

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—

平成23年3月

は し が き

本報告書は、平成 22 年度に当研究所において実施した研究プロジェクト、「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—」の研究成果を取りまとめたものです。

我が国は第二次世界大戦後、日米安保条約によって安全保障を担保することで戦後復興と経済成長を遂げ、経済大国として国際政治における影響力を保持してきました。しかし、2010 年の中国の GDP は日本を上回り、日本は、世界第二の経済大国としての地位を失いました。また、我が国の安全保障の基盤をなしてきた日米同盟についても、普天間基地移設問題に象徴されるように、困難な問題を内包しています。

日本は今後、どのようなアイデンティティと外交戦略をもって、国際社会に向き合っていくべきなのでしょう。当研究プロジェクトでは、戦後の日本外交を振り返り、20 年程度未来の国際情勢についてシナリオ・プランニングを行うことで、日本のとるべき方向性と政策について提言を行うことを目的としました。

20 年先の日本を取り巻く国際情勢を考えると、対処しなければならない問題群は、次の二つに大別されます。第一の問題群は、パワーバランスの変動です。中国などの新興国の台頭によって、唯一の超大国であるアメリカの影響力が相対的に低下することが予想され、こうしたパワーシフトによって、国際秩序の枠組みが大きく変化すると思われます。特に、日本が位置する東アジアにおいては、中国の台頭が軍事・経済バランスに一層大きな変動をもたらす中で、安定的な地域秩序をいかに構築し、いかに我が国の安全を保障するかが重要であります。日本の安全保障の基盤である日米同盟についても、大きなパワーシフトに対応した、より有効なあり方を模索することが求められています。

こうした、地政学的な、あるいは、伝統的な安全保障問題を中心とする第一の問題群に対して、第二の問題群は、環境やエネルギーといった、これまで、外交・国際政治の範疇とは考えられてこなかった分野に関するものです。気候変動や資源の流れの変化は、当然、日本の経済や生活に大きな影響を与えますが、何れもグローバルな問題であるため、日本一国で対処することはできず、各国との交渉や協力が不可欠となります。こうしたグローバルな問題に対処する上では、日本の国益を確保すると同時に、解決に向けた世界的な取り組みに資することを両立させなければなりません。その際、日本がこれまで一定の成果を上げてきた技術開発や発展途上国に対する援助を、外交ツールとして有効に活用していくことが重要になると考えられます。

日本はその国際的な立場と地政学的な位置から第一、第二の問題群に同時に対処してい

かなければなりません。本研究プロジェクトは、狭い意味での外交・安全保障の範疇を超えてこれら二つの問題群を総合的に考察し、近未来の国際情勢についてのシナリオ・プランニングと、その中で日本が取るべき戦略について考察・提言を行ったものです。

なお、ここに表明されている見解は全て各執筆者のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本研究成果は、我が国の外交政策研究の向上に必ずや資するものと確信しております。

最後に、本研究に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた執筆者各位、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 23 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

主 委 員	査 員	山内 昌之	東京大学大学院総合文化研究科教授
		大野 泉	政策研究大学院大学教授
		亀山 康子	国立環境研究所 地球環境研究センター 温暖化対策評価研究室 主任研究員
		鈴木 一人	北海道大学公共政策大学院准教授
		中山 俊宏	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
		細谷 雄一	慶應義塾大学法学部准教授
		前田 匡史	国際協力銀行 国際経営企画部長／ 内閣官房参与
		道下 徳成	政策研究大学院大学准教授
		宮城 大蔵	上智大学外国語学部国際関係副専攻准教授
	委員兼幹事：	斎木 尚子	日本国際問題研究所副所長兼主任研究員
		下谷内 奈緒	日本国際問題研究所研究員
		西川 賢	日本国際問題研究所研究員
		森山 央朗	日本国際問題研究所研究員
	担当助手：	鈴木 涼子	日本国際問題研究所研究助手

目 次

第1部 20年程度未来の国際情勢（総論）

なぜ20年後の世界を展望しなければならないのか？

——「将来の国際情勢と日本の外交」研究会を支えた問題意識——

山内 昌之・中山 俊宏……………1

第2部 20年程度未来の国際情勢（各論）

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……………7

第2章 日本の地域秩序構想 宮城 大蔵……………23

第3章 20年後のアメリカと日米関係—同盟を漂流させないために—
中山 俊宏……………37

第4章 伝統的安全保障 道下 徳成……………51

第5章 日本と環境 亀山 康子……………61

第6章 途上国開発をとりまく戦略的環境と日本の開発協力
——グローバル・シビリアン・パワーをめざして—— 大野 泉……………71

第7章 資源エネルギーから見る戦略的日本外交 前田 匡史……………89

第8章 日本の科学技術政策 鈴木 一人……………99

第3部 日本外交への提言

将来の国際情勢と日本外交—展望と提言 山内 昌之……………113

第1部 20年程度未来の国際情勢（総論）

なぜ 20 年後の世界を展望しなければならないのか？

——「将来の国際情勢と日本の外交」研究会を支えた問題意識——

山内 昌之・中山 俊宏

2011 年 3 月 11 日、日本国際問題研究所の研究プロジェクト「将来の国際情勢と日本の外交」の成果を報告するシンポジウムが開催されていた。まさにその時に東北・関東大地震が起きたのである。主査の山内昌之が基調講演を行っている最中、午後 2 時 46 分過ぎに強い揺れが会場のホテルを襲い、揺れはしばらく続いた。その後、断続的に地震の余波が続き、最終的に 7 人集まったうち 2 人の委員に報告をしてもらった時点で、シンポジウムは打ち切らざるをえなかった。激しい揺れが何度か続いた後、野上義二・日本国際問題研究所理事長がシンポジウムの中止を告げる表情や、打ち合わせに走る斎木尚子副所長の姿がはっきりと脳裏に焼きついている。大変なことが起きたのではという予感があった。しかし、控え室に戻り、研究会の委員と話したときでも、ここまでの事態になるとは思いもよらなかった。

しかし、3.11 で、たしかになにかが変わった。なんとなく終わっていたようで終わっていなかった「戦後」が終わり、「震災後」とでも形容しうる時代に突入したのかもしれない。新しい日本をつくっていかなければならない。このような意識が国民の間でひろく共有されたのは、久しぶりのことだろう。「失われた 20 年」「東北・関東大震災」を精神的原風景として持つ世代は、「戦後日本」を生きてきた日本人とはまったく異なった視線で将来を見渡すことになるだろう。「戦後」という時代は、何度かその終わりが宣言されたものの、やはり多くの点で、つい最近まで日本の原点であり続けた。この震災をどのように意味づけるか。それは直接日本という国のあり方とも関わってくる問題だろう。この規模の震災になると、精神に痕跡をはっきりと残すことになる。それは当然のことながら計量的には掴みきれない変化なのである。

「将来の国際情勢と日本の外交」と名づけられた、本プロジェクトを発足させた 2010 年 5 月、当然のことながら、このような事態は想定していなかった。日本は、国際社会の中で相対的にそのポジションを低下させつつも、そのポテンシャルは高く、安定した民主主義国家として果たすべき役割を模索すべきではないだろうか。それが本プロジェクトのスタート地点であった。また、日本をとりまく国際環境についてはおおよそ次のような共通認識があった。第一に、世界が多極化の方向に向かい、グローバルなパワー・ランジョンが起きつつあること。第二に、外交に関わるアクターの多様化が、国際政治そのも

のを質的に変容させていること。そして第三に、世界がグローバル化によって密接につながってしまった結果、国境を越えて瞬時に伝播する地球規模の課題が深刻化したことである。このように大きく変容しつつある世界の中で日本はいかにして地歩を固め、存在感を示していくのか。日本の未来に関してシニシズムが蔓延しているが、日本にはまだまだ大きなポテンシャルがある。そのような共通認識が本プロジェクトの参加者の間に暗黙に共有されていた。

しかし、東北・関東大震災によって、日本は少なくとも短・中期的には「打って出る」よりも、「いかにして立ち直るか」ということに各方面の意識を集中せざるをえない状況になってしまった。日本がどれくらいの時間をかけて、いかなる姿で立ち直るのか。そもそも「立ち直る」とはどういう意味なのか。現段階で、確定的なことを名言できる人は誰もいないだろう。しかし、日本は当面の間、一致結束して総動員の態勢で持てる力を復興と再建に注がなければならない。当然のことながら、それは日本の国際的行動を制約せざるをえない。

そもそも本プロジェクトは、日本外交をその根底から再検討せねばならないという問題意識によって支えられていた。あたらしい時代のあたらしい日本外交のあり方を模索するための出発点として、以下のような認識がほぼ共有されていた。日本外交は、これまで積極的に状況を形成していくよりも、着地点を模索する外交、すなわちいかに的確に国際情勢を読み、それに反応するかということに主眼をおいてきた。無論、外交案件の多くは不測の事態に的確に対応することでもあり、その意味である種の「反射神経」が外交の要諦であることには変わりはない。また日本がこれまで「反応」することだけに終始し、情勢の積極的な形成に一切関わらなかったかといえ、それも正確ではないだろう。1970年代以降の日本のアジア外交はもはや戦後補償の枠組みをはるかに超えるスコープを有していたし、国家を語ることへの躊躇が希薄になった1980年代には新たな国家像が積極的に模索されたからである。また冷戦が終わると、いちはやく「人間の安全保障」の重要性を掲げ、世界が直面する新たな問題に具体的な指針とカタチを与えるという知的貢献もした。日本は、他の国にはない憲法上の制約を前提としつつも、新憲法に則りつつその活動範囲を戦後は一貫して広げてきた。それは時に蝸牛の歩みだったかもしれない。しかし、それは相当に豊かな知的営為を伴う作業でもあり、そこには戦争に負けた日本を再び国際社会の名誉ある一員に戻したいという日本国民の思いが投射されていた。

しかし、その間、日本の国際的地位はやはり経済的实力に担保されていたという事実は否定しようがなく、その政治的立場は常にその経済的評価に比例するものでもあった。バブルが崩壊し、失われた10年と形容された時代からすでに10年が経とうとする現在にお

いても、日本はいまだに以前の経済的な勢いを回復できないままである。それに比例するかたちで国際社会における日本の政治的存在感は希薄になり、日本国民は（そしてとりわけ気になるのは日本の若者が）それをあたかもやむをえない事実として受け入れようとする空気が蔓延している。絶望感とまでは言わずとも、ある種の倦怠感にも似たこの宿命論に浸っているだけでよいのだろうか。時として心地よいかのこの倦怠感は、果たして持続的なものなのだろうか。インド系アメリカ人ジャーナリストのファリード・ザカリアの言葉を借りるまでもなく、「その他が台頭する世界」の中で、日本だけが跼蹐（きよくせき）して立ち止まることが許されるのであろうか。

日本はもはや反射神経だけで試練をやりすごすには大きすぎる国になってしまった。その存在は日本人が自覚するよりもはるかに大きく、日本が動けば多くの国が影響を受けざるをなくなっている。ゆえに、これからの日本は着地点を模索する外交ではなく、国益を見定めつつ、地域の発展に寄与するような安定した自由な地域秩序、ひいては国際秩序の構築を担う責任を負っているとさえいえる。しかし、状況にすぐ反応するのではなく、積極的に働きかけていくとすれば、進むべき方向を確認する「羅針盤」が必要になってくる。それは、日本が数多くある外交的オプションの中から特定の方針を選択する際の価値基準にもなる。

しかし、いうまでもなく国家の方位は固定しているわけではない。そこで、ある程度のタイムスパンを設定して、その時間内の世界はどうなっているのか、そして、その世界の中で日本はどのような役割を果たすべきかを考える必要がある。本プロジェクトで設定したタイムスパンは、とりあえず 20 年である。これは、100 年などあまりにも長いスパンでは雲をつかむような話になってしまい、また 10 年後では想像力を開花させるにはあまりにも短く近すぎると考えたためである。

しかし、とりあえず 20 年というタイムスパンを設定したものの、委員によって 20 年という時間のとらえかたはだいぶ異なっていることを認めなくてはならない。それはあくまでもモノを考える物差しの基準であり、厳密な意味で「2030 年の世界」を予測しようとしたものでは決してない。むしろ理由は、それぞれ専門領域を持つ研究者が、20 年後の世界の姿を想像し、その中で日本の姿を思い浮かべるための自由度を確保するには 20 年というタイムスパンがいちばん適切と考えたためにほかならない。

より具体的なモデルとしては、アメリカの国家情報会議（National Intelligence Council）が行ってきた「グローバル・トレンド・プロジェクト」（http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html）が挙げられよう。このプロジェクトの主たる目的は、政策立案者に国際政治がどのように変容するかを提示し、その変容の中でアメリカにとっての好機を、また政策

的に対応が必要とされるかもしれない負の事態を示すことにあるとされる。また、アメリカが立ち向かう将来像について、せまい政策当局者間のサークルのみならず、より広範な議論を刺激することも目的としている。NIC はすでに国際政治の長期的動向を踏まえた報告書を4回公にしている。

本プロジェクトでは、いうまでもなく、すべての問題領域をカバーできたわけではない。プロジェクトの企画段階で、おそらく日本にとって重要となるはずの問題をいくつか特定し、焦点をそれらの問題に絞り込んだからである。いくつか重要な問題群を取りこぼしているかもしれない、この点については御海容を仰ぎたい。また、研究プロジェクトでは、具体的な外交上の目的とは合致しないようなテーマも取り扱った。それは、「国際秩序」や「価値」といった実体化できない問題領域をも射程にいれる必要があると考えたからである。現代の世界政治は単なる「力の体系」ではなく、「価値の体系」でもある。どのような価値に依拠し、自らの行動を意味づけていくかということが今後ますます重要になっていく。無論、外交はことさらに抽象的な価値に手を染めず、限定された目的を実現するための手段を特定することに限定すべしという考え方があるのも十分に承知している。しかし、外交を限定された行為だけにしぼるなら、そもそも20年後の世界を語ること自体が無駄な作業になってしまうだろう。日本外交が必ずしも得意としてこなかった「価値の領域」の言葉で改めて新しい時代の日本を展望して語ることができないか。これは本プロジェクトとその報告書を貫く通奏低音となっている。

具体的には「国際秩序」「地域秩序」「伝統的安全保障」「日米関係」「開発協力」「環境」「資源エネルギー」「科学技術」を取り上げ、各委員がそれぞれの関心領域を担当し、主査の山内昌之がこれらの個別領域の分析を踏まえた上で、よりマクロ的な分析とまとめを行った。委員はそれぞれの担当領域についての報告をおこない、互いにコメントし合ったが、必ずしも各章の間で整合性がとれているわけではない。それぞれの章は、委員が個々の考えに応じて自由に執筆したからである。とはいえ各章は、基本的にポジティブかつ具体的に日本の可能性について論じることを心がけた。

しかし、冒頭で述べたように、東北・関東大震災が、本プロジェクトの前提をいくつか覆してしまう効果を持ってしまったことは否めない。前述したように本プロジェクトでは、「日本は、世界政治の中で相対的にそのポジションを低下させつつも、そのポテンシャルは高く、安定した民主主義国家として果たすべき役割を模索する」という自己認識が前提になっていると記した。しかし、1000年に一度とも言われる規模の大震災が起った結果、果たしてこの前提を所与として考えられるのかという問題が生じてしまった。例えば、復興に必要な予算の規模を考えると、世界の開発協力に対する財政的な制約はより大きくな

ると推量される。被災国日本で困っている国民などがいるのに、なぜ外国に巨額の支援をするのかという意見が出るのは必至であろう。また、日本の科学技術の信頼性を普遍的真実として考えていけるのだろうか。「フクシマダイイチ」は、すでに国際的に流通するシンボルになってしまった。エネルギー資源戦略上、今回の原発事故はどのようなインプリケーションを持つのか。それは環境問題に対する取り組みにも波及していく問題となる。また、被災地で活動する在日米軍の活発な姿を目に焼きつけた日本国民は米軍の存在を今後どのようにとらえていくのか。さらに、そもそも日本が復興に大きく手間をとり、国のプレゼンスを極端に低下させる事態も想定しなくてはならない。

このように、今回の大震災によって本プロジェクトが前提としていた重要な諸点が崩れてしまったことは否めない。本プロジェクトにおいては、日本社会自体が大震災のような衝撃で大きな変容を被る可能性を想定していなかった。その意味においては、研究成果の発表をまたずに、シンポジウムの席上での地震の体験以降、まさに眼前で展開する現実に圧倒されてしまった感がある。まさに、外交も自然と歴史を無視しては成り立たない営みであることを厳粛に実感したのである。

しかし、そもそも本プロジェクトの目的は、日本外交のあり方と重ね合わせながら 20 年後の世界について考えるという行為にほかならなかった。まさにこのような国家的な危機に直面している現在だからこそ、想像力を働かせて先を見通す重要性はますます高まっているともいえる。個別の問題の妥当性は若干減じたとしても、本プロジェクトを支えた問題意識の重要性はますます高まってきているのだ。この大震災が被災者そして国民全体にとってはかりしれぬ不幸な試練を与えている今だからこそ、かえって日本外交の将来像についての真摯な議論が活発に繰り上げられることを期待したいものである。本報告書がその一助になることを願っている。

前述したように、日本は少なくとも短期的には「打って出る」よりかは、「いかにして立ち直るか」ということに国民の力と意識を集中せざるをえない状況になってしまった。しかし、将来において「立ち直った日本」は、2011 年 3 月 10 日以前の日本ではありえないだろう。だからこそ、3.10 の時点で、いかなる日本がありえたのかということをまず視野におさめつつ、日本外交の将来像について考えていく必要と意味はすこしも減殺されていないのである。

いま世界中から日本に物心両面で数多くの支援が集まっている。本来なら、援助する余裕などない貧しい国々からも支援が寄せられている。これはおそらく日本がこれまで行ってきた援助や友情への恩返しともいうべきであり、まことに有難いことである。それは、ここ 20 年、30 年の日本外交の積み重ねのポジティブな所産と結果ともいえよう。

大震災後の20年をいかに思い描き、国のかたちをどう構想すべきなのだろうか。日本人にとって考えるべき課題はあまりにも多く、その重さは果てしないものだ。トゥキジデスのひそみにならって言うなら（『戦史』巻1の21）、印象だけではなく結果的な事実の重さを考察する人びとにとっては、今回の大震災の規模がまさに史上に前例のない大きなものだったからである。こうした前代未聞の大事件に遭遇した私たちにとっても、今こそ持てる想像力と知的能力をあとう限りはたらかせて、日本外交のあり方についてもさらに大胆に検討すべき時が到来したといわねばならない。まさに「七年の疾に三年の艾」という孟子の言葉がある（『孟子』離婁上）。7年間も病にありながら心がけが悪く、3年も乾した良い艾を急に求めても得られるものではない。これは、かねてから先のことをよく考えて準備すべきだという意味において、外交の世界にもあてはまる教えなのだ。

注記：この文章は、中山が書き上げたものに山内が一部を修正加筆したものであり、文責は両名にある。

第2部 20年程度未来の国際情勢（各論）

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の前に、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なばならなかった。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ャー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なではない。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ちまとなっている。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。ここでの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、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うまでもない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はなく、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ら、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『地球的問題の政治学』（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。

第2章 日本の地域秩序構想

宮城 大蔵

◆はじめに ―地域システムとしての「アジア」

本稿で扱う問題は、日本の「地域秩序構想」である。地域としては日本が位置するアジアを対象とすることになる。

まず最初に「地域秩序構想」とは何かを考えておきたい。日中関係や、日韓関係といった二国間関係を束ねたものを「地域秩序構想」とは呼ばないであろう。「地域秩序構想」とは、中国や韓国、それに東南アジア諸国、そしてアメリカといった種々の国々との関係を組み合わせ、ひとつの秩序を作り上げようとする営為である。換言すればそれはアジアを「面」として捉える試みだと言ってよかろう。

地域としてのアジアという問題を取り扱おうとすると、常に突きつけられる疑問は、アジアの範囲という問題である。地理的に言えばアジアは、トルコのアジア部分からウラル山脈の以東すべてを含む、広大な地域を指すことになる。だが、日本で「アジア」と言う際の通念は、東アジア、東南アジアから、せいぜい南アジアまでであろう。これと逆に、日本をめぐる地域情勢が語られるとき、欠かすことができないのがアメリカの存在であり、その側面を強調する「アジア太平洋」という地域概念も存在する。

実は「地域」とは、かなりいい加減な概念である。「東南アジア」と言えば今日では ASEAN（東南アジア諸国連合）諸国を指すが、1950 年代の日本では、インド、パキスタンなど、今日では「南アジア」と呼ばれる国々も含む地域概念であった。また今日、日本で地域秩序構想を語る際の筆頭にあがるのが「東アジア共同体」構想だが、日中韓など北東アジアと東南アジアを併せて（ときに「広義の」という枕詞をつけて）「東アジア」と呼ぶ現象は、1980 年代に始まったものであり、公的な場での嚆矢となったのは、マレーシアのマハティール首相が提唱した EAEC（東アジア経済協議体）であった。その背景には、日本を中心とする北東アジアと東南アジアとの、経済的な結びつきが分かちがたく深まったことであった。

本稿では「地域」を、固定した地理的な概念ではなく、変容する一つの「地域システム」として捉える。経済的な結びつきが深まるにつれて日本が考える「アジア」に入ってくるインドのような国もあれば、「アジア」の安全保障を考えるに際してアメリカはその中心的な位置を占めることになる。いずれもその時々「地域システム」の特質の反映だということである。

本稿ではまず最初に、戦後日本の地域秩序構想を概観する。東西冷戦下の「一国平和主義」として括られがちな戦後日本外交だが、そこにはその時々々の地域構想が連綿として存在していた。そのような歴史的な文脈を踏まえてはじめて、現状の特質と、将来への展望を分析することができると思う。

つづいて21世紀初頭の現状を踏まえて、本研究プロジェクトの課題である「20年後の国際情勢」に従って、20年後のアジアにおける地域情勢を展望・考察する。

そしてその上で、20年後における、あるいは20年後の地域秩序構築に向けて、日本が取り組むべき課題について考察・検討を行う。

◆経過 一戦後日本の地域秩序構想

・「独立」のアジアと日本

本章では戦後日本の地域秩序構想を概観する。まず1950年代である。サンフランシスコ講和条約によって日本が独立を回復し、外交を自らの手に取り戻したとき、アジアは戦乱と混乱で覆われていた。植民地支配からの独立を求める（あるいは植民地支配の再来を拒む）動きとヨーロッパに始まった冷戦の波及が重なって、中国における国共内戦や朝鮮戦争、インドシナ戦争、それに混乱を伴う印パの分離独立など、紛争状態がアジア一円に広がっていた。

アジアにおいて一定の秩序めいたものが姿を現したのは、1950年代半ばに至ってからである。1954年に朝鮮、インドシナの両戦争で休戦協定が結ばれる一方、1955年には新たに独立を獲得した国々が参集してバンドン会議（アジア・アフリカ会議）が開催された。その中心は、「平和5原則」によって提携関係を結んだ中国（中華人民共和国）とインドという戦後アジアにおける二大新興国であった。バンドン会議は、反植民地主義を打ち出す一方で共産主義体制との「平和共存」を掲げ、アメリカ主導の冷戦体制とは一線を画するアジアの国際秩序を志向するものであった。

バンドン会議は日本にとって、戦後はじめて出席する国際会議であった。日本にとっての課題は、バンドン会議に代表されるアジアの中立主義とアメリカの冷戦政策との狭間で、どのような「折り合い」をつけるかであった。結局当時の鳩山一郎政権は、政治的な問題には可能な限り触れずに、経済的連携を前面に打ち出すことでアジアを結びつけるという路線を選んだ。しかし、経済でアジアを結びつけるような条件は当時まだ存在しておらず、また貧しい敗戦国であった日本自身も、主導権を裏付けるような経済力はなかったのである。

・アジア冷戦下の諸構想

1950年代以降、日本政府はアジアを対象とした数々の地域主義的な構想を打ち出していく¹。岸信介政権時の東南アジア開発基金構想などがその代表的なものだが、それらの大半に共通する性格は、アメリカの資金を、日本を経由して東南アジア開発を進めるというものであった。アジア冷戦下において、共産主義の浸透をめぐる最大の攻防の舞台となったのは東南アジアであった。

貧困こそが東南アジアにおける共産主義浸透の温床になると見なす日本は、「東南アジア開発」が重要だと見なしたのだが、日本には自力でそれを推進する経済力はない。アメリカの資金拠出に期待し、さらにそれを日本を経由させることで、日本の復興と東南アジア進出を同時に実現しようという、いささか都合のよい発想が、これらの諸構想の底流にあった。

一時は「アジア版マーシャル・プラン」などと呼ばれ、その実現を期待されたアメリカの資金による「東南アジア開発」であったが、結局それが実現することはなく、日本の構想も日の目を見ることはなかった。

・ASEANの成立

1970年代に入ると、アジアにおける冷戦対立の主軸を成した米中接近、ベトナム戦争の終結、東南アジアからのイギリスの撤退など、冷戦や脱植民地化、いずれの局面でもアジアは大きな転換点を迎えた。体制選択や独立の達成といった大きな政治的課題がひとまず落ち着きを見せたとき、アジア一円を広く覆うことになったのが、それまでの「独立」や「革命」に代わって経済成長を求心力とする政治＝「開発体制」であった。そして東南アジアにおいて、この「開発体制」の政治的な下支えとなったのが1967年に成立したASEANであった。ASEANは、それまでしばしば緊張関係に陥っていた東南アジア各国間に、安定した共存の枠組みを提供することになったのである。

日本は発足当初こそ、ASEANとどのような関係を持つかをめぐってぎくしゃくした局面があったが、その後はほぼ一貫してASEANの強化を支持・支援する姿勢をとっていると言えよう。東南アジアに対する貿易や投資が急拡大する中、日本にとって東南アジアの安定維持はきわめて重要な課題となっていたのである。日本のアジア外交における積極的イニシアチブとして広く知られる「福田ドクトリン」（1977年）も、米英撤退後の東南アジアに安定的な地域秩序を構築しようと試みるものであった。

・中国の登場

1972年にニクソン大統領が訪中し、歴史的な米中和解を果たすと、日本は間をおかずにアメリカに先んじて対中国交正常化に踏み切った。

それまでの米中冷戦下においては、ある意味で中国を現実の外交の対象として考える必要はなかった。米中冷戦の壁を越えることはきわめて困難だったからである。しかし米中冷戦の壁が崩れたとき、日本は中国という巨大な隣人といかなる距離感をもって接するかという今日に至る課題に直面することになった。

国交正常化に踏み切った田中角栄とその系譜に連なる政治家が対中重視の姿勢を維持し続けたのに対し、田中の最大のライバルであった福田赳夫とその系譜に連なる政治家は、中国一辺倒にならず、よりバランスをとった姿勢を志向する傾向にあった。福田赳夫が首相在任中に掲げた「全方位平和外交」には、中国一辺倒になるのを避けるため、ソ連をはじめとするその他のアクターとも良好な関係を築くという含意が込められていた²。

両者の対抗関係は、その後の日本外交においても、隠れた水脈となって継続することになる。

・環太平洋構想

アジアにとどまらない戦後日本の地域秩序構想の代表的な例が、「環太平洋」もしくは「アジア太平洋」構想である。1960年代に、ヨーロッパ統合の動きに刺激を受けて構想され始めた環太平洋構想は、1970年代に入ると、旧宗主国・イギリスがEECに加盟したことをひとつの契機としてアジアに目を向け始めたオーストラリアの動きと結びつくことで、具体性を深めることになった。

大平正芳政権が打ち出した「環太平洋構想」は、アメリカやオーストラリアと結んでこの地域における秩序造りを主導することを念頭に置いたものであったが、同時にそこには、改革開放に踏み出した中国を取り込もうという意図も込められていたと言えよう。「環太平洋構想」は、やがてAPEC（アジア太平洋経済協力）として結実することになる。

・「東アジア」の出現

かつて1950年代において、アジアの国際政治を主導したのは、中国とインドとの政治的な提携であった。その後1960、70年代における冷戦対立の激化と緩和を経て、1980年代に入ると日中韓など北東アジアとASEANを中心とした東南アジア諸国が、日本を中心として経済的に結びつきを深めることになった。これを背景として生まれてきたのが北東アジアと東南アジアを併せて（広義の）「東アジア」と呼ぶ概念である。これを公的なものと

して使用した最初の例の一つは、マレーシアのマハティール首相が提案した EAEC（東アジア経済協議体）構想であったが、これは「太平洋に分断線を引くものだ」というアメリカの猛反発にあって頓挫した。

状況を一変させたのは 1997 年のアジア通貨危機である。この危機への対応を協議するために、ASEAN 首脳会議に日中韓の首脳が招かれたことをきっかけに、ASEAN+3 という枠組みが定着することになった。欧米主導の IMF による事態収拾策に対する不満が、地域内における協力の機運を一気に高めることになったと言えよう。

その後の局面においては、日本と中国による主導権争いも出現した。すなわち、中国が ASEAN+3 を中心にアジアの地域統合を進めることを主張しているのに対し、日本は中国の影響力を低減する狙いもあって、これにオーストラリア、ニュージーランド、インドを加えた ASEAN+6 の枠組みを主張した。

2009 年に政権交代を果たして発足した鳩山由紀夫・民主党政権は、「東アジア共同体」を外交政策の看板に掲げたが、もう一つの看板である「対等な日米関係」と相まって、「共同体」構想が、ことさらに「アメリカ離れ」という色彩を帯びることとなり、いたずらに内外の警戒感を招いたことは否めない。構想は鳩山政権下で具体化することはなかった。

