

国家の水際化

—外的リスクの排除とそれに伴う問題—

鈴木 一人

北海道大学公共政策大学院教授・副院長

国内政治行政の仕組みと異なり、国際社会は主権を持つ200近くの国家によって成り立っており、それらの主権国家を強制的に制御する仕組みは存在しない。国家間の関係には主権国家間の合意に基づいて形成される国際法秩序があるが、その拘束力は限定的であり、国家の自発的なコミットメントがなければ、その秩序を維持することは困難となる。つまり、それぞれの主権国家は常に秩序から逸脱した行動を取るリスクがあり、その行動は不確実性を伴うものである。また個々の主権国家が自らの事情や利益に基づいて行動する限り、他国の意思決定に関する情報は常に不完全で、どのような行動を取るのか予測することが困難である。しかも、主権国家は究極的には武力の行使による自らの国益の実現が選択肢として存在しており、そうした究極の状況ではない場合でも、貿易交渉の破棄や国際合意からの離脱といった行動を取ることで、その他の国に害を及ぼすというリスクを常にはら

んでいる。すなわち、国際政治においては常に不確実性とリスクがあり、そのリスクを軽減し、不確実性に対処することが常に求められている。

不確実性の高まる世界

これまで国際政治の理論が想定してきたのは、国家間の紛争や対立のリスクや不確実性を軽減することであり、その前提として、国家による暴力の独占と国際社会における主権国家のガバナンスが機能しているということがあった。こうした前提はかろうじて冷戦期には維持されてきたが、冷戦終焉直後から頻発した民族紛争や地域紛争、その結果としての「破綻国家 (failed state)」の続出と難民の大量発生、また、グローバル化の進展とともにイスラム過激主義に基づくテロリズムが世界的な問題となり、それに反応する形で先進諸国を中心に、移民反対や対テロ政策の一環としての入国制限といった措置をとるような国が増えてきている。

伝統的な主権国家体系に基づく国際政治では、民族紛争や地域紛争は各国の内政によって起因するものであり、主権国家への内政不干涉原則が働くため直接介入することが困難であるだけでなく、他国の内戦に介入することによる自国の損害などを正統化することが困難なケースも多く、内戦の結果として難民が大量発生するといったリスクを国際的に管理することが困難である。また、テロリズムに関しては、これまで国際政治における紛争防止の仕組みとして主流であった抑止の概念でリスク

すずき かずと

英国サセックス大学ヨーロッパ研究所博士課程修了。DPhil (Contemporary European Studies/International Relations)。専門分野は、国際政治経済学/科学技術と国際関係。筑波大学大学院人文社会科学系研究科准教授、北海道大学公共政策大学院准教授等を経て、2011年より同教授、2017年より同副院長。

著書に『技術・環境・エネルギーの連動リスク』（責任編集、岩波書店、2015年）、『EUの規制力』（共編、日本経済評論社、2012年）、『宇宙開発と国際政治』（岩波書店、2011年、第34回サントリー学芸賞受賞）など。

を管理することを想定してきたが、自爆テロを多用し、守るべきものがないテロリストたちに対して、報復による多大なリスクを想定させることで行動を制限するという抑止の仕組みは全く機能しない。そのため、伝統的なリスク管理の考え方からすれば、難民の流入に対しても、テロリストの対処についても、国境管理の強化や警察による摘発の強化（場合によっては非常事態宣言による基本的人権の一部停止）といった形で、水際で管理するという結論にならざるを得ない。

また、国際的なルール作りや制度によってリスクを管理するという考え方も同様に、現代においては限界がある。「リベラル国際秩序」におけるガバナンスの主体は主権国家であることは変わらず、これまで難民問題などについては、難民条約・難民議定書といったレジームを作り、UNHCR（United Nations High Commissioner for Refugees：国連高等難民弁務官）やIOM（International Organization for Migration：国際移住機関）といった機関を中心に、難民、移民の人権を擁護するレジームが（不完全ながら）作られてきた。また対テロ政策として、国連の対テロ委員会（Counter-Terrorism Committee）をはじめ、ハイジャック防止条約など様々な国際法の取り組みがなされてきている。しかし、これらの国際法を基礎とした「リベラル国際秩序」の枠組みの外側に存在し、その規範を共有することなく個々人の生存をかけた移動をする難民・移民の人たちや、こうした「リベラル国際秩序」やその規範を敵視するテロリストたちにとって、全くと言って良いほど効果はない。従って、ここでもまた水際で対処するという選択肢しか残らなくなるのである。

近年、大きな問題となっているポピュリズムは、まさにこうした国際政治の構造変動とリスク管理のメカニズムの崩壊によって引き起こされているといっても過言ではない。難民・移民の増加やテロリズムに対する不安が高まり、さらには経済的なグローバル化によって自らの雇用や生活に不安が高まれば、それらのリスクに対して、最終的に対応する責任と能力をもちうる国家に対して期待が高まるのは必然であろう。一般市民は自らが持つ主権の権

