊 国際貿易と投資』No. 80 (Summer 2010), 19-38 頁.
- 王大鵬. 2009. 「中国の FTA 戦略と地域主義への対応」『富山経済論集』55 (2009.11) 87-114 頁.
- 大津定美・吉井昌彦編著 2004 『ロシア・東欧経済論』(ミネルヴァ書房).
- 小島末夫. 2005. 「中国の“走出去”戦略と対外投資奨励」『季刊 国際貿易と投資』No. 61 (Autumn 2005) 47-61 頁.
- 張鴻. 2007. 「中国の FTA 戦略」『国際開発研究フォーラム』33 (2007.3) 99-109 頁.
- 中達啓示. 2011. 『中国WTO加盟の政治経済学—米中時代の幕開け—』(早稲田大学出版会).
- 二階堂有子. 2009. 「グローバル化とインドの経済自由化」武蔵大学.
- 藤田幸一. 2005. 「インドの農業・貿易政策の概要」『アジア太平洋地域食料農業情報調査分析検討事業報告』農林水産省.89-110 頁.

## 第7章 新興国の挑戦と国際マクロ経済ガバナンスの行方

和田 洋典

### はじめに

今日、開放的な国際経済関係を維持するうえで最大の挑戦の一つは、2000年代半ば以降、急速に拡大した主要国間の経常収支不均衡、いわゆるグローバル・インバランスの問題であろう。この問題は、国際資本市場がどこまで過去類を見ない規模の不均衡を消化できるのかという金融上の問題に加え、保護主義の高まりと報復の連鎖に結びつきかねない点で、世界政治経済の潜在的な波乱要因をなしている。

したがって、その拡大が経済的、政治的危機につながる事態を回避するためのマクロ経済政策協調の重要性が増している。その原型とみなしうる政策協調は、1970年代から80年代にかけて日米独を中心に先進国間で成立した一連の合意である。この時期、協調が実現した背景には、ブレトンウッズ・システムの終焉後、国際資本移動の自由化が進むにつれて、先進国経済間の相互依存性が高まったことがあった。それに伴い、完全雇用、物価の安定という国内均衡のみならず、対外収支の不均衡の抑制も各国のマクロ経済政策の目標に組み込まれるようになる。そうした文脈において、当時の主要な経常黒字国である日本やドイツは基軸通貨としてのドルの信認を支えるとともに、保護主義の高まる折にはアド・ホックなG5/G7の合意をもとに自国の政策調整を受け入れた。さらに日本は、R. ギルピンによりニチベイ経済（*Nichibei Economy*）と称されたように、80年代以降、膨大な経常黒字をアメリカの政府債務の補填に振り向けることで、アメリカの覇権を金融面から支える役割を担った<sup>1</sup>。

それに対し、今日、不均衡問題の中核メンバーとなりつつある新興国は、ドルが基軸通貨であることを前提とした政策協調に否定的であるようだ。なかでも最大の経常黒字国、米国債の購入主体となった中国は、保有米国債の安全性、アメリカの財政金融運営に脆弱な自国の現状への憂慮などから、多元的な国際通貨システムを志向する点で最先鋒をゆく存在である。つまり、基軸通貨・ドルへの批判を強める中国がアメリカの債務の主要な引き受け手でもあるという危うい状況が現れている。

はたして世界経済の重心が新興国側へシフトするにつれて、基軸通貨としてのドルの地位を前提とした調整パターンにも抜本的な変改がもたらされるのだろうか。本稿では、不均衡問題をめぐる政策協調について、関係国間の力と利益の配分が投影された国際マクロ経済ガバナンスの一環としてとらえる。そのうえで、過去それが進展した条件および今後

の持続可能性について探っていく。

### 1. 公式制度化と規範的ルール

ブレトンウッズ・システムの終焉後、変動相場制に移行した主要国間では、経常収支不均衡に対して為替レートが市場を通じた自動安定化装置として機能するとの期待がなされた。だが実際には、経常収支をめぐる国際的な政策協調に対する需要はむしろ増していった。その理由として、為替レートによる不均衡の調整にはそもそも時間がかかるほか、国際資本移動が自由化されるなかで為替レートは経常収支との相関を弱め、資本市場で決定される度合いを高めたことがある。しかも経常赤字のファイナンスが資本市場で可能となったことは、かえって不均衡を拡大する効果をもたらした。そうした背景において、経常収支黒字国と赤字国の間で世界経済成長をめぐる責任の所在や赤字国で高まる保護主義的なポピュリズムが懸案となってゆく。

こうした問題への対処として、平時において複数経済指標を相互に監視する多角的なサーベイランスと緊急時における財政金融政策と為替市場政策の協調の組み合わせとして把握可能なガバナンスが順次構築されていった。サーベイランスについては、1970年代にライブイエ・サミットで4条協議のスキームが合意され、IMFに国際通貨システム維持の観点から加盟国に対する政策監視機能が付与される。そして、82年のヴェルサイユ・サミットでは多角的相互監視の枠組み構築が合意された。それを機にG5ないしはG7とIMFの連携による経常収支、物価上昇率、財政赤字などを指標とする相互監視メカニズムの整備が進んだ。だが、いずれのしくみも拘束力と制度化の面で限界を有していた。サーベイランスに基づくIMFの政策勧告は、不均衡問題の主要な当事国である日米独などIMFの支援を受けていない国に対する拘束力が働かない問題を抱えつづけている。G7プロセスの成果については、せいぜいのところ各国がマクロ政策について国際的な説明責任を負うという程度の大まかな共有認識を醸成したにすぎないとの評価もある<sup>2</sup>。

以上の公式制度化という面での限界にもかかわらず、実態としてみれば、政策協調は危機を回避するうえで機能してきたとあってよい。その代表例としては、黒字基調が定着した日独両国が世界経済を牽引する「機関車」の役割を担うことに同意したボン・サミットや、日欧通貨の対ドルレート上昇に向けた協調介入と財政金融政策協調が合意されたプラザ合意があげられる。1970年代末から80年代半ばにかけてこれらの協調が可能になった要因として、関係国間で不均衡が政治的、経済的危機につながる事態の防止に共通利益が見出され、調整における黒字国側の関与の必要性が認識されたことは重要である。とりわけ、スムート・ホーレイ関税法以来のアメリカ議会を発端とする保護主義の蔓延を避け

ることは重視された<sup>3</sup>。その再来を回避するとの国際的なコンセンサスを考慮に入れないと、今日なお円高への忌避感の強い日本がなぜ輸出競争力の低下とバブル経済につながったとして国内で評判の悪いプラザ合意を受け入れたのかを理解することはむずかしい<sup>4</sup>。このように公式制度の限界を補い、ガバナンスを機能させるうえでは、黒字国側の調整責任を重視する非公式な規範としてのルールが必要であった。

## 2. 力と利益の配分

経常収支不均衡を是正するためのマクロ経済政策の調整は、もともとの国内政策目標である雇用、物価の安定、経済成長などを一部犠牲にすることにつながる。そのため、国際的な政策協調は往々にして赤字国と黒字国のいずれがその調整コストを負うべきかという分配問題を惹起する。この分配問題が紛争につながる事態を回避する観点から、ポスト・ブレトンウッズ時代に共有された規範的ルールにより、緊縮策を負わされがちな赤字国の負担軽減が実現した意義は大きい。

ただし、そうした規範的ルールを織り込んだ国際制度自体は歴史的に目新しいものではない。19世紀の国際的金本位制においても、金準備の流出入に直面した各国の中央銀行はその是正に向けた通貨供給量の調整を行なうとする「ゲームのルール」が国際収支調整のメカニズムとして想定されていた。ブレトンウッズ・システムにおいても持続的で大規模な不均衡に直面する国については、赤字か黒字かを問わず調整を行なう責任があるとされた<sup>5</sup>。さらにブレトンウッズ・システムでは「埋め込まれた自由主義」の考え方のもと、IMFの融資や国際収支の「基礎的不均衡」に際しての為替レート切り下げなど、赤字国側の国内調整コストを抑えるしくみも導入された。

ところが、実際にはそれら固定為替制度の時代を通じて調整コストの大宗を赤字国側が負うことになる。というのも、経常赤字国は通常、準備通貨としての金あるいはドルの流出を通じ、早晩、緊縮策をとらざるをえなくなる。それに対し、黒字国側は、不胎化介入や資本流入規制を用いて金、ドルの流入が物価上昇につながる事態を先延ばしすることが可能であり、拡張策により不均衡を是正する誘因をもちにくかったからである<sup>6</sup>。先進国が変動相場制に移行したブレトンウッズ以後については、為替レートや国際収支調整に係る国際制度が不在であるとしてノン・システムと呼ばれることがある。その呼称が示唆するように、重商主義的本能から黒字を一般に望ましい状態とみなす黒字国により調整コストが受け入れられる見込みは一層低下するかにみえた。

にもかかわらず、1970年代以降、主要先進国間で黒字国側の調整を含む不均衡のガバナンスが可能となったのはなぜか。その要因として鍵をなすのは、その時期より貿易赤字な

ど国際収支ポジションの悪化に見舞われたのが最大の経済大国・アメリカだったことである。そのアメリカを階層構造の中心におくガバナンスの特色を理解するため、ここではR. W. ストーンの提示するインフォーマル・ガバナンスの枠組みを援用しよう。ストーンは枠組みにおいて、力の一極構造が顕著な問題領域における国際制度は、公式の運営手続きと構造的な力をもつ国の特権を許容する非公式なルールの組み合わせとして把握される。ここでいう構造的な力の源泉は、国際的な政策目標の追求にあたり、特定の国際制度のみに依存する必要がないことである。実際、多くの問題領域で最大の力をもつアメリカは有志連合、単独行動など、多角的な制度以外にさまざまな選択肢を有している。そのアメリカからすれば、自らの行動を拘束する制度を受け入れるにあたっては、死活的な利益のかかる場合に自らの意向を通すことが可能なことは必須である。他方、その他の国々にとってもアメリカを制度につなぎとめ、アメリカへの関与の機会を確保することは、制度から得られる利益の大宗をなす。だからそのコストとして、アメリカによる時折の恣意的な力の行使を許容せざるをえないということになる。このようにストーンは枠組みにより、国際制度をアメリカと関係国の力と利益が均衡する空間としてとらえることが可能になる<sup>7</sup>。

本稿の国際マクロ経済ガバナンスに当てはめていけば、市場において調整を迫られるはずの赤字国ではなく、黒字国側の重点的な調整がルール化したことは、一面ではアメリカの通貨金融・貿易をまたぐ構造的な力を反映する。一方、他の関係国からしても、政治的、経済的危機に対するより大きな脆弱性を抱える事情を反映し、アメリカをガバナンスにつなぎとめておくことに利益を見出しうる。

では不均衡の調整という問題領域におけるアメリカの構造的な力とは何だろうか。それは、基軸通貨としてのドルの地位に由来する力である。国際的な流動性を担うドルに対しては貿易・金融取引や外貨準備の需要が存在する。アメリカが最も先進的で厚みのある金融市場を有していることも、外国の経済主体に対しドル建て資産を保有する動機を与えている。かつてフランスのジスカルデスタンが「法外な特権 (exorbitant privilege)」として批判したように、基軸通貨の地位はアメリカをして対外借り入れを蓄積させる一方、緊縮策の実施を先送りすることを可能としてきた。このように通常、赤字国が迫られたはずの政策調整をひたすら先に延ばす能力について、B. コーヘンは延引力 (power to delay) と名づけた<sup>8</sup>。

この基軸通貨の構造的な力という視角からは、覇権の後退の証しとされることの多い1970年代のブレトンウッズ・システム崩壊に関して異なる構図がみえてくる。たしかにニクソン・ショックによる金とドルの交換停止は、貿易競争力の低下に直面したアメリカが国際通貨制度のアンカーの役割に耐えきれなくなったことを意味した。その一方で金とド

ルの交換義務から解放されたことは、アメリカが経常赤字を垂れ流しつづけることを一層容易にする効果を生んだ。このため、ブレトンウッズの崩壊を受けて公式制度上失われたはずの基軸通貨の地位は逆に強化された面がある<sup>9</sup>。

つぎに関係国にとってのアメリカをつなぎとめる利益にかかわる危機に際しての脆弱性について検討しておこう。まず、過去のガバナンスにおいておもに念頭に置かれてきた国際貿易システムの崩壊をとりあげる。前述のように、経常収支不均衡は歴史的に赤字国内で保護主義を高める傾向がある。それゆえ、不均衡の拡大を放置すると保護貿易と報復の連鎖という事態がもたらされかねない。かりにそうなった場合、アメリカと関係国のいずれがより大きな打撃を受けるだろうか。相互依存の進展した世界において双方とも不利益を被ることはまちがいない。とはいえ、国内市場の規模が国際交渉力に転化しうることを示す市場パワー（market power）概念<sup>10</sup>に照らせば、より大きな打撃を受けるのは関係国の側であると推測される。世界最大の規模を誇り、消費性向の高いアメリカ市場から締め出される各国企業の受ける打撃は、より小規模で消費性向の低い各国市場より締め出されるアメリカ企業のそれよりも大きいだろうからだ。

アメリカの債務が国際資本市場において消化不能となるという金融的な危機に対する脆弱性についてはどうだろうか。先に基軸通貨国のもつ延引力について述べたが、それはもちろんアメリカが無制限に対外債務を積み増せることを意味するわけではないだろう。いずれ債務規模の持続可能性に市場が疑念を抱くようになれば、長期金利の高騰、米国債とドルの暴落というハードランディングのシナリオが実現するかもしれない。その場合のアメリカと関係国の相対的な脆弱性についてはどのような見通しが可能だろうか。ドル暴落などのクラッシュの影響については、経済学者の間でも意見が分かれるなど未知の部分が多い。そうした推移が基軸通貨の地位の喪失、ひいてはアメリカ金融覇権の終わりの始まりとなる可能性も否定できない。とはいえ、アメリカの対外投資ポジションの現況は、少なくとも短期的な観点からはアメリカの脆弱性が相対的に小さいことを示唆している。すなわち、アメリカの債務はほとんどがドル建てである一方、対外債権は他国通貨建てのものが多く、ドルの暴落はアメリカの負債を圧縮する半面、保有資産の価値を高めることを意味している。このように不均衡の金融的なクラッシュといえども、アメリカのバランスシートの改善につながる半面、債務を引き受けている黒字国の側により大きな損失をもたらす可能性が高いことがわかる。

これら貿易、金融にまたがる脆弱性の違いは、アメリカの構造的な力をなしている。それとともに、関係国の側にアメリカがガバナンスから離脱して政治的、経済的な暴発に向かう事態を避けるための対応をとる誘因を与えている。要するに、経常収支をめぐるガバ

ナンスは黒字国にとっても欠かせないものになっているということである。黒字国側の積極的関与という規範的ルールは、以上のような国家間の力と利益の配分と補完的であることにより、実効性をもったのである。

### 3. 新興国の挑戦

ここまで公式制度と規範的ルールのセットとして整理した国際マクロ経済ガバナンスの最近の展開として、公式制度の拡充が進む一方、規範的ルールに関するコンセンサスは挑戦を受けるという複雑な状況が現れている。公式制度化の進展の契機となったのは、2000年代後半のグローバル金融危機である。危機の原因に関する一つの説明としては、FRB・バーナンキ議長らのとなえる世界的な貯蓄過剰説がある。これによれば2000年代以降、経常収支が大幅に黒字化した新興国の貯蓄は、国内金融システムの未発達から国内投資ではなく、アメリカへの資本輸出へ回った。そのことは、グリーンズパン前議長が「コナンドラム」と呼んだように、FRBの金融引き締め策が効かなくなるほどの金余りを生み、住宅バブルの一因となったという理解である。こうした見方は、海外から流入した資本を国内で住宅関連投資向けに過剰に配分したアメリカの金融システムの問題を軽視している点で無理があると思われる。新興国もむろん受け入れてはいない。

その一方、責任の所在はともかく、主要国経済の貯蓄・投資バランスの是正が危機の再来を防ぐ観点から重要であるという現状認識については共有されるにいたった。その顕れとして、1970年代以来のサーベイランスの強化版といえる対外不均衡の相互評価についての制度設計がG20プロセスのなかで進展をみせている。2009年9月のG20ピッツバーグ・サミットで世界経済成長の均衡のとれたパターンへの移行が謳われ、相互評価プロセス(MAP)の開始が合意された。つづいて2010年11月のソウル・サミットでは、過度の不均衡を是正し、持続可能な経常収支の推移を目的にMAPの強化が合意された。

それを受け2011年4月のG20財務相・中央銀行総裁会議(ワシントンDC)で不均衡評価のための参考ガイドラインがまとめられる。ガイドラインでは不均衡の大きい国について2段階の精査を行なうとされ、G20全体のGDPの5%以上を占める大国は優先的にその対象に選ばれることとされた。その半面、当初、アメリカなどが主張した経常収支の黒字と赤字の幅をGDP比4%以下に抑えるといった数値基準は盛り込まれなかった。この点は、ガイドラインを指標として限界のあるものになっている。またそもそもガイドラインという性格上、その遵守は法的拘束力ではなく説得やピア・プレッシャーに依拠せざるをえない。したがって、実効性を確保するには、1970年代以来の政策協調と同様に黒字国側の関与を重視するコンセンサスとセットになることが欠かせないといえる。



ところが、国際貿易・金融におけるアメリカ市場の開放性や基軸通貨・ドルの重要性を認め、応分の負担を受け入れた日本やドイツと異なり、新興国の動向はガバナンスの存続に疑念を抱かせるものとなっている。中国、ロシア、ブラジルなど新興国は、目下、リーマン・ショック後の G20 ワシントン・サミットや 2011 年 4 月の BRICS 会議（中国・三亜）などの場において、国際通貨システムの改革や SDR の活用、自国通貨建て取引の拡大を打ち出している。それらの主張は、不均衡への対処について、為替市場政策や財政金融政策を用いた対処療法ではなく、根本原因として、不均衡を許容してきた基軸通貨の「特権」を是正すべきという志向性を背景とするものである。

なかでも最大の経常黒字国であり、米国債の最大の外国保有者である中国の動向は重要である。中国は米中 2 国間の不均衡が大幅に高まるなか、2005 年 7 月に人民元の対ドルレートを 2% 切り上げるとともに、日々設定する基準レートから上下 0.3% 以内で変動することとした。同時に対ドルだけではなく、ドル、ユーロ、円、韓国ウォン等からなる「通貨バスケットを参照する管理変動相場制」へ移行することとした。その後、変動幅は 0.5% に拡大され、金融危機後の一時的な対ドル・ペッグの時期を経て、2010 年 6 月には管理変動相場制の弾力化方針が発表された。こうした行動は、かつての日本とドイツ同様、現行ガバナンスに沿った黒字国としての負担を受け入れたものであるようにも映る。その反面、実際のレートの動きとしては通貨バスケットではなく、対ドルでのレートの管理がつづいているといわれる<sup>11</sup>。さらに、中国はアメリカからの人民元レートの切り上げおよび、市場実勢を反映する為替制度への移行の要求に対しては、現行レートの合理性を主張し、反駁をつづけている<sup>12</sup>。

こうした中国の限定的な協調行動の背景には、ガバナンスの根幹をなしてきた黒字国側の積極的な調整という規範的ルールを受け入れていないことがある。むしろ中国からすれば、問題は黒字国側にはなく、基軸通貨としてのドルの地位とそれがアメリカに許容してきた野放図な財政金融運営にある。したがって、あるべき根本的な対策として導かれるのは、多元的な国際通貨システムへの移行によるドル一極構造からの脱却ということになる。そのような中国の意向の表明として注目を集めたのが、2009 年に公表された人民銀行総裁・周小川の「国際通貨体制改革に関する考察」と題する論文であろう。周は、特定の国の通貨が準備通貨を担う体制の限界を指摘し、IMF の SDR（特別引出権）を準備通貨とすべきと論じた。そして、現状では出資分に応じた引出額の算定単位にすぎない SDR について、債券市場を整備し、国際取引に使用可能な真の通貨としていくことを唱えた<sup>13</sup>。同様に 2009 年度の中国人民銀行による「中国金融安定報告」においても、少数の国民通貨へ依存する現状の問題点の指摘がなされた<sup>14</sup>。SDR の価値はドル、ユーロ、ポンド、円の通貨

バスケットとして評価されるが、中国は将来的にその一角に人民元を加えることをめざしている<sup>15</sup>。

加えて、より喫緊の課題として、国際通貨システム改革の必要性を中国に意識させたのは、2011年8月の格付け会社・S&Pによる史上初の米国債の格下げである。それにより、中国は保有するドル資産の安全性に関して懸念を強めるようになった。事実、中国は日本国債への投資を増やすなど、外貨準備運用の多元化を模索しはじめている。さらに近年、中国政府は人民元の国際化を進めている。2009年7月に香港、マカオ、ASEANとの間で元建て貿易決済が開始されたほか、香港では元建て債券、各種金融商品を認めることによる人民元のオフショア市場の育成が進められている<sup>16</sup>。これらはリスク管理の観点からの分散投資やドル下落による損失の回避という経済合理的な行動であるとともに、国際通貨システムの多元化という長期的な戦略目標にも適合する動きである。かくして中国は現行ガバナンスのもとで不均衡の支え手でありつづけることの是非を問いなおすにいたった。そして、他の新興国と連携しながらドル基軸システムからの脱却やSDR本位制への移行を志向しはじめたのが現状である。

#### 4. 力、利益の構造は変わるか

新興国による国際通貨システムの多元化、SDR本位制への志向は、現行ガバナンスを成り立たせている力と利益の配分の根本的な変化にまで行き着くのだろうか。くり返しになるが、現行ガバナンスへの最大の挑戦者として重要なのは、中国の動向である。アメリカ議会の独立委員会である米中経済安全保障委員会は、2011年の年次報告において10年以内に人民元はドルの支配的な地位の脅威になりうるとした<sup>17</sup>。はたして中国は現存する力と利益の構造を変える能力と意志を有するのだろうか。

##### (1) 揺るがない構造的な力

昨今、権力移行論（パワー・トランジション）が脚光を浴びるなか、中国自身も自らの力の増大にますます自覚的になっている。そうしたなか国際マクロ経済ガバナンス、国際通貨制度の領域においても、アメリカの赤字のファイナンスにより現行ガバナンスを受動的に支える役回りから離脱し、新たな国際通貨金融秩序の構築者たらんとする意欲を明るみにしつつある。目下、注目されている動きとしては、IMFの出資率拡大や副専務理事ポストの獲得など、既存国際組織における地位向上があろう。だが中国の戦略的目標はそこにとどまるものではない。社会科学院・金融研究センターの易宥容、発展改革委員会・対外経済研究所長の張燕生ら政府系エコノミストは、新興国の勃興に対応して、ブレトンウッ

ズ機構である IMF 以外の国際金融組織を設立する必要が出てきており、IMF 改革には多くを求めないとの見解を表明している<sup>18</sup>。そこからは、既存秩序のなかで序列を上げるよりも新秩序の構築こそが戦略的目標であり、それを遂行する力を自国が備えつつあるという自信がうかがえる。

既存の国際マクロ経済ガバナンスからの離脱は可能であるという認識の表明として、人民日報・高級記者の丁剛が発表した「金融武器を使ってワシントンを叩け」と題するナショナルスティックな論評が注目された。その主張は、アメリカ議会において台湾への F16C/D 戦闘機売却の動きが広がったのに対抗し、中国による米国債購入を大幅に減らすべきというものである。丁は、米国債の下落から中国も打撃を受けるのは必至であり、人民が汗水流して稼いだ貯蓄を犠牲にしかねないが、それでもなお国家主権に挑戦を受けた以上やむをえないと論じた<sup>19</sup>。

その一方、中国が権力移行の帰結として通貨金融秩序改変をただちに進めることが可能だとみなしているわけではない。むしろ、その自己認識は国務院発展研究センター・金融研究所所長の夏斌の用語でいえば「金融弱国」にとどまっている。これは、アメリカのマクロ経済政策に対する脆弱性、通貨の交換性の欠如や金融市場の後進性といった中国の現状を指し示す概念である。夏によれば、中国外交の武器としてあげられる巨額の外貨準備も、他国の経済政策に左右される市場動向への脆弱性を高めている点からは、「本質的には自国の金融市場における政策当局の主導権の一部を他国政府に譲っている」<sup>20</sup>にすぎないということになる。

グローバル金融危機や米国債格下げという事態を受けて、中国がアメリカは衰退しはじめたと“楽観”しているわけでもなさそうである。逆に表層的な低迷局面においてなお示される構造的な力の大きさをあらためて認識させられているのが現状である。中国人民大学・国際通貨研究所副所長の向松祚は、格下げは米国債の収益率に大きな影響をおよぼさないとし、その理由として世界の投資家の信認は、基軸通貨としてのドルの地位や米国債市場の 200 年におよぶ歴史に由来することをあげる<sup>21</sup>。

もう一点、アメリカの構造的な力に対する認識のユニークな表出として、社会科学院・中国経済評価センター主任の劉焜輝の見解をとりあげておこう。劉によれば、2011 年 8 月の S&P による米国債格下げはアメリカの陰謀であるという。この一見突飛な主張を支えるロジックはつぎのようなものである。格下げの後、金融市場で実際に生じたことは米国債の投げ売りではなく、その逆の利回りの低下であった。このように、毎回、金融市場が動揺するたびに、安全を求める投資の受け皿として受益するのはアメリカの公共債ファイナンスである。そして、格付け機関は所詮アメリカによる世界金融統治の道具にすぎず、そ

うした帰結を前もって承知していなかったはずはないという<sup>22</sup>。私企業である格付け機関の行動を国家ぐるみの陰謀とするとならば、共産党支配の貫徹する自国からの類推を他国へ適用しがちな中国にお馴染みのものではある。とはいえ、アメリカ政府への否定的評価である格下げさえもその陰謀とする言辞は、裏返せば通貨金融の領域におけるアメリカの強大さを深く認識していることの表れでもあろう。

実際、劉が陰謀論の根拠としているように、米国債は格下げ後も買い増されており、利回りの低下が生じた。欧州債務危機のつづくなか、世界の市場はますます基軸通貨・ドルを必要としているかにみえる。そのことは、他国に低利で債務を引き受けさせつつ、支出を拡大するという基軸通貨の「法外な特権」と延引力がなお健在であることを示していよう。その力からは外貨準備の多元化を志向する中国といえども自由ではない。国務院発展研究センター・金融研究所副所長の巴曙松は、外貨準備の投資先について、現状、中国に可能なのは、状況の芳しくないドルかもっと悪いユーロまたは円の選択でしかないと述べている。国際通貨の指標として一部で期待を集める金についても、中国人民大学の向は、市場規模がドルの半分以下でしかないという限界を指摘している。このように中国が外交的武器と目する外貨準備の多元化も、その実施の余地は限られたものであることを中国自身、痛感している。いいかえれば、アメリカが自らの赤字を中国など新興国に補填させる力に依然、衰えはみえないのが現状である。

## （2）悪夢の相互依存

最近の中国では、現行ガバナンスの前提となっているドル基軸通貨体制は、自国の利益と合致しないという認識がことごと高まっている。その大きな要因としては、アメリカの対外債務の蓄積や米国債格下げという推移を受け、自らが保有するドル資産の安全性に懸念を強めるようになったことがある。またドル建て資産を中心とする大量の外貨準備は、外国為替市場への介入の結果であり、国内経済に過剰な流動性をもたらしてきた。それが、不動産バブルや食料価格の高騰など経済社会の不安定化につながる弊害もめだつようになって久しい。

その一方でアメリカの対外債務を引き受けることで、いわば心ならずもドル基軸通貨体制を支える役回りから離脱することが、中国にとり容易ではないのも事実である。なぜなら、外貨準備の代替投資先がないという前述の消極的な理由に加え、中国とアメリカの双方は、いわゆるブレトンウッズⅡ論の示す相互依存関係に深く組み込まれているためである。M. ドゥーリーらによれば、アメリカの経常赤字の拡大にもかかわらず、国債利回りは低下しているという金融市場のアノマリーを理解するためには、東アジア諸国とアメリカ

カの間で成立した強固な相互依存関係をふまえる必要がある。すなわち中国、日本、台湾、韓国といった貿易黒字に依存する国は、輸出競争力維持のために自国通貨安、裏返せばドル高を必要としている。そのことは経常黒字を外貨準備としてドル建て資産に振り向ける動機をなしている。要は、アメリカの債務を支えることは黒字国の利益にもなっている。このようにグローバル・インバランスは、債権国と債務国の相互依存と表裏一体の関係にある以上、持続可能であり安定的だというのがブレトンウッズⅡ論の骨子である<sup>23</sup>。

加えて中国などの巨額な外貨準備には、アジア金融危機のトラウマという要因も関係している。IMF のカムドシュ専務理事に見下ろされたインドネシア・スハルト大統領や過度の緊縮財政を強いられた韓国の苦境が、この地域で二度と IMF の帝国主義的な干渉を受けたくないという決意を広めたことは想像に難くない。その要因も新興国側に合理的な水準を超えて外貨準備を積むことを促すことで、結果的にアメリカによる債務のファイナンスを容易にしている。

以上の要因に支えられておもに米中間に成立した相互依存関係は、J. S. ミル流の国際平和をもたらす商業的交流というよりも、互いを覇権競争の相手とみなしはじめた両国にとって悪夢に近い状況なのかもしれない。アメリカ前 NEC 議長の L. サマーズは、2004 年の時点で、アメリカに対する債権国が自らの保有ドル資産の暴落につながるアメリカの財政破たんを求める動機はないとしながらも、「相互確証破壊の新バージョン」を回避すべきと警告している<sup>24</sup>。逆に中国の立場からしても、かつてケインズが「あなたが銀行家に 100 万ポンド負っているならば、彼はあなたのなすがままだ」と述べたように、外貨準備として積み上げたアメリカの公共債は、いわば貸金を人質にとられた状態である。これは、バブル崩壊後に日本の銀行が実質的に不良債権化している“ゾンビ企業”への融資をくり返したように、支援を強いられる立場に追い込まれかねない状況であろう。

実際、双方とも悪夢から逃れようともがいているかにみえる。アメリカは 2010 年の一般教書演説で、5 年間で輸出倍増という方針を示したように、経常赤字削減に向けた行動を開始したともいえる。とはいえ、製造業復活による輸出競争力回復というオバマ政権が望んでいるであろう経路は、何らかの僥倖に恵まれないかぎり一朝一夕には実現しえないと思われる。黒字国側の内需主導モデルへの転換を伴う必要もある。したがって、アメリカが単独で実施できる方策としては、金本位制の時代以来、赤字国が迫られてきたのと同様の調整、すなわち緊縮策による物価・賃金水準低下を通じた輸出競争力の回復と輸入の削減がある。だが、アメリカは国民の生活水準低下を伴うこうした調整を歴史的に回避してきた。そうする力はいまなお失われてはいない。

