

将来の国際情勢と日本外交——展望と提言

山内 昌之

I. 外交と民主化と「共通価値」「共通利益」——結果と展望

恐怖と逡巡の壁を押し流した「民主化の波」と「イスラムのドミノ」の勢いによって、中東とアラブの世界が新しい歴史の局面に入っている。この中東民主化の波は、外交の形成と国際秩序の成立にとって重要な「共通利益」と「共通価値」の問題を考える上でも示唆に富んでいる。一般的に、国際秩序が安定的に機能するためには、「共通利益」と「共通価値」が広く関係国の間で共有されていることが不可欠なのである。

こうして日本とアメリカは、望ましい国際秩序のあり方について基本的イメージを共有している。日本外交が先年に打ち出した「自由と繁栄の弧」の構想は、アジア太平洋における平和で安定した地域秩序をつくる日本外交の課題とつながっている。これは研究グループの中山委員のいう日米の共有する「開かれた自由な国際秩序 (liberal international order)」の理念が多少なりとも「自由と繁栄の弧」の構想とも共通しているからだ。そこで今日は、中東における自由と民主化を求める動きをこの「自由と繁栄の弧」との関連で議論してみたい。

さて、中東民主化の波には3つのキーワードが隠れている。それは、自由、法の支配、開発である。自由はチュニジアとエジプトにおいて、個人と公共に制約を加えてきた長期独裁体制の束縛から市民を解放し獲得された重要な成果である。在任23年のベンアリ、30年のムバーラクの前大統領たちと違って、市民たちはいちばん望ましいと判断する政権を選挙で選ぶ権利だけでなく、憲法の改正や制定はじめ、法をつくる自由を手に入れようとしている。さらに法の支配は、市民の言論や結社の自由や恐怖からの解放を保障する要にほかならない。その反面、旧体制の汚職や腐敗の追求にも噂や伝聞でなく、法と証拠に基づく責任をもつことになる。

研究グループの細谷委員が強調することだが、世界の平和とはグローバルな国際社会(グローバル・コミュニティ)の存在を前提にするとすれば、人類はそうしたグローバル・コミュニティにふさわしい「共通利益」と「共通価値」の共有が必要になる。もちろん、こうした共通利益や共通価値を求める努力は最近でもあった。たとえば、イギリスのトニー・ブレア首相は、人道的に悲惨な状態となっているコソボへの軍事介入の必要を説いたが、イラク戦争での大きな挫折にも見られたように、イスラム信仰やアラブ・ナショナリズムの面で独特な文明論をもつ世界で中東和平や民主化を実現するために外部から「共通利益」

や「共通価値」をもちこむことは容易でなかった。しかし、今回のアラブ民主化の動きで期待されるのは、「共通利益」や「共通価値」の基礎となる自由と法の支配を中東アラブの市民が内部からも公然と求めた点にある。

カイロのタハリール広場に結集した無名の若者（市民）は、内外の不特定多数とつながる「新しいメディア」のツイッターやフェイスブックを使って直接ヨコに結びついた。それは、自由や人権や民主主義といった世界史の普遍的価値を素直に信じ、アラブ・ナショナリズムやイスラム主義といったイデオロギーに過剰に陶醉しない新しい世代の登場である。携帯電話やゲームソフト感覚でヨコの連帯に参加する現役の若い将校や兵士の一部もいたのであった。

第三は開発の問題である。開発のあり方は、国民の豊かさと深く関連している。注目すべきは、エジプトやサウジアラビアを含めたアラブの国々の人口1人あたりの実質国内総生産（GDP）の伸びが1980年以降、年平均わずか0.6%にとどまり、工業化の水準も70年代から後退している現実であろう。どのアラブの国も、ブラジル、トルコ、韓国、シンガポール、中国、インドといったグローバル化の波に乗った国に遅れをとっている。いま民主化運動の起きている中東の国々は、経済成長だけでなく、中東地域レベルや同業種・環境保護団体レベルでのトランスナショナルな地球環境の維持を推進させる「多層的な環境ガバナンス」と亀山委員が呼ぶ課題への取り組みも遅れているのではなかろうか。

