

第1章 国際秩序の展望

—「共通の利益と価値」は可能か—

細谷 雄一

はじめに

21世紀の国際秩序はいかなる全貌を見せることになるのか。それはこれまでの国際秩序とどのように異なり、どのように変貌していくのか。日本外交の今後の展開も、そのような国際秩序の変容と無関係ではいられない。

それでは、国際秩序とは何か。オクスフォード大学教授で、いわゆる「英国学派 (the English School)」の国際政治学者の代表格であったヘドリー・ブルは、国際秩序を、「主権国家から成る社会、あるいは国際社会の主要な基本的目標を維持する活動様式のことを指す」と定義した¹。そして「一定の共通利益と共通価値を自覚した国家集団が、一その相互関係において、それらの国々自身が、共通の規則体系によって拘束されており、かつ、共通の諸制度を機能させることに対してともに責任を負っているとみなしているという意味で、—一つの社会を形成している」と論じる²。ここでブルが、「共通利益」と「共通価値」という二つの要素を指摘していることは、重要な点である。国際秩序が安定的に機能するためには、そのような「共通利益」と「共通価値」が広く諸国の間で認識されていることが不可欠であろう。はたしてこれからの国際秩序は、「共通利益」や「共通価値」を幅広く共有することが可能だろうか。

ブルは、「歴史上の国際社会に共通する一つの特徴は、すべて、共通の文化や文明に基礎をおいていたことである」と述べる³。言い換えれば、「共通の文化や文明を基礎」に置かないような国際秩序は、どのようになるのか。現在の国際秩序において、中国やインドなどの新興諸国が台頭する中で、どの程度旧来の「共通利益」と「共通価値」が滲透しているのだろうか。国際貿易制度、環境問題、大量破壊兵器拡散問題、民主主義や人権などといった喫緊の重要課題について、利益や価値の共有はどの程度なされているのか。もしもそのような「共通利益」や「共通価値」がそれらの新興諸国に深く滲透しておらず、異なる利益や価値が衝突の度合いを深めるとすれば、21世紀の国際秩序はどのようなものになるのであろうか。

本章では、巨視的な視座から国際秩序の発展の経緯を回顧し、それがどのように現在変容しているのかを考察する⁴。さらに中国などの新興諸国の台頭を視野に入れながら論じた上で、日本外交の歩むべき進路を展望することにしたい。

1. 国際秩序の展開

（1）勢力均衡（バランス）の体系

近代国際社会における勢力均衡（バランス・オブ・パワー）の体系は、18世紀初頭のスเปน王位継承戦争後のユトレヒト条約によって成立したとされる。それは、強大な覇権国の出現に対して、それが普遍的な帝国として国際社会を支配することを防ぐために、諸国が対抗して合従連衡を組む傾向を指す。ヴァッテルの言葉を用いれば、それは「いずれの一国も優越的地位を占めておらず、他国に対して自らが正しいとみなすことを独断的に命令できない状況」を意味する⁵。反対に勢力均衡が崩れるとすれば、そこではある一国が優越的な地位を占めて、他国に対して自らが正しいとみなすことを独断的に命令できることになる。

19世紀のヨーロッパでは、イギリス、フランス、ドイツ、オーストリア、ロシアの五大国が中心となって、それらの諸国の間で勢力均衡がつくられていた⁶。たとえばドイツ帝国のオットー・フォン・ビスマルク首相は、この五大国のうちで二つの帝国、すなわちロシア帝国およびオーストリア帝国と1873年10月に「三帝同盟」を結ぶことで、フランスの孤立を実現した。他方で、皇帝ヴィルヘルム二世の下で軍事力を強大化するドイツ帝国を前に、イギリスは1904年に英仏協商、1907年には英露協商を締結することで、ドイツを包囲するかたちの勢力均衡を実現しようと試みた。

ところが第一次世界大戦を前後して、このヨーロッパの五大国のうち、ドイツ帝国、オーストリア帝国、ロシア帝国の三つの伝統ある帝国が崩壊した。それによって戦後の国際秩序は、イギリスとフランスの2カ国によって安定的に維持していかねばならなかった。しかし戦争で疲弊した英仏両国に代わってアメリカが世界大国として登場し、さらに共産主義イデオロギーを擁護するソヴィエト連邦や、汎アジア主義のイデオロギーに傾斜していく日本という新しい大国が浮上する。それらの大国が異なる利益や異なる価値を主張することで、国際社会が「共通利益」と「共通価値」を擁して安定的な国際秩序を構築することは困難であった。そして二度目の世界大戦が勃発し、新しい国際秩序の模索が始まる。

第二次世界大戦後の世界では、ナチスのドイツ帝国と大日本帝国が崩壊し、英仏両国が植民地を失っていた。その結果、アメリカとソ連という二つの「超大国」の間の勢力均衡によって、国際秩序の安定が目指された。それは、膨大な数の核兵器の保有という「恐怖の均衡」、そして相互確証破壊（MAD）に基づいた安定性であり、アメリカの歴史家ジョン・ルイス・ギャディスによって『長い平和』と称された平和であった⁷。

冷戦終結の後、ソ連が崩壊したことに伴って勢力均衡も大きく変容した。はたしてアメリカという唯一の超大国によって「単極構造（unipolarity）」が創られるのか。あるいは他

の大国がパワーを増大することで、「多極構造 (multipolarity)」となるのか。パワーの分散としての「極 (polarity)」の問題をめぐり、アメリカの国際政治学者の間でも意見が大きく分かれていた⁸。多くの国際政治学者が、圧倒的なアメリカのパワーを前提として、帝國的な新しい国際システムを分析するようになった⁹。しかし圧倒的と思われたアメリカのパワーも、イラク戦争での挫折と2008年のリーマン・ショック後の金融不況によりその力を後退させ、代わって現在では中国やインドの台頭が繰り返し語られるようになった。

