
リベラルな国際秩序と日本外交

細谷 雄一
Hosoya Yuichi

1 逆流する世界

いま、国際秩序の動揺が繰り返し語られている⁽¹⁾。なぜ人々は、国際秩序の動揺を語るようになったのか。また、その原因はどのようなところにあるのか。

国際秩序の動揺が語られるときに、その前提として、リベラルな国際秩序が第2次世界大戦後に発展してきた歴史がその背景として想定されている。「リベラルな国際秩序」とは、プリンストン大学のジョン・アイケンベリー教授によれば、第2次世界大戦後に成立したアメリカを中心とした開放的で制度化された協調的な国際秩序である⁽²⁾。アイケンベリーによれば、「リベラル民主主義的な秩序は、西側先進諸国間での経済的開放性、政治的互惠性、そしてアメリカ主導のリベラルな政治システムを多国間で管理するためのさまざまな国際機構や国際関係の重層的構築を促していった」という⁽³⁾。

そのようなリベラルな国際秩序は、米ソの2つの超大国が対立していた冷戦が終結した後の世界で、世界中に広がっていくことが期待されていた。イラクによるクウェート占領という湾岸危機が勃発した直後の1990年9月11日に、ジョージ・H・W・ブッシュ米大統領は、国際社会が協力して「新世界秩序」を創っていく必要を説いた。すなわち、「その新しい世界では、法の支配がジャングルの掟に取って代わるのです。またそこでは、自由は正義へ向けた責任を分かち合うことを理解しているのです。そしてそこでは、強者が弱者の権利を尊重するのです」⁽⁴⁾。

ブッシュ大統領が高らかに謳った「新世界秩序」は、アイケンベリーが理論化した「リベラルな国際秩序」に等しいものであった。冷戦が終結しつつあるこの時代の世界は、明るい希望が感じられていた。そこでは、「ジャングルの掟 (the rule of the jungle)」、すなわちそれまでの弱肉強食のパワーポリティクスの論理が、「法の支配 (the rule of law)」によって代替されていくことが想定されていた。そのような、「ルールに基づく国際秩序」が支配する世界では、もはや核兵器は不要となり、軍拡は無意味となる。国際法に基づいて、平和的な手段で紛争が解決されるはずであった。冷戦時代には、西側の先進民主主義諸国に限られた範囲で成立したリベラルな国際秩序は、これから世界中に広がっていくであろう、と語られた。

ところが21世紀が始まるころに、そのようなリベラルな国際秩序は限界に直面し、危機に包まれることになった。世界史が逆回転していく。歴史は必ずしも、よりよい世界、より平和な世界へ向かって単線的に発展するわけではない。進歩主義的な歴史観に基づくリベラリ

ズムの国際秩序観が後退し始めたのである。すなわち、「法の支配」は「ジャングルの掟」によって取って代われ、パワーポリティクスが再び興隆し、地政学が復活していく。このような動きを中西寛京都大学教授は「融解する戦後秩序」と表現している⁽⁵⁾。

2017年1月に、ドナルド・トランプ米政権が成立したことは、リベラルな国際秩序の将来に不安をもたらす大きな要因となる⁽⁶⁾。というのも、トランプ大統領はしばしば、リベラルな国際秩序を擁護することに極めて批判的な姿勢を示し、アメリカの国益を排他的に優先するような「アメリカ・ファースト」政策を提唱していたからである。それを受けて、アイケンベリーは、『フォーリン・アフェアーズ』誌において、次のように警鐘を鳴らしていた。すなわち、「リベラルな国際秩序が存続していくとすれば、それを支えていこうとする世界中の指導者たちや有権者たちは、より大きな役割を担わなければならないだろう。その多くは、日本の安倍晋三首相と、ドイツのアンゲラ・メルケル首相という、いまでもそれを支えていこうとするたった2人の指導者の両肩にかかっているのだ」⁽⁷⁾。

