

世界秩序再編成の構図

—政治的リーダーシップと秩序構想—

遠藤 誠治

成蹊大学法学部教授

はじめに

—世界経済危機と世界秩序の再編成

昨年以来、現在の世界経済は「100年に一度」の危機に直面していると語られてきた。それは現在の危機を大恐慌以来のものとする認識に基づくものであるが、筆者には、現状は、1930年代、1970年代半ばに続く、この100年で3回目の大規模な世界秩序の再編期と捉えた方がよいように思われる。

世界政治経済秩序の危機と移行にともなう問題を大胆に整理するならば、いずれの秩序再編成期においても、(1)国際秩序＝国家間の力関係、(2)国家構造＝国家と市場経済との関係、(3)政治経済秩序の正当性を提供するイデオロギー、という3つの

レベルの変化が連動して起こった。さらに、こうした秩序変動をふり返ってみると、危機的状况から相対的に安定した構造への移行には、①政治経済運営に関する政策的・イデオロギー的な革新、②革新を自覚的に追求する政治的なリーダーシップ、③リーダーシップを支える政治的な支持基盤のブロック化が必要であった。その際、国際秩序と国家構造の間には、凝集力を生み出すための論理的な一貫性が必要である一方で、移行の過程は紆余曲折とかなりの時間が必要となったのみならず、1930年代以後の変動には世界戦争という大きなコストともなったのである。

秩序変動の内容を見るならば、1930年代には19世紀の自由放任型国家と自由貿易体制の組み合わせからケインズ主義的福祉国家と自由貿易の組み合わせへの移行が起こったのに対して、1970年代には、そこから先祖帰りの新自由主義的国家とそれに基づくグローバリゼーションへの移行であった。これを社会における相対的な弱者を包摂するか排除するのかという観点からみると、前者が排他的構造から包摂的構造への移行であったのに対して、後者は包摂的構造から排他的な構造への移行であった。

このように過去の危機と秩序変動を整理してみると、今回の秩序再編過程では、排他的な構造から包摂的な構造への移行が起こる順番であり、そうした移行を推進するリーダーシップを提供する革新的な政治家としては、米国のオバマ大統領がいる、という

えんどう せいじ

1962年生。東京大学大学院法学政治学研究所修士課程修了。法学修士。専攻は国際政治学。東京大学法学部助手、成蹊大学法学部専任講師、助教授をへて、2001年より現職。

編著書に『グローバル対話社会—力の秩序を超えて—』（明石書店、2007年）、『グローバル・ポリティクス—世界の再構造化と新しい政治学—』（有信堂、2000年）、「世界秩序の変動と平等—グローバリゼーションと平等指向の自由主義の再生」（日本政治学会編『年報政治学 2006—1 平等と政治』所収）などがある。

ことになる。彼に対する期待が高まらざるをえない所以である。確かに、知的な能力と米国のみならず世界に向けてメッセージを発信するコミュニケーション能力の高さにおいて、オバマは現在のタイミングでは、望みうる最良の米国大統領であるといってもよいであろう。

しかし、オバマがそうした期待に応えうるか否かは、彼の政治家としての実力だけにかかっているのではなく、偶然の要素に依存する部分が大きくならざるをえない。また、米国の国際的な力と国内の政治構造の弱さが大きな不確定要素となっている点も見逃せない。むしろ、米国の政治経済的な脆弱性のゆえに、世界秩序は多くの人々が望んでいる形では進まない可能性が小さくない。本稿では、こうした観点から、成立後半年のオバマ政権の評価を試みつつ、秩序再編成に向かう世界を見る上で重要ないくつかのポイントを指摘し、それらを検討してみたい。

1 改善する米国のイメージ

政権発足後半年を過ぎた米国のオバマ政権は、軍事力に対する過信と傲りを背景に独善的な外交を追求した前政権とは、根本的に異なるスタイルと内容をもった外交を展開している。とりわけオバマ自身の卓越した演説の能力は、米国のイメージを大きく改善することに成功したといってもよいであろう。

4月のプラハにおける演説では、核軍縮を実現する責任と可能性を謳い、米国がイニシアティブをとることを明らかにした。6月のカイロ演説では、イスラム世界との相互尊重に基づく新たな対話と協力を呼びかけた。深い歴史認識と他国や異文化への配慮を基礎に、大きなビジョンと理想を現実可能な形で語る彼の演説は、強い説得力をもつとともに、言葉による政治や外交の復活を感じさせる。そして、当初は繰り返されていた前政権以来の「テロに対する戦争」という用語も、最近では意図的に使用を避けるようになっていく。