利としての民主主義的な参加を通じて国家政策に影響を与え、国際社会において最終的な権限を持つ国家が、このリスクに対処することを求めた結果が、イギリスのEU離脱を巡る国民投票や、アメリカ大統領選挙に見られるトランプ大統領の選出であった。

国家の水際化とポピュリズム

外的なリスクが高まり、それが伝統的な抑止や国際ルールによって制御できなくなれば、最後の砦となるのは主権国家の権能だと多くの人が理解しても不思議ではないだろう。グローバル化が進み、国家の能力が後退した¹としても、国家は法的な権威としては唯一の存在として立法の権限を持ち、それを執行する能力を備えている。もちろん全ての国家が同様の権能を持つわけではなく、破綻国家やガバナンスが困難な国家において、先進民主主義国と同等の立法・法執行能力があるとは言えないが、しかし、これらの国々も主権国家として認められている以上、独自の法律を持ち、それを強制することは可能である。

グローバル化によってテロリスト達が流入し、難民が大量に押し寄せることを防ぐことができず、さらにはグローバル化によって自国産業が衰退し、職を失い、自らの尊厳すらも奪われたと感じる人たちが増えれば、自らをテロの恐怖から守り、難民による社会の混乱を避け、産業の衰退を回避するために主権国家としての権能を再度活性化させ、自らが所属する国家だけを例外的な空間として保護しようとする動きが出てくることは一定の合理性のある帰結である。これをイギリスの国際政治学者であるマクグリュウは「国家の若返り（Rejuvenation of state）」と呼んだ²。まさにトランプ大統領が大統領選挙期間中からスローガンに掲げた「再びアメリカを偉大に（Make America Great Again）」である。

こうした「国家の若返り」を求める声が基底となり、実際に実現可能かどうか、倫理的に適切かどうかとは関係なく、その声に寄り添う姿を見せることで支持を得ようとするのがポピュリズムである。メキシコとの国境に壁を建設して移民を排除し、イラン

やシリアの人々の入国を禁止することでテロを防ぐと訴え、TPPなどの自由貿易協定を破棄するとして選挙戦を戦ったトランプ大統領は、まさにこの意味でのポピュリストであったと言えよう。しかし、トランプのみならず、こうした国家の権能をフル活用することで、グローバル化によってもたらされた不安を排除し、自国の領域内だけは平和で安心出来る世界を作ることができるという幻想を振りまくポピュリストは後を絶たない。ハンガリーのオルバン政権、ポーランドの「法と正義」政権、また左派でもギリシャのSYRIZAやスペインのポデモスなどのポピュリスト政権や政党は存在しており、これらはまさに「国家を若返らせる」ことで問題解決出来ると主張する政治運動である。

このように、外的なリスクが高まり、国際秩序が不安定化すればするほど、リスクに対して国家は水際での対応を迫られ、その対応を可能な限り強化することで平穏と安心を得ようとする人々に支えられ、ポピュリスト政治家が登場し、国家の若返りが図られる。こうした状況をまとめて「国家の水際化」ということができよう。

水際化した国家は安心を提供出来るか

国家主権を強化し、外的なリスクを排除しようとする「国家の水際化」が、果たして本当にリスクを回避するために効果的な方法であるのかどうかは問われなければならない。言い換えれば、国家主権を強化し、水際でリスクを止めることは「正しくおそれる」方法として適切なのか方法なのかという問いである。

まず、テロに関するリスクであるが、近年、いわゆるイスラム過激主義によるテロと呼ばれるものほとんどは「ホーム・グロウン・テロ」と呼ばれる自国の国籍を持ち、国内に生活拠点を持つテロリストによる犯行である。2015年11月のパリ同時多発テロはベルギー国籍を持つ犯人が多かったが、「国家の水際化」で想定されている、「イスラム国(IS)」が支配していたシリアやイラクからのテロリストではなかった。また、パリ同時多発テロ以降、フランスでは非常事態宣言が出され、個人の自由権が一定程度制限される状況が続いたが、それにもかかわら

ず、ニュースでのトラック突入テロをはじめとする複数のテロが起きている。確かに、ガスボンベを使ったテロを未然に防ぐなど、テロの脅威を縮小させることにある程度は成功しているとは言え、一般市民の不安を払拭するほどの効果があったかどうかは評価が難しい。こうした観点から見ると、国家の水際化によってテロのリスクを軽減することは認められつつも、多大なコストや社会的ストレスをかけたことに対して、それに見合うだけの効果があるとは言い切れない状況にある。

次に、大量難民の流入による社会的混乱のリスクであるが、国境管理を強化し、難民の流入を阻止する措置は多くの国でとられるようになっており、シリア難民がドイツをはじめとする西欧諸国に行くまでの通過点となっているハンガリーやオーストリアなどでは難民問題が大きな争点となってポピュリスト政党への支持が強まっている。また、トランプ政権による特定の国家からの入国を一律に禁ずる大統領令は何度も裁判所による差し止めを受けながらも繰り返し発せられており、メキシコとの国境の壁を建設するという政策も議会の支持を十分得られず、未だに完成する見込みは見いだせていない。

