

座
談
会

21世紀の20年と 国際秩序の行方



(司会)常務理事

原 一郎

はら いちろう

慶應義塾大学法学部教授

田所昌幸

たどころ まさゆき

防衛大学校長

久保文明

くぼ ふみあき

早稲田大学大学院教授

須網隆夫

すあみ たかお

東京大学大学院教授

川島 真

かわしま しん

2001年の米国における同時多発テロ、2008年の米国発国際金融危機の際、米中両国は協力して対応に当たった。しかし、現在世界を襲っている新型コロナウイルス感染症のパンデミックにおいては、米中は対立を深めることとなった。一方、そのはざま、EUは戦略的自律性を追求している。本座談会では、21世紀の20年を振り返ることで、米、中、EUそれぞれが抱える内外の課題を浮き彫りにするとともに、パンデミックに襲われた世界の現状を踏まえ、国際秩序の行方を展望し、併せて、その中での日本の立ち位置、役割について議論した。

確かに米国の威信が失われ、米国衰退論が議論の俎上に載せられたこともあります。ただし、衰退論については、その意味を限定する必要があるのでしよう。例えば、経済力で見れば、世界のGDPに占める米国のGDPの割合が変わったわけではありません。軍事力でも米国は依然優位に立っています。衰退があるとするれば、他の国が追い上げてきたこ

とによる相対的な衰退です。加えて、リーマンショック以降、中国がそれまで以上に直接的に既存の国際秩序と米国に挑戦するようになりました。この点も、国際政治の力のバランスの変化を把握するうえで重要な点です。2021年8月のアフガン撤退に関しては、確かに米国の判断ミス指摘できるでしょう。9・11が起こった時、アフガンに対して何もしないのは米国にとっては難しい選択でしたが、長く関わり過ぎました。米国内で今回の撤退そのものに反対している人は少数ですが、2011年のビン・ラディン氏殺害の時に、一定の決断をしてもおかしくなかったと思います。

まず、今世紀、最初の20年を振り返りたいと思います。今世紀は衝撃的な出来事で幕を開けました。2001年の「9・11」、米国同時多発テロです。その光景は米国の威信を深く傷つけるのに十分すぎるほどでした。2008年にはリーマンショックが起き、米国の経済、資本主義が深い痛手を負いました。そして、9・11から20年たった2021年8月のアフガニスタンからの米軍撤退は、改めて米国にとって20年の意味を考えさせる契機になったのではないかと思います。久保教授は、米国にとっての20年をどのように総括されますか。久保 米国にとっては、トランプ大統領誕生も含め、予測できないことが次から次へと起きた20年だったと思います。

一方この20年、米国で起きたことは暗いニュースばかりではありません。例えば、2008年の選挙でオバマ大統領が誕生しました。政治的にも少数派だった人から大統領が誕生するのは、多くの国でできることではありません。また、2015年には大統領戦の争点でもあった、同性婚が米国全体で合法化され、米国社会を二分してきた論争が法的に決着しました。さらに、トランプ政権でも米国の共和政が持ちこたえたことも重要です。特に軍が、トランプ大統領には従わないとの強い決意を固めたことで、米国の政治制度の堅固な部分が見えたと感じています。

21世紀の20年から 何が言えるか

Profile

久保文明 くぼふみあき

防衛大学校長
21世紀政策研究所米国研究会研究主幹

東京大学法学部卒業。博士（法学、東京大学）。慶應義塾大学教授、東京大学教授などを経て、2021年4月から現職。専門は米国の政治外交史。主な著作に『アメリカ政治史』（有斐閣、2018年）、『トランプ政権の分析—分極化と政策的収斂との間で』（日本評論社、2020年、共編）、『アメリカ政治の地殻変動—分極化の行方』（東京大学出版会、2021年、共編）など。



Profile

須網隆夫 すあみたかお

早稲田大学大学院法務研究科教授
21世紀政策研究所欧州研究会研究主幹

東京大学法学部卒業。弁護士。1988～1994年ベルギーにて弁護士活動。米コーネル大学ロースクール修士。ベルギー・ルーヴァン・カトリック大学大学院修士。早稲田大学法学部教授などを経て現職。専門はEU法。主な著書に『EUと新しい国際秩序』（日本評論社、2021年）、『英国のEU離脱とEUの未来』（日本評論社、2018年）。

Profile

田所昌幸 たどころまさゆき

慶應義塾大学法学部教授
21世紀政策研究所国際秩序研究会研究主幹

京都大学大学院法学研究科修了。博士（法学、京都大学）。ジョージタウン大学SAIS客員研究員、ピッツバーグ大学ジョージタウン校客員教授、防衛大学校教授などを経て2002年4月から現職。専門は国際政治学、国際政治経済学。主な著書に『国連財政—予算から見た国連の実像』（有斐閣、1996年）、『「アメリカ」を超えたドル—金融グローバル化と通貨外交』（中央公論新社「中公叢書」、2001年）、『国際政治経済学』（名古屋大学出版会、2008年）、『越境の国際政治—国境を越える人々と国家間関係』（有斐閣、2018年）など。



Profile

川島真 かわしましん

東京大学大学院総合文化研究科教授
21世紀政策研究所中国研究会研究主幹

東京大学大学院人文社会系研究科博士課程修了。博士（文学、東京大学）。北海道大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科准教授などを経て、2015年4月から現職。専門は中国・台湾の政治外交史、国際関係史。主な著書に『近代国家への模索 1894—1925』（岩波新書、2010年）、『チャイナ・リスク』（岩波書店、2015年、編著）、『21世紀の「中華」—習近平中国と東アジア』（中央公論新社、2016年）、『中国のフロンティア—揺れ動く境界から考える』（岩波新書、2017年）など。