しかし中東の民主化は、すんなりとリベラルな民主主義を理想とする国家づくりには向かない。この点をアメリカはとくに理解しなくてはならない。王制と共和制という政体の相違、産油国と非産油国との格差もさることながら、中東とアラブの地域では社会の構造、歴史や地理の特性、部族や宗派の差異、遊牧民と定住民の相違など人間集団の関係性と利益のネットワークが国によって違いすぎるからだ。これらの差異は、民主化の波が伝播するにしても時間と濃淡に差ができる原因となる。こうした中東の独特な個性を考えると、現在の現象は1970年代から90年代に生じた民主化第三の波の延長というよりも、世界的にはむしろ第四の波と理解したほうがよいかもしれない。

第四の波の特徴は、その変革のあり方が多様性に富んでいることだ。エジプトやチュニジアのような体制内変革から本格的な体制変革への道を歩み出した国もあれば、バーレーンのように民主化の動きを体制内変革に留めながら、住民の60%以上のシーア派市民との対話によって妥協をはかる穏健な道筋を模索する国もある。シーア派住民の失業や政治参加の問題を改革できれば、バーレーンはアラブの王制国家における民主化と体制内変革のモデル・ケースとなるかもしれない。しかしリビアのように、体制内変革はおろか平和な体制変革の可能性さえいきなりスキップして市民の犠牲者を限りなく生む内戦の段階に入

り、いま政治革命を経験している国もある。リビアでは東部のキレナイカ（ベンガジ）と西部のトリポリタニア（トリポリ）との間の地域や部族の相違もあり、中部のフェッザーンの動向もからんで内戦からアナーキーと国家分裂にいたる悪いシナリオも考えられる。

ついでに言えば、リビアの事例は南北対立を抱えたイエーメンと共通する面がないわけでもない。イエーメンが分裂すれば、破綻国家ソマリアに近いアナーキー状態がもたらされる危険性を否定できない。在任 20 年のサーレハ大統領と首都サナアの住民が民主化への道を理性的に処理しなければ、いっそう深刻なソマリア型国家が出現してテロと海賊の根拠地となる悪夢を見るかもしれない。

中東に限らず、現代の国際社会においては、責任ある統治能力を失う破綻国家（failed states）が増えており、ソマリアに続いてアラブ中東でも増える可能性もある。破綻国家とは、研究グループの道下委員の定義によれば、タリバン政権下のアフガニスタンのように、国家の領域内でグローバルな脅威を有する犯罪組織が支援を受けるか、領域の一部を政府を代表しない組織が実効支配しているか、あるいは民衆による反政府デモが内政の混乱を招きそれが長期化するような国を言うのだ。リビアやイエーメンにおける民主化の挫折と混乱は、国際社会全体に脅威を与える破綻国家をもたらしかねない。

毎日のように市民の犠牲者を反カダフィ勢力の間に出している現状を見ると、つい 1994 年のルワンダ虐殺や 1995 年のボスニアのスレブニツァ虐殺を思い出してしまう。国際社会において人道性や倫理性を求める意味は何か、主権国家の政権が自国民を公然と攻撃している時に国際社会は沈黙を保つ以外に術がないのか、といった問題が改めて提起されているのだ。こうした場合、すべての市民と宗教・宗派の自由、例外を設けない法の支配、バランスのとれた開発を求めて独裁者に対して立ち上がったリビアの人びとは、グローバルな「共通利益」や「共通価値」に通底する規範を求めていると言えないのだろうか。

II. 中東民主化への展望——条件と経験

こうしたグローバルな「共通利益」や「共通価値」とも通底する内容を求める中東の民主化プロセスは、およそ次の 4 つの要素を経験するはずである。

第一は、旧権力が解体した直後から移行政権に政策決定権の権威を移す必要があることだ。とくに長期の独裁政権が権力を失うと、それを引き継ぐ側に安定した中産階級が育っていると移行の基盤が成立するが、そうでない場合は不安定になる。エジプトやチュニジアの現在の移行期が安定しており、暴力性が弱いのは中産階級が存在するからである。反対に、部族の割拠が目立つか、あれこれの宗教者や法学者が統治を正当化するところでは、移行期の権力をとりあえずグローバルな「共通価値」を理解できる部族指導者や宗教者に

