



RIETI Discussion Paper Series 10-J-048

グローバル多極秩序への移行と日本外交の課題

中西 寛
経済産業研究所

グローバル多極秩序への移行と日本外交の課題

中西寛（京都大学大学院法学研究科）

要 旨

現在の世界は冷戦終焉後のアメリカ一極体制から多極秩序への移行の初期段階にある。オバマ政権はこうした認識に沿ってアメリカ外交を再編しようとしている。急速な経済回復などでその存在感を増した中国も多極秩序の一角として地歩を固めようとしている。他の主要国であるEU、ロシア、インド、ブラジルもそれぞれに多極秩序の中での立場を模索している。当面国際社会に明白なリーダーシップは生まれないが、決定的な破局も予測しにくい。米中関係の軸とG20のような多国間秩序の軸が並行しつつ、国際秩序が運営されるが、政治秩序はグローバル・ガバナンスに関して協調的側面が示されるが、経済秩序は徐々に自由経済体制が侵蝕されていくことが予想される。

日本にとって国際情勢は相対的に厳しくなり、相対的な国力も低下の方向にある。しかしとりわけ東アジア～太平洋地域での役割を強化することで国際社会で一定の発言力を保ち、国際秩序の構築運営に参画することができる。そうした方向が日本の安定と繁栄のための基本的指針となるだろう。

キーワード：国際秩序、多極化、バランス・オブ・パワー、グローバリゼーション、BRICs、東アジア共同体、日米安保

JEL classification:

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独) 経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

イントロダクション

今日の国際政治の際だった特徴は、国際政治の基軸をなす二つのレベルで同時に大規模な変動が起きていることである。すなわち、大国間の力関係(balance of power)において基本的な変化が起きているのと同時に、世界システム上の構造変化もあり、特に世界経済の枠組みが変わりつつある。

歴史的には、国際政治におけるこうした基底的なレベルでの変化は主要国を巻き込んだ大戦争を伴うことが通常であった。しかし今日、戦争の犠牲の大きさと相互依存の進展によって主要国間で戦争の可能性は遠のいている。しかしながら戦争を伴わなくとも、各国の国力や経済の体質は変化するのであり、その結果として国際秩序構造に変化が生じることはありえるのである。一つの解釈では、2001年の911事件以降アメリカが主導した「テロとの戦い」や2008年9月のいわゆるリーマン・ショック以降の世界経済危機は、こうした国際秩序変化の「戦争の代替物(equivalent of war)」(William James)であると見ることもできよう。

現在、世界は911事件以降の国際秩序への衝撃と世界経済危機から徐々に脱し、新たな国際秩序の構築に動いているように見える。しかしその歩みは決して順調でなく、いかなる国際秩序が到来しつつあるかは可能性の議論にとどまる。そこで本稿では、まず、国際政治に現在起きつつある変化を歴史的变化と対比して比較した上で、今後10年から20年間の世界において主要プレイヤーと見なされる可能性が高いアメリカ、中国、EU、ロシア、インド、ブラジルについて手短かに分析することで、国際秩序の基本的な方向性を探る。その上で、日本の今後の対外政策上の課題について言及する。

1. ポスト・ポスト冷戦時代に移行する国際秩序

過去20年間、国際政治の基本的特徴付けは冷戦後、すなわちポスト冷戦という視角で捉えられることが一般的であった。そこでは、国際政治の面ではアメリカが唯一の超大国として他を圧する優越を保持し、国際政治経済面ではグローバルな市場経済への統合が直線的に進行するという見方が支配的であった。いずれの面でも2000年代に入ってから後退の兆しが見えていたが、特に2000年代最初の10年の後半になってイラク、アフガニスタンでの戦争負担がアメリカにとって重荷になっていることが次第に明らかとなり、また、2008年頃から深刻化した世界経済危機とアメリカでの政権交代を一つの画期として、ポスト冷戦の後、すなわちポスト・ポスト冷戦期に移行しつつあるとの認識転換が一般化しつつある。

現在起きつつあると考えられる変化の第一は、大国間政治のレベルにおいて観察できる。冷戦終焉後、アメリカは冷戦に勝利した唯一の超大国と見なされ、クリントン政権後半からブッシュ政権にかけてはアメリカは他国に対して圧倒的な軍事力、経済力、文化・科学技術力をもつ hyperpower であり、世界政治はアメリカを中心とする単極構造をなしているという見方すら有力であった。しかしブッシュ政権末期になるとそうした見方は後退した。

アフガニスタン作戦やイラク占領の負担からアメリカの軍事力も無敵ではなく、また、アメリカ発の世界金融危機や世界における反米意識の広まりは、アメリカの力にも限界があると広く認識されるようになったのである。他方で、F. ザカリアが「その他の台頭」と呼んだように、いわゆる BRICs や中東産油国など、特に非西洋圏において国力を伸ばし、国際政治における発言権を強める諸国が増えた。

もちろんアメリカは未だに唯一の超大国としての地位を保っており、軍事、経済、文化・科学技術の総合力において他国より頭一つ抜きでた存在である。しかしオバマ政権が他国との協力を強調し、「スマート・パワー」をスローガンにしているように、アメリカの対外政策が少なくとも大きな再調整期にあることは間違いない。そして冷戦期に NATO や東アジアの同盟条約を通じてアメリカの同盟・友邦国であった西欧諸国や日本、韓国といった諸国との関係に比べて、新興諸国との関係がアメリカにとってより多くの摩擦や緊張の可能性を含んだものとなるのも間違いないであろう。たとえば1980年代の日本と現在の中国を比べた時、アメリカの財政赤字の主たる支弁者である点では共通するが、現在の中国は当時の日本に比べてより大きな政治的行動の自由を有しており、その分米中関係は微妙で複雑な要素をもつものとなっている。総じて、現代の世界政治は多極的な権力構造をもつものとなっており、主要なアクター間の関係は完全な協調でも決定的な対立でもない。

第二は、世界経済システムのレベルでの変動である。過去30年余り、アメリカが中心となって世界大の自由市場化が進行したが、今回の世界経済危機でその流れはひとまず頓挫した。この事態を、市場原理主義や欲望資本主義の失敗と捉える見方が登場し、現在の経済危機下で雇用や安全を理由とした国家への市場への介入を肯定する国家資本主義的傾向が強まっている。