他方、中国の立場からは、輸出主導から内需主導の経済成長モデルへ移行することが求

められる。これはかつて、1980年代に前川レポートで表明された日本の調整方針でもある。同時に、大量の投資とそれによる過剰生産品の輸出ドライブという成長モデルの効率性の低さを懸念してきた胡錦濤・温家宝政権の「調和のとれた発展」という政策方針とも整合的である<sup>25</sup>。しかし、人民元切り上げにも行き着くことになる内需主導モデルへの転換は、成長志向の強い地方政府や国有企業の利益と真っ向から衝突する話である。その実施は、「分裂した権威主義 (fragmented authoritarianism)」と称される中国の特殊な国内ガバナンス、とりわけ地方政府に対する統制が効きにくい状況にかんがみれば、きわめて困難であろう<sup>26</sup>。

以上、まとめると力の要因については、昨今のアメリカの金融・財政危機にもかかわらず、挑戦者である中国はむしろアメリカの構造的な力のしぶとさを認識するにいたっている。市場の動向もかかる中国の認識の正しさを裏づけている。利益配分の分析からは、米中双方とも現行ガバナンスを支える相互依存関係からの脱却を試みているものの、出口を見出しかねていることが明らかとなった。このように、中国をはじめとする新興国の台頭も、現行ガバナンスを成り立たせている力と利益の配分を大きく変えそうにはみえないのが現状である。換言すれば、新興国側にG20などで提唱しているようなドル基軸通貨体制からの脱却を実行する能力と意志が備わっているわけではない。

力と利益の配分が意外に安定的であることの含意は、新興国側もいずれ現行ガバナンスの規範的ルールを受け入れざるをえないだろうというものである。結局のところ、黒字国側の政策調整を助長する現行ガバナンスの基盤は、新興国の挑戦を受けてもそれほど損なわれていない。ただし、力と利益の配分の帰結として新興国を成功裡にガバナンスに取り込んだとしても、先進国中心の時代に存在した安全保障構造との相互補完性の欠如という問題は残る点に留意すべきだろう。すなわち、かつての日本、ドイツと異なり、新興国側にアメリカを経済的に支える戦略的動機は希薄である。その点は長期的、潜在的にいえばガバナンスの不安定化を招く要因をなす。以上の検討をふまえて考える当面の推移は、不均衡の拡大が政治的、経済的危機の暴発につながる事態を回避するため必要最小限の範囲で新興国の協調が引き出されるという、消極的な国際マクロ経済ガバナンスの継続というものであろう。

### 結びにかえて——日本外交への含意

最後に不均衡問題のガバナンスにおける日本の役割について考えてみたい。日本は、金融危機後も G20 ワシントン・サミット、日米首脳会談でドル基軸通貨体制への支持を鮮明にしてきた。また、従前においてもブレトンウッズⅡ論のいう貿易黒字国としての利益を享受してきた。このように、現行ガバナンスの受益者としての立場を自認する日本のとるべき外交方針は、不均衡の規模を管理するうえで鍵を握る米中両国に対し、不均衡の是正に向けた調整コストの受け入れを働きかけていくというものであろう。

その米中両国のうち、いずれを優先すべきだろうか。本稿の分析が示唆するのは中国である。ここまで論じてきたように、現行ガバナンスを支える力の構造は大きく変わっていない。そうである以上、アメリカに国内調整を受け入れてもらうことは望み薄である。従来どおり基軸通貨の特権を用いて調整を引き延ばすことができなくなっているからである。半面、中国はブレトンウッズⅡが浮き彫りにした相互依存関係の破たんに対し、より大きな脆弱性を抱えている。

それゆえ、より優先されるべき取り組みは、ガバナンスの安定性を高めるために、中国に対し黒字国側による調整コストの負担という規範的ルールを受容を促すことである。そのことを通じ、不均衡が政治、経済危機につながる事態を回避することは、日本の経済運営についての不確実性を減らすことにもつながるだろう。

ただし、この問題で日本の立場をむずかしくしている点として、かつての自らの政策協調、とりわけプラザ合意の評価を通じ意図せずして自らが中国側の協調を困難にする要因をなしてしまったことがある。プラザ合意については、日本国内にもバブル経済、「失われた 20 年」の発端となったとの見方があるが、そうしたプラザ合意犯人説は中国におけるいわば定説である。中国の経済紙における米中貿易摩擦をめぐる最近の論説でも、経済学界の一部にプラザ合意は日本の成長を終わらせるための陰謀だったという見方すらあることを紹介している<sup>27</sup>。

だが、IMF が中国に対する説得の意図をも込めて論じたように、バブル経済は日本国内で円高不況への警戒感が強すぎたことから、過度な金融緩和がとられた結果であるという側面もある<sup>28</sup>。金融緩和と規制緩和が並行して進んだこともその一因をなしたといわれる。バブル崩壊後の「失われた 20 年」についても、自らの財政金融運営の失敗に帰せられる部分は少なくないであろう。

したがって、日本としてはまず「誤解」を解くという方向での説得の努力が欠かせないということになる。とはいうものの、円高を易々と受け入れた日本の轍を踏まないとの意識は中国側に深く根づいている。即効性のある方策は見当たらないものの、日本が決して

プラザ以後、衰退したわけではないという点について根気よく理解を得ていくほかあるまい<sup>29</sup>。たとえばロボット産業などの水準をアピールできた上海万博のように、日本が高度成長の終焉後も着実に経済・産業構造の質的改善を進めてきたことを示す「証拠」をぶつけていく試みは、説得に向けた糸口になるものと期待されよう。

—注—

- 1 ロバート・ギルピン 『世界システムの政治経済学—国際関係の新段階』大蔵省世界システム研究会訳（東洋経済新報社、1990年）、第8章。
- 2 Louis W. Pauly, *Who Elected the Bankers* (New York: Cornell University Press, 1997), p.130.
- 3 飯田敬輔「先進国間のマクロ政策協調—国際公共財理論の立場から」草野厚、梅本哲也編『現代日本外交の分析』（東京大学出版会、1995年）、第10章。古城佳子『経済的相互依存と国家—国際収支不均衡是正の政治経済学』（木鐸社、1996年）。
- 4 プラザ合意への批判的な評価として宮澤喜一元首相の見解がある。御厨貴、中村隆英編『聞き書 宮澤喜一回顧録』（岩波書店、2005年）、273-274頁。
- 5 古城『経済的相互依存と国家』、50頁。
- 6 ブレトン・ウッズシステムにおいても、IMFの融資に厳格な条件が付されたように、安易な経常赤字のファイナンスを許容しないことが重視された。Benjamin J. Cohen, “Balance of Payments Financing: Evolution of a Regime,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1983), pp.315-336. 緊縮策の負荷を軽減するための調整手段とされた為替レート切り下げも、政策運営の失敗と受けとめられがちだったことやさらなる切り下げの期待を生みかねないことから、極力回避されたのが実情である。Maurice Obstfeld, “The Adjustment Mechanism,” in Michael D. Bordo and Barry Eichengreen, eds., *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform* (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 228-234
- 7 Randall W. Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy* (New York: Cambridge University Press, 2011).
- 8 Benjamin J. Cohen, “The Macrofoundations of Monetary Power,” in David M. Andrews, ed., *International Monetary Power* (New York: Cornell University Press, 2006), ch.2.
- 9 スーザン・ストレンジ『カジノ資本主義』小林襄治訳（岩波書店、2007年）。
- 10 市場パワーは、国内市場の規模が大きいほど国際ルール策定における影響力が増すことを示す概念である。Daniel W. Drezner, *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes* (Princeton: Princeton University Press, 2007), ch.2.
- 11 曾根康雄「通貨問題をめぐる米中関係と日本」『海外事情』第59巻第10号（2011年10月）、60頁。谷内満『グローバル不均衡とアジア経済』（晃洋書房、2008年）。
- 12 たとえば2011年10月の人民銀行金融研究所の報告書「人民元の為替レート形成のシステム改革の回顧と展望」がある。『日経ヴェリタス』2011年10月11日。
- 13 概要として関志雄「注目される中国発『SDR 準備通貨構想』—ドル基軸通貨体制に『ノー』という周小川・人民銀行総裁」『季刊中国資本市場研究』第3巻第2号（2009年夏号）、8-12頁。
- 14 村瀬哲司「不透明な人民元国際化の行方—日中は通貨・金融で協力を」関志雄編『中国が変える世界秩序』（日本経済評論社、2011年）、205頁。
- 15 ただし、周小川は資本移動の自由化や変動相場制への移行要求につながる人民元のSDRバスケット入りについて長期的な課題であると位置づけている。「周小川回應本報 人民币国际化：中国不着急」『21世紀经济报道』2011年9月9日。
- 16 人民元の国際化は中国政府の思惑どおり順調に進んでいるわけではないとの見方もある。2011年第3期には、貿易決済における元使用の解禁後初めて減少した。また、貿易決済における元使用は、ほとんど香港における中国系企業によるものであるという。“Renminbi threat to dollar shows signs of stalling,” *Financial Times*, 24 November, 2011.
- 17 “Renminbi’s threat to dominant dollar grows,” *Financial Times*, 17 November, 2011.
- 18 『21世紀经济报道』2010年6月24日。
- 19 丁剛「该用“金融武器”敲打华盛顿了」『环球时报』2011年8月4日  
<<http://finance.huanqiu.com/roll/2011-08/1877199.html>>2012年1月16日アクセス。金融的な力を外交的な武器として用いる発想は対日関係でも俎上にのぼりうる。尖閣諸島沖での漁船衝突事件の際、対抗



- 措置として日本国債の買い増しにより円高を誘導すべきとの議論が社会科学院の研究者から表明されている。『日本経済新聞』2010年9月22日。
- <sup>20</sup> 夏斌「2020年までの中国の金融戦略への提案」『季刊中国資本市場研究』第5巻第2号（2011年夏号）、40頁。
- <sup>21</sup> 『21世紀経済報道』2011年8月9日。
- <sup>22</sup> 『21世紀経済報道』2011年8月10日。
- <sup>23</sup> Michael Dooley, David Folkerts-Landau and Peter Garber, “Bretton Woods II Still Defines the International Monetary System,” *Pacific Economic Review*, Vol.14, No.3, pp.346-360.
- <sup>24</sup> Lawrence H. Summers, “America Overdrawn,” *Foreign Policy*, 143, p.48.
- <sup>25</sup> 田中修『検証 現代中国の経済政策決定』（日本経済新聞出版社、2007年）、214-230頁。
- <sup>26</sup> Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W.W. Norton, 2004). 梶谷懐『現代中国の財政金融システム—グローバル化と中央-地方関係の経済学』（名古屋大学出版会、2011年）。
- <sup>27</sup> 「美日貿易戦—日本做法不可取」『毎日経済新聞』2011年10月17日  
<<http://old.nbd.com.cn/newshtml/20111016/20111016231056735.html>>2012年1月16日アクセス。その他、「摩擦不断的中美関係走向」『瞭望』2010年3月8日、119頁も参照のこと。
- <sup>28</sup> IMF “Did the Plaza Accord Cause Japan’s Lost Decades?,” *World Economic Outlook*, April 2011, pp.53-57.  
「長老の智慧 行天豊雄/国際通貨研究所理事長(1) プラザ合意後の円高に苦闘、市場のコントロールは無理」『週刊東洋経済』2007年7月21日、118頁。
- <sup>29</sup> BBCでも低水準ながらプラス成長を保ってきた日本の「失われた10年」について、じつはそれほど悪くなかったとの論調で報じられた。日本経済の評価できる点としては、低い失業率、民間貯蓄の豊富さ、製造業の輸出競争力、新幹線の技術、ミシュランの星の数があげられている。概要については以下を参照。<<http://www.bbc.co.uk/news/business-16624183>>2012年2月15日アクセス。



## 第8章 新興国の台頭とグローバル・コモنزのガバナンス：中国の「新エネルギー危機」への対応

太田 宏

### 1. 序論

地球の気候変動問題は、新興国のエネルギー政策とも密接に関係している。新興国の急速な経済成長に伴い、エネルギー需要が急増している一方、京都議定書の第一約束期間以降の温室効果ガス削減目標の設定が遅れていることもあり、世界規模で温室効果ガスの排出が増大している。今日の世界は「新エネルギー危機」に直面している。この新エネルギー危機は、相反する政策目標を同時に達成しなければならないことから生じる。すなわち、世界経済の成長を維持するためにエネルギーの供給を増やさなければならない一方、温室効果ガスの排出を大幅に削減しなければならない。換言すれば、「ヨハネスバーグの方程式」<sup>1</sup>を解かなければならない。この新たなエネルギー危機を克服する一つの政策として、再生可能エネルギー及び省エネ技術の開発と普及が有望である。しかし、中国などの新興国が今後とも高度経済成長を遂げていくとすると、省エネ技術が広く普及して増大し続けるエネルギー需要の多くを再生可能エネルギーで代替えするとしても、温室効果ガスの大半を占める二酸化炭素ガス（CO<sub>2</sub>）の増大傾向に歯止めがかからないのではないだろうか。世界はこのまま破局への道を突き進んでいくのか、それとも破局の淵に踏みとどまって、地球気候というグローバル・コモنزの現状維持を図ることができるのだろうか。

エネルギー消費が急増する中国やインドは、国際社会の持続可能性にとって大きな懸念材料となっている。とりわけ、重厚長大型の高度経済成長を続け、自動車も急速に普及している中国におけるエネルギー需要とそれに伴う温室効果ガスの排出の急増は、今や世界的な問題として認識されるに至っている。共通だが差異のある責任原則に基づく「責任の配分をめぐる」集合行動問題を乗り越えて、中国は「ヨハネスバーグの方程式」を解くカギと成りうるのだろうか。それに対して、再生可能エネルギーや省エネ技術をめぐる世界的な開発競争を背景として、日本は自らの新エネルギー危機対策も含め、中国と協力して同方程式のどのような解決の手助けができるのだろうか。

## 2. 気候変動問題と新エネルギー危機

2009年時点の世界の燃料燃焼によるCO<sub>2</sub>の総排出量は29ギガトン(Gt)であったが、最大排出国の中国が6.8Gt、第二番目に排出量の多い米国が5.2Gtで、これら2カ国のみで世界のCO<sub>2</sub>排出量の実に41%以上を占めている。因みに、CO<sub>2</sub>の排出の多い国の第三番目から第十番目までは、インド(2.5Gt)、ロシア(1.5Gt)、日本(1.1Gt)、ドイツ(0.75Gt)、イラン(0.53Gt)、カナダ(0.52Gt)、韓国(0.52Gt)、英国(0.47Gt)という順になっている。ただ、中国やインドの一人当たりのCO<sub>2</sub>排出量は各々5トンと1トンで、米国の一人当たりのCO<sub>2</sub>排出量の17トンよりまだかなり少ない。また、京都議定書における排出削減の基準年の1990年と2009年のCO<sub>2</sub>の排出量を比較すれば、削減義務を負うドイツ、スウェーデン、英国では各々21.1、20.9、15.2%減少している一方、同じく削減義務を負う日本では2.7%、カナダでは20.4%増加している。削減義務を負っていない米国では6.7%増加し、中国では206.5%増加している<sup>2</sup>。以上のデータを比較するだけでも、問題解決のためには現在の京都議定書の枠組みを超えたグローバルな取り組みが不可欠であることがわかる。

### (1) 気候レジームの現状

国連を中心とした国際協力の枠組み作りは、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)の締約国会議(COP)と京都議定書の締約国会合(CMP)という二つのトラックで行われている。長期的な国際協力の枠組み作りは、2007年にインドネシアのバリで開催された第13回締約国会議(COP13)で採択された『バリ行動計画』によって、UNFCCCに基づく長期的協力行動に関するアドホック・ワーキンググループ(AWG-LCA)が正式な交渉の場として2009年までに作業をまとめることになった。これに先立つ2005年の京都議定書第1回締約国会合(CMP1)では、議定書の第3条9項の規定に基づいて、気候変動枠組条約附属書I国(先進工業国)による2013年以降の取り組みについて検討を始める、という合意が形成された。この合意を受けて、2006年に、京都議定書に基づく気候変動枠組条約附属書I国の更なる約束に関するアドホック・ワーキンググループ(AWG-KP)という特別作業部会が設置された。このAWG-KPでは、2013年以降の枠組みにおける附属書I国の対策が議論の対象であるが、京都議定書を批准していない米国は議論に参加しない。また、非附属書I国(発展途上国)の対策についての議論もできないことになっている。ただし、京都議定書の第9条では、同議定書の内容の見直しを定期的に行うことを定めていて、この条文に基づきCMPに次期枠組みを検討する場が設けられた。言うまでもなく、AWG-KPと同様、CMPでは米国の対策に関する議論もできないだけでなく、そもそも米国はCMPの

議論に参加しない。

そういう状況ではあるが、米国のオバマ大統領は、国連プロセスにおける将来枠組み交渉に積極的に参加するようになり、2009年12月にコペンハーゲンで開催されたCOP15/CMP5での首脳会合で交渉をまとめるべく指導力を発揮した。ただ、最終合意を得る段階で、数カ国（ベネズエラ、キューバ、ボリビア、スーダン等）の途上国が、AWG-LCAやAWG-KPで積み上げられてきた交渉内容を蔑ろにするようなコペンハーゲン合意（二十数カ国の先進工業国、新興国、小島嶼国を含む途上国間の合意文書）には同意できないと、強硬に反対した。その結果、COP15/CMP5は、中・長期の温室効果ガス削減目標を設定するという当初の目標どころか、その将来枠組みに関する国際的合意形成もできず、全体会議として、同協定に「留意する」という判断を下すにとどまり、すべて翌年のメキシコで開催の気候会議に先送りされた。

メキシコのカンクンで開催されたCOP16/CMP6は、当初の期待値が低かったことと、コペンハーゲンでの多国間主義交渉に対する信頼の失墜を回復するために、細心の注意を払った主催国のメキシコの議長の辛抱強さと議事進行の手腕もあり、予想以上に交渉が進展した。すべての主要経済国—中国、米国、EU、インド、ブラジルを含む約80カ国—の温室効果ガス削減目標や削減活動へのコミットメント、先進工業国は言うに及ばず、途上国の削減行動に対する監視・報告・検証と国際的な協議と分析メカニズムの制度化をはかること、グリーン気候基金の創設によって、2020年まで年間1000億ドルの途上国支援などがCOP決定として採択された<sup>3</sup>。しかし、最重要課題の京都議定書以降の法的拘束力のある国際協力の枠組みの在り方や第二約束期間についての合意などは、南アフリカのダーバンで開催のCOP17/CMP7に持ち越された。

2011年11月～12月にかけて南アフリカのダーバンで開催されたCOP17では、先進工業国のみが削減義務を負う京都議定書下での温室効果ガス削減義務を延長し（2013年から5年あるいは8年間）、すべての加盟国が参加する拘束力のある新たな枠組みを2015年までに作成し、2020年の発効を目指すとした「ダーバン合意」を採択した<sup>4</sup>。COP15以来すべての加盟国が参加する枠組みを終始一貫して求めてきた日本は、普遍的で法的拘束力のある枠組み作成の交渉には加わるものの、ロシアとカナダとともに、京都議定書の第二約束期間の削減義務を負うことを拒否した。カナダは早々と議定書からの離脱を表明したが、ロシアと日本の今後の去就が注目される。

## (2) 排出量ギャップ

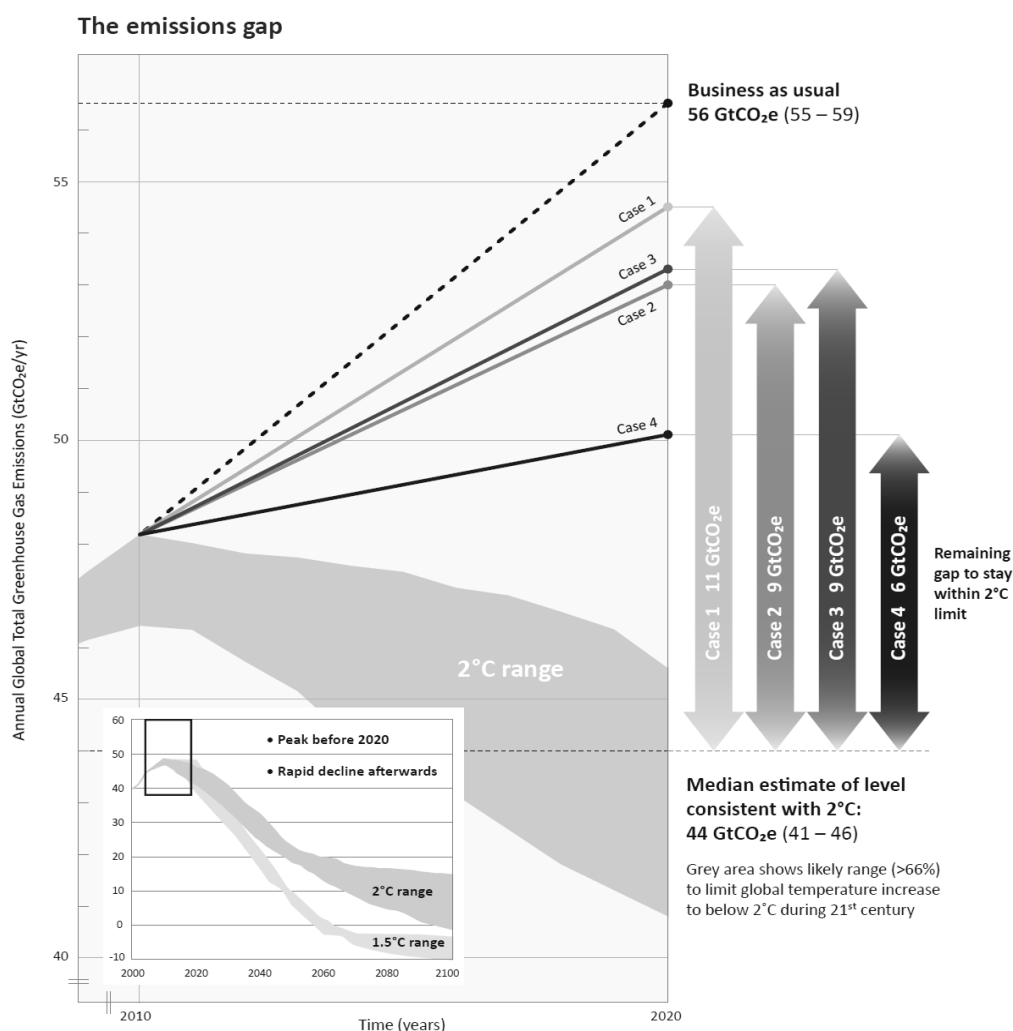
気候レジームの現状は前節の通りであるが、実際、中・長期の温室効果ガス削減に向けてどれほどの実効性が担保されているのだろうか。2009年のコペンハーゲン合意の一環として、42カ国の工業国と44カ国の発展途上国が、2020年までの温室効果ガス削減を約束した。翌年のカンクンのCOP16で各国の削減目標が公約となり、「地球の平均気温を産業革命以前の2°C以下の上昇に抑えること」を決定した。さらに、カンクン合意は、小島嶼国連合(AOSIS)らの強い要請を受けて、「地球の平均気温の上昇を1.5°Cに抑えることに関する入手可能な最善の科学的知見に基づいて長期的なグローバルな目標を強化すること」<sup>5</sup>という選択にも言及している。こうした目標は、前述の各国の削減目標に関する公約によって達成可能なのだろうか。

国連環境計画(UNEP)は、2010年とそのフォローアップとして翌年に、公約の実効性について調査を行った<sup>6</sup>。結論から言えば、地球の平均気温の上昇を2°Cに抑えるために必要な温室効果ガスの削減量と、現在の2020年までの中期削減目標に関する各国の公約による削減量の間にはギャップが存在するものの、エネルギー効率の向上や再生可能エネルギーの加速度的導入によってそのギャップを埋めて、削減目標を達成することは可能である、ということである。ただし、公約が全く実施されない場合の56ギガトン二酸化炭素換算(GtCO<sub>2e</sub>) (55–59 GtCO<sub>2e</sub>の推定範囲内)の温室効果ガス排出量に対して、公約が実施された場合の排出量と地球の平均気温の上昇を2°Cの範囲に収められる中位の値である44 GtCO<sub>2e</sub> (41–46)の排出量との間のギャップ(さらに削減しなければならない排出量)は、2010年のUNEPの報告書では5–9 GtCO<sub>2e</sub>であったのが、2011年の同様の報告書では6–11 GtCO<sub>2e</sub>に増えている<sup>7</sup>。因みに、2009年末の人為的な温室効果ガスの総排出量(現時点で最新の推定量)は、49.5 GtCO<sub>2e</sub>で、京都議定書で規制対象の二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)、メタン(CH<sub>4</sub>)、亜酸化窒素(N<sub>2</sub>O)、ハイドロフルオロカーボン(HFCs)、パーフルオロカーボン(PFCs)、六フッ化硫黄(SF<sub>6</sub>)が含まれる。

公約の実施に関して、UNEPの報告書は4つのケースを想定している<sup>8</sup>。無条件の公約で緩い規制の場合(Case 1)、低いレベルの野心的な公約および「ゆるい」計算規則が適用されると仮定され、2020年時点の年間温室効果ガス排出量の中位推定値は55 GtCO<sub>2e</sub> (53–57 GtCO<sub>2e</sub>)となり、当面の削減目標である44 GtCO<sub>2e</sub>に向けてさらに削減しなければならない排出量(ギャップ)は11 GtCO<sub>2e</sub>となる。無条件の公約だが厳格な規則が適用される場合(Case 2)、低いレベルの野心的な公約だが「厳格な」計算規則が適用されると仮定され、2020年時点の年間の排出の中位推定値は53 GtCO<sub>2e</sub> (52–55)で、約9 GtCO<sub>2e</sub>のギャップとなる<sup>9</sup>。条件付きの公約だがゆるい規則の場合(Case 3)、ある国はより野心的

な公約を実施するが、「ゆるい」計算規則の適用が想定される。2020年時点の年間の排出の中位推定値は53 GtCO<sub>2</sub>e（52–55）で、第二のケースと同様の約9 GtCO<sub>2</sub>eのギャップとなる。最後に、条件付き公約および厳格な規則の場合（Case 4）、「厳格な」計算規則の下、より高い野心的な公約が実施されるなら、2020年時点の年間排出量の中位推定値は51 GtCO<sub>2</sub>e（49–52）となるが、それでもギャップは6 GtCO<sub>2</sub>eとなる。いずれにせよ、地球の平均気温の上昇を2℃の範囲に収めるためには、世界の温室効果ガスの排出量が2020年以前にピークを迎え、その後年間約2.6%の割合で排出量を削減していかなければならない<sup>10</sup>。以上のことを分かりやすく図式化したのが次の図1である。

図1 排出量ギャップ



出典: UNEP, *Bringing the Emissions Gap: A UNEP Synthesis Report* (UNEP 2011), p.12.

