

世界秩序形成のための新たな枠組みに関する基本構想

瀬口清之

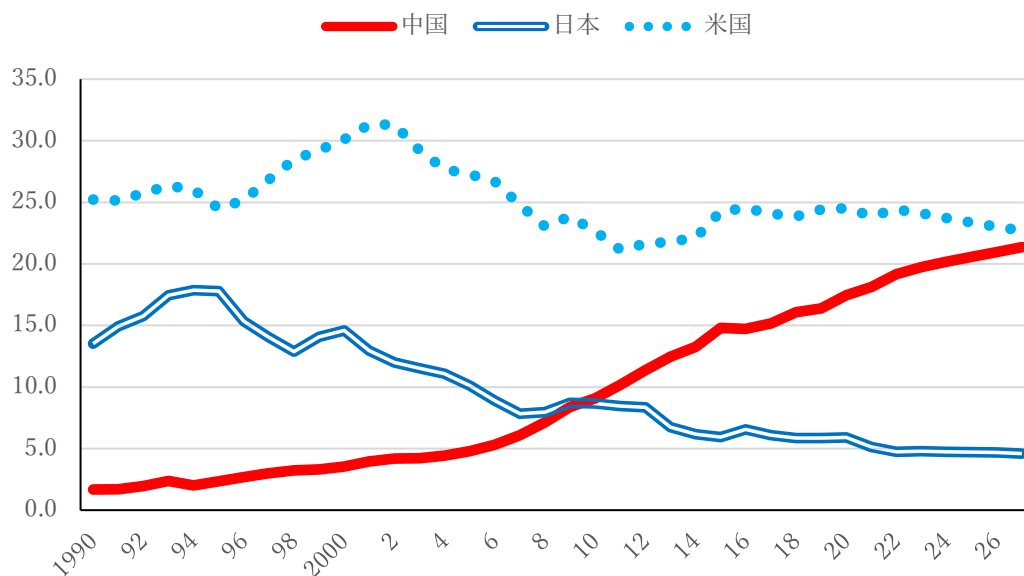
1. 米中対立をもたらす世界秩序の不安定化

(1) 米国の圧倒的優位性の低下と中国の台頭

戦後の世界秩序形成の根幹は米国の強力なリーダーシップと安定的な秩序形成への貢献に対する国際的な信頼に基づいていた。そのリーダーシップと信頼が 21 世紀入り後、揺らぎ始めた。グローバル経済における米国のシェアの低下や世界秩序安定のために積極的な役割を担う姿勢の後退が世界秩序形成に悪影響を与えている。

世界秩序形成をリードする影響力の重要な要素の 1 つは経済規模である。IMF の世界経済見通し（2022 年 4 月）のデータベースによれば、米国 GDP の世界全体に占めるシェアは 2001 年の 31.3% から 2010 年の 22.7% へと急低下した（図表参照）。その間、中国の GDP のシェアは 2001 年の 3.9% から 2010 年の 9.1% へと急拡大した。2020 年時点でのシェアは米国が 24.5%、中国が 17.4% とすでに米国の圧倒的優位性は失われている。2020 年代後半は中国の成長率が低下傾向をたどる見通しであるが、それを前提としても 2030 年には両国とも 20% 強のシェアでほぼ肩を並べると予想されている。中国は経済力の拡大とともに、軍事力も増強し、2010 年代に入ると外交面での対外的な強硬姿勢が目立つようになった。それとともに、米国は中国を脅威とみなすようになった。

【図表 日米中 3 国 GDP の世界シェア推移】



(資料 IMF World Economic Outlook, April 2022)

(2) 米国の対中外交方針の転換

中国の脅威に対処するため、米国オバマ政権がアジア太平洋重視の「リバランス（ピヴォット）政策」を打ち出したのは2011年10月のことである。オバマ政権では重大な政策方針の転換を発表したが、具体的な政策実践面での変化は明確ではなかった。