しかし市場か国家かという観点から現在の世界経済の問題を捉えることは十分とは言えない。問題の本質はより根本的な変化にある。すなわち、先進諸国がポスト工業社会へと移行し、戦後期に経験したような実体的な経済成長を実現できなくなる一方で、高齢化が進むことで金融資産の蓄積と年金、医療費といった社会保障費の負担が積み上がっていることである。同時にグローバル化の結果として工業的生産基盤は途上国に移りつつあるが、それは資源への需要を増大させると共に環境への負荷を高めるものであった。アメリカが過去20年余り追求してきた金融中心の経済成長モデルが持続可能でないことが次第に明らかになってきたのであり、今回の世界経済危機に至る構造的背景をなしているのである。その意味で現在の世界経済に起きているのは基底的なシステム・レベルでの変化であり、文明的変化とも呼びうる事態である。

従って、現在の世界政治は権力政治レベルでの多極化と、経済システム・レベルでの金融主導のグローバル市場経済成長モデルの限界の露呈という二つのレベルでの大規模な変化が同時に進行しているところに特徴がある。それぞれのレベルで世界システムは、統合ないし協調に向かう要因と分裂ないし対立に向かう要因を含んでおり、更に両者の要素が

絡みあって事態が複雑となっている。歴史的に見れば、大国間秩序の大規模な再編成と世界的政治経済システムの変容とが同時に起きるような変動は、主要国間の大規模な戦争を経て実現されることが一般的であった。戦争は既存のシステムを破壊し、新たな秩序づけを行う起点となったのである。こうした戦争として30年戦争やナポレオン戦争、第一次、第二次の二度の世界戦争を挙げることができる。

しかし現代においては、世界規模の相互依存が浸透しているので、大国間の戦争が起きる可能性は不可能とは言えないまでも極めて低くなった。もちろん人類が戦争という制度を廃棄する段階に達した訳ではなく、現在アメリカが中心となって戦っている二つの戦争、イラク及びアフガニスタンでの戦争は、過去の大戦争と比べれば小規模なものであるにせよ、国際政治の構造変化を反映したものと解釈できる。また、イランや北朝鮮に対する武力行使の可能性が失われた訳ではないし、民族対立や国家の脆弱性に起因する暴力的紛争の危険やテロ、とりわけ大量破壊兵器テロの脅威は存在する。しかしこれらは、「人間の安全保障」、「新しい脅威」といった言葉で表現されるような、非国家主体ないし自然的原因による脅威、海賊・麻薬取引などの国際犯罪や内戦、難民の大規模な発生、新興感染症、大規模災害などといった問題は国際的に共有された課題と並んで、主要国間に一定の協力を促す要因ともなりうる要素であり、必ずしも国際システムの包括的な変革を伴う事態ではない。

現在の世界システムの変動は経済メカニズムを通じて起きる度合いが高いであろう。2008年9月の「リーマン・ショック」を引き起こしたアメリカの金融危機は、アメリカを中心としてグローバル化した金融・経済ネットワークを通じて世界全体を巻き込む経済危機へと展開し、危機への対応力という「テスト」を通じて国際秩序の再編成を促している。この「テスト」は、世界において大国ないし主要国と見なされる国家の再編成と、世界の諸問題に対応するガバナンス・メカニズムの変容という二つの経路を通じて国際システムの変化を促している。

前者については、アメリカが他国の存在を無視できるような圧倒的優越をもたず、他の主要国との協力を必要としながらも、依然として軍事的、経済的、知的に世界をリードする存在であると見なされていると言えよう。他方、ヨーロッパでは、イギリスが金融危機によって経済的に後退したこともあって、ヨーロッパ連合（EU）として、あるいはユーロ圏の地域的統合体としての存在感を増している。対して、新興国として台頭著しく、軍事的、経済的、文化的にアメリカに挑戦しうる存在になる可能性を最も有しているのは中国とみなされている。そしてアメリカと中国は特に経済的に強い相互依存関係にあり、米中関係(G2)が現在の国際政治の基軸をなしている。その他に、ソ連邦解体後の混乱から資源輸出国として復活を見せるロシア、新興国の中で中国の後に続くと思われるインド、ブラジルなどがかなりの確率で今後10年ないし20年の世界において影響力を持つ国家／主体となるであろう。また、日本は、これら諸国と比較してやや規模で劣り、脆弱性を強く持つものの、これら諸国に準じる諸国の中では今のところ大国に最も近い存在である。こ

うした6, 7の国ないし地域の関係、動向が国際政治の多極的構造を構成すると予想できるであろう。

後者については、90年代以降の国連の安保理改革の議論のように、既存のグローバル・ガバナンス・メカニズムを改革し、特に新興大国に地位と責任の共有を求める傾向は存在した。2008年11月をきっかけに、リーマン・ショックを受けてそれまでIMFの枠組みで行われてきたG20を首脳会議とすることとなり、2009年9月のピッツバーグでの第3回G20首脳会合において、G20首脳会合の定例化が決まった。¹2010年6月にはカナダで、11月には韓国で開催され、それ以降は年一回、秋に開催されることになった。G8は枠組みとしては残っているし、ロシアを除いたG7の財務相・中央銀行総裁会議は実務的な枠組みとしてむしろ重要性を高めるかも知れない。しかし世界経済の基本的な運営枠組み主体は当面、G20に代表されるような、先進国と新興国を包括した枠組みが基本となるであろう。

ただし、後にも見るようにG20のような存在には様々な弱点があり、少なくとも当面はガバナンス組織として具体的機能を果たすことは困難であろう。G20やそれに類する国際合議体が国連やIMFのような他のガバナンス・メカニズムと有機的に連携し、ある程度の機能を果たせるようになるまでの間は主要国間の関係がより重要な意味をもつであろう。そこで以下ではまず、主要国間関係について分析し、その後、今後のグローバル・ガバナンス・メカニズムの見通しについて検討する。

2. 主要国間関係の今後

そもそも現在の国際政治において主要国を選択すること自体が一つの問題であるが、ここでは、アメリカ、中国、欧州連合（EU）、ロシア、インド、ブラジルを考える。表1で示したように、人口、領土面積、経済規模、軍事費などで測った場合にこれら諸国は複数の指標で世界の上位5位以内に入っているし、近年において国際政治を主導する最小の主要国グループと見なされている諸国（EUは地域であるが、他の主要国と総称する場合に地域と断らず表現する）である。日本は中国と並んで世界第二位の経済規模をもち、世界最大の債権国であるが、他の指標でこれら主要6カ国と開きがあることや、国際秩序の動向を踏まえて日本外交のあり方を検討する本稿の趣旨に沿って、ここでは主要国から除外して扱う。