アイケンベリーは、リベラルな国際秩序が構築されるうえでの、1941年8月の、ローズヴェルト米大統領とチャーチル英首相との間の、大西洋会談の重要性を指摘する。これは、「戦後秩序の安定の道標となるリベラルな原則を掲げた」ものであった⁽⁸⁾。そのときに、自由民主主義のイデオロギーを掲げていたアメリカとイギリスは、そのような価値観への挑戦者であった権威主義体制下にあったドイツと日本を敵国として戦っていた。ところが、いまや、民主主義国家として成熟し、政治的な安定性が継続するドイツと日本こそが、アイケンベリーによれば、リベラルな国際秩序の擁護者となっている。他方でアメリカとイギリスでは、「自国第一主義」的なナショナリズムが台頭し、リベラルな国際秩序の基盤に対する批判的な言説がしばしばみられる。かつて、リベラルな国際秩序を破壊しようとしたドイツや日本でこそ、戦後の民主化と新憲法制定の帰結として、むしろ国際主義的な精神を尊重する強固なアイデンティティーが育まれたのかもしれない⁽⁹⁾。

このように、現在の国際秩序のなかで、日本外交はかつてないほど大きな使命を担っているとと言える。それでは、日本はリベラルな国際秩序を擁護していくために、どのような政策を進めていくべきか。そして、具体的に、どのような国際秩序の構想を描くべきか。それらを以下で、検討することにした。

2 アジア太平洋のリベラルな国際秩序

戦後のアジア太平洋地域で、そのようなリベラルな国際秩序が維持されていくうえで、日米同盟はその根幹に位置していた。太平洋の両岸に位置する2つのリベラルな民主主義国家が緊密な安全保障協力を発展させることで、この地域に一定の安定と平和をもたらすことが可能となった。日米同盟は、単に日本の国土を守るために米軍のパワーを活用するだけのためにつくられたわけではない。アジア太平洋地域における2つのリベラルな民主主義国家、すなわち日米両国の間で、自由や民主主義、法の支配、人権というような基本的な価値観を共有して、安定した地域秩序を維持することもまた、その重要な目的であった。

そのような戦後のアジア太平洋地域の国際秩序を、外交史家の波多野澄雄筑波大学名誉教

授は、「サンフランシスコ講和体制」と呼ぶ。それは日米協調、アメリカの安全保障上の関与、そしてサンフランシスコ講和条約などに基づく戦後処理を基礎とした国際秩序であった。波多野はそれについて、次のように説明する。すなわち、「日米安保条約をも組み込んだ講和体制は、日本の安全と独立のみならず、アジア太平洋の国際秩序の安定をも考慮した体制として、講和の外側にあったソ連、やがて中国にも受け入れられ定着してきた」⁽¹⁰⁾。このようにして、戦後のアジア太平洋におけるリベラルな国際秩序の基礎として、日米同盟とサンフランシスコ講和条約が存在していた。したがって、日米同盟が失われれば、それはまたアジア太平洋地域のリベラルな国際秩序が崩壊することを意味し、平和や安定性を損なう危険が現実のものとなるであろう。日米同盟とは、「点」と「点」をつなげた「線」、すなわち日米間の友好の絆であると同時に、この地域のリベラルな国際秩序という「面」を支えるものでもあるのだ。

そして、日本はそのようなリベラルな国際秩序のなかで高度経済成長を実現させ、また長期にわたる平和と安全を享受することができた。船橋洋一アジア・パシフィック・イニシアティブ理事長とアイケンベリーは、それゆえ、「これまで70年間、日本は、アメリカによって指導されるリベラルな国際秩序の最も顕著な受益者であった」と論じている⁽¹¹⁾。簡潔に言えば、「日本の発展を支えてきたリベラルな国際秩序とは、アメリカのハードパワーによって保証された、開放的なかたちで諸国間の関係を規定するようなルール、規範、そして制度の束である」⁽¹²⁾。