たとえば、2008年のアメリカ国家情報会議の報告書においては、「中国やインドなどの諸国の台頭とともに、グローバルな多極体制が出現しつつある」と記されて、「西洋から東洋への、相対的な富や経済力の前例のないようなシフトが、今後も同様に続くことになるであろう」と論じられていた¹⁰。また、EUの欧州理事会初代常任議長、いわゆるEU大統領となったヘルマン・ファン・ロンパイは、就任直後の2010年1月8日に、「勢力均衡が変化しつつあり、ヨーロッパは今、これまでの数年間と比べて、よりいっそう守勢に立たされている」と語った¹¹。中国の台頭にともない世界の多極化が進んだという見方が一般的となり、それにより勢力均衡がより多極的なものへと移行しつつあると認識されつつある。

すなわち、現在の国際秩序において、アメリカ、中国、EU、インド、ロシアといった主要なパワーの間での勢力均衡が繰り広げられつつあり、グローバルな新しい秩序が生まれつつあるといえる。

(2) 協調 (コンサート) の体系

国際秩序は必ずしも、パワーとパワーの衝突や均衡のみによって成立していたわけではない。大国間で一定の協調を模索して、外交によって紛争を回避して問題を解決する動きがこれまでも見られ、それが制度化されてきた。その重要な起点は、19世紀初頭のナポレオン戦争後のウィーン会議であった。

「ヨーロッパ協調 (Concert of Europe)」の「コンサート」とは、イタリア語の「コンチェルト」から派生した語であり、諸国が合意と調和によって行動する状況を示したものである¹²。ナポレオン戦争後の平和と安定を模索して、ヨーロッパの五大国はウィーンにおける外交会議でその後の平和のための協議を行った¹³。そしてこの五大国間で、エクス・ラ・シャペル会議 (1820年)、トロップハウ会議 (1820年)、ライバッハ会議 (1821年)、ヴェローナ会議 (1822年) と四度の会議 (コンGRESS) を開いた。これは、各国首脳や外交指導者が集う政治レベルでの外交会議であった。その後、1830年にパーマストン英外相の下で「ヨーロッパ協調」は復活し、イギリスがバランス師となってロンドンに駐在する他の

四大国の常駐大使との間で「会議外交」を展開した¹⁴。

ここでは、外交が大きな役割を担うことになる。また主要な大国が、国際秩序の安定と平和のために会議を行うことになる。このヨーロッパ協調の精神は、後の1925年のロカルノ会議などに受け継がれていき、イギリスのオースティン・チェンバレン外相は「新しいヨーロッパ協調」の実現を目指した¹⁵。また、国際連盟や国際連合などの国際組織で、理事国となった大国が特別な責任をもって平和と安定のための外交協議を先導する伝統というかたちでも、このヨーロッパ協調の伝統が現在にも生きている。換言すれば、「多極的な国際システムで協調的な運営を可能な範囲で実現する方法として、その曖昧さや失敗の時期を考慮に入れても、それはこれまでのあらゆるシステムよりも成功といえるものであった¹⁶。」コンサート体制において外交により問題解決を図る伝統は、確実に受け継がれていった。

グローバルなレベルでの国際連合の安全保障理事会における常任理事国（P5）、そしてリージョナルなレベルでの朝鮮半島核危機をめぐる六者協議と、現代においてもコンサートの精神は受け継がれているといえる。しかしながら、外交協議によってあらゆる問題が解決されるわけではない。ときには軍事力行使をせざるを得ない状況に至ることもあり、また国益の衝突によって外交協議が中断することも少なくない。現代の国際秩序の中で、コンサート体制としての外交協議枠組みが繰り返し用いられるが、朝鮮半島情勢をめぐる六者協議に象徴されるように、その多くの場合に外交交渉は必ずしも望ましい合意へと導いてはくれない。

とりわけ現代においては、六者協議におけるアメリカ、中国、ロシア、日本、韓国、北朝鮮の6カ国間の多国間外交に見られるように、必ずしも「共通利益」や「共通価値」を共有しない諸国が外交交渉を行うことにより、合意形成は難しくなっている。それは、中東和平交渉における「カルテット」の構成員であるアメリカ、EU、ロシア、国連という場合も同様である。EUは共通外交政策を育みながらも国際機構であり、国連は全世界を包み込む一般的国際機構である。非対称的な外交アクターとの間の交渉は、新しい困難をもたらしている。

（3）共同体（コミュニティ）の体系

20世紀の国際政治の歴史の中で、国際社会が一定のコミュニティを形作ってきたことが理解できる。その理念が普及する重要な起源は、アメリカのウッドロー・ウィルソン大統領の外交であった。ウィルソンは、国内の議会に相当するような「人類の議会（The Parliament of Man）」（アルフレッド・テニスン）としての国際連盟の成立に情熱を注ぎ、

それがコミュニティを構築することを夢見た。自らが政治学者であり、プリンストン大学学長でもあったウィルソンは、国際社会において「諸国家間の共同体（a community of nations）」が成立することを希求して、第一次世界大戦後のパリ講和会議では国際連盟成立へ向けた外交努力を行った。その情熱の帰結として、1920年1月には国際連盟がジュネーブに本部を置いて成立することになった。