2017年にトランプ政権が発足すると、「アメリカ・ファースト」をスローガンとして掲げた。それとともに従来米国が世界平和の維持と経済的繁栄の促進によって世界秩序の安定確保のために果たしてきたリーダーとしての役割を放棄した。トランプ政権はEUを厳しく批判し、米欧間の信頼関係が失われ、EU諸国は米国からの独立性を強める方向へと傾いた。一方、中国に対しては強硬姿勢を示し、デカップリングの推進という方針に基づいて関税引き上げ、技術摩擦などを実施し、米中関係も急速に悪化した。

2021年にバイデン政権が発足すると、「アメリカ・ファースト」の方針を取り下げ、同盟国との関係重視を打ち出したため、米欧関係は大幅に改善した。しかし、米国内の強い反中感情と議会における超党派での対中強硬論支持を考慮し、対中政策の基本方針はトランプ政権の方針をほぼそのまま継承した。このため、米中関係は米欧関係とは対照的に一段と悪化している。とくに中国政府が採用する新型コロナウイルス防疫策（いわゆるゼロコロナ政策）に対する批判、新疆ウイグル自治区や香港における人権問題およびロシアのウクライナ侵攻をめぐる対立は両国間の関係をより一層悪化させた。

この米中対立の根底には、米国が覇権国家として軍事力・経済力・政治力すべての面で揺らぐことのないトップリーダーの地位を保持し続けたいと考え、そのために中国の台頭を抑制しようとする姿勢がある。とくにバイデン政権は国内政策運営において議会対応に苦しんでいることもあって、議会および選挙対策として対中強硬姿勢を貫くことにより政権に対する支持基盤の確保を狙っている。世界秩序安定のための外交ではなく、反中感情の強い国民や議会に迎合する、選挙目当ての「内向き外交」となっている。

とくに2022年入り後は、バイデン政権の支持率が戦後の大統領の中で最低レベルにまで低下し、秋には中間選挙が実施されるため、内向きの傾向が強まっている。

一方、中国も21世紀入り後の急速な国力の増強を背景にナショナリズムが高揚し、とくに2008年秋のリーマン・ショック後は目覚ましい経済回復を背景に對外強硬姿勢が強まった。こうした国内世論の変化を背景に、2010年前後以降、従来型の対米協調的な外交姿勢は弱腰外交として批判されるようになった。中国政府はそうした国内世論を意識し、攻撃的な表現や施策で對外強硬姿勢を強調する「戦狼外交」を展開している。

このように米中両国の政権は共に国内政治基盤の安定確保を優先し、外交面でも国内の評判を意識して相手国に対する強硬姿勢を強めており、「内向き外交」という共通の問題点を抱えている。双方が国内世論を強く意識して對外強硬姿勢を強めたため、両国間の対立は悪化の一途をたどってきている。この「内向き外交」の構造を改めない限り、両国の間で協調に向けた妥協が成立する余地は乏しく、米中対立はますます深刻化する。

こうした米中対立激化は世界秩序形成にとって大きな不安定要素である。

(3) 台湾をめぐる米中武力紛争リスク

足許のロシアによるウクライナ侵攻をめぐっても、米中両国は互いに相手国を厳しく批判するばかりで歩み寄りの姿勢が見られていない。中国がロシアを批判せず、米国の反ロシアの姿勢を厳しく批判しているため、米国内では反中感情が一段と強まっている。そうした状況下、共和党のポンペオ元国務長官は22年3月に台湾を訪問し、台湾を国家として正式承認すべきであると発言した。8月にはペロシ下院議長が台湾を訪問した。下院議長が台湾を訪問したのは1997年のGINGRITCH下院議長以来25年ぶり。ペロシ氏は台湾の民主主義を米国が支援する姿勢を強調した。これらの米国の著名な政治家の台湾訪問は中国を刺激し、両国の溝はますます深まっている。