米国が国際的リーダーシップを 発揮するには国民の説得が課題

類の歴史において大きな転換点にあると思います。その大きな原因が中国です。以前は米国も日本も、中国の経済成長を歓迎すると同時に、国際社会の秩序を受け入れると期待していました。しかし、この期待は、オバマ政権の末期に崩れ始め、トランプ政権の時には裏切られていたことがかなり明確になりました。このまま中国の問題を放置するわけにはいかず、米国の対中政策は変わりつつあります。中国自身と欧米の中国観の変化が決定的に重要です。

中国への対応については、トランプ政権が中国の前に立ちはだかる姿勢を示し、バイデン政権も事前の予想に反して中国の前に立ちはだかる姿勢を示しました。ここで問われているのは、米国の意思であり、経済力や軍事力ではありません。米国の指導者達が国内でのリーダーシップをどのように発揮するのか、つまり対中政策について、どの程度、国民を説得できるかが真に問われている点です。差し当たりバイデン大統領は前向きな態度を示

しました。

今、米国ではトランプ大統領に象徴されるポピュリズムが台頭し、エリート或いはエスタブリッシュメントが国民を説得する力が、減退してしまいました。一般の国民がエリート、エスタブリッシュメントに対して寄せていた期待と信頼は、失われつつあります。これが、今世紀の転換点を示す顕著な現象です。今後、バイデン政権は、エリートに懐疑的な国民に対し、外交政策をきちんと説得できるのか、またそのうえで、国際社会で積極的なリーダーシップを発揮できるのが今、米国に突きつけられている大きな課題です。

民主主義を媒介としない、 経済関係を基礎とした 新型国際関係で国際秩序を描く中国

原 2001年に中国がWTO(世界貿易機関)に加盟した際には、経済発展とともに民主化が進み、西側民主主義国のシステムに近づいてくるとの期待がありました。現実はその

経済面で見ると、輸出加工で発展する中国にとっては、世界が自由貿易になり、中国への投資も自由になり、技術が移転され、先進国が中国の製品を無関税で買ってこれ、中国は途上国として優遇措置を受けられたわけです。そうした意味で、自由貿易体制は、中国にとって非常に好ましい制度でした。今も中国は、グローバルゼーションや自由貿易に対して基本的に肯定的です。

もう1つ重要なことは、グローバル化が進んだことで、日米、EUも含め、切り離すことができないほどのサプライチェーンが中国との間に構築されたことです。中国は、経済の面で世界と深く結び付き、技術的優位性などの面でも、相互依存が進んでいます。いろいろな国との対立はありますが、完全なデカップリングは極めて難しいのが現状です。そうした意味で、経済は中国と世界とを結び付けるのりしろになるのですが、他方で中国は経済と安全保障を関連付けていくと明言しています。一定の限度内で、経済はこれからは安全保障の重要な一領域にもなるでしょう。

経済面で重要なことに、中国国内の課題もあります。経済発展に伴い、社会が多様化しましたが、格差も広がりました。これに対し、習近平国家主席は、「全面的小康」を2021年に実現したとし、目下、「共同富裕」を掲げ、対策に取り組んでいます。

中国の問題を見れば、欧米など先進国と同じ一面があるのも確かです。しかし、中国自身、国家を導く方向性として、西側先進国とは異なる道を歩む決断をしたようです。ただ、胡錦濤政権の前半期までは、まだ様々な選択肢がありました。西側のような民主主義に向かう可能性もゼロではなかったと思います。それが胡錦濤政権の後半期で、西側のようになるのは難しいとの見方が広がり、習近平政権になってその可能性は、ほぼゼロになったと言えるでしょう。

先ほど、2010年代半ば以降、中国への失望が生まれたとの指摘がありました。さらに前の胡錦濤指導部体制(2002〜2012年)の後半から、中国は経済発展しても西側的な意味での民主化はしない、させないと決めていたと思います。大学の中で「普遍的価値について語るな、西側の民主主義のことも語るな」といったルールを作ろうとしたのも、その時期です。

しかし、2000年代の後半、胡錦濤政権の後半期にはまだ、中国が世界の秩序を作るという発想にまでは至っていませんでした。

2005年に「和諧世界調和のとれた世界」を提唱し、世界秩序は先進国が作るのだと言っていました。これがその後、習近平政権になると、欧米の価値観、自由民主主義の価値観、米国中心の安全保障ネットワーク



久保文明

うならず、2012年に習近平体制になって以降、特に最近では、システミックなライバルであるとの認識が広がっています。川島教授は、中国にとつての20年をどのように見ていますか。中国はどのように考えているのでしょうか。

川島 中国が経済的に発展し、政治や軍事面でも力を付けてきた1つの背景に、9・11があります。米国はテロとの戦争を始めるに当たり、それまで社会主義国を敵視していたのが、突然中国をテロとの戦争を行ううへでの仲間になりました。その後の15年間、中国にとつては、軍事面で拡大しても米国に睨まれない非常に良い環境ができたと言えるでしょう。

にも反対し、民主主義を媒介としない、経済関係を基礎とした「新型国際関係」による国際秩序を描こうとします。国際連合憲章を実現するのは、我々の新型国際関係であり、その実験場としての「一带一路」を推進すると明言しています。また、アジアの安全保障は中国が担うとまで言いました。これは、中国が新しい国際秩序の創造者として世界の中に現れようとしていることを意味します。

習近平政権が有する国際秩序観は、国際政治については国連憲章に依拠した秩序を想定し、経済面では自由貿易秩序を想定しています。ポイントとは、目下のところ、中国の行動が、アジア、アフリカで一定の評価を受けていることです。私達にとつては、ここが重要です。先進国が正しく、途上国はじめ世界は中国のやり方に困っている、という見方だけで世界を見ていいのか、考えないといけないのではないかと思います。

