

2050年の 国際秩序と 日本の座標軸

パワー構造安定化と「国際公共世界」強化の担い手として



提言報告書

2024年12月 PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会

政策シンクタンク
PHP総研

本提言報告書の趣旨と概要

近年、国際関係に生じたできごとに「歴史の転換」を感じる人は多い。ドイツのシュルツ首相は、ロシアのウクライナ侵攻（2022年2月）にいち早くそれを感じ取り、直後の所信表明で「歴史の転換（Zeitenwende）」という認識を示した。2023年10月には当時の岸田首相も所信表明で同じく「歴史の転換」という認識に立って国政、外交の指針を語った。同じころ発生した多くの予測を裏切るハマスのイスラエル領侵攻、攻撃（2023年10月）は、双方の誤算もあって長期化し、連動するイランの支援する非国家主体（フーシ派、ヒズボラー）の軍事行動を介して中東全域を不安定化させる懸念を呼び起こした。さらに台湾では対中国自律を強調する民進党が総統選で勝利し、折からの中国による圧力の高まりと相まって武力侵攻の不安を高めている。中国は、ウクライナ侵略で制裁を受けるロシアの原油を買い支え、外交的にも支える。誰でもこれらの紛争が連動したら、と考える。ローカルな紛争が連動して思わぬ国際政治の激変を引き起こすパターンは歴史上稀ではなかったからだ。何よりも世界各地で状況が流動化する中で際立つのは、米国に昔日の統制力が見られず、世界が分散化しつつあることである。アメリカファーストを掲げ、取引主義的なアプローチを好み、同盟や国際制度を軽視しがちなトランプ氏の復活で、不確実性はますます高まることになるだろう。

紛争が、国際経済の変調と重なるように生じていることも予感を一層気味悪いものにした。コロナ禍から脱して世界経済が急調子の回復に向かったところへ、ウクライナ侵略による食料、エネルギーの高騰が加わった。世界は一転してインフレに襲われる。当初インフレの勢いを見誤った米国は、慌てたように2022年3月以降10回に及ぶ金利の引き上げを始め、それが今度は先進国の景気鈍化、途上国の債務危機への懸念を高めた。さらなる不安要因は、同じ時期に中国の不動産バブルが弾け、地方政府の債務過剰が顕在化してきたことである。中国の高度成長は頭打ちの時期を迎えたことを感じさせるが、それは次第に長期の人口減少、中国の貧弱な福祉体制、低消費の経済体質や構造的問題の一部と見られるようになった。21世紀のグローバル化を支えたGDP世界第2位の中国経済が下降局面に入るとしたら、世界経済は誰も予想しなかったような強い下方圧力にさらされよう。市場関係者の脳裏には「大不況」もちらついた。国際政治の激変は、タイムラグを伴いながらしばしば世界経済の転換、混乱と連動したことがある。こうして多くの人が大きな変動を予感しながら、それがどれくらいの規模の、どれくらい深い変化であるか見通せないまま、緊張して身構えている状況なのである。

こうした歴史的転換期に、日本が戦略的苦境に陥る事態を避け、将来にわたって国際的影響力を維持向上するには、第二期トランプ政権への対応など当面の状況に対応することはもちろん重要だがそれだけでは十分ではなく、長期的な趨勢や複数のシナリオをみすえた戦略的な方向づけが求められよう。こうした問題意識から、本研究会では、2050年の世界にお

けるパワー構造と国際秩序を見据えて日本の対外戦略を検討することにした。2050年は今からおよそ四半世紀先であり、ある程度具体的な見通しが可能な時間軸である。それに加えて、特に東アジアでは、2050年は先の大戦終了後の脱植民地化過程から概ね100年の時期にあたり、日本などの戦後100年（2045年）、インド独立100年（2047年）、南北朝鮮独立100年（2048年）、中華人民共和国建国100年（2049年）、インドネシア独立100年（2049年：独立宣言、憲法制定1945年を起点にすると2045年）など、2050年にかけて多くの国々が節目の年を次々に迎える。2050年はまた、国際社会の共通課題の一つである気候変動問題に関して、主要国が脱炭素目標を設定している年でもある。日本が中長期的な戦略構想を形づくりにあたって、国際社会の主要プレイヤーがマイルストーンとして念頭におく時間軸を意識することが適切だろう。

本研究では、人口動態や経済力、軍事力等の基礎国力の動向、主要国・地域の相互関係はもとより、デジタル化を始めとする技術革新に駆動された社会構造の変化、地球の限界やそれに対する対応としてのグリーンシフト、価値や文化・文明の次元についても留意しながら、2050年のパワー構造と国際秩序のあり方について多面的な検討を行ってきた。そして、当面の戦略的な緊張状態を管理しつつ、その先に、より安定的で日本の利益と価値とも親和的な、機能する国際秩序を形成するための条件を探り、その過程で日本が建設的な役割を果たす方途を議論した。本提言報告書はその成果をまとめたものである。

本提言報告書は、分析篇と提言篇で構成されている。なお、分析篇は主に納家が、提言篇は主に金子が原案を作成し、メンバーによるコメントを受けて修正をほどこし、最終化した。以下、その内容を簡単に要約しておこう。

分析篇は5つの章から成る。第1章は現代にいたる近代国際秩序の強さをその成り立ちとともに解き明かしている。近代国際秩序は、効率的な主権的国民国家、そしてそれを可能にした分権的な国際システム、覇権という世界市場を中心とする機能的ガバナンスが複合したものであり、この三つのレベルの制度を整合的に運用できる自由主義思想の発展がこの秩序の強さを支えてきた。そして覇権国を含む自由主義諸国は、帝国を凌駕する効率性を発揮して成長を遂げ、ポメラントの言う「大分岐」がもたらされる。しかしこの基本構造は、①理念国家である米国が覇権国となったこと、②主権国家体制が非自由主義国家、脆弱国家や非国家主体などを抱える異質性の大きなものになったこと、③新興国の急速な台頭により力の分布が大きく変化していること、を受けて変質を余儀なくされている。

では、旧帝国や人口・領域大国がグローバル化の波に乗り新興国として台頭する「大収斂」の後にくる国際秩序はどのようなものになるか。第2章ではこの問題を考える。「大収斂」は主権国家という構成主体が変わる systems change ではなく、力の分布が変化する systemic change (R.Gilpin) とみなしうるが、新たに台頭する有力国家が西洋とは異質で必ずしも価値観を共有していない点で、これまでの近代300年において見られた systemic change とは違いがある。欧米など自由民主国家の秩序観が近代化の産物であるとするれば、中国やロシアの「党・国家」体制も専制／帝国国家の独自の近代化の結果である。自由民主国家と専制国家の秩序観には質的な隔りがあり、対外行動の様式も異なり、

和解や収斂は期待しにくい。主権国家体制において優位国は自らの国内秩序に有利な国家間秩序をつくらうとし、異なる秩序観を排除しようとする傾向をもつ。近年の systemic rivalry やグローバルサウスの多くが抱く旧植民地ルサンチマンもこうした文脈から理解する必要がある。

第3章では、2050年の国際秩序を規定する前提条件について考察する。まず「大収斂後の世界」における与件（長期的趨勢）として、①「未完のプロジェクト」としての近代が終わらないこと、②世界が主権国家体制として組織されていること、③近代化やグローバル化がもたらした世界的なコネクティビティ（連結性）が形を変えても持続していくこと、の三点を挙げる。そしてこれらを与件とする秩序を維持する上で対処せねばならないイシュー（公共財需要）として、安全保障メカニズム、国際市場経済インフラ、地球環境問題を取り上げる。

第4章では、第3章で取り上げた前提条件をふまえて2050年の国際秩序のシナリオを考えていく（第4章1）。2050年の国際秩序を規定する力の分布は、米中が他の国々に対して突出し、拮抗するものになるとみられる。その上で国際秩序の性格がいかなるものになるかは、拮抗する米中の関係がどのように安定化するか次第であり、それは両国の国内がどの方向に進み、それがいかに組み合わせられるかに左右されることになるだろう。

加えて、米中が他の諸国をいかに組織して極構造を形成するかも重要である。この点では同盟国、協力国とのパートナーシップを構築してきた米国が優位にあり、価値や目標を共有する同盟国、協力国をほとんど持たない中国、あるいはロシアなどの専制主義国は分が悪い。組織化能力という観点では、国際システムは米中の二極構造ではなく一・五極構造とみることが妥当といえそうだが、グローバルサウス、中でも有力な新興国は米中いずれにも与しない swing powers としてふるまうはずであり、そのことが極構造に及ぼす影響にも留意が必要になる。

以上をふまえた2050年の国際秩序のシナリオは次ページの表のようにまとめられる。このうち「権力政治回帰」シナリオ（A）と「自由主義的国際秩序」シナリオ（E）が実現する可能性は絶無ではないものの高くはない。蓋然性が高いのは「対抗的共存」シナリオ（B）、「多元的地域秩序」シナリオ（C）、「相互浸透的競争」シナリオ（D）の3つであり、このうち「対抗的共存」と「相互浸透的競争」は米中関係の規定をより強く受けるシナリオであり、「多元的地域秩序」は中国以外の有力新興国の影響力が急拡大し、複数の地域秩序が並存するシナリオである。

おそらく現実の国際秩序は、これらのシナリオが混交したものとなり、第3章で取り上げる3つの重要イシュー領域（安全保障、国際市場経済、地球環境問題）それぞれの固有のダイナミズムと相互作用しながら展開していくことになるだろう（第4章2-4）。

2050年の世界が、米中が拮抗しつつ、米国が全体的な優位を維持する「一・五極構造」になるとして、西洋とは異質な新興国が台頭する世界において、従来のように、覇権のみで国際秩序を支えることは難しいだろう。では国際秩序にどのような要素を加えるべきか。第5章はこの問題に取り組む。