### 3. 新興国の経済発展と気候変動問題

世界銀行が2011年5月に発表した『世界開発の展望 2011—多極化：世界経済の新たな構造』によれば<sup>11</sup>、新興国は2011年から2025年までに全体として年間平均4.7%で成長し、とりわけ、ブラジル、中国、インド、インドネシア、韓国、ロシアの6カ国が世界経済成長の半分以上に寄与すると予測している。他方、同期間の先進国の平均成長率予測は2.3%で、ユーロ圏、日本、英国、米国は引き続き世界経済の成長にとって重要な存在である。

中国は、自国の高度経済成長を維持するために、膨大なエネルギー資源を必要としていて、中東、アフリカ、中南米と世界の至る所での資源調達のために、積極的な資源外交を展開している。時には独裁政権に間接的な支持を与えかねない中国の資源外交は世界的にも批判を浴びていて、中国政府自体、国内経済成長を維持するために当然認められるべき行動であるといった考え方から、国際的な批判に応えるかのように言動を慎むようになってきた<sup>12</sup>。とはいうものの、依然として、共産党政権の正当性の維持のために高度経済成長路線を維持していく必要に迫られている。新興国の台頭と気候の安定というグローバル・コモンスのガバナンスを左右するのが、中国の高度経済成長を牽引している産業構造とその動因となっているエネルギー消費である。

#### (1) 世界のエネルギー需給の見通しと新興国

2008年のリーマン・ショックに端を発し、EUの財政危機へと続く世界的経済不況や「アラブの春」を震源とする中東の政治状況の不安定にもかかわらず、2010年の世界のエネルギー需要は5%上昇した。他方、世界の人口増加の90%は発展途上国で起こっていて、世界人口の20%に当たる13億人が電気のない生活を強いられている。また、世界の経済成長は不均等で、経済協力開発機構（OECD）諸国の2011年の国内総生産（GDP）の伸び率が1.5%ほどなのに対して、新興国は6.0%である。さらに、国際エネルギー機関（IEA）のエネルギー需給見通しによれば、2010年から2035年の間、非OECD諸国が世界の経済生産の70%の増加とエネルギー需要の90%の増大を占めると予測している。とりわけ、中国が世界で最大のエネルギー消費国の地位を確実なものとし、2035年には米国のエネルギー消費を70%近く上回るとみられる。ただ、その時点でもなお、中国の一人当たりのエネルギー消費量は米国人の半分以下であるとされる。さらに、他の新興国であるインド、インドネシア、ブラジルそして中東諸国のエネルギー消費量の増加率は中国のそれより高くなるとIEAはみている<sup>13</sup>。

また、同じIEAの報告書によれば、化石燃料の時代の終焉にはまだほど遠いが、その優位は下降傾向にあり、世界の一次エネルギーに占める化石燃料の割合が、2010年の81%か



ら 2035 年には 75%に減少するとのことである。特に、電力分野では、水力と風力を中心とした再生可能エネルギー技術が、増大する電力需要に応えるための電力供給能力の半分ほどを担うとされている。とりわけ中国、インドそしてブラジルが世界で新設される水力発電所のほぼ半分以上を占める見込みである<sup>14</sup>。

気候変動問題への対応に関して、IEA は 2010 年の需給見通しに引き続き、2011 年の同報告書でも CO<sub>2</sub> の排出量に関する 3 つのシナリオに基づいて、将来のエネルギー需給傾向を描いている。その 3 つのシナリオとは、主要排出国の「現在の政策シナリオ」（2010 年以前の報告書では基準シナリオ）、「新規の政策シナリオ」、「450 シナリオ」で<sup>15</sup>、将来的に（2035 年までのエネルギー需給見通しを基に）産業革命以前と比べ地球の平均気温上昇は、各々のシナリオでは 6℃あるいはそれ以上、3.5℃以上、2℃となる<sup>16</sup>。以下に、同報告書に記載されている日本と中国の気候・エネルギー政策を例に挙げてみる。日本の「現在の政策シナリオ」の主な内容は、経産省の 2009 年度の長期エネルギー需給見通しが基本で、鉄鋼業のエネルギー効率改善、再生可能エネルギーによる発電支援、輸送手段の燃料効率の改善が含まれる。日本の「新規の政策シナリオ」には、経産省の 2010 年度のエネルギー基本計画、2015 年から導入が見込まれる炭素の潜在価格と電力分野への新たな投資への影響などが盛り込まれる。日本に関する「450 シナリオ」は、鳩山政権下で決定された、2020 年までに 1990 年比 25%削減という中期削減計画の実施と 2020 年からの炭素相場の運用を想定している。

中国の「現在の政策シナリオ」は、2015 年までに二酸化炭素強度（GDP 当たりの CO<sub>2</sub> 排出量）を 17%削減することを含む第 12 次五カ年計画における諸策の実施、2015 年までの 5 ギガワットの太陽光発電と 70 ギガワットの風力発電の追加ならびに 120 ギガワットの水力発電所の建設などからなる。「新規の政策シナリオ」には、2020 年までに対 2005 年比 40%の炭素強度の削減、2020 年からの CO<sub>2</sub> の潜在価格、同年までに総エネルギー供給の 15%を非化石エネルギーとして原発の発電能力を 70–80 ギガワットにすること。また、第 12 次五カ年計画の再生可能エネルギー目標を上回ることや軽乗用車燃料節減の達成が含まれる。最後の「450 シナリオ」としては、2020 年までに炭素強度を 2005 年比 45%削減すること、より高い炭素価格の設定、さらには再生可能エネルギー支援の強化があげられる。

IEA の 2011 年版の世界エネルギー見通しの中心になっている「新規の政策シナリオ」によれば、世界のエネルギーの需要は 2009 年から 2035 年の間に 40%増大する。その内、石油は運輸部門に牽引されて 18%増大するとみられる。石炭に関しては、今後 10 年ほど非 OECD 諸国の需要が増大し続けるが、2009 年に比べて概ね 25%以上の需要増大に落ち着き

そうである。最も需要の増大が見込まれるのが天然ガスで、ほぼ石油と石炭をあわせてぐらゐの需要となりそうである。同期間に原子力発電が70%以上増加するとみられるが、そのほとんどが中国、韓国、インドである<sup>17</sup>。

世界のエネルギーの需供と地球温暖化については、非OECD諸国の動向が鍵を握る。2035年における原油の50%以上はOPEC加盟国で生産され、ロシア・カスピ海諸国・カタールなどの非OECD諸国が天然ガス生産の70%以上を占める。そして2035年に中国は、70%近く米国より多くのエネルギーを消費して世界最大の石油消費および輸入国になるとともに、世界の石炭供給の半分近くを消費するが、一人当たりのエネルギー消費量は米国人の半分以下である。すでに指摘したように、「新規の政策シナリオ」では、世界のエネルギー起因のCO<sub>2</sub>排出は20%増大し、長期的に地球の平均気温が3.5°C上昇することになる<sup>18</sup>。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第四次報告書によれば、3.5°Cの世界では、数億人が深刻な水不足に直面し、珊瑚礁の広範囲にわたる死滅、低緯度のみならず中・高緯度における穀物生産の低下、世界の沿岸地の約30%の喪失、そして熱波、洪水、干ばつによる罹病率と死亡率も増加する<sup>19</sup>。こうした気候変動の影響に適応するための費用も平均気温が上昇すればするほど高くなるので、早期の緩和策の実施が望まれるところである。先進工業国がもっと積極的に温室効果ガス削減の義務を履行するのは当然のこととして、エネルギー大消費国である中国を含む新興国の削減努力もさらに一層必要となろう。

## (2) 中国の高度経済成長とエネルギー需給状況

2009年時点の中国の一次エネルギー需要構造は、石炭が全体の67%、石油17%、天然ガス3%、原子力1%、水力2%、そしてバイオマスおよび廃棄物が9%であった<sup>20</sup>。中国の一次エネルギー需要の最大の特徴は、発電に占める石炭の割合が非常に大きいことと、運輸部門では石油の比重が非常に高いということである。こうした特徴は中国の経済発展の在り方を反映している。

現在の中国の高度経済成長は、かつての日本と同じように、鉄鋼、石油化学、機械工業、セメントそして電力という重厚長大型でエネルギー多消費の産業によって牽引されている。その上、これらの産業のエネルギー効率はこのOECD諸国に比べて非常に悪い。例えば、石炭火力発電効率は先進国水準より4ポイント低い36%、鉄鋼生産のトン当たりのエネルギー消費は先進国の1.3倍、自動車の燃料消費は1.5倍、GDP単位当たり石油消費量が日本の8倍、欧米の先進工業国の4倍、世界平均の3倍弱である<sup>21</sup>。

従って、中国が重厚長大型の経済成長戦略から脱却しつつエネルギー効率の改善をはかって持続可能な成長を追求していくことは、自国のエネルギー安全保障のみならず、気

候変動緩和にとっても重要である。その可能性はどうか。中国のエネルギー事情に詳しい郭は、日本からの省エネ技術導入などによって中国の持続可能な発展モデルへの転換は可能としているものの、当面、これまでの成長戦略をある程度踏襲せざるを得ないとしている。その主な要因の一つとして、中国におけるモータリゼーションの目覚ましい進展が挙げられる。2009年時点で中国における自動車の保有台数はすでに6000万台に達していたが、2020年には2億台に増えると予想されている。中国の国土が広いことと、電気自動車のためのインフラ整備投資費用が高いこともあって、当面ガソリン・ディーゼル車が主体となるので、その主たるエネルギー源の石油の需要は今後とも急増すると見込まれ、2010年に2億1000万トンであった石油の不足分が、2020年には5億トン、2030年には6億トンに拡大すると見込まれている<sup>22</sup>。

中国は1993年に石油純輸入国になって以来、2009年に初めて石油の輸入量が国内開発量より50%以上多くなり、対外依存度を高めている。そのため石油の安定供給のために、中国の三大石油会社を中心に、1) 国内原油開発の促進、2) 海外原油輸入先と輸入ルートの多様化（含むパイプラインの建設）、3) 海外自主開発の推進、4) 石油備蓄基地の創設、そして5) 石油代替え（バイオ燃料や石炭液化など）の開発促進を目指している<sup>23</sup>。天然ガスの確保に関しても同様の戦略がとられている。特に、中国国内の石油や天然ガスの需要を満たすための積極的な海外原油輸入先の多様化や海外自主開発が、重商主義的でしかも独裁政権を支える戦略的資源外交として国際的な批判を浴びてきた。2009年に輸入量が1000万トンを超えた国は、サウジアラビア、アンゴラ、イラン、ロシア、スーダン、オマーンの6カ国で輸入量の67%を占めたが<sup>24</sup>、例えば、スーダンでの開発援助を楯とした石油の権益獲得は国際的な批判の的となった<sup>25</sup>。ただ、従来の「内政不干涉」を重視する外交政策とは異なり、国際的な批判にも配慮しているが、政治状況の不安定な中東やアフリカ諸国に依存しているので、地政学的リスクが高い。また、原油価格の高騰のリスクや世界的な原油の需要も増大する中で、中国は今後これまで以上に海外の石油や天然ガスの権益獲得やその確保に力を注ぐと予想されるので、資源をめぐる国際競争の激化が懸念される。

石油・天然ガス以上に気候変動問題にとって深刻なのが石炭で、今後とも長期にわたって中国の第一次エネルギーの中心であり続けるということである。2010年現在、中国は、世界の石炭消費量（32億7800万toe）の約47%を消費し、世界石炭需要の増加分の85%を占めている<sup>26</sup>。中国の石炭は、可採年数が41年で、石油の11年、天然ガスの32年より長くて安価ということもあり、国内の第一次エネルギー総生産の4分の3を占めるとともに、世界第一の生産量（2009年で21億2300万トン）を誇る<sup>27</sup>。また、国際石炭価格の下落、国内需要の増大（中国の南方沿岸地域の石炭火力発電所の増設など）、石炭・資源に関

する輸出還付税の取り消し等の理由により、2009年に中国は石炭純輸入国に転じた<sup>28</sup>。さらに、中国の電源構成に占める火力発電が全体の70%以上で、しかもその内の90%を石炭火力が占めること、鉄鋼、セメント、アルミニウムなどのエネルギー多消費産業の拡大などにより、石炭需要の増大傾向は今後とも続くと予想される。しかしこうした傾向は、CO<sub>2</sub>や二酸化硫黄（SO<sub>2</sub>）排出を増大させることになる。事実、中国のCO<sub>2</sub>排出量は、1990年初期の28億トンから2007年の59億8000トン（世界のCO<sub>2</sub>排出量の21%）へと急増し、この時点で米国を抜いて世界第一の排出国になった<sup>29</sup>。

### （3）中国の「新エネルギー危機」への対応

「新エネルギー危機」の回避あるいは「ヨハネスバークの方程式」を解く鍵は、中国における再生可能エネルギーの開発や利用拡大である。実は、再生可能エネルギー関連の技術開発に関しては、2007年の時点で、中国はすでに世界第一位の太陽電池生産国になっていて、世界の市場占有率は2002年の1.8%から2009年の37.4%にまで急拡大している。後述する風力発電やバイオマスについてもいえることだが、太陽光発電の拡大の要因は、2006年1月施行の「再生可能エネルギー法」で産業指導や技術支援、優遇貸付や優遇税制等のインセンティブを与えるとともに、電力業者に再生可能エネルギー由来の電力の購入を義務づけたことである。また、2007年8月発表の「再生可能エネルギー中長期計画」では、2020年までに一次エネルギーに占める再生可能エネルギーの比率を2010年時点の8%から15%まで引き上げる目標を設定している<sup>30</sup>。しかし、中国国内の太陽光発電が微増であるにもかかわらず<sup>31</sup>、太陽光電池やモジュールにおいて世界市場を席巻していることは、特に、米国との間で新たな貿易摩擦を引き起こしている。再生可能エネルギー市場をめぐる国際政治経済が、ヨハネスバークの方程式を、二次から三次方程式というように、より難解なものにしている。

2011年10月に、ドイツのソーラーワールド米国法人（SolarWorld Industries America Inc.）は、他の米国国内の太陽電池メーカー6社を代表して、中国製の太陽電池およびパネルが不当廉売（ダンピング）を行っていて米国の雇用を奪っているとして、米商務省と米国国際貿易委員会（ITC）に提訴した。その主な内容は、中国政府が自国の製造業者に対して、土地提供や安価な電力の供給、税額控除、融資面での優遇などの違法な援助を行っているとし、中国製の多結晶シリコン太陽電池と太陽光パネルに対して100%以上の反ダンピング関税と、中国政府の補助金に対する相殺関税を求めるものである<sup>32</sup>。特に衆目を集めたことに、2011年8月31日に米国の太陽電池メーカーのソリンドラ社（カリフォルニア州）が、経営悪化を理由に米連邦破産法第11条（日本の民事再生法に相当）の適用を申請する

と発表した。この時点でソリンドラはすでに操業を停止していて、約 1100 人の従業員は解雇されることになった。同月には、米国のエバーグリーン・ソーラー社とスペクトラワット社が同様に破産を申請していた。ソリンドラ社の太陽電池は、ビルや商業施設に設置しやすい円筒状のもので、結晶シリコン型に比べて 1.5 倍発電効率の良い独自開発の製品であった。また、2009 年に米国エネルギー省から 5 億 2700 万ドル（約 411 億円）の融資保証を得ていたばかりか、オバマ大統領のグリーン・ニューディール政策の目玉の一つとして、大統領自身 2010 年の 5 月に同社を訪問していた<sup>33</sup>。中国は 2004 年に世界市場に進出し始め、2007 年にはすでに世界最大の太陽電池生産国になるとともに、2008 年には世界最大のソーラーパネル生産国になった。2010 年時点で中国の太陽電池メーカーは世界市場の 50% 近くを占め、トップ 10 の上位にサンテック、JA ソーラー、インリソーラー、トリナソーラーらの中国メーカーがひしめき、米国のファーストソーラー、ドイツの Q セル社、日本のシャープが苦戦を強いられているという状況である<sup>34</sup>。

この太陽電池をめぐる米国と中国の貿易摩擦は、政府主導の気候緩和政策の施行とも深く関係する国際政治経済問題であるとともに、新興国中国の産業政策とも密接に関係している。石炭や石油などの化石燃料の利用に関してはすでに必要なインフラが整備されていて、その利用コストは比較的安い。それに対して、太陽光発電などの再生可能エネルギーの利用拡大には、その技術が比較的新しいことと、それらの活用のためにインフラの整備が進んでおらず、コストがかかる。そこで、気候変動政策のために EU 諸国、例えば、ドイツでは、再生可能エネルギー（太陽光や風力など）によって発電された電力を比較的高値でしかも一定期間にわたって固定した価格で送電会社が買い取るという「固定価格買い取り制度」（a “Feed-in Tariff”）が 2004 年に導入された。これを機に、中国は戦略的に太陽電池やソーラーパネルを生産し、ドイツをはじめとして EU 市場や米国市場向けに輸出し始めた。2009 年時点、世界の太陽電池市場の 79% は EU でその内の 53% はドイツ、米国と日本が 7% と続くが、中国は 2%（韓国と同じ）で、インドは 0.5% である<sup>35</sup>。現在、ドイツ国内では太陽電池市場の半分以上を中国企業が占め、ドイツ系のトップ企業である Q セルズも売り上げが大幅に減少し、生産主力を人件費や電力料金の安いマレーシアに移転している。こうした状況で雇用が失われるとともに、再生可能エネルギー促進のために高い電気料金を支払ってきたドイツ国民も、皮肉なことに中国企業のために支払うようなことになるので、不満を抱くようになった。

この中国の太陽光発電製品に関する米国国内におけるダンピング提訴問題は、WTO の紛争解決メカニズムでの解決を図るような問題に発展する可能性もはらんでいる。中国の太陽電池産業が急速に発展したのは、1) 計画経済手法でトップ・ダウン的に迅速に計画が

実行されること、2) 土地や借金などへの銀行の支援や太陽電池基金の設立、3) 国家科学技術部による重大プロジェクトやハイテク産業への援助、4) 金融保証、5) 税制面での優遇措置などが挙げられる。それに加えて、地方政府も追加的な積極的支援を行う。太陽電池の場合、江蘇省が積極的な企業の誘致活動ならびに優遇策を施している。例えば、太陽電池産業の法的優遇、再生可能エネルギー特別産業区域の設置、太陽電池産業への支援金の支給などである<sup>36</sup>。こうした国と地方の太陽光発電産業支援策が功を奏して、中国の太陽光発電用製品の90%以上が海外市場に輸出され、そのうちの3分の2以上が江蘇省で生産されている<sup>37</sup>。こうした状況を背景に、米国の太陽電池メーカー7社の対中国製品ダンピング提訴を検討する連邦政府は、中国政府による経済への介入の増大を問題視している。最新の米通商代表部と商務省の補助金政策に関する報告書は、国内の産業や国営企業活動の促進や保護を意図した補助金を広範に利用している中国政府の産業政策は、輸出産業を育成して米国との貿易摩擦を引き起こしている、と主張している。そして、中国は、中央統制の計画経済から透明性と法の支配によって進められる市場経済への移行の歩みを止めた、と批判している。また、具体的に再生可能エネルギーに関する第11次五カ年計画に出てくる税制優遇制度、投資、義務的な市場シェア政策などの実施という文言が違法な補助金制度の活用を示唆していることや、第12次五カ年計画では1兆2000億人民元が計上されていることを指摘している。さらに、200ほど補助制度があるにもかかわらず、中国政府はそれらをすべて明らかにしないことによって、WTO加盟国に課されている補助金制度の透明性の確保の義務を履行していない、と批判している。同報告書によれば、中国は、WTO加盟後2006年に一度だけ補助金と相殺措置に関する委員会（以下、補助金委員会）に補助金に関する報告書を提出したが、その時、省や地方政府の補助政策については言及していなかった。2009年10月に開催された補助金委員会で補助金政策についての二度目の報告を提出すると中国政府は約束したが、その際でも、省や地方政府の補助政策は含めないとした。2011年現在でも米国政府が求める補助金制度における中国の透明性は確保されていない、と指摘している<sup>38</sup>。

以上が、太陽光発電をめぐる米中の貿易摩擦の簡単な経緯と現状である。気候変動緩和がグローバル・ガバナンスの喫緊の課題の一つであること、また、中国と米国が世界第一と第二の温室効果ガス排出国であるという事実を踏まえ、太陽光発電が拡大する方向に向かって互いの短期的な利害を調整する必要がある。中国は自国内で太陽光発電が普及する政策を促進する必要がある一方、米国は、中国への多結晶シリコンなどの輸出額が中国からの太陽電池などの輸入額を相殺していることを念頭に<sup>39</sup>、また、中国の潜在的な再生可能エネルギー市場の大きさと、他のOECD諸国との連携も考慮に入れて、単純な反ダンピ

ング制裁措置とは異なった問題の解決をはかる必要がある。

最後に、ごく簡単に中国における他の非化石エネルギー政策を概観する。風力発電に関しては、2009年現在、中国の風力発電の設備容量は累計2500万キロワットに達して世界第二位になるとともに、新規設備容量は1000万キロワット以上ということで世界第一位となった。2020年には中国と米国の2カ国で、世界の風力発電市場の約40%を占めると見込まれている<sup>40</sup>。中国のバイオマス開発は、1) 農村バイオマス、2) 農業廃棄物によるガス化個体燃料化、3) バイオ燃料、4) バイオ発電というもので、再生可能エネルギー開発とともに農村経済の振興もはかっている。石油代替のバイオエタノール生産には、キャッサバやコウリヤンを原料として使用し、2020年までに年間1100万トンの生産をめざすとのことである。因みに、2009年の年間ガソリン消費量は6361万トンであった。また、バイオディーゼルの開発にあたっては、今後、欧米企業と提携して開発・生産に取り組んで行くとのことである<sup>41</sup>。

水力資源は石炭に次ぐエネルギー資源であり、2008年の時点で、中国の総発電能力の22%を占める。経済的に開発可能な発電量という観点からすると、水力発電資源は中国の「余剰可採エネルギー埋蔵量」の40%に相当して、石炭に次いで豊富な資源ということになる。しかし、水力資源のほとんどが中国の西南地域（四川、雲南、チベットなど）に広く分布していて<sup>42</sup>、エネルギー消費地から遠く離れているばかりか、大規模な水資源開発には社会面・環境面での影響が懸念される。

非化石燃料としての原子力エネルギーに関しても、気候変動緩和策やエネルギー安全保障の観点から、中国政府は積極的に開発計画を遂行している。2010年12月の時点で、稼働中の原発13基の発電容量は1079.8万キロワット、中国全体の発電量の1.2%を占めるにすぎない。しかし、建設中の原子力発電所25基も含め、中国政府は、今後10年間で原発の発電能力を現在の7倍以上に拡大して、2016年には日本の原子力発電能力を上回る計画である。

中国の前記の野心的な原子力開発計画に解決すべき課題が存在しないわけではない。第一に、中国の原発施設の急増に伴うウラン需要の増大とウラン資源をめぐる国際競争ならびにウランの価格の高騰の可能性が挙げられる。次に、短期間に急速な原発開発を推進しようとするとき、ハードならびにソフト面での対応が懸念される。中国では、原発の三大基幹技術および設備（圧力容器、メインポンプ、蒸気発生器）の自主開発が遅れているとのことである。また、原発の建設・運用・管理に携わる人材の育成、原子力安全管理の専門家養成、設備の品質保証管理体制の確立などが十分に行われるのだろうか、ということも気になる。第三番目に、原発建設に伴う不確実性あるいはリスクである。日本や欧米諸

国とは異なり、中国には地元住民や一般市民の原発建設に反対する組織化された社会・政治勢力は存在しないので、原発建設計画、建設、稼働にいたるまで、国家主導で行われてきた。しかし、今後とも同じように事がスムーズに運ぶとは限らないのではないだろうか<sup>43</sup>。2011年に連鎖的に起こった「アラブの春」の民主化運動で明らかのように、世界的なソーシャルネットワーク上の情報交換の速度・規模・密度は無視できないものである。2011年3月の福島第一原発の事故に関する情報は中国社会の情報網の隅々まで行きわたっているのではないだろうか。

#### 4. 新エネルギー危機への対応—日中協力の可能性

中国のこれまでのエネルギー多消費型の高度経済成長は、エネルギー安全保障の観点からも、地球気候変動の緩和すなわち気候安全保障の観点からも、持続不可能である。エネルギーの安定供給は、資源の世界的偏在、要求される高い技術水準、地政学的諸条件などの制約から、国際的な協力を要請するものである。すなわち、エネルギー安全保障は一国のみでは達成不可能である<sup>44</sup>。また、気候安全保障も一国のみでは確保できないものである。したがって、世界で有数のエネルギー消費国かつ温室効果ガス排出国の中国と日本が協力することは、アジア・太平洋地域の安定のみならず国際的な秩序形成にも欠かせない。

日本はかつて、高度経済成長の負の外部経済性である激甚な公害問題を経験したばかりか、1970年代に二度にわたる石油危機を克服してきた。その過程で脱硝・脱硫装置、省エネかつ燃費の良い自動車のエンジン、その他様々な省エネの機械・家電製品などの技術開発、システム・レベルでの省エネに関するノウハウ、さらには人材の育成などを、企業レベル、中央政府や自治体レベルで蓄積してきた。これらの技術・政策・ノウハウ・人材は日本社会の財産で、これを生かした日中環境協力の可能性は非常に高い。現に、北九州市と中国の大連の大気汚染浄化に関する都市間協力や経済産業省の「トップランナー政策」（例：最善の省エネ基準の標準化）など、エネルギー安全保障と気候安全保障の確保のために日中が協力する余地は大きい。より具体的には、中国の石炭依存問題に対して、出光興産の中国におけるクリーン・コール事業や新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の石炭液化技術移転プロジェクトなど<sup>45</sup>、中国と日本両者に有利な（win-win）取り組みや事業が多く存在しよう。中国の巨大な環境・再生可能エネルギー市場などで日本の技術やノウハウが生かされる機会は非常に多いはずである。

しかしそれ以前に、日本政府は自ら国際社会に約束した気候変動緩和策の施行に真剣に取り組む必要があるだろう。2007年に安倍政権の「クールアース 50」で掲げられた、2050年までに現状比 50%温室効果ガスを削減するための諸政策（原子力政策以外）は、今まさに



必要とされているもので、特に、「低炭素社会」構想で70%削減も可能である、というビジョンの達成のために官民を挙げて取り組まなければならない。また、鳩山政権の2020年までに1990年レベルから25%削減する、という国際公約も堅持すべきであろう。そのために、再生可能なエネルギーで発電された電力の固定価格買い取り制度を実効性のある制度として作り上げて実施することと、発電事業と送電事業を分離してより合理的で自由な電力の需給体制の構築を目指し、さらに日本国内にも排出取引制度（cap-and-trade システム）を導入して明確な温室効果ガス排出の総量規制の下、企業にさらなる技術革新を促す必要がある。絶え間ない技術革新こそ競争の激しい国際社会で日本が生き残る唯一の術であるとともに、国際社会に貢献できる日本の得意分野でもある。

—注—

- 1 これは、2002年にヨハネスバーグで開催された持続可能な発展に関する世界首脳会議で、国際社会は経済成長と環境保全の同時達成を目指すことを再確認したことを含意している。Jean-Marie Chevalier, ed., *The New Energy Crisis: Climate, Economics and Geopolitics* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).
- 2 International Energy Agency, *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion: Highlights*, 2011 Edition (Paris: OECD/IEA, 2011).
- 3 The United Nations/UNFCCC, *Decision 1/CP.16* “The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention,” FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2> (2012年2月21日検索)
- 4 UNFCCC, “Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action,” Draft decision-/CP.17. Available at: [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf) (2011年12月12日検索).
- 5 FCCC/CP/2010/7/Add.1.
- 6 2011年の報告書は、UNEP, *Bringing the Emissions Gap: A UNEP Synthesis Report* (UNEP 2011). Available at: <http://www.unep.org/publications/ebooks/bridgingemissionsgap/> (2012年2月7日検索)。
- 7 Ibid., pp. 8-11.
- 8 以下のシナリオは Ibid., pp. 8-9 と pp.21 を参照。
- 9 「ゆるい」計算規則では、土地利用、土地利用の変化や森林政策（植林、再植林など）による排出削減および削減目標以上に削減した排出クレジットを含めるのに対して、「厳格な」計算規則では、これらを含めない。Ibid., p.21.
- 10 Ibid., p.9.
- 11 The World Bank, *Global Development Horizons 2011—Multipolarity: The New Global Economy*. Available at: <http://go.worldbank.org/0BAB8YNG90> (2012年2月10日検索).
- 12 郭四志『中国エネルギー事情』（岩波新書、2011年）101頁。
- 13 IEA, *World Energy Outlook 2011* (Paris: OECD/IEA, 2011), pp.39-40.
- 14 Ibid., p.40-41.
- 15 このシナリオは、長期的に大気中の温室効果ガスの濃度を450 ppm CO<sub>2</sub>e 当たりで止め、平均気温の上昇を2℃に抑えるものである (Ibid., p.55)。
- 16 Ibid., p.40.
- 17 Ibid., p.69.
- 18 Ibid., p.69.
- 19 IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report* adopted at IPCC Plenary XXVII (Valencia, Spain, 12-17 November 2007), p. 51. Available at: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) (2012年2月15日検索).
- 20 IEA, *World Energy Outlook 2011*, pp. 592.