現在では多くの国でシリア難民の流入による問題は収束しつつあるが、その大きな背景として、EUとトルコが結んだ協定があり、必ずしも国境管理の強化によるものではない。また、難民流入による社会的混乱のリスクを強調するあまり、排外的な社会運動が勢いづき、ヘイトクライムや外国人に対する差別が強化され、難民流入が収束した後であっても、社会的な混乱を引き起こし、社会における人種・民族間の対立を煽る結果となっている。こうした観点から見れば、国家の水際化によって社会的なリスクを回避するというよりは、むしろ別の種類のリスクを著しく高めるという効果をもたらしていると言わざるを得ない。

自由貿易による雇用喪失のリスクに対しては、アメリカのTPP離脱やNAFTA再交渉、イギリスのEU離脱などの動きがあるが、これらが雇用の再創出に直接的な効果があったと認めることは難しい。TPPはアメリカ離脱時点では発効しておらず、

NAFTA再交渉も暗礁に乗り上げ、イギリスのEU離脱もまだ実現してはいない。しかし、これらの保護主義的な選択が期待される効果を上げるとは考えにくい。EU市場へのアクセスを失うことになれば、イギリスが積極的に誘致してきた外国資本が逃げ出すことはほぼ間違いないであろうし、新たな関税障壁が生じればイギリスの経済活動に大きな支障を来すことは間違いないだろう。アメリカも鉄鋼やアルミニウムの関税を引き上げ、国内産業を保護しようとしているが、それを実際に行えばアメリカ国内で鉄やアルミを使う産業のコストが上がり、他産業に打撃となって全体で見れば雇用のネットロスが見込まれている。

ロドリックは国家主権と民主主義、グローバル化は同時に成立しないという「グローバリゼーション・パラドックス」を提唱したが³、民主主義と国家主権を同時に成立させようとする「国家の水際化」はグローバル化を排除する。しかし、グローバル化の流れに抵抗すれば、その分、他のリスクを高める結果となる。実際問題としてイギリスのEU離脱もアメリカのトランプ政権も未だに国内での固い支持があると言われているが、その政策や交渉の進捗状況は様々な不安や不満を生み出し、経済的損失のリスクや他国との激しい摩擦のリスクを生み出している。それがテロや難民流入、雇用喪失のリスクと比較してどの程度大きなものかは立場によっても異なるが、少なくとも国家を水際化することだけで安心を得られるという結果にはならないことは確かである。

国際政治のリスクを「正しくおそれる」ために

グローバル化する現代世界において、リスクはより複雑化し、リスク管理はより一層困難になっている。国際的なルールや規範に基づいて秩序を維持し、それによってリスクを低減することに期待出来なくなると、主権国家の強化による水際での対応を強化し、リスクとなり得る要素を排除しようとする要求が強まってくる。それがしばしばポピュリズムと結びつき、排外的な運動としてリスクに過剰に反応した対応を取ろうとする動きに繋がっていく。

しかし、重要なことはリスクそのものを正確に把握

することと、それへの対処を安易に「国家の水際化」に飛びつかないことが重要である。なぜなら、現代世界におけるリスクは必ずしも外的なものではなく、国内においても偏在しており(ホーム・グロウン・テロはその一例)、国家に依存した問題解決は容易に排他的な運動と結びつき、更なる社会的混乱をもたらすリスクの方が高くなる(難民流入のケース)。自由貿易がもたらすリスクを避けようと国家の水際化を強化すれば、それによって他産業の雇用が失われ、インフレを招き、生活が困難になるリスクもある。

グローバル化が進めば無力感を感じる人々が増え、唯一の力として自らが持つ一票を使って実現不可能なことやデマゴギーであっても安易に飛びつく人が増えてくるのは避けられないことである。故に重要なことは、そうしたグローバル化によって高まったリスクを緩和するための、所得再分配や緩やかで段階的な規制緩和といった諸政策を政府が意識的に展開し、グローバル化を制御することが重要である。その上で、リスクを明示化し、グローバル化によって受ける衝撃を自覚しながら、職業再訓練などを通じてそれに対処する術を身につけさせていくと言ったことも求められる(デンマークなどで実施されたFlexicurityなどはその一例)。政府と国民がグローバル化によるリスクを「正しくおそれる」ことでのみ、安易な国家主義的ポピュリズムを回避し、寛容でリベラルな価値に基づく社会を維持することができるのであろう。■

《注》

- 1 Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 2009 (スーザン・ストレンジ(櫻井公人訳)『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、2011年)
- 2 Anthony McGrew, "A global society?", in Stuart Hall, David Held and Tony McGrew (eds.), *Modernity and Its Futures*, Polity Press in association with the Open University, 1992, pp.62-116.
- 3 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, 2012 (ダニ・ロドリック(柴山桂太・大川良文訳)『グローバリゼーション・パラドクス：世界経済の未来を決める三つの道』白水社、2013年)