満身創痍に見えるEUも 実際は法制度化で強靱となり、 民主主義で困難を克服

原 EUにとつて、前半の10年は、統合の深化と拡大でした。2002年にはユーロが流通を開始し、2004年には中東欧諸国が一挙に加盟しました。これに対し、後半の10年は、ユーロ危機が起り、シリア内戦による難民



須網隆夫

が大量に流入しました。ユーロ危機ではEUが南北に、難民流入では東西に断層線が入りました。極め付きは英国のEU離脱(ブレグジット)です。いわゆる欧州の複合危機は今も完全に癒えたわけではないように思います。須網 確かにEUの20年、特に後半の10年間には難題が多かったように見えます。まず、2004年に調印された憲法条約は、2005年にフランス、オランダの国民投票で否決されました。EUは拡大を続ける中で、EUのあり方を模索し、2009年のリスボン条約により、ようやく落ち着きました。ところが、2010年代になると、ユーロ危機に始まり、様々な危機が、次々にEUを襲います。最近、日本でも報道されるようになりましたが、ポーランドを巡る「法の支配」の危機もあります。EUはある意味、満身創痍のような状況にも見えます。

ただし、この20年を総括すると、EUは強靱だったことも分かります。その大きな要因が、法制度化が進んでいることです。政治的に出来上がったものを法制度化し、塗り固めることで、秩序が強靱なる場合があります。EUには、それが見て取れます。ブレグジットが起こった時に心配されたのはドミノ離脱です。しかし、結局それは起きませんでした。また、クリミア危機、難民危機など度重なる

国と国がパワーポリティクスでいがみ合うのではなく、国際的な制度を通じて秩序が維持されていくことが期待されたのです。それは、冷戦終結後に広がったリベラルな雰囲気に伴う期待でした。

しかし国連の限界はすぐに見え始め、9・11が起き、米国は「テロとの戦い」であれば何をしてもよい」と言わんばかりの一方主義に走り、そして米国は「国際的な制度は、必要な時には使うが、自らはその制度には拘束されない」などと非常に乱暴な態度を取りました。これには親米的な人々の間でも、この米国に付いていくのか、と懐疑的になった人

危機に、ユーロの価値が暴落することもありませんでした。つまり、この20年間、法で支えられたEUの秩序は、意外と安定していた、と私は総括しています。

もちろんEU内部には様々な問題があります。先ほど久保教授が米国のエリートへの信頼低下の話がされましたが、欧州でもブリュッセル官僚や各国の政治エリートに対する批判は強く、昔のようにエリート主導の政治的統合は難しくなっています。しかし、この点は話が複雑で、各国での世論調査をみると、自国の政府よりもEUを信頼する人が多い国はたくさんあるのです。ポーランドでも、EU機関を信頼するとの答えは55%に達しています。つまり、方向の異なるベクトルが一緒に存在しているのがEUの現況であり、課題なのです。

また、2021年3月から、EUは欧州の将来に関する会議を開催し、市民からEUの困難があった時には人々の意見を聞き、民主主義に基づいて克服する姿勢に、EUの真骨頂を見ることができそうです。この姿勢がある以上、次の20年を考えた時も、EUが欧州における主要なアクターとして存続していく可能性は高いと思います。

米中と比べると、EUのパワーは小さいと言わざるを得ません。ただし、そのソフトパワーが多いと思います。つまり国際的の観点からすると、90年代に一時高揚した時期があったものの、9・11をきっかけにそれが相当に弱体化しました。しかし、そこをボトムとして、米国が中国と対抗するためにも、再び国際的の制度を重視してくるのではないかと期待しています。パイデン政権も、WTOや国連だけではなく、同盟網の再編成、再強化をしようとしています。ただし、それはあくまでも期待であって、現実にはどうなるかは分かりません。20年ほど前には、学会でも、米国は帝国として理解した方がよいのではないかと議論されていた。しかし現在では、中国が台頭する一方で米国の衰退が語られているほどで、国際社会を米国だけの力で一方的に仕切れるような状態ではありません。今やグローバルな諸問題は、制度的な枠組みを利用しつつ多くの国々で対処が求められていると思います。

中国については、ここ数年で劇的と言つていいほど欧米主要国の見方が変化しました。

ワーには侮れないところがあり、EUの立憲的な価値をベースにした行動は、特に中小国に対して影響力を持ち得ると思います。EUは欧州評議会とも協力して、様々なプロジェクトを世界レベルで展開しています。その点、グローバルなアクターとしてのEUの位置は、それなりの重みがあるものとして続いていくと思います。

単一の制度では制御しきれない国際社会

原 この20年間、グローバルなガバナンスの点では、2008年の国際金融危機を受けて、G20サミット(20カ国・地域首脳会合)が始まった一方、WTOは十分な役割を果たせずにいます。田所教授は、この20年の国際情勢をどのように総括されますか。

田所 9・11が起こった時、私は米国のミズーリ州にいました。翌日インディアナポリスに移動するの、飛行機が飛ばず車で移動しました。移動中にカーラジオを聞きながら、これは確実に歴史のフェーズが変わったと思いました。その時、ラジオから何度も流れていたフレーズは「since Pearl Harbor」です。それ以後、米国の外交政策は、一挙にテロとの戦いに集中したことを肌身に感じています。さらにその前の10年間を振り返ると、第1次湾岸戦争では国際連合のもとに世界の国々が集結し、冷戦後の秩序を保とうとしました。

