

ルールに基づく国際秩序の動揺と 地経学の台頭

鈴木 一人

Suzuki Kazuto

[要旨]

第2次世界大戦後の国際秩序は政治と経済を分離し、政治的な対立があっても経済的な相互依存が進むことを前提としていた。しかし、複雑に絡み合った相互依存関係は、今や国家間対立の「武器」として使われるようになり、経済的威圧や制裁、他国を取り込む援助といった形で、地政学的な国家間の力関係に経済的要素が強く入るようになった。これが「地経学」の考え方である。地経学において、国家のパワーは他国に対してチョークポイントを握り、経済的なテコを使って他国の政策を変更させること、他国による影響力行使を避けるためサプライチェーンの自律性を高めること、そして援助などの手段を活用することである。こうした地経学的なパワーの行使はルールに基づく国際秩序を動揺させ、力に基づく秩序を作りだそうとするが、それに対して日本はルールに基づく秩序を維持するためのリーダーシップをとる必要がある。

地経学 (Goeconomics) は古くて新しい概念である。過去、経済的な手段を用いて地政学的なパワーを行使した例は、ナポレオンによる大陸封鎖をはじめとして、枚挙にいとまがない。しかし、第2次世界大戦後の世界秩序において、経済問題は「ロー・ポリティクス」と位置付けられ、軍事・外交といった「ハイ・ポリティクス」には含まれない、二次的な問題として扱われてきた。こうした理解が成立していたのは、政治と経済は分離可能であり、経済的な問題は貿易摩擦などの国家間対立の舞台となったとしても、その対立は究極的には「ハイ・ポリティクス」には影響しないと考えられていたからである。

こうした経済的な対立が外交・安全保障の問題から切り離されていたのは、第2次世界大戦後の世界秩序、少なくとも西側諸国が作る世界秩序の基礎に自由貿易があったからである。大恐慌以降のブロック経済や経済制裁が世界大戦をもたらした反省もあり、保護主義的な措置は国際秩序の不安定化をもたらすと認識されていた。こうした自由貿易を基礎とする国際経済秩序は、「埋め込まれた自由主義」⁽¹⁾ といった段階から、ニクソン・ショックを経たブレトンウッズ体制の変容、さらには冷戦が崩壊した後の、中国やロシアも含んだグローバル市場の一体化へと進んでいった。この間、

各国の関税は引き下げられ、二国間・多国間の自由貿易協定や経済連携協定が結ばれ、2010年代のように日中関係が対立的になった時でも、「政冷経熱」と言われたように、政治と経済は切り離されたものとして扱われた。これが一般に「グローバリゼーション」と呼ばれる現象である。

相互依存の広がりとは地経学的パワー

このようなグローバリゼーションの広がりが、世界経済を未曾有の深さを持つ相互依存の関係へと発展させ、どの国も一国でサプライチェーンを完結させることはできなくなった。また、市場経済の原理に基づき、投資や貿易がグローバル化したことで、生産コストの安い国や地域に生産が集中し、特定の品目に関してはサプライチェーンにおいて独占的な支配力を持つ国が出てきた。比較優位に基づく国際分業が一般化することになると、ある分野で圧倒的な市場支配力を持つ国でも、他の分野では他国に強く依存する状況が生まれた。

こうした相互依存の深まりが、国家間対立のなかで「武器化」される事態が頻発するようになってきている⁽²⁾。中国は、2010年の日本へのレアアース輸出禁止を皮切りに、オーストラリアやノルウェー、リトアニアなどに対して主要な貿易品目の輸出入を制限することによって経済的な損害を与え、他国の政策を変更させようとする「経済的威圧」を実施している。また、トランプ政権の米国も中国に対する追加関税をかけ、バイデン政権においても、半導体の輸出規制等、経済を他国に対して影響力を行使するための手段として使うことが一般化されつつある。

このように、外交・安全保障の目的を実現するために、経済を手段として使うことが一般化されるということは、これまでの政治と経済の分離によるグローバル化の拡大の時代が終わり、政治と経済が融合する、地経学の時代が到来したことを意味する。地経学とは、地政学的な国家間関係における経済的な側面に注目した分析概念として定義することができるだろう。地経学におけるパワーとは、軍事的、外交的なパワーだけでなく、特定の品目を独占的に生産することで他国を依存させ、経済をテコに他国に圧力をかける能力も含みうる。1973年の石油ショックは第4次中東戦争において、イスラエルを支援する国々に対してアラブ産油国が原油の輸出を制限したことはまさに地経学的なパワーを活用した事例と言えよう。しかしながら、アラブ諸国はそうした原油をテコにした圧力をかけ続けることができなかった。それは彼らが原油以外の物資に関して、圧倒的に他国に依存していたからである。つまり、地経学的なパワーとは、特定の品目において独占的な地位を持つだけでなく、他国への依存を減らすことでもある。