本節では第1節においてこれら主要国の対外政策動向を簡単に分析した後、第2節において主要国間関係の今後を展望する。

¹ 参加国は、G8（アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、日本、イタリア、カナダ、ロシア）と、中国、インド、ブラジル、アルゼンチン、インドネシア、メキシコ、南アフリカ、韓国、サウジアラビア、オーストラリア、トルコ、欧州連合（EU）である。

(1) 主要国の対外政策の動向

1) アメリカ

現在の大国間関係の動向を見る上では、アメリカの国力及び対外政策の今後がまず問題となろう。国際政治において卓越した力をもつ存在であるとは言えなくなったとはいえ、現下において軍事力、経済力が世界規模の影響力をもち、また世界全体にわたって国際政治を運営する意志をもつ国としてはアメリカが唯一の存在だからである。

2009年1月に発足したオバマ米政権の対外政策の動向が基本的な要素となる。前政権の単独主義、軍事主導主義を否定したオバマ政権は多国間主義、外交主導の対外政策を標榜している。今のところ、オバマ政権はアメリカに次ぐ軍事大国であり、資源大国としての存在感を増しつつあるロシア、将来アメリカに挑戦する経済・軍事大国になりうる中国との関係改善に優先順位を置いているようである。オバマ大統領は4月の「核なき世界」演説で、米ロの核軍備管理協定START1の継承協定締結を呼びかけ、また、ロシアが強く反発していた東欧へのミサイル防衛システム配備を中止した。結果として米ロ間での協議が進み、2010年4月、新たな戦略核削減条約の締結にこぎつけた。

また、中国との間では新たに「戦略・経済対話」の開始を提唱し、7月にはその第1回会合をワシントンで主催してオバマ大統領は「世界のいかなる2国間関係にも劣らず重要」という言葉で、事実上対中関係を最も重視する姿勢を示した。11月にはオバマ大統領のアジア歴訪の中で最長の時間を中国で過ごし、米中協調を演出した。だが、12月頃から、気候変動問題、アメリカの台湾武器供与、グーグル撤退問題、人民元問題などで摩擦が相次ぎ、関係は後退した。しかしアメリカは経済的脆弱性を抱え、イラン、北朝鮮の問題などでも助力を必要とする中国との緊張を高める選択はとれず、2010年5月には第2回の戦略・経済対話が北京で開催された。

米欧関係、日米関係、米韓関係といった同盟・友好国との関係は政権発足当初ほど改善されず、最近ではそれほど良好ではない場合も目立つ。ヨーロッパとの関係では金融規制や対アフガニスタン政策で摩擦を有しているし、韓国との関係でもFTA締結は順調ではない。日本では鳩山新政権の登場で日米関係は視界不良状態に陥った。

その背景にはオバマ政権が冷戦期の安全保障戦略をこれまでの政権以上に脱却しようと努めていることが関係しているのであろう。2010年になってアメリカは毎4年防衛レビュー(QDR)、ミサイル防衛レビュー(BMDR)、核態勢レビュー(NPR)などを矢継ぎ早に公表した。これらは、アメリカが核抑止を基軸にすえ、主要な紛争を同時に複数戦おうとした姿から、ミサイル防衛を含めた通常防衛を重視し、国家間対立よりも「新たな脅威」を重視する安全保障戦略を打ち出したものと言える。

しかしアフガニスタン、パキスタン、イラン、イラク、北朝鮮、パレスチナ問題、気候変動といったアメリカが抱える、または重視する国際政治上の案件でもほとんど目立った成果は得られていない。その理由の第一は、オバマ政権の対話重視路線が奏功していない点がある。確かに力一辺倒のやり方には限界があり、対話を重視することは一般論として

は望ましい。しかし対話を求めることは対外政策の迫力を失わせ、相手の交渉ペースに巻き込まれる危険性をはらんでいる。今のところ、こうした状況にアメリカは陥りかかっている。

第二に、アメリカの内政上の分裂を克服することに成功していないことが挙げられる。経済危機の回復のために財政支出を拡大し、更に医療保険制度の問題を優先させたことはオバマ政権に対する共和党の姿勢を急激に硬化させた。結果としてオバマ大統領は気候変動問題で強く手を縛られ、国際的リーダーシップを低下させたのである。現状では2010年11月の中間選挙で民主党は議会で勢力を縮小することが予想され、冷戦後のアメリカ政治を特徴づけてきた左右の激しい対立状況はオバマ政権によっても解消される見込みは少ないと見るべきであろう。

単独行動主義を否定し、多国間協調外交を前提としてアメリカの指導力の回復を図ったオバマ政権であるが、発足後2年足らずの政権運営は、アメリカが抱える外交、内政上の困難を改めて示したと言える。アフガニスタン戦争を中心とする軍事負担の大きさ、財政赤字の規模、構造的な経常赤字、国内政治上の対立の継続といった要因を考えると、アメリカが国際政治上の強い指導力を発揮し、一国で国際秩序の運営を主導する覇権国として再生する可能性は低いというべきである。

2) 中国

アメリカが唯一の超大国から諸国の中の第一番の国へと移行しつつある過程で存在感を増しつつあるのは中国である。アメリカに対して中国の国力は未だ大きく離れているが、それでもアメリカに次ぐ世界規模の影響力を持ちうるのは中国の可能性が高い。中国は日本を抜いて世界第二位の経済大国になろうとしており、軍事的にもアメリカに次ぐ大国になり、特に海空兵力、宇宙利用などハイテク兵器性能を向上させつつある。その影響力は東アジア・太平洋を越えて中東、アフリカにおいても大きな要素となりつつあり、アメリカ、EU、ロシア、インドなど世界の主要国は中国との関係設定に腐心しつつある。中国の対外政策の基本は依然として対米関係の安定性を保つことであると見られるが、他方でEUやロシア、新興諸国や途上国と広範な関係を保ち、アメリカに対するヘッジをしている。また、東アジアでも軍事的、経済的に主導性を示す傾向が強まっている。