ただし、船橋とアイケンベリーが適切に指摘しているように、このリベラルな国際秩序の受益者は、日本だけではない。急速に国力を増強させることに成功した中国もまた、日米同盟を基礎とした地域的な安定や、太平洋沿岸地域における自由貿易と航行の自由による恩恵を受けて、アメリカと並ぶ世界大国の地位を確立したのである。言い換えれば、アメリカがこの地域への軍事的関与を継続することをせず、日米同盟が形骸化し、武力を用いて平和的に実現したサンフランシスコ講和条約に代表される戦後処理を根底から修正しようとする国家が台頭すれば、アジア太平洋のリベラルな国際秩序は崩れていくことになるであろう。

3 リベラルな国際秩序とその敵

冷戦終結後に世界中に拡大していくと思われていたリベラルな国際秩序が、いま大きな危機のなかにある。そのような危機は広く認識されている。それでは、なぜいま、リベラルな国際秩序は危機のなかにあるのか。どのような要因が、そのような危機を招いているのか。ここで、いくつかの点を指摘したい。

(1) パワーポリティクス

リベラルな国際秩序を侵食する最も大きな要因のひとつは、「ルールに基づく国際秩序」が後退して、パワーポリティクスが再び国際政治の基調になりつつあることである。

言うまでもなく、国際政治の中心的な原理はパワーポリティクスであって、英国学派の中心的な国際政治学者であるヘドリー・ブルが述べるように、国際社会とは中心的な政府の存在しない「アナキカル・ソサイエティー」である⁽¹³⁾。しかしながら同時に、ちょうど100

年前に国際連盟が創設されてきてからこの1世紀で、国際関係は驚くほど組織化が進み、国際法もまた発展してきた⁽¹⁴⁾。その実効性には濃淡があるものの、国際関係のあらゆる領域において国家間関係はさまざまなルールや合意によって規定されている。いわば、あざなえる縄のごとく、パワーポリティクスと国際関係の組織化は発展してきた。

その2つの原理が振り子のように揺れ動いているとすれば、現在はパワーポリティクスの方向へと大きく力学が働いていると言うべきであろう。冷戦後にパワーポリティクスを超克して、相互依存と国際協調、そして国際統合へと進展していくという理想主義的な希望は、冷徹な現実によって裏切られたのである。そして、そのようなパワーポリティクスの力学が、リベラルな国際秩序の根幹を大きく損なっていると言える。

それを比較的早い段階で指摘していたのが、英国学派の国際政治学者であり、ケンブリッジ大学教授であったジェームズ・メイヨールである。メイヨールは、その著書『世界政治』のなかで、その頃に知的世界に浸透していた進歩主義的な平和論に異論を唱えていた。すなわち、レトリックの世界で民主化や国際平和の必然性が語られる一方、政治の現実では依然として軍事力が大きな意味をもっていた二面性を見抜いていた。彼は、「政治的レトリックや進歩主義的な願望と、現実の動きや利益の世界が乖離してしまい、その結果世界政治で危険な断絶が生じているのではないか」と述べていた⁽¹⁵⁾。

そのような「政治的レトリック」がいまや剥がれ落ちて、むき出しのパワーポリティクスが実践されるようになりつつある。そのような冷酷な現実を、ネオリアリストの国際政治学者であるジョン・ミアシャイマー＝シカゴ大学教授は、次のように語る。すなわち、「国際政治の危険な世界のなかで生き残ろうとする国家には、パワーを求めて互いに競い合う以外にほとんど選択肢は残されていない」のだ⁽¹⁶⁾。だとすれば、日本もまたそのようなパワーポリティクスの現実を直視して、それを前提とした外交戦略を構築する必要があるのだろう。

(2) ナショナリズムとポピュリズム

リベラルな国際秩序を侵食する国際的要因がパワーポリティクスの再興であるとすれば、ナショナリズムとポピュリズムの台頭はその国内的要因である。リベラルな国際秩序が維持されるためには、主要国の間で、各国が合理的に国益を追求して、理性的に国際協調を選択することは不可欠であった。ところがいまや、主要国の国内政治においては、従来にも増してナショナリズムやポピュリズムが強まっており、いわゆる「自国第一主義」が指導者たちによって語られるようになった。