ところが国際連盟にはアメリカは参加することなく、共産主義のイデオロギーを掲げるソ連もナチス・ドイツの脅威が浮上する1934年までそこに加盟することはなかった。つまり、「諸国家間の共同体」が実現するために不可欠な「共通利益」と「共通価値」は、必ずしも20世紀の世界では広く普及することはなく、したがって共同体が発展する基盤も整ってはいなかった。

冷戦が終結すると、再びそのようにして国際社会にコミュニティを構築する動きが見られるようになる。脱植民地化も定着し、イデオロギー対立の終焉をみた冷戦後の世界で、「国際コミュニティ」を構築することで平和や繁栄を実現しようとする試みが繰り返される。たとえばハーバード大学教授の歴史学者、入江昭教授は、冷戦終結後に書かれたその著書の中で、「世界の平和とは根本的にグローバルな国際社会、いわばグローバル・コミュニティともいうべきものの存在を前提とするのだ」と論じる¹⁷。問題は、実際に「グローバル・コミュニティ」と呼べるような「共通利益」と「共通価値」の共有が現在において実現しているのか否かである。

そのような国際コミュニティの論理を最も力強く説いた政治指導者は、イギリスのトニー・ブレア首相であった。ブレア首相は、1999年4月のシカゴでの「国際コミュニティのドクトリン」と題する演説の中で、「国際コミュニティに参加する以上、そこには権利と同様に義務が生じている」と論じ、人道的惨状となっているコソボへの軍事介入の必要を説いた¹⁸。その後ブレア首相は、イラク戦争において大きな挫折を経験するが、環境問題やアフリカの貧困撲滅などにも力を注ぎ、また中東和平へも尽力した。しかしブレア首相の努力に拘わらず、それらの問題においては国際的な合意に到達することは容易ではなかった。依然として国際社会は、「共通利益」や「共通価値」を容易には生み出し得ない状態である。

2. 将来の展望

(1) リベラルな国際秩序の行方

これまで概観したように、国際秩序は歴史的な発展の中で、バランス、コンサート、コミュニティという三つの側面が存在し、それらが複雑に結びつきあう中で安定的な秩序が

維持されてきた。そしてそのような国際秩序の安定において重要なことは、国際社会に「共通利益」と「共通価値」がどの程度共有されているかであった。もしも国際社会が、利益や価値を共有していないとすれば、異なる利益が激しい衝突を繰り返し、異なる価値が対立を構造化するであろう。

とりわけ重要なのが、国際社会が価値や規範を共有することである。それでは、国際社会はいかなる価値を共有してきたのか。プリンストン大学のジョン・アイケンベリー教授は、戦後国際秩序の安定性が、アメリカが指導的な大国としてリーダーシップを発揮したことと、国際社会がルールや制度に基づいておりそれが自由主義や民主主義のようなリベラルな価値観に支えられてきたことに支えられてきたと論じる¹⁹。日本は、イギリスやフランス、西ドイツのような西欧諸国と同様に、アメリカの同盟国として安全保障を確立するとともに、自由で開放的な国際秩序で経済発展を実現した。戦後の国際秩序において、米ソ間の勢力均衡や、国連安保理の常任理事国に見られるコンサート体制のみならず、このようにして価値や規範を共有するリベラルな国際秩序が維持されてきたことは大きな意義を持つ。

そのようなリベラルな国際秩序が現在大きく動揺している。中国のパワーが急速に台頭していることを勢力均衡的な観点から考慮するのみではなく、戦後のリベラルな国際秩序への挑戦という観点からも考えていくことが不可欠だ。アイケンベリーもまた、米中関係を両国間のパワー・バランスとしてではなく、「中国と、再生しつつある西側体制との間の対決と位置づけるのであれば、西洋は勝利するであろう」と論じる²⁰。日本やアメリカは、中国との間で2国間で対立するという構図を避けて、中国をリベラルな国際秩序の中に導き入れることが重要であろう。

冷戦時代に形成された大西洋同盟や日米同盟は、ただ単にソ連という共産主義の脅威に軍事的に対抗するためだけの目的で設立したわけではない。1941年8月の大西洋憲章、さらには1945年6月に調印された国際連合憲章に刻まれた、リベラルな価値観を擁護することもまた、西側同盟にとっては重要な使命であったのだ。そして現在の国際秩序においても、リベラルな価値観がその基盤に位置している。たとえば1949年4月に調印された北大西洋条約の前文では、「締約国は、民主主義の諸原則、個人の自由および法の支配のもとに築かれたその国民の自由、共同の遺産および文明を擁護する決意を有する」と記されており、NATOは現在、オーストラリアやニュージーランド、日本、韓国といった価値観を共有する諸国との「グローバル・パートナーシップ」を強化しつつある²¹。また1960年1月に調印された日米安保条約（新安保条約）も前文で「両国の間に伝統的に存在する平和および友好の関係を強化し、並びに民主主義の諸原則、個人の自由および法の支配を擁護

することを希望」すると宣言している²²。冷戦期に形成された西側の同盟は、冷戦後には民主主義や自由といった諸価値を擁護するための組織として、重要な任務を担いつつある。

このようなリベラルな価値を擁護する重要性は、冷戦後の世界で弱まっていない。むしろ、冷戦としてのイデオロギー対立が幕を閉じた後で、世界全体にこのような価値観を広げる必要がしばしば論じられるようになった。たとえば、1999年のコソボ危機では人道問題が国際的な大きな問題となり、また中国国内の民主化の要求が国際政治で繰り返し大きな問題となっている。2011年1月にチュニジアから始まった北アフリカ・中東の民主化デモは、この地域の情勢を大きく変容させつつある。