米中二国が強い経済的結びつきを持ちつつ、軍事的には潜在的に対抗関係にあり、しかも協力と摩擦を共に抱える点こそ今日の複雑な国際政治情勢の象徴である。たとえば通貨体制においても、軍事的関係においても、中国はアメリカとの正面对決は避けながらも、アメリカの行動に歯止めをかける行動に出る構えをみせている。世界通貨としてのSDRの活用やIMFでの新興国の発言力拡大、2001年に発足した上海協力機構(SCO)の活用などはそういった姿勢の現れである。

こうした中国の姿勢は、たとえば2009年3月に公表され、注目を集めた周小川中国人民銀行総裁論文「国際通貨システム改革に関する考察」にもよく表れている。同論文は、

一国の通貨が世界通貨として機能するのは異常な事態であるとしてドルが事実上の世界通貨として機能している現状を批判しつつ、特定国家の主権と切り離された国際通貨の創設が理想であるとして、現状では国際通貨基金（IMF）が発行する特別引出権（SDR）が国際通貨の最有力の候補であるとしてその活用と IMF に対する新興国の出資比率の増加を骨子とする IMF 体制の見直しを提言した。同論文は、アメリカによる覇権的秩序に対する批判、牽制の意図を示しながらも正面からそれに対抗するのではなく、他国との協力によって多極化傾向を進め、中国としてはアメリカとの協力も重視する現在の中国外交の典型的な姿勢を示したものと見える。

多角的な協調とヘッジを組み合わせながら中国は国際社会での地位を向上させることに成功したが、中国自身の体質も鄧小平時代から変わりつつある。沿岸部を中心に富裕層が増大し、中国への現状への不満が高まる傾向が生じた。それは民主化の問題だけでなく、中国が国際的により認知されるべきだという意識が生じ、自己主張への欲求が強まっているのである。

他方で、中国国内の問題が深刻さを増している面もある。米中関係の安定化、中国の成長に伴い、台湾は孤立し、中国との一定の協調をめざす国民党の馬英九政権が登場した。しかしその一方で北京オリンピックをきっかけに、チベットおよび新疆ウイグルの少数民族問題が浮上した。また、グーグル問題で摩擦を起こしたことに示されるように、国内治安体制はむしろ強化される傾向にある。

中国は少なくとも当面、経済成長を続け、世界的にも影響力を拡大させるであろう。しかし国内的には中国人の価値観の多様化、共産党腐敗問題、政軍関係、環境・福祉問題など多くの問題を抱え、国際的に負担を受け入れることは容易ではない。たとえば人民元の切り上げや変動相場制への移行について国際的圧力に応じて人民元を調整することは国内での反対を考慮しなければならないであろう。

このように考えると中国がアメリカに正面から挑戦する国家となる可能性は高くないが、「責任ある国家」として米欧諸国と協調し、国際的な役割を担うことは国内的制約からしても困難であろう。中国は基本的に国際秩序対して部分的な **challenger** ないし **spoiler** の立場に立つ可能性が高い。

3) 欧州連合（EU）

欧州連合は冷戦終焉に伴うドイツ統一、東欧諸国の民主化、ロシア解体を受けて統合の深化、拡大を進めた。深化の面では国境措置の段階的撤廃、単一市場化、共通通貨ユーロの発足などが進められ、拡大の面では東欧諸国に対して自由民主主義、人権尊重といった価値の制度的保障を条件として加入を認め、1990年には西欧諸国中心の12カ国だった加盟国が2010年段階では北欧、東欧諸国の大半を含む27カ国へと拡大した。

しかし2000年代に入って欧州の統合深化、拡大の限界が目立つようになった。加盟国の拡大に対応した運営の効率化を図り、政治統合を進めようとしたいわゆる欧州憲法条

約は2005年にフランス、オランダでの国民投票による批准拒否によって頓挫した。これに代わるリスボン条約が2009年12月に発効したが、欧州大統領や欧州外相といった象徴的役職は設定されたものの、条約の内容は大幅に薄められ、EUは基本的に主権国家の連合体としての性格を保つことになった。

また、ウクライナ、グルジアといった旧ソ連地域の加入に関しても、2008年に勃発したロシアとグルジアの紛争やヨーロッパ派とロシア派が対立するウクライナの国内情勢の混乱によって停滞している。加盟国問題での最大の懸案はトルコであり、その加入の可能性を排除していないものの、トルコの人権問題への欧州での批判や、ギリシャとのキプロス領土問題などを考えるとその実現性は低い。

更に、2007年以降の不動産バブル崩壊は、ヨーロッパ経済の脆弱性を明らかにした。イギリスなどがバブル崩壊の直接的影響を受けた他、EU及びユーロ圏において金融の市場的統合と金融監督の国家単位の分断の矛盾が表面化し、信用不安が拡大した。2010年に表面化したギリシャの財政危機問題は、統合と各国主権の維持を追求してきたEU体制の矛盾が実体的影響をもつことを示したものであり、いわゆるソブリン・リスクを抱えた欧州経済の信用不安の解消は短期的には困難である。

また、外交政策では既述のように欧州大統領、外相の設置などによって統一外交安保政策を強化する意欲を示し、軍事的にもEUは冷戦後、西欧連合（WEU）の吸収や仏独主導の欧州部隊の創設など徐々に統合を進め、アメリカとの同盟であるNATOと共存やロシアを含めた信頼醸成枠組みであるOSCEと分業、共存を図っている。しかしイラク戦争で示されたように各国が中核的な外交政策で自国の国益追求を優先させていることは明らかであり、また、軍事的にも、平和構築や災害対応などのいわゆる「新たな安全保障」分野で欧州軍事協力が一定の役割を果たしていることは確かだが、重要な軍事的展開能力を欠いている。

これらを考えるとEUはアメリカに対して独自性を保った連携を続けるであろうが、経済的、政治的にアメリカを凌駕し、世界を指導する存在となる能力と意志を欠いていると見るべきである。

4) ロシア

91年のソ連邦解体とその後の体制移行に伴う混乱を経て、99年に首相、2000年に大統領に就任したプーチンの下でロシアが国力をある程度回復したことは間違いない。冷戦期以来、国際競争力の点で優位性をもつ数少ない部門である軍事産業は中国とのパートナーシップなどによって国際的存在感の源泉となったし、石油及び天然ガスの豊富な埋蔵量をもつロシアは資源国家として再生した。こうした軍事、資源産業は国家による統制を受ける国家資本主義的要素としてプーチン体制を支え、西側からの投資も呼び込んだ。2008年、プーチンは首相となり、側近の一人で財界出身のメドヴェージェフが大統領となったが、主導権はプーチンが握っているとみられる。