2050年の国際秩序シナリオ（本文表3と同じ）

秩序パターン	権力政治回帰 A	対抗的共存 (冷戦) B	多元的 地域秩序 C	相互浸透的 競争 D	自由主義的 国際秩序 E
覇権論の見方	非階層的、分散的 (覇権不在)	分散的覇権と 勢力圏	自立的な地域秩序の 併存	緩い覇権システムと 限定的挑戦	一元的 覇権秩序
主アプローチ	力の均衡	分断・封じ込め 限定紛争	大国の陣取り競争と 新興国のヘッジング	競争と重要分野 保護、管理（ガード ルール）	相互依存、 レジーム形成
安全保障	勢力均衡 システム	自強、同盟、地 政学的対立と軍事的抑止	大国間影響力競争と 新興国の瀬戸際戦略	同盟・パートナー シップ構築、競争と政治的抑止	包摂的・協調的 安保体制
国際経済	重商（保護） 主義	分断と攻撃的 デカップリング	新興国の発展戦略と バーゲニング	経済安全保障、相互依存と デリスキング	開放的・自由市場 経済

出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会

秩序は価値の選択とそれを実現する力なくしては成り立たない。パワー構造を基礎とする政治的枠組みに、自由主義的な価値、規範をどの程度浸透させられるかは2050年の国際秩序においても引き続き日本にとって重要だろう。その点に鑑みて、ここでは2050年の国際秩序において実現すべき目標を、①大戦争を経ることなく主要国間に新しい、安定的な秩序を形成する平和的移行、②伝統的な安全保障上の脅威のみならずグレーゾーン、経済的強制、環境危機、パンデミック等の現代社会が内包する脆弱性に対するレジリエンス強化、③日本の政治社会体制と親和的で、分権的な主権国家体制に適合的な、自由で開かれた国際空間の確保、と整理する。2050年に目指すべき国際秩序が、冷戦後に力を持った自由主義的国際秩序（LIO）観とどのような関係にあるかについても検討を加えていく。

では、平和的移行、レジリエンス強化、自由で開かれた国際空間を2050年に実現する国際秩序はどのようなものか。適切なパワーバランスを保つことによって大国間の秩序を安定化させることは大前提だが、上記の目的を実現するにはそれだけでは十分ではない。異質な新興大国を包含する秩序を考え、米国の覇権の後退や内向き姿勢、自国中心主義に備えることも必要である。

本提言報告書はその一つの回答として国際公共世界の強化を提唱する。国際公共世界は主権、暴力の制限、約束の順守などの共存の原則を基礎とする力関係と、合議・合意によって様々な分野での規則や制度を設け、発展させるものである。それは大国間秩序にとって代わるものではなく、力に基づく秩序に伴う歪みや弊害、振れ幅をなにごとでも緩和しようとする

ものであり、「一・五極構造+国際公共世界」を模索するものといえる。第5章の後半は、目指すべき（目指しうる）国際公共世界を描出し、その中核的な担い手（日本を含む自由民主中堅諸国、swing powersたる新興有力国）や強化に向けたアプローチ（イシューごとに複数有志国が参加する枠組みを重ね合わせるプルリラテラリズム）についても考察している。

続く提言篇「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」では、分析篇で行なった大局的な考察をふまえて、2050年のパワー構造において望ましい国際秩序を実現するための日本の対外戦略を提示する。2050年にかけて日本の基礎国力が相対的に低下するとしても、国力の量ではなく質や使い方で勝負することは可能であろう。この提言篇では、2050年のパワー構造安定化の一翼を担いながら、大国間秩序を補完する国際公共世界強化を通じて日本が影響力を発揮する方途を示していく。

提言は「対外政策」「安全保障政策」「繁栄とレジリエンスの統合戦略」「国内体制改革」の4つの領域で構成される。重要なことは、パワー構造の変化や主要国の対外行動の振れ幅、様々な国際危機や現代社会の脆弱性の露呈に直面してなお、方向性を見失わず、行動の自由を確保できるようにしておくことである。パワーバランスの観点からは適切な自助努力と日米同盟は引き続き日本の対外戦略の揺るがせにできない根幹であり続けよう。しかし、米国社会の分断や内向き傾向、中国の存在感拡大やグローバルサウスの台頭に伴うパワーと価値の多元化、自由貿易と経済安全保障の間の緊張、地球の限界や脱炭素・グリーンシフトの要請など、人類史的な挑戦を受け止めるにはそれだけでは十分ではない。共存の原則をはじめとする規範、各種のレジームや機能的協力の広がりという現代国際社会のもう一つの側面に着目し、国際公共世界強化を日本の対外戦略のもう一つの柱として提起するのはそうした問題意識による。

国力や地理など様々な拘束条件を勘案すれば、日本にとって一国主義をとる余地はない。日米同盟、柔軟なパートナーシップ、複数国によるプルリの枠組み、開放的な国際環境を通じて平和や繁栄、レジリエンスの実現をはかっていくことが、これからも日本の対外戦略の大前提であるべきだし、イシューの変化に応じて絶えずアップデートをはかっていく必要がある。そのためにも、日本の優位性や不可欠性を確立し、国際的な影響力へと転化していく発想と実践が、外交、軍事、経済、技術、持続可能性などあらゆる分野で求められる。分野横断的な政策統合や鋭敏な状況認識力、豊かな知的基盤は必須であるし、人口減少や東京一極集中に伴うリスクを緩和して国のかたちを立て直すことも避けて通れない。

この歴史的転換期を乗り切るには、世界の中でイニシアティブを発揮し、行動の自由を広げようとする気概が欠かせない。日本政治も流動化のサイクルに入りつつあるように見えるが、確かな見通しと思想に裏打ちされた戦略目標と戦略構想をもとに、自由闊達で真摯な議論が行なわれることこそが、時代にふさわしい国民精神を呼び覚ますのではないか。本提言報告書がその一助になるようであれば望外の喜びである。

本研究会では、ゲスト講師としてお迎えした石井正文氏、持永大氏、猪俣哲史氏、恒川恵市氏、岩田一政氏、林伴子氏、大場紀章氏から大変有益なお話をうかがい、意見交換させていただきました。この場をお借りして深く感謝申し上げます。

2024年12月

PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会
納家政嗣（座長） 伊藤融 佐藤百合 山口信治 金子将史

※本提言報告書の内容は、研究会メンバーが属する組織の見解を代表するものではない。

2050年の国際秩序と日本の座標軸

目次

本提言報告書の趣旨と概要	1
--------------	---

分析篇

はじめに	12
第1章 近代国際秩序の強さ	13
第2章 力の分布の変化	17
第3章 「大収斂後世界」の前提条件	23
第4章 2050年の国際秩序の展望	28
1) 2050年の国際秩序の枠組みとシナリオ	28
2) 2050年の安全保障	39
3) 2050年の国際経済	47
4) 2050年の地球環境問題	55
第5章 国際「公共世界」の強化と日本の戦略	60

提言篇

提言「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」	77
I. パワー構造の安定化と国際公共世界の強化を担う対外政策	78
1) 国連憲章をひな型とするプブリ外交の推進による国際公共世界強化	78
2) 日米同盟のさらなる成熟と内向き米国への「静かなヘッジング」	80
3) 自由民主主義中堅諸国とのパートナーシップ深化による 「価値切り下げ」への対抗	81
4) 力の行使と国際公共世界の組み合わせによる中国との 「協争的共存 (coopetitive coexistence)」の多元的管理	82
5) 国際公共世界の担い手となる有力新興国へのテイラーメイドの関与	84
6) 国際公共世界の共通課題としての途上国のレジリエンス強化	86
7) 「自由で開かれたインド太平洋」を通じた国際公共世界の実践	88
8) 人的交流の拡大を通じた不確実性への適応	90

II. 四半世紀の平和的移行を実現する安全保障政策	91
1) 2050年においても主権と独立を堅持しうる「拒否戦略」の運用	92
2) 日米同盟の統合抑止力の強化と米国の後退期への備え	93
3) 政治的抑止力の基盤となる安全保障協力ネットワークの構築	93
4) 変質する核秩序への対応	94
5) 安全保障における国際公共世界の位置づけの確立	95
III. 繁栄とレジリエンスの統合戦略	96
1) 「新しい開放経済」を通じた国富創出と脆弱性管理	97
2) 変容する相互依存におけるポジショニングと戦略的不可欠性の獲得	98
3) 複雑化する脆弱性への集団的な対応強化と「レジリエンス優位性」の確保	99
4) プルリラテラリズムを足掛かりにした国際制度形成	101
IV. 秩序移行期を生き抜く国内体制	103
1) 総合的な国力向上と領域横断的な政策統合	103
2) 状況認識力、知的基盤のアップデート	105
3) 急激な人口減少のソフトランディング	107
4) 多様性とレジリエンスを増進する多極連携型の国土と社会への転換	108
5) 2050年の世界に向けて自律性を保ち、 イニシアティブを発揮する気概と新しい国民精神を	108

分析篇

はじめに

転換期には目先の動きにとらわれがちだが、すべてが無条件に変化していくわけではない。2050年というある程度長期的な視点で国際政治を考える意義もそこにあり、さらに超長期の歴史的視点と大状況から不易と流行をみきわめる視点をもつことができる。われわれの知る世界は現在、領域を持った主権国家によって組織されている。これが形として明確になったのは、K. ポメラントフの言う18世紀後半の「大分岐」以降である¹。彼は、工業化と新大陸の発見、及びそこから得られる資源がこの大分岐の重要な要因となったという。もちろん工業化、新大陸発見をもたらした要因はそのはるか以前に遡る。国際秩序という観点に引き付けて言えば、それはひとまず17世紀の欧州に領域的な主権国家が誕生し、そうした帝国でもなく封建的領邦でもない国家の維持を可能にする国家間のシステムが発展したということになるだろう。その辺をやや象徴的に言えば、以下のようなことになる。

17世紀、中国では末期の明で群雄割拠が長く続き、その政治世界の規模や範囲の大きさ、多様性、時間の長さからみて多元的な政治秩序へと展開してもおかしくはなかった。特に北方の草原地帯では対等な独立国家間の関係パターンも見られた²。しかし一世紀にも及ぶ衰退の果てに混乱は、大清国という、今度はモンゴル、チベット、東トルキスタンを含むさらに広大な帝国に統一された。同じころヨーロッパでは30年戦争が終結し、その講和の一つとして領域国家の間の多元的な契約、ウェストファリア条約が締結された。それを一つの契機としながら主権国家体制が成立したことが決定的な違いとなり、富と力で世界の片隅でしかなかったヨーロッパが、オスマン・トルコ、ムガル帝国、大清国など大帝國がひしめく世界から抜け出して、「大分岐」が始まった。ところがこの分岐過程が300年も続いた後、1990年代のグローバル化の中で今度はいくつもの旧帝國が新興大國として欧米にキャッチアップし、「大収斂」が論じられるようになったわけである³。