例えば、2018年3月のエコノミスト誌も、「25年にわたる西側の中国についての賭けは失敗に終わった」と論説記事で明言しています。つまり中国は、欧米主導で構築されてきた戦後の国際的な制度の基礎にある、リベラルな規範を共有することは、もはや期待できないというわけです。そうすると、国際的な制度も、1つの制度ではグローバルにカバーすることはできません。有志連合または同志連合など、いくつかのグループに分かれ、組みやすい国と組む、そのような仲間づくりが、今後は競争的に行われるようになるのではないかと私は見えています。

パンデミックに襲われた世界の現状をどう見るか

コロナ禍は米国に追い付く時間をさらに早めたと見る中国

原 新型コロナウイルスが世界を襲って2年

民主主義に基づいて困難な状況を克服する姿勢にEUの真骨頂を見る

領域ごとに形成される国際秩序 それらを総体として捉える視野が必要

近くがたちます。中国のレンズでは、どのような世界が見えていて、中国国内ではどのような変化が見られるでしょうか。

川島 コロナ禍に伴う変化は、新しい変化ではなく、元々進んでいた変化が加速したり、見えなかった変化が見えるようになったりしたものが大半だと思います。例えば、米中対立は加速し、一層可視化されました。

ただし、中国側から見ると、2019年から米国との対立が深まったものの、2021年には米国が中国に接近してきていると思っ
ているでしょう。実際、米国は、気候変動問題、北朝鮮問題、イラン問題、アフガン問題などで、中国に協力したいと言っているわけ
です。これは大変な変化です。加えて、バイ
デン政権は「中国との衝突は避ける」と明言
しています。これは、習近平政権が提唱して
きた、核心的利益を相互尊重するという新型
国際関係における「衝突せず」とも合致しま
す。米国が言葉を合わせたのだと思いますが、
中国側はこれで改善基調に乗ったと思ってい

ます。

もう一つ可視化されたものとして、グロー
バルガバナンスにおいて中国がこれまでして
きたことの成果があります。これは、これま
で中国が国際機関の中で行ってきた「仕込み」
が効いてきたことを意味します。例えば、W
HOと中国との緊密な関係です。今回のコロ
ナ禍に際して、世界の保健衛生ガバナンスに
おいて、先進国は必ずしも力を十分に発揮で
きませんでした。そして、WHOは中国の意
向に配慮した行動をとりました。中国はこの
20年近く国際機関への関与を様々な働き掛け
で強めてきました。その成果が出てきました。
他方、ワクチンの分配も先進国が自国を優

先した面があり、先進国の役割にも限界があ
りました。仕方なく途上国は、中国製ワクチ
ンを求めるしかありません。中国はコロナ禍
でさらにその存在感を示した面があります。
感染源の問題には議論があるところですが、
新型コロナウイルスの感染は武漢から世界に
広がりました。その後、中国は病原菌を特定

つたと認識していると思われる。

EUは戦略的自律性を標榜。 EUの根幹を揺るがす

加盟国における法の支配の現状

原 米中間のはざままでEUは、どちらにもく
みすることなく、「戦略的自律性」を追求す
ると言っています。しかし、その前に「開か
れた」と付いているところに悩ましさも見え
ます。また、先ほど須網教授がポーランドに
おける法の支配の問題を指摘されたように、
域内では足並みが揃っていない面もあります。
今後の方向性も踏まえて、いかがでしょうか。
須網 確かに、戦略的自律性が、現在のEU
の立場を表すキーワードだと思います。この
数年、EUも中国に対する見方を変化させて
います。2015年ごろまでは、中国との経
済関係を良好に発展させていくという姿勢が
主でした。しかし、香港や新疆ウイグル自治
区に見られる人権問題、また一部のEU加盟
国が参加する一带一路政策により中国がEU
内で影響力を拡大した事情などもあり、見方
を変えています。他方、最近におけるフラン
スとオーストラリアとの潜水艦の契約破棄問
題が象徴するように、EUと米国との関係も
一心同体ではありません。

今のEUにとっては、政治と経済を結び付
けて動く中国と米国の双方が脅威なのです。

2つのスーパーパーパワーの間で、力は弱いが進
むべき道を自分で決めていかなければならな
いのです。それが、戦略的自律性という言葉
に表れていると思います。

EU域内に目を転じると、コロナ危機の中で、
EUの存在感が大きくなってきている部分があり
ます。例えば、ワクチンは各加盟国がそれぞ
れで購入するのではなく、EUがまとめて共
同購入しています。これは、中小国にとって、
大きなメリットです。また、EUは、復興基
金を設立し、コロナ危機で経済に大きなダメ
ージを受けた、主に南欧の国々を支援します。
資金の調達には、ユーロ建てのEU債券を発
行します。これは懸案だった財政同盟に向か
って1歩進んだとも評価できるわけです。

確かにEUの内部における喫緊の課題はポ
ーランドです。2015年に法と公正党が政
権に就いてから、政府は、司法の独立を侵害
し、裁判所を政府の統制下に置こうとします。
そのため、EUの基本的価値である法の支配
が、ポーランドでは危機に瀕しています。司
法部門の掌握はある程度まで成功し、202
1年10月には、憲法裁判所は、「EU条約は
ポーランド憲法に違反している」との判決を
出しました。そうであれば、なぜ加盟してい
るのか疑問も出るわけで、要するに、憲法裁
判所は、正面から、EU法の優位を主張する
EU司法裁判所に喧嘩を売ったわけです。ポ

し、中国国内の感染もコントロールできまし
た。これは、習近平政権が過去5年くらいで
進めてきた基層社会都市の「隣組」的組織
や農村組織)に対する統治・管理が功を奏し
たからです。中国は、末端のコントロールが
うまくいったと胸を張っています。