委ね、かれらが自由や法の支配を尊重する指導者にならなければならない。変わってもらう努力をすべきだろう。

第二は、既成の憲法の見直しや修正を図るか、新憲法の制定を実施するか、いずれの作業であっても合意プロセスに関係者が差別なく参加することが大事である。バーレーンの場合には当然シーア派の代表者の参加によって、住民多数派の意志を憲法改定に反映させなければならない。リビアのように憲法さえない国家での作業は困難を極めるであろう。しかし、国民の大多数に受け入れられる憲法の制定や改定こそ、民主主義体制への移行を成功させる基本条件となる。

第三は、民主化の波で起こった革命や反乱が終った後に、新たな憲法の制定作業がどれほどの期間続くか、そしていかなる枠組みで作業を進めるのか、新憲法がどのような段階と手続きで制定されるか、段取りと予定を区分して示す必要がある。革命のユーフォリアや興奮状態が新鮮な気持ちで持続するのは、せいぜい半年であり、長くても一年であることを知らねばならない。

第四は、旧制度に対する人びとの反感など社会に潜む敵愾心や復讐心をなくすることである。リビアでカダフィのような独裁者から受けた抑圧的支配の思い出は消えがたく、30年以上のムバーラクの長期独裁政権に不快な記憶をもつ人びとは多い。しかし、新たに人間の自由を謳い法の支配を高らかに掲げた人びとは、過去への苦い思い出を忘れずとも旧体制の核でなく周辺にいた者について許す寛容性が必要となる。新国家に必要なのは、ステートクラフト（国政術）を熟知し機構を動かす官僚テクノクラートである。新国家の人材は、明治の大久保利通が語った「為政清明」の精神でいかななくてはならない。人材を登用するときは、昨日の敵か味方であるかを問わず、澄み切った心で能力本位で人を抜擢しなくてはならないというのだ。

こうした中東民主化に対する日本の支援を考える時、まず二国間取引を前提としたような、中東依存度90%の低減と自主開発原油比率引き上げによる中東との関係の相対的な軽視には、日本外交の戦略目標としても疑問が残る。研究チームの前田委員も強調するように、中東依存度の低減という戦略目標は、マクロ的に有効でないだけでなく、相対的にリスクやコストの高いほかの地域アフリカにおいて、経済合理性を無視した上流権益の案件に政策を誘導する危険性があるというのだ。しかも、相対的に中東諸国への投資を抑制する可能性があり、戦略として妥当性を欠いたものになる懸念も生じる。むしろ中東で起きている民主化の流れを支援するためにも、中東依存度の高止まりを前提としつつ、中東の国々との重層的な関係強化を図り、格差や貧富の差もある中東産油国経済の石油依存度の引下げと産業構造の高度化を支援することが日本の資源エネルギー外交にも問われている。

Ⅲ. 「自由と繁栄の弧」再考とシーパワー・ネットワーク——提言

しかし、中東に限らず国際社会は、1997年に成立したイギリスのブレア労働党政権のような「倫理的対外政策 (ethical foreign policy)」や「善のための力 (a force for good)」といった理念に必ずしも肯定的とは言えない。リビアの現状に国際社会が拱手傍観しているのは故なきことではない。この点に関連して、細谷委員は、アフガニスタン戦争やイラク戦争の経験から、1990年代半ば以降に進展してきた人道主義的な介入の流れが停滞している点を強調している。主要各国の財政的制約や個別的利害関係、兵力の海外駐留の「過剰関与」などは、国際世論が飛行禁止区域の設定にさえ慎重になり、オバマ政権がリビア国内の反体制派を軍事介入で庇護することに躊躇する根拠となっている。人道的な理由に基づく軍事介入に慎重な一方、「人間の安全保障」や「保護する責任」を掲げた国連は人道的危機を放置することはむずかしい。ことに「人間の安全保障」を積極的に語る日本は、紛争地域への人道的介入の必要性や救済の意義と、軍事的貢献ができない制約との間に深刻なジレンマがあることに苦しんでいる。にもかかわらず、新たな国際秩序とくに中東の平和回復を考える際には、従来にも増して価値や規範の共有といった基盤の上に構築する道を模索しなくてはならない。

この関連で、「防衛力の行使」に制約のある日本が新世界秩序の構築プロセスにグローバル・シビリアン・パワーとして積極関与すべきだという大野委員の議論にも相通じるものがあると言えよう。教授は、とくに開発協力こそ日本が国際社会を支えるために自らの手を使える「数少ない事業」だと強調している。