仮に米中対立が長期化し、それを背景に米国が台湾独立を挑発し続け、台湾が独立に向かって実際に動き出せば、台湾を核心利益と位置付ける中国は台湾の武力統一に動く可能性が高まる。そこで米国が台湾防衛のために武力介入すれば、米中武力衝突が生じ、世界大戦へと発展するリスクが高まる。これは世界秩序にとって最悪のシナリオである。

何らかの仕組みにより米中対立悪化の増幅にブレーキをかける方法を見出すことができなければ、米中対立の深刻化が世界秩序を混乱に巻き込むのは時間の問題であるように見える。しかし、今秋に予定されている米国の中間選挙と中国の第20回党大会が終わるまでは、「内向き外交」を改善できる可能性はほぼない。両国におけるこれらの重要政治日程が終わったとしても、両国は国内政治優先の対外強硬姿勢を続ける「内向き外交」の問題点を自力で修正できる可能性は低い。すなわち、両国が二国間でこの問題を改善することは期待できない。将来の世界秩序不安定化リスクの軽減のためには、両国政府以外の主体による関与が必要である。

両国政府以外の主体として考えられるのは、短期的には独仏等EU諸国と日本が協力し、米中両国に対して関係改善のための具体的な施策を実施するよう求めることである。ただし、欧州諸国は米国が第三国の説得に耳を傾ける可能性に対して懐疑的であるほか、日本政府は米国に対して欧州諸国のように米国政府の意に沿わない要望を明確に伝えること自体が難しいという問題がある。

中長期的には、こうした従来型の国家レベルの働きかけではなく、国家を超える「民」non-state actorsによる世界秩序形成への働きかけも1つの選択肢と考えられる。この点については次章以下で論じる。

2. 世界が直面する重要課題の解決を阻害する構造欠陥

(1) 国際的合意形成困難化の背景

米中対立の深刻化に加え、世界秩序形成を不安定化させるもう一つの要因は、国際的な合意形成の困難化である。

1990年代以降のグローバル化の加速を背景に、世界の国々が直面する重要課題の多くは1国または限られた域内の関係国だけでは解決できず、グローバル社会における広範な多国間協力が問題解決のための不可欠の前提条件となってきた。具体的には、新型コロナウイルス感染拡大、気候変動、プラスチックの海洋投棄、海洋資源の保護、食品安全、途上国での開発投資、貿易制度、国際金融、国際税制など、様々な重要課題の解決にはグローバルな連携・協力が不可欠となっている。

戦後の国際社会において、その連携・協力の仕組みを支えてきたのが、国連、G7、G20、OECD、WTO、NATO、パリ協定、WHOなどの国際機関や国際的な枠組みである。それらの仕組みや重要課題への対応策は各国間合意や条約締結など国家間のルール形成に基づいている。

ところが、近年は経済のグローバル化の進展に伴う各国間利害対立が先鋭化していることに加え、中国やインドをはじめとする発展途上国の国際社会でのプレゼンスが高まっていることなどを背景に、関係国間の意見調整が難しくなっている。すべての関係国の賛同を前提とすれば、国際的合意形成に基づく施策は各国間利害調整の妥協の産物とならざるを得ない。その結果、決定されるルールはあいまいで許容範囲の広いものとなる。このような妥協の産物としてのルールが制定されても、それがグローバル社会の共通課題に対して有効に機能する可能性は低い。たとえば、WHOをプラットフォームとする新型コロナ感染防止対策やパリ協定に基づく気候変動対策などに関する国際連携の難しさからも明らかのように、主要国間の利害対立がグローバルな課題の解決に必要な国際協力を妨げている。

(2) 国際的合意形成を妨げる根本的原因

以上のような国際的合意形成の難しさの根本的原因は、主権国家間の合意に基づいて世界共通ルールを制定することを前提としているためである。欧米諸国等民主主義国の政府は選挙制度を通じて国家元首、総理大臣、国会議員など国家統治を担うリーダーが選出され、そのリーダーシップの下に政府関係機関が運営される。その政府機関の職員が各国の政策運営の実務を担う仕組みとなっている。