中国は、2019年に米国に追い付くこと
を目標として掲げていましたが、コロナ禍で
その目標達成が早まった、或いは楽になった
と思っ
ているでしょう。中国自身、これまで
も9・11、リーマンショックなどで追い付く
時期が早まったとみていましたが、コロナ禍
もまた米国に追い付く時間が縮まる機会にな



田所昌幸

ーランドの場合、伝統的なカトリックの価値
観が強く、LGBTの問題をはじめ、EUの
スタンダードな考え方を受け入れたくないの
です。そのようなポーランドに対して、EU
が復興基金からポーランドへの資金分配を差
し止めるかどうかが争点になっています。
実は、これはポーランドだけの問題ではあり
ません。法制度で支えられているEUにとって、
EU法を守る国、守らない国があることは、
EUの根幹に関わることなのです。そして、
EU法を直接に強制できないことが、EUの
アキレス腱であり、この争いがどのように決
着が付くのか、注視しているのが現状です。

民主党と共和党の 分断を映す米国社会。 EUとの関係改善の行方は 未だ楽観できず

原 米国では、コロナ禍によって、元々進ん
でいた社会の分断が顕在化したように見えま
す。また、米国は中国のみならず、EUとも
溝が目立つようになりました。バイデン政権
になり修復が図られつつありますが、久保教
授は、米国のコロナ禍の2年間をどのように
見ていますか。

久保 コロナ禍以前からあった米国社会の分
断は、民主党と共和党の分断と重なります。
2020年の選挙戦でも、トランプ陣営は新



川島 真

型コロナウイルスを軽視し、トランプ氏も参加者も多くの場合、マスクをせずに集会を開いていました。バイデン陣営は感染対策を重視し、対面での集会は行わず、殆どがオンラインでした。しかし、オンラインでは熱量が伝わりにくかったのも事実です。トランプ集会の盛り上がりを感じた人は、なぜトランプが負けたのか納得できません。

特に共和党支持者は低所得の白人が多く、マスク着用やワクチン接種に抵抗しています。民主党支持者とはワクチン接種率に違いがあり、それが、コロナ感染者が未だに増えている理由の1つになっています。このようにコロナ禍対応にも社会の分断があり、影響を与えていることは確実です。ただし、米国はワクチンを開発して大量生産をしました。その力量と能力は評価する必要があります。

EUとの関係については、これまでも共和党政権下では欧州との溝が深くなる傾向がありました。共和党政権は単独行動主義的で、軍事力に依拠するきらいがあり、地球温暖化の問題には冷淡です。また欧州社会民主主義による所得再分配的な政策にも批判的です。

しかし、民主党政権になると関係は改善する傾向があります。今回もそのパターンです。例えば、トランプ政権は地球温暖化を否定しましたが、バイデン政権は真剣に対応する意思を示し、EUとの歩調を整えています。

内在しているのですが、冷戦終結後の20年あまりは、米国の圧倒的優位とグローバリゼーションの時代でしたので、それが表面化しなかったのだらうと思います。今は米国の圧倒的優位はなくなりましたが、これは普通の状態に戻っているだけで、むしろ冷戦後の一極優位はかなり特殊な状態でした。

グローバリゼーションの世界では、国家間の交渉や対立ではなく、多くのことを民間市場やNPO、NGO、或いは国際機関が解決するだろうと期待されました。つまり、国家の役割は後退し、グローバル市民社会の時代だというわけです。

世界全体の多様な動きや 価値の多元化を見極めるべき

ところが、コロナ禍では、国家でないところ、決できない問題があることが極めてはっきりしました。例えば、国家による私権の制限もある程度は必要だと広く認知され、国家の重要性が再評価されたと思います。

この文脈でいうと、エコノミック・ステイトクラフトが表面化しているのも当然のことだと思います。様々な国があり、様々な価値基準があり、様々な利害がある中で、国と国が経済的にはグローバルにつながっていること自体は変えられません。しかしそういう環境では、商売は商売、政治は政治だと分けるわけにはいかず、政治的な目標達成のために、経済を梃子にすることが必然的に起こります。

日本人がエコノミック・ステイトクラフトをあまり意識してこないで済んだのは、第2次世界大戦後、米国の同盟国として、その経済圏の中にいたからです。そこは本質的に、戦争の起こらない世界です。日米経済摩擦が激しくなった時でも、「横須賀にある米軍基地が脅威だ」と言った人はいませんでした。

1つの価値観や1つの世界帝国でまとまる世界にならない限り、国家と国家の間には常に、潜在的な対立関係があります。その時、国家間の経済的関係が政治問題化しないという保証はなく、エコノミック・ステイトクラフトが改めて表面化しているのだと思います。

国際秩序の萌芽は見えるか、秩序形成の鍵は何か

重要な領域主権の相互承認。サイバー空間や宇宙空間にも秩序が必要

原 これまでの議論を伺っていると、世界は秩序から遠ざかっていくようにも思えます。果たして国際秩序の萌芽、胎動はあるのでしょうか。

田所 国際秩序の観点からいうと、国際社会の基本的なルールは、国家が独立し、お互い

今、注目すべき点は、バイデン政権が中国に対してタカ派的な政策を取るようになり、欧州もそれをサポートしていることです。例えば、欧州議会が台湾に公式訪問団を派遣しました。これは初めてのことで、欧州の基準では驚くべきことです。英国も対中国については、米国、豪州、日本と一緒に安全保障に取り組み姿勢を顕著に表しています。

このようにグローバルな変化が起こり、米国と欧州諸国との関係は良い方向に向かっていくと思います。さらには、世界の資本主義のあり方にしろ、政治経済のあり方にしろ、米国とEUが一緒になり、SDGsや気候変動問題を共有することで、グローバル社会に大きな影響を与えています。今までこのようなことはありませんでした。