中国の台頭は、必然的に、戦後のリベラルな国際秩序に新しい問題を投げかける。はたして中国は、「民主主義の諸原則、個人の自由および法の支配」を受け入れて、アメリカや西欧諸国、日本と「共通利益」と「共通価値」を共有することになるのだろうか。それとも中国の国力が急速に伸張し、アメリカや日本との間で深刻な利益や価値の衝突を生み出し、国際秩序が不安定化していくのだろうか。冷戦終結後に、これらのリベラルな価値観は中・東欧諸国へと広がっていき、それらの諸国はEUやNATOに加盟する過程でそれらの価値を共有するに至った。それは、リベラルな国際秩序が一部修正を加えながら、広がっていく過程であった。しかしながら、中国という世界最大の人口を擁し、核兵器保有国で、国連安保理常任理事国である共産主義イデオロギーを脱ぎ捨てていない大国が、どのような経路をこれから辿るかは依然として明確ではない。

今後長期的な展望を行う場合、人口大国の多くが非西洋諸国となり、また経済成長のセンターも非欧米圏となることを念頭に置く必要がある。その際に、それらの諸国が戦後のリベラルな価値観を擁護していくか明らかではない。となれば、従来と比べても、「共通価値」を国際社会が有することはよりいっそう困難となるであろう。

(2) 東アジアにおける国際秩序

国際秩序の将来を展望する場合に、それがグローバルな秩序である場合と、リージョナルな秩序である場合とを分けて考える必要があるだろう。現在世界の特徴は、グローバルなレベルとリージョナルなレベルと双方で、平和、繁栄、安定を求める努力がなされていることだ。日本にとって最も切迫した問題は、日本を取り囲む東アジアで自らの求める平和や安定、そして国益が実現可能となることだ。中長期的な展望を行うならば、東アジアの国際秩序において少なからぬ変化が想定される。それぞれ、バランス、コンサート、コミュニティの観点から見ていきたい。

勢力均衡の趨勢を考える場合、最も顕著な点として、中国のパワーの増大を考慮せねば

ならない。2010年に日本を抜いて中国はアメリカに次ぐ世界第二の経済大国となった。また中国の海洋進出がこのまま継続すれば、南シナ海と東シナ海でのパワー・バランスにも大きな変化が起きるであろう。それに対応する意図を有したいくつかの新しい動きが見られる。第一に、価値を共有する諸国による連合の進展である。2011年に再定義が行われる見通しの日米同盟をその中核として、2002年以来継続している日米豪戦略対話に加えて、2010年12月には日米韓外相会談が行われて安全保障協力の可能性を協議した。また、日印2国間協力が着実に発展しており、米印協力とあわせて、インドは着実にアメリカおよびその同盟国との協力関係を深化させている。アメリカ、日本、オーストラリア、ニュージーランド、韓国、インドなどの諸国が協力関係を強化することで、この地域に新しい秩序が構築されて、価値、規範、制度が共有されることになるであろう。東アジア・サミットに2011年からアメリカが参加することや、これらの諸国を中核としてTPP(Trans-Pacific Partnership)が環太平洋地域で経済連携を強めていくことは、そのような方向性を示唆するものといえよう。

今後中国の人口が減少に向かうことや、中国国内の経済成長の鈍化の可能性、環境汚染、失業・就職問題、汚職などの多様な懸念を考慮すれば、東アジアの国際秩序が根柢から覆されることも、アメリカのプレゼンスが大幅に後退することも考えがたい。中国を代表する国際政治学者の王緝思も、「中国のパワーがアメリカと同等になると予想する専門家はほとんどいない」と論じている²³。アメリカの軍事力は世界において依然として圧倒的であり、アメリカの影響力もまた強大である。国際社会におけるアメリカのリーダーシップが根本から覆される可能性はそれほど高くはない。だとすれば、今後この地域が多極化へ向かうことを前提としながらも、依然としてアメリカがその同盟国や友好国との協力関係を強化することで、依然として安定的な秩序が維持できるであろう。むしろ、台頭する中国をどのように国際社会に位置づけるかが、重要な課題となるであろう。

次にコンサートについてであるが、基本的にこの地域ではコンサート体制が確立していない。地域の主要大国が集まって、領土帰属問題や自然災害の際の復興協力、あるいは緊張緩和へ向けた外交協議のメカニズムが未成熟である。他方で、オバマ政権成立時にしばしば言及された「日米中対話」の枠組みは発展していない。また、六者協議も開かれないうままとなっている。歴史的に、この地域では主要な大国によるコンサート体制は発展してきていない。国際政治学者のアミタフ・アチャーリアは「コンサート・オブ・アジア」と称して、ASEANを中核とした主要アクター間の協力関係の発展の必要を説いた²⁴。しかしながら、この地域は勢力均衡の行方が流動的で、「共通価値」や「共通利益」の共有が不十分であることから、中長期的な展望においてもそのようなコンサート体制の成立が容易

ではないことが分かる。

他方で、この地域におけるコミュニティの発展については、相反する異なるベクトルを見て取れる。東南アジア専門家の白石隆教授は、ポップカルチャーやサブカルチャーなどを通じて東アジアにおいて「共通文化圏」が生まれつつある現実に注目し、中産階級の成立、消費文化の発展の帰結として一定のコミュニティが誕生する過程を論じる²⁵。他方で、ASEAN プラス 3 を基礎とした「東アジア共同体」の発展は、依然として多くの困難が見られる。2005 年 12 月から始まった東アジア・サミットは、この地域の重要な対話枠組みとして継続しているが、歴史認識問題や領土紛争、そして過激なナショナリズムにより感情的対立が増幅することで、この地域に共同体意識が容易には芽生えない状況となっている。中国の国力の急速な台頭が、水平的な関係としてのコミュニティの醸成を従来よりも難しくさせているのかもしれない。