そうした国家の基本的な枠組みに基づく以上、各国において正統性を有する政府機関は、その国の選挙権を有する国民のために存在し、国民全体の利益を最優先することが責務となる。普通選挙制度を導入していない中国のような国でも、政府が国民の意見を重視すればほぼ同じ制約条件の下に置かれる。

ところが、最近のグローバル化時代における国際社会の共通課題の解決のためには、短期的な各国の利害を越えた国際協力が必要となる。たとえば、民主主義国と権威主義国の間では政治・経済・安保等様々な分野での対立が強まっているが、気候変動問題にせよ、新型コロナウイルス感染拡大にせよ、主要な関係国が国際協力の枠組みに協力しなければ、対応策の有効性確保が難しい。それにもかかわらず、各国とも自国の短期的利害や国内

世論による支持に固執し、グローバルな課題解決のために必要な協力が実現していない。前述の米中両国の「内向き外交」を背景とする対立がその典型例である。

以上のようにグローバル化の進展を背景に、各国利害と国際的共通課題の解決策との間の矛盾が強まり、世界秩序形成のための国際的合意形成が難しくなっている。これは国家間の合意に基づいて国際的合意形成を図る仕組みが構造的な欠陥に直面していることを示している。この欠陥は、国家間の合意に基づく世界共通ルールの制定を前提とする仕組みを改めない限り解決できないことは明らかである。

3. 世界秩序安定確保を支える「民」によるモラルの共有

(1) 国家間合意とルール遵守に依拠するグローバル・ガバナンスの限界

以上のような世界秩序形成の行き詰まりは、国家間の合意に基づくルールの遵守をベースとして秩序形成を図ろうとしてきたグローバル・ガバナンスの限界を示している。ルールを遵守しさえすれば、問題解決のために協力したことになるという形式基準を達成することが各国政府の外交や企業のガバナンスにおいて目的化している。グローバル社会が目指すべき本来の目標の達成が軽視され、国際的合意に基づいて決定された曖昧で許容範囲の広いルールを守ること、ルールで定められた一定の基準を形式的にクリアすることが各国の主要目標となっている。

そうした仕組みの中で自国が批判されないようにするためには、世界共通ルールを自国が達成しやすくなるようにルールの中身を制定することが目標となる。こうした自国の利害を優先するための交渉がごく当たり前の行為として行われている。その交渉当事者の意識の中に、グローバルな問題解決のために自国としてどのような貢献をすることが望ましいのかという利他の意識は乏しい。こうした問題は気候変動の共通課題解決のために各国がCO₂の削減目標を設定する時、あるいは新型コロナ感染予防のために世界でのワクチンの配分を検討する時などに現れる。これは民主主義国家でも権威主義国家でも共通の問題点である。グローバル社会の全体利益を尊重する姿勢が共有されていなければ、各国は自国利益優先に走り、世界秩序は不安定化する。

(2) 「民」 non-state actors とモラルに基づく自己規律型秩序形成の導入

上記のような自国利益優先の前提に基づくルール形成を続ける限り、グローバル社会の重要な共通課題に対する有効な対策を実行に移すための国際的な合意形成は難しい。

その難題を克服するには、各国がグローバル社会の共通課題を自国自身の重要課題として受け止め、これを解決するための貢献の仕方について真剣に検討し、誠実に実行に移すしかない。すなわち、グローバルな課題に対する当事者意識と解決策を実行に移す責任感の共有である。これは東洋思想で「知行合一」と表現される。課題を認識するだけでは学んだことにはならない。課題解決の実践に繰り返し取り組むことに学びの意義がある。

政府だけでなく、企業、大学、NGO、個人等の民間主体＝「民」 non-state actors 自身がグローバル社会の課題を自らの課題と捉えて、その解決のために自発的に努力を重ねるモラルを共有することが非常に重要である。