今予感されている変化や転換は複合的でいろいろな時間軸の変化が重なっているが、その一つはこうした大分岐という、300、400年に及ぶ超長期の近代化トレンドの逆転かもしれない。中国やその他グローバルサウス諸国の台頭は、少なくとも力の分布がそちらの方向に向かって進行中であることを示す。しかし歴史は一回性のものでもあって、もちろんこの間の近代化の積み重ねが霧消するわけではない。旧大帝国もそのまま復活するわけではない。ある程度長期的な未来の見通しを得るには、このような超長期の変化を視野に置きながら、変わるものと変わらないものをバランスよく見定める必要がある。以下はそのための試論である。

1 K. ポメラントフ、川北稔監訳『大分岐 中国、ヨーロッパ、そして近代世界経済の形成』名古屋大学出版会、2015年。

2 古松嵩志『草原の制覇（中国の歴史③）』岩波新書、2020年。岡本隆司『「中国」の形成（中国の歴史⑤）』岩波新書、2020年。

3 リチャード・ボールドウィン、遠藤真美訳『世界経済 大なる収斂』日本経済新聞出版社、2018年。

第1章 近代国際秩序の強さ

近代の国際秩序は、欧州起源の主権国家体制が世界に普及したものである。今後の国際政治の動向を考える上で、この秩序がなぜそれほど強かったかを見ておかななくてはならないだろう。人々をまとめ上げた主権国家という組織のあり方がしばしば強調されるが、しかし同時にそれを可能にした分権的な国家間システムという仕組みも見逃してはならない。主権国家とそれが構成する国家間体制は一体として発展した。

この秩序の強さは、いうまでもなく主権国家の効率性、強さに由来する。この国家は、国境で区画されてその内側の様々な共同体、とりわけ勃興期の都市の自治的な秩序に覆いかぶさるよう支配を広げた。中世以来の世俗権力とローマ法皇の権威の緊張が秩序の基本枠組みとなり、また長い封建制下で発展した合議や契約の伝統を踏まえ、権力はこうしたボトムアップの勢力を潰すのではなく、保護と貢納・奉仕の交換として契約的に統治した。それぞれの言語の統一が進み、国境内で交流が増大し「〇〇人」意識が芽生え、さらに「民」が趨勢的に強力になると、各種の徴税、軍事的動員ははるかにコストがかからなくなり、主権国家は徐々に個人の自由を保全しながら統治する国民国家へと発展した。これが、曲折がありながらも長期的に自由、人権として権利化し、それを守る民主主義を、制限的な権力によって保全する効率的な組織に発展する起点だったのである。

この組織のあり方を可能にしたのは、中世以来の経済の発展であった。国内的に見れば農業発展と都市経済の勃興、そこから市場という権力に保護されつつ、しかし権力統治とは別の自律的な秩序を可能にするメカニズムが発展した。財産権概念が生まれ、初期的な金融制度や決済の仕組みが加わることで、信用による長期かつ広範囲の取引が可能になり、都市を超える大きな市場圏が可能になった⁴。国家はこうした自由な市場取引を武力や資金により保護し、特権を与え、また寄生して強大化した。市場を活かすにはそれを支配するのではなく、自治を認め契約的にほどほどに介入する制限的な権力が最適だった。国家と社会は相互浸透的に組織されたわけである。こうして主権国家の強さとは、制限的な権力による国民統治と同じく制限的な市場介入によるところが大きかったのであり、これが後に自由主義、より包摂的な民主主義の体制原理として体系化される。国民統合と市場化をもたらす近代化への適応は国力に直結したから、主権国家体制には優位な自由主義的な国家への模倣圧力が大きく働いた。

国家間関係から見ると、その制度にさらなる特徴があった。主権国家体制における政治には、一般的に「権力政治 (power politics)」と呼ばれ、弱肉強食の「ジャングルの論理」が支配しているかのようなイメージがある。これは分権的、無政府的なシステムの原理としては正しいし、今でも変わらない。主権国家体制は、構成主体の権能 (主権) がシステムに優位しているということであり、主権とはそれを超える権力、権威がないということ、つまり紛争が生じたときその最終的な決着は構成主体間の力の強弱によるほかないということな

4 D. C. ノース、R. P. トマス、速水融、穂本洋哉訳『西欧世界の勃興』ミネルヴァ書房、1980年。

のだ。このシステムでは戦争は禁じられていない。権力政治は、この原理を指している。

しかし主権国家間の関係は、封建制下の小権力の割拠とそれらの間の混沌とした「戦争状態」ではなくなった。まず主権国家が成立することで、それまでの多くの領邦国家間の「食うか食われるか」の紛争が国境線を挟む領域国家間の紛争に集約され、その処理も国家という制度の利害計算に基づく、相対的に合理的なものになった。力関係は、均衡が近づくと互いに手を出しにくくなり、そこに都市国家間の制度から発展した常駐の大使交換、外交が活用され、調停、仲介の慣行、緩衝、ないし中立地帯の設定、さらには当初はキリスト教倫理の適用から始まった慣行がやがて国家間の法に発展した。王朝間に張り巡らされた複雑な縁戚関係も外交を助けた。つまり権力政治というもののその運用は、狭い欧州大陸の歴史、文明、価値観の共有に馴致された、「一つのタイプ」の権力政治だったのである。「勢力均衡」は18世紀にはジャングルの論理というよりは、文明的な装置であり、それは自由に運動しつつ衝突することがない天体に擬えられる、当時の知的流行であった力学的世界像の調和観と重なった見方であった。このことは記憶しておいてよいことである。

権力政治というとN.マキャベリの力を道義の上に置く議論がしばしば引照されるが、彼は国民国家になれない弱体なフィレンツェ都市国家を強力な国民国家に押し上げようとして助言を書いたのであって、国民国家を達成し、しかも主権的な国民国家となり相互に安定した関係に入った後でも同じ助言をしたかどうかは疑問であろう。従ってマキャベリの権力論、あるいはその後のドイツ的なリアルポリティークを国政術の金科玉条とするのは、国際政治の原理を思い出させる点で意味はあるが、現実の運用と受け取るのは誤りに近い。

さらに秩序の強さという意味では、この欧州秩序の域外に広がるもう一つの側面も忘れてはならないだろう。欧州の主権国家体制の秩序には二面があり、一面は欧州内の力関係（勢力均衡）の秩序であるが、他面は欧州外の世界に広がる交易ネットワークの機能的な世界秩序だった。オスマン・トルコによる東西分断で15世紀以降に始まったスペイン、ポルトガルなどの海洋進出は、17世紀のオランダの勢力が伸長するところから、初期に見られた略奪や植民地形成に加えて交易も重要になった。交易が本国経済にも欧州秩序にも、経済的に意味を持ち始めたのである。オランダは、アムステルダムを中心に海外交易の資金調達を可能にする株式会社制を発展させ、長期の融資と信用取引、債権市場、決済制度、保険なども扱う金融市場を発展させた。海外交易は、莫大な富をもたらした国力を伸長させた。このような世界的な経済活動による国家発展が更なる国際経済の活性化をもたらす。そういう循環が一層明確になったのは、三度の戦争を通じてオランダにとって代わった英国が主導した時代になってからであった。英国の産業革命、工業化は、自国を「世界の工場」として原綿生産地、綿織物の販売市場を世界的に結ぶ、世界的な資本主義的市場システムを構築することになったからである。

これは英国の強い産業競争力によって自然と生み出されたものとはいえない。英国が積極的に世界市場システムのインフラを供給することで可能になったものであった⁵。その基盤は

5 納家政嗣「国際秩序と帝国の遺産」納家政嗣・永野隆行編『帝国の遺産と現代国際関係』勁草書房、2017年。

安全保障であるが、英帝国海軍（Royal Navy）が、本国、属領、植民地を繋ぐ戦略線（エンパイア・ルート、通商路でありコミュニケーション回路でもあった）を保全した。世界的な金融市場機能はオランダからロンドンの半ば自治的なシティに移り、金融、投資、決済、保険などのセンターとなった。英国は世界市場の機能に必要な公共財（主に安全保障と金融）を供給し、それによって優位な英国の力はさらに大きくなった。これが後に「覇権」という主導国とそれが作り出す秩序として概念化された。オランダ、英国（さらに今日の米国）と、近代化（国民形成と市場経済）に最も適合的な国家が優位に立ち、秩序を主導する。覇権は、帝国ではなく、また必ずしも軍事的な最強国も意味しない。オランダは強力な海洋国家であったが欧州では大国ではなかった。英国は植民地大国ではあったが欧州における陸軍力は貧弱であった。英国は交渉や条約によって開放的な市場を作り出したわけではない。最終的にその方向がはっきりしたのは、英国と連合する諸国が閉鎖的な大陸経済システムを求めたナポレオンを破ったときである。その後、圧倒的な産業競争力を持つ英国が自ら貿易を一方的に自由化し、他国が追随した。自由主義思想はこうして優位になったのである。そして優位な国力を背景とした機能的なガバナンスが発展した。

以上のように近代の国際秩序の強さは、主権的国民国家の効率性、それを可能にした分権的な国際システム、覇権という世界市場を中心とする機能的なガバナンスが複合したところに生まれたものといってよい。そしてこの強さの核をなすのは、三レベルの制度を整合的に運用できる思想、価値観、一言で言えば自由主義思想の発展であった。近代化は個人の覚醒を不可避に伴う。それは「自由」と概念化され、「権利」化され（人権）、民主主義の制度の下に国家により法的に保護される。国家は個人のアイデンティティ追求の焦点の一つとなり、それが生むナショナリズムが国民、国家の統合力を形成した。分権的だが穏健な主権国家体制が、制限的な権力、国家と社会の相互浸透的なあり方を可能にした。そして「覇権」という機能的な秩序は、恐らく穏健な主権国家体制と最も平仄の合った世界のあり方となったのである。