(3) 国際連合とグローバル・ガバナンス

それでは、グローバルなレベルで、国際秩序はどのように変容しつつあるのか。ここでいくつかの新しい動きを指摘できる。冷戦終結と共に国連もまた新しい動きを見せるようになり、より幅広い関与が求められてきた。

日本もこのような国連における新しい動きを、いくつかの側面から支援してきた。たとえば、1998 年 12 月、小渕恵三首相はベトナムのハノイでの演説の中で、「人間の安全保障」を日本外交の中に明確に位置づけて、国連において「人間の安全保障基金」を新たに設立することを発表した。また、2000 年 9 月の国連ミレニアム・サミットでは、森喜朗首相がその演説の中で「人間の安全保障」を日本外交の新たな柱にする考えを発表するとともに、人間の安全保障のための国際委員会を発足させて報告書を作成するよう依頼した²⁶。緒方貞子氏とアルマティア・セン氏を共同議長とする「人間の安全保障委員会」は、2003 年 5 月 1 日にニューヨークにおいて、最終報告書をコフィ・アナン国連事務総長に提出した。そこでは、グローバル化が進んだ今日の世界において、国家が人々の安全を十分に担保できないケースがあるとの現実を踏まえて、紛争予防と開発の両面に係わる問題について新たな包括的な取り組みを提唱している²⁷。

他方で同じ頃、1999 年のコソボ危機を経験した国際社会は、人道的保護のための新しい試みを模索していた。その後 2001 年にはカナダ政府によって「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」が設置されて、そこで発表された報告書には「保護する責任 (Responsibility to Protect)」と称する新しい概念が提示された²⁸。日本政府が中心になって考案した「人間の安全保障委員会」が、開発や人道支援などに力点が置かれていたのに

対して、この ICISS の場合はむしろ、軍事力行使を伴う人道的介入の条件について検討されたものであった。軍事的手段と非軍事的手段の双方を用いて、人道的危機へと国際社会が対処する必要性が強く求められていった。

このように、国際社会において人道性や倫理性を求める積極的な動きは、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端緒に広がっていった。1997年に成立したイギリスのブレア労働党政権はこのような動きに共鳴して、「倫理的対外政策（ethical foreign policy）」や「善のための力（a force for good）」といった理念を掲げて、人道のおよび倫理的な行動を主導していった²⁹。国際秩序を考える際にも、従来にも増して道徳や倫理といった要素が重要となり、価値や規範の共有といった基盤の上に安定した秩序を構築しなければならない。

重要な変化はそれだけではない。現在、グローバルな市民社会が生まれつつあり、トランスナショナルな非政府組織（NGO）、交通・通信手段の飛躍的発達、インターネットの普及に伴う情報の共有などにより、グローバル・ガバナンスが徐々に実態を伴いつつある³⁰。国際秩序を考える際に、確かに大国間の勢力均衡、コンサート、共同体形成も重要であるが、同時にトランスナショナルでボーダレスな動きが秩序を創りつつある現実にも目を向けねばならないだろう。それはまた、上記の「人間の安全保障」や「保護する責任」にも通じる認識といえる。

しかしながら、中長期的な展望を行う場合に、国連改革が飛躍的に進展し、グローバル・ガバナンスが強化されることを予測することは難しい。第一に、アフガニスタン戦争やイラク戦争の経験から、90年代半ば以降に進展してきた介入主義的で人道主義的な潮流が停滞しつつあることを指摘すべきだ。それは、主要各国の財政的制約や個別的利害関係からも、介入主義が恣意的で選択的とならざるをえず、基準を設けて国際社会が幅広く人道的支援や内戦終結へ向けた取り組みをすることが困難だからだ。それは、兵力の海外駐留の「過剰関与」からも、リビア国内の反体制派への政府軍の攻撃を軍事介入により止めることに躊躇するオバマ政権の姿勢にも見て取れる。欧米諸国の財政的困難からも、今後、人道的な理由に基づく軍事介入がこれまで以上に慎重にならざるをえないであろう。他方で、「人間の安全保障」や「保護する責任」を掲げた国連が、人道的危機を放置することはこれまで以上に難しくなることから、大きな葛藤を経験することになるであろう。人道的介入の必要性和、財政的および軍事的な制約との狭間で、適切なバランスを模索することが必要となる。

第二に、欧米諸国が主導した戦後初期の国連とは異なり、現在の国連は190を越える諸国が加盟しており、その多くが60年代以降に独立を達成したアフリカやアジアの新興諸国

によって構成されている。多様な宗教、多様な文化、多様な地域の諸国から成り立つ国連は、これまで以上に意思統一が難しくなり、また「共通利益」や「共通価値」を見いだすのが困難となるであろう。それは、貧困撲滅、環境問題、人道支援などに積極的に取り組むべき国連が、むしろそれらの課題をめぐって対立が激しくなっていることから理解できるだろう。

しかしながら、普遍的な国連がイラク戦争を通じて、むしろ国際社会全体からその権威が認められ、国連安保理による正統性付与がこれまで以上に大きな意味を持ちつつあることも事実である。国連安保理決議を無視した軍事行動はよりいっそう難しくなり、国連を通じた国際世論形成が国際的正統性と結びついている。だとすれば、中長期的に国際社会がこれまで以上に国連改革に努力して、より実効的な国際機構となるよう主要各国が取り組んでいく姿勢も見られるようになるかもしれない。