さらには、地経学的なパワーとは、他国に対する経済的威圧や経済制裁を科す能力に加えて、サプライチェーンの自律性を高めるだけでなく、さまざまな形で経済的な

手段を外交・安全保障の手段とする能力を含む。その一つが援助である。日本も伝統的に外交・安全保障政策において軍事的なパワーを使った影響力の行使ができなかったため、対外経済援助が地経学的なパワーとして活用されてきた。さらには2022年の国家安全保障戦略に書き込まれた政府安全保障能力強化支援（OSA）を実施することにより、二国間、多国間の安全保障協力においても経済的な手段が導入されるようになった³⁾。しかし、援助を地経学的なパワーとして有効に活用してきたのは中国であり、一帯一路構想にみられる、グローバルサウスの国々へのアプローチは、これまでの先進工業国による、援助をテコに民主化や人権状況の改善、法の支配の確立などを目指してきた西側諸国の援助よりも条件が緩い中国の借款などは、グローバルサウスの国々にとって魅力的であり、西側諸国の地経学的な影響力を奪う形で、中国の影響力が拡大することとなった。

ルールに基づく国際秩序の動揺

こうした地経学的なパワーに基づく国際秩序の形成は、第2次世界大戦後の世界を基礎づけてきたルールに基づく秩序を揺るがすものとなっている。これまで関税及び貿易に関する一般協定（GATT）、世界貿易機関（WTO）のルールによって、国家の市場への介入を制限し、保護主義的な措置を排除することで、市場原理に基づいて自由に経済活動を行うことを推奨してきた。1995年のマラケシュ協定と、それに続くWTOの発足は、そうした自由貿易のルールを厳格化し、違反した国家に対して懲罰的な関税などの措置をとることを可能にするものであった。

しかし、外交・安全保障上の目的のために経済が手段として使われるようになり、政治と経済が融合するようになったことで、こうしたルールに基づいて保護されてきた自由貿易の原則が無視されるようになってきた。一方でWTOのルールの厳格な適用を免れている中国は、国営企業（SOE）を中心に、対外的な地経学的なパワーを行使しており、その影響力の拡大を懸念し、また、武器化された中国経済に依存している国々は、自国の市場や企業、雇用を守るための保護主義的な措置をとり始めている。他方で、これまで自由貿易を推進し、国際貿易の中心であり続けた米国が、トランプ政権、バイデン政権の下で自国の利益を追求し、WTOのルールと適合的でない保護主義的な政策をとるようになってきている。トランプ政権において米国通商拡大法232条に基づき鉄鋼・アルミの関税引き上げを行ったこと、バイデン政権においてインフレ抑制法（IRA）に基づく電気自動車や蓄電池に対する優遇税制を米国ないし米国と自由貿易協定を結ぶ北米各国で生産されたものに限定するといった措置など、さまざまな点で自由貿易に背を向けた政策を進めている。

ロシアのウクライナ侵略や、イスラエルに対する国際司法裁判所（ICJ）の仮保全措置命令を無視した行動など、地政学的な側面においてもルールに基づく秩序が動揺す

るなか、地経学的な側面においてもルールに基づくリベラルな国際秩序が崩れ始めている。

日本の課題

エネルギーや食糧、さまざまな工業製品を他国に依存している日本は、地経学的には脆弱な状況にある。なかでも重要鉱物など、日本の経済活動に関する重要な物資を中国に依存する度合いが高いことで、中国の地経学的なパワーに影響を受ける立場にある。こうした影響を少なくしていくためにはサプライチェーンの強靱化、すなわち材料や部品の調達の多元化を進め、中国依存を減らしていくことが、地経学的なリスクを回避するために最重要であり、その点は2022年に成立した経済安全保障推進法でも強く意識されている。

しかし、今後、日本が地経学的なパワーを発揮していくためには、まず、日本の持つ産業の強みである材料や工作機械などの生産過程の上流部門における産業を強化し、「戦略的不可欠性」、すなわちグローバルなサプライチェーンにおいて不可欠な存在になることである。しかし、次世代の産業の中心になるとみられる新興技術分野、特に人工知能（AI）や量子コンピューティングなどの分野では米中に後れをとっており、不可欠な存在になりえていない。経済産業省は経済安全保障重要技術育成プログラム（通称：Kプロ）を進めているが、戦略的な投資を進める米中とは水をあけられた状態が続いている。

もう一つの課題としては、いかにしてルールに基づく国際秩序を維持、回復するかということである。地経学的なパワーとして米中はあらゆる点で抜きんでており、この両国と同じ水準でパワーに基づく国際秩序のゲームに参加することは困難である。他国への依存度が高く、脆弱性を抱える日本としては、ルールに基づく国際秩序を何とか維持し、米中の地経学的な大国間対立に巻き込まれず、自らのサプライチェーンを守っていくことが必要となる。そのためにも、米国がトランプ政権の誕生と同時に環太平洋パートナーシップ（TPP）協定から離脱した後、日本がリーダーシップをとって環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）を成立させたように、地経学的な大国抜きでもルールに基づく国際秩序を維持することが可能なことを示すことである。こうしたルール形成能力は、日本がこれから地経学的な対立の進む世界において不可欠なパワーとなっていくであろう。

- (1) John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379–415.
- (2) Henry Farrell, Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42–79.
- (3) 国家安全保障会議『政府安全保障能力強化支援の実施方針』令和5年4月5日。https://www.

mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf

すずき・かずと 東京大学教授／地経学研究所所長
<https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/faculty/suzuki-kazuto/>
k.suzuki@pp.u-tokyo.ac.jp