ただし、2024年の大統領選挙で民主党、共和党、どちらが勝つかは分かりません。トランプ氏或いは共和党政権が戻る可能性すらあります。そうなると、また米国は全く違う方向に向かいます。米国とEUとの蜜月的な関係が長続きするかどうかは、樂觀できないと思います。

第三世界に魅力的なビジョンを示すことが重要。 国家の役割が再評価される時代に

原 コロナ禍は、国・地域、貧富の別なく世界を襲う一方、その影響は弱い国、貧しい層で深刻で、格差はさらに拡大する恐れがあります。また、エコノミック・ステイトクラフトとあって、経済関係・貿易関係が一種の武器として使われるようになっていきます。もはや政治と経済は分離できません。田所教授の見解を聞かせてください。

田所 米国は、冷戦には勝利しましたが、第三世界では必ずしもマルクス主義は負けていない可能性があります。欧米は、アフリカや中東の国に魅力的な開発ビジョンを示せませんでした。そうすると、中国モデルの方が良いと思う人がいてもおかしくありません。川島教授も指摘されましたが、現在、グローバル社会を構成する米国、中国、EUの役割が見直される局面にあります。今後は第三世界の人達に魅力的なビジョンを示せるかが重要な課題です。そこで中国が成功すれば、欧米はグローバルな競争で負けるかもしれません。SDGsの話も出しましたが、アフリカや中東の人達にとって、それはどの程度魅力的なのかと疑問に思います。同性婚を認めない国は経済制裁だ、と言われても反発する国は多いでしょう。つまり、欧米的な規範感覚だけで考えるのは危険です。そこを含めて、グローバルなガバナンスを考えなければなりません。

本来、国際経済関係には、権力的な部分が

の領土の主権を尊重し合うこと、つまり、領域主権の相互承認です。グローバルゼーションが語られた時、領域主権の意味は後退したとみなされました。事実EUの場合は、それを越えた広域的な統合をしてきたのです。しかし世界中が、そういったより広域的な秩序に動くのではないかとみられましたが、結局そうはなりませんでした。

国際秩序を保つため、国と国の間に不一致があっても紛争にならないよう、相互に距離をとりながら生きていくのが、国際社会の伝統的なあり方です。今、この国家の領域主権の重要性が再評価されています。

日本人は国家があるのは当たり前だと思っ
ていますが、世界には国家が存在しないか、
事実上機能しなくなっているところもあり、
そういった地域に住んでいる人がおそらく何
億人もいます。国家間の関係は、今ある国際
法や国際機関によって、米中も日中も秩序が
保てるかもしれません。しかし、国家そのも
のがなかったり、国家があっても首都の周辺
しか実効的に支配していなかったりというよ
うな場所では、国際関係そのものを築けませ
ん。言い方を換えると、国家がしっかりとし
ていて、基本的なルールを守れば、大抵の問題
は制御できるはずだというのが、国際法の基
本的な考え方なのです。

ただ領域的なすみ分けでは制御できず、新

しい制度やルールの設定が必要な分野もあり
ます。1つはサイバー空間です。サイバー空
間には領域的主権がなく、半ば無秩序状態で
す。公海上も主権が及びませんが、海洋法に
よって、やって良いことと悪いことが決まっ
ています。海洋法は破られた時にしか注目さ
れませんが、多くのものは守られているから
こそ、日本の商船も遠いところまで行って帰
ってこられるのです。しかしサイバー空間に
は、それに匹敵する制度がありません。

それに加えて宇宙です。宇宙も安全保障上、
経済上極めて重要です。宇宙条約が既にあり
ますが、さらなる制度化、秩序化の努力が目
立たないところで続けられています。今後も
適切な制度化を積み上げて、秩序化の努力を
続けることが大切だと私は思います。

27カ国で擦り合わせた EUのルールは高い普遍性あり。 日本も普遍化の努力が必要

原 EUは国際規範づくり、ルールづくり
にたけています。そのEUの能力は、国際秩序
の構築に活かされるのでしょうか。一方、環
境分野などでは理念先行で付いていけないと
いう反発も他の国や地域にあるように思いま
す。須網教授は、どのように見えていますか。
須網 国際秩序は今、一見、分裂し、無秩序
化しているように見えますが、グローバル化

により進んできた相互依存を背景に、多くの

場面で秩序形成への努力も続いています。そ
の中で、EUが作った様々なルールは、国際
社会に大きな影響力を持っています。それは、
EUが作るルールは一国のルールではなく、
27カ国で作る国際ルールだからです。

どの国も、ナショナルなルールは、その国
の伝統や文化など、いろいろなものに影響さ
れています。それらのナショナルなルールを
擦り合わせて、不合理な部分を削ぎ落として作
られるのが、EUのルールです。従って、一
国が作ったルールと比べると、構造的に普遍
性が高く、グローバルな影響力を持つのも当
然だと思えます。

しかし、普遍性が高いと言ってもそれはあ
くまで欧州での話です。例えば、アジアの国
の意見が入っているわけではないので、EU
ルールには欧州的な偏りがあります。特に環
境分野などでは、それが要因で日本企業も反
発してしまうのだと思います。

問題なのは、反発だけで終わると、相手の
ルールをのまざるを得なくなりかねません。
日本としては、自分達の望むルールが本当に
普遍的なものなのかどうかを自ら検証すると
同時に、アジアなど、他の国との擦り合わせ
をしていくべきではないでしょうか。そのよ
うなプロセスを経て、自分達が提案するルー
ルをより普遍的なものにしていく努力が必要