3. 日本外交への提言

(1) 新しい勢力均衡と日米同盟の再定義

それでは日本外交はどのような進路を取ればよいのだろうか。これまでとどのように認識を変えていくべきなのか。あるいは、何を変えるべきではないのか。

まず、中国の台頭に伴う新しい勢力均衡に対応すべく、日米同盟を強化する必要性が指摘できる。2011年度の中国の国防予算案は、前年度実績比で12.7%増となった³¹。2010年度には、国際社会からの批判もあって、22年ぶりに一ケタ台に抑制されていたのに対して、その後再び大幅な国防費増強を示している。中国海軍が、アメリカの接近を拒否する能力を備えつつある中で、南シナ海と東シナ海で中国の勢力圏が膨張するとすれば、それは東アジアの勢力均衡に大きな影響を及ぼすであろう。国際秩序の安定性のためには、安定的な勢力均衡が不可欠である。だとすれば、日本は中国のパワーの増強に対応するためにも、日本独自の防衛力を強化し、日米同盟を強化し、さらにはオーストラリアや韓国、インドなどの諸国との協力を強化する必要があるだろう。

2010年12月17日に、民主党政権下で公表された最初の防衛大綱において、そのような勢力均衡の変化に対応するための新しい防衛政策の必要が明らかにされている³²。そこでは、「グローバルなパワーバランスの変化はこの地域において顕著に表れている」と安全保障環境の変化に言及している。そして「グローバルな安全保障課題に対し、同盟国、友好国その他の関係各国（以下「同盟国等」という。）と協力して積極的に取り組むことが重要になっている」と論じている。そのためにも新大綱は新たに「動的防衛力」構想という新しい概念を提示して、従来のような固定的な「基盤的防衛力」構想を脱却して、より

柔軟な防衛力の配置と運用、そして南西方面へのシフトによる中国の海洋進出への対応を目指そうとしている。このような、日本の防衛戦略の変化が、変容しつつある勢力均衡への対応であることはいままでの33。

しかし、たとえ日本政府が新大綱によってより積極的な防衛戦略を取り入れたとしても、日米同盟が普天間基地移設問題をめぐって漂流し、弱体化していくのであれば、あまり大きな意味を持たない。日本独自の防衛努力は、あくまでも日米同盟の実効的な運用と組み合わせることで、本来の意味を持つのであろう。2010年に、調印から「50周年」を迎えた日米安保条約（新安保条約）は、その年の内に本来予定されていた日米共同宣言の発表や、日米共通戦略目標の確定を実現することが出来なかった。民主党政権において2010年6月に鳩山由紀夫首相から菅直人首相へと首班が交代したこと、民主党政権内で権力闘争が激化して対外政策をめぐり党内での政策調整が依然として困難であること、普天間基地の辺野古周辺移設の見通しが立たないことなどを主たる理由として、日米同盟強化のためのめどが立たない。だとすれば、東アジアの将来の勢力均衡は、よりいっそう中国にとって有利なものとなるであろう。それは、日本の国際的地位を考えるならば、望ましくない事態である。

（2）価値外交と戦略的提携

かつて高坂正堯教授が述べたように、国際政治は「力の体系」や「利益の体系」であると同時に、「価値の体系」でもある³⁴。したがってグローバルな勢力均衡の変化に目を向けるだけでなく、その背後にある価値の要素にも注目すべきであろう。すでに論じたように、共産主義のイデオロギーを掲げ、民主主義や自由といった価値観を必ずしも十分に共有しているわけではない中国のパワーが台頭することは、アメリカや西欧諸国が掲げる価値観が相対的に退潮することになるであろう。それでは、そのような「価値の体系」の変化に、日本はどのように対応すべきか。

2006年11月30日、安倍晋三政権の麻生太郎外相は、東京のホテルオークラにて「『自由と繁栄の弧』を創る」と題する演説を行った。そこでは、「日本外交に、もう一本さらに新基軸を加えよう」と、「価値外交」を日本外交の柱とすることを提唱した³⁵。そしてその延長線上の政策として、「米国は言うまでもなく、豪州、インド、それにEUあるいはNATO諸国という、思いと利益を共有する友邦諸国とますます強固にむすばれつつ、『自由と繁栄の弧』の形成・拡大に努めねばならぬと、固く信じるわけであります」と語る。実際に、麻生外相は2006年5月4日にはブリュッセルのNATO本部を訪問し、北大西洋理事会でNATOと日本との関係を強化する必要性を論じた演説を行った³⁶。さらには、翌年

1月12日には安倍晋三首相が同じくブリュッセルを訪問し、北大西洋理事会で日・NATO協力を強化するための演説を行った³⁷。安倍首相と麻生外相の念頭にあった考えとは、中国の台頭に呼応して、日本が価値を共有する NATO との安全保障協力を強化する方針であった。しかしながら2007年9月に安倍首相が辞任をして福田康夫が後継首相となると、一転して中国との関係を重視した外交へと傾斜していき、「価値外交」は退潮して NATO との関係強化の方策も行き詰まりを迎える。

他方で、そのような自民党内の政局や、2009年9月の自民党政権から民主党政権への移行に拘わらず、「思いと利益を共有する友邦諸国」との協力関係の深化は、着実に進展していった。2010年12月の新大綱の中でも記されているように、今後日本はそのような外交方針を継続していくことであろう。他方で、2010年9月の尖閣諸島沖中国漁船衝突事件の後の処理で見られたように、中国との政治的協力関係の発展は、民主党政権が当初考えていたほど容易ではないことが次第に明瞭となっていった。それは結果として、民主党政権や日本の世論を次第にアメリカなどの価値を共有する諸国へと向けていった。