◆現況

上述のような地域協力の流れは、現在どのような状態にあると整理できるであろうか。日本が主張した ASEAN+6 を体現した東アジアサミット（東アジア首脳会議）には、2011 年からアメリカとロシアも参加することが決まっている。その一方で菅直人政権は、アメリカやオーストラリアを主要メンバーとする TPP（環太平洋戦略的経済連携）を最大の外交課題に掲げている。「東アジア共同体」の範囲をめぐって、日中が ASEAN+3 か、6 かをめぐって綱引きを演じるという構図は、ここに来て新段階に入っていると言えよう。

状況を変化させている最大の要因は、中国の更なる台頭である。ここ 10 年あまりで中国自身が大きく成長を遂げたことも確かであるが、それに加えて、アジア通貨危機で ASEAN が甚大な損害を被って政治的にも弱体化し、いわゆるリーマン・ショックによってアメリカの経済的な力が弱まったことが、中国の大国化をことさら引き立てているとも言える。

中国が絶対的にも相対的にも巨大化したことで、今日、北東アジア+東南アジアからなる「東アジア」には、対中バランスをとろうとする動きが顕在化しつつあるように見える。ひとつには、安全保障面を中心にアメリカをこの地域に引き込もうとする動きが、日本や東南アジア諸国に強まりつつある。また日本の TPP への熱意も、政治的経済的に存在感を

増すばかりの中国に対して、日本が米豪との結びつきを深めることでバランスを取り、地域統合の主導権を握ろうとする動きの一環だと言えよう。

もう一つは、経済的な躍進が著しいインドと「東アジア」との関係を深めようとする動きである。「東アジア」が、経済を中心に結びつくことで成立した地域なのであれば、経済活動の活発化に伴って関係が密接になりつつあるインドと「東アジア」との境界が溶けて消え去る傾向が生じるのは、ある意味当然の現象であろう。

いずれにせよ、経済を中心に結びつくことで成立した ASEAN+3＝「東アジア」は、その中における中国の巨大化という現象を前に、次なる地域秩序、あるいは地域の枠組みに向けて徐々に流動化しつつあるように見えるというのが、筆者の考えである。

◆展望 ―20年後の地域秩序

本章では20年後におけるアジアの地域情勢を考察する。まず20年後を予測する上で基礎となるデータの確認を行いたい。政治・安全保障と比べれば比較的予測可能性があるので経済の分野であろう。中でも経済成長の基盤となる人口動態を踏まえた経済予測が各研究機関等から発表されている。

まず2030年における各国のGDPである。各社のレポートを総合すると、おおよその見取り図は次の通りである。2030年、中国のGDPは、ほぼアメリカと肩を並べるところまで達する。第3位にはインドが入り、その経済規模はアメリカGDPの3割を超える水準に達する。日本の経済規模はインドに次いで世界第4位となるが、一人当たりのGDPでは、中国の2.5倍、インドの8倍の水準となる³。他社のレポートでも、概ね似たような状況が予測されている⁴。

本報告の範囲を超えるが、さらにその先の予測では各社の見通しは分かれる。中国がさらに順調な経済発展を続け、2041年までにはアメリカを上回って世界最大の経済大国になるという予測もある一方⁵で（社によっては2020年で中国がGDP世界一となることを予測しているものもある⁶）、少子高齢化の進展によって、中国の経済成長率は2040年には1%にまで落ち込むと予測するものもある⁷。

いずれにせよ、本報告が対象とする2030年の時点においては、日本は経済規模ではアメリカ、中国、インドについて世界4位だが、一人当たりの所得では相対的に高い水準を維持するという見取り図を描くことができそうである。

次に上記の見取り図に、政治的な要素を加味して20年後のアジアの様相を考察してみたい。北東アジア、東南アジア、南アジアの三つに分けて、それぞれの地域で予測される状況を考察する上でのポイントを述べることにする。

・北東アジア

人口動態等から見ると、中国が昨今の順調な経済成長を、少なくとも2030年頃までは維持するとの見方が大半である。だが、中国が安定的な経済成長を維持するには、少なくとも課題がある。以下、三つの問題群に分けて考察する。

第一に、エネルギー供給、水資源、環境への負荷といった経済成長を制約する要因をいかに解決するかという問題である。昨今の中国がアフリカをはじめ各地において、やや強引とも思われる石油をはじめとする資源権益の獲得に邁進しているのは周知の通りである。チュニジアに始まった中東の長期政権崩壊の波の帰趨、オイルサンド、オイルシェールといった在来の石油に代わる石油資源の開発可能性といったプラス・マイナスそれぞれの要因はあるものの、長期的に見れば石油の供給状況が逼迫していく可能性は否定できない。中国においては水資源の逼迫も深刻な問題である。

これらの逼迫状況を打開するため、一国主義的な権益獲得に突き進むのか、国際的、あるいは地域的な、何らかのレジームの構築に重点を置くのかといった点が、中国の動向を考える上でのポイントになるであろう。

第二の問題群は、中国の国内統治システムに関わる諸問題である。なかでも最大の問題は貧富の格差（都市住民と農民との格差とほぼ重なるであろう）と、政軍関係だと筆者は考える。貧富の格差（都市と農村の格差）は、共産党が有力企業幹部と重複し、既得権益集団と化しているという問題と裏腹であろう。問題の根本的な打開には、統治システムの民主化という関門が避けて通れないであろう。

統治システムの第二の問題は、政治（党）と軍との関係である。人民解放軍は現在もお、国家ではなく中国共産党の軍隊である。毛沢東、鄧小平といった建国を担ったカリスマ的指導者の時代には、軍の掌握という問題が深刻化することはなかったが、江沢民、胡錦濤と、時代を下るにつれて、軍の掌握という問題が浮上する気配を強めているように見える。成長のための資源を求める一国主義的な傾向が、軍の既得権益維持・拡大志向と結びつくと、中国は対外的な強硬策に出る要因となりかねない。安定的な政軍関係の構築は、中国の統治システムの行方を見る上で、民主化と並ぶ大きな関門である。

第三の問題群は、国際環境である。現在の中国指導部は「平和的台頭」を掲げ、アメリカをはじめ既存の国際秩序と協調的な姿勢を基調としている（その中で、応分以上の負担は負いたくないというのが、基本姿勢の背後にある考えであろう）。しかし、その協調的な姿勢を突き崩すことになりかねない二つのリスクが存在する。朝鮮半島と台湾問題である。北朝鮮の突発的な崩壊や争乱状態、それに台湾が鮮明な形で独立を宣言した場合には、中国は介入を余儀なくされるであろう。いずれの場合にも、日米などと協調的な関係を維持

できるか、容易ではあるまい。

本章冒頭で言及した中国の順当な経済成長は、これらの課題をどの程度うまく解消できるかによって、少なからず左右されるであろう。本報告では、上記の三つの問題群いずれについても、20年先という時点では、根本的な解決はなされないまま、問題がより先鋭化するというシナリオを想定したい。逆に言えば、これら三つの問題群を決定的に暴発させないことが、地域秩序、あるいは日本のとるべき対応策を考える上でのポイントとなる。

朝鮮半島、中台問題というアジアにおける分断国家の行方については、それが上記の中国の行動を左右する「発火点」となるリスクを孕んでいることを指摘するにとどめたい。

・東南アジア

アジア通貨危機で、求心力と存在感を弱めた ASEAN は、2020 年までの「ASEAN 共同体」の実現を掲げることで、求心力の回復を図っている。しかし換言すればそれは、「より深い統合」を掲げることによってしか、求心力を維持できない現状の反映という面も否めないように思われる。

アジアにおける地域統合の要となってきた ASEAN だが、近年では日中韓やインドなど、ASEAN 外のアクターの存在感に押され気味である。アジア通貨危機後の混乱を乗り越え、経済成長の軌道に乗るとともに民主化が定着をみたインドネシアなどでは、もはやかつての「ASEAN の盟主」ではなく、「G20 の一国」を外交活動の主軸に据えるべきだとの論調も現れている。

リー・クアンユー元シンガポール首相は、「ASEAN はいずれ島嶼部と半島部に分かれる」と予測している。両者を分けるものは存在感を増す中国への対応である。すなわち、中国と陸続きでその影響力から逃れがたいタイ、ラオス、カンボジアなどは中国の意向を尊重せざるを得ない状況に追い込まれるのに対し、中国と距離のあるインドネシア、フィリピンなど島嶼部では、むしろ対中バランスを保つ方向に行動するという見立てである⁸。

東南アジア半島部と島嶼部諸国の間の、対中姿勢の相違という現象は、1970 年代初頭に米中が接近した後、中国をめぐる国際関係が流動化した（対中封じ込めという「桎梏」がほどけた）局面でも見られた現象である⁹。

近年の TPP をめぐるでも、シンガポールがすでに加盟している一方で、慎重な姿勢を見せる国も多く、足並みは乱れているように見える。

要するに、中国の存在感が増す中、その影響圏に取り込まれることを否定しない方向性と、対中バランスを求めてアメリカ（加えて日本）などに接近する方向性との間で ASEAN の求心力を維持することは容易ではあるまい。本報告では、ASEAN はこれらの異なる方

向性の下で、徐々に分散する傾向を強めると予測する。

・南インド

インドは本章冒頭でも述べたように、2030年にはアジアにおいて中国に次ぐ経済規模に達すると予測される。もちろんそこに課題は存在する。

中国との対比で言えば、インドは第一点目のエネルギー、水、環境負荷といった成長を制約する要因を抱えている点では中国と同様だが、第二点目の統治システムの民主化、政軍関係といった国内統治システムにおいては、中国に見られるような根本的な変革の必要性といった不安定材料は希薄だと言ってよかろう。一方で、識字率が約65%と¹⁰、90%の中国と比べると開きがあることに示されるように、教育水準の向上と広がり課題であろう。

第三点目の国際環境では、中国にとっての朝鮮、台湾問題にあたるのがパキスタンとの関係である。元々同一国家として独立することが模索されながら、宗教争乱の中で分離独立、その後も三度の戦火を交える、さらに今日ではインド、パキスタンともに核保有国という状況は、国際情勢における潜在的な「火薬庫」のひとつと言っても差し支えあるまい。

「テロとの戦い」への協力を強く求めるアメリカと、それに反発する国内世論との間にあって、パキスタンの統治システムが、近年弱体化の一途を辿っていることも、懸念材料である。

こうしてみれば、成長の制約要因をいかに解消しつつ、パキスタンとのより安定的な関係を構築できるかが、インドの将来を左右する課題だと言えそうである。

インドの台頭は、中国に比べれば、周辺諸国や国際秩序に与える緊張感は、相対的に穏やかなものだと見なすことができよう。中国に見られるような政軍関係の問題が相対的に希薄であること、民主主義国であることなどの要素は、インドが一方的かつ拡張主義的な軍事行動に出るリスクを、中国に比べれば相対的に低いと判断する際の材料になるであろう。懸念材料の筆頭はパキスタンとの関係である。

20年後のシナリオとしては、上記のような問題点を孕みつつも、比較的地域・国際秩序に対する緊張感は穏やかな形で、インドは経済成長を続けていると考える。ただしパキスタン情勢の帰趨によっては、情勢は大きく代わる可能性があるだろう。

◆提言

本章では、これまでの分析で浮き彫りになった20年後の地域秩序における問題点を元に、日本のとるべき施策や方向性を考察する。

20年後のアジアにおいて「主役級」の位置を占めるのは、相当の波乱要因がないのであれば、中国とインドである。それを日本が「アジアでの No.3」に転落したと嘆いても意味はない。重要なのはアジアの活力を日本に取り込むことである。中国やインドのような成長市場が間近にあるというのは、日本にとってたいへん幸運なことである。それはアジアのような高成長を期待できない東ヨーロッパや不安定化のリスクを抱える北アフリカといった隣接地域を抱える EU 諸国と対比してみれば明らかであろう。

中国とインドが抱える問題点については、三点を挙げて整理した。第一点目はエネルギー供給や水、環境負荷といった成長の制約要因であり、第二点目は統治システムの民主化や政軍関係といった国内統治システムをめぐる問題である。そして第三点目は安定的な成長に必要な地域環境・国際環境という問題であった。中国が第一点目から第三点目まで、それぞれについて、深刻な問題を抱えているのに対し、インドの場合は第二点目については、問題は希薄であると整理した。

・三つの問題群への対応

日本が 20 年後のアジアにおける安定と繁栄に寄与し、その活力を取り込むには、この第一点目から第三点目までの三つの問題群に対応した施策を打ち出す必要があるであろう。

まず第一点目の成長の制約要因という問題である。ここで日本が取り得る施策は、技術協力とレジーム構築の二点に分けられるであろう。

エネルギー問題の解決には、より豊富な供給源の確保と、エネルギー効率の向上という二つの解決の方向が見いだせる。技術協力は当然、後者に寄与するものであり、日本のお家芸ともいべき分野である。加えて二つの意味で肯定的な意味を持つ。第一に地球温暖化問題への対応という地球規模の課題に寄与する意味をもつということ、そして第二に環境技術の供与をビジネス・チャンスとできる可能性である。

もうひとつの対応策であるレジーム造りは、中国やインドといった旺盛なエネルギー需要のある国々を含め、アジアでどのようにして安定的なエネルギー供給の仕組みを作るかという問題である。もちろんこの種のレジームは、アジアという地域的な単位で行うことが単一の選択肢ではなく、さまざまな形が考えられるであろう。しかし、この種のレジームがアジアという地域単位で構築できるとすれば、実質的な「共同体」構築に向けた非常に大きな一歩となる。

世界平和研究所が 2009 年に、2030 年代を見据えてアジアにドルやユーロと並ぶ「アジア共通通貨」を導入することを提言したが¹¹、エネルギー・レジームは、通貨と並ぶ地域枠組みの骨格たり得るものであろう。技術協力などと比べると、日本はこれまでこの種の

国際的・地域的なレジーム構築に、相対的に不得手であったと言わざるを得ない。

1980年代のように日本経済があまりに強力であれば、日本主導のレジーム造りは、日本を一方的に利するものとの警戒感を呼び起こしたであろう。しかし2030年前後になれば日本経済は成熟の度を増しつつ(=成長率という点では勢いを失い)一定の存在感を維持し、その一方でアジアでは中国とインドという二大成長国家が出現する。日本がアジア共存共栄の枠組み造りに向けて穏やかな主導権を発揮するには、決して悪くないポジションである。課題は構想力とそれを実現する外交力ということになるだろう。この点については本章の末尾で触れる。

第二点目の問題である各国の国内統治システムについては、特に中国について問題となるだろうが、そこで日本が多くを成すことはできないであろう。中国はあまりに巨大であり、中国に根本的な変化をもたらすことができるのは、内部要因のみであろう。日本がとるべき施策としては、軍事的な空白を作らないことと、広い意味での民主化に向けた実務的な協力という二点を挙げたい。

前述のように、筆者は今後の中国の動向をめぐる焦点のひとつは政軍関係であると考ええる。中国の周囲に軍事的な空白を生じさせることは、軍による冒険的な行動の誘因となりかねない。戦前の日本の教訓が示唆的である。すなわち、戦前の中国大陆における、東京の政府の承認なしの日本軍のなし崩し的な進出が、ついには国内統治システムを崩壊させたのである。ことにその契機となった満州に、事実上の軍事的な空白状態が生じていたことは、関東軍が冒険的な行動に出る大きな誘因となったのである。

2030年において軍事的空白を生じさせないということは、日米同盟の堅持と適切な強化を意味する。それとともに、自衛隊自身の適切な能力向上を怠らないことも重要であろう。

次に「民主化」に向けた協力である。ここでは必ずしも大上段に説教を繰り返すことが有効だとは言えない。選挙実施に際しての技術的な協力や、労組・市民団体などによる法の支配、人権の保障を求める活動に対して、実務的なノウハウを伝授するといった裾野の広い支援が、本当の意味で重要な意味を持つであろう。このレベルの活動は、必ずしも政府が主体となるのではなく、各種NPOや労組など、非政府組織が担う方が有効である場合が多い。政府だけではない日本社会全体として、この種の取り組みと、その基盤となる関心の向上に努めることが肝要であろう。

第三の問題群においては、アジア安定の鍵となる三つの地域がある。すなわち北朝鮮、台湾、そしてパキスタンである。前者ふたつの安定は中国が、そして後者の安定はインド

が持続的な成長を遂げる上で不可欠である。この三つに対して日本ができることは何であろうか。

北朝鮮に対しては、日本は国交正常化とそれに伴う経済支援という「切り札」を持っている。これをどのタイミングで用いるか。それによって、朝鮮半島の秩序が再編成される局面で、日本が一定の主導権と存在感を示すか、「現金引き出し機」というありがたくないネーミングを与えられるかが決まるであろう。

パキスタンに対しては、日本はアメリカのような軍事援助を通じた影響力の行使という手段は有しない。ここでも一定の意味を持つのは、やはり経済協力であろう。現在日本はインド北西部で鉄道インフラの整備などを主軸とした「産業大動脈」プロジェクトを推進中である。パキスタンの根本的な安定化は、インドの経済的な繁栄を、どの程度パキスタンにも波及させられるかにかかっていると見えよう。そこで日本が果たせる役割は、決して小さくはないように思われる。

台湾については、日本自身が当事者となっている色彩が、三つの中では最も濃厚である。アメリカにとって台湾は、いざとなれば米中の大きな「取引」の中で「処理」をしてしまえる問題かもしれない。アメリカ国内には、もはや米中冷戦時代のようなイデオロギーから来る強烈的な台湾支持の雰囲気はないし、これからさらに希薄化するであろう。

しかし日本にとっては地政学的、国内政治的にも、台湾の一方的な中国への吸収には抵抗する傾向が少なくとも潜在的には強固であり、それは今後も変わらないように思われる。台湾問題の安定的な推移は、日中関係にとって決定的な要因であり続けるだろう。

・ウィングを広げる

本章ではここまで 2030 年代のアジアにおいて主役の地位を占めるであろう中国とインドを念頭に議論を進めてきたが、日本が取るべき方向性としてきわめて重要なのが、それ以外のアジアの国々との関係を、より一層強固なものに構築していくことである。

中国、インドが巨大化すれば、ますます日本独力では対処するのが困難な局面も増えて来るであろう。中印以外でプレゼンスを持つ国との戦略的な連携が一層重要になる。韓国、オーストラリアはともにアメリカの同盟国でもあり、近年、物資役務相互提供協定 (ACSA) が締結されるなど（韓国については締結の方向）、結びつきも意識されている。

ここではそれ以外に重要な国としてインドネシアとトルコを挙げたい。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でもある。このような特色を持つ国との連携は、日本外交の幅と可能性を大きく広げるものになるであろう。

・内政の安定

最後に課題として挙げなければならないのは、日本国内の内政の安定である。2030 年に向けて日本の経済的な地位が相対的に低下する中であって存在感を維持するためには、国際政治のアクターとして一定の存在感を有することが不可欠である。現在のように1年刻みで首相が交代するような状態ではとうてい、それは望み得ない。近年において日本が国際政治の場において一定の存在感を持ったのは、中曽根政権、小泉政権の二つであろう。両者がほぼ5年という日本政治においては群を抜いた長期政権（国際的に見ればごく普通であろう）であったことは、偶然ではない。

またかつての55年体制であれば、自民党は日米安保と対米協調、社会党は非武装中立と、まったく別個の外交政策を掲げていても、さほど問題はなかった。「国内冷戦」の下で、政権交代は現実的ではなかったからである。

しかし21世紀の今日とさらにこれから、政権交代は日常的なものになるであろう。鳩山由起夫政権は、自民党、特に小泉外交を全否定するところから始まって行き詰まった。かといって政権交代が外交政策にまったく反映しないのであれば、政権交代の意味もなかろう。政権交代と外交の継続性の兼ね合いをどう考えるのか。これら外交における内政の基盤造りが、日本が2030年に向けて国際社会における地位を維持するために避けて通れない最大の課題の一つなのである。

－注－

- ¹ 保城広至『アジア地域主義外交の行方 1952－1966』（木鐸社、2008年）
- ² 若月秀和『全方位外交の時代－冷戦変容期の日本とアジア 1971－80年』（日本経済評論社、2006年）
- ³ 「第一生命経済研レポート」2010年12月。
- ⁴ Goldman Sachs, 'Dreaming with BRICs: The Path to 2050', 2003.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ 『人口が変えるアジア』日本経済研究センター、2007年。
- ⁷ 同上。
- ⁸ 船橋洋一『新世界 国々の興亡』（朝日新書、2010年）
- ⁹ ナヤン・チャンダ『ブラザー・エネミー－サイゴン陥落後のインドシナ』（めこん、1999年）
- ¹⁰ 外務省ホームページ。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/india/data.html
- ¹¹ 『2030年代を見据えた国際経済・金融体制の展望』（財）世界平和研究所、2009年。

第3章 20年後のアメリカと日米関係 —同盟を漂流させないために—

中山 俊宏

1. 日米関係の重要性とそれが変質していく要因

仮に中国の台頭がこのまま順調に続いたとして、さらにその他の BRICs 諸国や NEXT11 が安定的に成長を続けたとしても、20 年後の日本にとって日米関係が最も重要な二国間関係であることには変わりはないだろう。その相対的重要性は、国際政治の構造変動に伴い、減じてはいるだろう。新たに国際社会が直面する問題群のうち、二国間の同盟関係が有す解決・処理能力で対処しうる問題は減る傾向にあり、その限りにおいては二国間同盟をこの地域における平和と安全の「礎石 (cornerstone)」と規定しただけでは十分出ない時代にもすでに突入している。にもかかわらず、それらの新たな問題群に向かっていく際にも、緊密な日米関係は双方にとって大きなプラスになる。それは、日米両国が、経済、安全保障の面で深く結びつき、さらに両国の政治制度を支える民主主義的諸価値、そして望ましい国際秩序のあり方についての基本的なイメージを共有しているからだ。日米は、アジア太平洋地域における望ましい地域秩序の在り方として、「開かれた自由な国際秩序 (liberal international order)」というビジョンを共有している¹。

無論、日米両国があらゆる価値を完全に共有しているという構図はない。むしろ、その自己イメージは大きく異なる。共同体があたかも空気のように醸成された日本と「理念の共同体」として構築されたアメリカ。自国を「使命的民主主義国家 (missionary democracy)」と見なすアメリカと価値を外交の看板として掲げていまいひとつリアリティがない日本。国際情勢を自ら積極的に形成していこうとするアメリカと国際情勢に的確に反応し、自らの着地点を模索することに意識を集中させる日本。このように国民的自意識の在り方においてかなり乖離している両国が、基本的な政治的・社会的価値を共有しつつ、相互補完的にお互いの存在を了解し合っている点こそが日米関係という二国間関係を特殊かつ強固なものにしている。

10 年ほど前、第一次アーミテージ・レポートが発表された際に、同レポートにあった日米同盟をアジアにおける米英同盟に格上げすべきとの一節に触発され、日本を英国のようなアメリカの「成熟したパートナー」という議論に火がついた²。これは、第一義的には同盟の在り方をめぐる具体的な提言であったが、報告書の意図を超えたスコープを持つにいたった。ちょうどこのころ、小泉政権がはっきりと親米路線を打ち出し、9.11 テロ攻撃

を経て、これまでになく踏み込んだ対米協力に乗り出したため、「日米同盟をアジアにおける米英同盟に」という筋書きに、アメリカの側でも単なる比喩的表現にとどまらない期待を抱いた。

しかし、かつて覇権国であった英国とその地位を引き継いだアメリカとの間の同盟関係、また言葉をはじめとして、意識の深いところでつながり、多くの価値観を共有する米英間の「特別な関係（special relationship）」に支えられた米英同盟と日米同盟を重ねて論じることが、後者の特殊性、即ち日米同盟が異なる文化圏に属する二つの国家の間に結ばれた同盟であること、しかもその両国はながらく経済の規模でいえば第一位と第二位の地位を占めていたという特殊性を隠蔽してしまう。米英同盟は、その影響力を著しく低下させていく旧帝国と新たな覇権国との間の同盟であったのに対し、日米同盟は覇権国と潜在的なコンペティター（無論、経済的な次元のみではなしではあったが）との間の同盟だった。

また突き詰めて言えば、日本側の潜在意識においては、1960年に改定されたとはいえ、それは戦勝国と敗戦国との間の同盟でもあり続けた。それは古い地層のように、ふとしたことから表面にあらわれ、時に「台頭」を求める衝動のような突き上げが左右両陣営の側から発せられた。そのことを私たちはつい最近体験している。そのため、同盟をめぐる議論は時として安全保障をめぐる議論としてではなく、「国家の威信」をめぐる議論、もしくは若干噛み砕いて言えば、それは「戦後日本の自分探し」として展開していつてしまう危険性が潜在的には存していた。日本にとってアメリカとの関係を確定することは「アイデンティティの模索」であるのに対し、アメリカにとって日本がそのような文脈で立ち現れることはまずない。日米同盟にはいくつかのねじれと非対称性が構造的に内部化されているが、このねじれはハンドリングを間違うと、同盟そのものの根幹を揺るがしてしまう場合がある。

今日の同盟関係の基本的な枠組みが出来上がってから50年。日米同盟は、その時々的情勢に応じて絶えず修正、アップグレードを繰り返しながらも、他に類を見ない同盟として地域の秩序維持に大きな役割を果たしてきた。それは「日米同盟型」としか形容しようのない、同盟の類型を構成してきた。とりわけポスト冷戦期においては、二国間同盟でありながらも、地域の公共財としての性格をますます強め、その不安定化は地域諸国からも歓迎されないという構図がますますはっきりとしてきている。様々な問題を抱えながらも、過去半世紀の間、全国民を巻き込むような反米・反基地闘争は生じておらず、比較的安定した国内的支持基盤を有している。無論、こう述べることは、地域に根ざした基地に対する不満があったことを否定するものではない。しかし、その不満は、アメリカのみに向けられていたというわけではなく、日本政府、そしてとりわけ沖縄の場合には「本土」

に向けられたものでもあった。

移動のコストが下がり、インターネットを中心とする情報通信技術が飛躍的に発展していくことによって地球が文字通り小さくなり、国際情勢が変化していくスピードが加速度的に増していても、日米関係を構成するこの基本構造が20年後に崩れるとは考えにくい。仮にそれが崩れるとしたら、今日国際政治を考える諸前提の多くが崩れた世界となっていく。しかし、そのような諸前提が崩れ、国際政治が大きな変動期に入っていくとしても、それは安定装置としての日米関係、とりわけ日米同盟の重要性を高めることはあっても、低下させるとは考えにくい。それは、日米同盟が現状変革的な同盟ではなく、現状を維持していこうとする同盟、もしくは新たな変動要因を現状のシステムの中に取り込んでいこうとすることを本質とする同盟だからだ。

そのような同盟が危機に瀕するシナリオのひとつとして、同盟の一方のパートナーである日本が現状変革的な路線を選択した場合がありうる。ジョージ・フリードマンは『100年予測 (The Next 100 Years)』(2009年)において、2040年頃を境に日米が対立関係に陥る可能性を指摘している。ロシアが再び後退していき、中国もうまくテイクオフできずに不安定期に突入する。フリードマンは、20世紀ではなく、21世紀こそが「アメリカの時代」であり、そのアメリカの「超覇権」に地域的な抵抗をはじめるのが日本であるとする。2020年代には海洋国家としてより「assertive」になった日本（フリードマン的世界観の中では本来の姿に立ち返った日本）とアメリカの間の摩擦が増大し、2040年代には日本の勢力圏とアメリカの権益が衝突、日本の「再台頭」に懸念を抱く韓国と中国を巻き込んで日本包囲網が形成される。「日本は極度に孤立する (Japan will be profoundly isolated)」。それこそ日本はかつて歩んだ道を繰り返すことになる。そんなシナリオだ³。

フリードマンのこの予測が一般にどのような評価を得ているか承知していないが、あまりリアリティを感じない。というのもフリードマンの議論は、地政学をあまりに機械的に適用しようとするあまり、国家を行為主体として成り立たせる集合意識についての分析が軽視されているからだ。また、フリードマンの議論は、戦後日本外交が単なる「便宜的な道具 (adaptive tool)」に過ぎず、日本が方向転換しようと決断しさえすれば、それはあまり難しいことではないという前提の上に立脚している。むしろ地政学的必要に迫られてそうするほかないというのがフリードマンの議論だ。しかし、果たしてそうだろうか。非人格化された政策的粘着力こそが戦後日本の安定性を実現してきたといえるが、それは同時に今日の日本において方向転換を極端に難しくしている元凶となっている。昨今はこのことを「官僚主導政治」として一括してそれを葬り去りさえすれば「主体性 (=政治主導)」が回復できるかのように論じられることが多いが、それが日本における統治機構そのもの

であったことに鑑みれば、そう簡単ではないことを今日の政治状況は鋭く示している。そうであれば、安全保障上の大胆な方向転換は少なくとも現時点ではかなり想定しにくいことになる。つまり、日米関係、そして日米同盟になんらかの大きな質的な転換が起きうるとするなら、それは日本側の明確な意志—つまり日本が現状変革勢力になる—というよりも、その他の要因に起因すると考える方が妥当であろう。

具体的にはどのような潜在的要因があるのか。当然のことながら、日米両国がそれぞれ何をどのような性質の脅威と見なし、それに対処する方法をどのように考えるか、そしてその対処の過程でお互いの役割をどのように想い描くかという点は決定的ファクターだ。端的に言えば、これは日米両国が台頭する中国をどのような存在として認知・受容していくかということに帰着するだろう。無論、国際政治の構造変動は「中国の台頭」のみによって引き起こされているわけではない。にもかかわらず、日米関係において、中国ファクターが相対的重要性において抜きんでていることを否定するのは難しいだろう。もちろん、中国に関し、日米両国が異なったイメージを抱くのはやむをえないし、むしろ当然だろう。しかし、その乖離の度合いが大きくなればなるほど、日米関係のマネジメントは難しくなる。それは、日本側がより大きな脅威認識を抱くような場合でも、またその逆にアメリカ側がより大きな脅威認識を抱く場合でも同様だろう。また日米いずれかの一方の中国への過剰な接近も不安定要因になりうる。つまり日米関係の展望を考える際には、両国の対中イメージのオーバーラップ、そしてそのズレを的確に把握しなければならないということになる。