この近代の秩序がポメラントのいう「大分岐」をもたらした。覇権的秩序が、帝国では得られない効率を達成し、帝国を置き去りにして成長したからである。この秩序の中でももちろん多くの戦争があり、システム崩壊の淵に立たされたこともあったが、システムは修正され維持された。時計が刻む直線的な時間に閉じ込められた近代は、絶えざる変化、革新の連続であり、自由主義はそうした時代に対して適合的であったのだろう。重視されるのは自由や利益などの原理的だが抽象的な価値だけで、最終の目標もそれらを達成する方法も固定しない。価値を実現する方法として選挙や市場を指定するだけで、その結果は状況、事態に応じて柔軟に変わる。それが近代秩序の持続性、適応力を生み出した。自由主義に立つ国家では、この過程が自然な「進化」であり、やがて世界が進むべき普遍的な方向であるかのように考える程になった。

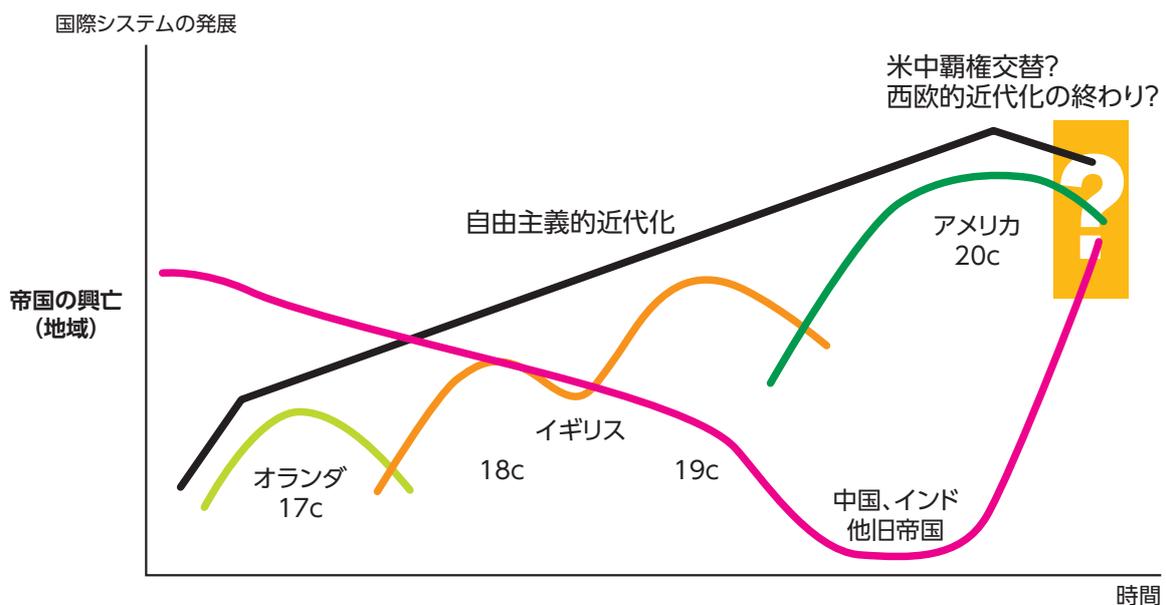
これが我々が目にしている世界、正確には目にしていた世界の基本構造といえる。近代的な国際秩序は20世紀に入り徐々に変化し、冒頭に述べたように今大きく変わろうとしている。大きな変化には相互に関連する三つの面がある。一つは第二次大戦を通じて覇権が米国

に継承されたことである。米国は、かつての覇権国と異なり経済力はもちろんだが、海洋のみならず陸軍国としても圧倒的に強力な国民国家であった。かつての英国は自由主義を旨とする帝国であったが、国内に関わる民主化を国際的に掲げることはなかった。しかし米国は、18世紀に初めて憲法に「民主主義」を書き込んで出発した理念国家であった。しかも、国際システムが世界大に拡大し、多様性が著しく大きくなったときに覇権国の地位を得た。近代の秩序は単なる自由主義の秩序から、民主化を含むイデオロギー的な軋轢、対立を孕むものになっていったのである。

もう一つの側面は、主権国家体制という形式はそのままだが、中身が異質性の大きなものになったことである。この体制の最盛期に欧州主要国が海を越えた植民地帝国となり、世界領域の九割前後を植民地として欧州の体制に組み入れ、やがて大戦争で欧州が疲弊すると植民地のほぼすべてが主権国家として独立した。新興の米国や当時のソ連は主導的な大国として植民地独立を促した。しかし誰が主権国家になってよいかの基準は決めようがないから、結局主権国家は国民、政府、領域の存在など外形的な基準で承認される。その過程で、かつての主要主体たる諸帝国は、あるいはほぼそのままの領域で主権国家を名乗り、あるいは解体して複数の主権国家となった。世界にはかつての欧州のような内発的な国民、主権国家の形成の基盤を持たない地域がむしろ多く、国家の内実を伴わない脆弱な国家がいくつも生まれた。そこには「法的な主権」を持つが故に国家として存続している、いわゆる「準国家 quasi-state」も含まれる⁶。またこの線状の国境で分断される体制、少数民族、宗教集団が、未承認国家、非国家主体として多く含まれることも付け加えてもよい。

最後の側面は、この異質性の一部であるが、新興大国が急速に台頭し、力の分布が大きく

<図1>近代の国際秩序と中国、インド他旧帝国



出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会（原案：納家政嗣）

6 R. Jackson, *Quasi-States*, Cambridge University Press, 1991.

変わり、さらに変わることが予想されるということだ。秩序を最も大きく規定するのは力関係である。主権国家体制では異質性が増大しても、また弱い国家が増大し、小さな国家（1970年代のアジアの4dragons）が台頭しても、秩序に決定的に影響するわけではない。他方、インド、中国、トルコなど旧帝国やブラジル、南アフリカ、インドネシアなど領域的、人口的な大国の台頭は秩序に大きな変化をもたらすであろう。近代の「大分岐」は20世紀後半の米国覇権下でピークを迎えたが、同時に20世紀末からのグローバル化が新興大国の急速な台頭を可能にし、そこからいわゆる「大収斂」が始まったのであった。

ここに生じている変化は大分岐以前の状況の再現を思わせるものだ。横軸に時間、縦軸に国際システムの発展をとって国際秩序の推移を示してみると（図1）、大収斂は300年以上に及ぶ近代化過程自体を、従ってオランダ、英国、米国といった近代を主導した国家が共有した価値観をも相対化するのかもしれない。それは一体どのような変化であろうか。ここにはなお国際秩序が可能なのか。

第2章 力の分布の変化

これまでも「大収斂」論議はあったが、大収斂が始まったのではないかという指摘に留まっていて、「大収斂後の世界」がどうなるかまで詳細に議論されたことはなかった。国際関係における力関係の変化はこれまでも生じた。しかし19世紀の米国台頭は西欧の発展の延長線上にあったし、20世紀の独日は第二次大戦後、西欧型と親和的な統治モデルに軌道を再修正した。1970年代のアジアの「4小龍」は、国際市場に乗った経済の急成長で、規模も小さかったからいずれもシステムを脅かすほどの変化とは言えなかった。しかし今生じている変化はシステムの作り直しになるのではないかと思えるほどの規模、範囲であり、基本的な価値観や秩序観の違いもあるのではないかという不安を掻き立てる。

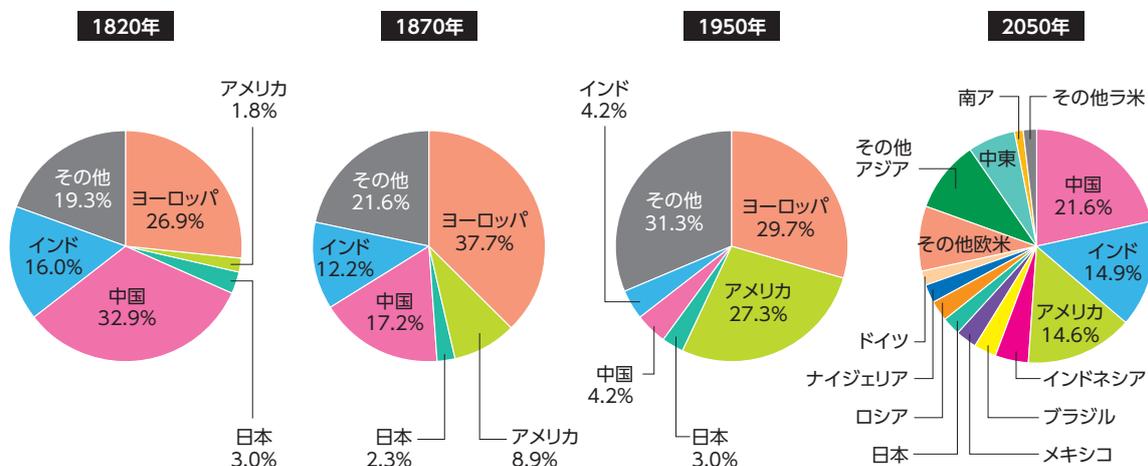
まず現在の変動は、主権国家体制を変えるものではないということを確認しておこう。R. ギルピンは、国際関係の変化について主権国家という構成主体自体が変化する systems change、システム内の構造（主に力の分布）変化である systemic change、日々の相互作用の変化を区別した⁷。これに従えばトルコ、中国、インドなどかつての旧帝国は、「西洋の衝撃」の下で競うように主権国家となったのであって、従って今日の変化は、systems changeではなく、systemic changeということになる。ただこれは近代300年に見られた systemic change とも異なる。「大分岐」以前の風景が眼前に現れている趣なのだ。一つの変化はほぼすべての民族、その他集団が主権国家になった結果、主権国家体制は世界的になり、同時に欧州のそのような均質なものではなくなったことだ。もう一つは、そこで国際関係を主導する有力国家が変わる大規模な力の分布の変化が生じていることである。しかも新興大国は、数百年に及ぶ欧州主導の近代の価値、規範を必ずしも共有していないように見える。ウクライナへの侵略戦争が起こるまでは、米中対立を主に二大国間の「大国の興

7 R. ギルピン、納家政嗣訳『覇権国の交代』勁草書房、2022年。

亡」(力関係の変化)のように見る見方が強かったが、侵略後は価値観、規範の違いも注目されるようになった。同時に単なる国家間の連携関係の変化から、より広範かつ深い体系変化を示唆するいわゆる「グローバルサウス」の台頭が注目されるようになった。グローバルサウスと言っても一枚岩の存在ではなく、政治的にまとまりをもつグループとみなすことは今後とも適当ではないだろうが、この間に生じたより広範な変化が現実になったことを示している。

