

本稿では、タイトルの問いに対する結論とその理由を、原則的な視点から述べる。その後、秩序構築に当たって出現するであろう課題について技術的な視点から指摘し、もって留意点を述べる。

冒頭で結論を述べる。自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序の構築は「可能」である。以下、説明する。

このような問題提起の背景には、国際社会を論じるに当たって冷戦終結後当然視されてきた「自由で開かれた国際秩序」が、内外から動揺させられているという現状がある。アメリカでのトランプ政権の誕生やイギリスの欧州連合離脱などの政治的混乱が前者に当たり、経済力・軍事力を増大させた中国はじめとする権威主義国家群による既存秩序に対する介入が後者を代表する。よって開かれた国際秩序構築の可能性を論じる際には、これらの動向と潮流を分析し、長期的にどのように推移するか予測することが重要となる。

分析に当たって、前提と枠組みを述べる。まず、「自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序」の具体的な内容について簡単に触れたい。「国際秩序」は多義的な概念であるが、その国家間関係・対外関係の側面を強調すれば、自由貿易、相互依存／相互交流の推進、(国際)法の尊重、多国間協力等が挙げられよう。秩序を構成する諸国の国内に着目すれば、政治的経済的的自由、民主主義、人権の保障、法の支配、移民に対する寛容等であろう。これらの制度や価値や規範に対する態度は、各国によって濃淡があり、いわゆるリベラリズムを奉じる諸国の内側においても支持が分かれる部分がある。しかし国家の作動原理を示す最高法規、即ち憲法及び基本法の主たる条文及び条文解釈に注目すれば、その国がリベラルな価値を信奉しているか否かの外形的な判断はある程度可能であるし、リベラルな価値を信奉している国は、(現在やや混乱しているとはいえ)基本的には対外関係や国際関係に対してもリベラルな価値を求めるのが通常である。本稿では、「自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序」を、「リベラルな価値を実現するための国際秩序及び、それを支える諸国とその国内秩序」というように、やや広い意味で用いる。考えるのは国際秩序の可能性ではあるが、秩序を構成する諸国の国内的要素がより重要であり、それを含めて議論するべきという意図である。

次に、かつて存在し、あるいは現在も存在しているリベラルな価値を実現するための国際秩序の歴史的事例を、国際政治学者の納家による論考を参照しつつ検討し、一般的な成立要件を考察する<sup>1</sup>。

歴史的に見た時、自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序(以下本稿ではリベラルな国際秩序と言い換える)あるいはその萌芽と呼ぶべき形態は、大きく分けて過去三つ存在した。第一が1860年代にイギリスが主導する形で成立したヨーロッパ自由貿易体制であり、第二が戦間期に成立した国際連盟システムであり、第三が大戦後アメリカが主導する形で成立し、現在も続くシステムである。

第三のシステムは動揺しているとは言え現在もなお継続しているが、第一と第二のシステムは崩壊ないしは機能しなかった。理由は様々であろうが、その結局は、国際社会が無政府状態を基盤としているという究極的な事実を、十分に踏まえられなかったという点に求められる。無政府社会を基本としている以上、プレイヤーである主権国家は生存と国益をかけた激しい闘争を展開せざるを得ず、そのダイナミズムから生成される秩序は、あくまで力の構造を背景として現われて来る。リベラルな国際秩序はパワーポリティクスに対して否定的態度を採るが、しかしそれが秩序である以上、その形成期に当たってパワーの展開は不可避であるし、維持期においてすらパワーの最低限の行使は必須である。第一のシステムは国際法制度による裏付けを持たず、主導者イギリスが持つパワーの低下と共に影を潜め、第二のシステムは集団安全保障が機能する為の素地を欠いていたため、一部の列強による侵略意図を挫くことができず崩壊した。第三のシステムも、アメリカとソヴィエトという圧倒的な二つのパワーの角逐から生まれた秩序であった。そして、生成された国際秩序が自由とか公正とか透明性とかの色彩をどれくらい帯びるかは、まず秩序それ自体が作り出された後に、国内で支配的な価値規範を反映させること