他の要因としては、両国の自己認識とそれが両国の対外行動にどのような影響を及ぼすかという問題がある。アメリカについて言えば、アメリカが自らを「衰退するパワー（declining power）」と見なした場合（アメリカがこれをストレートに認めることはないだろうが）、その過程でアメリカの対外行動の基層にある孤立主義がどのようなかたちで表出するのか。それはアメリカの対中イメージを形成する土台にもなろう。日本の場合、基地問題をめぐるすれ違い、もしくは基地周辺の住民を巻き込んだ事故などがきっかけとなって、アメリカの存在に対する違和感が刺激されてしまうような場合が想定されよう。日本には、政治的決断を経た強い反米意識は希薄であることは間違いない。しかし、アメリカの軍事的プレゼンスに対する潜在的違和感に根ざした「雰囲気としての反米」もしくは「軽い反米」とでもいうような感情は、日本が戦後平和主義の上に胡座をかき、安全保障をめぐる議論を封印してきたため、日本人の戦後精神構造の中に深く根をはっている。明白な危機を目の前にすると、それは無意識の奥深くに封印されてしまうが、ひょんなことで首を擡げることがある。アメリカにとって、日米同盟は広範にひろがる安全保障政策の重要

ではあるが一端に過ぎないが、日本にとっては、安全保障問題の入り口でもあり出口でもある。この非対称性も日米同盟のハンドリングを難しくしている。端的に言えば、アメリカ側では超党派的なコンセンサスに基づいたアーミテージ・レポートを作成できる環境があるが、日本にそれができるような環境は必ずしも整っていない。現に第一次アーミテージ・レポートからすでに10年、第二次アーミテージ・レポートからすでに4年を経ているが、米側のコンセンサス・レポートに対応する日本からの本格的な返答はいまだない。無論、同盟マネージメントの現場では、エキスパートたちによって粛々と同盟のヴァージョン・アップの取り組みに向けた議論、作業がすすんでいることは確かだろう。しかし、新しい時代に向けた新しい日米同盟のかたちをめぐる国民的議論は不在といわざるをえないだろう。

以下、アメリカの自己意識、アメリカの対中イメージ、そして日本の自己意識という観点から、日米同盟を変容させうる潜在的な要因を検証し、日米関係の将来を展望したいと思う。まずはアメリカ側から見ていこう。

2. アメリカの自己意識の変容が日米関係に及ぼす作用

アメリカはしばしば日米同盟をアメリカの東アジア政策の「礎石 (cornerstone)」と形容する⁴。あらゆることが党派色を帯びるワシントン政治においても、日米同盟は超党派の合意に支えられた政策案件であり、アメリカの東アジア政策における「コンスタント (変化しないもの)」でもある。まさに「礎石」と呼ばれる所以である。前述したアーミテージ・レポートはこのような政策環境があってはじめて可能となる。しかしながら、アメリカにおいて、同盟に関する考え方が漸進的ではあるが変容しつつある兆候が見てとれる。これは必ずしも日米同盟に特化した意識の変容ではない。むしろ国際的な構造変動に対応した意識の変化である。具体的にはオバマ政権が打ち出した諸政策にその変化の兆候が現れているが、構造的な変動に対応しているという意味においては、党派を超えた変化でもある。

それは、現在新たに顕現しつつある世界の中で、アメリカが自らの位置を確認しようとする作業の中から必然的に生じた認識の変化である。では新たに顕現しつつある世界とはどのような世界か。それは引き続きアメリカが数多くの領域で優位に立ちつつも、アメリカ一国では処理しきれない問題に満ち溢れた世界である。またアメリカはかつての大英帝国のように没落はしていないものの、今日の世界はその他の国々が台頭している世界でもあり、その意味でアメリカの地位が相対的に低下している世界である。これはファリード・ザカリアが、「アメリカ後の世界 (Post-American world)」と呼んだ世界である⁵。このような世界にあっては、共同行動の基盤を見つけていくことこそが、最も効率的かつ効果的に

アメリカの力を発揮することにもつながっていく。

このような世界観は、第一期G・W・ブッシュ政権時に顕著だった、同盟のネットワークの頂点に君臨するアメリカという自己イメージからは大きく乖離している。新たに顕現しつつある世界においては、個別の問題ごとに問題解決型のコアリッションがフレキシブルに形成される。クリントン国務長官は、このように数多くのパートナーの組み合わせによって構成される世界を「マルチ・パートナー世界」（2009年7月15日の外交問題評議会における外交演説）と呼んでいる⁶。このような認識の根底には、二国間関係に依拠したりジッド且つスタティックな従来の同盟が持つ問題処理能力では十分に対応しきれないという問題意識がある。

問題に則したコアリッションという発想は、ブッシュ時代の「有志連合 (coalition of the willing)」の発想と似ていなくもないが、これは価値連合的な色彩が強く、連合に加わらない外部との関係において、有志連合の有意性が成立していた一面がある。しかし、マルチ・パートナー世界においては、問題解決がむしろ優先される。この変化は、アメリカが突然多国間外交主義者（マルチラテラリスト）に変容したことを示しているわけではない。それは、新しい世界において、そしてアメリカの地位がこれまでとは変化していく中で、アメリカの国益を最大化させるための方策として自覚的に選択されたものである。このことを見落としてしまうと、この変化をオバマ民主党外交に固有の特徴として固定してしまうことになるが、これはより大きな広がりをもった変化であろう。無論、民主党、共和党によってニュアンスの違いはあるだろう。また、アメリカが敢えて同盟の役割が相対的に低下したなどというわけがないことも明らかである。その意味で日米関係はあくまで「礎石」であり続ける。しかし、本章冒頭でも指摘した通り、新たに国際社会が直面する問題群のうち、二国間の同盟関係が有す解決・処理能力で対処しうる問題は減る傾向にあり、その限りにおいては二国間同盟をこの地域における平和と安全の「礎石」と規定しただけでは十分でない時代にすでに突入しているといえよう。

このような変化に対しては、同盟を二国間の同盟として完結させるのではなく、むしろそれをさまざまな多国間の取り組みに対して開いていく、そしてそれを埋めこんでいく「同盟プラス」という発想を持つことが肝要だ。さらに、これはアメリカを中心とする二国間の同盟の体系としての「ハブ・アンド・スポークス」という仕組みの中で、関係構築が遅れてきたスポークス間の連携構築を要請している。従来の同盟、さらに同盟のネットワーク化（日米韓、日米豪、日米印など）、そして特定の問題解決・紛争予防を目的とする地域枠組み（六者協議や上海協力機構）、アドホックな協力（対テロ対策や海賊対策などの問題領域別の協力）など、新たに多様な安全保障の枠組みが多層的に構築されていく中で、日

米関係を基調としつつ、異なる層を結ぶ最適結節点を素早く見出し、柔軟かつシームレスに様々なツールを用いていく発想が今後ますます必要となってくるだろう⁷。

しかし、このようなアメリカはまだわれわれがよく知っているアメリカである。「アメリカ後の世界」という現実に合わせて自己イメージを修正しつつはあるが、まだまだ十分に野心的で、新しい安全保障問題、さらには地球規模の問題についても、地域的なもしくは争点毎のパートナーを特定しながら、解決していこうとするアメリカである。しかし、20年後のアメリカがこのような自己イメージを持ち続けているアメリカであるとは限らない。ここでは二つのパターンを考えてみよう。ひとつは、マイケル・マンデルバウムが描いた「質素なスーパーパワー (frugal superpower)」というイメージだ⁸。これは、財政状況が改善する見通しがなかなか立たない状況下において、アメリカは国防予算を削らざるをえず、また対外的なコミットメントも縮小していかざるをえないという現実から引き出される自己イメージだ。2010年に発出された「国家安全保障戦略 (National Security Strategy)」においても、経済状況ならびに財政状況がアメリカの安全保障戦略を相当程度拘束するとの見方が示されている⁹。これはアメリカを超える大国が出現するということでは必ずしもないが、アメリカは大きな制約の下で行動せざるをえず、必然的に外交上のアクションにおいて従来以上に選択的になるということでもある。

マンデルバウム自身は、このような状況に直面するアメリカは直感とは相容れない (counterintuitive) 行動をとるべきだと示唆する。それは、冷戦後アメリカが力をいれてきた新しい安全保障問題へのフォーカスを解除し、冷戦時代の同盟をベースにした「古いコミットメント」に回帰すべきだと主張だ¹⁰。それは単純に、伝統的安全保障問題群の方がアメリカにとっての死活的な利益と直結しているとマンデルバウムが考えているからだ。アメリカは域外大国として、アジアにおける中国、ヨーロッパにおけるロシアの台頭を防ぎ、それぞれの地域において、力の空白を不信感が埋めるということがないよう、ある種の「オフショア・balancing」を行う。これはアメリカが完全に撤退するということではないが、新たな秩序形成というよりかは、地域の安定を念頭においた状況対応型の思考である。ここで想定されているのは、価値が優先された秩序ではなく、あくまで安定が優先され、アメリカに対する本格的な挑戦を封じることが最優先課題である。また、クリントン政権が自覚的に追求し、G・W・ブッシュ政権は意図せずして力を注ぐことになった「国家建設的事業」については、もういつそのこと放棄すべしとの結論にいたる。それは財政的にも、それから意志の面でもアメリカはもはや「ステイイング・パワー (とどまる力)」を持ちえないからだとする。であるならば古いコミットメントを大事にし、新しい安全保障などという掛け声の下、妙なコミットメントをすべきではないという発想だ。

しかし、このシナリオは「古いコミットメント」を重視するという点において、孤立主義的衝動が剥き出しのまま前面に出てきたという構図ではない。抑制されてはいるものの、ある種の限定的な国際主義は維持されている。東アジアにおける共同体づくりなどの作業からは手をひくアメリカだが、最低限の安全保障上のコミットメントは維持したアメリカでもあるという意味で、逆に日米同盟の相対的重要性は高まるかもしれない。ここで想定されている封印すべき脅威は「中国発」の脅威であろう。しかし、その同盟は新しい時代に対応できる同盟ではなく、その機能上の役割は限定的なものにとどまるだろう。

しかし、われわれとして警戒しなければならないのは、2010年の中間選挙で解き放たれた「リバタリアンの衝動」が外交・安全保障領域にも侵入してくることだ。ティーパーティー運動は、純粹型に近い孤立主義的衝動を内包していると同時に、極めて強いナショナルな感情に突き動かされているという一面を持つ。この二つのベクトルの力関係だが、直感的な感覚としては前者の方が強いが、他方でアメリカに対する脅威が明白であれば、容易に介入主義的攻勢に転じるという類いのものだろう。この「繭の中」に回帰しようとする衝動が、解き放たれれば、日米同盟にとっては、あまりいいニュースではない。より公平な責任の負担というかたちでアメリカからの日本に対する要求は高くなってくるだろう。それは財政的なコミットメントと軍事的コミットメントの双方に及ぶだろう。またその過程で、日本側の日米安保への信頼が揺らぎ、その結果として東アジアにおいて、心理的なレベルで力の空白が生じ、不安定化する。このような状況をさらに乱そうとすることはさして難しくないだろう。日本にとっては脅威と感じられるが、アメリカにとってはぎりぎり脅威と感じられない行動をある特定の国がとり続けられれば、日米関係はスパイラル上に悪化していく可能性も想定できなくはない。

現時点では、新孤立主義的衝動がアメリカの対外政策を席卷するというような状況はなさそうだ。ティーパーティー運動の勢いに後押しされて当選した新人議員たちも、剥き出しのリバタリアンの衝動を対外政策の分野に持ち込もうとはしていない。しかし、それは彼らが、内政と外交を概念的に区別した上でそうしているということではなく、いまのところ外交・安全保障問題は完全に関心の範疇外ということではない¹¹。たしかにこの「つながってしまった世界」において、世界からの隔絶を宣言することなど、現実的には不可能だし、その限りにおいては掛け声程度のものにしか過ぎないだろう。しかし、この衝動それ自体はリアルなものでもある。それは、おそらくアメリカが歴史上初めて、自らの相対的没落を潜在的に予感していることと無関係ではない。

3. 中国をどのように対象化するか

このアメリカが「衰退」しているという予感とは定期的な熱病のようなものと見なすこともできない。たしかにアメリカは定期的にこの熱病に冒される。それは、アメリカが人工的に構築された国家であり、その本質においては不安定性を特徴とする国家だからだ。20年ほど前、ちょうどアメリカ経済が失速していた時、やはり同様に没落論が流行った。アラン・ブルームの『アメリカン・マインドの終焉 (The Closing of the American Mind)』(1987年)、ポール・ケネディの『大国の興亡 (The Rise and Fall of the Great Powers)』(1987年)、アーサー・シュレジンジャー・ジュニアの『アメリカの分裂 (The Disuniting of America)』(1991年)など、没落ブームとでもいえるような様相を呈していた。その後、共産圏は崩壊し、日本のバブル経済もはじけ、アメリカはIT技術を梃に経済を立て直し、1990年代後半までには単極時代の到来に自信を深め、超大国の立場を謳歌するようになった。しかし、その単極時代も巨視的な視点で見れば、瞬き程度の期間しか続かなかったことになる。イラク戦争が難しい局面を迎え、アフガニスタンにおける戦争の出口が見えなくなり、2008年9月のリーマン・ショックを経て、相対的没落感が奥深くアメリカ国民の意識の中に入り込んでいった。本章でも言及した、ザカリアの『アメリカ後の世界』、マンデルバウムの『質素なスーパーパワー』は、このような時代の雰囲気の表象だろう。他にもポール・スタロビンの『アメリカ帝国の衰亡 (After America)』(2009年)などがあげられる¹²。これらを読んでいて特徴的なのは、アメリカに課された限界を淡々と受け入れようとしていることだ。それを構造的な変動ととらえ、ある種宿命論的にそれを受け入れ、それに抵抗するよりかは、その中でいかにうまく立ち回れるかということに主眼がおかれている。これはアメリカの精神的・文明論的衰退を嘆き、悲観したブルームやシュレジンジャーの著作とは大きく異なる点だ。

アメリカ人は没落を受容したのか。決してそのようなことではないだろう。しかし、今回の没落は、抽象的なものではなく、極めて具体的なものとして受け止められている。このアメリカの相対的没落に具体性を与えているのが、中国の台頭だ。こんな数字がある。ピュー・リサーチ・センターが2011年1月に行った調査によれば、アメリカを世界最大の経済大国と見なすと答えた人が31%だったのに対し、中国こそがそうだと答えた人が47%にもものぼったという¹³。これは現実とはかけ離れた答えではあるが、アメリカ人が世界をどのように見渡しているかということを表している指標と見なすならば、無視できない数字だ。またシカゴ・グローバル問題研究所が定期的に発表している「Global Views」の最新報告書は、「制約された国際主義 (Constrained Internationalism)」と題され、アメリカが「衰退」に抵抗するのではなく、新しい現実に適用しようとしている様子がはっきりとうかが

える¹⁴。

アメリカは建国から160年くらいの間はただひたすら台頭する国として世界史の舞台に登場し、その後70年から80年くらいの間は、誰も寄せつけない圧倒的な高みを経験していた。ほんの少し前まではアメリカ人自身も、アメリカを頂点とする単極世界の持続性を信じていたが、現在のアメリカにもはやそのような自信はない。このアメリカの「没落感」は、多分に主観的なものであるが、感覚的にはリアルなもので、アメリカの行動を強く拘束していく可能性がある。

これまで、アメリカの対中政策は、「ヘッジか、エンゲージか（もしくはその双方か）」という両端の間を揺れ動くものとして描写されることが多かった。この背後には、基本的にはアメリカが対中政策を選択し、中国の「台頭の仕方」をどうにかマネージできるという基本的な発想があった。しかし、最近はこのような発想は後退し、ありのままの中国を見定め、そのありのままの中国は、もはやアメリカがどう出ようが台頭する大国であり、その大国はアメリカが思い描くような大国ではないということがはっきりと意識されるようになっていく。それは、もはや「ヘッジか、エンゲージか」ではなく、「ありのままの中国を見定めつつ、その台頭に具えよ（accept but prepare）」とでも形容しうる立場だ。双方は決して友好国ではなく、しかしながら敵対国でもない。アメリカは是々非々で自国の関心事項を中国に突きつけていき、その文脈でアメリカの同盟国の重要性が高まったとも言えるが、他方で、世界政治の趨勢は相対的に衰退しつつあるアメリカと不確定要素があるとはいえ圧倒的な勢いで台頭する中国が、どのような関係を取り結ぶかということの変数になりつつあるという状況認識だ¹⁵。

仮に「アメリカ後の世界」における米中関係の基本形がこのようなかたちのものになるとするならば、中国の台頭に危機意識を強める日本との間のパーセプション・ギャップが同盟の不安定化に帰結しないよう、細心の注意を払うことが必要となってくる。アメリカ国民はいまのところ、中国を経済的な競争相手とは見なしても、軍事的な脅威とは必ずしも見ていない。他方、日本では中国の台頭を軍事的脅威と結びつけて考える傾向が強い。これから20年の間に日米中三国間の力のバランスは大きく変容していく。この変容は直線的に日米関係の不安定化とつながっているわけではないが、その潜在的可能性があることは十分に認識しておくべきだろう。

4. 日本における密教と顕教の分断を乗り越えられるか¹⁶

最後にやはり日本自身について論じなければならないだろう。2009年9月に民主党政権が発足して以来、日米関係が揺らいでいる。普天間基地の移設をめぐる日米間のすれ違い

が現象面での揺らぎだった。しかし、この「揺らぎ」の意味の輪郭を定めることは、今後の日米関係を考えていく上で極めて重要な意味を持つ。この問題の大部分は、たしかに鳩山政権（というよりも鳩山総理個人）の混乱した対応振りに帰せられる。鳩山総理が発信する混在するメッセージが日米双方、とりわけ沖縄に誤ったメッセージを伝えてしまったことは疑いない。しかし、この「同盟漂流」は単なる「鳩山漂流」だったのか。鳩山総理の混乱した対応振りが殊更強調されるが、実はその背後にはある種の一貫性を見て取ることができる。それは日米同盟を基調としつつも、それを「乗り越えられなければならない状態」と位置づけていることだ。鳩山総理は、事実上退任の挨拶となった2010年6月2日の民主党両院議員総会において、「いつかは日本の平和を日本人自身でつくりあげていくときを、求めないといけない。米国に依存を続けて良いとは思いません」とはっきりと述べている。

この「日本の米国に対する不健全な依存」という発想は、政権発足前に発表されたVoice論文（2009年9月号）でも明らかだった¹⁷。この論文の要約版が、ニューヨークタイムズ紙のウェブ版に掲載され、鳩山由起夫は「反米政治家」ではないかとの不安をアメリカでも惹起したことはよく知られている。結局、鳩山総理は「反米政治家」だったのか。鳩山政権下で生じた日米関係の漂流は、鳩山総理に固有な米国に対する「思い」にのみ起因するものだったのか。むしろ、鳩山総理の米国観は、戦後の日米関係に内在する固有の不安定さの最新の表象ではなかったか。

日米関係について意見を交わすたびにしばしば言及される世論調査がある。内閣府が昭和53年以来行ってきた世論調査でアメリカに対する親近感の定点観測を行ってきたものだ¹⁸。例外的に60%台に落ち込んだときもあるが、ほぼ一貫して70%台を維持している。これを見ると、日米関係は極めて良好で、安定的だとの見方はたしかに間違っていない。しかし、この数字は日米関係に潜む微妙なニュアンスを取り逃してしまっている。たしかに、日本には「政治的な決断を経た反米意識」は希薄である。全国的な広がりを見せる反米感情に根ざした反基地闘争も不在である。しかし、「雰囲気としての反米」（もしくは「気分としての反米」）ということになると、それは意外な広がりを見せていることをこの世論調査は見落としてしまっている。

戦後日本では、理想的平和主義と日米安保という政府の現実的選択との間に高度の緊張関係があった。「雰囲気としての反米」は、戦後日本が日米安保を支えるロジックを十分に言語化せずにそれを密教として封印する一方で、あたかも平和を求める「思い」のみが戦後日本の平和的復興を支えてきたというフィクションがあり、両者が欺瞞的に併存している状態に潜む「捻れ」の表出であるといえる。つまり、戦後日本の「市民宗教」にまで格

上げされた後者の思いが、密教としての日米安保という現実と直面すると、突然「なんで主権国家である日本に外国の基地があるんだ。結局日本はまだ占領から脱していないんじゃないか」という単純な、しかしリアルな違和感として表出される。しかも、この密教は潜在的には予定調和的な市民宗教の平和観を内在的に否定することにも帰結しかねない。

この「思い」に根ざした市民宗教的な平和観の主語は、「国家」ではなく、あくまで「市民」である。従って、鳩山総理が沖縄県民の「痛み」から日米安保をめぐる議論を立ち上げたことも、そう考えると何ら不思議ではない。このような「雰囲気としての反米」は、通常は政治的な感情として表出することは稀であるため、同盟のマネージャーたちには届きにくい。しかし、このような感情が戦後の日米関係の底流に横たわっていることもまた事実であり、鳩山総理はそれをいわば無自覚（無責任）に解き放ってしまった。しかし、日米同盟という圧倒的な現実と直面すると、この「思い」は再び繭の中に入り込んでしまった。

そう考えると、鳩山総理は、この「捻れ」を戦後日本が言語化してこなかったことの表象であり、「雰囲気としての反米」は鳩山総理の退任とともにどこかに消えてなくなるわけではない。戦後はほぼ一貫して自民党が政権与党であったため、安全保障をめぐる議論を密教として封印することが、それが正しかったかどうかは別として、可能な状況が長らく続いてきた。しかし、今後、日本においても政権交代が日常風景になっていくとするなら、密教と顕教の分断を克服し、日米安保を安全保障の言葉で顕在化させ、政権交代によっても揺らがない「安全保障コンセンサス」を構築していく必要がある。無論、この安全保障コンセンサスは、政権交代による政策の調整や修正を排除するものであってはならないだろう。また安全保障政策の具体的なマネジメントは高度に専門的な知識を伴い、その細部にいたるまで国民的な議論を行うことは現実的ではない。よってある種の知的エリート集団の構築は不可欠であろう。エリートという言葉が不適切であるならば、「外交安保エスタブリッシュメント」という言葉に置き換えてもいいかもしれない。しかし、このエリート集団は、開かれたものでなければならず、いままでのように「密教の番人」的な存在であってはならない。彼らは国民にもわかる言葉でこのコンセンサスについて語ることができなければならない。そのエスタブリッシュメントは、政党の枠を超えた安全保障コンシャスな政治家や専門家によって構成されるべきであり、このような「安全保障文化」を構築していかない限り、同盟の持続可能性も危うくなっていくだろう。このように考えると、同盟にとっての最大の挑戦は、中国の台頭や米国の自意識の変化以上に、実は内在的なものであり、日本自身が同盟にどう向き合っていくかということが最大の課題であることが見えてくるだろう。

—注—

- ¹ 東京財団・新米国安全保障センター、日米同盟の在り方に関する共同研究プロジェクト『『従来の約束』の刷新と『新しいフロンティア』の開拓—日米同盟と『自由で開かれた国際秩序』』（2010年10月27日）。
- ² Institute for National Strategic Studies, National Defense University, "INSS Special Report: The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership," (October 11, 2010), pp. 3-4.
- ³ George Friedman, *The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century* (New York: Doubleday, 2009) , pp. 139-144.
- ⁴ Gerald Curtis, "Future Directions in US-Japan Relations," Background Paper Prepared for New Shimoda Conference organized by Japan Center for International Exchange, February 2011.
<<http://www.jcie.org/researchpdfs/newshimoda/CurtisFinalE.pdf>>. February 20, 2011.
- ⁵ Fareed Zakaria, *Post-American World* (New York: W. W. Norton, 2008).
- ⁶ Hillary Clinton, "Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations," July 15, 2009.
<<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>>. February 14, 2011.
- ⁷ 安全保障の枠組みの多層的な展開については、東京財団「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ—地域安全保障の重層的構造—」（2010年8月）を参照。
- ⁸ Michael Mandelbaum, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era* (New York: Public Affairs, 2010).
- ⁹ The White House, *National Security Strategy*, May 2010. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. February 15, 2011.
- ¹⁰ Michael Mandelbaum, "In an era of tightening budgets, can America Remain a superpower on the cheap?," *The Washington Post*, February 17, 2011.
- ¹¹ ティーパーティー運動台頭の外交的含意については、Walter Russell Mead, "The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism," *Foreign Affairs* (March/April, 2011) を参照。
- ¹² Paul Starobin, *After America: Narratives for Next Global Age* (New York: Viking, 2009).
- ¹³ 他方、軍事的には依然としてアメリカの方が優位だと見なす人が67%と中国の方だと見なす人の16%を大きく上回っている。Pew Research Center, "Strengthen Ties with China, But Get Tough on Trade," January 21, 2011. <<http://people-press.org/report/692/>>. February 15, 2011.
- ¹⁴ Chicago Council on Global Affairs, "Global Views -- 2010Constrained Internationalism: Adapting to New Realities," 2010. <http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202010/Global%20Views%202010.pdf>. February 15, 2011.
- ¹⁵ 中山俊宏『『アメリカ後の世界』における米中関係』『東亜』525号（2011年3月号）、2-3頁。
- ¹⁶ 本節は、日本語英語交流連盟のホームページに掲載された「戦後日本と『雰囲気としての反米』」を加筆修正したものである。<<http://www.esuj.gr.jp/jitow/jp/contents/0296.htm>>. February 20, 2011.
- ¹⁷ 鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』（2009年9月号）。
- ¹⁸ 内閣府大臣官房政府広報室「外交に関する世論調査」（平成21年10月調査）。
<<http://www8.cao.go.jp/survey/h21/h21-gaiko/index.html>>. February 20, 2011.