- <sup>21</sup> GDP100 万ドルあたりに消費される石油の量（約 800 トン）に換算した値である。他の数値も含めて以下の文献を参照。郭四志『中国エネルギー事情』1-3 頁。
- <sup>22</sup> 同上、208-209 頁。
- <sup>23</sup> 郭四志『中国石油メジャー—エネルギーセキュリティの主役と国際石油戦略—』（文眞堂、2006 年）157-173 頁。
- <sup>24</sup> 郭『中国エネルギー事情』44 頁。
- <sup>25</sup> Cindy Hurst, “China and Sudan – A Well-Oiled Relationship,” *The Cutting Edge*, July 28th 2008. Available at: <http://www.thecuttingedgenews.com/index.php?article=662&pageid=&pagename=> (2012 年 2 月 17 日検索)。スーダンプロジェクトについては、郭『中国石油メジャー』（275-277 頁）を参照。
- <sup>26</sup> 郭『中国エネルギー事情』213 頁。
- <sup>27</sup> 同上、108 頁。
- <sup>28</sup> 同上、116-117 頁。
- <sup>29</sup> 同上、141-142 頁。
- <sup>30</sup> 同上、170-171 頁。
- <sup>31</sup> 世界の太陽光発電容量は 2000 万キロワット以上であるが、発電コストが高いこともあり、中国の太陽光発電容量はわずか 30 万キロワット。同上、174 頁。
- <sup>32</sup> SolarWorld, “SolarWorld and Coalition of U.S. Solar Manufacturers Petition to Stop Unfair Trade by China’s State-sponsored Industry.” Available at: <http://www.solarworld-usa.com/news-and-resources/news/domestic-solar-manufacturers-petition-to-stop-unfair-trade-by-china.aspx> (2012 年 2 月 18 日検索); Melanie Hart, “Shining a Light on U.S.-China Clean Energy Cooperation,” *Center for American Progress*, 9 February 2012. Available at: [http://www.americanprogress.org/issues/2012/02/china\\_us\\_energy.html](http://www.americanprogress.org/issues/2012/02/china_us_energy.html) (2012 年 2 月 18 日検索)。
- <sup>33</sup> Keith Bradsher, “200 Chinese Subsidies Violate Rules, U.S. Says,” *The New York Times*, 6 October 2011; 47NEWS、「米ソリンドラ破産法申請へ—太陽パネル製造企業」共同通信、2011 年 9 月 1 日、<http://www.47news.jp/CN/201109/CN2011090101000463.html> (2012 年 2 月 19 日検索)。
- <sup>34</sup> M. Hart, *Ibid.*, p.3; 瀧本大輔「世界トップの太陽電池メーカーの実力—米中政策にも影響を与える JA ソーラー」『日経ビジネスオンライン』（2011 年 2 月 4 日）。<http://business.nikkeibp.co.jp/article/world/20110202/218251/> (2012 年 2 月 19 日検索); サーチナ「太陽光発電関連特集 3—勢力図も激しく塗り替わる世界の電池セルメーカー」*Searchina*, 2011 年 7 月 21 日、[http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2011&d=0721&f=business\\_0721\\_066.shtml](http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2011&d=0721&f=business_0721_066.shtml) (2012 年 2 月 19 日検索)。
- <sup>35</sup> European Photovoltaic Industry Association (EPIA) and GREENPEACE, *Solar Generation 6: Solar Photovoltaic Electricity Empowering the World*, EPIA and GREENPEACE, Brussels/Amsterdam, 2011, p. 64.
- <sup>36</sup> 王海紅、北原洋明「中国太陽電池産業の中心地・江蘇を回る (1)」『Tech-On (日経 BP 社)』。<http://techon.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20100702/183947/> (2012 年 2 月 19 日検索)。
- <sup>37</sup> M. Hart, *Ibid.*, p.4.
- <sup>38</sup> The Office of the United States Trade Representative (USTR) and the United States Department of Commerce (Commerce), *Subsidies Enforcement: Annual Report to the Congress*, Joint Report of the Office of the USTR and Commerce, February 2012. Available at: <http://ia.ita.doc.gov/esel/reports/seo2012/seo-annual-report-2012.pdf> (2012 年 2 月 19 日検索)。
- <sup>39</sup> Keith Bradsher, “China Bends to U.S. Complaint on Solar Panels but Plans Retaliation,” *The New York Times*, 21 November 2011.
- <sup>40</sup> 郭『中国エネルギー事情』175-176 頁。
- <sup>41</sup> 同上、177-178 頁。
- <sup>42</sup> 同上、178-179 頁。
- <sup>43</sup> 同上、185-192 頁。
- <sup>44</sup> Gawdat Bahgat, *Energy Security: An Interdisciplinary Approach* (West Sussex: Wiley, 2011), pp. 1–19.
- <sup>45</sup> 郭『中国エネルギー事情』229 頁。

## 第9章 新興国にとっての国連の意義と国連改革

山田 哲也

### はじめに

およそ国際組織というものは、設立時点での国際秩序を前提として活動目的が設定され、設立後は、その後の国際環境に対応して変化を続ける存在であって、国際連合（国連）も例外ではない。むしろ、国連は、地球上のほぼすべての国が加盟する普遍的組織体であるが故に、もっとも国際環境の変化に敏感な国際組織だともいえる。

本章の課題は、新興国（さしあたりブラジル、インド、ロシア、中国を指す BRICs やそこに南アフリカを加えた BRICS）あるいは G20 と呼ばれる諸国の台頭が国連にどのような影響を与えるかを検討することにある。ひとくちに BRICs・BRICS、あるいは、新興国といっても、彼らの国連加盟国としての位置づけ・地位は一樣ではない。安全保障理事会（安保理）との関係一つをとってみても、ロシアと中国は常任理事国である一方、ブラジルとインドは日本・ドイツと共に G4 を形成して安保理でのプレゼンスを高めることを外交政策上の課題としている。したがって、安保理改革問題において BRICs が一体となって取り組むことは考えにくいだろう。また、国連通常予算（2011 年分）の分担率を見ても、ブラジル（B）1.611%、ロシア（R）1.602%、インド（I）0.534%、中国（C）3.189%であって、国連への財政的貢献度は低く、4カ国合計（6.936%）しても日本の 12.530%はもちろんのこと、ドイツの 8.018%に及ばない。ここに南アフリカ（0.385%）を加えても 7.321%に留まる<sup>1</sup>。G20 諸国や N11 諸国と呼ばれる国々を加えていけば、国連に対する財政的貢献度は高くなるものの、頭数が多くなって利害関係も複雑になる分、標題のような問題設定が意味を持たなくなる。

また同様に、一口に国連といっても、総会や安全保障理事会（安保理）といった加盟国による協議機関を取り上げるのか、それとも事務局という国際公務員制度を取り上げるのかによって事情は大きく異なる。また、個別の事態に対する国連の協議機関の対応への影響を取り上げるのか、それとも抽象的な意味での「国連を通じた規範形成」を取り上げるのかによっても、議論すべき論点は大きく異なるであろう。そこで本章ではさしあたり、国連内部の加盟国による協議機関、とりわけ安保理への影響を念頭に置きつつ、これまでに国連が歩んできた道のりを俯瞰しながら、大枠の議論を展開してみたい。もちろん、本章においても、2011 年 10 月の「対シリア非難決議への拒否権発動」問題を取り上げることにはなるが、詳細については本報告書第 11 章の東論文に譲ることとし、「国際機構論的

に見た新興国問題」という総論的な枠組みを設定して検討を試みることにする。

## 1. 冷戦後の国連安保理

### (1) 問題の発端と所在

国連は、設立当初から「安保機能中心」で「安保理中心」<sup>2</sup>であったと評される。ここでは深く立ち入らないが、国連の制度設計において、集団安全保障機構を目指して挫折した国際連盟への反省が深く働いていることはいうまでもない<sup>3</sup>。他方で、その国連が、第二次世界大戦後の冷戦構造の中で、本来の集団安全保障機構としての役割を果たせず、紛争当事国・要員派遣国の同意に基づいて派遣される平和維持活動（PKO）を編み出すことで、辛うじて存在意義を発揮したことも歴史的事実に属する<sup>4</sup>。

そのような国連に転機が訪れたのは、冷戦が終結した直後の1991年8月2日に勃発した、イラクによるクウェート侵攻（〔第一次〕湾岸危機・湾岸戦争）である。すでに語り尽くされた感のあるこの事件であるが、本章との関連で指摘しておくべきことは、「武力行使容認決議」と呼ばれる、安保理決議678（1991年11月29日）において、中国が棄権票を投じたことである。中国は、1989年の天安門事件をきっかけに、国際的な孤立状態にあり、イラクのクウェート侵攻に対する安保理での動きに協調することで、国際社会の復帰を目指す立場にあった。隣国への武力侵攻という明白な国際法・国連憲章違反の事態であったにもかかわらず、中国が棄権したことの背景には、大国による武力行使を通じた問題解決に対する原理・原則のレベルでの不信感が存在するように思われる。

いずれにせよ、1990年代の安保理、あるいは、国連は、この湾岸危機の経験を起点に、拡大と挫折と均衡（あるいは停滞）という歩みを辿ることになる。すなわち、国連事務総長報告書などとの関係では、『平和への課題（An Agenda for Peace）』、『平和への課題・追補（Supplement for an Agenda for Peace）』、そして『国連平和活動に関するハイレベル・パネル報告書（ブラヒミ報告書、Report of the Panel on United Nations Peace Operations）』が、その歩みに対応する。また、紛争介入へのPKOを中心とした介入事例としては、旧ユーゴスラヴィア・ソマリアにおける拡大とその失敗が、ルワンダの悲劇を招き、その後、伝統的な同意原則への回帰、という流れである。

と同時に、国連が紛争後の平和構築に力を注ぐようになったのも、1990年代以降のことである。ここで国連による平和構築の実例を取り上げる暇はないが、一点指摘しておくべきことは、国内紛争が発生した、国内統治構造に問題を抱える国家（いわゆる破綻国家・脆弱国家・失敗国家<sup>5</sup>）に対して、人権の尊重や民主的統治機構の確立といった、いわゆる西欧的価値観に根差す「法の支配」<sup>6</sup>を統治原理とすることが平和構築の目標として設定さ

れたことである。国内的な武力紛争への対応、とりわけ、事後処理のプロセスにおいて「法の支配」という西欧的な価値基準が導入されたことは、それが国家の再建において他の価値基準より優れているからではなく、冷戦終結の過程や態様によるところが大きく、それが、次に見る安保理の「機能変化」にも影響を及ぼしていることは想起しておくべきであろう。

## (2) 「安保理の機能変化論」の意義と射程

そもそも「国際の平和及び安全」（国連憲章 1 条 1 項）の維持を目指して設立された国連が国内紛争に関与すること自身、国連（あるいは安保理）の機能変化と呼べなくもないが、冷戦後の安保理の「変化」は、安保理が対応する紛争の形態・性質の変化に留まっていはいない。このことを国連憲章の解釈論との関係で整理すれば、安保理による非軍事的措置（41 条）および軍事的措置（42 条）の発動の前提としての、「平和に対する脅威」（39 条）をどのように解釈するか、ということになる。これを、戦争発生への脅威、いかえれば消極的平和に対する脅威、と捉えるのか、それともより広義に、積極的平和に対する脅威をも含めて解釈するのか、という問題である<sup>7</sup>。

冷戦後の安保理は、39 条の「平和に対する脅威」を、積極的平和に対する脅威、として捉えてきたことはいうまでもない。そこでの一つの方向性は、人権や人道といった「人間性」原理の導入<sup>8</sup>や「弱者の保護」という視点の導入<sup>9</sup>である。またもう一つが、テロリズムへの対処や大量破壊兵器の拡散防止といった、戦争（武力紛争）そのものではないが、人命を危険に晒す社会的犯罪や戦争と密接に関連する兵器の問題をも、憲章 39 条の下に位置づけるという動きであった。

このような、平和あるいは脅威概念の変化・拡大に伴う安保理の活動の変化・拡大は、日本においては主として国際法学の観点から、「安保理の機能変化」<sup>10</sup>論として議論・検討されてきた。それは、国連憲章によって権限を与えられた安保理が、国際環境の変化に伴って、どのように、あるいは、どこまで自らの権限（とりわけ国連憲章 7 章の下でのそれ）を拡大的に行使できるか、という国連憲章の解釈論に関わるからである<sup>11</sup>。

この安保理の冷戦後における「機能変化」を予感させる事態が、1988 年 12 月 21 日に発生した、リビアの情報機関に所属する職員によるパン・アメリカン航空機爆破事件（いわゆる「ロッカビー事件」）に対する安保理の対応である<sup>12</sup>。安保理は、1992 年 1 月 18 日に、リビアを非難する決議 731 を全会一致で採択し、さらに同年 3 月 26 日には決議 748 を採択して、リビアが本件テロ事件の真相究明や責任者の処罰に消極的であることが国際の平和と安全に対する脅威を構成する旨、前文で明記し、さらに国連憲章第 7 章に基づき、

容疑者の引き渡しに応じなければ、リビアに対する一定の経済制裁を課す旨を、やはり全会一致で決定したのである。同決議と民間航空不法行為防止条約（モントリオール条約）上のリビアの権利義務の優劣関係を巡っては、リビアがアメリカおよびイギリスを国際司法裁判所（ICJ）に提訴し、ICJは仮保全措置命令段階ではあったが、リビア、アメリカおよびイギリスが国連加盟国として憲章25条に基づいて決議748に拘束され、同決議に基づく義務は憲章103条に基づいて、他の条約上の義務に優先する旨を指摘した。本件はその後のリビアの態度の変化もあって、終局判決以前の段階で取り下げられたため、安保理決議と他の条約上の権利義務との優劣関係について確定的な判断を下すには至らなかった。しかし、この仮保全措置命令をきっかけに、安保理は自らの権限に関する判断事項において、積極的に憲章39条を援用し得る、さらに必要に応じて41条や42条を発動し得る、また、それが既存の条約上の権利義務に優先し得る、という一般的な理解が広まったという意味で、「機能変化」の方向性を決定づけたとみることはできるだろう。

以上の議論を整理すると、冷戦後の安保理は、冷戦終結後の西側諸国優位の国際環境を背景に、西側的なイデオロギー（人権、市場経済、民主化、法の支配など）が優勢を占め、それに反する事態に対しては、それが国内的国際的武力紛争であれ、平和構築であれ、テロリズムへの対処であれ、大量破壊兵器の拡散を巡る問題であれ、安保理は西側的なイデオロギーに基づくアプローチにより安保理決議が採択される傾向にあるという環境にあった、ということになる。

もっとも、協議機関であり、合議体である安保理における「西側優位」は、決して固定化されたものではなかった。湾岸危機段階での中国の棄権はすでに触れたとおりであるが、2003年の対イラク戦争（第二次湾岸戦争）における英米対独仏の対立、人権・民主化問題を巡るロシア・中国の反発など、大国間協調は常に危険に晒されてきたともいえる。そのような、「西側的」であることを基調としつつも、それが決して盤石ではなかった中で、BRICSなどの新興国の台頭が顕著になったことが、国連（安保理）にどのように影響するのだろうか。その点を、節を改めて検討することにしたい。

## 2. 加盟国の変化と国連 — ブロックの変化と役割の変化 —

### （1）植民地独立のインパクト

ヨーロッパ協調であれ、国際連盟であれ、それぞれの時代の覇権国が自らの覇権の下で会議外交を通じて確保する、というのが、国際機構としての存在意義であった。篠原が指摘するように、国際連盟は、今日の国連につながるような社会・経済分野での活動を設立当初から行っており、その意味では、純粋な意味で単なる安全保障機構・戦後秩序維持機

構ではない側面も有している<sup>13</sup>。とはいえ、国際連盟規約は対ドイツ講和条約であるベルサイユ条約の一部であって、第一次世界大戦後の秩序を戦勝国主導で維持するという大目的があったことはいうまでもない。そのような国際連盟に対して、敗戦国ドイツはもちろんのこと、戦勝国の一角であった日本においても英米(仏)主導であることへの反発があったことも有名である<sup>14</sup>。

国連も、当初は第二次世界大戦の戦勝国、とりわけ五大国を中心とした安全保障機構・戦後秩序維持機構を目指していたことは疑いがない。しかし、当初から敗戦国がやがては国連に加盟するであろうことが予定され、また、原加盟国の中の非欧米地域諸国が国際連盟に比して多いなど、設立当初から国連は、国際連盟とは異なる様相を呈して活動を開始した。加えて、冷戦構造が形成されたことで当初から五大国間の協調が確保されないという事情を抱えたことも、初期の国連の悲劇的な特徴であるといえる。

それよりも、国際連盟と国連を比較したときの特徴といえるのは、国際連盟期においてA式委任統治領であった領域が戦間期に独立を達成し、国連の原加盟国となった諸国が反植民地主義を掲げたことである。また、加盟国数で劣勢にあったソ連を中心とした東側諸国も、反帝国主義という立場から彼らに同調した。彼らは、国連憲章1条2項の「人民の同権と自決」を発展的に解釈し、国連を通じて植民地の独立を活発化させていった。国連による植民地独立に向けた規範形成活動の頂点といえるのが、1960年の「植民地独立付与宣言(国連総会決議1514)」であり、それとあわせて採択された、「憲章第73条e項に基づく情報送付義務が存在するか否かを決定するにあたっての基準に関する原則宣言(同1541)」と共に、国連を通じた植民地独立という方向性が決定づけられた。

もっとも、このような国連の方向性が決定づけられるには、克服すべき法的論点があった。それが、憲章2条7項のいわゆる「国内問題不干渉原則」である。国連憲章下での植民地の国際的管理制度には、憲章12章に基づく「国際信託統治制度」と同11章下での「非自治地域宣言」である。前者は、国際連盟期の委任統治地域と第二次世界大戦の敗戦国の植民地を主たる対象とするものであって(77条)、国連と施政国との間で締結される条約である信託統治協定(79条)を通じて設定される。これに対し、非自治地域は戦勝国の植民地を対象とするもので、非自治地域に指定するかどうかは、宗主国の任意とされた。あくまでも宗主国の自発的意思に基づくものである以上、戦勝国の植民地問題は「国内問題」である。そのため、非自治地域以外の植民地問題を国連が取り扱えるかどうか議論になったのである<sup>15</sup>。

総会決議1514と1541は、共に非自治地域とされた植民地の独立と、非自治地域に指定されていない植民地の独立を国連総会を通じて宗主国に促すことを目的としていた。国連

加盟国の顔ぶれも、1960年が「アフリカの年」と呼ばれるように、同年に新規加盟した17カ国中16カ国がアフリカ諸国であった。その後1970年ごろまでアフリカ諸国の加盟が相次ぐことで、設立当初の西側諸国中心から旧植民地諸国（新興独立諸国）中心に変わっていったのである。

## （2）加盟国の変化に伴う国連の性格変化と限界

この顔ぶれの変化は、国連の活動あるいは国連を通じて形成される規範の内容の変化をもたらすことになった。そのきっかけが「開発問題」の登場である。もちろん、第二次世界大戦後、ブレトン・ウッズ体制として国連通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD、世界銀行）が設立はされていたが、あくまでも西側先進国を対象としたものであり、今日でいう開発途上国の開発援助を任務とするものではなかった。1960年になると世界銀行よりも譲許的な融資を行う国際機構として国際開発協会（IDA）が設立はされていたが、新興独立諸国は1964年になると国連総会の補助機関として国連貿易開発会議（UNCTAD）を設立する。「途上国の経済的要求を突き付ける場」<sup>16</sup>として、UNCTADは、国際経済秩序の根本的変革を目指すようになる。それが、「新国際経済秩序（NIEO）」樹立運動である。

当時は、冷戦によって安保理の活動は停滞しており、国連の活動の中心は総会であった。そのため、新興独立諸国が数を頼みに自らに有利な決議を採択できた、という事情もある。いずれにせよ、1960年代から冷戦終結までは、国連が「規範構想的」<sup>17</sup>、あるいは「秩序変革構想的」な姿を見せていた時代であったといえる。代表的な総会決議としては、「天然資源に対する恒久主権に関する決議（総会決議1803、1962年12月14日）」や「国家の経済的権利義務憲章（総会決議3281、1974年12月12日）」がある。また、1970年の「友好関係原則宣言（総会決議2625、1970年10月24日）」も、国内問題不干涉原則や武力不行使原則といった憲章の基本原則を強化する方向で再確認した、新興独立諸国寄りの内容を持っている。もっとも、NIEO樹立運動が目指した、国際経済秩序の根本的変革は成らなかった。それは、現実の国際経済体制の中で、先進国の協力が得られなかったということもあるし、当の新興独立諸国側でも発展の度合いに格差が生まれて一枚岩ではなくなったことや、さらには冷戦構造の崩壊に伴い社会主義計画経済型の成長モデルが魅力を失ったことも原因としては指摘される。

新興独立諸国の過剰な、あるいは過激な主張が国際機構の存立自身をも脅かした事例としては、「国連教育科学文化機関（UNESCO）」からのアメリカおよびイギリスの脱退が挙げられる。UNESCOは、1974年にセネガル出身のムボウが事務局長に就任したころから、放漫な運営を行ったうえ、「新国際情報秩序（NWICO）」を提唱したことで、その活動が政治的に偏向しているとして英米両国（さらにはシンガポール）の脱退という事態を招き、



その結果として深刻な財政難に陥ることになった<sup>18</sup>。

### 3. 新興国と国連 — 冷戦期との異同 —

#### (1) 問題の所在

今日の新興国問題が与える影響と、植民地独立に伴う新興独立諸国の国連への大量加入が与えた影響の間には、いくつもの相違点といくつかの共通点がある。

まず、冷戦構造の崩壊に伴い、安保理が「活性化」したことである。もちろん、シリア問題などに代表されるように、安保理での大国間協調は1990年代前半に比べれば必ずしも有効に機能していない。したがって、ここでいう「活性化」には、「冷戦期に比した場合の」という限定を付す必要があるのかもしれない。しかしそれでも、1990年代に登場した、「リベラルな安保理」は引き続き健在だというべきであろう。このことは、総会の持つ規範形成力を弱めたとも考えられる。

また、今日の新興国はすでに国連加盟国であって、冒頭にも記したように、国連内部での地位（位置づけ）も多様であって、今日の新興国が衆を頼んで国連を通じた国際秩序全体の変革を企てることも考えにくい。したがって、仮に従来の国連の活動や規範形成に新興国が影響を及ぼすにしても、個別の案件ごとの対応となる可能性が高い。

他方で、ユネスコの「政治化」を巡って最上が指摘したように、国連の外では引き続き超大国であるアメリカが、国連内部では超大国として振る舞えない<sup>19</sup>、という状況が続き、場合によれば、その傾向が強まる可能性は否定できない。もちろん、このような状況は1999年のコソボ問題を巡るユーゴスラビア空爆や、2003年の対イラク戦争の際にも生じていた、アメリカの「単独主義・一国主義」と同根である。ユネスコはともかく、国連におけるNIEO樹立運動に対して、脱退という最終手段までもアメリカがとったわけではない。それに倣えば、今日の新興国がより先鋭化しても、アメリカが国連を脱退するとは考えられないが、その一方で、単独主義的な行動を増加させる可能性は高まるだろう。

#### (2) 改めて国連の意義について — 「正しさ」か「望ましき」か —

1945年以来、国連は、顔ぶれの変化を伴いながら、加盟国を増加させ、世界中のほぼすべての国が参加する普遍的国際機構に成長した。その過程で、「国際の平和及び安全」という分野を中心に、国際社会が抱えるさまざまな問題におけるグローバル・ガバナンスの要を担ってきた<sup>20</sup>。これは、時に異論が出されながらも、国連が構成員全体にとって共有し得るビジョンや理念を提示してきたことの結果である。

冷戦後においては、安保理が主導する形で、「人間性」、あるいは、人権・人道といった

価値規範を積極的に援用して、国際社会全体の「平和」とそれに対する「脅威」に対応してきた。さらには、「保護する責任」や「人間の安全保障」も、「2005年世界サミット最終文書（A/RES/60/1、2005年10月24日）」に盛り込まれており、安保理が主導した価値観は、とりあえず原則論としては総会レベルでも承認されていると考えてよからう。

その一方で、冷戦後の国連を巡っては、途上国の学者を中心に、「帝國的」であるとの批判が寄せられることがある。グローバル・ガバナンスの進展・強化が、途上国をはじめとする諸国の独自性を失わせ、「帝國的グローバル国家（Imperial Global State）」の出現を促している、というのである<sup>21</sup>。ここには、人権・人道を名目とした各国（主として途上国）への干渉・介入を国連を通じて行おうとしているのではないか、また、それに付随した武力行使を企てようとしているのではないか、という途上国側の強い疑心暗鬼を垣間見ることができる。またその一方で、先進国側の学者を中心に、国際立憲主義<sup>22</sup>や「国連（特に安保理）を通じた、国際社会における法の支配の確立」<sup>23</sup>という議論枠組みが提示される。この点に関連して、かつて、筆者は、「手続き的な正しさ」と「達成される結果の望ましさ」という観点から考察を加えたことがある<sup>24</sup>。そこで議論しようとしたことは、国家間の形式的な平等と実体としての不平等の関係をどのように捉えるべきか、あるいは、実体としての不平等をいかに実質的な平等へと転換させることができるか、ということであった。しかも、ここでは、国家間の関係とともに、人間レベルでの平等の確保、ということも目指されなければならない<sup>25</sup>。

このとき、人間レベルでの平等を確保するために、どれだけ国家間の不平等が許されるか、という問題が突き付けられることになる。安保理に議論を限定すれば、憲章7章を積極的に援用することで、強制的に人権・人道上の危機に瀕している個人の救済に乗り出すのか、それとも、国家間の平等を重視して、憲章7章の援用を控えた微温的な対応を取る、あるいは、何らの対応も行わないのか、という問題に帰着することになる。

## おわりに

新興国が国連にどのような影響を及ぼすか、さまざまな可能性はあるが、いずれについても予測の範囲を出ない。とはいえ、今後考えるべき論点をいくつか挙げておくことにしたい。

シリア問題では、少なくとも報道を見る限り、中国とロシアが人権問題への安保理の介入に反対しているかのように言われている一方、「武力を通じた」介入に反対しているという側面があるともいわれている。ここでは深く立ち入らないが、新興国の台頭によって人権・人道規範の後退する可能性よりも、アメリカが望む武力を通じた介入が安保理での手

続きを通じて実施される可能性が減少するだろう。このことは、多国間での武力による介入そのものの減少につながるのか、それともアメリカを中心とした有志連合による、安保理決議を経ない武力行使の増加につながるのか、という問題を孕んでいる。後者が増加する場合には、新興国のみならず、西側諸国も国連（安保理）が持つ正統性を危機に晒す危険性があることを忘れてはならない。

また、人権・人道規範を巡っては、安保理による強制的な手段によるものばかりではなく、より緩やかな手段（各種の国際人権条約の実施メカニズムや二国間・多国間での外交的な圧力）による代替・補完の重要性が高まることになるだろう。シリア問題を例にとれば、アラブ連盟による仲介やコフィ・アナン前国連事務総長による仲介がこれにあたる。これは、決して国連の規範形成・実施機能を損なうものではなく、国連を通じて形成された規範の実施という意味で、国連体制を強化・補完するものと位置づけられることになる。

新興国の台頭は、これまで国連内部で優勢にあった諸国の既得権益を損なったり、彼らが奉じる価値規範に対する疑問や抵抗を生んだりする可能性がある。そのことによって、いったんは「国連を通じた」ガバナンスが弱体化する可能性はあるだろう。その一方で、対話を通じた新たな規範形成やその実施体制が構築され、改めてより公平・公正なグローバル・ガバナンスが実現する可能性も存在するのである。シリア問題や、その直前のリビア問題は、国連における新興国の台頭という問題を象徴的に描き出すことになり、あたかも国連が機能不全の時代に舞い戻ったかのような印象を与えたが、実は問題の根幹には、より深刻な問題が横たわっていると同時に、これまでの国連が直面してきたことと同じ問題が含まれていることを、今一度想起する必要があるだろう。

#### —注—

- <sup>1</sup> UN Doc. ST/ADM/SER.B/824 (28 December 2010).
- <sup>2</sup> 最上敏樹『国際機構論 [第2版]』（東京大学出版会、2006年）69頁。
- <sup>3</sup> 国際連盟の意義と限界について、さしあたり篠原初枝『国際連盟』（中央公論新社、2010年）を参照。
- <sup>4</sup> 冷戦期におけるPKO（の存在意義・役割）への評価として、納家政嗣『国際紛争と予防外交』（有斐閣、2003年）
- <sup>5</sup> これらの用語には微妙なニュアンスの差があると同時に、必ずしも破綻・脆弱・失敗が学術的概念的に厳密に定義されているわけではないことに注意が必要である。なお、武内進一「国家の破綻」藤原帰一・大芝亮・山田哲也『平和構築・入門』（有斐閣・2011年）21～42頁参照。
- <sup>6</sup> 平和構築と法の支配のリンケージを明らかにしたものとして、篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』（創文社、2003年）。
- <sup>7</sup> この点について、酒井啓亘「国連憲章第39条の機能と安全保障理事会の役割：「平和に対する脅威」概念の拡大とその影響」山手治之・香西茂編『現代国際法における人権と平和の保障（21世紀における人権と平和：国際法の新しい発展を目指して（下）』（東信堂、2003年）241～269頁を参照。
- <sup>8</sup> 酒井「同上論文」。

- <sup>9</sup> 清水奈名子「国連安全保障理事会と弱者の保護：冷戦後の実行を中心として」『グローバル化と社会的「弱者」(平和研究第31号)』(早稲田大学出版部、2006年)47～66頁。この「弱者保護」という視点を積極的に導入したのが、「保護する責任 (Responsibility to Protect)」であることはいままでのない。
- <sup>10</sup> このテーマを網羅的に検討した書物として、村瀬信也編『国連安保理の機能変化』(東信堂、2009年)。なお、この「機能変化」の射程が確立したものでないことについては、同書に対する森川幸一による書評(『国際法外交雑誌』第110巻1号)でも指摘されているところである(106頁)。
- <sup>11</sup> そのような観点からの考察として、丸山政己「国連安全保障理事会に対する立憲的アプローチの試み：予備的考察」『山形大学紀要(社会科学)』第40巻1号(2009年)33～63頁。
- <sup>12</sup> 詳細は丸山「同上論文」35～42頁、および同論文(注9)に挙げられた考察を参照のこと。
- <sup>13</sup> 篠原『前掲書』120～141頁。
- <sup>14</sup> ドイツでカール・シュミットが反国際連盟の主張を繰り広げたことは有名であり、その概要は大竹弘二『正戦と内戦：カール・シュミットの国際秩序思想』(以文社、2009年)105～163頁を参照。また、日本の国際連盟における初期段階の批判としては、近衛文麿「英米本位の平和主義を排す」(北岡伸一編『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)47～52頁に所収)が有名である。
- <sup>15</sup> 国連憲章2条7項と非自治地域問題については、金東勲『人権・自決権と現代国際法』(新有堂、1979年)が古典的名著である。
- <sup>16</sup> 最上『前掲書』243頁。
- <sup>17</sup> 『同上書』87～89頁。
- <sup>18</sup> ユネスコの「政治化」と英米両国の脱退が及ぼす影響を論じた著作として、最上敏樹『ユネスコの危機と世界秩序』(東研出版、1987年)がある。
- <sup>19</sup> 最上はこれを「機構外ヘゲモニー」と「機構内ヘゲモニー」と呼ぶ。最上『同上書』177頁。
- <sup>20</sup> 国連の役割の拡大過程については、渡辺昭夫・土山實男『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)182頁の表が、その概要を簡潔に整理している。
- <sup>21</sup> たとえば、B.S.Chimni, “International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making,” *European Journal of International Law*, Vol.15 (2004), pp.1-17.なお著者のチムニは、インドを代表する国際法学者である。
- <sup>22</sup> たとえば、Erika de Wet, “International Constitutional Order,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, part 1 (January 2006), p.53.また、邦語論文としては、佐藤哲夫「国際社会における“Constitution”の概念：国際連合憲章は国際社会の憲法か」『変動期における法と国際関係(一橋大学法学部創立50周年記念論文集)』(有斐閣、2001年)508頁などがある。
- <sup>23</sup> たとえば、Simon Chesterman, *The UN Security Council and the Rule of Law* (New York University School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 08-57) (November 2008).
- <sup>24</sup> 山田哲也『国連が創る秩序：領域管理と国際組織法』(東京大学出版会、2010年)。また、その予備的考察として、「領域管理の意義を巡って：合法性と正統性の相剋」『国際政治』143号61～75頁。
- <sup>25</sup> このことは、決して冷戦後に突然始まったことではなく、国連憲章下で一貫して強化されてきた人権規範の存在を前提としたものである。

## 第10章 地域制度はグローバル・ガバナンスに資するのか？ —アジア太平洋の事例—

菊池 努

### 1. はじめに

地域制度と国際制度はどのような関係にあるのか。地域制度が世界各地に生まれる中で、それらが国際制度の機能に及ぼす影響が今日の国際政治経済の焦点の一つになっている<sup>1</sup>。本章は、貿易、金融、核の不拡散という3つの問題領域を取り上げ、アジア太平洋の地域制度と国際制度の相互関係・相互作用を検討する。本稿で取り上げる地域制度は、貿易に関して APEC（アジア太平洋経済協力会議）、金融での ASEAN+3（日中韓）、核の不拡散に関する米朝枠組み合意と KEDO（朝鮮半島エネルギー開発機構）および六者協議である。この3つの問題領域には、GATT/WTO、IMF、NPT/IAEA、国連などの権威ある国際制度が存在している。

地域制度不在の地といわれたアジア太平洋では、1980年代末以降、さまざまな地域制度が構築されている。この時期は、アジア太平洋諸国が経済的相互依存関係を深めつつ、中国の経済的な台頭に象徴されるように、アジア太平洋諸国の国家の力関係が大きく変動した時代でもある。そうした環境の中で、地域制度の形成と運用にあたって国際制度の関係がどのように考慮されてきたのかを検討することが本章の課題である。

貿易や金融、不拡散など共通した問題領域を取り扱う地域制度と国際制度の間にどのような相互関係・相互作用が生まれるのだろうか。それは当該分野での国際制度の機能にどのような影響を及ぼすのだろうか。別言すれば、地域制度と国際制度の相互作用は、グローバルなガバナンスにどのような影響を及ぼすのだろうか。本章はこの問題を、アジア太平洋の地域制度を事例に取りあげて検討したい<sup>2</sup>。