欧州の国際秩序には、既に述べたように優位国の国内的な価値やガバナンスが反映されていた。欧州(その後は欧米、西側)が主導した国際政治過程では、欧州と異なる価値観、体制をとる国家は、欧州を基準として強権体制、権威主義国家、専制国家、全体主義など様々な呼び方で区別されてきた。それは欧米の自由主義的な国家が優位であった時代の話であっ

<図2> GDP 分布の推移と将来予測の変化



出所：OECD, “The World Economy: A Millennial Perspective” (2001) / PwC, *The World in 2050 Will the shift in global economic power continue?*, 2015
 注：左の3グラフはOECD上記。右端の円グラフはPwC上記2015年版の主要32カ国のGDP予測から作成、2050年の主要国GDPシェア予測を示す。

<図3> 主要国経済順位の推移

世界の経済規模順位の推移 (米ドルベース)

Ranking	1980	2000	2022	2050	2075
1	アメリカ	アメリカ	アメリカ	中国	中国
2	日本	日本	中国	アメリカ	インド
3	ドイツ	ドイツ	日本	インド	アメリカ
4	フランス	イギリス	ドイツ	インドネシア	インドネシア
5	イギリス	フランス	インド	ドイツ	ナイジェリア
6	イタリア	中国	イギリス	日本	パキスタン
7	中国	イタリア	フランス	イギリス	エジプト
8	カナダ	カナダ	カナダ	ブラジル	ブラジル
9	アルゼンチン	メキシコ	ロシア	フランス	ドイツ
10	スペイン	ブラジル	イタリア	ロシア	イギリス
11	メキシコ	スペイン	ブラジル	メキシコ	メキシコ
12	オランダ	韓国	韓国	エジプト	日本
13	インド	インド	オーストラリア	サウジアラビア	ロシア
14	サウジアラビア	オランダ	メキシコ	カナダ	フィリピン
15	オーストラリア	オーストラリア	スペイン	ナイジェリア	フランス

出所 Goldman Sachs, *The Path to 2075, Global Economics Paper*, 6 December 2022
<https://www.goldmansachs.com/pdfs/insights/pages/g-s-research/the-path-to-2075-slower-global-growth-but-convergence-remains-intact/report.pdf>

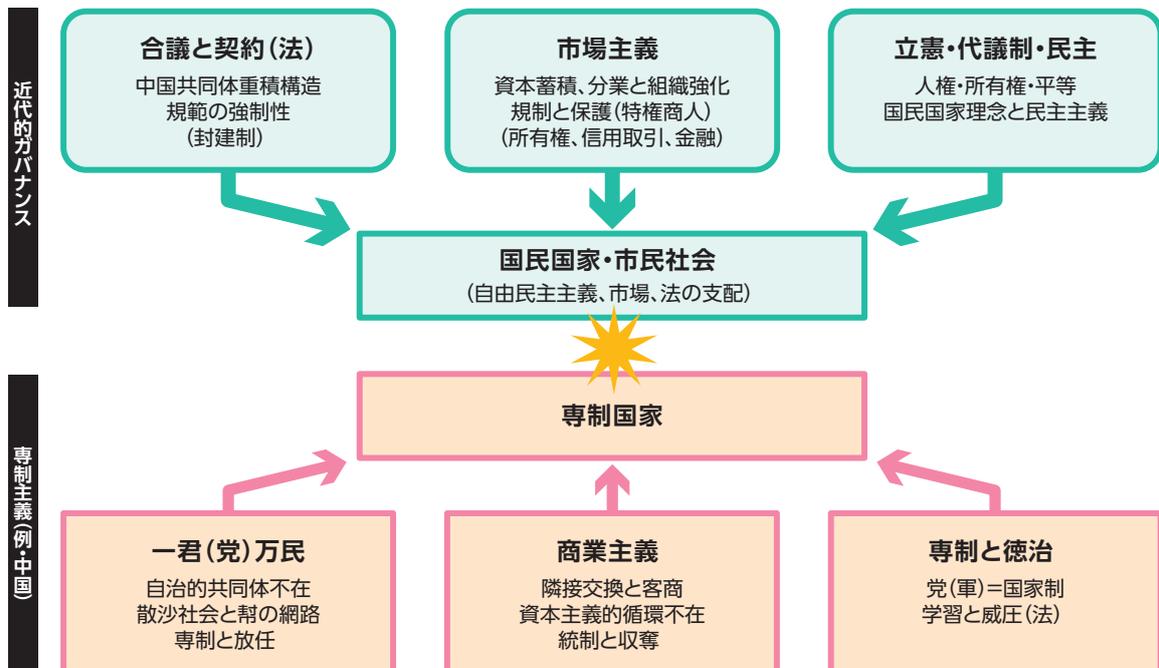
て、その異質とされた体制の国家が今度は優位に立つかもしれない。これらの国家を異質として排除できないばかりか、その秩序観が国際システムに反映され、優位になることも十分に考えられる。それをもたらす力の分布の変化は大まかには前ページ図2、図3のグラフでとらえることができよう。

欧州近代の延長としての国際秩序にとって異質な国家の秩序観とはどのようなものか。専制ないし権威主義国家といっても多様であるが、試みに現在国際秩序に大きく影響する中国に代表させて検討してみよう。秩序観の違いは次の図4に纏められる。

近代欧州の秩序観は、「自律的な市民社会⇔立憲代議制をとる制限的な国家⇔各国の体制の違いを許容する分権的な国際システムと機能的なガバナンス」と纏められよう。近代以降の個人の自由・平等、法の支配、立憲制、民主主義などの政治思想は、これらを体系的に整理したものである。

これに対比してみると、中国の秩序観は大きく異なっている（図4）。政治面では権力と一般民衆が乖離しており、その間をつなぐ中間的な団体や権力が著しく弱いところに特徴がある。これは梅棹忠夫が早くに「文明の生態史観」として提示したシステムとしての封建制秩序を経験していないことを反映するとも言えるかも知れない⁸。この見方はもちろん秦、漢代以降の大づかみの概括であって、紀元前の古代国家殷代では貢納制、周、春秋戦国期には封建制が広がっていた。しかしこの封建制の網目の中から郡県制と領域国家が発展し、秦、漢代に中国の専制的な国制の原型がほぼ出来上がったのである。またこの国制の下で魏晋南北朝、唐代に後漢の豪族に発する血統、門地を基礎とする権力層（貴族）が形成されたことも

<図4> 異質な国際秩序観



出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会（原案：納家政嗣）

8 梅棹忠夫『文明の生態史観』中央公論社、1967年。

あるが、これも宋代までには消滅し、以降は専制的な皇帝システムが繰り返し現れた。しかもここで注目しておきたいのは、秦漢から国家が帝国として成立したことである。それは直轄領域での郡県制、封建制を残しながら郡県に組み込まれた周辺王国、さらに外辺諸種族との間の貢納制（朝貢など）などの複合であって、従って外延境界が可変流動的な帝国だったということなのである⁹。

これを社会の側から見ると、均分相続を主とする社会は、大規模な宗族や徒党が力を持ち、反乱、暴動から社会変動をもたらすことは何度もあったが、「散沙」と呼ばれる社会がボトムアップで自律的秩序を形成することはなかった。社会は概して秩序の客体であった。政治的な統合力は、皇帝、王の権力とそれが抱える官（察挙、科挙官僚）のシステムが中心であった。そういう「一君万民」の体制が形を変えながら繰り返し現れた¹⁰。経済は、特に宋代以降の江南では商業が発展し、一族の多角経営による富豪・豪商の事績、エピソードは数多いものの、それが資本主義の市場システムに発展することはなかった。

中国のガバナンス思想は、徳治主義として纏められるのではないだろうか。徳とは統治者が権力に応じて体得すべき自然な調和観であり、権力を握った後に「天命」によって正当化される。徳の内容を権力者が明示することはなく、被統治者もこれを忖度するだけである。特定の価値が原理として示されることはない。合議によって策定されるものではないから、定義された概念や詳細な規則にもならない。秩序とは権力者の徳が民衆に内面化され安定することで、その主な方法は教育、修養、学習である。それが浸透しない場合は、法家思想が控えているが、ここでの「法」は強制、威圧であることが少なくなかった。

現代中国が旧帝国のままということはもちろんあり得ない。19世紀始めの「西洋の衝撃」下で大清帝国は解体し、中華民国と軍閥、共産党軍との内戦を経て、外形的には共産党政府が近代国家として生まれた。しかし中国は欧州近代の価値や統治思想に基づいて国家建設をしたわけではなく、ロシアが先行的に作り出した「党＝国家システム（party-state model）」を受け入れ「一党支配」に衣替えした。帝国が、そのままではないが帝国の領域を維持し主権国家を名乗ったという性格を持っていた。その基底に歴史的な専制的統治の論理を読み取るのは難しくないであろう。実は先行したロシア帝国が辿った近代化も似ていた¹¹。ロシアもシステムとしての封建制秩序を経験せず、皇帝による専制支配と弱い社会、革命に至るまで続いた農奴制の国家であり、最初の「党＝国家システム」となった。労働者利害は党に代表され、党は政治局に、政治局は個人指導者に代表される独特のパターンができた。現代中国は、独自の近代化によって社会の管理、監視の近代的な統治技術を駆使する純化された、尖鋭な専制体制になったともみなしうる。

専制国家の対外アプローチ このような専制国家の対外アプローチが、自由民主主義国と異なることはむしろ当然であろう。西側のアプローチは、国際社会においても国内価値としての個人の自由をできるだけ尊重し、対等な主権国家間の関係の中でできるだけ法の支配領