第4章 伝統的安全保障

道下 徳成

1. これまでの経緯

(1) 冷戦期の役割と日本の比較優位

冷戦期における日本の安全保障については、しばしば、日本は米国の庇護の下にあり、安全保障上の役割を殆ど担っていなかったとの論調が見受けられる。しかし実際には、日本は西側陣営において、共産圏封じ込めという世界戦略の一翼を担うという役割を果たしていた。具体的には、冷戦期にソ連がいわゆる「海洋拒否能力」を強化したため、これに対処することを目的として、日本は米国との共同戦略に基づいて、有事の際の三海峡（宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡）封鎖とシーレーン防衛を役割とし、対潜水艦戦(ASW)、洋上防空、機雷戦などの能力を強化し、その訓練を行っていたのである。

(2) 冷戦後の役割と日本の比較優位

冷戦後、対ソ海洋戦略が終了すると、米国は日本が安全保障上新たな役割を担うことを期待するようになった。これを受けて日本は、1991年に国際平和協力法を成立させ、湾岸戦争後のペルシャ湾に掃海艇ミッションを派遣したほか、冷戦後の国際社会が直面した内戦や人道的危機などの低烈度の問題の解決に貢献するため、国際緊急援助隊派遣法を積極的に運用して陸上自衛隊をカンボジア、東チモール、モザンビーク、ルワンダ、ゴラン高原などに派遣した。さらに2001年の9/11同時多発テロを受けて、アフガニスタンにおける「不朽の自由作戦」を支援するため、2010年1月まで約8年間に亘りインド洋において海上自衛隊による外国艦船への給油活動を行ったほか、2004年より陸上自衛隊及び航空自衛隊をイラクに派遣し、同国の復興支援活動に従事した（陸上自衛隊は2006年7月まで、航空自衛隊は2008年12月まで）。

一方、こうしたグローバルな活動では憲法上の制約などから活動内容が限定されるのであり、日本の軍事力の比較優位は依然として冷戦期に行っていたような海洋戦略にあると言える。現在中国が強化しているいわゆる「アクセス拒否能力」は、冷戦期のソ連による海洋拒否能力とほぼ同じ概念であり、冷戦期に日米が取った戦略が再び有用になる可能性が高まっている。その場合、日本の役割も、台湾、南西諸島付近での中国海軍の活動阻止など、有事の際に中国海軍の進出を洋上で阻止するものになる可能性が高い。

2. 2030年までの国際社会における安全保障上の脅威

（1）安全保障上の観点からの新たな国際秩序の特徴

多元的な国際秩序：2030年までの国際社会においては、米国の力が相対的に低下し、中国やインド、ブラジル、インドネシアなどが大国として台頭することにより、米国をリーダーとする西洋文明中心の世界秩序に代わって、多極的多元的な秩序が形成されるであろう。そこでは、米中が中心的存在ではあるが、冷戦時代のような二極体制にはならず、米中は対立もするが協力もできる関係にあり、そこにロシア、ブラジル、インド、インドネシア、EUなどが案件に応じて対立したり連携したりして国際社会を動かしていくと考えられる。この新たな秩序において日本がどの程度の存在（プレゼンス）と発言力を有するかは現時点では不透明であるが、少なくとも少子高齢化と世界経済のグローバル化による日本経済（産業）の衰退というトレンドが続き、しかも防衛力をGDP1%以下という予算の範囲内で可能なレベルにとどめる限り、日本の国際的プレゼンスは低下傾向を続けるであろう。なおこうした多極的多元的な秩序においては、超大国米国が世界の警察官役を引き受けてきた冷戦終了後の国際社会と違い、新興国を含む上記の大国が、テロ、麻薬、海賊などの案件ごとに緩やかな連携体制（alignment）を形成し集合的に警察官役を演じていくことになるだろう。

多様な活動主体（アクター）の更なる顕在化：20世紀までの国際社会においては、国家が国際社会の主要な活動主体（アクター）であったが、今後は、国境を超えて活動する多国籍企業、NGO、テロリストを含む犯罪組織などが国際社会全体に及ぼす影響がますます無視できないものになると考えられる。また、軍事力や警察権力の国家による独占は、近年、民間の軍事会社ないし警備会社の成長によって崩れつつある。国際社会の平和と安定を維持していくために、こうした民間の力を活用する傾向が一層強まるだろう。

相互依存関係の進展：既に現在の国際社会においても、各国が軍事的経済的に相互に依存し合う関係にあるが、2030年までの国際社会においてこの傾向は一層強まると考えられ、したがって一国の国内における混乱がこれまで以上に国際社会全体の治安や経済状況に多大な影響を与えることとなるだろう。

（2）新たな国際秩序において、国際社会が直面する安全保障上の脅威

（a）グローバルな犯罪組織（テロ組織を含む）の活発化と破綻国家の存在

急速にグローバル化が進む世界において、移動や輸送にかかるコスト及び情報伝達手段の低廉化、さらに資金の自由な流通が、時に新たな雇用機会を生み人々の暮らしを改善してきた一方、そうした恩恵に浴しない人々の貧困を固定化し所得格差を拡大し、テロリス

トが育成されやすい環境を醸成するとともに、テロリストによる移動やコミュニケーションを容易にしてきた。今後も、民族分離を訴えたり自治権を追求したりする少数民族の過激派組織により、あるいは宗教上の目的をテロ行為により達成しようとする勢力等により、テロが引き起こされる可能性は増大すると考えられる。他方、科学技術（特に通信技術）の発達は、グローバルに活動するテロ組織にとり諸刃の剣である。すなわち、テロ組織を摘発する側の捜査技術向上に伴い、テロ組織内部のコミュニケーションの秘匿が難しくなったからである。また、テロ組織の規模が大きければ大きい程、コミュニケーションの秘匿がより困難になる。

また、今後の国際社会においてアクターが多様化することは、安全保障における国家の役割が減ずることを意味するわけではない。国際社会の主要国が協力してその平和を維持し、または国境を越えて活動する犯罪組織等の取り締まりを行うにあたり、これまで以上に各国家が各々の領域において責任ある統治に努めグローバルな犯罪組織の監視を強化することが極めて重要になる。にもかかわらず、現代の国際社会においては、そうした能力のない破綻国家（failed states）が増えており、今後も増える可能性がある。破綻国家とは、タリバン政権下のアフガニスタンに見られたように、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ていたり、または領域の一部を政府を代表しない組織が実効支配していたり、また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しているような場合を言い、国際社会全体への脅威になる。グローバル化した世界においては特にそうである。このような場合、主要国が時に軍事力を行使して治安を安定させたり、または破綻国家への国際的支援体制を構築したりしていくことが必要となる。その際に重要となる支援は、単純な開発援助ではなく、国家構築（state-building）である。なお破綻国家が、自国をそうであると認めず、また国連安全保障理事会においても、当該国家が周辺国や国際社会全体に及ぼす影響が「国際の平和と安全に対する脅威」であるとの認定ができないような事態においては、有志連合の国々が国家構築支援に向けた介入を行うことも検討せざるを得ないであろう。その場合、将来の多元的な国際秩序においては、こうした介入の法的解釈をめぐって主要国の対立が深まることも予想される。そのような対立を防止するための国際法上の法的整備（例えば安保理における常任理事国の役割を修正し拒否権の効力を削減するなど）が適切に行われない場合には、国際社会はこれまでよりも混乱する可能性が高い。

(b) 国家間の伝統的な紛争及び勢力争い

グローバル化する世界における今後の国際秩序においては、各国家が相互依存関係を強

めるため、国家間の紛争の蓋然性が低下すると見る向きもあるが、必ずしもそうとは言えない。次のような場合を想定すれば、むしろ国家間の紛争が増加する可能性もある。

まず、相互に依存する二国間においても、相手国に対する政治的・経済的依存が第三国との間で代替可能なものである場合（例えば甲国が乙国との経済的関係をそのまま丙国と結ぶことで何ら不利益を被らないような場合）には、甲国と乙国間において相互依存関係は紛争の抑止力にはならない。

また多元化した国際秩序において、これまで米国が紛争抑止のために果たしてきた調停役ないし警察官的な役割を今度は複数の大国が互いに押し付け合い、結果として紛争の抑止が機能しない事態も考えられよう。

さらに、グローバル化と情報化が進む今後の国際社会においては、大衆が情報にアクセスし、あるいは情報を発信することがこれまで以上に容易になる。その結果、最近の中国国内における反日デモなどにも見られるように、大衆の不満やナショナリスティックな感情がエスカレートして、その圧力により政府が合理的かつ冷静に政策を遂行するのが困難になる傾向が強まることも考えられる。また、宗教勢力や少数民族の自決を求める過激派組織などが、インターネットなどを通じて大衆を扇動することがこれまで以上に容易になると考えられる。

同時に、領域画定や経済権益をめぐる、これまでと同様、依然として紛争発生リスクは常に存在する。例えば、国連海洋法条約が1982年に採択されてから約30年が経とうとしている（1994年に発効）が、排他的経済水域の境界画定をめぐる明確なルールは存在していないし、その後発見された深海底における生物資源の管理や、レア・アースなど、地球上に偏在する新手の希少性資源の管理をめぐる、資源争奪戦など新たな紛争が頻発することも予想される。

（c）科学技術を駆使した目に見えない戦争・紛争の増大

これまでのようなハードウェア（軍事力やテロ行為）による脅威に加え、サイバー攻撃や電子戦争（electronic warfare）といった、ソフトウェアによる脅威も増大すると考えられる。既に多くの国の軍においては、こうした脅威に対処する専門の部署を設置しており、日本の自衛隊も例外ではない。そしてこれまでのところ、サイバー攻撃などにおける一部の国ないし軍の関与がたびたび指摘されながらも、当該国の政府が関与を認めた例はないが、国家同士のサイバー攻撃や電子戦争が起こるのは時間の問題であると言っても過言ではないだろう。その場合、このように国家が関与するサイバー攻撃等を受けた国が自衛権を発動する際、如何なる対抗措置として認められるのかなど、国際法上の位置付けは現時

点で不明確であり、当面の間、この状態が継続する可能性が高い。具体的には、自衛権行使にあたっては、これまで一般に①急迫不正の侵害があること、②他に手段がないこと、③必要な限度であること（当初の攻撃により受けた被害との間の均衡性があること）の3点が要件とされてきたが、こうしたソフトウェアによる脅威の場合、対抗措置として軍事力を行使することが許されるのか、許される場合も③の要件である均衡性をどのように認定するのかなどが極めて難しい。

また平時においても、国家間の交渉を有利に進める、あるいはグローバルな経済競争を勝ち抜くために、サイバー戦や情報操作による心理戦、軍事力を背景とした影響力行使と強要・強制が手段として使われる傾向が国際的に強まると思われる。

(d) 大量破壊兵器とその関連物資・技術（ミサイルを含む）の拡散（テロ組織などの非国家主体への拡散も含む）

核を含む大量破壊兵器については、伝統的な核兵器保有国の間で核軍縮の動きが続く一方で、核拡散防止のための NPT 体制が事実上崩壊していることから、今後 20 年後までの国際社会において、更に水平的に拡散していくと考えられる。特にイランが核を保有した場合には、エジプト、サウジアラビアなどの中東諸国が核開発に着手する可能性があり、中東における核の「ドミノ現象」や核戦争が現実のものとなる可能性がある。また、核の垂直的拡散、すなわちテロリストなど非国家主体の手に核兵器が亘る可能性が極めて高まっている。特に中東からインドに至る不安定な地域に核保有国が併存することになると、同時に、原子力発電を含め核エネルギーの商業利用が途上国を含め国際的に一層広がると見られることなどから、非国家主体による核兵器や核関連物質の入手がますます容易になることが予想される。したがって、核を用いたテロ攻撃が行われるのも時間の問題であるとの見方もある。

(e) 中国の台頭に伴う国際秩序の変化（パワーバランスのシフト）

中国は 1990 年代以降、軍の急速な近代化を行っており、その国防費は公表額だけでも毎年 2 桁台の伸び率を続けており、また米国防省などの見積もりによれば実際にはその 2～3 倍程度の予算が投入されていると見られている。具体的には、まず、米本土全土を射程に収め、固体燃料式で迅速な発射が可能な新型の大陸間弾道ミサイル（東風（DF）-31A）を既に実戦配備している他、最新型の SSBN である晋(Jin)級原子力潜水艦に搭載予定の潜水艦発射型弾道ミサイル(JL-2)（射程 8,000km）の実戦配備に向けて実験を繰り返しており、これらにより戦略攻撃能力を一層高めると見られる。特に JL-2 が搭載された Jin 級原子力

潜水艦が実戦配備されれば、中国が初めて戦略原潜を保有し、敵の核による第一撃をかくぐり残存性の高い第二撃能力を確保することにより核抑止力を向上させるという、中国の核戦略上極めて重要な意義を有する。今後、敵の監視をより困難にするための静粛性の向上や、ミサイル防衛を突破するための弾頭小型化及び複数化（MIRV）、さらなる長射程化に取り組むことにより、中国の戦略攻撃能力は米国に匹敵するか否かは別としても、近い将来、米国に対する強力な抑止力を有すると考えられる。

また中国は、空母建造、対艦弾道ミサイルの開発、短距離弾道ミサイルの強化、敵のレーダーに察知されにくくピンポイント攻撃が可能な高性能巡航ミサイルの潜水艦搭載への準備、駆逐艦及び潜水艦の配備等により、いわゆる「アクセス拒否能力」を強化しており、当面は台湾海峡有事の際の米国の介入を阻止することが目的であるが、より長期的には、中国の利益を強化する形で地域秩序の形成に米国が介入する可能性を抑止することを想定しているものと考えられる。かつてソ連が冷戦中に強化していた「海洋拒否能力」と同様の概念ではあるが、中国は「アクセス拒否能力」を、陸海空に留まらず、宇宙空間とサイバー空間にも拡大していると考えられる。

さらに、中国が現在のペースで軍の近代化を継続すれば、台湾海峡における軍事バランスは引き続き中国側（大陸側）に有利な形でシフトすると考えられ、2030年までの長期においては、軍事力による中国の台湾併合が現実にかかる可能性もある。

このように、2030年までの国際情勢において米中間の軍事的パワーバランスが変化するのは不可避である。既に中国は南シナ海や東シナ海を中心に軍事力を背景とした示威行動を活発化させているが、これが更に強化されアジアの不安定要因になる可能性が高い。特に、中国が増強している海軍力を駆使して、海洋法上これまで積み上げられてきた国際慣行の変更を試みるような行動を行っていくことも考えられる。

（f）北朝鮮情勢と朝鮮半島統一の可能性

北朝鮮の核開発については、既に核兵器4個から8個程度に相当する量のプルトニウムを保有しており、現体制が持続する限り、完全な非核化はほぼ不可能と見るべきであろう。北朝鮮が20年後程度までの将来に亘って核ミサイルの開発を継続する場合、わが国のほぼ全域を射程に収めるノドンはもとより、現在開発中の米国本土にも届く射程8,000km以上の長距離弾道ミサイルにも核を搭載する可能性が高まる。また北朝鮮の体制崩壊の可能性はもちろんゼロではないが、中国が進める「アクセス拒否能力」の強化によって日本海への出口に位置する北朝鮮がますます戦略的重要性を高めつつある現在、中国は北朝鮮の崩壊を阻止すべく支援を継続すると考えられることから、予測不能な攪乱要素がない限り、

金正日死亡後も金正恩の下で同様の体制が継続する可能性が高いと見るのが現実的であろう。ただし、万一の危機に備えて朝鮮半島在住の邦人の搬送、核及び関連物資・施設の管理を含む様々な緊急対応に関する計画を準備しておく必要があるのはこれまでと同様である。

また、現在、韓国が李明博大統領の下で朝鮮半島の平和的統一に向けた構想を検討しているが、一方で最近の世論調査で韓国国民は今後 20～30 年程度の将来における統一を望んでいないとの結果が出ている。こうしたことから、2030 年までの将来に統一が実現する可能性は現時点ではそれほど高くないと言える。

以上に述べた点は、あくまで現時点で観察される国際情勢のトレンドを前提としたものであり、予測不可能な急変がある可能性や、現時点のトレンドが予想されるピッチを超えて急速に進展することにより全く予想していなかった状況が生まれる可能性も排除されない。例えば 1980 年代において、2010 年に中国が世界第 2 位の経済大国になることを高い確度で予測できたわけではない。同様に、現時点で中堅の途上国（例えばイランなど）が 2030 年までに主要な軍事大国の一つとなり米中と対峙する可能性もあるかも知れない。とはいえ、将来の政策に係る意思決定は、現時点における将来見通しに基づいて行わざるを得ないのは、どの国にとっても同じであることを考えれば、このような見通しを整理する意義は大きい。

3. 日本のとるべき具体策

（1）日米同盟の強化と日本の防衛力の強化

米国の圧倒的な軍事力に依存してきたアジアでは、米国の軍事力の相対的低下に伴い、力の空白（パワーバキューム）が生じうる。米国がこれまでと同様に日本の安全保障にコミットメントできなくなる可能性もある。こうした中で、日本が安全保障を米国に依存する体制を継続すれば、我が国の安全が維持できなくなるばかりか、東アジア全体が不安定化し、中国が覇権を行使する形でアジアの新たな秩序形成が急速に進んでしまうおそれもある。したがって、そのパワーバキュームを埋めるために、日本がその役割を拡大する形で日米同盟を強化することが喫緊の課題である。

そのためには、まず日本が自主防衛力を強化し、より自律的な安全保障体制を構築する必要がある。具体的には、自衛隊の各種機能をよりバランスよく保持するよう強化することが必要である。また同時に今後 10 年程度の短中期的期間において、憲法 9 条（集団的自衛権の不行使を含む）や非核三原則等、戦後に作られた様々な制約を検証する包括的な議

論を行う必要があるだろう。また、危機に際して自衛隊を迅速に海外に派遣するための一般法を整備していく必要がある。

その上で、特に朝鮮半島有事や台湾海峡危機におけるあり得べきいくつかのシナリオを想定し、各々における日米韓の連携と役割分担を十分確認しておく必要がある。なお、中国の脅威に対して日米で対処するという観点からは、冒頭に述べたとおり、冷戦期に日本が強化した対潜水艦戦（ASW）、洋上防空、機雷戦などに関する能力を維持・強化することも同時に必要となる。

（2）地域パートナーとの連携と安全保障アーキテクチャーの整備

米中間のパワーバランスのシフトを受けて、中国の脅威やアジアの不安定化に対処するには、上記の日米安保体制の強化だけでは不十分である。したがって米国が中心となり、アジアの主要国が連携して、アジアにおいて中国が覇権を求めないよう抑え込んでいくための対中ヘッジ網を形成し、これを制度化していくことが重要である。このアジアの主要国には、日本、ベトナム、インド、インドネシア、ロシア、韓国等が候補になるだろう。例えばベトナムについては、既に米軍との協力の強化に強い意欲を示しているし、またインド及びインドネシアについては、中国に対する戦略的カウンターバランスとして海空軍力の強化が期待できる。ロシアについては、中国に対する抑止力となる能力を既に有しており、韓国については、黄海に面する地域に在韓米軍基地を構築中で、日米同盟にプラグインできるように育成していけば有力な対中ヘッジ網の一部を提供できると考えられる。

このような対中ヘッジ網が将来的に変質し、その構成国による事実上の集団安全保障体制として地域の安全保障アーキテクチャーの土台となり、中国がそれに参加せざるを得ないような状況が作られることが望ましい。なお、この集団安全保障体制が実現すれば、これまで米国の圧倒的な軍事力を背景に日米同盟が担ってきたアジアの安定化を、地域全体のアーキテクチャーによって担っていくことになることから、米軍の基地についてもある程度地域内に分散することになる可能性もある。

（3）シーレーン防衛の強化

グローバル化が進む2030年までの国際社会において、シーレーン防衛により航行の自由を確保し続けることは、世界経済の安定や資源の安定供給の観点から必要不可欠である。もっとも、これまでシーレーン防衛は原油の安定供給という観点から特に重視されてきたが、環境エネルギーの普及が進むことが予想される今後は、より幅広い物資を安定的に輸送するためのシーレーン防衛となり、相互依存が進む国際社会ではこれまで以上にその重

要性が認識されることになると考えられる。

なお米国は、最近の異常な原油高を受けて、エネルギー自給率の向上を目指して様々な取組を行っており、表向きは航行の自由がグローバルな共通利益であると主張するものの、実際には「国際公共空間(グローバルコモンズ)」における航行の自由の保障に対するコミットメントを弱める可能性もある。我が国としては、米国において航行の自由の重要性を主張するグループへの支援を強化すると同時に、日本自身が地域諸国とともにシーレーン防衛に向けてより積極的な貢献を行っていくことが重要である。

(4) 平時における軍事・外交的競争への対応(サイバー戦を含む)

今後の国際社会においては、有事と平時の間のグレーゾーンにおける、軍事力行使を伴わない、しかし軍事力を背景とした外交的圧力が多用される可能性がある。そもそも軍事力は外交を有利に進めるための手段であり、これは何も違法なことではない。しかし我が国が、そのような圧力に対して自衛隊の実力を背景とした対抗措置を取れば、国内から憲法9条が禁止する「武力による威嚇」に当たるとの議論も出かねない。したがって、そうでないことを確認することを含め、法的整理を明確にするとともに、そうした対抗措置を俊敏に取れるような軍事・外交能力を持つべく、対応マニュアルの作成やシミュレーション、訓練・演習等を日頃から行っておく必要がある。2010年12月に発表された「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」においても、「各種事態のシミュレーションや総合的な訓練・演習を平素から実施するなど、政府の意思決定及び対処に係る機能・体制を検証し、法的側面を含めた必要な対応について検討する。」(IV.1(2))とされており、軍事、外交、法律、経済など幅広い分野の専門家なども入れて包括的かつ網羅的な検討を行っておく必要があるだろう。

とりわけ、ある国家の指示を受けて、非国家主体がテロやサイバー攻撃を仕掛ける(例えば蓋然性が高い事態としては、ハッカーを装ってある国が我が国の経済インフラを麻痺させるような攻撃を仕掛ける)場合など新手の脅威については、如何なる対抗措置が国際法上認められるかについて主要国と早急に協議することが重要である。

(5) 対テロ組織(犯罪組織)への取り締まり強化

先進民主主義国の一角を占める我が国が、テロ組織等の標的になる可能性は排除できない。我が国領域へのテロリストの侵入を水際で食い止め、また我が国に存在する核関連物資がテロ組織に亘らないよう、警備を引き続き強化していく必要がある。また、国際社会による対テロ取締りやテロ撲滅に積極的に貢献していくことが、ひいては我が国の安全に

つながるのであり、極めて重要である。具体的には、テロ組織の幹部に対する軍事力の行使は引き続き必要であり、これに自衛隊が参加できるよう法的整備を行うとともに、テロ組織の活動に関する海外での情報収集のためのインテリジェンス体制の強化、さらに途上国における核関連物資（例えば原子力エネルギーの商業利用に伴う放射性廃棄物等）の管理に関し、我が国の知識と経験を共有していくこと、テロ組織がその領域で活動する破綻国家に対し国家構築のための支援を強化していくことが求められる。

第5章 日本と環境

亀山 康子

はじめに

地球上に初めて存在して以来、人類は、他の生物には類を見ない急激な速度で高度な文明を築き上げた。私たちの今日の日常生活は、この高度な文明に支えられている。そして、この高度な文明を築き維持するために、私たちは地球上の多様な資源を大量に利用してきた。人口と一人当たり資源消費量が同時に増えるにつれて、地球の変質が目に見えるようになってきた。目に見えるほどの水準にまで劣化した地球は、いまやかつての地球の姿に復元することは不可能な状態となっている。

環境問題が国際問題の一つとして認識されるようになってすでに数十年が経過した。その重要性はますます増しているといえよう。本稿では、国際問題の一つとしての環境問題に対する日本の外交戦略を検討することを目的とする。最初に我が国の環境問題への対応とその間に諸外国で起きていた環境関連の出来事を説明する。次に、地球環境問題の中でもとりわけ重要性が高いと認識されている気候変動問題(地球温暖化問題)に焦点をあて、近年の状況をふまえて今後の進展を予想する。最後に、地球環境分野における我が国にとっての戦略を提唱する。

1. 日本の環境行政の歴史と国際動向

(1) 日本の環境行政は公害から

日本の環境行政の歴史は、第二次世界大戦直後の経済的な高度成長期に遡る¹。1950～60年代、急速な工業化が戦後復興に貢献したが、同時に多くの地域で公害を発生させた。大気汚染や水質汚濁は、それ自体は問題とはされず、経済成長のためには仕方ないと受け止められていた。しかし、水俣病や四日市喘息等、健康被害が目立つようになるにつれ、対策の必要性が地元から叫ばれるようになった²。

ようやく公害への対策が国家レベルでの動きまで高まり、1967年には日本の環境行政の出発点ともいえる「公害対策基本法」が制定され、1970年には14の公害対策関連の法律が成立あるいは改正された。そして1971年には環境庁が発足している。翌1972年には「自然環境保全法」が成立した。

このように、日本では、公害対策から環境行政が発展したが、他の国も同じような経緯で発展してきたわけではない³。例えばイギリスでは、工業化による環境破壊から自然地区

を保全するナショナル・トラスト運動が、環境行政の源となっている⁴。環境行政の担当官庁の前身や、環境行政の発展を目撃してきた国民の認識は、現在の環境問題に対する国の意思決定にまで影響を及ぼしうるといえよう。

1970年代、日本国内では法律の施行により対策が進んだ。また、1973年及び1979年における石油危機は、原油価格の急騰を招き、それを契機に省エネ対策が進んだ。その結果、1980年代には、大半の公害対策は山を越えた状態となった。

国内にて公害対策という役目を終えつつあった1980年代も後半に入ると、次の課題が見えてきた。一つは国際問題としての地球環境問題である。オゾン層破壊や酸性雨等、国内対策では解決できない問題が指摘されるようになった。ちょうど1980年代は日本にとっては世界的な経済大国の地位についた時期でもある。日本企業による途上国での森林伐採等が環境保護団体から非難された。日本は経済大国として国際問題に先駆的に取り組むことが求められるようになったということになる。また、国内では、公害とは異なる次元の環境問題が取り上げられるようになった。これは、かつての公害ほど深刻な健康被害までには至らないものの、よりゆたかな生活を営む上で弊害となる問題であり、廃棄物処理や里山保全といった課題である。このような新たな課題に取り組むため、1993年には「公害対策基本法」の後継にあたる「環境基本法」が制定された。また、廃棄物対策として2000年には「循環型社会形成推進法」が制定された。

（2）環境問題の国際的進展

1950、60年代に公害対策が必要となったのは日本に限られない。欧米でも石炭燃焼による大気汚染の被害や、土壌汚染に依る健康影響が観測され、緊急の対処が求められた。他方、第二次世界大戦後、多くの途上国では急激な人口増加がみられた。先進国での公害や自然資源の大量消費、そして途上国での人口増加を掛け合わせて考えると、地球に与える人間活動による負荷は大変なものになる⁵。1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議は、先進国を中心とした危機感を根底にしていた。しかし、途上国にとってみれば、将来自らの経済成長の制約となりうる議論への参画には消極的だった。

環境保全と経済成長の両立を目指した概念として「持続可能な発展（sustainable development）」という用語が使われ始めたのは1980年代に入ってからである⁶。環境破壊は究極的には経済発展の阻害要因となる点を強調し、自然を保全しながら長期的に利用していく方法を目指した「持続可能な発展」は、1992年にリオ・デジャネイロで開催された国連環境開発会議でのキーワードとして用いられた。その後、持続可能な発展委員会が年に1度の頻度で開催されるようになった。1992年は、その他、気候変動枠組条約や生物多

様性条約、森林原則等多くの地球環境条約その他文書を成立させた年でもあった。この年以來、環境問題が国際的な問題として正式に位置づけられたといえよう。日本のみならず、多くの国で、外交を担当する官庁が環境問題に精力的にかかわるようになる。そして、環境問題に対する対応を外交政策の一部としてみなすようになる。

2002年には、リオ会議の十周年記念として、世界持続可能性サミット（ヨハネスブルグ地球サミット）が開催され、リオ宣言以降の進捗状況がレビューされたが、地球環境の悪化は依然としてとどまるところなく、今後のさらなる取り組みが求められている⁷。

（3）外交政策の一部としての環境問題

日本国内の環境問題が、産業や経済に近い「公害」から出発しているのに対して、国際的には、生態系保全が公害と並行する形で環境政策が進展してきた。また、途上国においては「持続可能な発展」概念の下、環境保全という名目で資金的ないし技術的支援の要請

表 日本の環境政策と地球環境に関する国際社会の動向

年	日本の状況	地球環境問題に関する国際的な動向
1967	「公害対策基本法」成立	
1970	公害国会	
1971	環境庁発足	ラムサール条約採択
1972	「自然環境保全法」成立	国連人間環境会議（ストックホルム会議）
1973	石油危機の影響	ワシントン条約採択、第1次石油危機
1979		長距離越境大気汚染条約採択
1985	プラザ合意	オゾン層保護のためのウィーン条約採択
1987		オゾン層保護のためのモントリオール議定書採択
1988		気候変動に関する政府間パネル（IPCC）発足
1992		気候変動枠組条約及び生物多様性条約採択 国連環境開発会議（リオ地球サミット）
1993	環境基本法	
1994		砂漠化対処条約採択
1995		気候変動枠組条約第一回締約国会合（COP1）、 議定書交渉開始
1997		京都議定書採択
2000	循環型社会形成推進法	
2002	京都議定書を批准	世界持続可能な発展サミット（リオ+10）
2005		京都議定書発効
2007	安倍総理（当時）「美しい星 2050」	ハイリゲンダム G8 サミット COP13/CMP3 バリ行動計画採択
2008	洞爺湖 G8 サミット招致	
2009	2020 年排出削減目標、2005 年比-15% （国内排出量で達成）（自民）、その後、 1990 年比-25%（海外クレジット活用） （民主）	COP15/CMP5 コペンハーゲン合意
2010	地球温暖化対策法案継続審議	COP16/CMP6 カンクン合意
2011		COP17/CMP7 デーバンにて予定

を目的に議論に参加している国が少なくない。経済問題あるいは途上国支援としてみる場合、交渉では相手との相対的なバランスの調整が重視される。他方、生態系保全という観点からは、相手国とのバランス調整よりは、相手と自分が生態系に与える影響の総量が重要な検討課題となってくる。

技術的に解決できる環境問題には、外交の要素が入る余地は少ない。他方、他の国との相対的な力関係が重視される場合には、外交政策としての観点が必要となってくるといえる。相手に何をしてもらいたいのか。相手を説得するために自分は何をするのか。両者が納得できた時に初めて地球環境問題は解決に向かうといえよう⁸。

2. 気候変動問題への日本の対応

（1）気候変動問題に関する国際交渉

経済活動にせよ日常生活にせよ、我々はエネルギーを利用しないわけにはいかない。現在、我々が使うエネルギーの多くは石油や石炭等の化石燃料の燃焼により供給されている。しかし、化石燃料の燃焼により大気中の二酸化炭素が増え、大気の平均気温を上昇させる。地球が温暖化すると地域の気象が変わる。近年の我が国における集中豪雨や猛暑の増大は、気候変動によって生じると言われている影響と似た傾向を示している⁹。

気候変動は長期的には地球全体の気候を変えてしまうため、現在地球上に存在する生態系が経験したことがない状況に進んでいくことになる。影響の規模の大きさから、また、予想される被害の大きさから、気候変動問題は他の地球環境問題以上に喫緊の課題であると認識されている。

他方で、エネルギー利用の制約は経済活動への制約と受け止められるため、いくら気候変動が重要な問題だからといって容易に二酸化炭素排出量を減らせるわけではない。どの国がどれほど排出量を減らすべきかという議論が、1980年代から今日まで続いている。

気候変動問題への国際的取り組みを目的とした国連の下での多国間条約は2つある。一つは、1992年に採択された気候変動枠組条約である。ここでは、当面の目標として附属書I国（先進国等）に対し、2000年までに1990年の水準に排出量を戻すという目標を掲げている。しかし、努力目標として提示されていたにすぎなかったため、その目標を真剣に受け止めた国は少なかった。その反省から、1997年に採択された京都議定書では、同じく附属書I国に2008年から2012年までの5年間、温室効果ガス排出削減目標を規定し、目標未達の場合のための不遵守措置を講じている。

上記の2つの国際合意が交渉されていた時代には、中国やインド等、現在新興国と呼ばれる国はまだ途上国の水準にあり、国全体の排出量も現在より大幅に少なかった。当

時、先進国だけが排出削減目標を設定されることに大きな反対意見が先進国側から出されなかったのはその時の先進国と途上国の排出量に絶対的な差が存在したことによる。しかし、2001年にブッシュ政権率いる米国が京都議定書への不参加を表明し2005年に京都議定書が発効する頃になると、京都議定書の排出削減目標が設定されている国の排出量が世界総排出量の3割ほどにしかならないことが明らかになる。

京都議定書では2012年までの排出削減目標しか設定されていないため、2007年以降、2013年以降の国際的取り組みのあり方に関する交渉が続いている。しかし、2011年2月現在、この交渉が数年以内に終結する可能性は低い。

（2）気候変動交渉における日本の対応

気候変動交渉における日本のポジションは、複雑である。省エネの努力の大きさという点からみれば、日本の水準は欧州に近い。エネルギーを無駄に使っているという意味では米国やカナダに削減余地があるという点を強く主張すべきだろう。しかし、多国間交渉の中で、外交政策という観点からみれば、日本は米国の同盟国であるという意識が強まる。簡単に米国を批判し追い込むことはできないということだ。