で、どの程度浸透させられるかにかかって来る。

つまり、過去の事例から推察する限り、リベラルな国際秩序が成立するか否かは、①秩序を意図する国家ないしは国家群に十分なパワーが備わっていること、②秩序を意図する国家ないしは国家群がリベラルな価値観を信奉していることの二点が重要であることが判る。理論的にも事例的にも、権威主義国家が内側に非リベラルな統治を展開しながら外側にリベラルな価値観の浸透を図ることは考えられない<sup>2</sup>。よって結局、リベラルな国際秩序の可能性は、既存のリベラリズム国家群が将来に渡っても十分なパワーを有することができるか、という点に帰着しよう。

以上を踏まえて分析にあたっては、対象をリベラルな価値観を信奉するリベラリズム国家群と、リベラルな価値観を拒否する権威主義的国家群に分け、それぞれの陣営が抱える現状について述べる。その上で、集産主義思想の危険性について体系的に論じたハイエクの研究と、暴力の制御という視点から政治的経済的制度の段階的発展について論じたノース、ウォリス、ワインガストの研究から得られた知見を基に、自由という価値規範の有無がそれぞれの体制にどのような影響を及ぼすのかについて原理的・原則的な立場から論じ、もって各体制が有するパワーの長期的な趨勢予測の手掛かりとする<sup>3</sup>。

リベラリズムを奉じる国家群はその価値観を具現化するため、通常、市場経済と民主主義という二つの制度を備えている。本稿ではそれぞれを、経済的自由及び政治的自由を実現するための装置という、通常使用される場合よりもかなり広義の意味合いで用いるが、この組み合わせは、西欧発祥という歴史性と地域性を帯びた概念である。論理必然的に導出された概念ではなく、両者間にはある種の矛盾と緊張関係が常に潜んでいた。

19世紀後半以降、二つの制度を組み合わせた欧米諸国は世界に覇を唱え、日本を含む新興国も新たな社会制度として導入を急いだ。二つの制度は比較的摩擦なく機能し、躓きはあったもののリベラリズム国家群の繁栄と平和を長期に渡って促した。両者の安定した関係性が崩れ始めたのは、経済のグローバル化と新自由主義的改革が本格化した1980年代からである。国境を越えた生産要素の移動と規制緩和は、かつてない富の蓄積を達成する一方で、先進国でもあるリベラリズム国家群における雇用機会の喪失と所得分布の偏在化を招いた。市場経済を徹底した結果、国民生活が劣後し、民主主義により市場経済に対する異議申し立てが行われて、激しい政治的分極とポピュリズムが生じるという構図である。

この観方は多くの人々の認識と重なり合うであろうし、リベラリズム国家の機能不全を端的に示すものとして受け入れられるだろう。しかし筆者はあえて、特に米英等で観られる激しい政治的対立と混乱が、むしろ社会に潜む病巣を暴き立てて白日の下に晒し、人々に問題の所在を認識させたという部分に注目したい。第二次大戦後、市場経済と民主主義の間に潜む矛盾が表面化することは少なく、批判と検証を乏しくさせた。冷戦の完全勝利はリベラリズム国家群をより傲慢にし、リベラリズムが帯びる歴史性と内在する問題を忘却させ、両制度間に調和をもたらすための利害調整を疎かにしてしまった。いま、リベラリズム陣営は初めて、政治的自由と経済的自由の間に横たわる「問題」を「発見」しつつある。問題の発見をもたらしたのは国内の激しい政治的分極であり、それは巷間指摘されるような民主主義の機能不全としての結果ではなく、むしろ民主主義がその期待された役割を十全に発揮したからと考えるべきである。ある自由が問題(と富)を生み出し、もうひとつの自由が問題の存在を確認させたのである。