本章は地域制度と国際制度の関係を2つの側面から検討する。第一に、デマンド・サイドの要因として国際制度についての地域諸国の認識・姿勢である。国家が国際制度の機能と役割に不満を持ち、また国際制度の機能に限界を感じたとき、これを補う（あるいは代替する）方策として地域制度の形成を模索するかもしれない。第二は、サプライ・サイドの要因である。地域諸国の政策選好、国家の対応能力、主要な諸大国間の（力）関係などである。仮に国際制度のあり方について地域共通の認識が存在し、地域制度による補完や代替を模索したとしても、関係諸国それぞれの固有の利害や対応能力、主要な国家の間の意思などが接近しないと地域制度は形成されないし、仮に形成されてもその制度的な形態

も、また地域制度と国際制度の相互関係も異なるであろう。

本章の議論は以下である。第一に、国際制度に対する不信、懸念、限界などの認識を契機にアジア太平洋の地域制度が形成されたが、地域制度の設計にあたっては、地域諸国の多様な政策選好や関係国間の力関係などの結果、国際制度の提供する規範やルールが地域諸国を結びつける唯一の共通の基盤を提供した。この結果、地域制度を国際制度の中に埋め込み、両者の間のルールの調和と共通性を維持することに地域制度設計の重点が置かれた。

第二に、地域制度は国際制度の規範やルールの履行を補完する役割を果たしてきた。普遍性と無差別性を特徴とする国際制度は、地域固有の特殊な要因に対応しにくい。地域制度はそれらに対応する制度的な柔軟性を具備しうる。地域制度は、当該地域固有の問題に対応する仕組みを設計することで、国際制度の体現するルールや規範を地域レベルで履行するための制度的枠組みを提供することが可能である。地域制度は国際制度を地域レベルで補完する機能を担い、グローバルなガバナンスに貢献しうる。

第三に、金融の場合には、国際制度と対立・競合する地域制度の構築を目指す動きが顕在化するが、サーベイランス・メカニズムの構築など、地域制度設計の骨格は国際制度のそれ（「世界標準」）を踏襲していた。しかし、そうした要件を満たす条件（各国の国内制度や政策選好の共通性や主要国の意見の一致）をアジア諸国は欠いており、結局、国際制度が提供する政策手段（IMFのサーベイランス機能）との連携を前提にした制度設計にならざるを得なかった。国際制度からの地域の自立や自助を望みつつも、国際制度と連携せざるを得なかった。

第四に、アジア太平洋諸国の対応能力の拡充（国内制度の整備充実）や主要諸国間の政策が収斂すれば、この地域固有の特徴を持った地域制度が形成され、それが国際制度との間で対立・競合する可能性は今後残っている。しかし、政策選好の格差や主要諸国間の競合状況は予見しうる将来変わる可能性は低く、この地域の地域制度は国際制度の中に埋め込まれ、国際制度と連携した形で制度設計がなされる可能性が高い。

第五に、アジア太平洋諸国の経済力の上昇とともにこの地域の制度が有する国際的な影響力は強まっており、それが国際制度の変容を促す方向で作用することになる。地域制度はグローバルなガバナンスのあり方を変容させる可能性がある。

第六に、中国は経済力の台頭とともに地域的な制度形成にも、またその運用にも深くかかわってきた。ただし、これまでのところ、国際制度のルールや規範と矛盾対立するルールや規範を唱導してはいない。ただ、通貨の相互融通制度（あるいは本章では直接検討していないが、海洋の安全保障〈航行の自由〉など）の分野では、中国固有のルールや規範

を今後強く打ち出してくる可能性も否定できない。日本としては、2つの取り組みが必要であろう。一つは国際制度を強化することである。そして強化された国際制度の中にアジアの地域制度を組み込むことである。もう一つは、アジアの国際関係のルールや規範を巡る争いがこの地域の様々な地域制度を舞台に繰り広げられており、またその行方が国際制度の行方にも影響を及ぼすことから、地域制度への対応に今後外交資源を投入する必要があるということである。

本稿の構成は以下である。初めに貿易を取り上げ、APECとGATT/WTOとの制度的な関係を論じる。APECがGATT/WTOという国際制度の中に組み込まれ、国際制度からルールや規範を移入するだけでなく、両者の間で貿易の自由化を巡って連動関係が生まれていることが指摘されよう。次いで第3節においてASEAN+3が金融の分野で進めてきたチェンマイ・イニシアティブ(CMI)とIMFとの関係を論じる。アジアの金融協力がIMFの「桎梏」を離れた、「地域的な自立」の手段となる可能性を秘めながらも、現実にはIMFという国際制度の中に組み込まれ、IMFを補完する役割をCMIが担っていることが指摘されよう。また、CMIが「自立」する条件を検討する。第4節は、核の不拡散の分野を取り上げる。北朝鮮の核兵器開発計画を巡り、1990年代の初めに米朝枠組み合意が結ばれ、それに基づいてKEDOが設立された。また2003年10月の「第二次核危機」の勃発以降、六者協議を通じて外交的な解決が図られている。それらの制度と国際制度(NPT/IAEA、国連)との関係を論じる。2節から4節の分析を踏まえて、結びで本稿の主張をまとめ今後を展望する。

## 2. APECとGATT/WTO：貿易自由化・開発技術協力

APECは筆者が「グローバル・リージョナリズム」と呼ぶ、欧州や北米などに生まれた地域経済制度とは異なる特徴を備えている<sup>3</sup>。ガット・ウルグアイ・ラウンド(UR)交渉の停滞に伴う国際自由貿易体制の将来への不安を背景に生まれたAPECは、その後GATT(及びWTO)と密接な制度関係を発展させることになる<sup>4</sup>。その特徴は、グローバルな制度を維持強化すること、また国際制度のルールや規範に整合的な行動をとることを組織運営の基本原則としていることにある。APECの活動内容や運営のルールは、GATT/WTOというグローバルな制度の維持発展、GATT/WTOのルールとの整合性、GATT/WTOとの分業(人材育成や制度改革などのキャパシティ・ビルディングの分野)や相互の連携(貿易自由化でのAPECとWTOの連動)など、GATT/WTOという国際制度と深く結びついていた。

APECのこうした制度的特徴が形成された背景には加盟諸国間の政策選好の多様性があ

る。1989年にAPECの第1回閣僚会合が開催されたとき、メンバーの期待は多様であり、第2回会合の開催すら危ぶまれるほどであった。経済援助の新たな枠組みを期待した国もあれば、アジア経済の開放をこの組織を通じて実現しようとする国もあった。また東南アジア諸国の間には、ASEANの存在感が弱まることへの懸念もあった。

関係諸国間の政策選好の相違の中で、加盟諸国間に共同行動の余地が生まれたのは国際制度（GATT）に関連する領域である。GATTが体现する自由貿易原理やGATT・UR早期妥結という目標が多様な政策選好を持つメンバーを結びつける唯一の共通点になった。アジア太平洋の諸国がGATTの自由貿易体制の下で経済成長を達成したという共通の認識がそうした姿勢を支えていた。実際APECは、GATT・URの早期妥結のためにアジア太平洋諸国の声を糾合する活動（関係閣僚会議の開催など）や、自由貿易の規範やルールについての理解をアジア太平洋諸国に促すためのセミナーの開催等を活動の中心に置いていた。

そうした活動を通じて、APECの活動はGATT強化という目的に合致し、GATTの規範やルールに整合的であるべきとの考え方がメンバーの間で共有されることになる。APECにおけるGATTの規範化である。APECの「開かれた地域主義（Open Regionalism）」の原則は、そうしたAPECとGATTとの制度的な関係を象徴する言葉であった。

こうして形成された制度間関係は、その後のAPECにおいて、メンバー間のバーゲニングの過程に強く作用することになる。各メンバーは自らの希望する議題や政策をAPECの場で提案する際に、GATT/WTO強化に資することや、GATT/WTOの規範とルールに整合的であることを根拠に自己の立場を合理化・正当化してゆくことになる。

1993年のシアトルでの首脳会合以降、貿易投資の自由化がAPECの主要なテーマになるが、注目すべきはAPECの自由化とWTOでのそれとの関係である。一般に、地域主義とGATT/WTOとの関係は、地域主義がGATTの無差別原則を侵食し、国際的な自由貿易体制の発展を損なうか否かという観点から議論されてきたが、ここで着目したいのは、APEC自由化とGATT/WTO自由化プロセスが密接に連動していたことである。

この背景には第一に、GATT/WTOレベルでの自由化なしにはAPECの掲げる自由化目標が達成できないという共通の認識があった。グローバルな自由化と地域の自由化を同時並行的に推進するという点でAPECは、地域主義内部での自己完結型の自由化を基本とする他の地域の経済地域主義とは異なる特徴を備えている。

第二は、APECの独自の自由化方式にある。APECは貿易投資の自由化を目標に掲げながらも、GATTのような相互主義に基づく自由化方式を否定し、自主的自発的自由化を主要な方式としてきた。こうした方式が採用されたのは、アジア諸国の通商障壁がまだ高く、自主的措置でも自由化の余地が十分ありうること、そして、80年代以降のこの地域の自主



的自由化の結果、APEC 諸国が大きな貿易上の利益を享受していたとの認識による<sup>5</sup>。

しかし同時に、こうした方式では国内の反対の強い分野での自由化を実現するのは困難であることも認識されていた。そうした困難な分野の自由化は WTO での交渉を通じて実現するとの事実上の了解が APEC 関係国の間にはあった。この意味でアジア太平洋の貿易投資の自由化は、自主的自発的措置を基本とする APEC 自由化と相互主義による GATT/WTO レベルでの自由化を結びつけて実現することとされた。

第三は、APEC 自由化と「開かれた地域主義」の原則の関係である。この APEC の基本原則の解釈に関して APEC 内部には意見の対立があった。一方で APEC 自由化を最恵国待遇ベースで第三国にも均霑すべしとするアジア諸国などの立場があり、他方で、無条件最恵国待遇ベースで第三国に APEC 自由化の恩典を提供することに反対し、第三国に相互主義を要求するべきであるとの米国などの立場があった<sup>6</sup>。

APEC は自由化を進める際に、「開かれた地域主義」の解釈を巡る加盟諸国の対立を乗り越えなければならなかった。そして、原理的な対立を解消する唯一の方式が、APEC 自由化を WTO レベルでの合意へと導くことであった。APEC 合意をベースに WTO 合意を導くことができれば、APEC レベルでの自由化の恩典を最恵国待遇ベースで第三国へ提供するというアジア諸国の立場と、第三国（特に欧州諸国）の「ただ乗り」を警戒して相互主義を唱えるアメリカなどの立場との間の調和が可能であったからである。

APEC と WTO とのこうした関係が現れた最初の事例が ITA（情報技術合意）である。ITA は、今後拡大が期待される通信情報機器に組み込む半導体などの部品の関税・非関税障壁を 2000 年までに全廃しようとするもので、1996 年のスービックでの APEC 首脳会議で合意が得られ、その直後にシンガポールで開催された第 1 回 WTO 閣僚会議でこれを WTO 合意とすることで意見がまとまり、その後 EU も参加する法的拘束力のある WTO 合意へと結実した<sup>7</sup>。ここでは、自主性に基づく APEC 合意を相互主義と EU も含む法的拘束力のある WTO 合意に発展させることで、「開かれた地域主義」をめぐる APEC 内部の対立を解消できたのである<sup>8</sup>。ITA は、EU 諸国も参加する、相互主義に基づく WTO での法的拘束力のある合意を促したがゆえに自主性自発性を基本とする APEC の自由化のモデル足りえたのである<sup>9</sup>。

第二の試みは、EVSL（早期自主的分野別自由化）である。自主的自由化の進展の遅れに対する不満と、他方で短期間に実現した ITA の成功に促されて、APEC はその後、個別分野（物品）を取りあげて APEC 合意を目指す、EVSL に取り組む。1997 年のバンクーバーでの APEC 会合で 15 分野（品目）を最終的に EVSL の対象とすることで合意（このうち 9 分野を優先分野とする）、1998 年中の合意を目指した。

APEC でのこの 15 品目の取り扱いにおいても WTO との関係が重要であった。まず、15 品目中、環境関連品やサービス、化学製品に関しては、APEC レベルで「クリティカル・マス（日米などの主要な貿易国が合意に参加する）」を形成し、これを基盤に WTO 交渉で自由化を達成する構想が描かれた<sup>10</sup>。EVSL は、単に APEC レベルでの自由化の問題ではなく、それを WTO レベルでの合意に導くかが課題であった<sup>11</sup>。

ITA の場合は APEC 合意を WTO 交渉と結びつけグローバルな合意が形成されたが、EVSL は逆に APEC 自由化と WTO の自由化が密接に関連していたがゆえに失敗に終わる。アメリカなどは、9 品目を一括パッケージで取り扱うよう要求し、特に日本に対してパッケージに同意するよう強く迫った。他方日本（および多くのアジア諸国）は、APEC の自主的自由化原則を主張して、個別的選択的な自由化方式を支持した（EVSL の優先 9 品目中、水産品、林産品を除く品目に同意する）。最終的に対立は解消されず、EVSL は流産する。APEC は同時に、9 品目を WTO の優先交渉項目とすることに合意する。

この問題での通説は、「保護主義的な日本をはじめとするアジア諸国が反対して EVSL が潰れた」ということだが<sup>12</sup>、EVSL が不調に終わった背景もまた、WTO 自由化との関係を見ることなしには理解できない。まず、仮に APEC が反対の強い 2 品目（水産品および林産品）を除いた 7 品目（あるいは関係国が賛成していた 4 ないし 5 品目）で合意すれば、それ自体として貿易促進効果を持ったはずである<sup>13</sup>。なぜそうした選択がなされず、パッケージ・ディール方式（一括合意方式）をアメリカは求めたのか。また、限定的であれ APEC 合意をもとに、APEC 諸国で一体となって WTO 交渉に臨めたはずである。なぜそうした方式が採用されなかったのか。

ここでもアメリカなどの関心は、APEC 自由化それ自体よりも、それを WTO 交渉にどのように繋げてゆくかにあった。「パッケージ・ディール」や「クリティカル・マス」といった主張がアメリカによってなされたのは、APEC の動きと WTO のそれが密接に関連していることの反映である。林産品や水産品を APEC 合意から除いた場合、WTO でそれらの品目の自由化を、APEC 合意を梃子に推進する基盤が大きく損なわれる可能性があった。特に日本のような経済大国が合意から脱落することは、WTO 交渉での当該品目の交渉に著しいマイナスになると考えられたのである。

したがって、アメリカなどの立場からすれば、例外品目を抱えたままの APEC 合意よりも、9 品目を一括して WTO 交渉で取り上げることに APEC 諸国の合意を得ることの方が、WTO 交渉でのアメリカの立場を損なう可能性は低いと考えられたのである。つまり、限定的な品目での APEC 合意を得るよりも、日本のような林産品や水産品の自由化反対国がこれらの産品を WTO 自由化交渉の対象とすることに合意したという事実の方が、WTO

交渉を念頭に置いたアメリカにとって望ましかった。「EVSL は決して失敗ではなかった」とのアメリカの評価の背景には、APEC 合意それ自体よりもそれを梃子に WTO 交渉を有利に進めることを重視するアメリカ政府の判断があった<sup>14</sup>。

「経済技術協力 (ECOTEK)」は APEC と GATT/WTO を結びつけるもう一つの分野である。APEC は「経済技術協力」を活動の主要な柱とする点で、他の地域主義にない特徴を備えている。実際 APEC は近年、「経済技術協力」の分野での活動を強化している。この背景には、発展途上国の問題が従来以上に深刻な問題となっており、WTO ドーハ・ラウンドを推進する上で人材育成など多様な分野での途上国の「能力強化 (Capacity-Building)」に貢献することが大きな課題になっているという事情がある。WTO は開発アジェンダの推進を唱えることができるが、その実施を担保する資金も技術も十分ではない。WTO はそうした活動を他の機関や組織に依存せざるを得ない。その際、APEC のような地域制度が、開発アジェンダへの取り組みに貢献することができる。

### 3. アジアの金融協力：チェンマイ・イニシアティブ (CMI) と IMF

1997～1998 年のアジア通貨危機はアジア諸国の間に 3 つの動きを促す。一つは自力更生策としての外貨準備の積み上げ。アジア諸国は今日、適正と考えられ水準をはるかに超える外貨準備を保有して危機に備えている。第二は、国際制度、特に IMF の改革を求める動き。IMF が欧米の主導下であり、アジア諸国に割り振られた IMF のクォータ (出資割当額) や投票権がその経済規模に比べ低いことへの不満がアジア諸国の間にはあったが、アジア通貨危機への対応の過程で国際制度における力関係が如実に示された。また、アジア諸国が IMF の処方箋に苦しめられたとの共通の記憶から、IMF をはじめとする国際制度の改革がアジア諸国によって追求されることになる<sup>15</sup>。第三は、地域的な協力、自助の仕組みづくりの強化である。アジア諸国が豊富な外貨を保有していること、タイなどへの支援策を決める過程でアジア諸国が緊密に協力したという経験がこの動きを支えた<sup>16</sup>。

地域レベルでの取り組みの一つが、「チェンマイ・イニシアティブ (CMI)」に基づく金融協力である<sup>17</sup>。CMI の目的は ASEAN+3 諸国の国際収支や短期資金の流動性の困難に直面した国への支援である。2000 年の第 2 回 ASEAN+3 財務相会議において、日本の提案に基づき、対外的な資金繰りが苦しくなった場合に外貨を相互に融通しあう通貨スワップ協定を結び、これをネットワーク化する構想である。ASEAN5 カ国が締結しているスワップ協定を ASEAN10 カ国に拡大し、さらに日中韓が加わる方式である。2001 年 5 月の第 3 回財務相会議でスワップ協定のガイドラインに合意し、その後このガイドラインに従って数多くの二国間のスワップ協定が締結された<sup>18</sup>。

ASEAN+3 諸国の間では近年、「CMI の多角化 (CMIM)」のスローガンのもとに、CMI 発動の機動性、効率性を高めるための試みが進行中である。その要点は、複数の二国間の合意である CMI を一本の地域協定にまとめ、資金を共同でプールし、単一的意思決定のもとでこの資金を困難に直面している国に供与する方式である。域内経済のモニタリングを強化するために独立した地域監視機関 (サーベイランス・ユニット) を設立することにも合意した<sup>19</sup>。すでに総額を 1200 億ドルとすること、このうち日中韓が 8 割を拠出すること、各国の分担額などが決まった<sup>20</sup>。

CMI の制度設計にあたっては IMF という国際制度との関係が争点になった<sup>21</sup>。「アジア通貨基金」の当初の構想が IMF とは独立した地域の共通通貨基金の設立だったこと、IMF のコンディショナリティへの警戒心がアジア諸国に依然として根強いこと、アジア諸国が日中を筆頭に巨額の外貨準備を保有していることなどを考慮すると、アジアの金融協力の仕組みが IMF と競合・対立する制度設計になる可能性があった<sup>22</sup>。

CMI のスワップ協定は「共通の形式」をとることが合意されたが、タイやマレーシアなどの東南アジア諸国は、IMF の支援とは無関係にアジア独自の資金支援枠組みの構築を求めた。最終的に日中などの資金の貸し手側の意向が反映され、IMF の支援と連動する形で二国間スワップを発動することが合意された。つまり、二国間スワップ協定で約束された支援資金の 90%が IMF のコンディショナリティ (融資条件) を前提に提供されることになった<sup>23</sup>。この結果通貨融通協定は、グローバルな IMF という制度をアジアにおいて補完する制度として位置付けられることになる<sup>24</sup>。

CMIM の動きはアジアが独自の資金で加盟国に資金を提供する仕組み作りを目指すものであり、IMF リンクを定期的に見直すとの合意と合わせるならば、アジアが IMF とは別個の文字通りの「アジア通貨基金」を設立する試みであるともいえよう<sup>25</sup>。

ここで注目したいのは、CMIM の制度設計にあたっては、IMF と同様の要件を満たすことが合意されたことである。CMIM はアジア独自の通貨基金を設立しようという構想であるが、それを作動させる要件は、IMF のそれと同様の「世界標準」である。この要件を CMIM が満たすには、アジアの地域制度を特徴付けてきた「非公式性」「非法制化」を乗り越え、細部にわたって厳格な法的仕組みを構築しなければならない。「ASEAN 方式」は、厳格な法制化を求める金融という分野には馴染まないのである。

したがって、この制度を作動させるには数多くの問題が残されている。第一に、この制度を作動させるには、IMF を設立した際のように、メンバーの間の権利と義務、ローンの条件 (金額、満期、金利など)、貸し出しのルールと手続き、意思決定方式、基金の管理方法、コンディショナリティなどの問題に取り組まなければならない<sup>26</sup>。IMF には理事会が

あり、ここが最終的な決定を下しているが、CMIMの場合にはこれが未定である。IMF同様にそれぞれの国が拠出額に応じた投票権を有する方式を採用すること、また決定は単純過半数や全会一致ではなく過半数をはるかに超えた数の同意が必要であることに関しては関係諸国の間に合意があるようだが、議決に必要な具体的な数や各国の投票権、投票に付すべき事項の規定などは今後の協議に委ねられている<sup>27</sup>。

第二に、この制度は、あらかじめ一つの基金にプールするのではなく、各国の中央銀行や財務省が一定の資金を共通の基金用に留保する方式を採用している。資金は各国の中央銀行ないし財務省の口座に維持される。ASEAN+3財務省会議で合意された「自己管理による外貨準備プール方式（self-managed reserve pooling arrangement: SRPA）方式である<sup>28</sup>。

第三に、CMIのマルチ化のもとで共通の基金を作るということは、CMIの当初の形態である二国間のスワップ協定のための資金をこの基金が提供すると考えられるが、これも判然としない。二国間スワップの今後はそれを締結している関係諸国の判断に委ねられている。したがって、共通の基金が設立された後には、ある二国間スワップは廃棄されるが、別のスワップ協定は維持されるか、場合によってはその規模を拡大することもありうる。おそらく資金の貸し手も借り手もより多くの政策選択肢を持とうとするであろう。多様な政策手段を持つことによって、危機の際に共通基金の発動について関係諸国間で意思決定ができない場合には、二国間のスワップで代替できよう。したがって、当面は二国間スワップが維持される可能性が高い。マルチ化とは二国間の取り決めに代替するものではない。

第四は、地域的なサーベイランスのメカニズムの構築である。マクロ経済、金融監督、貿易体制、資本市場などの分野での制度を調査し情報交換を行い、また危機を引き起こす可能性のある問題点などについて意見交換を行い、更にはその改善方法を協議するまでの一連のプロセスがサーベイランス・メカニズムである。地域通貨基金を作動させるにはこのメカニズムの整備が不可欠である。この問題は、1997～1998年のアジア通貨危機の際にIMFが課したコンディショナリティがアジア経済の実態を軽視した不当に厳格なものであったという不満に起因する。アジアが独自のサーベイランスの仕組みを持てば、より適切に対応できるはずであると考えられている<sup>29</sup>。

確かに、経済構造や経済情勢は地域によって違いがあり、サーベイランスを行う際にはそうした地域の特性を理解する必要がある。IMFのようなグローバルな制度よりも当該地域に根ざした地域のメカニズムの方が適切に対応できるかもしれない。また、グローバルな制度では、地域の特性よりは世界共通の要因に着目して処方箋を描きがちであり、地域固有の問題点を過小評価する可能性もある。さらに、地域の枠組みならば域内や二国間の

モノやカネの動きに焦点をあてた分析や域内の政策担当者や専門家の意見をもとに、グローバルな制度とは異なる見解や処方箋を提示できる。これを通じてグローバルな制度のサーベイランスのチェック機能も担える。しかもアジア金融危機の経験から、一度危機が起こると貿易や金融のネットワークを通じて短時間のうちに危機が地域全体に伝播する傾向がある<sup>30</sup>。域内的なサーベイランスの仕組み作りには合理的な理由が確かにある<sup>31</sup>。

サーベイランスの問題は、IMF とのリンクなど CMIM の制度設計と密接に関連している。アジア諸国が通貨危機に直面したときに、迅速に資金を提供する地域的な仕組みが必要であるというのが、CMI 発足のそもそもの動機である。しかし、資金を貸し付けるには、借り手のモラル・ハザードやデフォルトの可能性も考慮しなければならない。資金の貸し手は、資金が確実に返済される確信を持たなければ資金の貸し出しを渋る。借り手の経済運営や各種の経済指標を分析する中立的な機関の存在が不可欠である。また、資金の供与にあたって何らかの条件（コンディショナリティ）を付けるとすればその内容を決めなければならないが、それを地域で行おうとすれば IMF の理事会のような組織が必要になるし、また理事会での決定の基盤となる独自の調査分析機関の存在も不可欠である。

しかし、単一の協定のもとでの管理や共同した意思決定、サーベイランスの必要性などには合意したものの、その後の進展は期待通りには進んでいない。2009年5月のバリ島での財務大臣会合で各国のマクロ経済や財政運営を監視し、必要に応じて助言する独立監視機関を設置することが合意されたが、監視機関の発足の時期や事務局の設置などは継続協議となった。サーベイランスに関しても専門家の意見交換に留まっている。

IMF から独立した地域通貨基金構想を受け、IMF の支援策に不満と不信を持ち、アジアの「自立的な」金融支援の仕組み作りを目指した CMI の多角化への動きにもかかわらず、引き続き IMF とのリンクを維持している主たる理由は、2つの問題が解消されないことにある。ひとつは貸し手（日中など）と借り手（タイなどの ASEAN 諸国）の問題である。CMIM の IMF とのリンクについては定期的に見直しが行われることになっている。ただし、貸し手の側、特に日本は IMF とのリンクを弱める前提として、ASEAN+3 が地域的なサーベイランスと加盟諸国の資金の必要性を分析する地域的な制度の強化、資金供与の条件として課すべき政策調整策などを適切に確認できるような地域の制度的基盤を整えることが重要であると強調している<sup>32</sup>。中国も現状では IMF とのリンクを削減することに消極的であるといわれる<sup>33</sup>。現状では ASEAN 諸国間のサーベイランスは、内政不干涉原則を前提にした非公式な対話のプロセスとピア・プレッシャーに依拠する「ASEAN 方式」によるものであり、ASEAN 諸国の多くは IMF のような国内政策に深く入り込んだ分析や政策勧告作りを主導する地域制度の形成を受け入れるのは当面困難であろう<sup>34</sup>。

もう一つの問題は金融分野での先進国と途上国、特に日本と中国の姿勢の違いである。日中両国は整備されたサーベイランス・メカニズムが必要であること、また IMF リンクの比率を下げるにはこのメカニズムの整備が不可欠であるという一般論では一致している。しかし、中国はそうした仕組み作りが日本主導で進むことを警戒し、日本の提案する厳格なサーベイランス・メカニズムを CMIM の中に作ることに消極的であるといわれる<sup>35</sup>。他方で日本は厳格なメカニズムを希望しつつも、単独でそうした仕組み作りを主導するよりは漸進的な改善策を支持している。かくして日中両国が IMF のサーベイランス・メカニズム（とそれに付随する）コンディショナリティに依拠する政策が両国の合意点になる。

アジアが IMF のような情報収集と分析の組織を有し、IMF 理事会のような外部の政治的思惑や圧力と無縁な制度を構築できるのであれば、そうした組織に判断と条件をゆだねることは可能かもしれないが、アジアにはまだそうした条件は整っていない。現状では CMI は「マルチ化」された後にも、意思決定の手続きやサーベイランス・メカニズムが整備されるまで、IMF とのリンクを維持する可能性が高い。そして予見しうる将来、アジアがそうしたメカニズムを発展させる可能性は低い。IMF から独立し、アジアに自立した地域通貨基金を構築しようという構想は、予見しうる将来、引き続き IMF という制度に依拠し、それを補完する役割にとどまるであろう。

こうした予測は、アジアの国家関係からも妥当な推測であろう。資金提供となれば、当然受入国の国内経済政策などに厳しい意見を表明する必要もある。場合によっては提供を拒否するという判断が必要なときもあろう。つまり、資金を供与する条件を受入国と協議するというのは政治的に機微な問題を引き起こしかねず、そうした作業を「第三者」の IMF のような組織に「外注」することで困難を回避できる<sup>36</sup>。

CMIM が IMF と競合する制度に発展する可能性として考えられるのは、日本や IMF（その背後にいるアメリカ）のアジアにおける影響力を低下させるために、充実したサーベイランスの仕組みを作る前に中国が CMIM と IMF とのリンクの切断を提案する場合であろうが、その可能性は必ずしも高くはない。中国は現在、G20 を舞台に IMF の制度改革を迫っている<sup>37</sup>。そうした状況の中で、公然と IMF と対立する策を推進するとは考えにくい。また、資金の確実な返済を確保する上でも、またコンディショナリティを巡る政治的な軋轢を回避する上でも、中国にとって IMF とのリンクは重要であろう。

CMI の「マルチ化」は、地域共通の資金を集団で管理運営するには越えなければならないハードルが数多く存在する。実際、CMI はこれまで一度も発動されたことはなく、近年の世界的经济危機に際しては、韓国やシンガポールはアメリカとの間で 300 億ドルにおよぶ二国間スワップを締結し、また日中との既存のスワップの総額を拡大して対応した<sup>38</sup>。

また、アジア諸国の多くが適切と思われる額をはるかに超えた外貨準備を保有して危機に対応しようとしている<sup>39</sup>。

#### 4. 核不拡散問題への地域的対応：米朝枠組み合意、KEDO（朝鮮半島エネルギー開発機構）、六者協議

本節では、1993～1994年の第一次核危機の際の米朝枠組み合意とこの合意に基づいて設立されたKEDO、そして第二次危機に対応するための六者協議を取り上げ、核問題の解決を導く上でNPT/IAEAや国連安保理など地域制度の間にどのような具体的な制度関係が築かれたかを検討する<sup>40</sup>。北朝鮮の核開発問題には、朝鮮半島固有の要因が影響しており、その解決には拡散を促している地域的な要因への対応が不可欠である。しかし同時に、北朝鮮の核開発は国際的な不拡散体制の信頼にかかわる問題である。2つの核危機においては、朝鮮半島固有の要因に対処するための地域固有の制度形成がなされるとともに、それを国際制度と整合的なものにする努力がなされた<sup>41</sup>。

##### （1）第一次核危機と制度間関係

1990年代の初めの北朝鮮によるIAEAの査察拒否、NPT脱退宣言を受けて、アメリカ政府は北朝鮮の核開発疑惑を解決するために米朝二国間交渉に乗り出すことになる。北朝鮮の核疑惑は、第一義的には北朝鮮とIAEAとの協議で打開すべき問題であったが、北朝鮮がこれを拒否し、さらにNPTからの脱退を通告したために、IAEAでは処理しえず、しかもIAEAから報告を受けて適切な行動をとるべき国連安保理も事実上機能しなかったため、代わってアメリカ政府が北朝鮮との直接交渉に乗り出すことになった<sup>42</sup>。