米国は世界第2位の排出大国であり、米国の参加しない国際条約は意味がない。しかし、米国内ではエネルギー消費に制約をかけることに対する国民の反発が強いため、米国を参加させるためには、合意内容の水準を相当緩和する必要がある。米国の参加の重要性を理由に合意内容を緩めるよう働きかけ、しかしながら米国を批判することがない日本の態度は、外国からは理解を得られにくい。単純に考えれば、日本が気候変動を重要な問題と認識しているのであれば、先進国の中で省エネが最も遅れている米国を批判するはずである。米国の参加の重要性を強調し合意内容を緩めようとする日本の主張は、「米国の影に隠れて対策から逃れようとしている」と誤解されやすい。

日本国内では、特に産業界からの京都議定書に対する反発が強まる中、2013年以降の国際枠組みの議論においても京都議定書反対論が根強い。しかし、現行の京都議定書の何が日本にとって本当の問題で、どのように改正すればその問題が解消され、なおかつ、国際的合意が得られる見込みが高いのか、という点について、十分な検討が行われている状態ではない。例えば、京都議定書の問題は、6パーセントという削減目標の水準なのか、それとも米国や中国が参加していないことなのか、あるいは、各国に排出上限（キャップ）を設定し排出量取引制度を導入するアプローチなのか。いかなる点を改正することを目標とするかによって、日本にとって本当に望ましい将来枠組みは違ってくる。

日本では2007年に、安倍晋三首相（当時）が「美しい星2050」の中で、2050年までに

世界総排出量半減を提示した。また、2008年1月ダボス会議では、福田康夫首相（当時）が国として排出上限を設定するアプローチを認め、6月には「福田ビジョン」を提示し、日本として2050年までに60-80パーセント削減を盛り込んだ。両首相の努力は、同年7月に北海道洞爺湖にて開催されたG8主要国首脳会合（サミット）のホストとしての準備を意図していたが、その直後に福田首相は辞任した。次の麻生太郎首相（当時）は10月に中期目標検討委員会を設置し、日本の2020年削減目標の検討を進めた結果、2009年6月、日本の2020年排出削減目標として、2005年比-15パーセント（1990年比-8パーセント）を決定した。この中には国外からの排出枠の購入は想定していなかった。ところがその直後の選挙で民主党に政権交代し、9月、鳩山由紀夫首相（当時）は新たに2020年目標として、1990年比25パーセント削減を提示した。この数字は排出枠の購入等、海外でのオフセットを含めた数字となっている。前麻生政権下では、「1990年比25パーセント削減に必要な一人当たり国民負担36万円」と費用の多さが強調されたが、その後の調査で、この数字が内閣府によるモデル結果の誤使用であったことが判明した（モデル結果の費用22万円の中に光熱費14万円が含まれていたにもかかわらず単純に足していた。また、世帯当たりの可処分所得が経済成長などに伴い2005年比76万円増というプラス部分は加算されていない¹⁰⁾）。2010年には、地球温暖化対策法案が審議されたが、その間に菅直人首相への移行等、政治的な指導力が欠けたまま継続審議となっている。

政治的な指導力の下での検討がないまま、一部での京都議定書単純延長反対の声が強まり、2010年末にメキシコのカンクンで開催された気候変動枠組条約第16回締約国会議では、「いかなる条件下でも京都議定書第2約束期間を支持することはない」と主張した。

3. 地球環境問題に関する将来展望

気候変動問題をはじめとする主だった地球環境問題は、今後どのように展開していくのだろうか。それは国際情勢の進展そのものに多分に影響を受けると考えられる。特に今後の国際社会では、次の点に留意する必要がある。

第一は、新興国の台頭と米国の相対的地位の低下である。1980年代の冷戦構造の終焉により、米国が世界唯一の超大国として、地球環境問題に関する国際的協議の場でもそれなりの影響力を持っていたが、その地位にかげりが見え始めている。中国の経済規模は急速に拡大しており、資源消費量も増えている。二酸化炭素排出量は近年米国を抜きトップとなった。気候変動に関連する国際交渉においても、中国の政府代表団の人数は年々増加し、発言力も増している。他方、米国では、国民の関心が内向きになっている。2010年秋の中間選挙で話題となったティーパーティーに示唆されるように、人々の関心は景気回復や身

近な安全であり、国際社会において強い米国を見せることではない。

気候変動に関して、新興国は、現在の気候変動の責任を先進国の今までの累積排出量に負わせている。そして、経済的に発展した現在においても、先進国が責任を取り十分な対策を講じた後でなければ、新興国も排出抑制する責任は生じない、と主張している。他方、米国では、人件費の安い中国との国際競争力を踏まえ、先進国だけが対策を取るような国際制度には参加できないと考えている。米国を動かせるのは、国際社会でなく中国単独なのかも知れない。

第二には、資源や商品の希少性が今までよりも顕著になるだろうという点である。石油や天然ガス等のエネルギー資源はもとより、最近ではレアアースという言葉に代表される鉱物資源の希少性に対する関心が高まっている。気候変動対策に必要な技術に使われる金属の中には、地球上で数カ国に偏在しているものもあり、それらの国の独占力が高まる可能性がある。また、水や穀物の希少性もかつてないほど高まってきている。その一部は、気候変動が原因か否かはさておき、世界各地での異常気象の増加が、食料供給を不安定にし、投機の対象となり始めていることにある。とうもろこしなどバイオ燃料として利用される穀物は特に近年価格が高騰しており、貧困層の食料として回らないようになった。人口はいまだ増加傾向にあるにもかかわらず食料の価格が高騰する中、投機等で儲ける「勝ち組」と貧困が悪化する「負け組」の二極化が今後さらに悪化する可能性が高い。

第三として、国際社会において、国家以外のアクターの重要性が高まると予想される。国境を超える、いわばトランスナショナルな、企業の活動が指摘されるようになって久しいが、この傾向は今後さらに顕著になるだろう。資本や労働力の国際的な移動が増え、インターネットの普及は世界中どこにいても同じ情報が得られる状態を生むだろう。このような状態において、国連の下での多国間条約交渉では、参加者や関係者の数が増えすぎ、実効性の高い内容に合意することが今後より困難になってくる可能性がある。他方で、多国間条約の外で、地域レベルや民間レベル、地方自治体レベル等、多様なレベルでの国際ネットワークづくりが進む可能性がある。むしろ、後者のタイプのネットワークの方で、実践的な協力関係が進展する可能性が高まるだろう。このように、国際合意の成立を待つまでもなく、アジア太平洋といった地域レベルや、同業種間、環境保護団体レベルでトランスナショナルな活動が推進していく状態は、「多層的な環境ガバナンス」と呼ばれる。

4. 地球環境問題に対する日本の戦略

今までの国際関係では見られなかった現象が国際社会で見られるようになる中で、日本は、地球環境問題に対してどのように対面していくべきだろうか。

- （1）新興国の台頭と米国の相対的地位の低下に対して、日本は米国との同盟関係を強化していくべきだろう。しかし、それは必ずしも「米国は温室効果ガス排出量を減らさなくてよい」という立場に賛同することとは同義ではない。米国の国民や議会の内向きな姿勢を変革させるためにも、米国の外にある多様なリスクを認識してもらう必要があるだろう。ある国が日本にとっての軍事的な脅威である場合、日米協調は今までも重要であった。同様に、ある国がエネルギーや希少資源を独占し、日本への供給が途絶えたときに米国と協同してその国に対抗できるような関係を構築する必要がある。

日米関係が重要であると同時に、日本とアジア諸国との関係改善も重要である。日中間では近年緊張関係が続いているが、そのような状態が継続することは特に日本にとって望ましくない。日本の省エネ技術等が中国の排出削減に貢献し、なおかつ、日本の経済的便益として還元されるような関係づくり、制度づくりが求められる。

- （2）資源のない国として、他国と比べて比較優位な製品を作り、他国に輸出し続けることが日本経済にとって不可避である。人件費等が途上国よりも高いために、製品の値段では勝負できない。あくまで高品質であると同時に、他国の政策に受け入れられる製品を作り続けることが重要となる。現在、気候変動の将来枠組みに関する国際交渉は難航しているが、世界が低炭素社会に向かって大きく舵を切ったのは確実である。中国では太陽光発電用パネルの生産量が急増している。日本でも、排出削減について議論している間にも、各種電池や次世代型自動車等に関する技術開発にしのぎを削っている。「日本は減らせません」と頑なな態度をとるよりは、積極的に排出削減に寄与する技術投資を推進し、日本経済の牽引力とするような戦略を検討すべきではないか。
- （3）我が国では、手続き上、国際条約を批准しなければその条約に規定された約束を履行するための立法措置がとられにくい。京都議定書の6パーセント削減という目標値は1997年に採択されたにもかかわらず、目標達成のための実質的な措置は京都議定書が発効する2005年まで導入されなかったのは一例である。また近年では、気候変動に関する将来枠組みの交渉が合意に至らない現在、国内での気候変動対策に関する審議も宙ぶらりんとなっている。

しかし、他国では必ずしもそうではない。例えば欧州では京都議定書の発効が決まる前から欧州域内の排出量取引制度導入を独自で検討し、実践した。米国は、連邦政府レベルでは京都議定書に不参加であるが、州レベルでは先駆的な取り組みがみられる。例えばカリフォルニア州など一部の地域で再生可能エネルギーの推進が進んでいる。カリフォルニア州一つだけでも世界の主要国と同水準の排出量を占めていることから、州レベルの取り組みが重要となっている。

我が国でも、国際条約の合意を待つことなく、自らが正しいと思う方向に自主的に進んでいく姿勢が求められるだろう。すでに動きは各地でみられている。例えば東京都は、排出量取引制度の導入に取り組む自治体レベルの国際炭素活動パートナーシップ（International Carbon Action Partnership, ICAP）¹¹に参加し、日本という国の枠を飛び越えて国際的な連携を深めている。

地球環境問題は一朝一夕には解決しない。長期的な世界の潮流として、日本の社会経済全体が持続可能な発展の方向に向かって進んでいくことが求められる。

—注—

- ¹ 橋本道夫『私史環境行政』（朝日新聞社、1988年）。
- ² 原田正純『水俣病』（岩波書店、1972年）。
- ³ 沼田真『自然保護という思想』（岩波書店、1994年）。
- ⁴ 木原啓吉『ナショナル・トラスト（新版）』（三省堂、1998年）。
- ⁵ ドネラ・H・メドウズ『成長の限界—ローマ・クラブ人類の危機レポート』（ダイヤモンド社、1972年）。
- ⁶ 環境と開発に関する世界委員会（WCED）“Our Common Future”（大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』（福武書店、1987年））。
- ⁷ 亀山康子『新・地球環境政策』（昭和堂、2010年）。
- ⁸ Harris, Paul ed., *Climate Change and Foreign Policy* (London: Routledge, 2009), esp. chap.1.
- ⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007: Synthesis Report, (the Fourth Assessment Report of the IPCC)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)
- ¹⁰ 『共同通信』2009年10月18日。
- ¹¹ About International Carbon Action Partnership (ICAP), ICAP, <http://www.icapcarbonaction.com/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2&lang=ja>、アクセス日2011年2月15日。

第6章 途上国開発をとりまく戦略的環境と日本の開発協力 ——グローバル・シビリアン・パワーをめざして——

大野 泉

はじめに

将来の国際情勢と日本外交を展望する際に、ポスト冷戦期に顕在化した3つの動きに留意する必要がある。第1に、中国やインドをはじめとする新興国が台頭し世界構造が多極化したこと（グローバル・パワー・バランスの変化）。第2に、市民社会や企業を含む民間アクターの台頭により外交アクターが多様化したこと。そして第3に、グローバル化の加速により感染症や気候変動、金融危機など国境を越えて瞬時に伝播する地球規模の課題が深刻化したことである。多極化した世界では当面、新しい世界秩序の模索が続くだろうが、そのプロセスにおいて伝統的な先進諸国と新興国との間でグローバルなルール・メイキングをめぐる緊張が生まれかねない。いかに安定的に新秩序構築を行い、共有できる価値観を醸成するか、そして日本はどのような国として世界でポジショニングを築くのか——これは日本外交が直面する重大な課題である。アクターの多様化は、情報通信ツールの普及とあいまって、官ベースの伝統的な外交だけでなく、民間外交（セカンドトラック）やネットワーク型外交を活発化させている。また、世界の一体性の深化により海外・国内問題の垣根は低くなり、各国政府は政策の一貫性や迅速な課題解決能力を求められている。

多極化の結果、緊張・不安定化が生まれかねない将来の世界で、開発協力はそれ自体、取り残されがちな地域の国造り、貧困削減、そして持続的成長を支援することで世界の平和と安定、繁栄に貢献する主要かつ能動的ツールである。それは友好国を増やし、食料・資源の安定的確保、貿易投資促進、環境保全、感染症予防など、直接・間接的に日本国民を守ることにも貢献する。包括的な対外協力戦略のもとで推進されれば、開発協力はソフトパワーの重要な要素になるのである。

日本は最初に先進国の仲間入りを果たした非西洋国家で、被援助国と援助国の二重経験をもつとともに、援助・貿易・投資を通じて東アジア諸国の発展に貢献してきた。ダイナミックな成長を遂げ新興ドナーとなった国々と一緒に、残された地域・諸国の開発にむけて協働することは、アジア的な発想による開発援助観を共有・普及することにもなろう。特にアフリカや中近東地域では、日本は歴史的しがらみなしに中立的立場から開発に貢献できる強みをもっており、相手国も日本の協力に大きな期待を寄せている。新興国を巻き込んだ新しい世界秩序づくり、そして他の途上国とのパートナーシップを強固にする意味

でも、日本は開発協力をソフトパワーの重要な要素として位置づけ、国全体の対外戦略に組み込んで取組んでいくべきである。緊縮財政の中、政府開発援助（ODA）は一般会計予算ベースで1997年をピークに減少を続けている。トップ・ドナーであった90年代と現在では日本をとりまく状況は大きく変わっている。日本がめざす戦略的目標に照らしてインパクトを最大化するために公的資金をどの課題に集中して投入するか、国際機関や他の友好国の共感を得て日本以外のリソースも動員するにはどうすべきか、など具体的に考える必要がある。ODAという発想・予算枠を超えて取組み、戦略的課題を絞って、マルチの場でルール・メイキングに関わっていくことが求められている。

こういった基本認識にもとづいて、本稿は次の構成で分析を行う。まず第1節で、ポスト冷戦期に変化が顕著になり、今後20年間は趨勢が続くと思われる途上国開発をとりまく戦略的環境を説明する。第2節では、日本の援助政策の変遷を概観し、直面する課題を示す。そして第3節では、現在の国際社会で発言力をもち主要援助国（ドナー）でもある米国や英国、加えて新興ドナーの韓国に焦点をあて、これら3カ国の国家戦略と開発協力政策の関係を分析する。最後に第4節で、日本がグローバル・シビリアン・パワーをめざすうえで開発協力にどのように取組むべきかを考察し、提言を行いたい。

1. 途上国開発をとりまく状況——戦略的環境の変化

ポスト冷戦期の世界情勢は、途上国開発においても幾つかの重要な環境変化をもたらした。第1に、開発課題の多様化と広範化である。第二次世界大戦直後の開発援助は、経済開発や大規模インフラなど政府による資本移転が中心だったが、市場メカニズムを重視する構造調整プログラム、さらには貧困層への配慮や社会開発、ガバナンスなども重視されるようになった。冷戦後は、グローバル化により途上国に向かう民間資金が増大する一方で、国境を越えた地球規模の諸課題が発生している。東西緊張の緩和は、皮肉にも世界各地で民族・宗教等に根ざした内戦や地域紛争を引き起こした。2001年9月の同時多発テロ（9.11事件）は、米国と同盟して「テロとの闘い」を遂行する意味合いからも、脆弱国家や平和構築支援の重要性を一層引き上げた。

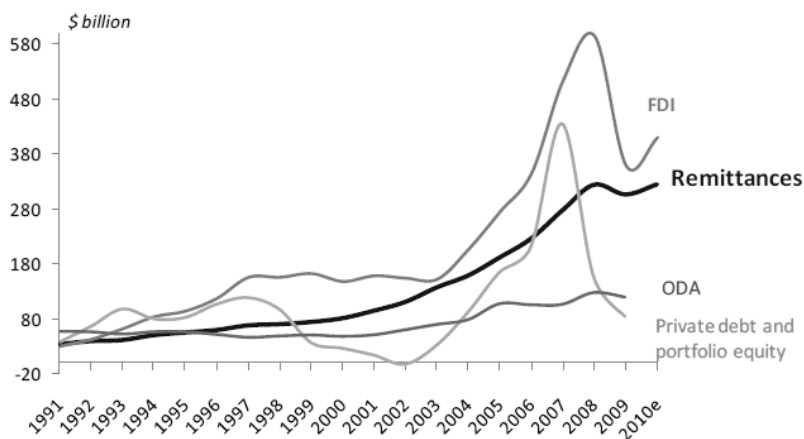
その結果、途上国開発は先進国の国内問題と不可分になり、経済・外交・国家安全保障と密接にリンクするようになった。先進国首脳が集まるG7/G8サミットのアジェンダは開始当初の1975年からしばらくは世界経済が中心だったが、特に90年代に入りアフリカ、環境・気候変動、グローバル・ヘルスなど、関心は途上国の開発問題へ移っている。グローバル・ヘルスを例にとると、その地理的拡大と拡大スピードの加速化（例：新型インフルエンザ）、また政策対象の領域拡大（例：医薬品等の知的所有権問題）にともない、今や健

康問題は外交課題化している。米国や英国では、保健医療の専門機関に限らず、外交問題シンクタンクも重要課題としてグローバル・ヘルスに取り組んでいる¹。

第2に、開発に関わるアクターの多様化、および開発援助システムの複雑化・多極化である。グローバル化が提供した機会を活用して、韓国、中国、インド、ブラジルなどの新興国は持続的成長を遂げ、被援助国から援助国へ飛躍した。内閣府の予測によれば、中国は2010年に世界の国内総生産（GDP）シェアで日本を抜き世界第2位になり、2030年には米国を抜いて第1位になる。インドの台頭も考慮すると、GDPシェアでアジアは2009年の約25%から2030年に約4割に増加、米国は25%から17%に低下する見込みである²。経済力のバランス変化を反映して、第二次世界大戦後、欧米先進国ドナーが築いた伝統的な開発援助システム、それを支配するルール of the 調整・再構築の動きが始まっている。G20の存在感の高まり、2010年に合意された世界銀行や国際通貨基金（IMF）の投票権改革と増資（中国・インドなどの発言権増大）は、これを象徴している。

さらに、非政府組織（NGO）や市民社会、民間財団、企業といった様々な民間アクターが途上国支援の担い手となり、資金規模でODAを凌駕する存在として影響力を増やしつつある（図表1）。再びグローバル・ヘルスを例にとれば、世界保健機構（WHO）に代表される国際機関や政府機関のアクター以外に、ビル&メリンダ・ゲイツ財団のように膨大な資金力を背景に政策面でも重要な影響力を及ぼすアクターがでてきている。

図表1 先進国から途上国への資金移動の推移



Source: World Development Indicators (September 2010), Global Economic Monitor, and staff estimates.

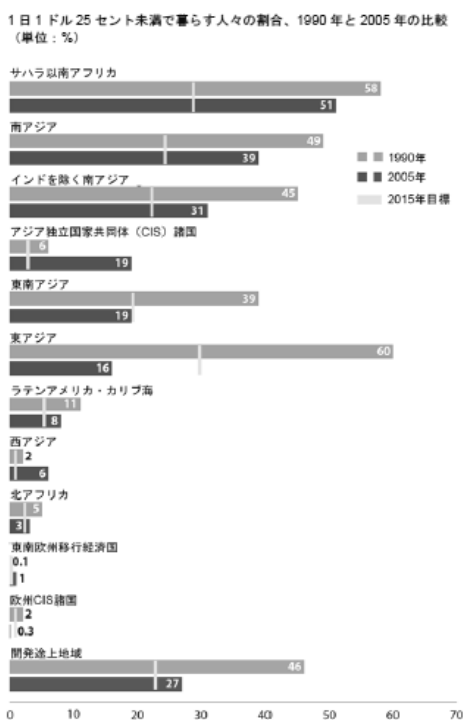
二国間ODAについて言えば、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が加盟国の援助の量と質について定期的に相互レビューを行うなど、援助の効率化・効果向上のための監視役を務めているが、実際には、欧州ドナーを中心にした「先進国クラブ」

の色彩が強い³。2010年1月の韓国加盟までは、DAC加盟国22ヶ国のうち日本が唯一の非西洋国メンバーだった。したがって、韓国加盟はアジアの開発経験や国づくりの視点をDACに主流化する好機であり、韓国政府自身、新興ドナーとして積極的な貢献をめざしている（3.（3）で後述）。DACのメンバー構成の多様化を含め、開発援助システムが複雑化するにつれて、伝統的ドナーが定めた価値観やルール・メイキングの正当性が問われる時代がくる可能性は十分にある。

第3に、新興国のめざましい台頭が注目される一方で、途上国間の格差は広がっている現実がある。アフリカ諸国や脆弱国家では、2015年までに世界の貧困削減を掲げた国連ミレニアム開発目標（MDGs⁴）の達成が危ぶまれている。図表2はMDGs達成にむけた地域別の進捗状況を示すが、「1990年から2015年までに1日1ドル未満で生活する人々の割合を半減させる」という目標は東アジアでは達成済だが、サハラ以南アフリカや南アジアでは大きく遅れている。途上国間格差の一層の拡大は世界の不安定要因にもなりかねない。後発途上国の国造り・持続的開発を支援していくことは、不安定要因を予防し、将来の友好国を増やしていくうえできわめて重要である。

図表2：MDGs 達成にむけた進捗状況

目標1 1990年から2015年までに、1日1ドル未満で生活する人々の割合を半減させる。



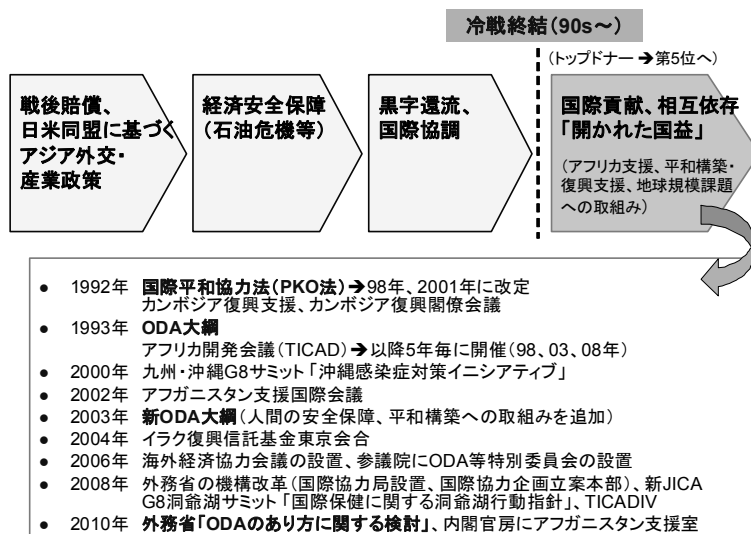
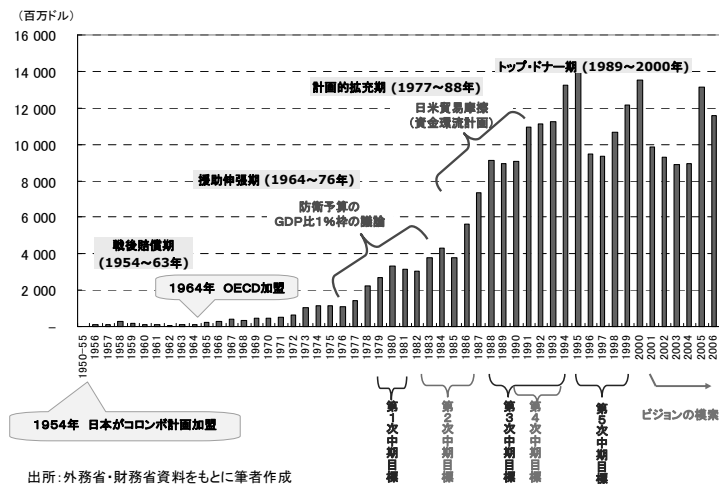
（出所）国連事務局経済社会局、『国連ミレニアム開発目標報告』2010年6月

2. 日本の援助政策の変遷

日本は第二次世界大戦後、世界銀行、国連機関、米国等から援助をうけて経済社会復興に取り組んだが、まもなく 1950 年代から戦後賠償の一環として東アジア諸国への対外援助を開始した。1960 年代には海外経済協力基金（1961 年）や海外技術協力事業団（1962 年）など、今日の国際協力機構（JICA）の基礎となる援助機関が発足した。OECD に加盟したのも 1961 年である。一方で、日本が世界銀行からの借款を完済したのは 1990 年である。

図表 3 が示すように、戦後まもない時期の日本の援助は戦後賠償や日米同盟に基づくアジア外交という国家の基本政策の中で位置づけられ、その後、1970 年代には輸出促進を含む産業政策、石油危機時には経済安全保障政策と関係づけられた。80 年代に入ると日本の対米輸出急増で激しくなった日米貿易摩擦などをふまえて、黒字還流あるいは国際協調策

図表 3 日本の援助政策の変遷



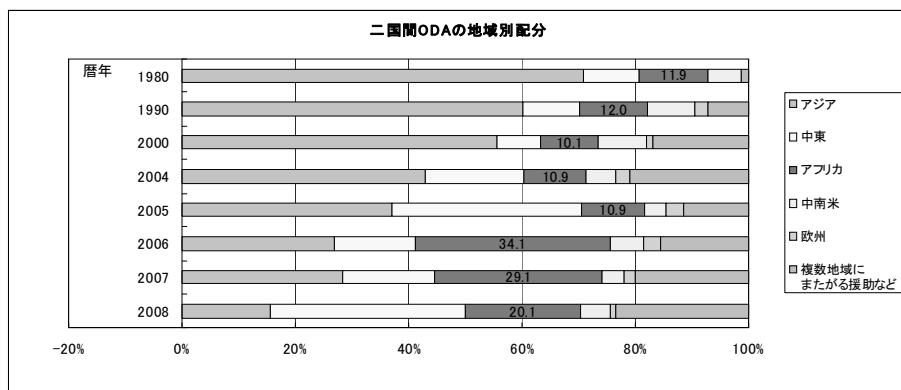
出所：筆者作成

の一環として ODA 拡充が推進された。70 年代末から 90 年代は ODA の「計画的拡充期」といわれ、日本政府は中期目標を次々と打ち出して援助を増額した。その結果、日本は冷戦終結後の 90 年代初に世界のトップ・ドナーになったのである。

冷戦後の戦略的環境の変化をうけて、日本の援助の重点分野や対象地域・国も多様化した。特に大きな転換点となったのが、イラクのクウェート侵攻を契機に、米国が多国籍軍を率いて 91 年に開戦した湾岸戦争である。当時の日本政府は 130 億ドルの資金支援を行ったが、決定に時間を要したこともあり、国際社会の評価は必ずしも高くなかった。日本は、世界の平和や国際社会の共通課題に対して、資金だけでなく人的側面でも協力する必要性に直面した。92 年の国際平和協力法の制定や平和維持活動（PKO）への自衛隊派遣の開始は、こうした反省にもとづくものである。援助政策についても、93 年の ODA 大綱の制定、アフリカ開発会議（TICAD）の開始（以降、5 年毎に開催）など、国内体制の整備や「国際益」貢献にむけた明示的な努力が始まった。

こうして日本は 90 年代以降、それまでのアジア重視、経済インフラや人材育成を中心とした支援に加え、アフリカ支援、感染症対策等の地球規模の課題、平和構築・復興支援に取り組むようになった。2003 年の新 ODA 大綱は、「人間の安全保障」や平和構築への取り組みを明示している。過去 20～30 年間をみると、二国間 ODA の地域配分はアフリカや中近東地域の比率が拡大し（図表 4）、支援分野については経済インフラの比重は引き続き大きいものの、社会インフラサービスや人道支援も増えている。

図表 4 日本の二国間 ODA の地域別配分



（出所）外務省 ODA 白書 1997 年、2008 年、2009 年（地域配分は支出純額ベース）。

多様化する開発課題に取り組む、「国際益」への積極的貢献を打ち出した結果、日本の援助対象は広がった。その一方で、厳しい財政事情により ODA 一般会計予算は 97 年をピークに 13 年連続で減少している。その結果、日本の ODA は 2000 年までは世界第 1 位であっ

たが、2007 年以降は第 5 位になっている（支出純額ベース）。MDGs 達成や国際社会の多様なニーズへの対応など ODA 増額への圧力は増すばかりだが、トップ・ドナーの時代と異なり、現在の日本に総花的な援助をする余裕はない。限られたリソースをどう選択と集中させるか、その前提として重点課題や重点地域・国の考え方は何かを示すことがきわめて重要になっている。同時に、これ以上の ODA 予算削減を食い止めるためには、「国際益」に取り組む意義について日本国内で発信し政治家や国民の理解を得ていくことも必要である。

ODA 予算削減が続くなか、2002～03 年頃から体制面の改革が進み、「現地 ODA タスクフォース」の設置（途上国で日本大使館、JICA、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易振興機構（JETRO）などの現地事務所を主要メンバーとして日本の援助政策の立案や実施体制、他ドナー・関連機関との連携強化をめざす取組み⁵⁾）、国別援助計画や分野別政策の策定、ODA 評価の拡充などが行われた。2006 年以降は ODA 実施体制の再編が行われた。2006 年 4 月には総理大臣が主宰する「海外経済協力会議」が設置されたほか（メンバーは外務・財務・経済産業大臣、および内閣官房長官）、同年 8 月には外務省の企画立案能力の強化をめざし、開発援助に携わる複数部署を統合して国際協力局が設置された。2008 年 10 月には JBIC から円借款部門を、外務省から無償資金協力の大半を JICA に移管し、円借款、無償資金協力、技術協力を一元的に実施する体制が整った。