9 渡辺信一郎『中華の成立（中国の歴史①）』岩波新書、2019年。

10 丸橋充拓『江南の発展（中国の歴史②）』岩波新書、2020年。足立啓二『専制国家史論』柏書房、1998年。

11 R. Pipes, *Russia under the Old Regime*(1974), Penguin Books, 1997年。

域を広げ、合意によるルール、制度を蓄積することである。要は分権的なシステムを前提にしたアプローチなのである。

しかし専制国家の対外行動様式は帝国に近い。それは国民国家台頭期には一般的に見られるものなのかも知れない。例えば19世紀末以降の米国の西半球での「棍棒外交」などもそうである。しかし党＝国家の永続的な権力独占と社会の隅々に及ぶ統制には、米国の帝國的な性格とは質的な違いがある。秩序のコアをなす価値は明示されないし、対外行動も国際システム全体のルールや制度を作るというものではない。これら党＝国家が引きずる国際問題の多くは、大半が帝国の曖昧な版図を主権国家の領域として確定しようとするところから生じるものである。専制国家は力関係が反映されやすい二国間主義をとりがちで、関係を律する何らかの原理が必要とされる多国間の制度は嫌う¹²。中国の力や「善意」を「付度」し適応しない国には威圧、強制を容赦なく使う。それはかつての朝貢や冊封のシステムと大きくは変わらないようにもみえる。

M. メーザーの研究は、中国の国際関係に関わる語彙の曖昧さを指摘する¹³。秩序原理に当たるものを探っても、平和、安定、発展、ウィン－ウィン関係、核心利益、不干涉、天下、中華民族、家族国家、人類運命共同体など極めて抽象的な概念しかなく、それを実現する上で紛争が生じた場合の解決メカニズム、規則もない。緻密な言語体系を構築することでシステムを維持してきた西側諸国から見れば、原理、ルール、つまり秩序観がない世界にすら見える。中国は相互依存、ガバナンス、ウィン－ウィン関係など西側製の概念を積極的に使おうとするが、「法の支配」の「法による支配」への読み替えのように多くは換骨奪胎され、詭弁や恣意的にしか見えない使い方をする。これはもともとそういう概念が国内ガバナンスに根付いていないからと考えざるを得ない。根付いていないだけでなく、自由主義的秩序を構成する諸概念は、むしろ専制体制を覆す危険なものと考えられている可能性がある。米中の覇権交替という議論に中身が乏しかったのは、一つに米国の覇権秩序を代替する別の秩序概念が示されず、議論が噛み合わなかったからかもしれない。

主権国家体制の排除性 このような秩序観の大きな懸隔は、当然国際システムのあり方にも大きな影響を与える。主権国家体制は競争的なシステムであって、優位な国家が自国の国内秩序に有利な国家間の秩序を作るとすれば、それはもともと他国の異なる秩序観を排除するという性格をもつことを意味しよう。もちろん国際秩序は、秩序観と共に力関係にも規定される。秩序観が違って、力が均衡していれば相互に抑制的になり、何らかの協調的秩序の可能性はあるから対立を決定論的に考えるべきではない。少なくとも19世紀まで、この体制は国内ガバナンスの違いに対する許容度は高かった。例えば歴史的にロシアが欧州国家体系の内側の国家か、システム外の国家かは何時も問題であった。大きな紛争が生じるとロシアは欧州の勢力均衡に引き込まれ、平時になると再び西欧から距離を置いた。ナポレオン戦争後、欧州に勢力均衡秩序をどう再確立するかが課題だったときに、ロシアはキリスト教

12 John Gerald Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of Institutional Reform*, Columbia University Press, 1993; 益尾知佐子『中国の行動原理』中公新書、2019年。

13 Michael Mazerr, "Understanding Competition: Great Power Rivalry in a Changing International Order- Concepts and Theories," *Rand*, March 2022.

倫理をベースにした神聖同盟を提案するなど、ややエキセントリックな国家でもあった。それでも19世紀の英国覇権は自由主義国家ではあったが、ロシアを排除することはなかった。英国は自らロシアとも縁戚関係にある王政を戴く植民地帝国でもあった。自由主義国家で、自治領や植民地に国民国家を作ったが、世界に民主化を求めたわけではなかった。体制の違いをイデオロギー的に強調しなかった。

主権国家体制の排除性を一挙に高めたのは、20世紀後半における米国の圧倒的な優位性だったかも知れない。米国は憲法に初めて「民主主義」をうたい、西欧の価値観を純粹培養するような国家として発展した。しかも米国は、陸、海いずれにおいても圧倒的な軍事力を持ち、経済的覇権も英国以上に強力だった。経済制裁を繰り出せるほどの強いイデオロギー性と力を例外的に備えた国家だったのである。ロシアは、20世紀にソ連という社会主義体制の理念を掲げて米国・西側と冷戦を戦い、やがて解体した。中国はそれに学び、むしろ専制体制の一層の近代化を急いでいる。

専制体制は、集中的な権力を主たる統合力とするから、常に権力から疎外される人々を生み、それが外国勢力と手を結ぶのではないか、という疑心暗鬼を抱える。ロシアはそれを「NATOの陰謀」と表現し、中国は党、指導者の権力集中度を上げながら何時も「和平演変」に怯え国内統制をさらに厳しくする。専制体制は自由主義的秩序の下で生き残りをかけて尖鋭なものになってきた。

こうしてロシアと中国は、特にウクライナ侵略戦争後はともに秩序観を巡る対立の同じ陣営に追いやられた。systemic rivalry と呼ばれる状況である¹⁴。ウクライナ侵略を見る限り、ソ連解体後のロシアは、専制的なガバナンス思想も、帝國的な対外行動も変わったようには思われない。この侵略は、ロシアが「近い外国」である旧ソ連圏諸国を依然として独立した主権国家とは考えていないことをあからさまに示した。中国もモンゴル、チベット、ウイグルという清の版図を主権国家の領域とし、中印国境で領域争いを繰り返し、南シナ海全域を領海と主張する。中国は、必ずしもロシアの侵略的な武力行使に同意するわけではないが、システム的な対立の中では戦略的にロシアを手放すことができないであろう。自分が安心できる国際秩序を求める国家は、どこであれ自由主義的な覇権国米国、西側の力が削がれるのを歓迎する。systemic rivalry は中国の急速な台頭や攻撃的、強制的な対外行動によって明確に意識されるようになったが、主権国家体制そのものに、近代化によって、さらに米国覇権によって権力政治、システム的な対立を再生産する論理が内蔵されている面もあるといえよう。

ところで「大収斂」後の世界は、このような対立に影響するもう一つのダイナミズムを加えた。現代の世界的な主権国家体制は、近代の欧州の諸帝国が世界の90%もの領域を植民地にした結果できたものだ。これら諸国は、旧植民地における被支配体験、さらに独立後の内政の不安定、経済的な従属的地位に対する不満、怨恨、憎悪といったルサンチマンを内蔵する。自由主義的な米国覇権の秩序は、これら開発途上段階では不可避ともいえる集権的体

14 Andrew Small, "The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic," European Council on Foreign Relations, *Policy Brief*, 13 May 2020.

制を専制主義、権威主義、あるいは独裁の程度をレーティングし、支援の条件としてきた。諸国民の不満や屈辱感は、ナショナリズムと緋い交ぜになって巨大なエネルギーとなり、現行秩序の巨大な底流をなしているのである。国際政治には反植民地、反帝国、さらに反欧米を共通項として欧米と対立する側に身を寄せる集団的な動向が見られる。「形成に参加していないルールには拘束されない」という中国の主張は、彼らに訴えるものがあるだろう。しかも中国は、一足飛びの発展を可能にする非自由主義的成長モデルを提供し、そのための資金や技術も用意している。何よりも、人権や民主化といった実情に合わない、小うるさい条件を付けない。こうした容易には払拭されない歴史的感情はグローバルサウス台頭がもたらす国際秩序変容の一つの底流となるであろう。

こうして米国の覇権が衰退しているとすれば、それは同時に300年にも及ぶ西欧主導の近代化過程の終わりでもあるのかも知れない。無政府的な主権国家システムの秩序は、優位国が疑似的な政府の役割を引き受け、疑似的な「公」を作り出す形で発展してきたが、文化も規範も異なる「大収斂」後の世界で、そうした「公共性」を生み出す規範、力はどこから生じるだろうか。なにがしかの規範なしに政治や秩序は可能にならないが、共通規範に馴致されていない大国間の政治とはどのようなものか？

第3章 「大収斂後世界」の前提条件

「大収斂後の世界」が抱える問題は近代とは大きく変わったし、2050年にはさらに大きく変化しているであろう。しかし2050年の国際秩序も白紙から作られるわけではなく、逆にいくつかの大きな拘束的な諸条件の中で考えるべきものである。ここでは2050年の国際秩序の前提条件として三つの与件（長期的趨勢）と三つのイシュー（公共財需要）を想定する。

2050年の世界における第一の与件は、近代は終わらないということである。その含意は、近代的秩序の運用ソフトともいえるべき自由主義も形を変えながら、しかし一つの根強い思想として生き残るといえるものである。近代という時代は単なる国家制度や技術の問題ではなく、実存的な意味での人間の時空間の感覚まで変えたのであって、逆転は不可能に近いからである。西洋が扉を開いてしまった近代化とは、時計の中に閉じ込められた直線的な時間感覚であり、その中ではどのような目標、目的を立て達成しても、次の目標が浮上し、最終的に何らかの完成（感）に至ることがない。そういう時間感覚における秩序問題なのである。そこでは未来と見えるものが、絶えず現在に取り込まれ、先取りされる結果、先に進んだつもりでも逃げ水のようにいつまでも目的地に達した感覚に行き着かない。J. ハバーマスの言う永遠の「未完のプロジェクト」であり¹⁵、この時間感覚への対応としては恒常的な競争とイノベーションしかない。

これが与件である限り、含意として触れたように変化に対する適応力があり、イノベーシ

15 J. ハバーマス、三島憲一訳『近代 未完のプロジェクト』岩波現代文庫、2000年。

ョンに優れた自由主義的な国家、社会体制が有利かも知れない。専制国家、権威主義体制は、権力にとって望ましい体制を政治的に固定する結果、不可避の変化に対する適応力が長期的には高いとは言えないからだ。とはいえ専制国家も独自の近代化を遂げて適応力を増しており、また体制の優劣は価値や体制の適合性だけで決まるわけではない。前提となる力関係が大きく変化しており、専制国家が優位に立った場合どのような秩序を作るかは未知の領域と言わざるを得ない。