対外政策においては、プーチン体制下においてイスラム・テロとの戦いでは米欧との協力を進めたが、NATOの東方拡大や西側主導のイラク、北朝鮮、イランなどへの圧力外交には反対し、中国などと協力して多極化を志向する姿勢を示した。中国主導で発足した上海協力機構の枠組みで共同軍事演習を実現し、2009年6月にはエカテンプルグで上海協力機構首脳会議に続いてBRICS 4カ国による初めての正式首脳会談を主催した。上海協力機構首脳会談では、多極化への道が不可逆的であること、公正かつ公平で、規律のある国際金融レジーム構築の必要、国連を重視し、幅広い国際社会の合意に基づいた安保理改革に言及した。

他方、米欧との関係ではプーチン大統領期の後半、グルジア、ウクライナ、キルギスなどロシアに隣接する諸国でのいわゆる「花革命」以降、次第に西側主導の民主化への警戒を明らかにし、2008年3月に西側主導で進められたコソボ独立には強く反対、独立を承認せず、安保理でもコソボ独立に反対し続けている。2008年8月にはグルジアとの軍事紛争で同国に一時侵攻し、EUの仲介で撤退したもののグルジアとの間で紛争となっていた地域の独立を一方向的に承認した。

しかし2008年9月のリーマン・ショックによって海外からの資本流入がとだえ、また、資源価格が急落したことで深刻な経済的打撃を受けた。2009年にオバマ政権が発足し、ロシアとの対話路線を打ち出したこともあり、米欧との関係改善をある程度進めている。2010年2月にはアメリカと戦略兵器削減条約（START）を継承する新条約を結んだ。ロシアが人口減少傾向にある社会であること、軍事産業を除き、技術的基盤を欠き、民生部門での経済的後進性が深刻であること、中国とはパートナー関係にあるが、シベリア部での人口、経済圧力を抱えていることなどを考えると、ロシアが米欧諸国と決定的に対立する方向に進むとは考えにくい。しかし他方、90年代の混乱期を西側、特にアメリカの策略とし、西側とは異なる歴史と文化をもったロシアの独自性を強調する風潮が強いこと、プーチンを中核とする旧治安、軍事担当者や財閥の寡頭制などを考えると、ロシアが西側と親密な協調路線を歩むとは考えにくいし、ロシアの国際政治への影響力も限定的と見るべきであろう。

5) インド

インドは中国に次ぐ人口大国であり、世界最大の民主主義国であり、巨大な英語人口をもち、IT産業や医療分野などで優位を持つと考えられている。ただし、人口構成上、長期的な成長力は有望視されているものの、現時点では中国と経済水準で大きく差があり、国内の経済格差も著しい。さらに、パキスタン、中国といった周辺国と紛争要因を抱え、また、バングラデシュ、スリ・ランカ、ネパールなど、近隣に不安定な諸国をもつ点もインドの国力を制約している。

冷戦期にはソ連よりの孤立主義的な中立政策を基調としてきたが、冷戦終焉後方針を転換し、経済開放政策を推進、多角的な国際協調政策を開始した。1998年、BJP政権の下

で核実験を行い、従来の曖昧な核保有から明確な核保有へと転換したが、その頃から米印関係の改善を図り、2006年の米印民生原子力協定は冷戦後インド外交の変化の象徴となった。アメリカだけでなく、EU、中国、ロシア、日本などとも協力を強めると共に、南アジアにおいて SAARC のような多国間地域協力を推進する他、東アジア地域に積極的に関与を深めようとしている。また、資源外交を重視し、中国の後を追って、中東、アフリカへの関与を深めている。

他方、インドは特定の国と同盟関係に入ることは回避している。国連を重視しているが、2005年に常任理事国入りを目指した際には既存の常任理事国と平等の権利を主張したことが示すように、拒否権を含めた発言権を獲得するまでは国連も真に尊重する訳ではない。また、中国が主導する上海協力機構にオブザーバーで参加し、BRIC や IBSA といった枠組みも積極的に活用している。

インドの国内市場はまだ小さく、国内的にもインドに有利と考えられた米印原子力協定に対して野党の強い抵抗が見られたなど、脆弱性を抱えている。

6) ブラジル

ブラジルは南米の大国であり、人口、天然資源、農業に強みを持ち、また、航空産業など一部産業分野でも競争力を有した民主主義国家である。周辺国との深刻な対立を抱えていない点も強みである。ルーラ政権はブラジルの国際的地位の向上に努め、世界的大国か、少なくともその有力な候補にまでブラジルの存在を押し上げた。左派政権であり、キューバのカストロ議長やヴェネズエラのチャベス大統領とも対話をするが、ブラジルの経済路線は新自由主義と経済成長志向の入り交じったものである。ルーラは特に多国間外交を重視し、先進国と途上国の架橋を図ってきた。ただし基本的には途上国の国際機関での発言権の小ささを問題視し、BRICS 首脳会合や IBSA(インド、ブラジル、南アフリカ)対話、WTO,NPT などの場で途上国の立場に理解を示し、既存の国際機関の改組により、途上国の発言権を拡大することを主要な政策目標としているように見える。

またルーラ政権は南アメリカの地域協力を従来以上に熱心に追求している。南米共同体 (CSN:La Comunidad Sudamericana de Naciones) の主要な推進者であり、メルコスール、アンデス共同体、チリ間の統合の深化させて南米 12ヶ国 (アルゼンチン、ウルグアイ、エクアドル、ガイアナ、スリナム、コロンビア、チリ、パラグアイ、ブラジル、ベネズエラ、ペルー、ボリビア) の協力を図っている。

こうした積極的な外交を通じてブラジルは存在感を強め、2014年のサッカー・ワールドカップ主催、2016年の南米初の夏季オリンピック主催としてリオデジャネイロ。オリンピックの開催を勝ち取った。しかし新興国の一国として、また南米諸国のリーダーとして国際秩序の運営に参画しようとするブラジルの基本的な対外姿勢も、国際秩序の運営に関してはこれまでのところ十分な効果を示していない。たとえば気候変動問題では、中国、インドに先かぎってアマゾンでの森林伐採の削減を主たる方策として、2020年ま