だと思っています。

中間層のための 外交を掲げる米国。 米国の過小評価は禁物

原 米国のリーダーシップの低下がいわれま
すが、同時に米国のリーダーシップなくして、
国際秩序の形成は不可能に思えます。ソフト
パワーとハードパワーを組み合わせたスマー
トパワーでは、米国の右に出る国はないよう
に思います。あとは果たして米国に国際秩序
の形成をリードしていく意思があるかどうか
ですが、久保教授は、米国内の空気も含めて、
どう思われますか。

久保 先ほど国内でのリーダーシップが課題
だと言いましたが、最近の米国の外交や安全
保障政策を考えると、それが国内政治
と、どのように影響を与え合うかを考えなけ
ればなりません。

民主党は1980年代ごろから保護貿易主
義の傾向が強く、共和党は自由貿易の政党で
あり、NAFTA(北米自由貿易協定)も共和
党の提案でした。しかし、トランプ政権で共
和党は保護主義のスタンスを取るようになり、
その結果、米国の二大政党は両党とも保護主
義的な傾向が強くなってしまいました。トラ
ンプ台頭は、共和党に大きな変化をもたらし
たのです。



撮影：田山達之

2016年にヒラリー・クリントン氏がト
ランプ氏に敗北したのは、民主党にとっても
衝撃でした。その敗因は、それまで民主党に
票を入れていた白人の労働者階級をトランプ
に取られたことです。このことを教訓に今、
バイデン政権は「中間層のための外交」をス
ローガンに掲げています。中間層に気を使っ
た外交であり、国内産業を守るためには、安
易に自由貿易主義に乗らない方針です。TP
P(環太平洋パートナーシップ)協定に復帰し
ようとしないのも、それが理由だと思われま
す。また、対中国への厳しい対応についても、
なぜ必要なのかを国民に一生懸命、説明して
います。

このように、バイデン政権は外交に関して、
国民の感覚、感受性から離れて、ダイナミッ
クな指導力を発揮できず、常に国民に対して
十分な説得をしなければなりません。以前と
比べると厳しい制約の環境のもとに置かれて
いると思います。

ただし、基本的な方向性は、内向き志向を
拒否し、中国に対抗するための積極的リーダ
ーシップを発揮することに向いており、その
点は評価すべきでしょう。
今後の国際政治の展開で懸念されるのは、
中国による米国の過小評価です。米国は衰退
基調で頭を下げてきたと中国は思っています。
しかし、米国のスマートパワーを含む総合的

国力は他の追随を許さない部分があり、歴史を見ても、多くの国が米国を過小評価して失敗しています。例えば、第1次、第2次世界大戦もキューバ危機も、米国に対する挑戦者は、米国のことを過小評価して失敗してしまっています。今後は中国も、米国のメッセージをこれまでとは違った方向で読み解く努力が必要になるのではないかと考えています。

原 先ほど川島教授から、中国は新型国際関係により新しい秩序を形成しようとしているとの指摘がありました。それは、今後どのように形成され、どのような影響力を持つのでしょうか。

川島 例えば、G7の作ったルールが、G7によって、或いはG7から途上国全体に広がっていく形で、理想的な世界が実現できるのであれば、それに越したことはありません。しかし、中国は、もう1つ違うルールを作り出し、それを途上国に広げようとしています。或いは、途上国から取り入れられるべきルールと見なされている面があります。つまり、G7のルールと、中国などの創出するルールがせめぎ合いになっているのです。その一方で、意外と米中が話し合い、共通化できそうな領域もあります。

つまり、領域ごとに「まだら」で、ある領域ではグローバルなルールが出来上がり、ある領域では米国が抜ける、またある領域では

なければならないと思っています。

日本の立ち位置は。果たすべき役割は何か

同盟国との結束を強化するとともに、友好国を増やす努力、自助努力が必要

原 最後に、日本の立ち位置、果たすべき役割について、また、経済界や経団連への期待について、一言ずつ伺えますか。

久保 今の日本は、自分の領土だと思ってい

中国が単独で、または中国と新興国で別のルールを作る、というように、領域ごとに秩序がそれぞれ形成されていくのではないでしょう。日本にとっての最大の問題は、日本が先進国だけに目を向けていると、先進国から見た空間しか見えなくなることです。

他方、中国も独自のパワーを確実に身に付けています。例えば、自国の衛星を使い、GPSシステムを中国自身が作りました。米国や先進国の衛星を使わずに位置情報を把握し、他国にも提供し始めています。また海底ケーブルの敷設もまだまだですが進んでいます。米国のインターネットシステムを使わなくても済むよう、自分達で完結したシステムを作ろうとしているのです。海上船舶の運航状況についても、まだ一部ですが米国のシステムを使わずに分かるようになっていきます。途上国にとっては、中国のシステムは安いので、セキュリティーを無視してでも使うという面があります。これまでも途上国からすれば、米国には「見られていた」面がありますが、米国だと安全で、中国に見られては危険だ、となるのか難しいところです。

もちろん中国のルールが一気に広がるわけではありません。秩序形成が領域別にセグメント化されています。途上国から見た場合に、G7のルール、EUのルール、中国のルールなどところにおいて、毎日のように領海侵入を受けている状態です。今後も中国は、ますます経済力と軍事力を強化し、日本はさらに離されていくと思います。日本にとってつらい時期が長く続くでしょう。しかし、日本には強力な同盟国の米国がいます。同盟国との結束を強化し、同時に友好国を増やしていく努力が必要だと思えます。ただし、米国の状況については、政権が代わるシナリオも想定する必要がありますが、そのうえで日本の自助努力への覚悟を持つことが重要です。