しかし、90 年代以降の日本の援助政策の変化が国家戦略の中に明確に位置づけられ、政治家や経済界、広く国民に浸透していたかどうかは慎重な検討が必要である。海外経済協力会議が期待されたような「司令塔」機能を果たしているかを疑問視する声もある⁶⁾。また、2006 年以降の ODA 体制の改革は、確かに既存の援助ツールの包括的運用を容易にしたが、21 世紀型の戦略的環境に対応した体制づくりという観点からは不十分であるとの指摘もある⁷⁾。2010 年 6 月には民主党政権のもとで外務省がまとめた「ODA のあり方に関する検討」は「開かれた国益の増進」を掲げ、相互依存の世界の中で日本が国際貢献していく方針を打ち出した⁸⁾。この文書は NGO 支援拡充、民間企業との連携（成長戦略との関係）、外貨建て借款の検討など、具体的な施策を示している点で評価できる。しかし、組織を越えて政策人材を動員する官官協力や官民協力の推進や、重点課題（貧困削減、平和への投資、持続的な経済成長の後押し）の絞込みについては今後、より踏み込んだ取組みが必要と思われる。

冷戦後のビジョンとして、「開かれた国益」を掲げたことは適切と思われるが、「世界の中の日本」を考え「何のために」国際貢献するかについて、国内で議論を喚起し明確に発信する必要がある。グローバル化によって対外・国内政策の垣根が低くなる一方、経済低迷・緊縮財政の影響等で国民の内向き志向は強まっており、結果として対外政策へ

の国民意識は弱体化している。次節で述べる米国の国家安全保障戦略、英国の国際開発政策（MDGs 達成）に相当する、日本で開発協力を考える際に軸となる国家戦略・ビジョンは何なのか、が問われている。

3. 主要ドナー国のレスポンス

では、冷戦後の戦略的環境の変化に対し、主要ドナー国はどのように対応しているのだろうか。本節では、援助規模や発言力が大きい米国と英国、および新興ドナーとして ODA を質・量ともに積極的に拡充している韓国に焦点をあてる⁹。以下が示すとおり、それぞれ戦略的な意味合いは異なるが、米国、英国、韓国の3カ国いずれも開発協力をソフトパワーの主要な柱として国家戦略の中で位置づけていることが分かる。

（1）米国

歴史的に、米国の対外政策は国家安全保障戦略に機軸をおき、援助政策は各政権が打ち出す同戦略の枠組みで論じられてきた。ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）前政権の国家安全保障戦略（2002年9月、2006年3月）は9.11事件をふまえ、「テロの温床」である貧困問題を解決する手段として開発を3Ds（Defense, Diplomacy, Development）のひとつに位置づけたが、実際には開発は国防に従属する地位にあった。対外援助予算を大幅に増加したが、増額分はミレニアム挑戦公社（MCC）や大統領エイズ救済緊急計画（PEPFAR）といった新設機関・プログラム、あるいは国防省を通じた援助増大などにあてられ、1961年以来、中核的な援助機関であった米国国際開発庁（USAID）はむしろ弱体化した。ブッシュ政権後半には援助の細分化や軍事化への懸念が高まり、援助改革論議が高まり、超党派議員やシンクタンクが次々と提言を発表した。

2009年1月に発足したバラク・オバマ（Barack Obama）政権が発表した、新しい国家安全保障戦略（2010年5月）は、「テロとの闘い」のためにハードパワーを重視した前政権と異なり、ソフトパワーを組み合わせたスマートパワーを重視するビジョンに基づく。そして、同戦略は開発をソフトパワーの重要な要素と位置づけている。新ビジョンを開発の文脈で具体化するために、オバマ大統領は2009年9月にホワイトハウス主導による調査を指示し、約1年の調査分析・協議・起草プロセスを経て、グローバル開発政策に関する大統領令（PPD¹⁰）を策定した。これは、2010年9月に国連MDGsサミットの中でオバマ大統領自らによって発表された。

PPDはオバマ政権の国際開発政策のビジョンと原則を示すもので、開発に関する米国初の大統領令である。援助でなく開発を中心にすえ、①「広範な経済成長」を最上位目標と

して、②全政府的アプローチの採用、③戦略的課題を設定した「選択と集中」（食料安全保障、グローバル・ヘルス、気候変動）、④様々なパートナーとの協調や援助効果向上の原則への配慮、⑤開発課題の解決にむけた民間資金の動員と革新的技術の活用、などの特徴をもつ。「広範な経済成長」を最上位目標にする理由は、持続可能性を重視し、中長期的に能力ある友好国（capable partners）を増やすことが脆弱国家の予防になり、世界の平和と安全、繁栄、ひいては米国がめざす市場経済と民主主義の普及につながるとの考えによる。脆弱国家を生まないために開発を投資として位置づけている点は、前政権が掲げた「テロとの闘い」といった対決姿勢からの大きな転換といえよう。また、必要に応じて USAID 長官の国家安全保障会議（NSC）参加を認めるなど、開発を貿易、投資、国防などを含む国家戦略の観点から位置づけていく意図が伺える。全政府的アプローチをとるために、NSC 開発担当上級部長・大統領特別顧問を議長としたグローバル開発にかかる組織間政策調整委員会が昨年9月末に発足し、大統領令をどのように各組織の政策や実務に反映し、制度化させていくかという観点で検討が始まっている。16の政府関係機関が参加し、週一程度度の会合が開かれている¹¹。

並行して、ヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）国務長官のもとで2009年7月から外交・開発レビュー（QDDR¹²）が始まり、2010年12月に最終報告書「Leading Through Civilian Power」が発表された。これは国務省による最初の QDDR である。オバマ政権の国家安全保障戦略をふまえて、QDDR は開発をシビリアン・パワーの重要な柱と位置づけ、国務省と USAID が一体となって「開発外交」を推進する方針を打ち出している。前政権時代に顕著だった国防省による援助増大、USAID の弱体化という流れを絶ちたい意向である。

しかしオバマ政権の国際開発政策を評価しつつも、その実現可能性を疑問視する関係者は多い¹³。最大の理由は、昨年11月の中間選挙で共和党が下院で過半数を獲得し、オバマ政権の議会運営が困難を増していることだ。共和党は対外援助に懐疑的で援助予算削減となる公算が高いなか、PPD が掲げる「選択と集中」にもとづいて戦略的課題に取り組むことは容易でない。議会のイヤーマークで硬直的になりがちな援助予算をどの程度「選択と集中」の観点から再配分できるか、不確定要素は高い。

（2）英国

米国と異なり、英国は外交・商業的利益と開発を切り離し、「国際益」を前面に打ち出しているのが特徴である。特に1997年に成立した労働党政権は、国際開発に関する政策立案と実施を一元的に担う国際開発省（DFID）を新設した。DFID の上位目標は貧困削減と MDGs 達成であり、これは2002年に制定された国際開発法に明記されている。

英国の行政はニュー・パブリック・マネジメントに基づき、DFID を含む全省庁は3年間の公共サービス協約を財務省と締結する。DFID については、MDGs 達成にむけた進展をもとに業績評価が行われ、予算配分などに影響を与える。このため、DFID は二国間援助の9割を最貧国に配分し、多国間援助を通じて中所得国の貧困問題や地球規模の課題などに取組んでいる。同時に、単独行動をとるのではなく国際援助社会に働きかけ、カタリストとしてドナー全体の集散的・効率的な活動を推進することをめざす。DFID が現場で政策対話・援助協調をリードし、国際援助システムや国際機関の業務戦略に積極関与しているのは、それゆえである。

二大政党制の英国は、1960年代以来、労働党政権下では外務省から独立した援助省が設けられ、保守党政権下では外務省傘下の組織が援助実施を担当する、という歴史を繰り返してきた。しかし、2010年5月に成立した保守・自由民主党連立政権は、保守党が関わった政権で初めて、国際開発政策を外交から独立させることを決めた。「連立合意（The Coalition Agreement）」は、MDGs 達成にむけた支援と ODA 増額の国際約束の遵守（2013年までに ODA/国民総所得（GNI）比を0.7%に拡充）、アンタイド援助の堅持、そして DFID の存続を謳っている。同時に、国際開発政策の中身については、援助の透明性や成果主義の重視、納税者への説明責任の強化、援助だけでなく貿易を通じた途上国開発の推進など、前政権との違いを意識して打ち出している。

伝統的に援助に懐疑的だった保守党が DFID を維持し、緊縮財政下でも ODA 予算を保護する方針を打ち出したことは注目に値する。設立以来、DFID は政策・実施の一貫性や国際的な発信力の強さなどの点で、国際援助社会で高い評価を獲得してきた¹⁴。よって、連立政権も DFID の実績を認め、この分野でグローバルなルール・メイキングを主導することが国際社会における英国の存在感の強化になると考えたのであろう。また、国内にアフリカや南アジア諸国からの移民が多いので、貧困削減や MDGs 達成という「国際益」を前面に出して英国が国際社会のリーダーシップを発揮することで国民の支持を得やすい環境があると思われる。

では、英国はグローバルな課題にどのような体制で対応しているのか。英国では、DFID が国際開発政策を主管する司令塔として他省庁との調整をリードする。省庁横断的な開発課題については、DFID が中心になり課題ごとに関係省庁と協働ユニットを設置する体制を敷いている。例えば、貿易政策であればビジネス・企業・規制改革省と協働で、平和構築支援については外務省や国防省と協働でポストコンフリクト・復興ユニットが設置されている。国際機関への政策的働きかけはもちろん、関心をもつテーマについては DFID のイニシアティブでマルチドナーの枠組みを構築し、賛同する他ドナーにも資金拠出を促す

(例えば、グローバル・ヘルス、民活インフラ、BOP ビジネス支援)。このように米国とは理念や国内体制は異なるが、開発は、英国にとってソフトパワー外交を推進する柱なのである。

(3) 韓国

韓国は2010年1月にOECDのDACに加盟し、11月にはG20サミットをソウルで開催した。2011年11月にはDAC主催の第4回援助効果向上ハイレベルフォーラム(HLF4)をプサンで開催する予定である。韓国はODA予算の量的拡大に努めているが、それだけでなく新興ドナーとして、韓国の開発経験の体系化や途上国との共有を推進し、途上国と伝統的ドナーの「架け橋」となることをめざしている。

現在、韓国のODA額は二国間・多国間援助をあわせて約8億ドル(2008年時点、支出純額ベース)、ODA/GNI比は0.09%である。韓国政府は、2008年を基準に2015年までにODAを3倍に増やし、ODA/GNI比を0.25%に引き上げることをめざしている(日本の2009年のODA/GNI比は0.22%)。李明博大統領みずから、韓国は21世紀に国際協力を通じて途上国の手本(Guiding Light)になる意思を表明している。現政権は、ODAを韓国のソフトパワーとブランド力を高める主要ツールと位置づけ、ソウルG20サミットでは、今まで金融が中心だったG20の議論に開発を含めることに主導的役割を果たした。その結果、「成長の果実の共有をめざした、ソウル開発コンセンサス」と「多年度にわたる開発行動計画」の合意にいたった。

韓国の発展の「奇跡」は、多くの途上国の強い関心と尊敬を集めている。比較的最近の開発経験をもつ強みを活かして、韓国政府は近年「知識共有プログラム(KSP)」を立ち上げ、韓国の開発経験を体系化し、それを途上国との政策対話に積極的に活用していく方針を打ち出している。(3倍増を達成できても)援助額では小ドナーだが、知識共有プログラムによって韓国のブランド力を高め、国際社会に知的貢献をアピールしようという戦略である。日本も多くの途上国に対して様々な形で知的協力を行ってきたが(政策対話、セクターや地域開発計画の策定、共同研究、セミナー、講義、研修・視察など)、各組織やJICAの各部署による努力が中心で、韓国のような国をあげた取組みになっていない。

ODA政策決定メカニズムの強化にむけた努力も始まっている。韓国は2010年1月に「国際開発協力に関わる基本法」を制定し、開発協力の理念・目的・原則を明確にした(同年6月に発効)。韓国の援助体制は日本をモデルとしており、無償資金協力と技術協力は外交通商省(MOFAT)と韓国国際協力団(KOICA)、有償資金協力に企画財政省(MOSF)と輸出入銀行内にある対外経済協力基金(EDCF)が担当する。こうした複数省庁・機関と

の政策調整を円滑にするために、2006年に首相が主宰しODA政策を論じる最上位の会議として国際開発協力委員会が設置された。委員は約25名（6～7名の民間委員に加えて、関係省庁の大臣が参加）で、年2回程度の会合では、重点国や重点分野、譲許的融資と無償援助との比率など、ODA政策の主要な方向について審議を行う。

4. 今後の展望、日本の開発協力への提言

最後に今後、日本がグローバル・シビリアン・パワーをめざすうえで開発協力にどのように取り組むべきか、考察したい。厳しい財政状況をふまえると、限られたリソースで最大限のインパクトをもたらす努力が必要である。開発協力を国家戦略から切り離して考えるのではなく、他の施策とも関係づけて、どのような戦略的課題や地域・国に重点をおいて二国間援助を投入すべきか、国際機関をどう活用していくか、について検討する必要がある。

こういった問題意識にもとづき、以下、4点を提言したい¹⁵。基本的な考え方は、グローバル化が加速する21世紀においては「ODA」という発想から脱皮して、政府だけでなく、企業、NGO、大学等の多様な民間アクターがそれぞれの強みをもって「開発協力」に取り組めるよう、官官協力や官民協力の仕組みをつくる必要性である¹⁶。そして、限られた予算で存在感を発揮していくためには、日本が蓄積した経験や知識を効果的に発信し、グローバルなルール・メイキングに関与していく必要がある。また、アジア新興国と援助を超えた、「次世代の」新しい協力関係をつくることも重要である。

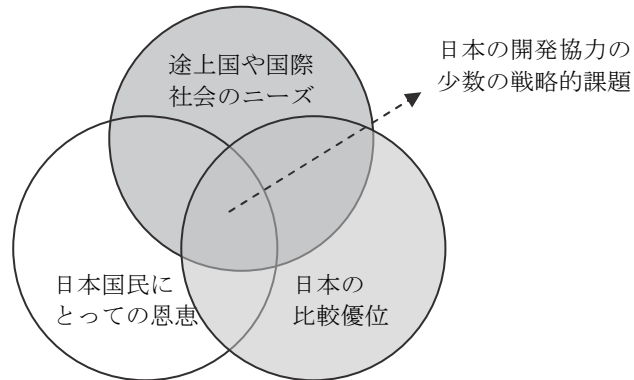
（1）提言

第1に、政府中枢に強力な司令塔を設置し、国家戦略の観点から対外協力戦略を策定し、横断的な視点をもって開発協力を位置づけるべきである。ここで対外協力戦略とは、成長戦略、PKO、経済連携、科学技術政策、文化交流などを含む包括的なもので、開発協力もその中に含まれるべきである。対外協力戦略を策定する仕組みについては、国家安全保障会議の新設（新防衛大綱（2010年12月）で言及）や現行の国家戦略室の活用など、様々な選択肢があろう。この戦略は多様なアクターの共感と信頼に支えられるべきで、民間議員からなる諮問会議を設置して幅広く知見を求めるプロセスも作るべきである。それをふまえて、国際環境・開発課題などとも整合した開発協力の骨太の基本方針をつくり、日本が注力すべき少数の戦略的課題や重点地域・国および国際機関との連携方針を示すことが重要になる。これをもとに、開発協力を担う省庁・実施機関が予算や事業計画を策定する。これは3.（1）で紹介した米国モデルに近いといえよう。

なお、少数の戦略的課題や重点地域・国を決める際には、①途上国や国際社会のニーズ

(しいて言えば「国際益」)、②日本の比較優位、③日本国民にとっての恩恵(しいて言えば「国益」)を考慮にいれ、相乗効果の大きな課題を選ぶことを提案したい(図表5)。

図表5 戦略的課題の特定



第2に、少数の戦略的課題ごとに知的ハブとなる組織・機能を設置し、省庁横断的ならびに民間で知見をもつ政策人材を配置し、国際的な政策力を強化していく。政府はこれに必要な予算と事務局を手当てすべきである。21世紀の国際社会が抱えるグローバルな課題や途上国の開発課題の解決に日本が知的リーダーシップをとって貢献するためには、単一の組織による対応は不可能である。知的ハブ組織を中心にネットワーク機能を創出する必要がある。また、民間外交や地域・世界レベルの様々な枠組みによる外交の重層化に対応して、マルチの場でのルール・メイキングをリードしていく能力も求められる。縦割り組織を超えた政策人材の交流、官官協力と官民協力を推進し、課題ごとに国際社会のルール・メイキングに関与していくことが必要である。

第3に、「アジア開発協力フォーラム」を設置し、アジア新興ドナー国との協力関係を深化させていく。日本は被援助国から援助国になった最初の非西洋国家であるが、キャッチアップ経験にもとづく開発援助に対する価値観やアプローチ(自助努力、途上国の主体性の尊重、各国の固有性に配慮した援助、自立のための援助など)は、韓国、中国、東南アジア諸国連合(ASEAN)先行国といった、同様に途上国から新興ドナーになったアジア諸国にも広く共有されている。これは、あるべき姿から論じ、普遍的・画一的な改革政策を唱えがちな欧米ドナー国とは異なる開発援助観である。さらにこれらアジア諸国には過去半世紀にわたる日本のODAで育った人材が多くおり、日本はODAで蓄積した財産を活用して、新興国を担い手とした次世代の開発協力への展開を主導すべきである¹⁷。被援助国としての最近の経験をもつアジアの新興国をパートナーとして、後発ASEAN諸国やア

フリカを含む途上地域・国を支援する協力メカニズムを作り、また開発援助に関する価値観を共有・発信していくことは、ソフトパワーの重要な要素になる。「アジア開発協力フォーラム」を新興ドナーの活力と日本の経験を共有し、緩やかで柔軟な情報交換と政策連携の場にできないか。さらに、本フォーラムを、上記のアジア新興国の人材・組織を動員する知的ネットワークや協力メカニズムとして活用できないか。このメカニズムは、南南協力や第三国研修といった現行の枠組みを超えたものでなければならない。

「アジア開発協力フォーラム」のもうひとつの意図は、中国に対して経済力に見合った貢献や国際ルールへの協調を促すことである。アジアの開発援助の経験や価値観を共有するというポジティブな側面とあわせて、人権や環境配慮などの点を含め、国際社会において責任ある行動を中国に促すことができれば、日本は（欧米）先進国と新興国をつなぎ、アジア新興ドナーのリードコーディネーターとして国際社会で存在感を発揮することができよう。

第4に、開発教育支援の量的・質的拡大をはかるべきである。国民・市民ひとりひとりが世界の一体性や相互依存を理解し、「世界の中の日本」を考え、日本のおかれている状況、開発協力の必要性等を考える機会を拡充する必要がある。草の根レベルの取組みを行っている NGO や地方自治体は全国にあり、既存の取組みに対する資金協力・支援体制を整備することは重要である。より根本的には、文部科学省、環境省、外務省・JICA それぞれが異なる概念のもとで国際理解教育、環境教育・持続可能な開発のための教育、ODA 広報を行っている現状を改め、開発教育全体の方針を策定する必要がある¹⁸。

（3）提言の具体化にむけて—— 先駆的取組みとしてのグローバル・ヘルス政策

上述した、官官協力・官民協力にもとづく戦略的課題別の政策決定機能や知的ハブ組織づくり（2 番目の提言）の先駆例として、グローバル・ヘルスの取組みを紹介したい。これは民間イニシアティブで始まったが、政府・実施機関の支持を得て定着しつつある。（本稿では詳述しないが、BOP ビジネス支援やパッケージ型インフラ海外展開においても、組織を超えた官官協力や官民協力の動きの萌芽があり、注目される。）

グローバル・ヘルスは 21 世紀型の地球規模の課題であり、かつ国民を守るためにも迅速な対応が必要な課題である。またコミュニティと行政をつなぐ保健システム強化、母子保健など、日本の過去の経験が活かせる課題でもある。日本はこの分野において、TICAD IV と北海道洞爺湖 G8 サミットを主催した 2008 年にむけて、官民あがた政策発信を行った。具体的には、①高村正彦外務大臣（当時）の国際シンポジウムにおける政策演説（2007 年 11 月）、②G8 保健専門家会合（政府レベル）の立ち上げ、国内外の官民関係者の連携へ

と発展、③G8 洞爺湖サミットで「国際保健に関する洞爺湖行動指針」のとりまとめ・発信（2008 年 7 月）、④G8 サミット・フォローアップのための国際会議の開催（2008 年 11 月、世界銀行・WHO・ビル&メリンダ・ゲイツ財団と共催）、続く「保健システム強化に向けたグローバル・アクション:G8 への提言」のとりまとめと日本政府への提出（2009 年 1 月）、などである。④の最終提言書は日本政府からイタリア政府へ手交され、2009 年ラクイラ G8 サミットのアジェンダとして引き継がれた。また、昨年 9 月に岡田克也外務大臣（当時）が発表した「我が国の新国際保健政策（2011-15 年）」も、こういった知的活動をふまえている。

一連の過程において、関連省庁だけでなく、民間や NGO、研究者等の立場の異なるステークホルダーが参加し、G8 サミットにむけた提言がとりまとめられた。とりわけ重要だったのが民間レベルの知的発信努力で、「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会（主査は武見敬三・前参議院議員）、以下、「武見研究会」と略す）が国際会議のアジェンダ設定、政策発信の実現を知的側面から支えた¹⁹。

グローバル・ヘルスには複数の省庁や研究機関、NGO 等が関わっており、日本の縦割りの政府組織で政策プロセスを始めることは容易でない。「武見研究会」の重要な貢献は、民間財団（財団法人日本国際交流センター（JCIE））が事務局を務め、政治力と専門的知見を備えた民間人の主査のもとでオールジャパン、全員参加型のアプローチがとられた点である。厚生労働省、外務省、財務省、JICA、JBIC（当時）、国立医療センター、NGO、研究者等が研究会に参加し、2008 年の G8 洞爺湖サミットにむけた知的インプットを行い、最終的にはサミットのアジェンダ設定、日本政府の「国際保健に関する洞爺湖行動指針」の発信が実現した。その際に、JCIE が事務局となり研究・対話プロジェクトを立ち上げ、縦割り型の組織を越えて自由闊達な意見交換を行う環境を提供した意義は大きい。組織をこえて政策の中身を議論する場が生まれ、政府関係機関もその意義を認識するようになった。図表 6 は、こういった取組みが可能になった要因を「武見研究会」が果たした役割に注目して整理したものである。

図表 6 「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会が果たした役割

国内省庁間調整	国内省庁間調整や有識者、民間など異なるステークホルダーが「参加」できる場を提供し、オール・ジャパン体制を構築した。
国際的ネットワーク	国内外の財団、研究所、企業や市民社会を含む国際的ネットワークを構築し、グローバルな視点に立った専門的知見の活用を図った。
国際発信力	世界的に権威のある医学雑誌「ランセット」への論文掲載および国際的な会合への参加による国際社会への情報発信を行った。

出所：（財）家族計画国際協力財団、（特活）HANDS「日本の国際保健政策に関する調査—新保健政策策定にむけて」、平成 22 年 3 月

むすび

今後 20 年を展望すると、中国をはじめとする新興国の台頭は、世界のパワー・バランスの変化に影響を与えるだろう。しかし、経済力が全てではない。国際社会の課題に能動的に貢献する、グローバルなルール・メイキングに関わっていくなど、日本の存在感を高めていく手段は様々ある。また 2030 年になっても、日本は GDP シェアで世界第 3 位（中国、米国、日本）の経済大国であることに変わりはない。

防衛力の行使に一定の制約がある日本は、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である。とりわけ開発協力は日本が国際社会を支えるために自らの手でなしうる数少ない事業である²⁰。援助相手国の発展を通して、国際経済がいつそう活発となり、同時に友好関係が進展することを期待する開かれた国益観にたち、開発協力を通じて、日本が伝統的な先進国、新興国、そして途上国をつなぐ役割を発揮することを期待したい。そのためには、日本が普及したい価値観について、国内のコンセンサスづくりが不可欠である。アジア新興国との開発援助観の共有・発信はとりわけ重要になろう。外交・安全保障を含む国家戦略の中に横断的に開発協力を位置づけて議論する仕組みが必要である。そのためには、世界の一体化、途上国と日本の関係、国際開発に対する諸外国の取組みなどについて、政治家や国民の問題意識を喚起することも重要である。長期的には、開発教育の推進が必要な点は言うまでもない。

参考文献

- 外務省『開かれた国益の増進—世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる—ODA のあり方に関する検討・最終とりまとめ』2010 年 6 月。
- 国際協力機構（JICA）、財団法人国際開発センター、株式会社国際開発ジャーナル社『アジア地域東南アジア人づくり戦略策定に向けた情報収集・確認調査』最終報告書、2010 年 2 月。
- 国際連合事務局経済社会局『国連ミレニアム開発目標報告』2010 年 6 月。
- （財）家族計画国際協力財団、（特活）HANDS『日本の国際保健政策に関する調査—新保健政策策定にむけて』平成 21 年度外務省委託調査、2010 年 3 月。
- 武見敬三「21 世紀型のパワーポリティックスとわが国のヘルス・ディプロマシー」、『外交』Vol. 5、時事通信社、36-47 頁、2011 年 1 月。
- 内閣府『世界経済の潮流 2010 年 I—アジアがけん引する景気回復とギリシャ財政危機のコンテイジョン』2010 年 5 月。
- 「21 世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—』『21 世紀日本の構想』懇談会報告書、2000 年 1 月。
- 日本の ODA を変える会『ODA 改革：5 つの提言—21 世紀型の「開発協力（DC）」へ脱皮せよ—』2010 年 6 月。
- 保健システム強化に向けたグローバル・アクション・タスクフォース『保健システム強化に向けたグローバル・アクション—G8 への提言—』（財）日本国際交流センター訳・編、2009 年 1 月。
- Organisation for Economic Co-operation and Development, The United Kingdom: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review, 2010.