世界共通ルールのような外形基準を制定するだけではモラルの共有はできない。世界共通ルールで定められた目標を自国が達成してもさらに改善努力を継続し、グローバル社会へのより一層の貢献を目指す姿勢が重要である。

これはルールで決めることができない自己規律に基づくものである。国家ではなく「民」 non-state actors がグローバル社会への貢献を意識して自己の内面に問いかけ、ルールで定められた基準をクリアしてもさらに高いレベルの目標を目指して可能な限り努力し続ける姿勢である。この姿勢は目に見えるものを分析する科学を重視する西洋の発想の土台の上に、目に見えない自己の内面を自ら問い続ける東洋の精神文化を融合させることから生まれる。

現在の世界秩序形成の行き詰まりを打破するためには、引き続き国家間で合意されたルールに基づく外形標準型秩序形成をベースとすることが必要である。これは西洋社会思想に基づく土台であり、最低限の基準達成を求めるものである。しかし、それだけでは国際的合意形成が難しい。それを補完するものとして、民間組織や個人 non-state actors がモラルに基づいて自発的に貢献する役割を担う。これは東洋思想に基づく自己規律型秩序形成であり、上限のない無限の努力を目指すものである。

これらの性格が異なる西洋的理念と東洋的理念の相互補完によりグローバル社会が直面する国際的合意形成に基づく秩序形成の限界を突破することが可能となる。

4. グローバルな課題解決の出発点となる目標共有

(1) 異なる思想・宗教の長所を受け入れる寛容性

グローバルな課題解決のためには、第1に、現状の課題に対する認識を共有すること、第2に、課題解決のために必要な施策に対する理解を共有すること、第3に、必要な施策を実施するための協力体制を構築することが必要な条件となる。

異なる環境に置かれた各国の状況を前提に、そうした課題認識、必要な施策の理解、施策実施の協力体制構築を実現するのは容易ではない。それを実現するには異なる立場の人々同士が相互に相手の考え方を理解し、許容し、尊重する寛容な姿勢が不可欠である。

人々が異なる考え方を受け入れ、相互に尊重することが、グローバルな重要課題解決という目的の実現に不可欠であるという認識を共有すれば、異なる考え方の長所を自発的に取り入れる方向に向かうことが期待される。

東洋思想では「内省」を重んじ、理性により感情をコントロールし、人間として本来歩むべき道を進む内面的努力の大切さを説いている。同様の考え方はキリスト教、イスラム教等においても存在するはずである。ただし、東洋思想とキリスト教・イスラム教

との間には違いが存在する。儒教、仏教、道教、禅、神道といった東洋思想では他の宗教の考え方も尊重し、互いに長所を取り入れ合って発展してきた。異なる思想・宗教を尊重する人々の間でも相互に相手の長所を受け入れる寛容な姿勢をグローバルに共有できれば、思想・宗教を巡る深刻な対立が緩和され、安定した世界秩序形成の精神的基盤となる。

(2) 命を大切にす、命を育む地球を大切にす

以上のような考え方に基づいて、グローバルな課題解決の土台となる共通理念として「命を大切にす、命を育む地球を大切にす」という目標を共有することを提案する。この理念はどのような思想・宗教の間でも共有できると考えられる。この目標を実現するための方法論は思想・宗教によって異なる。しかし、究極の大きな目標を共有できていれば、それぞれの思想・宗教間の異なる方法論も相互に受け入れやすいはずである。

この理念の実現に向かって世界中の人々が誠実に努力を重ねることをグローバル課題解決の共通の出発点とする。ここで重要なポイントは、各人が正しいと考える、あるいは信じる思想・宗教を相互に許容し、究極の大目標の実現のために許容できる考え方の範囲を広げる寛容性を持つことである。思想・宗教が規定する厳格な教義やルールの遵守を徹底するのではなく、人間としての根本的な道德観、モラルに立ち返って、受け入れ可能な許容範囲を考え直して試みることである。この寛容さが全世界の人々に共有されれば、ルールが定める基準を超えて各自のモラルに基づく自己規律型秩序形成が可能となると期待できる。