また、経済安全保障については、日米安全保障を踏まえたうえで政府の関与が必要で、サイバー空間や宇宙空間についても、政府による相当の努力が必要でしょう。

経済界については、象徴的に言うと、かつて勢いのあつた半導体分野において、安全保障を踏まえたうえで、もう一度あの勢いを取り戻す必要があると思えます。今後は、単に利益だけではなく、セキュリティーメインデッドな、即ち安全保障にも十分配慮した形での経済活動が必要になるのではないかと思います。

経済と安全保障の コーディネーションに留意

川島 留意しなければならないことが3点あります。1点目は、先進国の視点だけに依拠

などを比べて、どれが使いやすいのかということを含味しているのだと思えます。そうした視線に留意しなければなりません。

RCEP(地域的な包括的経済連携)の交渉をする段階においても、当初物品をめぐる自由貿易推進という内容であったものが、TPP交渉に合わせるようにサービズ、情報などを含む総合的なものと変化しました。その過程でCPTPPを推進した日本としては、したいことが多々あつたはずですが、東南アジアの国々は最終的に、多様な面での自由化について躊躇する点では、中国の立場に近いところがあり、結果的に日本は妥協せざるを得ませんでした。つまり、途上国は中国の主張に親近感を感じることもある、ということだと思います。ここを意識する必要があります。先進国が常に正しく、中国が異質だというわけはありません。

中国がルールを作ろうとしている領域、或いは既存のルールに対して途上国としてリビジョニストになっている領域、フリーライドしている領域、いろいろな領域があります。我々は、それを見極めながら対応する必要があります。また、そこには、中国以外にもロシア、インド、中東といった、いろいろなアクターが出てきます。ある領域ではロシアが強かったり、インドが強かったりするでしょう。これらを総体として捉える視野を持たなければなりません。

3点目は、とはいえ中国は日本の隣国であり、経済関係も出来上がっていますので、うまく関係を築かなければならない点です。岸田文雄首相は所信表明演説の中で中国と対話し協力していく考えを示しました。具体的に協力案件をどうするのが焦点になるし、経済界にも様々な要望があると思えます。

その際に注意すべきことは、経済と安全保障のコーディネーションです。習近平国家主席も、経済と安全保障を関連付けると明言しています。また、国家の安全を何よりも優先するとも言っています。香港を押さえ込んだのも、香港の経済的な価値より、国家の安全のためだとしています。新疆ウイグル自治区での監視体制も国家の安全の論理でなされています。他方、強制労働は脱貧困政策だとしています。国家の安全、脱貧困は、一見理に



(司会) 原 一郎 経団連常務理事

かなっているように見えて、実際にはこちらの想像を超える面があります。中国との関わりの中では、こちらの「常識的」範囲を超える事態に直面することが少なからずあることに留意しておく必要があると思います。

米国だけではなく、EUと歩調を合わせることも重要

須網 今日の経済活動には、安定したグローバルな国際秩序が必要であることを考えると、日本は、その維持と形成に積極的役割を果たす必要があります。その際、日本は、時に米国ではなく、EUと歩調を合わせることも必要です。

日本とEUとの間には既にEPAだけでなく、SPA(日EU戦略的パートナーシップ協定)もあり、人権・法の支配など立憲的な価値に依拠することを相互に約束しています。米国と意見が違ふ場合には、EUとの協力を優先することが必要な場面もあるでしょう。

1つ例を挙げると、私が気になっているのは、委員任命を巡る争いから、WTOの上級委員会が機能停止した後の状況です。WTOは、これまで国際通商のルールを世界全体に提供し、いわば公共財の役割を担ってきました。中国も日本もメリットを受けていました。ところが、米国による委員任命の拒否により、上級委員会は機能を停止しています。紛争が

起きて、第一審のパネルの判断が出て、それを上訴することができません。そのため、最近ではパネルへの提訴件数も停滞し、世界貿易の法的規律が事実上、低下するのではないかと懸念されます。

これに対し、EU・中国など一部の加盟国は、WTOの枠内で認められている多国間上訴制度を作り、上訴の機能を維持しようとしています。ここには日本は参加していません。米国が参加していないからかもしれないませんが、WTOの機能を維持していくためには、日本も参加すべきです。このような場合は、米国よりEUとの協力を優先すべきではないでしょうか。

新たな挑戦のために合理的にリスクを取る姿勢がないと、衰退するだけ

原 最後に田所先生のご意見を伺えますか。

田所 端的にいうと、日本を取り巻く状況を考えた場合、米中関係の力学の中で日本の利益や理念を守るために、どのように生きていくかが焦点になります。過去20年、日本は国力が急激に低下し、中国が急速に台頭してきました。2010年には日中のGDPも逆転しました。国際政治の常識からいうと、これだけ大きなパワーの変動があると、何かが大きく変わってもおかしくありません。

日本が今後も、独立や民主主義といったこれまで当然と思ってきた価値を守りたければ、究極的には自分で守る以外ありません。そのためには、日本自身が広い意味で実力を蓄えていくことが不可欠だと思います。

川島教授が指摘されたように、フロンティアを広く見る必要があります。フロンティアは、世界中いろいろなところにあります。日本としては、中国サイドか、米国サイドかではなく、一緒に協力できるのであれば、迅速に連携を深めていく積極性を回復してほしいと思います。その意味で、リスクを取って積極的に海外に出ていく若い人材や企業を、もっと評価する社会でないといけません。

また、フロンティアは国内にあるかもしれません。高齢者や女性或いは移民、加えて地方などのエネルギーを掘り起こしていくか、あるいは新しい分野を開拓する。日本がダイナミックな部分を取り戻し、新しい挑戦をして自ら力を強めていかないと、このまま昭和の遺産を取り崩して生きていくのでは、独立国として長くは持たないかもしれないと心配しています。

原 本日は、ありがとうございます。
(2021年11月15日 東京會館にて)