で現状維持よりも最大39%程度少ない温室効果ガス排出量を達成すると表明した。その後、フランスと共に COP15 が米中主導となるのに警戒を示す一方で COP15 では中国、アメリカ双方と対話を行ったが、交渉妥結に大きな力とはならなかった。また、ルーラ政権は WTO のドーハ・ラウンド交渉を重視し、特に農業分野でアメリカなどの輸出補助金の削減を強く主張しているが、アメリカとの距離は大きい。最近、安全保障分野でも積極性を増し、イランの核開発問題についてトルコと共にイランの濃縮ウラン国外搬出提案を行ったが、これは米欧主導の国連制裁を回避する意図があると見られ、米欧は懐疑的な姿勢をとっている。

(2) 主要国間関係の見通し

上記の各国動向の分析から、今後の主要国間関係の見通しについて以下のような点を指摘できるだろう。

第一に、国際秩序の構築、運営を主導する覇権国として活動しうる能力と意志をもつ国は当面存在しない。国力の面でその可能性が最も高いのはアメリカであるが、しかしアメリカは根深く、容易に解決できそうにない諸問題を抱えており、それらが制約要因となってアメリカの覇権国としての活動を困難とするであろう。それ以外の主要国は覇権国となるには国力が不足しており、また、その意志も欠いている。

第二に、アメリカに次いで今後の国際秩序に最も大きな影響力を及ぼすのは中国である可能性が高い。中国は経済規模で世界第二位となりつつあり、しかも個人所得はまだ大きく上昇する余地があるから、今後、経済規模においてアメリカに追いついていく可能性が高い。更に軍事的にもアメリカの軍事的能力に対して一定の抵抗力を備えた軍備をもつ潜在力と意志をもつ国である。従って、米中主導の国際政治の運営を展望するいわゆる G2 論や、米中の対抗関係を国際政治の基軸と見なす二極モデルには一定の根拠がある。しかし中国は現在のところ、アメリカに単独で協力ないし挑戦していわゆる G2 の一角として国際秩序を主導する意志を一貫して否定している。また、中国の国内状況や国際的な軍事的、経済的影響力の限界を考えると中国が世界規模の主導国としてアメリカと対抗する力を欠いていることは明らかである。

第三に、現代の特徴として主要国間の価値観の相違が大きいことがある。19世紀までの国際政治はヨーロッパ中心であり、ヨーロッパ文化の共通性が前提としてあった。20世紀に国際政治が世界化して以降も、冷戦体制下では自由民主主義や共産主義といった普遍主義的理念が世界の文化的多様性を覆い隠していた。しかし冷戦終焉後はそうした理念ないしイデオロギーの魅力は後退し、文化的、宗教的、文明的要素が政治的重要性を高めている。各国は主に経済的相互依存で、合理的には(rationally)結ばれているが、主に社会文化面で、構築主義的には(constructivistically)分裂していると言えよう。たとえば「国家主権」といった基本概念を巡っても、先進国ではその限界が意識される度合いが高まっているのに対し、かつて植民地支配を経験し、また、国内に多様な民族集団を抱える途上国

にあつては、対外的自律性と国内的集権性を担保する概念となっている。また、中国、ロシア、インド、ブラジルといったいわゆる新興大国は国家資本主義(state capitalism)としての性質が強く、米欧のような市場資本主義体制とは本質的に差異がある。もちろん、国家資本主義国家も開放的な国際経済体制から利益を受けているのであつて、資本主義体制の相違が冷戦期のように世界を分断することにはならないであろう。にもかかわらず国家国際的な相互依存にもかかわらず、利害対立も構造化されている。とりわけ、高齢化に伴う社会保障負担が基本的な課題となっている先進国と、生活水準の向上のための経済成長、開発を重視する途上国の利害は、たとえば地球環境政策や貿易政策を巡って対立しうる。こうした対立は必ずしもゼロ・サム・ゲームではなく、理論的には妥協可能な合意点は存在する。しかし実際的には国際会議の場でグループ化によって対立が構造化され、妥協を困難とする傾向にある。

これらのことから、今後の国際秩序は、特定の覇権国によって主導される秩序になる可能性は低く、米中関係を基軸としながらも主要国は各々の利害によって柔軟に関係を設定し、相互依存関係にもかかわらず市場資本主義と国家資本主義、先進国と途上国といった価値観、体制、利害の相違が強い国際協調を困難にする可能性が高いと言えよう。

3. グローバル・ガバナンス・メカニズムの今後

主要国間関係の見通しからグローバル・ガバナンスに関していくつかの示唆を引き出すことができる。

第一に、多極的国際秩序と世界経済システムの関係である。歴史的には多極的国際秩序と覇権的システムはそのメンバーシップをある程度異にしながら共存するのが通例であった。すなわち、16世紀から19世紀までのヨーロッパでは、ヨーロッパ地域においては多極的な国際秩序がいわゆる勢力均衡によって制度化される一方で、非西洋世界に対しては特定の海洋国家（歴史的にはポルトガル、オランダ、イギリス）が覇権国となり、世界経済システムのルール設定を主導したと見ることができる。対して、17世紀後半にオランダの衰え、18世紀後半にイギリスの覇権が確立するまでの間やイギリスの覇権が後退した19世紀末から20世紀にかけては、世界経済では政治的競争と重商主義、保護主義的傾向が強まった。

20世紀後半は冷戦体制によって政治的には先進世界は東西に分裂し、その間に一種の均衡が存在したが、その下でアメリカが覇権国として主導する資本主義秩序が西側において共有された。

対して現在は、政治的には多極性が強まっているものの、ヨーロッパ国際政治のような勢力均衡が制度化された状態には及んでいない。他方で、経済的に、覇権安定論の主張するような、それは世界経済を開放的な体制に導くことを自己利益とみなす生産力、購買力、金融力、全般的な外交軍事力をもつ国家は存在しない。

主要国をはじめとする大多数の国が経済的相互依存ネットワークに加わり、そこから一

定の利益を得ている以上、国際社会の基調は対立よりも協調的となると考えられる。他方で、特定の覇権国がない状態は特に危機の局面において各国に自国利益の保護を優先させ、世界経済システムの開放性を低下させ、保護主義、重商主義的傾向が強まることが予想できる。