第二の与件は、世界は依然として主権国家体制として組織化されているということだ。新興国はそれぞれある時点で主権国家となって台頭したのであって、今日では外形的には帝国や封建的な領邦的権力主体はない。構成主体が変わらなければ主権国家体制は続く。もちろんデジタル化、とりわけ人工知能（AI）や地球温暖化などが国家の変質を迫るとの見解もある。多国籍企業が主権国家に取って代わるといつかの議論同様に、今日では直接に世論を動かす力をもつ巨大プラットフォーマーが国家を形骸化するという見方も提示されている。しかし実力を持って領域を支配できるか、国民を統合できるか、正当性の源泉としての国民支持が得られるか、などを考えると、その役割は変化しても主権国家にとって代わる組織が成立する可能性は依然として著しく低いであろう。

ただし世界が主権国家で覆われたということは、この体制自体が含む異質性は極めて大きくなったということでもある。近代の西洋（欧米、西側）発の規範が広く共有される体制ではなくなったし、今後規範を巡る対立はさらに強まるかも知れない。共有規範が少なければ主権原理、つまりは力関係が相対的に前面に出ることになる。しかも力の優劣関係も大きく変わる。西洋（欧米、西側）の力が、2050年にはGDP、貿易量のシェアで見ると半分かそれ以下に後退し、中国だけでなく、「グローバルサウス」という呼称が一般化したように、インド、トルコ、インドネシア、南アフリカ、ナイジェリア、ブラジルなどが存在感を増しつつある。その中で有力国の配置としては、様々な条件を勘案する限り米中の力が突出して大きく、それは2050年になっても基本的には変わらないであろう。国際システムは力の分布だけでみれば基本的に二極的な構造を持つ蓋然性が高いと言える。しかしその構造の下での秩序は、グローバルサウス、あるいはその内の有力国がどのような秩序を志向するかによっても変わる。それがどうなるかはほとんどわかっていない。

第三の与件は、近代化の結果であり、とりわけ1990年代を中心とするグローバル化の結果である世界的なコネクティビティ（連結性、connectivity）の強さである。コネクティビティの逆流が不可能ではないかと思わせる多くの事象が既に見られる。例えば米国は、先端技術で猛追する中国に対して経済安全保障、デカップリング・デスキリング、ニアショアリリング・フレンドショアリリングを掲げて、貿易、投資の規制を強めた。しかし世界の中国市場への依存度は高く、在中国の欧州、米国の商工会議所は、その実行の難しさ、不利益に不満を鳴らす。Nvidia、AMDなど米国の代表的な半導体企業は、輸出規制の対象にならない高性能品（米Nvidia社は最先端H200チップ規制後、若干性能を落としたA100、H20などを製造）を新たに製造して対中輸出を続けた。技術的に高度な製品は分解してみると多くの外国企業の部品、技術で複合的に組み立てられており、余りに入り組んでいて切

り分けることが難しい。米政府は臆ごっこのように規制を強化し、オランダ、日本など製造装置生産国にも同調を求めている。ウクライナ侵略を巡る対ロシア制裁も、第三国を迂回する複雑なサプライチェーンのためにしり抜けになるケースが少なくない。

グローバル化を経た後では、産業活動や市場は細密な分業と協業のネットワークで成り立っているから、いかに安全保障のためとはいえ、小規模で産業構造が単純な国家ならいざ知らず、主要国を世界的なコネクティビティから完全に切り離すことはほとんど不可能であろう。また新興国も、市場経済のグローバル化の下で発展の契機を掴んだのであって、それだけにコネクティビティを断ち切られることには抵抗するであろう。

コネクティビティが国際秩序にどのような影響を与えるかはまだよくわからない。かつて自由主義的な国際政治学が提起した相互依存論が手がかりになるかも知れない¹⁶。この議論では、相互依存増大により関係国は相互に影響を受け易くなるし (sensitivity)、関係が断ち切られたときのコストは莫大なものになる (vulnerability) という。そこで国家は制度を設けて依存関係の管理に動くこともあるし、逆に依存関係を断ち切ろうとするかも知れない。現代の強いコネクティビティは、もたらす大きな利益と、国家の自律性維持、技術拡散の阻止と優位の維持の間のジレンマを深めるであろう。ジレンマがどの辺で均衡を得るかが、秩序のあり方に影響する。

以上の三つを与件として秩序が維持されるために、さらにどうしても解決（制度化、公共財供給）されなくてはならない三つの 이슈がある。一つは無政府的な主権国家体制の秩序の基礎の一つである安全保障メカニズムであり、もう一つは近代の発展を可能にした国際市場経済のインフラである。加えて第三番目の新しい 이슈として近代化が作り出した、広い意味での環境問題を挙げておく必要があるだろう。これは主権国家体制が 2050 年と言わず、ほとんど半永久的に人間の生存空間を維持する枠組み作りにとり組まなくてはならない 이슈になった。

第一の安全保障問題を左右するのは、先に述べた力の分布（構造）である。誰が最有力国かという地位問題では、後述するように 2050 年になっても米中が引き続き突出した大国であり、様々なバリエーションはあるが、世界は有力国家数でいえば基本的に米中が拮抗する二極的な構造を持つと思われる。まず両国の力関係がどうなるかが問題である。安全保障体制の要であった米国については衰退するとの予想が多いが、どの程度衰退するであろうか。中国は「中所得国の罠」に陥らずに安定成長期に入れるであろうか。米国が日欧などと形成してきた高度な同盟網は引き続き維持されるだろうか。

もちろんシステムの構造は有力国家数だけで決まるわけではなく、その他諸国の離合集散の動向に影響を受ける。例えばグローバルサウスの中から中国に匹敵するような大国が台頭すれば、構造的には三極、ないし多極構造の性格が加わるであろう。また米中対立が陰しくなれば他の多くの諸国はそれぞれの陣営に二分されるかも知れない。あるいはいくつかの地域は、大国対立の影響を排除して自律的な地域的国際関係を発展させ、秩序がより多元的な

16 J. S. Nye, Jr. and R. O. Keohane, *Power and interdependence*, 4thed., Pearson, 2011.

性格を帯びることも考えられる。イシューによって異なるパターンが現れることもあろう。例えば安全保障では大国関係に強く規定されながらも、経済その他の面では新興国や地域が相対的に自律性を維持する場合である。これら様々なパターンは現実には入り混じっているから、後にその中でも確率が高いと思われるメインシナリオを析出し検討する必要がある。

第二のイシューは国際市場経済のインフラをどのように確保するかである。現代では、制裁によって孤立する北朝鮮、イラン経済の惨状を見ても、国際市場経済から切り離されて繁栄できる可能性はない。近代においては大きく見れば覇権国がインフラ（公共財）を供給し、ルールを主導してきた。市場の最初のインフラは、通貨、金融の制度である。この点では決済・準備通貨としてのドルの地位がどうなるかが最も重要であろう。ドル優位が続くのか、あるいはドルの地位は相対的に低下し、他の補完通貨の重要性が増すであろうか。または他の有力通貨が台頭し、多元的な通貨体制に移行するであろうか。

貿易では、相対的な利得・損失は異なるが理論上誰にとっても効率的で利益があるのは、開放的で自由な市場体制であり、WTO体制の一般的な貿易自由化と紛争処理メカニズムはそれに近いかも知れない。しかしそれは既に機能不全に陥っており、今後も十全に機能回復する可能性は低い。国際社会の異質性はさらに大きくなりそうだからWTOの機能については明るい見通しは持てない。多様な発展段階、産業構造、景気循環の局面にある諸国が、自国の成長のため、あるいは雇用維持を始め国民福祉の確保のために、国際市場の影響を遮断し、また政治的に介入して市場ルールを歪める動機は強まるであろう。中国のように国内の過剰生産を、市場規範を無視して国外への安値攻勢で凌ごうとすれば、各国の対抗的な保護措置を招き国際経済は縮小する。さらに経済安全保障への関心も市場にのしかかる。先にあげたコネクティビティがもたらすジレンマは、貿易、投資面に最も鋭く現れよう。

第三のイシューは、近代化の結果として地球の人口扶養力が限界に達するという問題であり、気候変動をどのように人類の生存可能な範囲に収めてゆくかという課題である。人類以前に地球を覆い酸素を放出したシダ類など植物は、化石となって炭素を地中に固定した。ところが工業化中心の西欧近代化はそれを掘り出しエネルギーとして燃焼し、炭素を放出した。200、300年で温暖化が一気に進み、人類の生存環境は悪化した。結果として今後の秩序はこれを与件として考えざるを得なくなっている。

ただこの問題を考える際にはいくつかの注意が必要だ。一つは、環境問題の啓蒙のために従来、この先にどんなに恐ろしい地獄絵図が待っているかといった警告が多く、かえって手の打ちようがないような錯覚を与えていることだ。現在は、気候変動政府間パネル（IPCC）の打ち出した今世紀末に産業革命前から2度、できれば1.5度上昇に抑えることが目標になっているが、この目標が達成できず、世紀末に3度上昇になりあるいは4度上昇になっても、地球全体が居住不可能になるとか、国家が崩壊し主権国家体制が消滅するという問題ではない。もちろん状況は悪化するであろう。氷山が溶け、エベレストの氷塊が小さくなり、海水面が上昇し、豪雨・洪水・干ばつが頻発し、凍土が溶けて耕作可能になり、死滅する生物は格段に増える。しかしそこでも人類は、それぞれ国家に拠り、国家間で排出削減を決め、環境変化に適応するほかあるまい。そして、気候変動の影響は国家間に不均等に作用