米朝交渉でのアメリカの第一の課題は、北朝鮮を核不拡散条約（NPT）に復帰させ、その原子力開発関連活動を国際機関（IAEA）の監視下に置くことであった。当初、アメリカ政府は協議の対象を核問題に限定し、米朝関係などを協議する意思はなかった。これに対し北朝鮮は、核問題をアメリカからの安全の保証（核の脅威の停止）など米朝関係全般の問題と結び付けて議論するよう求めた。北朝鮮はNPT脱退通告を通じてアメリカ政府を米朝間の全般的な取り決めに誘導しようとしたのである<sup>43</sup>。米朝間の思惑は異なっていたが、北朝鮮が核問題のみを切り離して協議することを拒否する限り、アメリカ政府もより広い安全保障問題や「代償」の問題に踏み込まざるを得なくなる<sup>44</sup>。

第一次核危機は、1994年10月の米朝枠組み合意の締結で一旦改善に向かう。この米朝合意とそれに伴って設立されたKEDOは、それぞれ北朝鮮の核問題を解決するための地域制度であるが、国際制度との関係で興味深い事例を提供してくれる。



第一に、NPT という国際的な不拡散体制との関係である。北朝鮮の核開発は、地域の安全保障問題であると同時に、国際的な不拡散体制の信頼性に関わる問題であった。アメリカ政府にとっては、北朝鮮の核開発が国際的な不拡散体制をさらに動揺させるのを防ぐことが急務であった。アメリカ政府にとって喫緊の課題は、寧辺の核施設の稼働を止め、北朝鮮のプルトニウムの生産をこれ以上進ませない手立てを講じ、それらの施設を国際的な監視下に置くことであった。そして、そのための北朝鮮との合意を国際不拡散体制という制度と整合的なものにするのであった。しかし、北朝鮮が NPT に直ちに完全復帰することを拒否し (IAEA の査察も拒否) たために、米朝交渉は二国間合意と国際制度の整合性をいかにとるかに米当局者は腐心することになる。

その際に鍵になったのが、「保障措置の継続 (continuity of safeguards)」という概念である。IAEA は北朝鮮が IAEA を脱退した後も北朝鮮と IAEA との間で締結された保障措置協定は有効であるとして、保障措置の全面的な実施を求めた。これに対し北朝鮮はこの概念を提示して、IAEA による限定的な監視活動を受け入れ、それをもって NPT 上の北朝鮮の「特殊な地位」を認めさせようとした<sup>45</sup>。米朝枠組み合意は、北朝鮮が NPT 上の「特殊な地位」を主張したために、直ちに北の NPT への完全復帰と IAEA による保障措置の履行という目的は実現できなかったが、「保障措置の継続」という概念のもとに北朝鮮の核施設 (寧辺の原子力施設) への IAEA の監視を可能にした<sup>46</sup>。米朝枠組み合意は、不完全で変則的ではあったが、北朝鮮の不拡散体制からの完全な離脱を防ぎ、北朝鮮の核施設への国際的な監視を可能にし、不拡散体制をkarouじて維持したのである。これにより、北朝鮮の核開発に伴う国際不拡散体制の動揺を最小限に抑えることができたのである<sup>47</sup>。

第二は、国連 (安保理) との関係である。本来、北朝鮮の核危機への対応に第一義的責任を負っているのは国連安保理である。しかし安保理は、中国などの消極論が作用して制裁の議論には踏み込まず、北朝鮮が NPT からの脱退を再検討すること、そして IAEA 保障措置の履行を求める決議を採択するという、穏やかな対応に留まった。

国連安保理は、問題解決に直接的な役割は演じなかったが、アメリカ政府が北朝鮮との二国間の直接協議に乗り出す根拠を提供した。安保理決議は、「すべての加盟国に対して、北朝鮮が決議に積極的に対応するよう手立てを講ずること」を求めていた<sup>48</sup>。これは、アメリカ政府に対して、北朝鮮との交渉の再開を求め、それを支援するものであったといえる<sup>49</sup>。安保理はまた、国際的な正統性を持って制裁を課することができる安保理の権限による「抑止力」を提供した。北朝鮮の核問題は、米朝交渉から最近の六者協議まで、安保理の枠外で行われてきたが、そうした交渉の背後には、必要な場合には国連安保理で制裁措置を講じるといふ、北朝鮮に対する潜在的な抑制力が常にあった。この強制力の行使の可能性

を残すことで、それが北朝鮮の行動への抑制力として働くことが期待された<sup>50</sup>。

第三は、先の指摘と関連するが、国際制度を支える地域制度という側面である。米朝枠組み合意と KEDO は、国際的な不拡散制度を支える地域制度という側面を有している。核の不拡散問題は、多くの場合は国際制度（NPT/IAEA）と個別国家との間で処理される。非核兵器保有国の場合、NPT に加盟し、IAEA との間で保障措置協定を締結し、核関連活動に対して IAEA による査察と監視が行われる。多くの場合、これを通じて不拡散の問題に対応可能である。

北朝鮮の場合はこうした措置を履行することが困難であった。一つは北朝鮮が核施設の稼働停止と凍結の「見返り」を要求してきたことである。北朝鮮が寧辺の核施設の稼働停止にともなう電力不足の見返りに重油と軽水炉型原子炉の提供を求めたとき、NPT/IAEA という国際制度の中でこの問題を処理することは困難になった。国際制度のルールを守ることは当然であり、NPT/IAEA には、核施設の稼働停止や査察の見返りに「代償」を提供する制度的規定がないからである<sup>51</sup>。北朝鮮の要求に応えつつ合意を得るには、別途そのための制度が必要である。

もう一つは、北朝鮮が核問題の解決の見返りに米朝間の全般的な関係改善を求めてきたことである。NPT/IAEA などの国際不拡散制度は、原子力という特定の分野に関する権限を有しているだけであり、国家関係一般を扱うことは権限の外である。核問題が IAEA の管轄外の問題に関連したとき、IAEA の役割は限定的なものにならざるを得ない。

かくして北朝鮮の核関連活動を停止させるための米朝交渉においては、「代償」や米朝二国間関係の改善といった、地域固有の問題に取り組む必要があった。つまり、ローカルな問題に対応しつつ、同時に国際不拡散体制に整合的にかつその維持強化に資する地域の制度をどのように構築するかがアメリカにとって課題となる<sup>52</sup>。

1994年の「米朝枠組み合意」は、この課題に応えようとしたものである。まず、先に述べたように、寧辺の核関連施設の稼働を停止し、「保障措置の継続」という概念のもとで、IAEA による監視の継続を可能にした<sup>53</sup>。そしてアメリカはこのために、「消極的安全の保証（NSA : Negative Security Assurance）」を北朝鮮に与え、北朝鮮に対する核による攻撃や核による脅威を与えないことを約束する<sup>54</sup>。

米朝枠組み合意は、北朝鮮に対して重油（軽水炉が稼働するまでの間、毎年 50 万トンの重油をアメリカ政府が KEDO を通じて提供）と 2 基の軽水炉型原子炉の提供を約束し、この合意に基づいて日韓両国などが参加して KEDO が設立された<sup>55</sup>。米朝枠組み合意と KEDO という 2 つの（地域）制度を通じてアメリカは、一方で北朝鮮という国家の特殊な事情を勘案しつつローカルな制度を構築し、ローカルな制度を通じて北朝鮮との合意（核

施設の稼働停止・IAEA 査察と重油と軽水炉の提供という取引)を達成し、他方で北朝鮮をNPTという国際制度の枠内にとどめておくことを可能にした。また、限定的ではあったが、北朝鮮の核施設に対するIAEAの監視活動を可能にし、北朝鮮の核兵器開発計画に一定の制限を課すことに成功した。

米朝枠組み合意はまた、経済制裁の緩和や大使級関係の樹立にいたる一連の措置を順次とることなど、米朝関係全般にわたるロードマップを用意し、北朝鮮の合意履行を促す内容を伴っていた。これを通じて、不完全な形ながらも北朝鮮をNPTの枠組みにとどめ、最終的にはNPTの完全復帰とIAEAの保障措置協定の完全な履行を北朝鮮に促そうとした<sup>56</sup>。KEDOは、NPTから脱退を宣言し、NPT上の地位(権利と義務)の不明確な北朝鮮を、米朝二国間の合意を経由して、暫定的にNPT体制の中に組み込んでおくという意義を有していた。米朝合意やKEDOは、北朝鮮の核開発という固有の危機への地域的な対応であったが、それを通じてグローバルな不拡散体制の維持にも寄与した。

第四は、重複型の制度関係と不拡散規範の強化という側面である。米朝枠組み合意には、1992年の「南北非核化共同宣言」の履行が盛られていた。米朝合意で北朝鮮の軽水炉型原子力炉の提供を約束する一方で、ウラン濃縮や再処理施設の保有を禁止する条項を含むこの宣言を復活させ、北朝鮮の原子力開発に追加的制約を課すものであった<sup>57</sup>。

1994年の米朝枠組み合意の中で、北朝鮮はまず寧辺の黒鉛炉型原子炉およびその関連施設を、究極的には破棄することを前提にして、当面凍結することを約束するが、この凍結を監視する役割がIAEAに求められた。この実施に際しては2つの措置が取られた。一つは国連安保理、もう一つはIAEA理事会である。前者に関しては、国連安保理の議長がIAEAに対して、米朝合意に盛り込まれた凍結の監視活動をIAEAが行うよう要請するという形式をとった<sup>58</sup>。後者に関しては、IAEA理事会は、凍結活動の監視も保障措置活動の一環であるとの観点からこの実施を受け入れた<sup>59</sup>。

IAEAは、米朝枠組み合意という二国間の制度を契機に北への監視と査察に乗り出しつつ、国連安保理という制度を利用することによって、保障措置の履行をさらに促そうとしたといえよう。実際、安保理議長の声明は、IAEAに対して米朝合意に盛り込まれた凍結の監視と査察を履行するように求める一方で、北朝鮮とIAEAとの保障措置協定が法的な拘束力を有していることや、凍結という北朝鮮の「自主的措置」(保障措置協定のもとでは北朝鮮は原子力施設の凍結を求められていない。保障措置協定のもとでは北朝鮮による核施設の凍結は「自主的措置」である)に対する監視と査察も保障措置の一環であること、また、保障措置協定の実施に必要な措置をIAEAが講じることを確認した<sup>60</sup>。

## (2) 六者協議、NPT/IAEA、国連

2002年10月に始まる第二次核危機に対応するために関係諸国は翌2003年8月に六者協議を開始する。2005年9月に最初の六者協議の合意が得られた<sup>61</sup>。この合意は、北朝鮮の核問題を解決するには多様な課題に同時並行的に取り組まなければならないことを示している。それらの多様な課題の多くはこの地域固有のものであり、したがって、そうした課題に取り組むために形成される制度は、この地域固有の特徴を有することになる。

米朝枠組み合意やKEDOを作る際に、関係諸国の政府が国際制度と規範やルールの整合性を確保すべく意を砕いたように、六者協議においても、国際制度との制度的調整という課題があった。一つは国連という制度との関係、もう一つはNPT/IAEAとの関係である。北朝鮮の核問題を打開するには経済協力や休戦協定の平和協定への転換、外交関係の調整など多様な課題に取り組まなければならないが、その核心は核を巡る問題であり、それは地域の問題であると同時に、グローバルな問題でもある。

まず国連（安保理）との関係である。北朝鮮の核問題は「世界の平和と安全」に関わる問題であり、国連安保理が関与すべき問題である。しかし安保理はこれまで、この問題を六者協議で第一義的に対応するよう求めてきた<sup>62</sup>。北朝鮮の核問題は実質的に、六者協議にアウトソースされている状況である<sup>63</sup>。この背景には中露両国の姿勢がある。国連ポリでの協議となれば、必然的に制裁などの強制措置の議論にならざるを得ない。日米などはこれを望んでいたが、北朝鮮との関係悪化を恐れる中露（特に中国）は安保理での制裁の議論を回避し、地域レベルでの対応を望んだのである。

もう一つは、NPT/IAEAと六者協議の調整という課題である。六者協議の2005年9月の共同声明は、「(北朝鮮は)、すべての核兵器および既存の核計画を放棄すること、ならびに、核兵器不拡散条約およびIAEA保障措置に早期に復帰することを約束した」と記している。この合意の履行に関する具体的なプロセスに言及したのが2007年2月の第5回会合の第3次会合の合意である<sup>64</sup>。ここでは次のように記されている。「(北朝鮮は) 寧辺周辺の核施設(再処理施設を含む)について、それらを最終的に放棄することを目的として活動の停止及び封印を行うとともに、IAEAと北朝鮮民主主義人民共和国との間の合意に従い、すべての必要な監視及び憲章を行うために、IAEA要員の復帰を求める」。さらに同年10月の第6回会合第2次会合では、北朝鮮が放棄することで合意を見た既存の核施設を無力化することが決まる。そして、無力化の作業は、アメリカが主導する形で実施することで合意を見た。

六者協議とIAEAとの間の課題は、北朝鮮の核施設の凍結と封印およびその検証、「無力化」作業の実施とその確認という問題であった<sup>65</sup>。2002年10月に第二次核危機が起こると、

北朝鮮は凍結の解除を宣言し、IAEAによる寧辺の核施設の封印を破棄し、監視カメラを無力化し、IAEAの査察官を国外に放逐し、凍結されていた原子炉の再稼動に踏み切る。1994年から2002年まで米朝枠組みは、限定的とはいえIAEAが北朝鮮の核活動を監視することができたが、2002年末をもって一切の監視・査察が不可能になる。

こうした状況に変化が生まれるのは2007年になってからである。既に指摘したように、第5回六者協議第3次会合の結果、2005年9月の六者協議共同声明を履行する初期段階の措置が合意される。ここでは、「朝鮮民主主義人民共和国は、寧辺の核施設（再処理施設を含む）について、それらを最終的に放棄することを目的として活動の中止及び封印を行うとともに、IAEAと朝鮮民主主義人民共和国との間の合意に従いすべての必要な監視及び検証を行うために、IAEA要員の復帰を求める」ことが合意された。ここで再びIAEAが北朝鮮の核活動の一部を監視・検証する可能性が生まれた。

さらに、2007年10月3日に合意された、第6回六者協議第2次会合の「共同声明の実施のための第二次段階の措置」においては、「2007年12月31日までに寧辺の5メガワット実験炉、寧辺の再処理工場（放射科学研究所）および寧辺の核燃料棒製造施設の無能力化は完了される」こととされた<sup>66</sup>。

凍結の監視と査察に関しては、IAEAの側はこれを保障措置協定の一環という理解であったが、北朝鮮は保障措置協定に関しては「特別の地位」を主張しており、保障措置協定の一環としての監視と査察というIAEAの見解を北朝鮮は拒否していた。IAEAによる監視と憲章活動はあくまで、六者協議の合意に基づき、「北朝鮮の要請によって」締結された、北朝鮮との暫定的な措置に基づくものであった<sup>67</sup>。実際、北朝鮮はIAEAの活動は核施設の稼動停止を検証しモニターすることに限定しており、核施設の「査察と検証」は一切認めようとはしなかった。したがって、保障措置協定のもとの全面的な査察活動を通じてプルトニウムの生産量などを確認する作業は困難であった<sup>68</sup>。

他方、北朝鮮の核施設の「無力化」作業は、監視や検証とは異なる措置がとられた。2004年ごろまでに核施設の「無力化」という概念がアメリカ政府内で広く使われるようになったといわれるが<sup>69</sup>、六者協議の合意に、「アメリカ合衆国は、無力化の活動を主導し……」と記されているように、国務省、エネルギー省などのアメリカ政府関係者によるチームが「無力化」の作業にあたってきた。そして、無力化の過程でのIAEAの直接的な役割はなかった<sup>70</sup>。無力化作業に関しては、IAEAの役割はアメリカ政府派遣の専門家チームを中心に行われる作業を観察し、それを記録に留めることに限定された<sup>71</sup>。これは「無力化」をどのように定義し、履行するかが米朝間の交渉議題であることを反映している。無力化作業は、技術的な問題であると同時に政治的な問題である。

## 5. 結びと展望

本節では、貿易、金融、核不拡散という3つの領域を取り上げて、アジア太平洋の地域制度と国際制度との関係を検討した。以下で、本論文の冒頭で指摘した論点と問題意識についてまとめ、今後を展望したい。

第一に、国際制度のあり方に対するアジア諸国の懸念、不信、限界など認識が、地域制度形成の動きの背景にあった。APECにおいてはGATT体制の動揺、ASEAN+3においてはIMF（およびその背後にいるアメリカ）に対する不信、米協枠組み合意やKEDO、六者協議においては、IAEAや国連安保理などの国際制度が十分に対応できなかったことが地域的な取り組みと地域制度の形成を促した。

第二に、APECおよび米朝枠組み合意、KEDO、六者協議においては、国際制度に対する懸念や限界の認識はあったものの、国際制度の維持強化を図ることが重要であるという点では関係諸国の意見の一致があり、そうした国際制度を強化するための地域的な体制として地域制度の形成が試みられた。APECにおいては、GATTの維持強化が参加諸国の共同行動を促す唯一の共通認識であり、それがAPECという制度の規範になった。北朝鮮の核問題への対応においては、地域制度を通じてNPT/IAEAという国際制度の中に北朝鮮を組み入れ、北朝鮮の核開発を国際制度のルールの下に管理する試みがなされた。

これに対しCMIの経緯は複雑である。CMIの背景には、IMFの現状へのアジア諸国の不満があり、IMFと切り離れたアジア固有の地域的な自助の仕組みを構築しようとする動機がある。確かにCMIMの制度設計の経緯を見ると、そうした方向に制度が変容する可能性はある。しかし、これまでの動きは、CMIはIMFを補完する地域制度として位置付けられており、予見しうる将来これが変化する可能性は極めて低い。これにはASEAN諸国の対応能力の問題に加え、日中などの資金の貸し手側の政策選好と利害が影響したといえよう。日本同様、中国も「貸し手」の側として、「借り手」の側の規律を求め、その規律を支える国際制度としてのIMFの役割に期待をかけているのである。

第三に、アジア太平洋の地域制度の制度設計に当たっては、国際制度の体現するルールや規範が、多様な政策選好を有する諸国間の共通の引照基準を提供したことである。国際制度のあり方に不満や懸念はあったものの、地域制度を構築する際には国際制度が関係国を結びつける数少ない引照基準であった。CMIのような地域固有の制度形成を目指したものの、制度形成の条件はIMFなどの「世界標準」に合致したものであった。また、関係諸国の意向が一致しない領域に関しては（例えばCMI）、貸し手と借り手の力関係、主要な貸し手（日中）の政策選好と利害が作用した。

第四に、地域制度は国際制度を機能させる上で有用な役割を果たしたということであ

る。国際制度の規範やルールを履行させるには、考慮すべき要因・対処すべき課題が飛躍的に増大している。そしてその多くは当該地域固有の問題であり、国際制度が直接扱うのが困難な問題領域である。国際制度においては関係諸国の利害が対立し、一致した対応がとりにくいという事情に加え、グローバルな制度は普遍性と無差別性を特徴とするために、地域固有の要因を考慮した地域固有の解決策を生み出しにくい。

例えば、国際制度は国家の「質」を問わないために、特定の国にだけ特別なルールを適用するのは極めて難しい。一例を挙げれば、北朝鮮やイランなどの核開発に制限を課すために核燃料を国際的に管理する構想（核燃料バンク構想）が提案されているが、この案は世界全体に適用されることが想定されており、北朝鮮やイランだけが対象ではない。したがって、こうした案には日本なども反対している。

問題国だけを対象とした制度化は、普遍性や無差別性を特徴とする国際制度では困難であることがしばしばである。また、国際制度は特定の分野に関する権限を有しているだけであり、それを越えた領域の問題に取り組む権限がない。本章でも検討したように、北朝鮮の場合、核と経済援助が取引された。しかし、国際制度においてはルールを守るのが当然のことであり、ルールを守ったから「恩典」が与えられるという訳ではない。実際、国際制度はルールの順守と経済的利益の提供を可能にする規約もなければ資金もない。国際制度は、地域固有の要因に対応するだけの制度的柔軟性を有しないのが普通である。したがって、グローバルな規範やルールの遵守を促すには、グローバルな制度を補完する、地域固有の問題に対応できる、地域独自の制度が国際制度の機能強化にも資するのである。ただし、この場合には、「悪行に褒美を与える」という批判が必ず付きまとうのは避けられない。

第五に、アジア太平洋諸国の経済力の上昇とともにこの地域の制度が有する国際的な影響力は高まっており、それが国際制度の変容を促すであろう。地域制度はグローバルなガバナンスのあり方を変容させる可能性がある。CMI と IMF の関係がこれを示唆する。仮に中国が豊富な外貨を武器に IMF とは異なる資金供与の条件を提供した場合、CMI と IMF は大きく対立する可能性がある。ただ中国は、IMF の制度変更（新興諸国の発言権の強化など）も求めるなど、国際制度の役割を必ずしも否定していない。

第六に、本稿で取り上げた地域制度は、国際制度を維持強化する方向で作動してきたことである。APEC においては GATT の自由貿易規範を強化することが制度運営の基本に置かれた。米朝枠組み合意や KEDO、六者協議は、地域固有の拡散要因に対応することで、国際制度の弱点を補完した<sup>72</sup>。CMI は、国際制度と矛盾、対立する要因を内包しているが、今日までのところ国際制度を補完する役割を果たしてきた。予見しうる将来この関係が変化

する可能性は必ずしも高くない。

最後に、今後の展望に触れておきたい。今後数年の着目点の一つは、東アジアやアジア太平洋を対象とする様々な地域自由貿易協定締結の動きがどのように展開するかである。アジア太平洋には、ASEAN+3（日中韓）を基盤とする東アジア自由貿易協定構想、ASEAN+6（ASEAN+3+インド、オーストラリア、ニュージーランド）自由貿易協定構想、そして、現在交渉中の TPP（環太平洋パートナーシップ）など、複数の地域自由貿易構想がある。

TPP は「21 世紀型の高度な自由貿易協定」といわれるが、この構想は内部に大きなジレンマを抱えている。TPP は東アジアないしアジア太平洋の広域地域を包摂することを目的にしており、「拡大」することが重要である。しかし、幅広い国内制度調整を求める TPP に対応できる国内体制を備えているアジアの諸国は必ずしも多くはない。「高度な TPP」は拡大のメカニズムが働きにくいであろう。他方で、数多くのアジア諸国の参加を得ようとするならば、当然ハードルを下げざるを得ないであろう。しかし、そうなると今度はアメリカの国内において大きな反対運動を惹起する可能性が高い。「アジアへの職場の流失」という批判が高まることになろう。米韓 FTA ですら国内で大きな反対を受けたことを想起するならば、アジアの多くの諸国が受け入れ可能な TPP はアメリカの国内政治において拒否される可能性が高い。

ASEAN+3 であれ、ASEAN+6 であれ、「東アジア」を基盤とした FTA は今のところ構想段階にとどまっているが、この地域 FTA が国内制度調整などを包含した「高度なもの」になる可能性は低い。

日本の経済発展にとって、アジア経済の役割は今後ますます大きくなろう。その際に、貿易の自由化などの国境措置は確かに重要だが、それ以上に重要なのは透明性のある経済制度をアジア諸国が発展させることであろう。特に中国の経済慣行が国際的な基準に見合った高度なものになることが日本にとって望ましい。そうであるとすると、TPP、ASEAN+3、ASEAN+6 のいずれにも関与している日本は、一方で TPP 交渉に積極的に関与してアジアの経済交流のルールと規範をより高度なものにすると同時に、TPP 交渉を基盤に東アジアの FTA 交渉を先導し、それをより高度なものに変えてゆく外交努力が必要であろう。

「アジアの時代」や「経済の重心が欧米からアジアに移りつつある」といわれるが、アジアの経済的将来は依然不透明である。欧米市場への依存という基本的な構造は短期的には変えることは難しいであろうし、アジアの内需の拡大には社会福祉の充実など息の長い政策の推進が必要である。そして、何よりも中国経済の将来が不透明である。投資と輸出に依存した開発モデルは、欧米経済の低迷とともに維持が困難になるであろうと予想され



ている。しかも、不動産バブルや不透明な経済運営、地方政府の巨大な債務など、中国経済の成長を妨げる要因が次第に顕在化・深刻化しつつある。日本にとって、こうした中国経済の不透明性への対応も急務であろう。

アジアでは経済的相互依存が深まる中で国家の力関係が変動している。そして、いずれの国家も経済的相互依存を円滑に維持し、地域的な生産と販売のネットワークの中で経済発展を実現しつつ、国家の力関係の変化が及ぼすであろう地域の国際関係の変化に対応しようとしている。この課題に対処するためにこの地域の国々は、変動する国際関係の中で関与と協調、牽制と均衡、リスク回避など多様な対外戦略を駆使している。<sup>73</sup>1980年代後半以降のアジア太平洋における多様な地域制度の形成とそれらの動態は、こうした地域の国際関係を背景にして、各国がその核心的価値（経済的繁栄と軍事的安全保障）を守るために繰り広げている外交ゲームの所産である。<sup>74</sup>

多様な地域制度の併存という状況は、アジア太平洋のリージョナル・アーキテクチャーの今後に次のような含意を持とう。一般的には、共通の問題領域を扱う複数の地域制度ができるとき、それらの間に制度の競争、つまり、どちらがより効率的な制度なのかを巡って競争が生まれ、効果の小さな制度は淘汰され、より効率的な制度が生き残ることになる。競争を通じて制度の収斂が起こる。

しかし、アジアの国際政治経済の動向が流動的であることを前提にすると、国家は国際関係が安定するまで様々な制度的な選択肢を維持しようとするであろう。つまり、今後も多様な地域制度が併存する状況が続くということである。別の言葉でいえば、アジアのリージョナル・アーキテクチャーが明確な姿を現すのは相当先の話であり、予見しうる将来、それらは多様な地域制度からなる重層的なものになろう。当面、各国は特定の地域制度を「選択」し、それに強くコミットするという政策は採用しない可能性が高い。

アジアにおいては、今後も多様な地域制度が併存し、さらに今後新しい地域制度が形成されるであろう。「地域制度の乱立」という状況が生まれる可能性もある。その際日本にとっては、いくつかの考慮が必要であろう。一つは、強い国際制度を構築し、アジアの多様な地域制度をそれらに組み込んでゆくことである。これまでの分析が示すように、地域制度は国際制度の機能的な運用を妨げている地域固有の問題に柔軟に対処するという利点を有する。もう一つは、国際制度の強化という点で共通の利益を有する諸国との連携を通じて、地域固有の要因に対応できる制度的柔軟性を有しつつ、同時に国際制度と整合的な地域制度の発展を促すことである。アジアの地域制度の中に、日本と利害を共有する国々からなる核（有志連合）を形成することが望ましい。最後に、アジアの地域制度を巡る今日の状況は、より大きな視点から見れば、この地域の国際関係をどのようなルールと規範で

進めるかを巡る争いでもある。その行方が今後アジアの国際関係に大きな影響を及ぼすであろう。そうであるとすると、アジアの地域制度を巡る外交により多くの外交資産を投入することが望まれる。

—注—

- 1 制度間の対立や補完という問題については以下を参照。Vinod K. Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World*, Ithaca: Cornell University Press, 1998; Sabastin Oberthur and Thomas Gehring eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge: The MIT Press, 2006; Howard Loewen, *Towards a Dynamic Model of the Interplay between International Institutions*, *GIGA Working Paper No. 17*, Institute of Global and Area Studies (GIGA), Germany, February 2007; Olav Schram Stokke, *The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work*, The Friedtjof Nansen Institute, 2001; Oran Young ed. *Institutional Interplay: Biosafety and Trade*, New York, United Nations Press, 2008.
- 2 制度と制度の相互関係の解明は近年の主要なテーマである。例えば、近年、環境問題を取り扱う制度が多数形成されているが、そこでは制度の重複をどのように処理するかが新たな課題になっている。G. Kristin Rosendal, "Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity," *Global Governance*, No. 7, 2001, pp. 95-117.
- 3 菊池努「APEC: グローバル・リージョナリズムの可能性」『外交フォーラム』第245号(2008年11月)、34-37頁。
- 4 APECについては以下を参照。菊池努『APEC: アジア太平洋新秩序の模索』(日本国際問題研究所、1995年)。また、APECとGATT/WTOとの制度関係については、田巻宏将、『GATT/WTOとの制度間連携によるAPECの形成・変容』(青山学院大学国際政治経済学研究科博士論文、2007年7月)から数多くの示唆を得た。
- 5 Rolf Langhammer, "Regional Integration APEC Style: Lessons from Regional Integration EU Style," *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 16, Iss 1, 1999, p. 4.
- 6 菊池努、前掲書『APEC: アジア太平洋新秩序の模索』参照。
- 7 この合意には15のAPECメンバーが署名した。ITAは1997年4月に法的拘束力をもつWTO合意として発効する。
- 8 なお、ITAはAPEC合意に先立って、四極通商協議において日米欧加の間でWTO合意とすることで基本的な合意ができていた。この意味では、APECは先進諸国の合意(四極通商協議)に途上国を組み込んでゆく役割を果たした。
- 9 アメリカ政府はAPECの達成した最大の業績としてITAを賞賛した。
- 10 つまり、ここではAPECの自由化を達成することそれ自体が目標ではなく、APECでの多数派形成を背景にWTO合意を勝ち取ることが重要であった。
- 11 田巻宏将「GATT/WTOの“nested regime”としてのAPEC」『青山国際政経大学院紀要』第13号、2002年、85-104頁。
- 12 さしあたり以下を参照。John Ravenhill, *APEC and Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 103.
- 13 Ippey Yamazawa, "APEC after ten years: How much has been achieved in liberalization and facilitation, paper presented to APEC Study Centre Consortium: 1999 Conference, May 31-June 2 1999, Auckland, New Zealand.
- 14 John Wolf, US Ambassador to APEC, *Speech to the Asia Society*, "APEC 1998 Concrete Steps to Advance Cooperation," New York, December 3 1998.
- 15 アジア諸国の不満に対して、例えばG7の側でも「金融安定化フォーラム」やG20を新たに設置してアジアをはじめとする新興諸国の意向に配慮したが、依然としてアジア諸国には不満が残った。Injoo Sohn, "Asian Financial Cooperation: the Problem of Legitimacy in Global Governance," *Global Governance*, Vol. 11, No. 4, November 2005.
- 16 ヒゴットはこれを「地域全体で支援しようという過程(process of regional supportiveness)」であり、通貨危機を契機に東アジアに生まれた新たな動きであるという。Richard Higgitt, "The Political Economy of Globalization in East Asia," Kris Olds et al. eds., *Globalization and the Asia-Pacific*, London and New York:

- Routledge, 1999, p.103.
- 17 チェンマイ・イニシアティブの経緯については以下を参照。William W. Grimes, *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*, Ithaca: Cornell University Press, 2009; Jennifer Amyx, “What Motivates Regional Financial Cooperation in East Asia Today?”, *Asia Pacific Issues* 76, Honolulu: East-West Center, 2005; Philip Y. Lipsky, “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal,” *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol.3, No.1, Spring 2000; 財務省「アジア域内における金融協力関連」  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/chiangmai.htm>
- 18 現在 8 カ国間（日中韓+インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）で 12 本の二国間協定が結ばれており、総額は 640 億ドル。
- 19 CMI 多角化の協定は ASEAN+3 の間で 2009 年 12 月に締結された。2010 年 3 月 24 日に発効予定。財務省及び日本銀行の 2009 年 12 月 28 日付け報道資料。
- 20 東アジア諸国の外貨準備高は総額で 3.5 兆ドルを超えているので、その一部を提供することで基金に必要な資金は捻出できる。「多角化」の経緯については、前掲 William Grimes, *Currency and Contest in East Asia* 参照。
- 21 なおアジア経済が危機に直面している最終の 1997 年 11 月のマニラ・フレームワーク合意では、1.IMF の機能を補完するアジア地域経済の動向の監視メカニズムを強化、2.金融危機に対処するための IMF の機能強化策の検討、3.IMF の資源を補完する形での協調的な金融措置の検討、4.IMF を中心にした新たな短期融資の枠組みを構築など、IMF の機能強化、IMF を補完し、IMF と整合的な地域金融措置の検討など、IMF を中心にした既存の制度を強化することで金融危機の対処する能力を高めることに合意した。アジア蔵相・中央銀行総裁代理会合「金融・通貨の安定に向けたアジア地域協力のための新フレームワーク」、1997 年 11 月 18-19 日、マニラ
- 22 CMIM の動きは「アジア版 IMF」を構築することで IMF への過度の依存を避けようとする「均衡戦略」であるとの見方については、例えば以下を参照。Injoo Sohn, “East Asia’s Counterweight Strategy: Asia’s Financial Cooperation and Evolving International Monetary Order,” *G24 Discussion Paper Series*, No.44, March 2007.
- 23 日本のみならず、中国、韓国も IMF との連携を強く主張して ASEAN 諸国と対立した。菊池、前掲『東アジア』地域主義の可能性：ASEAN+3 の経緯と展望」参照。Richard Stubbs, “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism,” *Asian Survey*, Vol.42, No.3, May/June 2002, pp. 440-455.
- 24 Jennifer Amyx, “What motivates Regional Financial Cooperation in East Asia Today?,” *Asia Pacific Issues*, No. 76, Honolulu: East-West Center, February 2005, pp.1-8. なお、2005 年 5 月の財務相会議の際にこの比率が 20%に引き上げられた。
- 25 世界にはアラブ通貨基金のような地域基金は存在する。したがって、「アジア通貨基金」の設立そのものが異例なわけではない。Arab Monetary Fund, <http://www.amf.org.ae/>、志村紀子「アラブ地域の金融協力フレームワーク」『国際金融トピックス』No.85、2004 年 10 月 29 日、(財)国際通貨研究所。
- 26 CMI の当初の形式ははっきりしている。形式としては原則として外貨準備（米ドル）と相手国の通貨との短期的な交換、満期は 90 日（更新により最長 2 年まで）、発動条件は基本的には IMF 融資と連動（ただし、上限枠の 10%-後に 20%に拡大-までは IMF 融資なしで発動可能、金利は市場金利+適切なプレミアム、また原則として相手国政府による保障を設定する。（ただし、このことは当該国が IMF との間で合意に達しなければ CMI の資金が供与されないということではない。IMF が当該国と IMF との間で誠実な話し合いが行われていることを明示すれば資金の供与は可能である）。
- 27 William Grimes, “East Asian financial regionalism in support of the global financial architecture? The political economy of regional nesting,” *Journal of East Asian Studies*, Sept-Dec, 2006.
- 28 これらの資金は共通の意思決定手続きに従って管理されるので、実質的には共通の基金が設立、管理運営されているということになるが、地域全体に危機が拡大した場合にこうした資金が自動的に提供されるのか判然としない。
- 29 福居信幸「東アジアにおける地域サーベイランス・メカニズムの現状と将来像」『国際経済論考』（国際通貨研究所、2002 年 3 月 15 日）、1 頁。
- 30 福居前掲論文、2-3 頁。
- 31 アジア通貨危機後、IMF もサーベイランス・メカニズムの見直しを進め、判断の前提となる経済データの標準化やサーベイランスの結果の透明性を高める措置を導入してきた。
- 32 C.Randall Henning, “The Future of the Chiang Mai Initiative: An Asian Monetary Fund?,” *Policy Brief*, No.PB09.5, Washington: Peterson Institute for International Economics, February 2009, p.3.
- 33 アジア金融協力に対する中国の認識の変化については以下を参照。Injoo Sohn, “Learning to Cooperate: China’s Multilateral Approach to Asian Financial Cooperation,” *The China Quarterly*, No.194, June 2008,

- pp. 309-326.
- <sup>34</sup> Titil Anas and Raymond Atje, *Economic Surveillance and Policy Dialogue in East Asia: Making the ASEAN Surveillance Process Work*, A Report prepared for ASEAN Secretariat, Jakarta; Center for Strategic and International Studies, 2005. ASEAN スワップにもサーベイランスの規定があるが、IMF のそれに比べると極めて初歩的なものに留まっている。また、ASEAN サーベイランスは IMF を補完するものと位置づけられている。Worapot Marrupitpong, “The ASEAN Surveillance Process and the East Asian Monetary Fund,” *ASEAN Economic Bulletin*, April 2002.
- <sup>35</sup> Yung Chul Park and Yunjong Wang, “The Chiang Mai Initiative and Beyond,” *The World Economy*, Vol. 28, Iss. 1, 2005, p.98.
- <sup>36</sup> EU の事例を見ると、EU は高度なサーベイランスの能力を有するが、ラトヴィアやハンガリーの金融危機に対応する際に IMF と緊密に協力し、IMF のコンディショナリティを受け入れた。コンディショナリティを課すということそのものが優れて政治的な意味を持っており、そうした作業は国際制度に委ねた方が政治的な意味合いを払拭できる。
- <sup>37</sup> 中国の IMF 改革案については以下を参照。Yu Yongdine, “IMF Reform: A Chinese View,” Edwin M. Truman ed., *Reforming the IMF for the 21<sup>st</sup> Century*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 2006, pp. 519-525.
- <sup>38</sup> 韓国銀行（中央銀行）は、必要な場合にはアメリカとのスワップを他のスワップ協定に先行して発動することを公式に表明している。
- <sup>39</sup> 2008 年 10 月に締結された米韓スワップ協定は 2010 年 2 月に終了。
- <sup>40</sup> 筆者は制度の連携という観点から北朝鮮の核問題への取り組みと北東アジアの多国間安保システムのあり方をすでに論じている。Tsutomu Kikuchi, “Institutional Linkages and Security Governance: Security Multilateralism in the Korean Peninsula,” Martina Timmerman ed., *Institutionalizing Northeast Asia*, New York, The United Nations University Press, 2008, pp.204-224
- <sup>41</sup> 北朝鮮の核問題に対処するための制度設計の経緯については以下を参照。菊池努「北朝鮮の核危機と制度設計：地域制度と制度の連携」『青山国際政経論集』（青山学院大学国際政治経済学部）75 号、2008 年 5 月、1-119 頁。
- <sup>42</sup> この問題は本来 IAEA を通じて国連安保理で議論するのが通常のルートである。しかし、中国などが制裁の議論を嫌って安保理での審議に消極的であったことから、アメリカ政府が直接交渉に乗り出した。逆説的だが、この結果、危機を打開するための米朝協議では、朝鮮半島というローカルな要因への対応が可能になった。
- <sup>43</sup> 倉田秀也「単極構造と北朝鮮：『不拡散』と『対拡散』の地域的交錯」『国際安全保障』第 31 巻第 1-2 号（1997 年 9 月）、54 頁。
- <sup>44</sup> Curtis H.Martin, “Rewarding North Korea: The Theoretical Perspectives on the 1994 Agreed Framework,” *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No.1, 2002, pp. 51-68.
- <sup>45</sup> アメリカ政府にとって喫緊の課題は北朝鮮の核活動に対する IAEA の査察監視機能を維持することであった。このため、米朝二国間協議（1993 年 7 月）では、アメリカは北朝鮮の原子炉の転換（黒鉛炉型から軽水炉型への転換）を支援することを約束し、これを受けて北朝鮮は IAEA による「保障措置の継続」を認めることに同意した。この後北朝鮮と IAEA との間で査察の合意が結ばれるが（94 年 2 月）、IAEA による査察活動は極めて限定的な分野にとどめられた。特に北朝鮮は、NPT 義務の履行を確認するうえで重要な燃料棒に対する査察を拒否し続けた。北朝鮮は、「暫定的に IAEA の加盟国であることを中断した「特殊な地位」にあるがゆえに特別査察を拒否できる」と主張した。Richard Kokoski, *Technology and the Proliferation of Nuclear Weapons*, New York: Oxford University Press, 1995, p.227.
- <sup>46</sup> *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes 2000 Edition*, Center for Nonproliferation Study, Monterey Institute of International Studies, 2000, pp. 97-98.
- <sup>47</sup> しかしこのことは逆に、IAEA による北朝鮮（ヨンビョン）の核施設の監視活動の継続が米朝枠組み合意の履行に大きく依存していることを示していた。米朝関係が緊張し、枠組み合意が動揺すれば、IAEA の北朝鮮核施設へのアクセスは制約されることになる。
- <sup>48</sup> UN Security Council Resolution 825 adopted on May 11 1993.
- <sup>49</sup> Rock Tang, “The North Korean Nuclear Proliferation Crisis,” Melanio C. Greenberg, John Barton and Margaret McGuinness eds., *Words over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2000, p. 333.
- <sup>50</sup> ただし、後に明らかになるように、2006 年 10 月の北朝鮮の核実験の後の国連安保理の制裁は極めて温和なものであった。この結果、安保理による制裁の可能性という抑制力は低下せざるを得なくなった。

- <sup>51</sup> 「代償」の提供については、「悪い行動に褒美を与えるものである」という批判がある。
- <sup>52</sup> 米朝交渉の詳細は以下を参照。Joel Wit, Daniel Poneman and Robert Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, Washington: The Brookings Institution, 2004; Leon Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton: Princeton University Press, 1998.
- <sup>53</sup> 凍結した核施設の監視という限定的なものではあったが。
- <sup>54</sup> NSA に関しては以下を参照。対象国の不拡散への動きを促し、不拡散体制を強化するという点では、個別の国家ごとに異なる事情を勘案した NSA + α が必要であるということであろう。経済金融協力やエネルギー支援、外交関係の確立といった追加的措置が必要になっている。Joseph F. Pilat, "Reassessing Security Assurance in a Unipolar World," *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.2 (Spring 2005), pp.159-170.
- <sup>55</sup> KEDO については以下を参照。Scott Snyder, "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation," *North Pacific Paper* 3, Vancouver: University of British Columbia, 2000.
- <sup>56</sup> 倉田秀也「北朝鮮の米朝『枠組み合意』離脱と『非核化』」、黒澤満編『大量破壊兵器の軍縮論』（信山社、2004年7月）128頁。
- <sup>57</sup> ただし、この制度間関係には脆弱性があった。北へのIAEAの監視活動は、北朝鮮とIAEAとの保障措置協定に根拠を置くものではなく、あくまで米朝二国間の合意に基づいた暫定的なものであったために、米朝合意が破れると、IAEAによる北朝鮮の核施設への監視も停止するという制度的限界があった。
- <sup>58</sup> IAEA Mandate in DPRK Related to the 1994 USA-DPRK Agreed Framework, IAEA & North Korea: The Verification Challenge. <http://www.iaea.org/NewsCenter/Fucus/IaeaDprk/dprk84.shtml>
- <sup>59</sup> *Ibid.* IAEA が国連安保理の要請という形で凍結の監視と査察に乗り出した理由は、保障措置の実施を巡る北朝鮮との対立があった。IAEA にとっては北朝鮮との保障措置協定に基づく全面的な保障措置活動の再開が課題であったが、凍結の監視と査察はあくまでその根拠を米朝合意に置いていた。IAEA は「安保理の要請」という形でこれをより安定した基盤の上に実施しようとしたということであろう。
- <sup>60</sup> *Ibid.*
- <sup>61</sup> Joint Statement of the 4th Round of the Six Party Talks, Beijing, September 19 2005.
- <sup>62</sup> ここには二つの含意がある。一つは、六者協議が不調に終わった場合には、北朝鮮の核問題を国連安保理に移し、ここで制裁などを議論する余地が残っているということ。もう一つは、これとは逆に、六者協議という制度の存在が、北朝鮮の核問題を安保理に持ち込むのを阻害しているという側面である。六者協議には国連安保理での協議を回避し、核問題を地域レベルで打開するという力学が働いている。六者協議が続いている限り、安保理がこの問題を直接扱う余地が小さくなっている。逆説的だが、六者協議は、核問題を国連安保理の場で議論し、北朝鮮への外交圧力を高める道を北朝鮮が回避する手段にもなっている。六者協議が「継続」している限り国連安保理での制裁の議論は困難であろうし、この間、北朝鮮の核開発が進行するというディレンマがある。倉田秀也、前掲論文「六者協議の成立過程と米中関係」参照。
- <sup>63</sup> この一つの理由は、中国の存在であろう。中国は北朝鮮、イラン双方に対して制裁などの強制措置を講じることに消極的であるが、北朝鮮の場合にその傾向が顕著である。もう一つはアメリカの関与の違いである。北朝鮮の場合は、アメリカは当初より当事国であったが、イランの場合は当初はイランとの交渉に参加しなかった。このためアメリカは安保理を通じての対応が中心であり、安保理での対イラン制裁に当初より積極的であった。
- <sup>64</sup> Joint Statement of the Third Session of the 5<sup>th</sup> Round of the Six Party Talks ("Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement"), Beijing, February 13 2007.
- <sup>65</sup> David Albright, "Verified Dismantlement of the DPRK's Nuclear Weapon Program," Prepared paper for the testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, International Committee, the US House of Representatives, July 14 2005, p. 2
- <sup>66</sup> 第6回六者協議合意文書、2007年10月3日。
- <sup>67</sup> GOV/2007/36, Report of the Director General "Monitoring and Verification in the Democratic Peoples' Republic of Korea, 3 July 2007.
- <sup>68</sup> "Verifies closure of North Korean reactor," *International Herald Tribune*, July 16 2007.
- <sup>69</sup> David Albright and Paul Brannan, *Disabling DPRK Nuclear Facilities*, Washington: United States Institute of Peace, October 23 2007, p. 5
- <sup>70</sup> 米務省のキム朝鮮部長はIAEAの果たすべき役割について言及している。Remarks on the visit to North Korea by a Team of Experts for the Disabling of Nuclear Facilities at North Korea's Yongbyon Complex, Sung Kim, Director of the Office of Korean Affairs, US Department of State, November 1 2007, Beijing China.

- <sup>71</sup> Introductory Statement to the Board of Governors by IAEA Director General Dr. Mohamed Elbaradei, March 3 2008, IAEA. 北朝鮮は IAEA に代わって、アメリカ単独での「無力化」作業を希望したが、他の諸国からの反対にあった結果、六者協議の合意は「アメリカ政府が（無力化作業を）主導する」との文言になったという。”Greater disablement needed for N.K. facilities, “ *The Korea Times*, October 29 2007, ただ、実際には無力化作業はアメリカ政府のチームによって行われた。
- <sup>72</sup> 国際ルールを遵守しない国に対して「代償を支払った」という点では、国際制度を弱体化させる可能性があったが、これまでのところ同種の行動をとる国が出ていない。
- <sup>73</sup> Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.3, 2008, pp. 489-518.
- <sup>74</sup> 菊池努「相互依存、力の構造、地域制度—東アジア共同体と地域制度の動態」『海外事情』第 58 巻 4 号（2010 年 5 月）、35—51 頁。

## 第11章 グローバルな「平和執行・平和構築活動」と「新興国」の台頭

東 大作

### 1. はじめに

2011年初頭に始まったいわゆる「アラブの春」。チュニジア、エジプト、リビア、シリアなど中東各地で起きている政治的激変は、国際社会が紛争地にどう介入し、平和や治安を回復するためにどんな役割を果たすべきか、我々に鋭く問いかけている。「平和執行」と呼ばれる、「紛争地に国際社会が軍事的に介入し平和を回復しようとする活動」の是非を巡り、国連安保理事会を舞台にした激しい攻防が繰り返されている。<sup>1</sup>

一方、アフガニスタン、イラク、南スーダン、コンゴ、コートジボアールなど、21世紀に入ってから世界各地で行われている「紛争後の国家建設を通じて平和の定着を目指す活動」、いわゆる「平和構築活動」も、引き続き、グローバルな安全保障を巡る主要テーマであり続けている。<sup>2</sup>

こうした「平和執行活動」や「平和構築活動」は、その殆どが国連安全保障理事会（以下、国連安保理）や、地域機構の決議によって正統性を得る形で国際社会が支援や介入を行っており、安全保障におけるグローバル・ガバナンス（地球規模の統治）の重要な一側面を担っている。<sup>3</sup>たとえば平和構築活動に限っていえば、2011年12月現在、全世界に展開する国連PKOと国連警察は、あわせて12万人に及ぶ。<sup>4</sup>

こうした中、BRICS（この章では、ブラジル【B】、ロシア【R】、インド【I】、中国【C】、南アフリカ【S】と定義する）をはじめとする新興国が、平和執行や平和構築などグローバルな平和活動に大きな影響力を持ち始めている。グローバルなガバナンスを利用した国際的な活動としての平和執行や平和構築活動に、BRICSがどのような影響を与えつつあるのか、そしてそれに日本としてどう対応すべきかを論述するのが、本章の目的である。

著者は、平和執行や平和構築におけるBRICSの影響や役割を分析するため、2011年11月から12月にかけて10日間ほど、ニューヨーク国連本部で調査を行った。現地調査では、インド、ブラジル、南アフリカ、日本の国連大使や次席大使、国連本部のPKO局や政務局の幹部、さらには、平和執行や平和構築の専門家にインタビューを行い、台頭するBRICSがどんな役割を果たしつつあるのか、分析を行った。特に、A) 国連安保理における、平和執行に関する意思決定に、BRICSがどのような影響力を持ち、役割を果たしつつあるのか、B) 平和構築活動など、現場における国連活動に、BRICSやその他の新興国がどのよ

うな役割を果たしつつあるのか。その二点に絞って、分析した。

分析の結果、筆者のこの章における主な論旨は以下の通りである。

①国連安保理における投票行動に代表される、「国連の意思決定」に関しては、BRICS が統一した行動をとっているというよりも、「インド・ブラジル・南アフリカ（通称 IBSA と呼ばれている）」と、「ロシア・中国」が、それぞれまとまって行動しているケースが多い。IBSA がまず、「地域の代表国で、かつ民主主義を共に標榜する仲間」として、リビアへの軍事行動容認決議や、シリアへの経済制裁決議など、極めて判断の難しい安保理決議について、共に対応を協議している。その後、同じ地域選出の、その他の非常任安保理事国（たとえば南アフリカにおける他のアフリカ諸国など）や、ロシア・中国とも相談して、最終的な投票を行っていることが今回の調査を通じて明らかになった。そして、IBSA が、早急な軍事行動やレジメチェンジ（体制転覆）には慎重な一方、あまりに多大な人権侵害（現在のシリアなど）については、国際社会として「保護する責任」があると考えており、そこはロシアや中国とはかなり異なる。

②ロシアと中国は、それぞれ、国内に人権問題や領土問題を抱えており、いわゆる「レジメチェンジ（政権交代）」を伴いかねない平和執行には、極めて慎重で、反対の立場をとるケースが多いことが、2011年から12年にかけての安保理の攻防で、顕著になった。とくにシリアについては、ロシアの同盟国でもあり、安保理の共同行動にあからさまにロシアが反対し、それに中国が歩調をあわせる状況が続いている。この点は、将来の国連安保理を通じた「平和執行」の実施について、憂慮すべき事態になっている。

③紛争後の平和構築活動（PKO活動、国家再建を支援する政治的な活動、経済復興支援など多種多様な活動を含む）については、ロシアを除き、他のBRICSは積極的な参加を始めている。特に中国は、将来資源の輸入につながる可能性のある国家（南スーダンや東ティモール、コンゴなど）については、PKO要員の派遣を含め、極めて積極的な関わりを始めている。一方ブラジルなどIBSAの側も、「新たに台頭した民主主義国家」として、選挙制度や司法制度の整備などの面で、積極的な役割を果たそうとし始めている。

④IBSAと逆に、中国については、「中国自体が民主主義国家でない」ため、「民主主義国家の樹立を通じた国家再建」の方法を、国連の平和構築活動が採用している現状においては、法制度や選挙支援などにおいて、中国ができる支援は限られている。一方、中国がこ



うした「国連を主体とし、民主主義国家を通じた国家再建」という現在の平和構築の規範を無視し、新たな方法（たとえば、一党独裁と開発独裁を通じた平和構築）などに打って出る可能性は、今のところ少ないと考えられる（受け身の姿勢が顕著）。

⑤このように、BRICS といっても、IBSA（インド、ブラジル、南アフリカ）と、RC（ロシア・中国）のスタンスがかなり異なることを十分に踏まえて、日本もこうした平和執行や平和構築活動における役割を考えることが重要である。具体的には、「平和執行」への参加が現実的でなく、実際に需要も少ない（アジアにおいて平和執行が現実的に必要になる国家は、ミャンマーと北朝鮮くらいだが、ミャンマーは急激に民主化が進み、北朝鮮については、日本の自衛隊が平和執行のために北朝鮮に上陸することは、過去に占領した歴史を持つ以上、現地における大きな反発があり現実的でない）中で、日本が積極的に貢献できるのは平和構築の分野である。

⑥まさに、IBSA 等の新興国とも協力しながら、紛争後の平和構築、具体的には、自衛隊による高度な技術を必要とする支援（ヘリコプターによる空輸、施設部隊によるインフラ整備、高度な通信施設の整備等）、警察による治安セクターの整備（交番制度は海外でも非常に評判がよい）、司法制度支援、行政支援（官僚制度の整備）、インフラを含めた経済開発支援、さらに、アフガン等で始めている、反政府武装勢力との「和解」や元兵士の社会への「再統合」などの分野で積極的な役割を果たすことは、日本が、「グローバルな平和と安定」のために力を尽くし、貢献しているという評価を国際的に確立していく上でも極めて重要である。

以上のような論旨を、以下のような順序で論述する。2節では、主にリビアとシリアに関する安保理決議をケーススタディにして、BRICS と欧米諸国の攻防を描き、BRICS の国連での意思決定への関与と影響を分析する。3節では、平和構築の現場において、BRICS が果たし始めている役割やその現状を、主に IBSA 各国に焦点をあてて分析する。4節では、主に中国に焦点を当て、平和構築に参加しはじめた中国の戦略と、その限界について分析する。5節では、日本のこれから果たす役割について論じ、結論とする。

## 2. 「国連安保理における意思決定」を巡る攻防

2011年は、中東での政治激変に伴い、国連安保理が、国内の紛争、人権侵害にどう対応するか、鋭く問われた一年でもあった。その年、BRICS 5か国は、いずれも、国連安保理

事国であった（中国とロシアは常任安保理事国であり、他のインド、ブラジル、南アフリカ（IBSA）は、非常任安保理事国）。そのため、BRICS が、国連の平和執行活動や平和構築活動を巡る安保理での意思決定にどんな影響を及ぼしつつあるのかを分析する上では、貴重な年だったともいえる（2012年については、BRICS のうちブラジルが、2年の任期を終えて安保理事国から外れている）。

このセクションでは、この二つの安保理決議を巡る攻防をケーススタディとして、新興国の行動パターンについて分析を行う。平和執行や平和構築を巡る「意思決定」に関する分析となる。

### （1）2011年3月に採択された、リビアに対する軍事行動を容認する安保理決議

2011年3月に可決されたリビアに対する「文民を保護するため」軍事行動を容認した安保理決議1973については、安保理15か国中、賛成が10か国であり棄権が5か国であった。その4か国は、ブラジル、中国、ドイツ、インド、ロシアである。南アフリカを除き、BRICS のうち4か国が棄権した。

BRICS のうち、インド、ブラジル、南アフリカは、この3か国による IBSA という組織を作り、外交関係を深めている。そのアイデンティティは「①地域を代表する大国である②民主主義という基本理念を共有している」と上の三国は主張している。

この IBSA が、安保理の色々な決議についてまず相談(Consultation)をして、できる限り、歩調をそろえ、さらに、同じ地域の他の安保理事国と協議をして、摺合せをしつつ、さらに、中国とロシアとも相談して、BRICS としての行動をとるケースが増えていることが、筆者の現地調査で明らかになった（特にブラジルと南アフリカの国連代表部が、このあたりを率直に語ってくれた）。

たとえば、上のリビアを巡る安保理決議1973については、IBSA のブラジルとインドは、「市民を保護するための軍事行動」とたとえ決議に明記されていても、政権を転覆させるところまで軍事行動が拡大するのではないかという恐れを持ち、基本的に慎重な姿勢を取ることにし、「棄権」する方針となった。しかし、南アフリカは、他の、アフリカの安保理事国（ガボンとナイジェリア）が賛成に回ったことを受けて、最終的に賛成に回ったのである。

リビア決議への対応について、ブラジル国連代表部の幹部は、著者へのインタビューで以下のように語っている（本章での各国代表部の幹部とは、全て国連大使か次席大使を指す）。

「もちろん BRICS としても事前の相談（Consultation）は頻繁に行いますが、我々ブラ

ジルにとっては、IBSAの方が、同じ民主主義国家としてのアイデンティティも共有していて、より親密（Affinity）な関係にあります。特に平和執行等の問題については、予防外交や和平調停など、政治的な解決を重視するという点で、IBSAの方針は共通しています。経済制裁についても、最初に考慮すべき政策ではなく、対話や政治交渉による解決をまずは目指した後に行うべきという点も同じです。さらに軍事的な介入や制裁については、『あくまで例外措置』でなければならず、他のあらゆる手段が失敗に終わった後に、初めてとられるべき方法であるという共通姿勢を、IBSAはとっています」。

「3月にヨーロッパ諸国によって提出された、リビアに対して『文民の保護のためあらゆる措置を認める』という安保理決議については、私たちIBSAとしては、あまりに定義が広すぎ、軍事行動を無限に認めてしまうのではないかと、という懸念を持っていました。もちろん、リビアでの市民への攻撃は到底許されるものではありませんでしたが、一方で、この決議には、軍事行動のモニタリングやその後の評価等も詳しく書かれておらず、政治的な解決に向けた努力もあまり文面からは見ることはできませんでした。そのため、ブラジルとしては、『棄権』することを決めました」。

「この『棄権』という投票を行うにあたっては、事前に、IBSA 3か国とよく協議しました。そのうえで、他の中国やロシアとも相談し、BRICSとしては、棄権として行動することで、ほぼ意見がそろいました（その後、南アフリカは賛成に転じるが、それはのちに記述）。そのため、実際の安保理決議の前には、他のBRICSがどう投票するかは、よく分かっていた」<sup>5</sup>。

南アフリカ国連代表部の幹部は、以下のように話している。

「中国やロシアとも頻繁に協議は行いますが、『政策調整（Coordination）』をしているのは、IBSAのレベルです。ブラジル、インド、南アフリカという、それぞれの大陸（南アメリカ、アジア、アフリカ）を代表する民主主義国家で、人権を尊重し、多国間主義の外交を標榜する国家としてのIBSAを中心に、安保理での行動を含め、共に外交政策を決めるための調整は頻繁に行っています。そのうえで、中国やロシアとも情報交換、協議をしているというかたちです」。

「こうしたIBSAによる調整機能、情報共有機能は安保理での動きを知るうえでも重要です。例えば、2011年は、IBSA 3国が全て安保理事国でしたが、2012年にはブラジルは任期が終わり安保理から抜けます。しかしインドと南アフリカは残ります。ですから、2012年以降も、インドや南アフリカが、ブラジルに対して、安保理について情報共有して相談していくことはできます。このことで、2013年以降、インドや南アフリカが安保理事国でなくなった時、逆に情報をもらうことにつながる可能性もあります」。

「リビアに対する軍事行動を容認する決議 1973 については、当初は BRICS と同様、棄権することも検討していましたが、他のアフリカからの理事国、具体的にはナイジェリアとガボンが共に賛成を投じることが明らかになりました。アフリカ大陸の重要な責任を担う国として南アフリカは、他のアフリカ諸国との関係も大事にしなければなりません。そこはバランスを取る必要があります。リビアに対する決議 1973 においては、結局我々は、他のアフリカ諸国と歩調をあわせ、『賛成』を投じることになりました」。<sup>6</sup>

インド国連代表部の幹部は、インタビューで「もちろん IBSA とも協議しているが、アメリカも含め、全ての国といろいろ協議している」と言葉を濁したが、IBSA で事前に緊密に協議を行っている事実そのものは否定しなかった。<sup>7</sup>（中国とロシアの国連代表部は、インタビューの要請に応じなかった。このあたりも、両国の体質が表れていると思われる）

2011 年 3 月に採択された国連安保理決議 1973 は、リビアに対する「文民の保護」を理由とする軍事行動を容認し、結果的に、カダフィ体制の崩壊と、新国家建設への移行という歴史的な事件を生み出す決定的な要因となった。この時「棄権」票を投じつつ決議そのものが可決されることは受け入れることを、BRICS のうち 4 か国は選んだ。<sup>8</sup>「棄権」という行為は、「リビアにおける過酷な弾圧が続き、将来的にはルワンダのような虐殺行為も予想される中、カダフィ政権からリビア市民を保護するという大義（いわゆる『保護する責任【Responsibility to Protect】』）そのものには反対できない」という判断と、「容易なレジメチェンジは認められない」という BRICS 諸国共通の考え方のバランスをとった選択でもあった。<sup>9</sup>