(3) ルールに基づくガバナンスの限界を超える「内省」

一般的なルールは外形標準であり、目に見える形で定められた基準を遵守することが最終目標となる。このため、自分として、あるいは組織として、課題解決のために定められた基準以上に貢献できることがあったとしても、ルールでは求められていないため、それ以上の努力はしなくなる。これがルールに基づくガバナンスの限界である。

自分が誠心誠意精一杯の努力をしているかどうかを知っているのは自分だけである。自分の実践行動を「内省」し、最大限の努力を実行していると本心から言えるまで努力し続けることが望ましいのは当然である。その場合、努力目標に上限はない。逆に誠心誠意努力してもルールで定められた基準に達しないこともある。努力の結果が基準を上回っても基準に達しなくても基本理念の実現に向けて誠実に努力し続ける姿勢こそが重要であり、長期的な視点に立てば、結果より努力する姿勢が評価されるべきである。これは、一定の基準に達したかどうかを重視し、達成できない場合にはルールに基づいて罰則を科すというルールベースの考え方とは相容れない発想である。理念を重視する人間の本性に関するこうした考え方は儒教、仏教、道教、禅、神道などの東洋思想の共通の根幹を形成するものである。

こうした東洋思想的な「内省」に基づく自発的努力を重視する考え方を導入することによって、ルールベースの秩序形成を補完すれば、ルールの運用においてある程度の許容範囲が生じる。そうなれば、ルールを決めるための合意形成に際して各国、各組織、各人がルールの中身を自分に有利になるように細部の規定の表現に固執する必要がなくなる。その結果、課題解決のために有効なルールを定めやすくなる。ルール形成の厳格さを緩めて各自の自発性に委ねることにより、より有効な秩序形成が可能となるのである。

(4) 理念の共有化を加速する social media の影響力

グローバル社会においてこうした理念の共有化を図ろうとしても、国家のような強制力を持つ実行主体が存在しないので非常に長い時間がかかるのは仕方がないと考えるのが従来の常識である。しかし、最近のある出来事を見ると、そうした従来の常識を打破する方法が見つかる可能性も期待できそうである。

2022年2月24日、ロシア軍がウクライナ侵攻に踏み切ると、それから1週間程度の間に200社以上の主要なグローバル企業がロシアでのビジネスの停止を決定し、即座に実行に移した。その原因は、social media を通じて世界各国の人々が情報を共有し、ロシアのウクライナ侵攻を厳しく批判したことにある。非人道的なロシアの行動に対して批判する姿勢を示さなければ、自社が世界中から批判されることを恐れた全世界のグローバル企業が即座に動いたのである。これは social media の影響力がモラルに関する認識共有を通じてグローバル社会全体を短期間で動かしたと見ることができる。このような具体事例を見ると、上記の理念の共有も何かのきっかけさえあれば短期間に世界中に浸透する可能性を期待できると考えられる。

5. 新たな世界秩序形成の仕組みの提案

(1) 新たな世界秩序形成の仕組みの提案

現在の世界秩序形成の前提となっている2つの重要な要素は、第1に、合意形成の主体となる主権国家であり、第2に、国家間合意によって決定される共通ルールである。これらを前提とする国際的合意形成を図る仕組みが構造的な欠陥に直面している

この問題を解決するために、国家とルールの役割を補完する新たな要素を組み入れ、以下のような新たな世界秩序形成の仕組みを提案する。

第1に、主権国家が担う合意形成の役割の一部を民間組織＝「民」non-state actors (企業、大学、研究機関、シンクタンク、NGO、個人等) が補う。グローバル社会における重要課題について、各分野において世界的に信頼される複数 (または1つ) の専門家集団が客観的なデータと科学的根拠に基づいて課題を認識し、問題解決策を提示する。