そのようなナショナリズムとポピュリズムが結合したかたちで台頭する様子を、イギリスの政治学者であるロジャー・イートウェルとマシュー・グッドウインは、「ナショナル・ポピュリズム」と称して、自由民主主義を侵食している要因として指摘している。イートウェルとグッドウインによれば、「ナショナル・ポピュリズムは、自国の文化や利益を優先させて考えて、自らが無視されていると感じている人民の声を反映させると約束し、軽蔑すべきそして自らとはかけ離れた、腐敗したエリートたちからそれを奪い返す必要を説いている」⁽¹⁷⁾。そのようなナショナル・ポピュリズムが台頭することで、理性的な国際協調はよりいっそう困難となり、「自国第一主義」が政治のメインストリームとなる。

そして、その外交的な帰結が、トランプ政権の「アメリカ・ファースト」政策であり、ジョンソン政権のイギリスのブレグジット（欧州連合〔EU〕離脱）の追求である。墮落して腐敗しているのは、自国のエリートだけではない。国際連合やEUのような国際組織における官僚機構のエリートも同様であり、そのような国際組織から決別して自国の国益を排他的に優先するべきだという主張に帰結する。その結果、これまでリベラルな国際秩序を擁護する中心的な存在であったアメリカとイギリスにおいて、それへの敵対的な言説が頻繁にみられるようになるのである。たとえば、イギリスの王立防衛安全保障研究所（RUSI）副所長で、歴代の政権で顧問などを務めてきたマルコム・チャルマーズは、今後イギリスは「ルールに基づいた国際システム」を擁護するための過大な責任を負うことは避けるべきであり、むしろ国益優先の防衛政策へと転換するべきだと説いている⁽¹⁸⁾。

(3) 権威主義体制

これらが、リベラルな国際秩序を内側から侵食する要因であるとするれば、それを外部から攻撃し、批判するのが、近年のロシアや中国の外交である。これらの権威主義体制は、国内政治体制としての自由民主主義に対して極めて批判的であって、より権威主義的な政治体制を求める傾向がみられる⁽¹⁹⁾。さらには、「ルールに基づく国際秩序」がとりわけ欧米の西側民主主義国が自国の利益を維持するために構築したものとみなして、厳しく批判する。

たとえば、プーチン＝ロシア大統領の外交政策に大きな影響力をもつとされるヒョードル・ルキアーノフらの外交専門家は、「大人になるべきとき、あるいはアナキーの正当化」と題する報告書のなかで、国際政治で再びパワーポリティクスが基調となり、自国の国益の最大化に必要であれば軍事力を用いてでも実現する必要性を説いている⁽²⁰⁾。このような国際秩序観は、現在のロシア外交の基調でもあるとすることができるだろう⁽²¹⁾。

国力を急速に増大させつつある中国もまた、リベラルな国際秩序の将来において不安要因になりうる。ロシアと比較して、必ずしも中国はそれほど強く既存の国際秩序に対して敵対的な姿勢を示しているわけではなく、またアメリカとの関係においてもより協調的な関係を模索しているようにもみえる。しかしながら、習近平政権が述べる「新型国際関係」や「新アジア安全保障観」においては、アメリカを中心とした同盟ネットワークを拒絶して、アジアにおけるアメリカの軍事的プレゼンスを排除しようとする政治的意向がみられる⁽²²⁾。

ロシアも中国も、既存の国際秩序に全面的に対決して、修正しようとして試みているわけではないし、そのような国力を備えているとも言えない。しかしながら両国は国連安全保障理事会の常任理事国であり、また両国が提携を強めることでより大きな発言力を有している。そして、中ロ両国ともに、アメリカを中心としたリベラルな国際秩序に対しては、否定的な対外姿勢を強めている。そのことは、日米同盟とそれによる在日米軍のプレゼンスに対する両国政府の否定的な言説にもつながっている。

4 「自由で開かれたインド太平洋」構想の推進

このように、リベラルな国際秩序はいま、大きな危機と混迷のなかにある。そして、「自国中心主義」が強まるアメリカやイギリス、そして権威主義体制下のロシアや中国とは異なる