筆者は現在の政治的混乱を望ましいと言っているのではない。ただ、現在の混乱は、リベラリズムに潜む根本的な問題に人々が背を向けて来た以上、避けて通れない道である。混乱と分裂という代償を支払って、ようやく問題を認識しつつあるリベラリズム国家群が次に取り組むべきは、問題解決に向けた模索であろう。それを具体的に示すのは筆者の能力を超える。しかしここでも再び、自由が社会に対して齎す効用が再確認されることになるだろう。未来が不可視であり人間の知識が不十分である以上、問題解決のための最も有効な方策を事前には知ることはできない。有効な方策を見出す唯一の方法は、多様なプレイヤーによって提出される無数の知識や思考や政策に「競争」させることである。いわゆる思想の自由市場にアイデアを投げ入れ、批判と検証による淘汰や選別を繰り返すことで有効な対策が「発見」されよう。問題を発見するのが自由ならば、解決策を発見するのも

自由ということである。発見された解決策は導入され、分裂した国内政治を癒し、中間層の復興と生産性の向上を両立させ、活力に満ちた社会を再建させるだろう。社会全体にフィードバックを働かせられるという意味で、自由という価値規範をもたらす利益は非常に大きい。人工知能に代表される新たな技術革新や温暖化等の気候変動といった、不確実性の高い要素や現象に囲まれる時代に入る将来において、自由に対する評価はさらに高まるだろう。

リベラリズム国家群の未来は、自由という価値規範を保持し続けられるかにかかっている。自由を保持する限りにおいて、リベラリズム国家群はいずれ現在の動揺を乗り越えて自信を回復し、さらなるパワーの拡大を通じて、自ずとリベラルな国際秩序を裏打ちすることになるだろう。

一方の権威主義国家はどうか。権威主義国家群に分類される国の総数は非常に多く、その様態はリベラリズム国家群のそれより遥かに多彩であるが、その先頭を走る国は中国において他にはなく、リベラリズム国家群に対してパワーと価値規範の双方から挑戦しているのもまた中国である。以下で権威主義体制を論ずる場合は、特に中国を念頭におくものとしたい。

権威主義国家群は多彩であると述べたが、その共通項を括り出すならば、多元的権力の否定であり、人権の侵害であり、政府当局による恣意的かつ専制的な統治である。端的に言えばそれは、政治や経済等、社会のあらゆる側面における(程度の差はあれ)自由を否定する体制と表現できよう。

権威主義国家における趨勢を予測することは、比較的容易い。なぜならば、権威主義国家群における自由の否定をもたらす影響は、リベラリズム国家群における自由の肯定をもたらす影響と、ほぼ対称を為すからである。

自由が否定される社会では、まずもって問題が発見されないか、発見されたとしても不十分である。選挙は存在しないか形骸化しており、民意を集約して現状への異議申し立て、即ち問題の所在を示すことができない。投票や選挙以外の政治的自由も厳しく制限されているため、多様な意見が表明されるべき言論空間も貧弱である。仮に政府当局が、政治的自由とは関係のない手段、例えば統計などによって問題の存在を仮構的に把握できたとしても、有効な解決策を見出すのはさらに難しい。政府は大衆による意見や批判の表明を許さないため、候補となり得る多様な政策的アイデアを広く募ることができない上、アイデア群に対し批判による淘汰圧を及ぼして洗練を図ることも困難である。できるのは、政府当局によるお仕着せ型の政策導入だが、そのようなものが有効に機能することは稀である。

事態をより悪化させるのが、権威主義体制に必ず付随する、レントとその分配に纏わる問題である。レントシーキングは体制の形態を問わず普遍的に観られる現象だが、リベラリズム国家では政治経済の両面で自由競争のプロセスが働くことでレント自体が急速に侵食されるのに対し、権威主義国家ではあからさまな特権や様々なレントがむしろ活発に維持される。権威主義体制は統治権力の手続き的正統性が希薄であるため、暴力装置の積極的運用が必要とされるが、のみならず権力機構を支える者達からの支持を得るために彼らに対して利益分配を行わねばならず、その為にはレントが活用されるのである。その結果、特権階層が構造的に生産され、維持される。この階層自体が問題を惹き起こす、あるいは問題それ自体となることも多いが、このような集団の存在は、いつしか体制維持の手段ないしは結果から、体制を維持するための根源的理由へと転化していく傾向を持つ。