—注—

- ¹ 米国では外交問題評議会（CFR）、国際戦略研究所（CSIS）、ブルッキングス研究所など、英国では英国王立国際問題研究所（チャタム・ハウス）などもグローバル・ヘルスに取り組んでいる。
- ² 内閣府「世界経済の潮流 2010 年 I—アジアがけん引する景気回復とギリシャ財政危機のコンテイジョン」平成 22 年 5 月 18 日。
- ³ 1960 年 1 月に米国の提唱により開発援助グループ（DAG）として発足、61 年 9 月の OECD 設立に伴って、「開発援助委員会（DAC）」として傘下の委員会になった。DAG の原加盟国は、米国、英国、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ、及び EC 委員会。日本も直ちに招待され、OECD 加盟に先立って DAG に加盟した。
- ⁴ MDGs とは、2000 年 9 月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、1990 年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通枠組みとしてまとめたもの。2015 年までに達成すべき 8 つの目標として、極度の貧困及び飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成などを具体的数値とともに掲げている。
- ⁵ 現地 ODA タスクフォースは 2003 年 3 月に始まり、2010 年 9 月時点までに 80 カ国に設置されている。
- ⁶ 海外経済協力会議は自民党政権下では 2006 年 5 月～2009 年 7 月までに 23 回開催されたが、民主党政権下では 2009 年 12 月に 1 回開催されたのみである。
- ⁷ 「日本の ODA を変える会・第 3 回（2010 年 4 月 22 日）」議事録を参照、東海大学教授の武見敬三氏の発表。
<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/3rd/ODAMinutesfinal.pdf>
- ⁸ 本とりまとめは最後に、「今回の見直しを踏まえ、新たな理念・基本方針を反映するために、ODA 大綱の改定に向け、政府内で協議を始めたい」と述べている。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html>
- ⁹ 2009 年の ODA 額（支出純額ベース）は米国が第 1 位、英国が第 4 位、日本は第 5 位であった。
- ¹⁰ Presidential Policy Directive on Global Development Policy の略、概要は以下のホワイトハウスのウェブサイトを参照されたい。
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policyPPD>
- ¹¹ 筆者が 2010 年 12 月行った NSC 開発担当部長とのインタビューによる。
- ¹² Quadrennial Diplomacy and Development Review の略、報告書および関連情報は次を参照されたい。
<http://www.usaid.gov/qddr/>
- ¹³ 筆者が 2010 年 12 月に行ったワシントン DC のシンクタンク関係者とのインタビューによる。
- ¹⁴ DAC は加盟国による援助の相互監視（Peer Review）を定期的に行っているが、2010 年の英国援助に対するレビューは、「UK is a recognized international leader in development.」と高い評価を与えている。
http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_34603_45518819_1_1_1_1.00.html
- ¹⁵ 筆者も発起人の一員としてとりまとめにあたった、「ODA 改革：5 つの提言」（日本の ODA を変える会、2010 年 6 月）を参照しつつ、本稿の趣旨から特に強調したい論点をあげたものである。
- ¹⁶ 外務省「ODA のあり方に関する検討・最終とりまとめ」（2010 年 6 月）も、ODA 以外の公的資金や非公的部門（企業、NGO、市民）による活動も含めた「開発協力」の概念を示している。ただし、同文書は ODA を開発協力の中核をなすものとして位置づけている。
- ¹⁷ JICA、財団法人国際開発センター、株式会社国際開発ジャーナル社「アジア地域東南アジア人造り戦略策定に向けた情報収集・確認調査」最終報告書、2010 年 2 月。
- ¹⁸ 「日本の ODA を変える会・第 4 回（2010 年 5 月 12 日）」議事録を参照、（特活）開発教育協会（DEAR）事務局長の中村絵乃氏の発言。
<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf10/ODAMT/4th/minutesrevised.pdf>
- ¹⁹ この取組みの詳細については、武見敬三「21 世紀型のパワーポリティックスとわが国のヘルス・ディプロマシー」、『外交』Vol. 5、2011 年 1 月を参照されたい。なお、「グローバル・ヘルスの課題と日本の貢献」研究会（2007 年 6 月～2009 年 7 月）は現在、「グローバル・ヘルスと人間の安全保障」運営委員会（委員長・武見敬三氏、幹事・JCIE 山本正氏を含む 20 名の政府・研究者・NGO・企業関係者が委員）として改編された。
- ²⁰ 「21 世紀日本の構想報告書」（2000 年 1 月）、第 6 章・世界に生きる日本。本報告書は、故・小渕恵三首相の委嘱で、河合隼雄氏を座長とした有識者懇談会により作成された。

第7章 資源エネルギーから見る戦略的日本外交

前田 匡史

はじめに

これまで、わが国の資源エネルギー政策は、2度のオイルショックを契機とし、以降、「資源小国日本が、如何にして安定的に資源・エネルギーを確保するか」という視点のみに基づいて立案されてきた観がある。2000年以降の原油価格の高騰によって、経済産業省を中心に、資源エネルギー政策の見直しが行われたが、基本的な視点に変更は加えられなかった。2006年5月に経済産業省がまとめた「新・国家エネルギー戦略」においても、省エネルギーフロンティア計画でエネルギー効率をさらに高める取組みを提唱しているものの、省エネルギーの推進の効果は限定的であり、エネルギー資源のほぼ全量を海外からの輸入に依存するわが国産業の構造的脆弱性に変化はないとの認識に立っており、従って、「新・国家エネルギー戦略」の戦略の内容も、資源エネルギーの日本への安定的な供給確保を第一の目標に掲げていることは疑いない。

従って、戦略の内容も、例えば石油に関しては、具体的な取組みとして、資源国との総合的な関係強化とともに、供給源の多様化を目標に掲げ、90%と高い中東依存度を低減させることを政策目標にしており、具体的な取組み対象としては、ロシア、カスピ海周辺地域、さらに今後リビア、ナイジェリアをはじめとするアフリカ諸国、南米諸国を対象とすると明示している。しかしながら、あくまで日本への安定的な供給に焦点を絞ったうえで、石油の上流権益の確保に最重点を置いた戦略構成となっている。その典型的な戦略目標が「自主開発原油比率」の引上げという古典的な目標にウェイトを置いたものになっているところに端的に顕れている。

しかしながら、資源エネルギーが経済活動の根幹を成す戦略物資であることに鑑みれば、資源産出国との関係では、本来日本外交にとっての戦略的アセットとして捉えるべきであり、さらに国際市場への影響力というより高次の戦略的アセットになりうる可能性があるはずである。

本稿では、日本の戦略外交の展開の可能性を、資源エネルギーを軸として、多角的な角度から分析してみることとしたい。具体的には以下の視点によって分析を試みる。

- わが国への資源エネルギーの安定供給という狭い視点だけではなく、個別の資源エネルギーの世界市場を視野に入れ、日本外交の戦略ツールとしての有効性を検証すること。

- 資源エネルギーの市場特性を品目別に明確に区別すること。例えば、原油市場は、スポット市場が発達し、誰でも自由に参加できる「コモディティ」市場であり、先物市場や裁定取引の発達によって、投機的資金が流入する市場になっているのに対し、同じ化石燃料でも、天然ガスの場合には、ガスパイプラインによって直接供給国から消費国への供給がなされる場合が多く、スポット市場が未発達である。その結果、地域間で裁定取引が行われずに、「コモディティ」市場にはなっていない。
- 供給サイドの問題、即ち供給途絶リスク（supply disruption risk）だけではなく、消費サイドにおける消費国連携や市場への支配力といった視点を入れること。
- パイプライン等の輸送手段や関連インフラ、及び下流部門への産業連関という視点を取り入れること。

1. 原油市場と日本外交への視点

（1）原油市場の特性

原油市場は、資源エネルギー市場の中で、最もコモディティ化された市場であり、スポット市場の厚みがあり、基本的には誰でも市場に参加して、対価を支払えば供給を受けることができる。世界全体の実需ベースの需給は、2010年時点で、ほぼ90百万バレル/日（B/D）弱の水準で推移している。2008年には原油価格の高騰が懸念を呼んだが、それは短期的な需給バランスではなく、長期的に新興国需要の右肩上がりの増大を前提として、先物市場を中心に投機マネーが原油市場に流れたためであって、先物市場では実需を大きく上回る取引量がある。

このような原油の市場特性を前提とすれば、国際的な原油市場を通じた戦略目標を構築することが合理的であり、恰も二国間取引を前提としたような、中東依存度の低減と自主開発原油比率引き上げの戦略目標には疑問が残る。むしろ、国際市場への安定的な供給確保を戦略目標とし、日本への直接的な引き取りはなくとも、市場への安定供給に寄与するようなパイプライン敷設等の関連インフラに積極的に貢献するという選択肢がある。2008年にWTI先物市場における原油価格が100ドル/バレルを超える水準まで上昇した状況のもとで、その高値要因の主因として、投機的マネーが原油先物市場に入っていることが指摘されている。この投機マネーはlong（買い）、short（売り）を組み合わせる裁定取引（arbitration）を繰り返すヘッジファンドよりも、商品ファンド等に投資するlong（買い）中心の投資を行う年金基金等の資金や、国家ファンド（SWF）の存在が大きい。これらの投機マネーがlongで原油先物市場に投資を行う背景には、2010年以降、既生産油田からの原油生産が大きく減退し、初期投資コストの高い未開発油田からの生産や、2次回収等による生産

拡大が必要であるにも拘らず、サウジアラビアを中心とする産油国が石油産業を国有化。上流権益に対する外国資本の投資を拒んでいることから、市場への供給のボトルネックの解消が進まないことが根本的な課題として存在する。わが国は、長期的な原油市場の安定化のために、上流への投資を拡大させるための方策を戦略的に採用していくことが国際原油市場の一層の安定につながるのである。

（２）中東諸国との関係強化

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はなく、相対的にリスクやコストの高いアフリカ等に対し、経済合理性を無視した上流権益案件に政策誘導する可能性がある。その一方で、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がある。むしろ、中東依存度の高止まりを前提としつつ、中東諸国との重層的な関係強化を図り、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に力点を置くべきであろう。例えば、サウジアラビアに対しては、2007年5月の安倍総理（当時）の中東歴訪時にも、「産業クラスター構想」に基づき、わが国からの直接投資促進を強く求めている。日本は、かかるサウジアラビアの要求に対し、官民による「日・サ合同投資促進委員会」の枠組みを立ち上げ、民間投資の促進に努めているところであるが、サウジアラビアにおける投資環境の問題（特にサウジアラビア国民の雇用を義務付けるサウダイゼーションなど）や、サウジアラビアの国内消費市場の規模の問題などに直面し、サウジ側の期待と日本側の投資選好に大きなギャップが存在する状況にある。

2002年以降のわが国からのサウジアラビアへの投資としては、住友化学㈱によるサウジアラムコとの合弁事業としてのペトロラービグ・プロジェクトがある。これはサウジアラムコによる低廉な原材料の提供が投資決断の最大の要因となったもので、廉価な原油供給をベースとする石油下流部門への投資は今後も見込まれる。さらに、民間発電・淡水化プロジェクト（IWPP）に対する民間投資も進んでいる。このようにわが国投資家にとって、経済合理性のある分野への投資は十分見込むことができるであろう。しかしながら、これら分野への投資だけでは、サウジアラビア側が求める「戦略分野への投資」であるかどうかは不明であり、資源外交としてのインパクトも小さい。例えば、民間投資だけでは対応困難な分野への国家としての戦略投資が望まれる。その一例としては、アブドゥラー現国王の肝いりである「アブドゥラー・ガス都市プロジェクト」等の戦略プロジェクトに対する戦略投資が挙げられる。

（3）石油パイプライン・輸送ルートの拡大

石油の国際市場全体を俯瞰し、石油の供給途絶リスクを軽減させる観点からは、石油輸送の安定化を図る意味から、安全な石油の輸送ルートを多様化することが重要である。輸入国にとっては、中東からの輸送上の隘路に関するタンカーの安全航行を確保することが第一である。その意味で、多くの船舶が通行し、海賊行為などの被害も発生するマラッカ海峡において、インドネシア、マレーシア、シンガポールの沿岸諸国との連携による海上臨検活動（maritime interdiction operation）の実効を挙げていく必要がある。マラッカ海峡の安全確保は北東アジアのエネルギー資源消費国に共通する命題であることから、中国、韓国とも連携することが鍵となる。米国国家情報委員会（NIC）と国務省政策企画局では、北東アジアにおける新たな多国間安全保障枠組み作りを2005年から検討してきたが、その際にもマラッカ海峡の安全確保のために、沿岸国と日・中・韓及び米国が多国間枠組みのもとで協力するための具体的なステップと位置づけている¹。

ASEAN+6 や米ロが参加する東アジアサミット（EAS）において、日本が海上航行の安全保障（Maritime Security）の問題を提起し、南シナ海、東シナ海における海上航行の安全保障を議題としていくことは、中国に対する牽制体制をマルチで形成するうえからも有効である。中国がこの議題を取り上げることに否定的であることから、日本としては、エネルギー安全保障という具体的な観点から、沿岸国を巻き込んでおくことが重要である。このように真の政策目標を達成するために、より具体的な問題提起から始めて、戦略的に議論を拡大していくような戦略的外交の展開が求められる。

中東・ペルシャ湾岸においては、アラブ首長国連邦（UAE）がペルシャ湾と外洋をまたぐ地政学的要衝にある。同国内における最大の産油首長国であるアブダビ首長国とホルムズ海峡の外にある東側のフジャイラ首長国の間を結ぶ石油パイプライン建設に参加することはイランによるホルムズ海峡封鎖という事態に備え、エネルギー安全保障上重要なポイントになる。また UAE に隣接するオマーンは、石油・液化天然ガスの海上輸送の隘路であるホルムズ海峡の外にあり、地政学上重要な位置にある産油国である。オマーンは原油の可採埋蔵量のレベルでは、世界全体の0.5%の50億バレルに過ぎず、日本の輸入量も3%程度に過ぎない。オマーンのR/P比率では、20年ということ、ペルシャ湾岸諸国のなかでは、比較的早期に石油生産が大きく減退していくことがオマーン政府でも認識されており、原油生産から下流の石油化学工業へのシフトを図る政策を推進している。わが国のエネルギー安全保障の観点からは、オマーンをホルムズ海峡の外にある代替玄関口（alternative gateway）と位置づけられる。オマーンのソハール工業団地に対するわが国の石油化学部門の投資を促進するとともに、ソハール港、デクム港の整備を行い、ホルム

ズ海峡をバイパスする石油輸送ルート確保に向けた戦略的投資を検討すべきであろう。

さらに地政学上、石油輸送ルートの確保が喫緊の課題となるのは、中央アジア、カスピ海沿岸のカザフスタン、アゼルバイジャン、トルクメニスタンである。カスピ海周辺の石油及びガスのパイプライン輸送ルートはこれまで、ほぼロシアが独占してきた。ロシアの資源ナショナリズムの高まりとともに、ロシアがカザフスタン、トルクメニスタン等の中央アジアを裏庭として戦略的に重視していることは疑いがない²。米国政府・議会の強い後押しを受けて、BP 社外の国際コンソーシウムによる BTC パイプラインが建設された³。この BTC パイプラインはアゼルバイジャンの ACG 油田生産の原油をバクーからグルジア経由トルコのジェイハンまで輸送するパイプラインであり、これまでロシア領内から黒海沿岸まで結ぶ輸送ルートしかなかったものを直接地中海沿岸のトルコのジェイハンまで輸送することを企図したものである。本パイプラインは成功裏に建設され、原油輸送が開始されたが、カスピ海北部のカシャガン油田⁴の輸送ルートは未だ決定されていない。わが国としては、欧米と協力してカシャガン油田生産の原油を最終的には BTC パイプラインの拡張によって輸送する方向で動くべきである。なお、代替ルートとして、カスピ海北岸の都市アティラウ経由で黒海のノヴォロシエスクに輸送する CPC パイプラインの拡張計画が存在するが、このルートは、ロシアの資源戦略の影響を強く受けることに加え、黒海から地中海に輸送するため、ボスフォラス海峡という隘路を経由せざるを得ないという欠陥がある。

これまでわが国は、わが国企業による上流権益取得や自主開発原油比率を向上させることに注力してきた。しかしながらロシアに見られるような資源ナショナリズムの昂進は、単に上流権益だけを確保しても安全にわが国に輸送されるルートが確保されるか、または国際市場に供給される輸送ルートが確保されなければ、エネルギー安全保障の観点からは、依然として脆弱性が残り、片手落ちであることを示している。カシャガン油田を BTC パイプライン経由で輸送するためには、一度、カスピ海沿岸の港湾施設まで地上パイプラインを敷設したうえで、タンカーでバクーまで輸送する必要がある。オプションとしては、カスピ海の海底を通すカスピ海横断海底パイプライン（Trans Caspian Pipeline）が計画としてはあるが、カスピ海の国境線問題や技術的な難題があり、実現性は不透明である。わが国としては、官民協力して、インペックス社保有の 7.56%分に留まらずに、わが国企業による、より多量の原油引取り（off-take）を条件に必要なインフラ建設に向けた資金協力を検討していくべきであろう。

2. 戦略物資としての天然ガス

（1）液化天然ガス（LNG）に特化する日本

天然ガスは温室効果ガス排出が少ないクリーンなエネルギー源として、原子力発電と並んで、わが国の発電熱源のベースロードを担っている。わが国は欧州のように天然ガスをパイプラインで供給を受ける体制になっておらず、全ては液化天然ガス（LNG）の形でほぼ全量輸入に頼っている。世界のLNGの取引量は2008年で203百万トンであるが、このうち40%弱に相当する約6700万トンのLNGは日本が輸入しており、世界一の取引高である。輸入先の構造を見ると、原油の場合と大きく異なり、インドネシア（20%）、マレーシア（19%）、豪州（17%）等アジア大洋州地域への依存度が高く、中東依存度はカタール、UAE、オマーンの3カ国が中心で合計30%未満にしか過ぎない。その意味で原油のような地政学的観点からの供給途絶リスクは相対的に低いが、原油の場合のようにスポット市場が発達しておらず、仮に供給が一時的にせよ途絶する場合や、ガス田からの生産が大幅に遅延するような場合には、代替供給先の手当てが困難であることに加え、備蓄（storage）に難点があることもボトルネックとなる。

LNGに関しては、1980年代においては、わが国の世界のLNG貿易取引に占めるシェアは70%を超えていたが、2002年に50%、2006年時点で40%弱と低減してきている。これは世界のLNG需要が米国での需要の高まりや、韓国、中国、インド等の新興市場の需要の高まりを受け、長期的に低落し、2020年には20%未満となるものと予想されている。日本の市場に占めるシェアの低落は日本のバーゲニングパワーが低下していくものと想定されることから、価格形成メカニズム等でバーゲニングパワーを維持している時期に、戦略的な対応を確立しておく必要がある。

（2）対ロシア外交戦略における天然ガス

その観点で、日本に地理的に近いロシアに関して、天然ガス開発に関する日本の戦略的視点について言及したい。ロシアは世界最大の天然ガス産出国であるが、これまでは欧州市場への供給元としてヤマル半島以西のガス田の開発が先行し、シベリア及びサハリンにおけるガス田開発は遅れていた。1990年代からサハリンの北東部にあるオフショアガス田の開発が進み、サハリン1及びサハリン2プロジェクトの開発が進んだ。特にサハリン2は、サハリン島を縦断するガスパイプラインを敷設し、南端のアニワ湾岸にLNG施設2レーンが建設された。サハリン2プロジェクトは英蘭石油メジャーのShellと日本の三井物産、三菱商事の合弁で当初は進められたが、途中からロシア国営企業のカシモフガス50%超の株式を保有することになった。ロシアはこれまで、主として欧州市場向けにパイ

プラインで天然ガスを供給してきたが、このプロジェクトはガスプロムが初めて LNG 施設を保有したことを意味する。プーチン＝メドヴェージェフ体制のロシア政府は保有資源のなかでも特に天然ガスを戦略物資と考え、2007 年 9 月に公表された「東方ガス化計画」によって、東シベリア及び極東ロシアの 4 箇所のガス田⁵をガスパイプラインで結び、東アジアに年間 500 億 m³の天然ガスを供給するシステムを構築しようとしている。そのための総投資額の見積もりは 2030 年までに 810 億ドルに達すると見込まれている。

ロシアの欧州における天然ガス供給はパイプラインによって、供給されているがウクライナとの間で起こった紛争によって、ウクライナ経由でロシアの天然ガスを輸入していたポーランド、ドイツ等の欧州諸国はロシアによる供給の一時停止の事態発生によって、天然ガスの供給途絶リスクを強く認識した。このため欧州諸国はカザフスタンやトルクメニスタンの天然ガスを、ロシアを経由しないパイプラインによって輸入する案（ナブッコパイプライン）を計画するなど、代替供給先を模索する動きが活発化した。このためロシアは、バレンツ海のシュトックマンガス田から生産された天然ガスを LNG 化して北米に輸出する戦略を立てていた。しかし、この計画をロシアが断念せざるを得ない出来事が発生した。それは、米国において地層内に貯留される天然ガスである「シェールガス」の開発が本格化したことである。この結果、米国における天然ガス価格であるヘンリー・ハブ（Henry Hub）価格は急落した。天然ガスは市場がコモディティ化していないため、地域によって価格裁定が働かず、ヘンリー・ハブ価格はアジアの価格の 50%の安値で推移している。このため、コスト面からロシアの当初計画の LNG による北米への輸出は経済的に成立しなくなった。この予想外の展開によって、ロシアの戦略資源としての天然ガスの有力販売先は東アジアに限定されることになった。即ち、「東方ガス化計画」の戦略的重要性が高まったことになる。

ロシアにとって戦略資源である天然ガス開発とガスパイプラインのインフラ整備並びに石油化学産業等の下流部門の整備には、莫大な金額の投資が必要である。さらに天然ガスの販路を多角化したいロシアにとっては、シェールガス開発の具体化によって、LNG による北米への輸出が現実的な選択肢ではなくなったことも鑑みれば、①ガス田の開発資金の供与、②ガスパイプライン等のインフラ整備のための資金供与、③製品である LNG の長期引取り（off-take）という多角的観点において、ロシアに対してわが国はレバレッジを持つことができる。これまでは、①及び②に関しては、「経済協力」という援助的コンセプトで捉えられることが多く、そのため主たる受益者は資金提供を受けるロシア側であるという認識が支配的であった。また③に関しては、電力会社、ガス会社、商社等の民間企業が個別企業の需要上必要な量を引き取るものという見方が支配的であり、そこに外交戦略と

してのアセットであるという視点は殆ど看過されてきた。まして、それらを戦略的に組み合わせることや、③の LNG 引取りという観点からは、自国の必要量以上に引き取ること、ロシアに対してレバレッジを拡大することや、消費国として、韓国と連携する（消費国連携）という戦略オプションは考えられてこなかった。韓国の場合には、引取り契約は半官半民の韓国ガス会社（KOGAS）が独占しており、サハリン2プロジェクトで生産される LNG において、日本が3分の2、韓国ガス会社が3分の1を引き取ることとした実績がある。日本の場合には複数の電力会社、ガス会社等が参加するため戦略的観点から、自社の需要以上に引き取る等の戦略的な対応が困難な面もある。従って、戦略的な引取りを行う法人を政府と商社等との合弁で作り、バッファータを取らせるような工夫が必要となると思われる。

3. ウラン及び核燃料サイクル

原子力発電の燃料となる低濃縮ウランの原料である天然ウラン鉱は、気候変動問題への意識の高まりを背景とした原子力カルネッサンスによって、新規の原子力発電所が今後 2030 年までの累計ベースでは、全世界で 202 基建設される計画であることから、長期的に大きな需要が見込まれる分野となっている。ウランは米国、カナダ、豪州の先進国のほか、カザフスタン、ウズベキスタン、ロシア等の旧ソ連邦諸国やモンゴル、アフリカの南アフリカ、ナミビア等で幅広く埋蔵されている。スポット市場が整備されていないことや、インフラが不十分な僻地に鉱床が多く存在するといったことから、開発コストがかかるという問題点があることから、近年、価格が不安定で短期間に 15 倍以上に跳ね上がったことがある。その一方で、転換→濃縮→再転換→成型加工というプロセスを経る必要があることや、ウラン濃縮技術は核兵器開発にも直ちに应用される技術であることから、核燃料サイクル全体は、核不拡散（NPT）レジームによって、国際的に厳格な管理体制が敷かれている。さらに、使用済み核燃料の貯蔵や再処理の過程（いわゆる「バックエンド」）をいかに整えるかという問題も大きな問題となっている。海外における原子力発電所の展開においても、このバックエンドの処理をどこで行うかがボトルネックとなることが想定される。日本国内での処理能力には限界があるため、これを第三国で行うことが必要となるが、バックエンドの部分だけを第三国に持っていくことは、当該国の理解を得ることが難しく、既にバックエンドの技術を持ち、かつ処理能力に余力のあるロシア、フランスの独占を許してしまうことが懸念される。従って、例えば、モンゴルのようにバックエンドの処理を受け入れる可能性の高い国に関しては、その見返りに未開発のウラン鉱山の開発や輸送のためのインフラ（鉄道、ターミナルなど）への資金協力を併せて総合的なパートナーシップを提案

する必要がある。

4. レアメタル・レアアース

わが国の製造業にとって、死活的に重要なレアメタル、レアアースは鉱床が特定の国・地域に偏在していることや、鉱種によっては主産物として開発されるものと、銅や金などの他の金属鉱物の副産物として生産されるものに分かれることから、その開発に追加的なコストがかかるといったボトルネックが存在する。さらに、それぞれの鉱種を必要とする産業也多岐にわたることから、サプライチェーンが複雑になる。また、産出国の政治リスクなど民間のイニシアティブに委ねることには無理がある。このような分野においては、国が積極的に国家戦略ファンド⁶を作り、以下のような対応をとる必要がある。

- 既存の準鉱山開発メジャー等に対する M&A 手法による資本参加
- 新規鉱山開発への投資
- 下流部門やインフラ整備への協力
- 代替技術開発への R&D 投資

5. まとめ

資源エネルギーは、コモディティの要素よりも戦略的物資である色彩が濃いが、資源エネルギーの品目によって、濃淡がある。しかしながら、バリューチェーン全体のなかでの、わが国の立ち位置を正確に把握しながら、戦略的な方向性を見据えることは、「外交上のアセット」であるとの認識を明確に持つことにつながる。今後の戦略的外交における一つの指針たりうるであろう。

—注—

¹ 米国防総省による中国の国防力に関するレポート（China Military Power Report）においては、中国海軍の外洋展開能力増強に対し、警鐘を鳴らしているが、中国との潜在的軋轢を回避する観点からも、米中のみならず多数国共通の課題に対する連携を推進することは、米政府・議会内部の過度の中国警戒論を抑止するとの視点もある。

² 米連邦議会調査局レポート“NATO and Energy Security, August 15, 2007”においては、特に欧州諸国がロシア、カザフスタン、トルクメニスタンによる新たなガスパイプライン建設合意をエネルギー安全保障上の脅威だと認識していることを指摘し、NATO のエネルギー安全保障上の役割拡大の必要性に言及している。

³ Daniel S. Sullivan, Assistant Secretary of State for Economy, Energy and Business Affairs, “Energy and US Foreign Policy, March 9, 2007”でも、米政府及び議会が BTC パイプライン建設を後押ししたとの記述がある。

⁴ 1980 年以降に発見された最大級の油田。埋蔵量 112 億バレル。ピーク時生産量 120 万 B/D。Exxon Mobil, Shell, Total, Agip の欧米メジャーと並んで Inpex 社も 8.33% の上流権益を保有。また国営会社カズムナ

イガス社も権益を保有。カザフスタン政府による資源ナショナリズム的動きが懸念されている。

- ⁵ サハリン、ヤクート、イルクーツク、クラスノヤルスクの4箇所のガス田とハバロフスク、ウラジオストックをガスパイプラインによって、ネットワーク化し、東シベリア及び極東における統一的なガス生産・輸送・供給システムを構築するもの。

- ⁶ 国家戦略ファンドは、ポートフォリオ型の投資を行うファンドではなく、中長期的な国家戦略の視点から、短期的な収益性を超えて投資をするための政府主導のファンドを指す。例えば、アブダビ首長国のムバダラ開発などがこれに相当する。またわが国の場合の原資としては、一般会計予算のほか、外国為替資金特別会計、GPIFなどの資金やそれらの組み合わせを想定することができよう。

第8章 日本の科学技術政策

鈴木 一人

はじめに

20年後の国際情勢と日本を考えるにあたり、科学技術は重要な役割を果たすことは間違いない。これまで「ものづくり」を中心に経済成長を続けてきた日本であるが、1970年代から始まる製造業の海外移転（空洞化）と、東南アジア諸国や中国をはじめとする新興国の台頭により、汎用品の分野では、これらの国々に対し、価格競争力を失って来ている。単純に「ものづくり」をしているだけでは、低賃金と有利な為替制度を取る新興国とは勝負にならない状況になりつつある。とはいえ、日本の製造業が完全に敗北したわけではない。日本の「ものづくり」の競争力は、たとえ高い価格であっても購買者を引き付けるだけの魅力によって生み出されており、その魅力とは日本の製品の質と機能、すなわち技術力から生まれている。

しかし、「科学技術政策」を進めることが、日本の競争力の源泉である「技術力」を高めることとなるのだろうか。日本の科学技術政策は、20年後の日本が国際社会の中で生き残り、存在感のある国であり続けるために必要な支援となってきたのであろうか。本章では、これまでの日本の「科学技術政策」を簡単に振り返り、そのうえで、諸外国の情勢を踏まえたグローバルな科学技術力競争の展望と、その中で日本が取りうるべき科学技術政策について提言を提供したい。

1. 日本の科学技術政策の固有性

（1）潜在的抑止力としての科学技術政策

日本における科学技術政策には3つの大きな特徴があったと言える。その第一は、軍事技術開発を前面に出すことなく、科学技術の平和的利用を中心にしながらも、潜在的に軍事的・戦略的な利用が出来る技術の開発を進めてきたことにある。第二次大戦後の占領期において、軍事技術に直結する科学技術の研究は厳しく制限されていた。1952年の主権回復以降、こうした軍民両用技術の研究も徐々に進めることが可能となったが、すでに時代は冷戦期に入っており、米ソ両国は科学技術が軍事力の決定的な要因になるとして、巨額の費用を投じて軍事的に応用可能な技術のみならず、学校教育における理科系の教育システムを充実させ、大学などの基礎研究にも軍事的な資金を投じて、科学技術の底上げを図った¹。

これまで、日本の科学技術は大学を中心とした基礎研究や理論研究にとどまっていたが、その状況を大きく変えることになったのは、アイゼンハワー政権が進めた **Atoms for Peace** と呼ばれる原子力技術の国際的な技術移転プログラムである。これによって、日本でも原子力研究が公に進められることとなり、1956年に科学技術庁を設置して、いわゆる **Big Science** を政府主導で進める「科学技術政策」が進められた²。しかし、憲法第9条との関連や、原子力基本法など、技術の軍事転用を制限する国内的な法制度と法規範が確立する中で、米ソで進められた軍事主導の科学技術政策を行うことは極めて困難な状況にあった。他方、ソ連や中国との軍事的なバランスを考える上で、日本だけが核・ミサイルといった戦略的兵器を持たないことへの不安も政府内にはあった³。

そのため、原子力技術、宇宙技術、バイオ技術、素材研究など、将来的に軍事的に転用可能性のある、いわゆる「軍民両用技術」を、平和的な目的を前面に出し、純粋に学術的なレベルでの科学技術研究を行いながら、基礎的な技術力を高めることで、将来的には軍事転用も可能とすることが「潜在的な抑止力となる」ということを想定した科学技術政策を展開することとなった⁴。

（2）「キャッチアップ」を目標とした科学技術政策

こうした、「潜在的抑止力」を想定に置いた科学技術政策において、具体的な政策目標となったのは「欧米ソの技術水準へのキャッチアップ」であった。潜在的な抑止力を獲得するためには、米ソが持つ技術水準に到達することで、常に短期間で軍事的な技術に転用することが可能な技術水準を持っていることを示す必要があった。

「キャッチアップ」を目標と設定することで、日本の科学技術政策は、基本的に諸外国で行われている技術開発をそのまま目標として導入するだけで済んだため、「なぜこの研究プロジェクトが必要なのか」という問いに対する答えが自動的に「諸外国に追いつくため」となり、それで政策が正当化される状況を生み出した。その結果、科学技術庁／文部科学省で行う「政策」は、主として、諸外国の研究開発の動向を調査し、限られた予算の中で、それぞれのプロジェクトに配分し、研究開発を担う技術者と企業が持続的に活動出来るよう調整し、そうしたプロジェクトの技術審査と進捗状況を確認する、ということに絞られていった⁵。その中では、技術の選択と集中といったことが避けられ、幅広くすべての分野においてキャッチアップが可能となるよう、幅広く資源を配分する「総花的」な政策が展開されることとなった。