中国の台頭に伴って新たな困難や摩擦を経験しているのは、日本だけではない。アメリカ、オーストラリア、韓国、ASEANなどもまた、勢力を拡張する中国との間で数多くの摩擦を抱えている。それらの諸国は日本と基本的な価値を共有しており、今後よりいっそうそれらの価値を基盤にした協力関係を強化することになるであろう。韓国との間には深刻な歴史認識をめぐる摩擦が見られるが、2010年の韓国哨戒艇沈没事件や、北朝鮮の砲撃事件を経験して、韓国国民を強く支持した日本との間に新しい信頼関係が生まれつつある。依然として日本の安全保障活動の拡大には懸念が見られるが、韓国と日本との間の協力関係はより多角的に進んでいくであろう。反対に、韓国政府もまたその経済的な強い絆にも拘わらず、基本的な価値観を共有しない北朝鮮や中国との協力関係の限界を感じつつある。

日本政府として、リベラルな国際秩序を擁護してそれを強化する方向へと外交を進めていくと同時に、アメリカとの同盟関係を強化して、さらには価値を共有する友好諸国との協調関係を深めていくことが今後よりいっそう重要になるであろう。それは必ずしも、勢力均衡の観点から中国を孤立させるための政策ではない。そうではなくて、むしろ中国をリベラルな国際秩序に導き入れて、既存の国際秩序をさらに強化していくことが重要となるであろう。そしてそのような国際秩序は、第二次世界大戦後初期のようにアメリカが主導して創られたものとも、欧米諸国が西洋的価値に基づいて創られたものとも異なり、日本もまた積極的にそこで利益を得て、幅広く国際社会が加わることができるような、開かれた多文明的な国際秩序となるであろう。

おわりに

以上、これまでの国際秩序の発展の歴史を概観すると同時に、新しい21世紀の国際秩序の中で日本外交が選択すべき進路を考察した。そこで重要となるのは、変容しつつある国際秩序の中で、日本外交がそのような国際秩序の性質を十分に理解した上で、さらには日本にとって望ましい国際秩序を自ら構築していくことである。

そのようにして、国際秩序の創造を視野に入れた外交の必要は、菅直人政権の前原誠司外相の演説の中でも語られている。前原外相は、2011年1月6日の、訪問先のワシントンDCの戦略国際問題研究所（CSIS）での演説の中で、日米両国が協力してアジア太平洋に新しい秩序を構築する必要性を次のように論じた。「今後、変革期の真っ只中にあるアジア太平洋において、私たち日米両国に課せられた最優先のタスクは、地域における新しい秩序形成に全面的かつ全力で取り組んでいくことではないでしょうか。地域の制度的基盤の整備が急務である今日において、むしろ日米の役割に対する期待は高まっており、私たちの責任は重大だと考えています。」それでは、そこで前原外相が論じる「新しい秩序」とは何か。前原外相は三点述べている。それは、「様々な地域協力の促進」、「アジア太平洋地域における貿易と投資の自由化に対する環境基盤作り」、そして「成熟した民主主義や市場経済を共有する国々との連携を強化し、安全保障・経済の両面における協力システムを構築すること」である。

これら三つの要素は、それぞれ不可分に結びついている。日本外交が目指すべき方向は、価値を共有する諸国との連携を基盤にしなが、その上に地域協力や自由貿易化を目指して、安定して繁栄した相互依存の進んだアジア太平洋秩序を構築することであろう。それは、2002年1月の小泉純一郎首相のシンガポールでの「東アジア・コミュニティ」を求める演説や、麻生外相の「自由と繁栄の弧」の演説から通底する問題意識である。その中核に、日米同盟が存在することは言うまでもない。安定した勢力均衡の基盤の上にこそ、これらの新しい秩序は構築することが可能となるのだ。

問題はいかにしてそのような新しい秩序の中に、台頭する中国を招き入れることであろう。そこで重要な問題となるのは、ナショナリズムである。これまでも東アジアの地域協力を発展させる上で、攻撃的で排他的なナショナリズムがその障壁となってきた³⁸。この問題は、インターネットの普及により、政府による制御が効かなくなっており、さらに過激化する可能性が高くなった³⁹。政府による協力と和解の模索の背後で、過激なナショナリズムが譲歩を困難とさせるとすれば、外交交渉はこれまで以上に困難を伴うことになるであろう。だとすれば、すでに触れたように、市民の間でポップカルチャーやサブカルチャーを共有することで、「コミュニティ」の意識を育てていくことが重要な意味を持つ

ようになるであろう。これからの日本外交は、今まで以上に視野を広げて、多面的かつ多層的な取り組みを進めることで、新しい国際秩序を構築し、また対応していく必要があるのだろう。