権威主義体制においては問題が発見されにくく、発見されたとしても解決策が見出しにくく、解決策があったとしても体制の存在意義を揺るがすようなものであることがしばしばである。長期的にみた場合、体制に潜む矛盾や歪みは、解消されたり調整されたりすることのないまま蓄積していき、社会における多くの指標が示す効用や効率の低下、即ちパワーの低落という結果を招くだろう<sup>4</sup>。パワーの低落は、権威主義国家群にとって有利な非リベラル型国際秩序の形成を抑制し、再興されたリベラリズム国家群によるリベラルな国際秩序が復活する。

現在の権威主義国家は、パワーのみならず価値規範においてもリベラリズム国家群に対して挑戦する意図を示しているが、その背景には、自らがリベラリズム国家群に対して対抗可能なパワーを獲得し、その要因として自らの信奉する価値規範の方がより優れているからだという確信があるのだろう。しかしそれは間違いであるか、あるいは未来においては妥当しない観念である。自由が欠如した権威主義体制が、これまで比較的問題を回避で

きていたのは、リベラリズム国家群という成功と失敗の両方を示すモデルとしての先例があり、かつこれらの国々が提供して来たシステムや秩序や制度を簡単に利用できたからだ。パワーと価値規範の双方に挑戦することは、リベラリズム国家群が達成してきた地平の向こう側である未知の領域へと自ら乗り出すことを意味するが、いずれそのような試みは体制が持つ性質ゆえに行き詰まり、社会の根本的な変革を余儀なくされよう。

以上、リベラルな国際秩序の可能性を考察する際における国内秩序の重要性を強調し、過去の事例からリベラルな国際秩序成立の一般的要件を示した。これを踏まえて、ハイエクとノースらの研究を基盤に、自由という価値規範が社会にどのような影響を与えるかについて考察した。自由の有無は社会のパフォーマンス、そしてパワーに決定的な影響を及ぼす。長期的に見た時、パワーの趨勢は権威主義国家群からリベラリズム国家群へと再び傾き、同時に国際秩序もまたリベラルな色彩を取り戻すことになると考えられる。このように考えれば、自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序は、「可能」と同様、「必然」ないしは「不可避」という回答もあり得るかもしれない。

以上では、原則的な立場から、リベラリズム国家群と権威主義国家群の将来を予測し、もって国際秩序の展開を探った。以下では、秩序に関して生じるより技術的な課題を、特に日本との関連で述べたい。

筆者は、リベラルな国際秩序がいずれ復活すると述べたが、これは数十年という長期的なスパンでの結論である。短期的に見れば権威主義国家群は大きな成功を収め、そのパワーは外側に向かって拡張を続けるだろう。リベラリズム国家群の盟主たるアメリカのパワーが相対的に低下することを考えれば、一時的なものであれ、リベラルな国際秩序は(大きく)後退するかもしれない。ここでは、そのような事態に対して日本がどのような対応を為すべきか、それに当たって何が求められるのかという問題に対する筆者の判断を示す。