もちろん、覇権国の不在がそのまま開放的な世界経済システムの後退につながるとは限らない。R. コヘインの『覇権後の国際政治経済学（原著 *After Hegemony*）』が論証したように、理論的には覇権国が存在しない状況においても、国際レジームの存在が各国の行動に影響を与え、国際協調を促す可能性を指摘することができる。

ただしレジームを公共財として捉えた場合に、その創設・維持費用を率先して支弁する覇権国がいなければ、その費用を正確に計算し、それを各国が分担するスキームが必要となる。また、レジームを一種の間主観的な価値を体現した制度と捉えると、各国の利害認識に変化を与えるほどの重みをもつ必要がある。現実にはレジームがそうした基準を満たすことは容易ではない。

たとえばG20を考えた場合、それがレジームとしては構造的な弱点をもっていることが指摘されねばならない。G20は2009年のピッツバーグ首脳会合において「国際経済協力の第一のフォーラム（*premier forum*）」と位置づけられた。確かに従来先進国と主要な新興国を含んだ枠組みとしてG20は近年の国際政治及び世界経済システムの変化を反映した枠組みであることは確かである。

しかし20カ国からなる会議体は首脳間の実質的な会議によって問題を解決するには大きすぎ、また、その存在が国際社会において正当な代表と見なされるには恣意的なメンバーシップとなっている。20カ国の首脳による会議では、各首脳が10分ずつはなしても3時間を越えてしまう。明らかに事前の根回しなしの首脳会議では自らの態度を表明する以上の会議にはなりがたい。現状ではG20には蔵相・中央銀行総裁会合しか大臣会合が存在せず、G8のように各分野の大臣会合がないこともG20の機能を限定している。

また、G20のメンバーでは、EUが一国として参加しているが、EUを構成しているイギリス、フランス、ドイツ、イタリアもそれぞれ参加しており、発言権に重複が見られる。また、ヨーロッパ（ロシア含む）6カ国、アメリカ大陸5カ国、アジア太平洋6カ国に対して中東2カ国、アフリカ1カ国となっており、不均衡である。そもそもG20はアジア金融危機後の国際金融体制改革を議論する蔵相・中央銀行総裁会合として発足したのであり、発足時にその構成について十分な検討がなされた訳ではない。

更に、既に指摘したようにG20諸国間で国際政治秩序へのコミットメントや価値観には大きな相違がある。先進国はG20を既存のG8の拡大版と見なし、資本主義的な自由貿易体制を支える費用を参加国間で平等に分担することを期待する。対して新興国は自由貿易体制が先進国に有利に働いてきたとしてその維持費用を先進国が率先して負担することを期待する。この相違は、特に地球環境問題の場合に顕著であって、先進国は温室効果ガス排出量に比例した義務を負うことを期待するが、新興国は先に工業化した先進国が

歴史的に排出してきた温室効果ガスの量を考えれば先進国が主要な負担を負うべきである
と考える。こうした見解の相違は2009年12月のコペンハーゲンでの気候変動枠組み
条約締約国会合（COP15）でも示された如く、構造的であって容易に妥協による合意
に達しがたい。

今後、G20が複数分野での大臣会合を立ち上げて、また、事務局や専門委員会を設立
して対象範囲を広げ、また、行政的効率を高めることが考えられる。ただし、各種大臣会
合の開催は開催国及び参加国にとってもかなりの負担になるし、G20の審議範囲を拡大
しすぎれば首脳会合を更に空洞化、形式化することになりかねない。また、事務局や専門
委員会の設立についてはその組織構成や費用負担がそれ自体問題となる。

G20がそれ自体、明確な手続きによって選抜、設立された合議体ではないので、G20
をそのまま制度化し定着させていくことは時期尚早であるかも知れない。むしろ既存の
国際ガバナンス・メカニズムである国連、ブレトンウッズ機関、G7/G8、OECDなど
と効果的な連携を図ることが有益であろう。たとえば開発および貧困対策について、国
連などと目標を共有しながら、ブレトンウッズ機関、OECD下の開発支援委員会（DA
C）などと協力してG20諸国による援助政策を調整するといったことが考えられる。

G20の枠組みが今後さらに定着すれば、G20構成国の中で数カ国によるコア・グル
ープが改めて形成される可能性も出てくる。もちろん実際的には、G20の中でコア／グ
ループ構成国とそれ以外を区分することは政治的に困難であるが、効果的なグローバル・
ガバナンスのためには主要国と重なる形でコア・グループが構成され、そこでの意思決定
とG20のような場での意思決定、更により普遍的な国際機関での意思決定が関連づけら
れることが望ましいと言えよう。

4. 日本外交にとっての課題

今後の国際秩序の変容に対して日本はいかなる政策対応を行うべきであろうか。日本は
アメリカ、中国、EU、ロシア、インド、ブラジルといった諸国と比べた場合、人口や領
土、資源といった面で差がある。もちろん現在でも世界最大の債権国であり、経済規模に
おいて単独の国家としては世界有数であるし、排他的経済水域の大きさや科学技術面でも
世界の中で上位にある。しかしこれらの要因は、国際社会の全体的な制度や環境によって
その影響力が左右される性質が強い。日本が太平洋の北西端に位置する海洋国家である
という地理的条件、今後、予想される人口減少、高齢化に伴う貯蓄の減少や財政の逼迫、日
本語及び日本文化が日本社会を越えて普遍的な広がりをもつことの困難を考えると、今後
の国際秩序において日本が主要国としての地位を確保できる可能性は必ずしも高くない。
少なくとも1970年代にそうであったように、経済分野でも世界の主要国に当然含まれ
るという前提は持つべきではない。

日本としては、世界における主要国の一つとして国際的な枠組みに参加する意志及び準
備を怠るべきではないが、同時により多層的に、二国間外交、地域外交、多国間外交を連

携させることを重視すべきである。

まず、主要国との関係においては、日本が従来、深い関係を有してきたアメリカ及び中国と関係が基礎となることは間違いない。日米関係については、安全保障関係と自由民主主義及び資本主義体制の支持といった基底的価値観の一致が根本的要素になるであろう。日本が海洋国家として自国の安全を図り、また、世界的な経済ネットワークで活動するためにも、今後とも世界最大の海軍国であり、航空路や宇宙といったグローバル・コモنزの物理的保障において主導的役割を果たすと見られるアメリカとの友好関係が日本にとっては大きな力となる。