り、日本は「ルールに基づいた国際秩序」やリベラルな国際秩序を擁護するための外交を展開してきた。それは、それらの大国と比較したときに、軍事力の行使に制約があり、戦後に平和国家としての道のりを歩んできた日本ならではの外交戦略とも言える。

日本が、国際社会の平和と安定のためにより積極的な貢献する必要性を説くうえで大きな転換点となったのが、2013年12月に刊行された「国家安全保障戦略」の文書であった。そこでは、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を「我が国が掲げる理念」として掲げ、「国際社会の平和と安定のため一層積極的な役割を果たす」ことを宣言している。その具体的な施策としては、「法の支配の強化」が掲げられており、「法の支配の擁護者として引き続き国際法を誠実に遵守するのみならず、国際社会における法の支配の強化に向け、様々な国際的なルール作りに構想段階から積極的に参画する」と書かれている⁽²³⁾。

さらには、2016年8月以降、安倍政権では「自由で開かれたインド太平洋」構想を掲げて、巨大な人口と経済成長の潜在力を擁するインド太平洋地域において、「法の支配」を確立して、能力構築支援を拡充していく基本方針を示している⁽²⁴⁾。そのような外交方針は、2017年10月以降、アメリカ政府による賛同と協力を得て、現在では幅広い国際的な支持を獲得した。

とはいえ、すでに述べたように、国際政治の基調がパワーポリティクスである以上、アメリカや中国と同等の国力をもたない日本が行使可能な影響力には当然ながら制約がある。そのようななかで、日本は価値を共有する諸国とのパートナーシップを強化して、同時に日米関係と日中関係を安定的に発展させて、さらには日本の安全と地域的な平和の礎石である日米同盟を強化していくことが不可欠であろう。国際連盟が成立して100周年となる今年に、第1次世界大戦後のパリ講和会議で五大国の一角を占めて、戦勝国として国際連盟の常任理事国となった日本が、過去1世紀の歴史を振り返りながら、リベラルな国際秩序を擁護する指導的な立場に立つことは極めて重要な歴史的な使命と言えるだろう。

- (1) たとえば、『国際問題』2018年1・2月号でも、遠藤乾・大芝亮・中山俊宏・宮城大蔵・古城佳子「座談会・国際秩序は揺らいでいるのか」として、この問題を多角的に検討している。また、『アステイオン』第88号(2018年)でも「特集・リベラルな国際秩序の終わり?」として、納家政嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」をはじめ、優れた論者が並んでいる。また、細谷雄一「国際秩序の展望——『共通の利益と価値』は可能か」、平成22年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書『将来の国際情勢と日本の外交——20年程度未来のシナリオ・プランニング』、日本国際問題研究所、2011年、第1章を参照。
- (2) G・ジョン・アイケンベリー(細谷雄一訳)『リベラルな秩序か帝国か——アメリカと世界政治の行方(上)』、勁草書房、2012年、159-201ページを参照。
- (3) アイケンベリー『リベラルな秩序か帝国か(下)』、64ページ。
- (4) George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Knopf, 1998, p. 588; 細谷雄一『国際秩序——18世紀ヨーロッパから21世紀アジアへ』、中公新書、2012年、294ページ。
- (5) 中西寛「戦後秩序の動揺と日本外交の課題」『国際問題』2018年1・2月号、22-23ページ。
- (6) その国際政治学的な意味を検討した論文集として、Robert Jervis, Francis J. Gavin, Joshua Rovner and Diane N. Labrosse (eds.), *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, New York: Columbia University Press, 2018を参照。
- (7) G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy," *Foreign Affairs*, May/June, 2017, p. 3.