## （2）シリアに対する制裁決議と、拒否権の行使

しかし、2011 年 10 月 5 日に行われた、シリアに経済制裁を課すための国連安保理決議においては、ロシアと中国が拒否権（Veto）を行使し、他の 4 か国（インド、ブラジル、南アフリカ、レバノン）が棄権した。つまり、BRICS 5 か国のうち、ロシアと中国の 2 か国が拒否権を行使し、IBSA 3 国が、全て棄権したのである。

これについて IBSA 各国は、「リビアにおける決議が、文民を保護するための限定的な軍事行動を容認したのにすぎないのに、NATO はそれを拡大解釈し、レジメチェンジ（体制転覆）をめざし、実際に政権が崩壊するまで軍事行動を続けた。これはまさに、決議の濫用（Abuse）だ」（南アフリカ国連代表部幹部）と考えた。<sup>10</sup> そのため、「シリアにおいて、同じ間違いを繰り返さないためにも慎重な態度をとる」ために、IBSA 3 国は棄権を決めた。最終的に反対ではなく棄権したのは、ロシアと中国が、反対（拒否権の行使）することを事前に知っている中で、欧米諸国との決定的な対立を避けつつ、自らの立場を明示した結

果だった。インド国連代表部幹部はこの棄権について、

「私たちは、基本的に政治的な交渉による解決を常にめざし、経済制裁や軍事介入は最後の手段にすべきだと考えている。8月にIBSAが代表団をシリアに派遣し、アサド大統領と会った時には、『私は真剣に改革を行う用意がある』と、アサド大統領が繰り返し述べていた。その意味では、2010年10月の段階で、経済制裁を行うのは時期尚早と考えた」。

「当時、ロシアが経済制裁の決議案に拒否権を行使することは、だれの目にも明らかであった。それでもなお、欧米諸国がなぜ決議案の投票を行う決断をしたのかは、分からない。実際、この決議案が中国とロシアの反対によって葬りさらわれてから、シリアについて一致した行動を安保理がとることは、極端に難しくなってしまった」。

「しかし、私たちは一方でバランスを常に考える成熟した国家であり、シリア市民の自由への渴望も理解している。そのため、棄権という行動をとった」。<sup>11</sup>

ただBRICS5か国は、単に反対だけをしているという姿勢を示さないよう、同年11月24日には、BRICSとして、中東問題に関する外務副大臣会議を開き、共同ステートメントを発表した。そこでは、「シリアの問題は、自由を求めるシリア人の要求を正統なもの認めつつ、あくまで平和的に解決されるべきである。特に地域機構であるアラブリーグ(Arab League)による主導的な働き(イニシアチブ)が重要」と主張している。

その後アラブリーグは、シリアのメンバーシップの一時停止、モニタリングチームの派遣、そして、アサド大統領の退陣要求を明確にした決議の採択などを行った。そしてIBSAはこの動きを継続して支持してきた。特に、2012年2月4日、国連安保理でアラブリーグの決議(アサド大統領の退陣や、シリア軍の軍事行動停止などを求めている)を後押しする国連安保理決議案について議決が行われた際、ロシアと中国は、改めて拒否権を行使した。これに対し、IBSAのうちインドと南アフリカ(ブラジルは2012年より安保理事国から外れている)は、決議案に賛成を投じた。<sup>12</sup>シリア政府による市民への弾圧は既に許容範囲を超えており「アラブリーグの決議を支持せざるを得ない」ということが根拠になっており、その点、IBSAの行動様式には、一定の一貫性があると言えるし、また同じBRICSの中でも、ロシア・中国とは、一線を画していることも明らかである。<sup>13</sup>

IBSAが、安保理での決議等において、一つの共同歩調を取ろうとしていることは、注目に値する。共同歩調をとることによって、彼らが、ある意味で欧米から独立した立場で、グローバルな安全保障の問題に向き合おうとしていること、そして彼らの経済的な力(特にインド、ブラジル)が上がるにつれて、アメリカをはじめとする主要国もそれを無視できないようになってきていること。これは、明らかに新興国の台頭にもなる、新しい国際状況であり、日本もそれを認識しつつ対応する必要がある。日本国連代表部の特命全権

大使次席常駐代表である兒玉和夫氏は、2011年の状況を以下のように概括している。

「2011年というのは、本当に、冷戦が崩壊した1989年にも劣らない歴史的な年でした。これまでその決定に『歯』をもたないといわれたアラブ連盟ですが、サウジアラビアやカタルが中心となって、シリア政府に対する制裁決議を次々と採択し、欧米諸国とも協力して、同じアラブ人同胞であるアサド政権に圧力をかけている。このような事態になることはアラブの春が起こるまでは、全く想像もできませんでした」。

「安保理の方は、ロシアや中国がシリアに関する決議の採択を阻止すべく拒否権を行使したことで、機能不全の状況もできています。これに対しアラブ連盟は、国連総会での決議採択を主導し、成果を上げています。これは、結果として総会の活性化をもたらしたとの評価もできます。そういう意味では、国連におけるグローバルガバナンスは錯綜し、混乱してはいるが、極めてダイナミックに動いており、その意味で非常に重要な局面を迎えていると感じています。そんな中で、まさにそれぞれに国の立ち位置が今、問われており、日本としても旗幟を鮮明にして可能なところでイニシアティブを取っていくことが大事であると考えます」<sup>14</sup>。

### 3. 平和構築の現場に積極的に参加し始めた新興国 まず IBSA について

では、IBSA やロシア・中国は、平和執行や平和構築の現場において、どのような関与を行い、影響力を持ち始めているのであろうか。ここでは主に「平和構築」の現場に焦点をあわせて分析を行う。なぜなら、軍事的介入によって治安回復を行う「平和執行」については、BRICS のいずれの国も実質的には殆ど参加していないからである（平和執行の多くは、国連安保理か、もしくは地域機構—西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）やアフリカ連合（AU）などが多い—によって「承認された」多国籍軍が実行しており、その主な担い手はアメリカ軍をはじめとする北大西洋条約機構（NATO）軍や ECOWAS 軍などである。そのため、BRICS は平和執行に参加した経験が極端に少ない）。

一方、国連平和維持部隊（国連 PKO）による活動は、平和構築活動において、紛争当事国の警察や軍が機能するまでの治安維持の役割を担い、法の整備や開発支援などに並んで、平和構築の主要業務の一つである。そして、こうした PKO 活動を含めた「平和構築」全般に、BRICS、特にロシアを除いた4カ国は、積極的な活動を始めている。この節では、主に IBSA を分析し、次節で、中国に焦点を当てる。

著者は、この平和維持部隊（PKO）の活動を含めた、「平和構築活動」における BRICS の行動様式を調査するため、国連事務局の幹部や、国連平和構築活動の専門家にもインタビューを行った。その主なメンバーは、①長年 SRSG（国連事務総長特別代表）を務め、

現在、国連本部の国連事務総長補である人物、②国連政務部の幹部で、平和構築における各国とのパートナーシップ協定を結ぶプロジェクトの幹部、③国連 PKO 局の幹部、④トーマス・ウェイス NY 市立大学教授、長年アフガニスタンやアフリカの選挙支援を現場で行ってきたスコット・スミス、コロンビア大学特任教授などである。<sup>15</sup>

### (1) PKO や文民派遣への参加

まずいえることは、IBSA や中国をはじめとする新興国が、国連 PKO 活動に積極的に参加し始めているという事実である。たとえば、インドは、国連からもらえる一人あたりの給料（月 1000 ドル）を超える給料を PKO 派遣部隊に支払いつつ、現在 8200 人、世界第三位の PKO 派遣を誇っている。<sup>16</sup> インドは伝統的に、PKO 派遣が、外貨や雇用の獲得につながるという理由で、パキスタン、バングラデシュに並び、多数の PKO 要員を、以前から派遣してきた。しかし、現在は、国連からの供与金を上回る給料を PKO 要員に支払いつつ、大規模な PKO 要員を派遣している。その理由について、インド国連代表部幹部は「国連 PKO に参加することで、大国インドとして、世界の平和や安定に貢献していることを示したいからだ」と話しており、国連事務局の幹部の方も、同じような印象を持っている人が多い。<sup>17</sup>

また、インドは英語に堪能な文民が多いこともあり、多くの個人が国連ミッションに参加している。インド政府は軍隊の海外の派遣の条件として、「国連安保理決議による承認」を掲げており、ある意味で国連中心主義を、外交の要にしてきた。こうした伝統的な価値観とインド国内の経済成長が重なり、積極的な PKO 外交を展開している。

またブラジルも、ハイチのミッションをはじめ、2500 人近い PKO 要員を派遣し（世界第 11 位）、ハイチにおける主要 PKO 部隊支援国の役割も果たしている。つまり南アメリカで、現在最も重要な国連 PKO であるハイチの主要部隊をブラジルが賄うことで、南アメリカ大陸における地域大国として責任を果たしていると、示そうとしている。<sup>18</sup>

南アフリカも現在 2100 人の PKO 要員を派遣しており（世界第 14 位）、またアフリカ各地における平和調停や平和構築に大きな影響力をもっている。一方、中国は、約 2000 人と現在、世界第 16 位の地位を占めるが、ロシアは約 200 人で世界第 52 位であり、PKO への参加は極めて少ない。

このように、ロシアを除く BRICS が積極的に国連 PKO に参加していることについて、国連 PKO 局のある幹部は、「レバノンとイスラエルの停戦監視を行っている UNIFIL（国連レバノン暫定軍）を除けば、欧米諸国は殆ど国連 PKO に要員を派遣していない。そういう意味では、BRICS、特にブラジルやインド、南アフリカなどが、比較的練度の高い部隊

を派遣してくれることは、非常にありがたい」と感謝の意を示している。<sup>19</sup> また、先の3つの国に加え、たとえばシリア問題に対するトルコの役割（アラブリーグと国連総会や国連安保理をつなぐ役割などを積極的に果たしている）などは、国連内で極めて高く評価されており、IBSA に加えたトルコなど新たに台頭している国々への期待は相対的に高まっている。

## （2）新しい民主主義の強み

こうした状況について、国連政務局の幹部（ディレクターレベル）で、現在、紛争後の平和構築における、国連ミッションと加盟国や NGO などのパートナーシップ協定を行うプロジェクトを担当している国連政務官は、以下のように語っている。

「国連はこれまで、良しきにつけ悪しきにつけ、欧米諸国がイニシアティブをとって、それに対して、他の国が受け身の反応をする（リアクト）する状況が続いてきた。しかし、BRICS、特にインド、南アフリカ、ブラジル、さらに、トルコ、インドネシア、アルゼンチン、メキシコなどは、リアクトではなく、積極的なイニシアティブを、国連の色々な活動について、取るようになってきている。つまり、国連を使えるツールとして認識して、平和構築活動を含め、現場の活動に積極的に関わり、そして改善策を自ら提案するようになった。これは、国連にとっては、より多くの国が、受け身の反応だけでなく、自ら主導権をもって参加するようになったという意味で、画期的な意義を持っている」。

「とくに、平和構築活動などについていえば、ブラジルやアルゼンチンなど南アメリカの多くの国が、つい最近、軍事政権から民主政権に移行（Transition）したこともあり、平和構築の過程で辿る民主化を、自ら経験している。実際、現在のブラジルやチリの大統領や国連大使が、民主化闘争の闘士だったりして、直接的な体験をもっている。また南アフリカは、まさに民主化と同時に国民和解を進めてきた経験を持ち、インドは長年、民族間の紛争に対処してきた経験がある。一方で中国は市場化による経済進化を遂げた経験をもっている」。

「こうした国が、国連による平和構築活動と、各加盟国のパートナーシップを組む事業などについても、積極的に案を出して、議論をしてきてくれる。これは極めて新しい現象で、欧米諸国だけでなく、多くの新興国も自らの案を提示し、議論に参加し、かつ実際の紛争現場にも人を出しながら活動を進化させていることは、国連にとっても極めて歓迎すべき状況だと感じている」。<sup>20</sup> と述べ、新興国の台頭を極めてポジティブにとらえている。

また、紛争から抜け出した国が新国家建設にあたって新しい統治形態（冷戦後は、殆どのケースで民主化を選んでいる）を構築していく場合に、最近民主化した、ブラジルや南



アフリカなどから学ぶ方が、受け入れやすいという面が、現場ではあると指摘されている。長年、国連政務官としてアフガニスタンをはじめ紛争地での選挙支援を担当し、現在コロンビア大学特任教授でアメリカ人のスコット・スミス氏は、

「200年前に民主化したフランスやイギリス、アメリカから選挙制度について学ぶよりも、最近民主化を経験したブラジルや南アフリカから教わる方が、アフリカやアジアの紛争地でこれから民主的な選挙を行う国にとって、学びやすいし受け入れやすいという面があるのは事実。実際、ブラジルの選挙制度や開票システムなどは、アメリカより優れているという声もあるくらいで、この点、国連としても、ブラジルなど南アメリカの選挙の専門家に来てもらうことは、非常にありがたかったし、現地の受け入れもよかった」と話している。<sup>21</sup> まさに IBSA が、新たな民主国家として、ある意味で紛争現地における正統性(受け入れやすさ)を十分に活かした支援にも乗り出しているといえよう。<sup>22</sup>

こうした強みを活かして IBSA が、今後平和構築の現場での活動にも、より大きな影響、役割を果たす可能性は大きい。またそれは、全体としてよい方向であると考えられる。こうした動きと、日本も協力できるところは協力して、より積極的に現場での平和構築活動に参加することが望ましいと考えるが、その詳細は、第5節で述べる。

#### 4. 平和構築における中国の役割

##### (1) 資源をもつ平和構築国家への積極的な関与

既述したように、2001年に100人程度だったPKO要員は、2011年には2000人と20倍以上に増えている(現在世界第16位)。人民解放軍を利用した平和構築活動への参加が、近年大幅に増えている。

その背景には、中国の資源国家への大きな関心がある。巨大な石油埋蔵量を誇るスーダンへのPKO派遣、鉱産資源の豊富なコンゴへの関わり、近海から石油の出る東ティモールへの積極的な支援(東ティモールのある政府建物は、中国の支援で建設されており、その正面に、Constructed by Assistance of China=この建物は、中国の支援で建設されている、と大きく看板が出されている)、アフガニスタンでの石油権限の確保など、平和構築を経験している紛争地の中でも特に資源の豊富な国への関与を高め、将来の資源に関する権限確保を目指していることは明らかである。

2000年代中盤まで、中国は、国連安保理におけるPKOの派遣や、平和構築の前提になる平和執行部隊の派遣について、ロシアと共に非常に慎重だった。実際、コソボへの介入や、スーダンへのPKO派遣について一貫して反対していた。しかしここ数年、資源国での平和構築に積極的に参加するようになり、南北スーダン和平のため500人規模のPKOを派

遣するなど、現在、全世界15のPKOミッションのうち11のミッションにPKOを派遣している。またリビアへの軍事介入を認める安保理決議についても、棄権してあえて反対をせず、また戦後のリビア復興にも積極的な役割を果たすと表明した。PKOだけでなく、紛争後の国家建設の途上にある国に対する経済的な支援（スーダンでの石油事業、アフガニスタンでの鉱物の採掘事業）などに積極的に参加、将来の権益獲得に動きだしている。

## （2）消極的な政治的関与

ただ、平和構築における、「政治的な活動」つまり、憲法の制定や選挙の実施、国民和解の推進等について、積極的な参画は見られない。その最大の理由は、自らが民主主義国家でないことが桎梏となり、法律の専門家を派遣して、民主的な憲法の策定に関わったり、民主的な選挙を支援するということが、極めて困難であるという現実的な理由による。<sup>23</sup>

そのため、「経済的利益や資源獲得」のための参加が多く、国内統治の回復に向けた活動には消極的である。

一方で、グローバルガバナンス（この場合平和構築）から生まれる利益の享受に関心はあるが、その最も本質的な内容である、国家統治の回復の方法（この場合民主化）について影響を及ぼそうという意思は見られない。また「国連」を主体とした平和構築の取り組みをやめて、自らが主導権を握る平和構築活動を行うという意思も、今のところない。

具体的には、紛争後の国家に民主主義を導入するのではなく、中国のような一党独裁的な統治を導入した方が、国家建設がよりうまく行くという議論は理論的にはあり得るが、中国はそうした主張は行っていない。<sup>24</sup> また、イラクにおいてアメリカが試みたように、国連を使わず、中国一国、もしくは中国とその同盟国によって平和構築を主導するという動きも今のところ見られない。国際関係を専門とするある中国人学者は、「中国自身も、国内の統治に色々な問題を抱える中で、あえて、海外の紛争地における統治の回復など極めて難しい問題について、国連を差し置いて、自ら主導しようという気は今のところないと思う。むしろ、国連を使った方が、自らの利益を確保する上でも、好都合だと考えている。その意味では、国連を外した平和構築を中国が主導することは、今のところあまり考えられない。平和構築の方法についても、民主化ではなく、中国式の一党独裁を無理に押しつけるということも、あまり現実的でない」<sup>25</sup> と話している。筆者もアフガニスタンでの国連政務官としての経験からも、同じように感じている。<sup>26</sup>

つまり、この報告書全体の基調にも沿っていると考えるが、中国は基本的に、グローバル・ガバナンス（この場合は、国連の安保理決議を基礎にした平和構築活動）において、既存の枠組みを利用しながら、自らの利益（特に経済的な利益）を最大化しようと考えて

おり、既存の枠組みそのものを壊したり、作り変えようという国家意思は今のところ見られない。一方で、中国国内の統治問題（この場合、民主的な国家でないことが大きい）から、平和構築の現場におけるよりデリケートな問題、特に政治的な和解や、憲法の策定、選挙の実施などについては、積極的な関与は見られない。ここが、IBSA と大きく異なる点である。<sup>27</sup>

## 5. 日本の役割（結論を兼ねて）

今後、日本が平和執行や平和構築活動などに関わっていく場合、基本的には従来通り、日米関係を基軸としつつ、なるべく国連をはじめとするマルチの方法を使って、国際紛争を解決していくよう努力していくことが、賢明だと思われる。

日本が軍事力の行使によって治安回復を目指す「平和執行」に参加することは、かなり難しく、かつアジア地域でその需要も少ない。一方、「平和構築」分野での貢献は、第二次世界大戦での戦禍を乗り越え、国家の再建を成し遂げ「戦後の奇跡」と呼ばれた日本にとって、国の在り方にふさわしい貢献になると考える。

一方で、日本経済の世界経済における相対的な比重が小さくなる中で、具体的な貢献策を考える上で重要なのは、需要と供給のミスマッチがある分野を冷静に見極め、そこにある程度集中特化することで、経験を積み、人材を増やし、専門性を高めていくことであろう。

たとえば PKO についていえば、国連 PKO が派遣されているある国連ミッションのトップ（国連事務総長特別代表＝SRSG）を長年務め、現在国連本部の国連事務総長補を務める人物は、日本に期待されている PKO 分野として、次のように述べている。

「以前は、PKO 要員そのものの不足が問題だったが、その問題はすでにクリアされたと考えている。BRICS をはじめ、多くの新興国が、地上部隊を出すことに積極的になっていくからだ。しかし、足りないのは、高度な技術が必要な分野。たとえば、空輸を行うヘリコプター部隊の支援。高度な技術をもち、道路などインフラ整備や通信施設の整備をしてくれる施設部隊などである。こうした分野に、日本が貢献してくれたら、これは、国連 PKO 活動全体にとって、極めて大きな貢献になり、我々としてもとても感謝する」。<sup>28</sup>

こうしたヘリコプターなどの空輸、インフラ整備の施設部隊、通信整備の支援などが、自衛隊が PKO 部隊に参加して活躍できる分野と考えられる。

ただ、PKO への自衛隊の参加を拡大していくにあたっては、日本の国際平和協力法における PKO 参加 5 原則、とくに「中立性(Neutrality) がある場合のみ派遣する」という原則が、現在の国連 PKO が掲げる原則、つまり「公正さ (Impartiality) を維持する」という原

則と、本質的に違ってきていることを認識する必要がある。

つまり停戦維持を主要な任務とした冷戦下のPKOが「中立性」を強調していたのと異なり、現在のPKOは、一度交わした和平条約について、「公正な」立場でPKOを派遣することを原則としている。この場合、「公正さ」というのは、紛争当事者が交わした和平条約やその後採択したルール（憲法や法律）を重視し、それに違反して、国家の治安を乱そうとするもの（Spoiler）については、どの勢力に対しても「公正・平等」に対処するという意味である。<sup>29</sup> そのため、違反した勢力に対しては、交わした約束を守るよう、最終的にはPKO部隊による軍事力の行使もあり得る、ということになる。<sup>30</sup>

こうしたケースを、日本の従来 of PKO参加5原則では想定していない。PKO5原則の問題は、とかく武器使用の問題に限定されているが、本質的にはこの「中立性」から、「公正さ」にまで踏み込むのかどうかが、今後重要な検討課題になる。

またそれに加えて、これまでも進めてきた法律の整備（法律家の派遣を含め）、開発援助、そして職業訓練なども、日本がさらに専門性を培い、貢献できる分野であることは間違いない。また日本の交番制度などを活かした、警察行政の整備に関する支援も、これから一層、必要とされる分野であろう。

今後中東やアフリカなど、日本が歴史的な問題を持たず、むしろ尊敬されている面がある地域における平和構築においては、内戦当時の紛争当事者の国民和解や、その後の元兵士の社会への再統合（職業訓練やコミュニティレベルでの和解）など政治的な支援も極めて重要な分野になると考える。なぜなら、「日本であれば信頼できる」と紛争当事者から思われる信頼、正統性を、日本が歴史的な財産として勝ち得ている地域が少なからずあるからである。政治的な国民和解への取り組み・支援は、まさに、平和国家日本が、戦後営々と築いてきた国際協力を活かした貢献になる。

この点、兒玉国連代表部次席代表は次のように締めくくっている。

「3・11の東日本大震災に対する世界の反応を、国連から見ているものとして強く感じたことは、『日本は捨てたものではない』という思いです。日本がこれまで平和国家として世界に対して進めてきたODA、国際協力を通じて、日本の愚直さ、誠実さ、真面目さを、世界の人々は肌で感じ、それを評価し感謝してくれていたことを、3・11後の温かく世界の反応は示してくれた。こうした信頼は、日本の貴重な財産として生き続けるはずです」。

「こうした信頼を活かして、我々は何をすべきか。日本経済の相対的な比重が下がり続けることによる存在感の低下をどうすれば食い止め、できれば高めることができるのか真剣に考え、戦略を立てる必要があります。そのためには、困難であることは承知の上で、成長戦略を企画し、実践することが不可欠です。そうすることでもう一度経済成長を成し

遂げ、ODAなどを盛り上げていくことができます。もう一つは、平和協力や平和構築の分野での人材を養成し、知恵を出し、汗をかきつつ、『選択と集中』を行い、得意分野で集中的な貢献を行うことだと思えます。具体的には、PKOの活動に加え、文民（政務官など行政官）の派遣、邦人職員の増加、自衛隊、警察など総力を結集して、日本の存在感を高め、今一番求められていると思えます」。

こうした「選択と集中」を行い、日本独自の専門性を高めつつ、一方で、先に見てきたような新興国の台頭をきちっと認識し、日本独自のポジショニングを取っていく必要がある。特にBRICSと一言でいっても、「中国・ロシア」と「インド、ブラジル、南アフリカ（IBSA）」では、相当な違いがあることをまず認識する必要がある。

そのうえで、平和構築の現場における活動については、IBSAとの交流、情報交換、共同プロジェクトの実施などを、アメリカなどが強く警戒しない範囲で、徐々に広げていくことは、今後、日本が国連安保理の中でより大きな役割をはたし、かつ常任安保理事国を目指していく上でも重要だと考える。IBSA 3国も、基本的には親日的な国家であり、また同じように民主主義を標榜し、価値観を共有する意味で、協力の範囲は大きいと考えられる。

こうしたIBSAなど新興国との協力に加えて、これまで培ってきたアメリカやヨーロッパなど欧米諸国との緊密な連携を続け、平和構築に積極的に参加・寄与していけば、日本はまさに東西・南北の架け橋として、グローバル・ガバナンスにおけるユニークな役割を果たせる可能性が十分にある。それが、21世紀を生き抜いていくための日本の国家戦略にとっても、重要な意味を持つと確信している。<sup>31</sup>

#### —注—

<sup>1</sup> 「平和執行(Peace Enforcement)」に関わる定義や実態分析については、Katharina Coleman, *International Organization and Peace Enforcement* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) に詳しい。

<sup>2</sup> 「平和構築(Peacebuilding)」と「平和執行(Peace Enforcement)」の定義は、1995年に出版された「UN General Guideline for Peacekeeping Operation」に従っている。

<sup>3</sup> 国連の平和構築活動の展開と分析は、James Dobbins, et.al. *The UN's Role in Nation-Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2005) に詳しい。

<sup>4</sup> UN Department of Peacekeeping, “Peacekeeping Fact Sheet” as of December 2011. Accessed by <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

<sup>5</sup> 2011年12月1日、著者によるブラジル国連代表部におけるブラジル国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>6</sup> 2012年12月1日、著者による南アフリカ国連代表部における南アフリカ国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>7</sup> 2011年12月2日、著者によるインド国連代表部におけるインド国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>8</sup> リビアに対する軍事行動を容認する安保理決議1973と「保護する責任」の関連については、Vesselin Popovski, *Fighting the Colonel: Sanctions and the Use of Force* (Jindal Journal of International Affairs, Volume 1, Issue 1, October 2011, p148-161)で分析されている。

- <sup>9</sup> 2011 年 12 月 1 日、ブラジル国連代表部幹部のインタビュー。
- <sup>10</sup> 2011 年 12 月 1 日、南アフリカ国連代表部幹部のインタビュー。
- <sup>11</sup> 2011 年 12 月 2 日、インド国連代表部における、インド国連代表部幹部へのインタビュー。
- <sup>12</sup> ロイター記事。2012 年 2 月 4 日。Russia, China veto UN draft backing Arab plan for Syria.
- <sup>13</sup> インド国連代表部。2011 年 2 月 4 日。Explanation of Vote by Ambassador Hardeep Singh Puri, Permanent Representative of India to UN on UNSC Resolution on Syria.
- <sup>14</sup> 2011 年 12 月 2 日、日本国連代表部における、兒玉和夫日本国連代表部特命全権大使、常駐次席代表インタビュー。
- <sup>15</sup> スコット・スミス氏が 2011 年に出版した、Afghanistan's Troubled Transition, Politics, Peacekeeping, and the 2004 Presidential Election, (London, First Forum Press, 2011)は、アフガニスタン政府と国連の選挙を巡るし烈な攻防を描き、世界的に評価されている。
- <sup>16</sup> この章での、PKO 要員派遣数は、全て、2011 年 12 月 31 日現在の数字で、国連 PKO 局のウェブサイトに掲示されている、Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations による。
- <sup>17</sup> 2011 年 12 月 2 日、インド国連代表部幹部インタビュー。及び、国連政務部幹部や国連 PKO 局幹部のインタビューなどより。
- <sup>18</sup> 2011 年 12 月 1 日、国連 PKO 局における国連 PKO 局幹部インタビュー。
- <sup>19</sup> 同上。
- <sup>20</sup> 2011 年 11 月 30 日、国連政務局における国連政務部幹部インタビュー。
- <sup>21</sup> 2011 年 11 月 30 日、NYにおいて、スコット・スミス、コロンビア大学特任教授インタビュー。
- <sup>22</sup> 平和構築における正統性 (Legitimacy) の問題については、拙著、東大作『平和構築 アフガン、東ティモールの現場から』(岩波新書、2009 年)に詳述。
- <sup>23</sup> 2012 年。中国人学者 (国際関係論専攻) への匿名希望によるインタビュー。
- <sup>24</sup> たとえば、Roland Paris は、その主著、At War's End: Building Peace After Civil Conflict (Cambridge, Cambridge Press, 2004)の中で、性急な民主化と選挙の実施は平和構築を失敗に終わらせる危険があり、まずは官僚機構を含めた統治機構の整備に専念すべきだと主張している。もちろん、一党独裁 (もしくは暫定政府による独裁) を 10 年も 20 年も続けるべきだとは主張していないが、理論的には、以前盛んだった開発独裁の理論にも近い。
- <sup>25</sup> 2012 年。中国人学者 (国際関係論専攻) への匿名希望によるインタビュー。
- <sup>26</sup> 筆者は、2009 年 12 月より 2010 年 12 月まで、国連アフガン支援ミッションの国連政務官 (和解・再統合チームリーダー) として勤務した。その際、駐カブールの中国大使館の次席大使等とも食事を行い、2010 年に新たにできた和解・再統合プログラムへの参加等も呼びかけたが、積極的な反応は遂に見られなかった。ただ、国連の活動等を阻害して、自ら仲介を行うというような動きもなく、あくまで経済的な利益を得ることに集中している印象が強かった。
- <sup>27</sup> この点は、シリアに対する、平和執行に関する国連安保理決議への投票行動にも端的に表れている。シリアと深い同盟国であるロシアが拒否権を行使し続けるのに対して、なぜ、中国が同調し続けるのか。前述の中国人研究者は、「一つには、ロシアとの安保理における同盟関係を維持したいというのがあると思います。もう一つには、中国国内の統治問題を抱える中、リビアで起きたようにシリアでも、軍事介入による体制転覆を認めてしまうと、自らの国家体制にとっても脅威になってしまう、という認識があるのだと思います」と話している。
- <sup>28</sup> 2011 年 12 月 2 日、国連 PKO 局、国連事務総長補へのインタビュー。
- <sup>29</sup> 平和条約と Spoiler の問題とその対処についての理論的分析は、Stedman Stephen が *Spoiler Problems in Peace Process*(International Security, Volume 22, Issue 2, p5-53)で詳しく行っている。
- <sup>30</sup> 国連 PKO のウェブサイトには、以下の 3 つが、国連 PKO の原則として示されている。
- Consent of the parties;
  - Impartiality;
  - Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate.
- <sup>31</sup> この調査を行うにあたっては、外務省の多くの方々にお世話になりました。特に、NY国連代表部の西田恒夫国連大使、兒玉和夫次席大使、野村恒成参事官、駐インド日本大使館の齋木昭隆大使、駐南アフリカ日本大使館の小澤俊朗大使、駐ドイツ大使の神余隆博大使、外務省総合外交政策局政策企画室 中村亮室長、堀坂浩太郎上智大学名誉教授、他多くの方々のおかげでインタビューが可能になりました。ここに心より御礼申し上げます。