そのために、日本外交は価値や利益の共有をはかる「自由と繁栄の弧」といった戦略を構想したが、政権交代とともにその精彩を失ったのは残念なことである。「自由と繁栄の弧」の構想によれば、ユーラシア大陸の東端に日本、西端にはヨーロッパという価値観を共有する国々があり、そのあいだにはバルト三国（エストニア、ラトビア、リトアニア）のように東ヨーロッパでいち早く自由主義を経験した国や、トルコのようなイスラム世界から宗教と政治を分離する世俗主義や民主主義の名乗りを1920年代から上げて独自外交を進め中東民主化のモデルになっている国もある。インドを抜けて弧の東にはASEAN（東南アジア諸国連合）があり、アジアにおいても自由と繁栄を「共通利益」と「共通価値」とする国々が増えている。いまエジプトはじめ中東のアラブ地域で起きている自由と法の支配を求める運動は、まさにこの「自由と繁栄の弧」と結合することにつながったはずである。この戦略的発想は、弧に属する国や地域がますますの自由と繁栄の未来を求めて努力することを促すとともに、日本は良き伴走者として協力する狙いがあった。

たとえば、自由と繁栄の弧における豊かさを確実にする一助として、グローバル市場と

の関係において鈴木委員の指摘する「デジュール・スタンダード」と呼ばれる基準の重要性に日本も注意を払うべきであろう。これは、国際機関や会議において、新しい技術の規格や仕様について、話し合いでスタンダードを設定し、それに基づいて各国が技術開発を行う、というものであり、リベラルな民主主義を志向する自由と繁栄の弧にふさわしい共同作業となるだろう。

この意味で委員の宮城委員が将来 2030 年代の日本が重視すべき国としてインドネシアとトルコを挙げているのは示唆的である。ともに地域大国であり、近年順調な経済成長を遂げ G20 のメンバーとなっている。また両国は、イスラムと安定的な民主主義体制を両立することに成功している国だということだ。こうした特色をもつ国との連携は、日本外交の幅と可能性を大きく広げるものであり、まさに「自由と繁栄の弧」の有機的な構成要素になりうる国家だったのである。

この実現手法の一つは対話と協議であり、他方は ODA、人材育成、文化交流などの非軍事的な手段を駆使するものであった。中国やロシアとの覇権争いを求めるのではなく、日本が自由や繁栄などの価値観を大切に、秩序の破壊者ではなく、国際社会の中で平和と安定を保つ立場に立って行動するために、自由と繁栄を「共通価値」や「共通利益」として中国やロシアに示すこともできたはずだ。GDP で日本を抜いた中国がさらに発展するには、日本と同じ価値観をもつことで未来志向型国家になってもらうことが大事なのである。こうした構想が生きており、日米同盟がきちんと機能していたなら昨年秋の中国やロシアとの不必要な摩擦や緊張の増大も避けられたにちがいない。

また、「シーパワー・ネットワーク」の発想も重要である。太平洋には日本とアメリカに加えて、インドネシア、マレーシア、シンガポールのような ASEAN 諸国、さらにオーストラリアやインドが重要な当事国である。イギリスやフランスなどの NATO（北大西洋条約機構）諸国もシーパワーとしての利益をもっている。こうした国々により、各国に石油や天然ガスなどのエネルギーを運搬するシーレーンの自由を守り、中東に隣接した海賊たテロとの戦いも必要となる。この意味でもイエーメンが第二のソマリアにならないように、またバーレーンに国際協調を否定する権力が成立しないように、現在進行中の民主化運動とも政権が対話を通して自由と繁栄を国民に共有させなくてはならない。ホルムズ海峡からアラビア海を経てインド洋からマラッカ海峡に出るルートは、ホルムズ海峡からバークマンデブ、紅海、スエズ運河をつなぐルートとともに、世界の海上大動脈にほかならない。もちろん、大量破壊兵器の海洋による運搬や購入を妨げ、海上汚染の問題に取り組む重要性は言うまでもない。中国が日本の権益をしばしば侵害するような行為に出ず、他国の主権領土への不当な領有権主張をすることなく「シーパワー・ネットワーク」へ参加す

ることを期待したいものである。