- (8) アイケンベリー『リベラルな秩序か帝国か(下)』、62ページ。
- (9) そのような歴史的視座に立つものとして、Shinichi Kitaoka and Yuichi Hosoya, “Japan in the Global History of the Twentieth Century: A Path to ‘Proactive Contribution to Peace’,” in Michael J. Green and Nicholas Szechenyi (eds.), *A Global History of the Twentieth Century: Legacies and Lessons from Six National Perspectives*, Lanham: CSIS/Rowman & Littlefield, 2017, pp. 35–47.
- (10) 波多野澄雄「サンフランシスコ講和体制」、波多野澄雄編『日本の外交 第2巻 外交史戦後編』、岩波書店、2013年、42ページ。
- (11) Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, “Introduction: Japan and the Liberal International Order,” in Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry (eds.), *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2020.
- (12) Ibid.
- (13) ヘドリー・ブル(白杵英一訳)『国際社会論——アナーキカル・ソサイエティ』、岩波書店、2000年。
- (14) たとえば、その歴史について概観した優れた研究として、ポール・ケネディ(古賀林幸訳)『人類の議会——国際連合をめぐる大国の攻防(上・下)』、日本経済新聞出版社、2007年；マーク・マゾワー(依田卓巳訳)『国際協調の先駆者たち——理想と現実の200年』、NTT出版、2015年；David Armstrong, Lorna Lloyd and John Redmond, *International Organisation in World Politics*, 3rd edition, Basingstoke: Macmillan, 2004; Bob Reinalda (ed.), *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, London: Routledge, 2009. これらの研究はいずれも、国際組織の限界をもまた的確に指摘している。
- (15) ジェームズ・メイヨール(田所昌幸訳)『世界政治——進歩と限界』、勁草書房、2009年、3ページ。
- (16) ジョン・ミアシャイマー(奥山真司訳)『完全版・大国政治の悲劇』、五月書房新社、2017年、10ページ。
- (17) Roger Eatwell and Matthew Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, London: Penguin, 2018, p. 1.
- (18) Malcolm Chalmers, *Which Rules? Why There is No Single ‘Rules-Based International System’: RUSI Occasional Papers*, April 2019, London: Royal United Services Institute, 2019, pp. 10–39.
- (19) そのような視点から国際秩序の動揺を論じたものとして、例えば、Gary J. Schmitt, “Introduction: The Challenge Ahead,” Gary J. Schmitt (ed.), *Rise of the Revisionists: Russia, China, and Iran*, Washington, D.C.: The AEI Press, 2018を参照。
- (20) Oleg Barbanov, Timofei Bordachev, Yaroslav Lissovolik, Fyodor Lukyanov, Andrey Sushentsov and Ivan Timofeev, “Annual Report 2019: Time to Grow Up, or the case for Anarchy – The Absence of World Order as a Way to Promote Responsible Behaviour by States,” *Valdai Discussion Club Report*, September, 2019, <https://valdaiclub.com/a/reports/annual-report-time-to-grow-up/>.
- (21) そのような現在のロシアの国際秩序観を描いた優れた研究として、小泉悠『「帝国」ロシアの地政学——「勢力圏」で読むユーラシア戦略』、東京堂出版、2019年、参照。
- (22) 中国の国際秩序観については、川島真「中国の対外政策目標と国際秩序観——習近平演説から考える」『国際問題』2018年1・2月号、28–36ページ、および同「習近平政権下の外交・世界秩序観と援助——胡錦濤政権期との比較を踏まえて」、川島真・遠藤貢・高原明生・松田康博編『中国の外交戦略と世界秩序——理念・政策・現地の視線』、昭和堂、2019年、53–77ページ、山口信治「中国の国際秩序観——選択的受容からルール設定をめぐる競争へ」『国際安全保障』第45巻第4号(2018年)などを参照。
- (23) 国家安全保障会議「国家安全保障戦略」2013年12月17日閣議決定。

- (24) このような日本の外交戦略については、神保謙『『インド太平洋』構想の射程と課題』『国際安全保障』第46巻第3号（2018年）、1-11ページ、北岡伸一『世界地図を読み直す——協力と均衡の地政学』、新潮選書、2019年、19-34ページ、田中明彦『ポストモダンの「近代」——米中「新冷戦」を読み解く』、中公選書、2020年、99-145ページなどを参照。