—注—

- 1 ヘドリー・ブル『国際社会論 —アナーキカル・ソサイエティ』臼杵英一訳（岩波書店、2000年）9頁。
- 2 同上、14頁。
- 3 同上、17頁。
- 4 冷戦後の国際秩序の変容を概観するいくつかの優れた邦語文献があり、本稿でもそれらを参照した。たとえば、田所昌幸「グローバル化と国際秩序」藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳編『国際政治講座4・国際秩序の変動』（東京大学出版会、2004年）第一章、山本吉宣「国際システムはまた均衡に向かうか」『アステイオン』70号（2009年）27-45頁。
- 5 ブル『国際社会論』127頁。
- 6 ヨーロッパにおける勢力均衡概念の発展については、高坂正堯『古典外交の成熟と崩壊』（中央公論、1978年）が詳しい。
- 7 John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1989), 邦訳『ロング・ピース —冷戦史の証言「核・緊張・平和」』五味俊樹他訳（芦書房、2002年）。
- 8 G. John Ikenberry, “Introduction”, in Ikenberry (ed.), *America Unrivaled: the Future or the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002) pp.1-28. またこの問題をめぐる『フォーリン・アフェアーズ』誌上での多様な論争については、フォーリン・アフェアーズ・JAPAN編『ネオコンとアメリカ帝国の幻想』（朝日新聞社、2003年）所収各論文を参照。
- 9 邦語での代表的な優れた文献として、山本吉宣『「帝国」の国際政治学 —冷戦後の国際システムとアメリカ』（有信堂、2006年）を参照。
- 10 National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington D.C., 2008).
- 11 Financial Times, January 12, 2010.
- 12 細谷雄一『外交 —多文明時代の対話と交渉』（有斐閣、2007年）73頁。
- 13 ナポレオン戦争後のヨーロッパにおける「コンサート」の成立については、高坂、前掲書、第四章、ヘンリー・A・キッシンジャー『回復された世界平和』伊藤幸雄訳（原書房、2009年）および、F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963), chapter 10を参照。
- 14 パーマストン外交と「ヨーロッパ協調」については、君塚直隆『パクス・ブリタニカのイギリス外交 —パーマストンと会議外交の時代』（有斐閣、2006年）を参照。
- 15 細谷雄一「『新しいヨーロッパ協調』からシューマン・プランへ 1919-50年 —世界戦争の時代のイギリスとヨーロッパ」細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ —孤立と統合の二〇〇年』（勁草書房、2009年）62-65頁を参照。
- 16 Michael Graham Fry, Erik Goldstein and Richard Langhorne (eds.), *Guide to International Relations and Diplomacy* (London: Continuum, 2002) p.113.
- 17 入江昭『平和のグローバル化へ向けて』（NHK出版、2001年）35頁。
- 18 細谷雄一『倫理的な戦争 —トニー・ブレアの栄光と挫折』（慶應義塾大学出版会、2009年）89頁。
- 19 G. John Ikenberry, *Liberal Order & Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics* (Cambridge: Polity, 2006) pp.1-3.
- 20 G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West”, *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2008, vol.87, issue 1, pp.23-37.
- 21 たとえば、Rebecca R. Moore, “Partnership Goes Global: the Role of Nonmember, Non-European Union States in the Evolution of NATO”, in Gulnur Aybet and Rebecca R. Moore (eds.), *NATO in Search of a Vision* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010) pp.219-242.
- 22 条文は、大沼保昭編集代表『国際条約集2006』（有斐閣、2006年）を用いた。

- ²³ 王緝思「日米中関係とパワーバランスの変化」王緝思・ジェラルド・カーティス・国分良成編『日米中トライアングル —三カ国協調への道』（岩波書店、2010年）3頁。
- ²⁴ Amitav Acharya, “A Concert of Asia?”, *Survival*, vol.41, no.3 (1999).
- ²⁵ 白石隆「東アジア地域形成と『共通文化圏』」添谷芳秀・田所昌幸編『日本の東アジア構想』（慶應義塾大学出版会、2004年）11-30頁および Takashi Shiraishi, “The Third Wave: Southeast Asia and Middle-Class Formation in the Making of a Region”, in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.), *Beyond Japan: the Dynamics of East Asian Regionalism* (Ithaca: Cornell University Press, 2006) pp.237-271 を参照。
- ²⁶ 外務省「人間の安全保障基金 —21世紀を人間中心の世紀とするために」2007年、4頁。
- ²⁷ 人間の安全保障委員会事務局「人間の安全保障委員会最終報告書要旨」（日本語版）2003年5月1日。
- ²⁸ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development and Research Centre, 2001). Ramesh Thakur, *The United Nation, Peace and Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), chapter 11 も参照。
- ²⁹ 細谷『倫理的な戦争』12-14頁。
- ³⁰ この問題についての国際政治学的な優れた分析として、メアリー・カルドー『グローバル市民社会論—戦争へのひとつの回答』山本武彦他訳（法政大学出版局、2007年）第2章、遠藤乾「序章」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの最前線 —現在と過去の間』（東信堂、2008年）、中村研一『地球の問題の政治学』（岩波書店、2010年）第8章などを参照。
- ³¹ 『毎日新聞』2011年3月4日（インターネット版）。
- ³² 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」2010年12月17日。
- ³³ たとえば、長島昭久（聞き手・谷口智彦）「これが、生き抜くための現実解だ」『中央公論』3月号（2011年）154-159頁、北岡伸一「開国進取の政治改革で国難を乗り越えよ」『中央公論』2月号（2011年）94-101頁、神保謙「新防衛大綱と新たな防衛力の構想」『外交』vol.05（2011年）109-117頁などを参照。
- ³⁴ 高坂正堯『国際政治 —恐怖と希望』（中公新書、1966年）19頁。
- ³⁵ 麻生太郎「『自由と繁栄の弧』を創る」2006年11月30日、麻生太郎『自由と繁栄の弧』（幻冬舎、2007年）24-41頁に所収。この「自由と繁栄の弧」の戦略策定の背景については、谷内正太郎（聞き書き・高橋昌之）『外交と戦略の志』（産経新聞出版、2009年）142-146頁。
- ³⁶ 麻生太郎「新たな安全保障環境における日本とNATO」ブリュッセル、北大西洋理事会、2006年5月4日。
- ³⁷ 安倍晋三「日本とNATO：更なる協力に向けて」ブリュッセル、北大西洋理事会、2007年1月12日。
- ³⁸ たとえば、Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004) p.356 を参照。
- ³⁹ 細谷雄一「ネット世論とナショナリズム」『中央公論』11月号（2010年）18-19頁。