日米安保体制については、現行の安保条約や冷戦期の軍事政策が基礎としていた地理的要素を薄め、機能的な共同と役割分担の性質を強める必要があるだろう。具体的には、軍事技術の進展によってアメリカの前方展開政策の重要性は低下しており、それに伴い、米軍の各国での駐留の規模・必要性は低下していくと考えられる。むしろアメリカのコミットメントを象徴し、また、同盟国との連携を担保するための存在としての性質を強めていくであろう。このことは、日米安保体制においても、日本有事（5条事態）と極東有事（6条事態）を区分する意義を低下させるであろう。日本有事は東アジアにおける紛争の予防および対処の文脈に位置づけられるべきであり、その際、日米は全体としての戦略目標を共有しつつ、共同行動および調整された行動を行う形に移行していくべきである。

中国との関係は、近接し、歴史的にも長い交流関係をもつ国であり、中国の経済発展に伴い、経済関係が深まることが予想される。他方、国内に多くの問題を抱え、その海洋進出政策は日本の海洋活動と重複することから、安全保障面では摩擦が高まる可能性を否定できない。

中国との経済、社会関係の緊密化は日本にとっても利益となり、基本的に促進すべきである。ただし、友好関係を築きながら自己の立場を強めるという中国の伝統的な統治、交際術は、友好関係と競合・敵対関係を二分しがちな日本人にとって異質な面があり、交流を深めつつも基本原則や文書による厳密な契約によって自己の利益を守ることを忘れてはならない。また、中国の経済発展は世界規模の影響を及ぼすものであり、海軍力の伸張によって海洋権益の確保を一方的に図ることは得策ではなく、国際社会の中で責任ある行動を行い、それによって自国にとって望ましい環境を確保するよう働きかけるべきである。軍事力の伸張に対しては、信頼醸成関係の構築によって意図せざる紛争を回避しながら、必要な範囲で対応力を伸ばしつつ、軍備管理及び軍縮を呼びかけることが考えられる。

その際、中国に対する日本の影響力の主要な源泉は、中国の経済発展に伴う様々な社会的、環境的問題の解決に寄与することであり、そうした手段を持って中国に国内問題の解決を優先するよう促すべきである。

本稿で挙げた他の主要国である、EU、ロシア、インド、ブラジルとの関係についてここでは詳述しないが、それぞれの国との関係に一定の重要性を置いて外交を行うべきである。EUとの間では共に成熟した先進民主主義国として価値観及び問題を共有すること、

特に安全保障や平和構築、開発・貧困対策、地球環境政策などの国際問題について協力を追求することが考えられる。ロシア、インド、ブラジルとは自由貿易と開発のバランスをとり、また、エネルギーと環境政策、原子力・核不拡散政策で協力の範囲を探ることが考えられる。全体として日本は主要国間の対立、摩擦を緩和し、国際社会の結束度を高めることが基本的方向であろう。

また、アジア太平洋地域において成熟した市場経済、自由民主主義国としてのアイデンティティを保ち、その上で地域的協力の強化、統合の模索を行うべきである。民主主義国である韓国、オーストラリア、ニュー・ジーランドといった国や台湾地域との協力、交流を深めると共に、インドネシアなど東南アジア諸国とも伝統的な友好関係を確認し、これら社会の漸進的、安定的な民主化と経済発展を支援すべきである。

グローバル・ガバナンスの面では、G7/G8とG20のバランスをとり、両者の役割分担を重視すべきである。G20の公式化によってG8の存在意義は薄れたとされるが、むしろG20が包括的な経済問題を扱うのに対して、G8は政治安全保障やより具体的な経済問題を扱い、G8諸国間で踏み込んだ協調を実現できる範囲が広がった。経済政策についても、先進資本主義国としてのG7の協力が改めて見直され、実務的な交渉、協調の場としての意義を高めることができるようになった。

他方、G20の場では、他の主要国との関係に加え、韓国、インドネシア、オーストラリアといった地域諸国と共同歩調をとることができれば影響力を強めることができよう。G8に固有の位置をもつ日本と、G20に参加する地域諸国との間で意見を交換し、役割を分担することが考えられる。こうしたG7/8やG20といった国際会議体での外交と連携して、国連やブレトン・ウッズ機関、OECDその他の既存の国際機関の改革も進められるべきである。

もちろん、グローバル・ガバナンスが停滞し、国際秩序が次第に保護主義的様相を強め、またブロック化を進める可能性も排除できない。明確な覇権国が存在しない現状ではその危険性は無視できない。これは日本にとって望ましくない方向ではあるが、世界のブロック化へのヘッジとしても東アジア協力を進めていくことに利益があるだろう。その際、FTA、EPAといった経済自由化、連携に加えて、留学、直接投資、企業教育などを組み合わせた社会レベルでの緊密化が効果的であり、間接的ではあるが日本社会の価値観を東アジアにおいて広げる手段となりうる。また、政策分野としてエネルギー、海洋、宇宙利用など技術的先端分野を重視し、地域的国際協力組織を強化して政策調整を行うことが考えられる。

その国力が人口や領土、資源といった直接的なものでなく、経済水準や民生技術、貿易通商といった間接的な要素が強い日本としては、主要国やそれ以外の諸国の協力関係を促進する中軸国家(pivotal state)としての外交姿勢を重視すべきである。

表1 各国基本データ比較

主要国基本データ							
	アメリカ	EU	ロシア	中国	インド	ブラジル	日本
人口(百万人)	309	497	142	1321	1169	194	127
面積(万平方キロ)	962	434	1707	960	329	851	37
軍事費(億ドル)	6,610	3122	411	780	359	2980	436
軍事力(兵員数 万人)	142	200	108	344	141	37	24
軍事力(核弾頭数、米口()内は 配備数)	9600(2468)	525	12000(4865)	240	60	0	0
経済規模(億ドル)	142,563	121580	13700	49000	13000	13335	43837
経済力(一人あたり GDP ドル)	46,200	32939	9806	3404	1124	7043	34326
経常収支(2009 億ドル)	-4,180	-47	51	58	-21	-15	1417
国連分担金(2010 %)	22	28	1.6	3.19	1.61	n.a.	12.53
IMF 議決権(%)	15.85	32.00	2.69	4.42	1.89	1.40	6.02

Source: 外務省 HP、IMF *World Economic Outlook* April, 2010 IISS, *Military Balance*2009, 他