（３）利用・産業と切り離された科学技術政策

日本の「技術力」が評価され、それが国際競争力に結び付いていたのは、科学技術政策と民間における技術を利用した産業政策が大きく乖離していたからである。たとえば政府による研究開発が中心である宇宙技術においても、技術開発が最優先された結果、三菱電機や NEC といった人工衛星のメーカーは国際競争力を持たず、ほとんど外国のユーザーに売り込むことが出来ていない。また、日本のユーザーであるスカパーJSAT は 1 機を除いて、外国製の衛星を調達している⁶。

日本の産業が国際競争力を持ち、「技術力」を評価されているのは、日本の科学技術政策が成功した結果ではない。日本の産業が競争力を持つ理由は様々であるが、その技術力が評価される最大の要因は、企業が独自で研究開発を進めていることにあり、市場のニーズをくみ取った技術開発を進めてきたことにある。また、国内、国際市場において競争力をつけるためには技術による差異化が必要との認識が高く、新製品の投入サイクルを短くし、常に技術革新を進めることで、製品の魅力を高めようとしてきたことが背景にある。その結果、「ガラパゴス化」と揶揄されるような、過剰な技術を詰め込んだ製品（とりわけ携帯電話がやり玉に挙げられるが）が登場するようにもなったが、これらも政府の科学技術政策とは切り離されたところで、民間の技術開発が進んでいた結果といえよう。

２．グローバル市場での競争の激化

（１）新興国の台頭

技術発展の予測不可能性を踏まえ、これから 20 年の世界を見ていくと、いくつかの方向性が見えてくる。その第一は、新興国における科学技術水準の向上である。現在、新興国と呼ばれている中国とインドとそれぞれ差異はあるが、非常に高い技術力を有した国でもある。21 世紀に入ってからの中印の高度経済成長は、主として安い賃金に引き付けられる形で外国資本が流入したからと考えられている。確かにそれが経済成長を牽引した原動力であることは確かだが、低賃金の単純労働だけに目を奪われていると、これからの新興国の展開を見誤ることになるだろう。

中国は改革開放以前から高い技術力、とりわけ軍事技術への投資によって、原子力や航空宇宙分野、IT 関連の技術などは国際的に見ても非常に高い水準にある。1986 年、米国の SDI（いわゆる「スターウォーズ計画」）に触発される形で「863 計画」を始動させ、ハイテク分野の研究開発への投資を積極的に進めている⁷。中国の特許出願数は日本を超えて世界第 5 位の地位にあり⁸、外国（特に米国）への留学を通じた人材育成を進めると同時に、中国国内の大学や研究機関にも多額の投資が行われ、日本を抜いて世界第 2 位の研究開発

投資を行っている⁹。

しかし、それはまだ中国企業、中国ブランドの国際競争力を向上させるような結果には結び付いていない。技術力は高まっていたとしても、日韓企業への部品の供給や、OEMなどの請負事業が多く、中国独自のブランドが確立しているというわけではない。また、イノベーションという観点から見ても、中国は高い技術を持ちながらも、それを製品化したり、新たなビジネスモデルを生み出す段階には来ていない。それは、中国自身も日本と同様「キャッチアップ」を進めている段階にあり、何か新しいものを提供するというよりは、諸外国の技術を身につけることが優先されているという点に原因があるだろう。また、中国における産業政策は、短期的な収益が上がるモデルを優先する傾向にあり、長期的な視点での新しい事業を起こすことが難しい社会経済構造になっていることも問題と考えられる。さらに、共産党の一党支配体制が市場に介入したり、汚職や腐敗などで市場での競争をゆがめるようなことが続くことは、中国独自の新しい価値を生み出すことの障害となるだろう。しかし、中国が今後20年の間に、イノベーションによる新しいビジネスを生み出すような体制が生まれてくれば、基礎となる技術力の高さから見ても、中国の持続的な経済成長を想定することは難しいことではない¹⁰。

インドは、これまでIT関連産業やバックオフィスと呼ばれるコールセンターの請負など、製造業よりはサービス業の分野を原動力として経済成長を進めてきた。しかし、1990年代までの閉鎖的な経済体制によって自給自足体制が取られており、そのため多くの製品を自給するだけの産業のすそ野がある。また、化学産業や鉄鋼業、宇宙開発の分野では世界的な水準の技術力を持っていることは、今後のインド経済の成長の原動力と考えられる¹¹。これらの技術は医薬品などの分野ですでにインドの国際競争力に貢献しているが、中国同様、インドの研究者も欧米の大学の第一線で活躍しており、さらなる技術力の向上が見込まれる¹²。

ただし、インドの場合、中国と異なって民主主義的な体制であるため、国家主導型の産業政策を進めることが難しい一方で、閉鎖的な経済体制時代の様々な規制が残っており、市場の効率性が低いため、活発な投資やイノベーションを期待することが難しい¹³。また、インフラの整備などが立ち遅れており、現在、急速に改善の方向には向かっているが、停電や道路・鉄道の不備による経済活動の障害はすぐにはなくならないであろう。加えて、一層膨張していく人口増加に対応出来るだけの教育インフラも十分ではなく、質の高い労働者を提供するキャパシティは限られたままである。

とはいえ、インドにおける一部のエリートの能力は高く、その層も厚い。彼らが知識集約型の産業で活躍し続けていく限り、ソフトウェア産業、サービス産業での成長は続き、

一部の製造業でも優位な位置にあり続けるであろう。

（２）米国の覇権は維持出来るのか

これまで科学技術の分野で覇権的な立場にあったのは米国である。世界で最も多くのノーベル賞受賞者を出し、科学技術分野では他国を寄せ付けない圧倒的な地位にある。諸外国にとって米国は目標にすべき存在であり、そこから学ぶ存在である。ゆえに多数の留学生が米国で学び、米国に留学することが科学技術の水準を向上させる手っ取り早い方法として考えられてきた。

こうした米国の科学技術力は、もともと軍事的な要請によって進められた部分があることは確かであろう。冷戦期に科学技術力が軍事的優位性の指標となり、共産主義陣営よりも高い技術水準を持つことは、西側の盟主として絶対条件であった¹⁴。とりわけ、1957年のソ連によるスプートニクの打ち上げは、米国が科学技術分野で後れを取った場合の脅威として現在にまで語り継がれ、2011年のオバマ大統領の一般教書演説でも、新興国の台頭は「スプートニクの契機（Sputnik moment）」であるとして、米国の科学技術力の一層の増強を目指すことが謳われた¹⁵。このように、米国の科学技術力は国際的な競争の中で生まれたものであり、今後20年を見通しても、2.（1）で述べたように、新興国が台頭してくることを想定すれば、米国はこれまで以上に科学技術力の向上に向けての取り組みを進めていくであろう。

しかし、同時に、米国の科学技術力は政府の介入が及ばないものも多い。シリコンバレーを中心とする、米国のIT産業は、大学やベンチャー企業が主導したものであり、政府が直接介入して展開された産業ではない。インターネットそのものは軍事的な目的で開発されたものではあっても、それを産業として成長させたのは政府ではない¹⁶。このように、米国における科学技術力は政府と市場の役割分担が明確に分かれており、政府は軍事的に開発した技術であっても民間に開放し、市場原理によって産業が育つ環境づくりをすること、また、そのためのインフラを整備し、教育を支援することが重要な役割となる。とはいえ、米国の初等、中等教育の水準は危機的な状態にあり、州の財政状況が悪化していく中で、教育予算が削減されるなど、政府の政策はちぐはぐな状態である。米国の高等教育を担っているのも、かなり多くの外国人であり、米国の科学技術力の基盤は揺らいでいる。

また、連邦レベルでの財政再建は科学技術分野にも影響を及ぼしており、軍事予算の削減に伴う技術開発予算が削減されていること、また、ブッシュ（子）政権で打ち出された月・火星探査計画である「コンスタレーション計画」がオバマ政権になってから中止となるなど、米国を象徴し、米国の科学技術力の基盤となっている宇宙開発のような政府の事

業が凋落傾向にある。また、オバマ政権の看板であった「グリーン・イノベーション」に関しても、高速鉄道の建設やスマート・グリッドの開発などが財政的な制約から停滞しており、長期的な展望が見通せない状況となっている。また東北地方太平洋沖地震と福島第一原発の事故は、オバマ政権が進める原子力政策の先行きを暗くしている。こうした変化は長期的に大きく変わる見込みはなく、財政支出削減を訴える「茶会党（ティーパーティ）」などの影響力が強くなっていけばいくほど、政府主導型の科学技術プロジェクトは減少していくものと考えられる。

今後20年という長期的な展望で考えると、米国の覇権を維持するための基盤が揺らいでいる。しかし、米国が蓄積してきた科学技術力は容易に衰退するものではなく、また、政府の役割が減少しても、市場がそれを埋め合わせ、政府の事業に民間が参与していくことで、その科学技術力、イノベーション能力は継続的に維持されていくものと考えられる。20年後においても米国は世界の主導的なイノベーション大国であり続けているであろう。

（3）欧州のスタンダード設定能力

科学技術分野において、看過することが出来ないのは、欧州におけるイノベーション能力と、国際的なスタンダード設定能力である。純粋な科学技術力、研究開発能力から見れば、欧州の水準は米国や日本のそれに比べてやや後れをとる。しかし、欧州の強みは、複数の国家にまたがって共通する技術のスタンダードを設定し、それをグローバルなスタンダードに変えていく能力である。たとえば第二世代携帯電話の通信方式である、GSM（Global System for Mobile Communications）は欧州が1983年に域内での統一仕様を定め、それによって国境を越えたローミングが可能になったことで、域外の諸国もその方式を採用するようになり、GSMがグローバル・スタンダードとなった。また、国際標準化機構（ISO）や国際電気通信連合（ITU）といった技術基準を設定する国際機関においては、欧州各国がそれぞれ国家代表を送り込むため、EUだけでも27の票がまとまって行動することとなり、国際交渉において圧倒的な影響力を持つこととなる¹⁷。そのため、欧州が主導して技術水準を決定することが可能となる。また、欧州連合（EU）では1980年代から各国がバラバラで行っていた研究開発プロジェクトを欧州レベルで協働するような体制を整えており、現在では「枠組みプログラム（Framework Programme）」として、2012年度から第8期の枠組みプログラムが進められる予定となっており、研究開発事業に積極的に関与している。この枠組みプログラムは、複数の国家による研究コンソーシアムを形成することが前提になっているため、国境をまたいだプロジェクトに特有の調整コストなどがかかり、効率が悪くようにも見えるが、同時に異なる国の異なる機関が協働することで、新しいアイ

ディアやイノベーションが生まれることも期待されている¹⁸。

しかし、こうしたスタンダード設定能力も欧州の研究開発の水準が上がらなければ、十分な効果を発揮することはない。とりわけ、リーマン・ショックに端を発する金融財政危機によって欧州各国は財政的な制約を強く感じており、これが研究開発プロジェクトにも影響を及ぼす可能性はある。現時点では、欧州各国における科学技術政策、研究開発プロジェクトの優先順位は高く、支出削減の対象とはなっていないが、イギリスにおける国防費の20%削減など、間接的に影響を受けることは想定される。また、今後20年という長期的な展望で見ると、こうした財政的な影響は避けられず、科学技術政策においても、選択と集中が求められるようになってくると思われる。その際に、欧州の場合、市場での競争力を基準とした選択をしてくると思われるが、それがどの程度効果的であるかは計ることが出来ない。

（4）20年後の科学技術力のグローバルな展望

このような各国の科学技術政策の展望を見ると、一方で様々な課題を抱えつつも科学技術を梃子としてさらなる経済成長を目指す新興国と、すでに一定の研究開発能力を持ち、相当な科学技術力の水準にある欧米諸国が財政的な制約によって、その勢いを失うという関係が見えてこよう。また、上述した以外にも、現在途上国と呼ばれながらも研究開発を進め、科学技術力の成長が見られるベトナムやメキシコ、南アフリカといった国々も、経済成長で得た富を科学技術政策に振り向けてくる可能性が高いであろう。ここから言えることは、第一に、これまでの米国を頂点とするヒエラルキー的秩序のあった科学技術力の国際的なバランスが崩れ、米国が一定の優位性を持ちながらも、多くの国が同列で並ぶような関係になるということである。第二に、日本を含む欧米先進国は財政的な制約によって科学技術政策が頭打ちの状態になるが、その不足する資金をどのように手当てしていくかによって、状況が変わりうる、ということである。つまり、これまで公的資金に依存してきた基礎研究や技術リスクの大きな事業に対しても、いかに他国の資金や民間の資金を導入出来るか、ということがポイントになってくるであろう。第三に、新興国や途上国においては、研究開発に対する関心が高く、先進国からの技術導入や技術移転を求めている状態にある。こうした需要に対して、すでに一定の科学技術力を持つ先進国がどのように対応するのか、ということとは大きな課題になるであろう。とりわけ、中国やロシアは技術の移転することを外交政策の一環として捉えており、技術の移転の見返りとしての資源獲得や市場の開拓、政治的な影響力の確保などを目指していると思われる。日本を含む欧米先進国が技術移転に躊躇する中で、新興国がこれらの需要を満たすような状況になれば、

また、国際社会におけるバランスが崩れるという懸念が高まるであろう。

3. 日本の科学技術政策への提言

では、今後20年の展望に向け、日本は何をしていくべきなのであろうか。科学技術政策にかかわる政策テーマは財政政策から科学者・技術者育成のための教育政策まで幅広いが、本報告書の主題に沿って、20年後の国際情勢に関連するテーマに絞って議論したい。

（1）RMA時代の軍民技術の融合

米国などと異なり、日本の科学技術政策は軍事利用を排除し、純粋に民生技術としての研究開発に特化する形で発展し、世界的な水準にまでその科学技術力を伸ばしてきた。そこには「潜在的抑止力」という考え方はありつつも、直接、民生技術を防衛技術へと移転することは厳しく制限されてきた。

しかし、現代における軍事技術のあり方は、第二次大戦直後や冷戦期のそれとは大きく異なっている。かつて原子力やロケット技術のように、軍民両用と言われる技術はあったが、現代では、ロボティクスやIT、素材、化学、電子技術のほぼすべての分野にわたって、民生部門で開発された技術が軍事的に利用される可能性のある技術となっている。特に、米国で進むRMA（Revolution in Military Affairs）と呼ばれるIT技術を中心として、民生部門で発達した技術を取り込みながら、軍事技術の高度化を進める動きが強まっており、軍事予算による研究開発が、民生部門での最先端研究と融合するような状況になっている¹⁹。また、米国のRMAに刺激され、軍の近代化を進める中国や、米国のRMAの投資によって競争力を失うことを懸念する欧州などが、米国ほどの規模ではないにせよ、軍事予算によるハイテク技術への投資を進めている。

日本においても、無人航空機の開発やミサイル防衛システムの開発に関与する等、米国のRMAに連動する形で軍事技術開発が進められているが、それは民生部門との関係を切り離した形で進められており、米中に見られるような民生部門との融合を目指したものにはなっていない。こうした状況を踏まえると、将来的に日本がこれまで通り、防衛部門と民生部門に分離された研究開発を進めていくことは、防衛技術そのものにおいても、また民生技術の分野においても、諸外国に取り残されていく可能性があるということを意味している。日本が持つ民生部門での高い技術水準を防衛利用と融合していくことで、より効率的な投資が可能となり、また、それは効率的な部隊運用、さらには効率的な防衛予算の執行へとつながっていくであろう。財政的な制約が厳しい中で、こうした効率性を追求していくことは防衛技術と民生技術を共に伸ばしていくために不可欠な政策対応となるであ

ろう。

（２）武器輸出三原則の見直し

防衛技術の民生技術との融合を進めるのと同様に、国際情勢への対応で重要な問題となるのが武器輸出三原則の見直しである。武器輸出三原則は1967年、佐藤栄作内閣において、（１）共産圏、（２）国連決議で武器禁輸になっている国、（３）国際紛争の当事国あるいはその恐れのある国に対する武器輸出を禁止するという国会答弁を基礎としているが、1976年の三木武夫内閣が（１）三原則地域への輸出を認めない、（２）それ以外の地域への輸出も慎む、（３）武器製造関連設備の輸出も武器に準じて扱う、という国会答弁を行ったことで、現在ではこの三木の三原則が一般に「武器輸出三原則」とされているが、ここで興味深いのはこの三原則に対する国内外の評価・認識の格差である。

国内においては、平和憲法を具現化する政策原則として、また、「死の商人」としての国際的非難を回避する政策原則として認識され、国内では三木の三原則に対する評価は高い。また、武器輸出三原則が国際的な平和へのメッセージであり、日本の「ソフトパワー」となっているという認識もある²⁰。

しかし、国外では、日本が武器輸出を自発的に禁じていることに対する理解はほとんどなく、一般には全くと言ってよいほど知られていないだけでなく、日本が表向き武器輸出を禁じていると主張することは、裏で何か隠したいことがあるからではないか、というコンスピラシー（陰謀）として見られる場合もある。武器輸出三原則を知る人であっても、その理念を十分理解しているというわけではなく、自ら輸出の機会を失っていることが日本の外交的なパワーとなっていると認めている人は少ない²¹。

というのも、日本を除くほぼすべての国で武器輸出は外交戦略の重要な手段として見られているだけでなく、産業政策の要として考えられているからである。武器を輸出する相手国は通常同盟国や友好国であり、技術的に進んだ武器を輸出することで、同盟国の軍事能力の強化をし、共に安全保障を強化することは対外政策において重要な意味を持つ。さらに、自国の武器を他国に供与することで、自国の軍事能力を知らしめることを意味し、仮に輸出相手国である同盟国や友好国が自国に脅威を持ち、攻撃の対象となった場合、自国の防衛が困難になることを意味する。つまり、武器輸出は同盟国に対する信頼を示す行為でもあるのだ²²。

さらに、高い経済成長が見込めない先進国の経済にあって、武器輸出は国家が戦略的に輸出先を開拓し、雇用を維持する手段として考えられている。また、武器輸出をすることで、武器の生産量が増え、生産単位当たりのコストが低下することで、自国の軍事予算に

かかる負担も軽減出来るというメリットがある。そのため、多くの先進国で武器輸出は奨励されている。日本と同様、第二次大戦の敗戦国で、軍の NATO 域外派兵に厳しい憲法上の制約があるドイツであっても世界的な武器輸出大国であり、武器を輸出するにあたって倫理的な問題がある、という議論はほとんど聞かれない。ただ、独裁政権や軍事政権に輸出することは倫理的、外交戦略的な問題として捉えられており、中東・北アフリカにおける民衆デモに対する武力弾圧を行っているリビアやバーレーンに対する武器輸出が社会的な問題になっている。しかし、ここで問題になっているのは武器の輸出先であり、武器輸出そのものではない。それだけ武器輸出に対する国民的コンセンサスがあるということを示唆している²³。

このような状況を踏まえて考えると、日本においても武器輸出に関して改めて考える必要があるだろう。産業政策として積極的に武器を輸出することは、現時点では考えにくい。というのも、武器輸出三原則を実施してきた結果、日本の防衛産業は日本政府に納入することだけを前提に技術開発を行い、生産量も限られるため、単価が極めて高く、国際競争力があるとは言えない。また、欧州が中東・北アフリカ諸国に輸出した武器が市民の弾圧に使われると言ったこともあるため、安易な武器輸出は慎まれるべきであろう。しかし、同盟国である米国、また安全保障対話を行うオーストラリアやインド、さらに安全保障関係を構築しつつある韓国やグローバル・パートナーとしての欧州といった国々との間での柔軟な運用、とりわけミサイル防衛や RMA に関連した技術の共同開発を可能にするような武器輸出三原則の運用は充分検討に値するだろう。同盟国や友好国への武器輸出や共同開発が同盟関係を強化し、国際秩序の安定に寄与し、日本の安全保障を強化すると考えれば、武器輸出三原則の柔軟な運用が日本のソフトパワーを掘り崩すようなことはないであろう。また、技術の共同開発を進めていくことは、日本が独自で開発しえない技術を獲得し、その技術を民間に応用していくことで、より効率的に日本の技術力を維持することに寄与するであろう。その意味で、無制限な運用の柔軟性を避けつつ、十分管理された武器輸出であれば、日本の外交安全保障に貢献し、科学技術政策にも寄与するものと考えられるべきである。

（3）デジュール・スタンダード化の推進

日本の外交の一つの方針として進められているのが経済外交であり、中でも外国におけるインフラ事業の受注が中心的な課題になっている。日本のインフラは原子力発電所であれ、鉄道であれ、これまでの高い技術力が競争力となって受注のポテンシャルがあり、それを政府が支援することでより受注しやすくする環境を整えるような努力がなされている。

原発や鉄道は政府の科学技術政策が成功した側面もあるが、原発の場合は政府が進めた原子力開発が基礎になりつつも、欧米の実用原子炉の技術から学んで民間電力会社が独自で開発を進めた技術や、米国のウェスティングハウスを東芝が買収したように、必ずしも政府が進めた事業によって獲得した技術が競争力になっているとは限らない。また、鉄道に関しては、政府の事業として新幹線を整備してきたところであるが、その技術開発はむしろ民営化したことによってサービス向上の意識が高まり、それが新型車両を開発するという結果につながっている。つまり、こちらも政府の科学技術政策の結果とは言い難い。

とはいえ、経済外交を掲げ、新興国でのインフラ受注を進めていくことは、国内における科学技術力の向上のインセンティブとなり、国際競争力を維持するための手段としての科学技術政策という位置づけがはっきりしてくるであろう。しからば重要なことは、これまでのように産業・利用と切り離された科学技術政策であってはならない、ということになる。現在、民主党政権が進める新成長戦略の中には「グリーン・イノベーション」「ライフ・イノベーション」という概念が導入され、国内における環境政策の一環として、また経済成長を促す産業政策として、さらにはそれらを可能にする科学技術政策として、一つのパッケージが提示され、国家戦略として科学技術政策を一つの手段として組み込んだ戦略が描かれている。これは、すでに述べた日本の科学技術政策の問題点を克服し、新たな戦略的方向性を打ち出すものであり、まだ萌芽的ながら科学技術政策のあり方に一石を投じるものになるであろう。今後、科学技術政策を取り仕切ってきた文部科学省、総合科学技術会議が、この新成長戦略に合致した政策を取っていくかどうかがかぎとなるが、残念ながら現時点ではそうした方向性は見出せない。

このようなパッケージとしてのイノベーション戦略を進めていくうえで、外交上重要になってくるのが「デジュール・スタンダード設定」である。技術を巡るスタンダードはこれまで「デファクト・スタンダード」が関心の中核にあった。デファクト・スタンダードとは、技術的に圧倒的な優位性を持ち、市場シェアが高まっていくと、その技術をスタンダードとし、利用者が増えるほど価値が増えるという「ネットワーク外部性」を生み出す製品基準のことを指す。たとえば VHS ビデオやブルーレイディスクのように、複数の技術が市場競争の中で淘汰されていき、最終的に一つのスタンダードになっていくケースが多い。日本製品は多くのデファクト・スタンダードを握っており、グローバル市場における存在感を維持出来る大きな資源であったことから、国内での議論は、専らいかにしてデファクト・スタンダードを確保出来るか、という戦略を軸に議論されていた。

しかし、グローバル市場において重要な役割を果たすものとして「デジュール・スタンダード」と呼ばれる基準についてはあまり関心がはらわれてこなかった。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、というものである。すでに論じた欧州はこのデジュール・スタンダードの設定が巧みであり、技術力の劣位を政治的な交渉力でカバーしてきた。日本においても、デジュール・スタンダードの必要性への関心は高まってきており、南米各国における地上波デジタル放送の方式を日本方式にするなど、話し合いによるスタンダードの導入にも力を入れ始めている。しかし、大きな問題は、こうしたデジュール・スタンダードの設定の試みと、パッケージ化戦略が合致しておらず、せっかくのスタンダードが活かされないケースが見られる。南米における地上波デジタル放送の方式を日本方式にしても、その市場で圧倒的シェアを持っているのは韓国のメーカーであり、日本にとってあまり大きなメリットになっていない。

このように、パッケージ化と科学技術戦略、そしてデジュール・スタンダード化が一体となった戦略になって初めて、グローバルな競争が激しくなる市場における日本の優位性が生まれてくる。こうした対外的な戦略を外務省、文部科学省、経済産業省、総務省などが連携して進めていくことが、日本の科学技術政策に不可欠な要素なのである。

－注－

- ¹ 米ソ冷戦期における科学技術に関する研究は膨大にある。大きくまとめたものとして、中山茂『科学技術の国際競争力：アメリカと日本 相剋の半世紀』朝日新聞社、2006年や市川浩『冷戦と科学技術：旧ソ連邦 1945～1955年』ミネルヴァ書房、2007年などを参照。
- ² 相楽希美『日本の原子力政策の変遷と国際政策協調に関する歴史的考察：東アジア地域の原子力発電導入へのインプリケーション』RIETI Policy Discussion Paper Series 09-P-002、2009年9月。
- ³ この議論の代表例が1969年に外務省外交政策企画委員会から出された『我が国の外交政策大綱』であろう（本報告書は<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku_hokoku/pdfs/kaku_hokoku02.pdf>で閲覧可能。2011年2月13日アクセス）。ここでは、「当面核兵器は保有しない政策をとるが、核兵器製造の経済的・技術的ポテンシャルは常に保持するとともにこれに対する掣肘をうけないよう配慮する。」という方針が示されている。
- ⁴ たとえば、宇宙開発に関するオンライン・シンクタンクを標榜する「宙の会」では「静かなる抑止力」という概念を用いて、日本の宇宙技術の国際的な役割を論じている。中野不二男「科学技術力の誇示：静かな抑止力（その1）」『宙の会の主張』<http://www.soranokai.jp/pages/yokushi_kagakugijutsu.html> 2011年2月13日アクセス。
- ⁵ 宇宙開発分野におけるキャッチアップについて論じたものとして、鈴木一人「構成主義的政策決定過程分析としての「政策論理」」小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房、2009年12月を参照。
- ⁶ その背景には1980年代の日米貿易摩擦によって、米国のいわゆる「スーパー301条」の発動という圧力を受け、人工衛星の政府調達を国際入札にすることが義務付けられることが合意された。そのため、競争力のある米国製の衛星が有利な状況になっていることはあるが、それでも日本のメーカーが競争力を持たないことは明らかである。
- ⁷ Evan A. Feigenbaum, *China's Techno-Warriors: National Security and Strategic Competition from the Nuclear to the Information Age*, Stanford University Press, 2003.
- ⁸ 「中国、特許出願件数で世界5位」人民網日本版、2010年3月30日<<http://j.peopledaily.com.cn/95952/6935218.html>> 2011年2月15日アクセス。

- ⁹ 「中国の研究開発費、世界2位に 来年、日本抜く見通し」『朝日新聞』2010年12月30日
 <<http://www.asahi.com/international/update/1228/TKY201012280129.html>>2011年2月15日アクセス。
- ¹⁰ 伊佐進一『「科学技術大国」中国の真実』講談社現代新書、2010年。
- ¹¹ 科学技術動向研究センター『インドの注目すべき発展と科学技術政策との関係（セミナー報告書）』文部科学省科学技術政策研究所、2006年8月
 <<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/mat127j/idx127j.html>>2011年2月21日アクセス。
- ¹² インドの科学技術政策全般に関する概要は、研究開発戦略センター『科学技術・イノベーション動向報告～インド編～』独立行政法人科学技術振興機構、2008年3月が詳しい。
 <<http://crds.jst.go.jp/kaigai/report/TR/AS/Asia20080331.pdf>>2011年2月21日アクセス。
- ¹³ Mark A. Dutz (ed.), *Unleashing India's Innovation: Toward Sustainable and Inclusive Growth*, World Bank, 2007. (Mark A. Dutz 編 (村上美智子訳)『転換を迫られるインドのイノベーション政策—持続的成長のための課題』一灯舎、2008年)。
- ¹⁴ ユージン B・スコルニコフ (薬師寺泰蔵・中馬清福監訳)『国際政治と科学技術』NTT出版、1995年。
- ¹⁵ The White House, *Remarks by the President in State of Union Address*, January 25, 2011.
- ¹⁶ この点に関して代表的な意見を表明しているものとして、1993年にシリコンバレーを代表して議会で証言をした Cy, press Semiconductor Corporation の CEO であったロジャーズの発言がある。T.J. Rodgers, "High Technology Innovation: Free Markets or Government Subsidies?: An Entrepreneur Endorses the Invisible Hand" Testimony to House Committee on Science, Space, and Technology, Subcommittee on Technology, Environment and Aviation, March 25, 1993.
- ¹⁷ 経済産業省標準化経済性研究会編『国際競争とグローバル・スタンダード』日本規格協会、2006年。
- ¹⁸ 鈴木一人「欧州産業政策の政治経済学：先端技術開発政策への統合領域の拡大」石黒馨・関寛治・関下稔編『現代の国際政治経済学：学際知の実験』法律文化社、1998年4月、155-170頁。
- ¹⁹ RMA に関する研究は数多くあるが、さしあたり Emily O. Goldman, *Information and Revolutions in Military Affairs*, Routledge, 2005 を参照。
- ²⁰ 例えば「武器輸出三原則—説得力足りない見直し論」『朝日新聞』社説、2010年11月20日。
- ²¹ 例えば Michael Chinworth, "The Technology Factor in U.S.-Japan Security Relations," in Michael J. Green and Patrick M. Cronin (eds.), *U.S.-Japan Alliance: Past, Present, and Future*, Council on Foreign Relations, 1999, pp.286-310 など。
- ²² Richard A. Bitzinger (ed.), *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Greenwood Publishing Group, 2009.
- ²³ Stefan Nicola, "Expert: German Arms Industry Not Innocent," UPI, Jan 14, 2009. <http://www.spacewar.com/reports/Expert_German_arms_industry_not_innocent_999.html>2011年3月1日アクセス。

第3部 日本外交への提言

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、世界史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はなく、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のが、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。