この問題を検討するに当たり、秩序の本質に目を向けたい。秩序を、社会科学の側面からやや抽象的に定義すれば、それは構成員が従うべきルールや慣習の集合体である。構成員がなぜ秩序に従うかと言えば、従うことによって何らかの利益を享受できるからである。秩序が利益分配の規範としての機能を併せ持つ限り、それがどれだけリベラルな色彩を帯びていようとも、全ての参加者・構成者に対して完全な平等を保障することは難しい。現行の秩序によって不利益を被る、あるいは主観的にそうだと感じる者は、秩序紊乱者あるいは秩序破壊者として振舞うだろう。前半部で筆者は、秩序とはパワーの構造を背景として立ち現れて来ると述べたが、秩序を害する企図あるいは行動を事前に抑制しあるいは事後に制裁する責任は、通常、パワーを保持する者が負担する。冷戦の終結はパワーの分布構造を、米ソによる二極からアメリカによる単極へと移行させたと言われたが、そのような世界では秩序維持の責任はアメリカが一身に負うこととなる。そしてそれは、現在もなお続く対テロ戦争の実際を見るまでもなく、明らかに過大な負担であった。長期的にリベラルな国際秩序が再建されるという予測は揺るがないが、負担の偏在を解決する方法を見出されなければ、構成員全てを等しく満足させるような性質を持たない限り、再建された秩序もいずれ同様の問題に直面するだろう。

つまり、リベラルな国際秩序が動揺するであろう短期においても、リベラルな国際秩序が復活するであろう長期においても、秩序維持に伴う負担の分散を論じることは、避けて通れない課題である。このような文脈において、日本の役割が問われて来よう。つまり、パワーを保有する者として、責任と負担の一端を担うべきという議論である。

地理的位置、人口、GDP、(物的人的)資本蓄積、産業基盤、高度技術、法制度等多くの要素において、日本は世界における枢要なパワーを保持する国家のひとつである。ただし、いわゆる軍事力(防衛力)はその他指標と比較して抑制的な保有・運用に徹してきたし、外交においても理念や秩序の唱導者として自らがイニシアティブを発揮する局面はやや希薄であった。ハード・ソフトの圧倒的なパワーを持つアメリカが国際秩序を主導し、かつアメリカの国益と日本のそれが大部分一致していたという事情がこのような日本の姿勢を可能にして来たが、この前提は崩れつつある。日本がリベラルな国際秩序によって大きな利益を受けているというのであれば、秩序を守るため、日本はその責任をこれまで以上に担っていかなければならないというのが筆者の考えである。ここで

の責任とは、単なるハードパワーによる抑止の強化に留まらない。自由貿易や人権の擁護、国際法規範の強化や気候変動問題に対する積極的対応など、リベラルな価値の実現に資すると考えられるあらゆる政策を含むものである<sup>5</sup>。

以上のような、国際秩序に対して日本が採るべき方向性に関する提案は、外交・安全保障分野に携る人々の多くの同意を得られるだろう。筆者はさらに、この提案をより実効ならしめる上で議論することが必要と思われる、二つの問題を提起したい。第一は、リベラルな国際秩序が現在及び将来の日本にどのような意味を持つのかという議論が不在のまま、秩序を自明視しすぎる傾向があるのではないかという問題であり、第二は、リベラルな国際秩序と日本の関係に関する、国内で支配的な歴史認識・歴史観に関する問題である。

リベラルな国際秩序に関する賛否を問われた場合、日本人の大半はそれに賛意を示すだろう。そして日本人が、リベラルな国際秩序がもたらす意味を過去の経験から積極的に肯定する場合に想起するのは、同秩序に従って日本が生存を確保してきたという歴史的事実であろう。だが、このような事実認識は、敗戦からの急速な復興と高度経済成長、後に世界第二位の経済大国へと昇り詰めていく、戦後の日本に対する一種肯定的な歴史観によって修飾され補強されていることが常である。それは日本人の多くが共有する忘れがたいひとつの成功体験であり、ある意味で甘美な陶酔を誘う民族的記憶であろう。戦後日本が歩んできた道程への肯定的な郷愁が、リベラルな国際秩序に対する無自覚かつ無責任な支持及び信頼へと繋がり、リベラルな国際秩序の日本に対する含意について、議論を希薄にしたとはいえないだろうか。この意味で、第一と第二の問題は、お互いに絡み合っている。我々は今一度、リベラルな国際秩序が日本の過去にどのような影響を与え、日本の未来に何をもたらすのかについて、冷静に検証しなければならない。