第2に、グローバルな課題解決のために、世界中の国々が合意しやすいシンプルな目標を設定する。その目標達成のために国家、地方政府、各種企業・組織等が信頼できる「民」の専門家集団によって示された問題解決策の中から各自に適した政策メニューを選び、モラルに基づいて自発的な問題解決を目指すことを認める。目標が達成できない場合でも罰則規定は設けない。

こうした仕組みを前提に、各国はシンプルでわかりやすい共通目標をグローバル社会の共有目標として定める協議を行う。そのうえで各国が自発的に自国の政策目標を設定し、目標達成のための施策を発表する。一定期間経過後、その施策による成果を事後的に評価し公表する。

グローバルな共有目標および各国の基本的な政策方針の内容を提案するのは各課題の専門分野に詳しいグローバルな専門家集団である。各国の基本方針および個別具体的な施策は各国政府が決定する。有識者メンバーの人選については、多様性・透明性・誠実性の確保を尊重することを前提に、各分野の専門家による自主的な人選に委ねる。ただし、各国政府の決定に縛られる可能性が高い行政官はそのメンバーから排除し、各国の政策運営上の制約から自由で独立的立場にある有識者に委ねる。明らかに自国への利益誘導を意図している発言を繰り返す有識者はメンバーから排除する。必要に応じて、有識者が自発的に設立するグローバル秩序形成会議（仮称、複数設立も妨げない）で個別専門家集団のパフォーマンスを評価し、参考意見を示す。

世界的に信頼される専門家集団とは言え、民間組織であるため、法律に基づく強制執行力はない。政策執行を担うのは各国政府や組織自身である。ただし、政策執行の成果に関する評価については、有識者集団に対して各国政府・組織等が政策執行の成果に関するデータを提出し、そのデータを専門家集団が分析・評価し、SNSによる発信等を含めて全世界に向けて公表する。それによって各国政府・組織等は国際社会の監視のもとに置かれ、専門家による評価が着実な執行を促す一定の影響を持つようになることが期待される。それが SNS 上の情報として世界中の人々に共有されれば、その影響力はさらに強まると考えられる。

(2) 世界秩序形成の行き詰まりを「民」とモラルで補完する

このように国家の機能の一部を補う「民」 non-state actors による分野別政策提案と、ルールによる強制ではなく「民」 non-state actors のモラルに基づく自発的努力をベースとする新たな仕組みを構築することを提案する。

こうした仕組みにより、国家とルールに基づく世界秩序形成の行き詰まりを「民」 non-state actors とモラルによって部分的に補うことが可能となる。

この仕組み framework の前提は民間組織によるモラルに基づく問題解決策の提案であることから、政策運営に関する強制執行力がない。とくにグローバル社会全体で共通

課題を認識し、課題解決のための理念を共有し、「内省」を重視する姿勢を共有することは短期的には非常に難しい。この仕組みがグローバル社会に定着するまでには長期にわたる継続的努力が不可欠である。このため、この新たな仕組みは短期間でグローバルな課題解決に十分な有効性を発揮することが難しい。それでも、長期的には特定分野に関わる危機的状況を繰り返すうちに、ルールを超える自発的努力の重要性が国際社会での共通認識となり、各国が当然採用すべき基準として「民」 **non-state actors** を代表する専門家集団からの政策提案が世界中で定着することが期待できる。すでに、食品安全、開発金融、国際金融分野での BIS 規制、国際会計基準など、民間組織からの提案をベースとした国際基準がグローバルスタンダードとして認知され、各国政府がそれに基づいて国内ルールを制定している事例も少なくない。加えて、新たな **social media** の影響力による理念の共有の加速も期待できる。

この考え方に賛同する人々が長期にわたって粘り強く全世界を巻き込む努力を継続すれば、22 世紀までには「民」 **non-state actors** とモラルが国家とルールを補完する新たな世界秩序形成の仕組みが定着すると確信する。

以上