核軍縮に関しては、7月6日、保有核兵器数を大幅

に削減することを内容とする、戦略兵器削減条約I (START I) の後継条約がロシアとの間で基本合意に達した。さらにはサミットでは、他の国々を巻き込みつつ、核の闇市場を閉じ、防護が不十分な核分裂物質の管理を強化することを目的とする核サミットを来年3月にワシントンで開催することを呼びかけた。こうして、オバマは単なる演説上手ではなく、理念にそって現実を動かす力をもつことを示しつつあるといえるだろう。

しかし、ふくらむ期待とは裏腹に、オバマ政権を取り巻く環境は決して楽観できるものではない。「核なき世界」に向けての道程に関していえば、核拡散の現実的な危険をもたらしているイランや北朝鮮に関する対応は一筋縄ではいかない。イランの大統領選挙では、対米強硬派の現政権が変化を求める国内の声を力で圧倒した。後者は権力継承の問題も絡んで、軍事的に強硬な姿勢を示している。オバマ政権発足当初からの対話の呼びかけにもかかわらず、現状では、両国ともに交渉にはいることすら困難であろう。政情不安定なパキスタンの核兵器が世界的な脅威の源になる可能性も広がる一方で、中国、インドのみならず、フランスやイギリスも自国の核軍縮については積極性を示してはいない。そして何よりも、対外的には成果を上げつつある核軍縮イニシアティブも、米国自身の包括的核実験禁止条約 (CTBT) 批准が非常に高いハードルとして残されている。

他方、中東和平に関しては、カイロ演説における入植地拡張政策への批判に対して、イスラエルが多様な形で不快感を示しており、急速な進展は望めない。イラクからの米軍撤退は進められているものの、イラク自体の治安維持と政権の安定には大きな不安が残されている。とりわけ、中東和平と中東地域の安定に関しては、イランやシリアとの対話や協力が欠かせないが、それには米国内に抵抗感が強い。テロ対策の主戦場と想定されているアフガニスタンでも情勢の改善は見られない。また、オバマが重要課題として位置づけてきた地球温暖化対策については、中国やインドの抵抗は強く、サミットにおいてすら広範な

合意の基盤は形成できなかった。その意味では、オバマ政権は依然として、イメージの変革を越えた成果を上げているとはいいがたいのである。

2 秩序変革にともなう構造的困難

こうした国際的な秩序変革における困難の背景をなしているのが、米国の能力の相対的衰退である。「アメリカ帝国」論が非常にさかんであったブッシュ政権期においてすら、米国は軍事的には帝國的行動が可能であったものの、それを支える経済基盤はグローバルな枠組みに深く依存していた。そして、現在の経済状況の下では、米国はかつてのように世界経済を支える「最後の消費者」として行動する余裕はなく、むしろ、インドや中国などの新興国への依存を深めざるをえなくなっている。さらに、国内的には、経済的な改善が期待通りには進んでいない米国では、雇用の減少を背景として、オバマ政権に対する不満が徐々にふくらみつつある。

こうして、国家間の力関係の急速な変化によって、米国の力は強く制約されている。というよりも、国際的な勢力配置は、米国の一極構造でも、先進国中心の協力体制でもない形へと変わりつつあるために、G7/G8をはじめとする既存の国際的な制度枠組みが機能不全を起こしている。こうした文脈で、米中共同統治としてのG2が注目を集めているが、中国が抱えている多様で深刻な国内問題のゆえに大きな期待ができるものとは思われない。

他方で、世界経済は、最悪の状況は脱しつつあるとはされているものの、昨年後半以来の急速な経済活動の収縮のダメージは各社会に深く刻まれており、将来に関する不安は大きい。とりわけ民主主義の枠組みの下では、不況に直面した政権は、保護主義的政策により国内問題の解決を優先させ、そのために生じるコストを他国に押しつけたという誘惑が強くはたらく。現状では、第2次世界大戦の記憶のゆえに、保護主義や隣人窮乏化政策が顕著にはなっておらず、開放的な国際経済の枠組みを維持すると

いうコンセンサスは維持されているが、経済停滞の長期化はそうしたコンセンサスの維持を困難にする可能性をはらんでいる。

つまり、オバマの清新なイメージにもかかわらず、現在の国際社会にあつては、国際的にリーダーシップをとりうる資源や正当性を十分に備えた国家や国家群が存在しないのである。そして、国際秩序の転換や管理にともなうコストを共有する新たなメカニズムが必要であるにもかかわらず、そうした制度転換のプロセスは依然として十分には進行していない。現状では、第2次世界大戦後のブレトンウッズ体制の構築に匹敵するような国際的な制度転換が、戦争というコストやそれにともなつて生じた米国への力の集中といった構造を背景とせず、実現可能であるのかどうかという深刻な問題が残されているのである。