大戦後、日本はリベラルな国際秩序の下で生きて来たが、それは必ずしも、その秩序に拠ることのみで平和と繁栄を享受してきたことを意味するわけではない。冷戦という特殊な戦略環境と、非西洋諸国における先行者としての歴史的条件がなければ、現代の日本は存在しなかった。このような環境と条件は既に喪われ、日本はリベラルな国際秩序と正面から向き合うことを求められている。秩序における一方的な受益者から、負担者としての立場への転換と言い換えてもよい。ここでの負担とは、前述した秩序維持に伴う責任ではなく、国際秩序が体現する価値であるリベラルな要素が、国内に浸透していくことによって生ずる摩擦によって生じる負担である。日本は、非西洋諸国の中では、固有の慣習や生活様式と西洋発祥のリベラルな価値観の衝突を、比較的うまく切り抜けてきた国である。しかし、将来において生ずる、リベラルな要素が浸透することによる重大な変化は、大規模な移民による多言語化・多民族化や自由貿易による国内のさらなる空洞化といった形をとることになるだろう。これは日本社会に大きな変化を求めるものであり、日本人が大切に思う歴史的伝統が掘り崩される事例が急激に増大する局面を迎えるかもしれない。リベラルな国際秩序が日本にとって重要であったとして、日本国民にこのような事態に対する覚悟が備わっていると言えるだろうか。

リベラルな国際秩序は、その構成国に利益だけではなく、負担と責任と変容をもたらす。この認識に基づいて初めて、我々はリベラルな国際秩序の形成と維持に関する議論を展開する土台を得ることができる。

本稿では、リベラルな国際秩序の可能性を、歴史的事例と先行研究の知見から肯定した。さらに、本邦が秩序において果たすべき役割と、その前提となる認識及び矜持について提示した。

#### <参考文献>

- ・浅野豊美編著『戦後日本の賠償問題と東アジア地域再編』慈学社出版、2013年
- ・猪木武徳『戦後世界経済史 -自由と平等の視点から』中公新書、2009年

- ・梶谷懐『中国経済講義 -統計の信頼性から成長のゆくえまで』中公新書、2018年
- ・猿山純夫・田原健吾「経済教室・日本経済研究センター2060年経済予測」『日本経済新聞』、2019年7月26日朝刊
- ・納家政嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン 88』公益財団法人サントリー文化財団、2018年
- ・ダグラス・C・ノース、ジョン・ジョセフ・ウォリス、バリー・R・ワインガスト(杉之原真子訳)『暴力と社会秩序 制度の歴史学のために』NTT出版、2017年
- ・フリードリヒ・ハイエク(村井章子訳)『隷従への道』日経BP社、2016年

---

<sup>1</sup>納家(2018)。

<sup>2</sup>重要な例外として、リベラルな価値に環境保全の要素を含んだ場合、中国は、温室効果ガス排出規制には拒否的ではあるものの、再生可能エネルギーによる発電量を増大させており、その限りにおいてリベラルな要素を追求しているともいえる。また、ベトナムは国内的には権威主義的な統治を維持しつつ、同じ権威主義国家である中国とは領土問題等で鋭く対立している。

<sup>3</sup>ハイエク(2016)、ノース・ウォリス・ワインガスト(2017)。

<sup>4</sup>パワーを示す指標は様々であるが、経済におけるそれはGDPが最も有用であろう。日本経済研究センターによる2060年における主要国GDP予測があるが、この分析によれば、中国のGDPは、一時アメリカを凌駕するが同国の閉鎖的な体制が原因となって成長は停滞し、60年までにアメリカに再逆転されるだろうとする。猿山・田原(2019)。また、資本の効率性を示す資本収益率は既に低下しつつある。

<sup>5</sup>この意味で、近年二つの大きな前進があった。平和安全保障法による集団的自衛権の容認と環太平洋経済連携協定の成立である。前者はパワーの側面から、そして後者は価値の側面からリベラルな国際秩序を補強するものであり、お互いに平仄を合わせていると言える。

(字数 9964 字)