3 新しい政治経済秩序のイデオロギー？

では、秩序転換にともなう政治経済秩序を支えるイデオロギー面における転換はどういう形をとるのであろうか。大恐慌の克服には、ケインズ主義政策と福祉国家というモデルが現れた。1970年代後半からの新自由主義の時代には、国内的には小さな政府や民営化をスローガンとして、国際的には金融自由化を背景とした大規模なグローバリゼーションが進行した。ただし、新自由主義の時代にあつても、国家の経済活動への関与は19世紀とは比べものにならないほど強化されていたように、今後の世界を考える際にも、包摂と排除の単純な振り子運動を想定しているだけでは不十分である。むしろ、構造化している経済的なグローバリゼーションを相対的な弱者を包摂するような政治秩序の形成とどのように両立させるのかという点が重要な論点となるように思われる。

現状では、多様な潮流が競合しており、新たに世界秩序を導くようなイデオロギーや政策体系が現れているとはいいがたい。この点について、イギリスの政治経済学者アンドリュー・ギャンブルが『祝宴の妖怪：資本主義の危機と景気後退の政治学

(*The Spectre at the Feast: Capitalist Crisis and the Politics of Recession*)』(Palgrave, 2009)において興味深い整理をしている。彼によれば、現在世界において重要なイデオロギー的潮流は、①市場原理主義者 (market fundamentalists)、②自国優先の保護主義者 (national protectionists)、③規制強化を目指すリベラル派 (regulatory liberals)、④コスモポリタンな民主主義を目指すリベラル派 (cosmopolitan liberals)、⑤反資本主義者 (anti-capitalists)という5つに分類することができるという。いうまでもなく、それぞれの潮流の内部にはかなりの多様性がある。

①は新自由主義の基軸をなしたものであるが、米国において、主要銀行や自動車産業が実質的な国有化状態にあってもなお、死滅してしまったわけではない。特に、金融面でのグローバル化を根本的に廃棄することができない以上、この潮流は一定程度の影響力を保持し続け、「正常な資本主義」の状態への復帰を提唱し続けるであろう。②は、伝統的な保護主義論の他にも、排他的なナショナリズム、国家安全保障を強調する議論など既に多様な局面に現れている。特に、民主主義において政治家が選挙で選ばれるということを考慮に入れるならば、人気取りのための手っ取り早い方策として抗し難い誘惑となっている。また、伝統的なケインズ主義政策には、自国優先主義の傾向が含まれている点にも注意が必要である。

③は現在、最も影響力をもつ潮流であり、具体的にはクルーグマンやスティグリッツなどがこれに属するとされている。開放的な自由主義経済の基本構造を維持しつつ、過度に進んだ金融自由化に歯止めをかけて政治による規制の下におこうとする、いわば改良主義的な姿勢である。しかし、1997年のアジア通貨危機以後、金融制度改革など既に数多くの提案がこの立場からなされているにもかかわらず、抜本的な規制強化は実現してこなかったことも事実である。④は市場経済と自由貿易を基本としながらも、政治経済の多様な側面において、ローカルなコミュニティからグローバルな規模まで多様な水準で民主

的な制度による管理を行い、グローバルな所得の再分配機構を整備しようとするユートピア的な立場と特徴づけられている。⑤には実際には多様な思想的潮流が含まれているが、現在の文脈では資本主義の廃棄と社会主義の実現を唱える者は少ない。むしろ、市場経済のメカニズムの下で国家的な規制を強化し、エコロジーや社会的連帯などの社会的目的のための経済活動を指向するものである。

こうした分類を用いて考えるならば、現実的には、③のポジションを中心として、今後の世界秩序を構想していくしかないように思われる。しかし、金融規制の強化それ自体ですらも十分な速度で進展しているわけではない。また、公平性や社会的弱者への配慮を、どのように制度化していくのかという点についても、③のポジションは不明瞭である。そして、③は実質的には欧米の批判的リベラル派という相対的に小さな勢力に過ぎないのである。つまり、③の潮流だけでは、各国が相対的に開放的な経済構造を維持しつつ、社会的な弱者を包摂するような世界経済秩序の基盤を形成することはできないのである。

そうだとすると、①が単独で今後の世界秩序の基軸を構成することはないにしても、①から⑤までの立場の競合と協力の中から、今後の世界秩序のイデオロギー的基盤とそれを支持する政治勢力が形成されていくことにならざるをえない。その際、国際的な制度化に関しては④、平等指向の秩序形成については⑤が重要な知的源泉を提供している。リベラル派や平等指向の立場からの知的・政治的インプットが重要となる所以である。

秩序転換を図ろうとするリーダーは、こうした幅広い勢力への配慮のなかから、具体的な政策を実施するなかで、自らの政治的支持基盤を新たに形成しブロック化していく必要がある。それはきわめて困難で時間を要する。恐らく、世界の先進資本主義国、そして新興諸国の政治の質、とりわけ民主主義諸国の自己刷新能力が問われているのである。その意味では、危機はやはり秩序刷新のチャンスでもあるのである。■