するから、国家ごとに有利・不利が生じ、国家間の優劣関係が変わる中で制度を工夫するという難しい状況に直面することになるであろう。

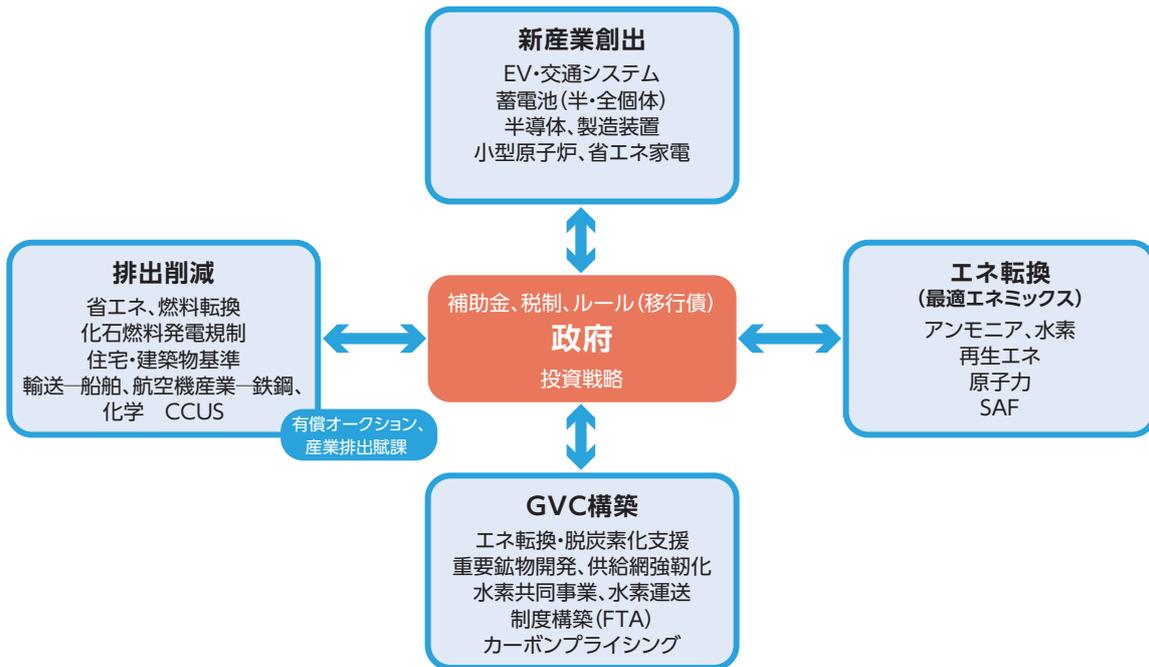
もう一つ、環境問題に対処する能力という点では、国土が大きく、経済的に豊かで、インフラが整って脆弱性が低く、技術開発など対応能力の高い国家は有利である。従ってこの問題では時間が経っても依然として先進国、大国が対応を主導する可能性が高いものと考えられる。

注意したいのは、環境問題として括られる様々なイシューは、実は<図5>に見るように脱炭素、新エネルギーへの転換、省エネ、新産業創出のいずれをとっても、各国の当面の産業政策の中心部分をなすものであり、その傾向はさらに強まるだろうということである。しかも気候変動への対応のメリットが見えにくいのにに対し対応のコストは明確だから、多かれ少なかれいずれの国でも自国中心的な対応は税・補助金のインセンティブと規制を組み合わせる複雑なものとなる。環境問題は、各国の貿易、金融政策でも中心的なテーマとなるであろうし、国際制度の形成交渉とは各国の産業政策を突き合わせる作業になってゆくであろう。

2050年の国際秩序は、主権国家体制が続くものの、力の分布は変わり、市場を中心に人・情報の流れについては一層「繋がった世界」(コネクティビティ)となっていよう。大きな意味で近代化を導いた自由主義は依然として影響力を持つ一つの秩序の運営ソフトウェアではあるが、多くの挑戦を受けているに違いない。次の安定的な秩序に導けるかどうかは、少なくとも二つの課題への対応にかかっている。

一つはいうまでもないが、移行過程でのシステム崩壊を阻止すること、言い換えれば力の

<図5> 環境関連での産業分野の広がり



出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会（原案：納家政嗣）

分布が変わる中での平和的移行の問題である。1930年代にE.H.カーが苦闘した国際政治究極の課題であるが、今また近代の覇権秩序が共有していた価値や規範は既に減衰しており、次の秩序への入り口は未だ見えない。どのようにして移行をシステム自壊に至らずに着地させることができるであろうか。

もう一つは、国際社会の構成主体のレジリエンス強化という課題である。レジリエンスは、問題を克服したり解消したりするよりは、激動に対する主体の適応、耐久、抗堪、復元の能力を強化することを指す。今日の経済から技術、環境に至るまでの全般的な変動を考えると、レジリエンスは国家、その他の集団、組織に必要な能力を示す考え方として従来の安全保障などより幅広く、適切な概念と言える。主権国家体制は、既に述べたように構成主体優位のシステムであるから、与件や 이슈が変わればまずは主体が適応して自らをより強く組織化できなければならない。そこから出発してこそ国家間の新しい「公共」を育み、よりレジリエントな次の世界を開くことができる。

第4章 2050年の国際秩序の展望

前章で秩序を規定する定数（与件）、秩序需要の所在（イシュー）を見てきた。それを基礎に重要焦点についてあり得るシナリオを示してみたい。本節ではまず、2050年の国際秩序の基調となる枠組みを示した上で、シナリオを左右する米中の国内要因、次いで他の新興国、途上国、いわゆるグローバルサウスの影響を検討する。そこで展開されうる複数のシナリオを提示し、ついで前節でみた3つのイシュー領域が2050年の国際秩序シナリオとどう相互作用するか順次考察する。

1) 2050年の国際秩序の枠組みとシナリオ

全般的な枠組 国際秩序の全般的な方向付けを、最も大きく規定するのは極の構造（力の分布）であろう。もちろん秩序は有力国家数だけで決まるわけではなく、同盟やパートナーシップなどの連携関係、その他新興国の台頭や集合的な新興国・途上諸国の動向に大きな影響を受ける。その影響力は、例えば生な力がものを言いがちな安全保障分野と、力以外の多くの媒介変数が作用する経済分野では異なるであろう。

大きく見れば全般的な枠組を規定するのは、一つは力の分布における最優位諸国のあり方（単極・二極・多極、優位国間の力関係、各国内体制の性格など）であり、もう一つは、他の多数国がどのように組織化されるか、である。後者は主導国、例えば米中が他の多くの諸国をどう組織化するか（価値観、支援能力、魅力など）によると同時に、これらの諸国がこの力の分布に対してどのような態度を取るかにも大きく左右される。ここでは最初に規定力が大きい力の分布最上層（米中）の検討から始めよう。経済力などの国家規模だけを考えれば、インドも2050年には首位を伺うほどの大国になることは間違いなく、その意味で三極構造、あるいはその他の大国を含む多極構造になるという見方もあり得る。しかし後に詳しく議論するが、国際システムのあり方は国家規模だけで決まるわけではない。それに

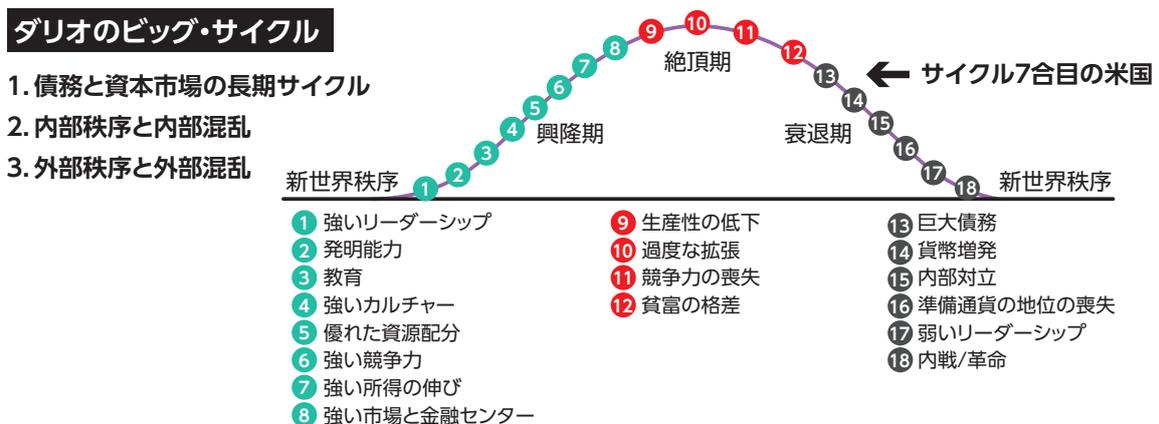
影響を与える構造的規定力、あるいは相互作用パターンの形成の能力という意味では、2050年においてもインドなどと米中との差は大きいと考えられ、ここではまず米中の国力推移、相互関係から考える。

多くの将来予測は、米中が突出する構造が続くと見ている。秩序シナリオは、まず両国の力関係、及び両国がどのような関係で安定するかによる。米国は先進国で唯一人口が増大し、技術、産業の革新能力も高いから、軍事、経済面の力が急激に衰えることはない¹⁷。問題は1980年代からの新自由主義的な政策の下で進行した格差の拡大、ポピュリズムの台頭による国内政治の分極化で、国内のみならず対外政策の意思決定も難しくなり、持てる力がかつてのように発揮し、世界を統合するのは難しくなることである。米国が力を行使し、交渉し、懐柔してつくりあげた合意については、矛盾や対立が徐々に顕在化する。米国の統制力が低下すれば、パートナーのいくつかは米国から距離をおくようになる。2023年秋からのガザ紛争に見られるように、米国の紛争管理能力の低下は明白だ。これが高じれば、例えばNATO同盟国の中からロシアに、アジアでも中国に宥和的になる国家が出て来ないとは限らない。

しかし米国の衰退は決定的とは言えない。レイ・ダリオは覇権衰退の過程を資本サイクル、国内危機、対外関係の緊張の三フェーズに分け、米国の覇権は既に七合目を越えて、衰退過程にあり、いずれ中国覇権にとって代わられるという¹⁸。ただしダリオの三フェーズは順序ではなく重なりあった過程であり、これまで米国が見せた政策革新能力を考えると再生・復興の契機も多く、衰退を決定論的に見るのも誤りである。

他方の中国は、権力集中モデルで「後発性の有利」(ガーシェンクロン)を存分に享受したが¹⁹、人口ボーナスが収束し、人口減少期を迎えて高度成長期は終わったように見える。この先には二つの可能性がある。一つは中国は既に一人当たりGDPが高所得国手前で足踏

<図6>ダリオによる米国の成長・衰退



出所：レイ・ダリオ、斎藤聖美訳、『世界秩序の変化に対処するための原則』日本経済新聞出版、2023年。

17 Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "The Myth of Multipolarity," *Foreign Affairs*, 102:3, May/June 2023.

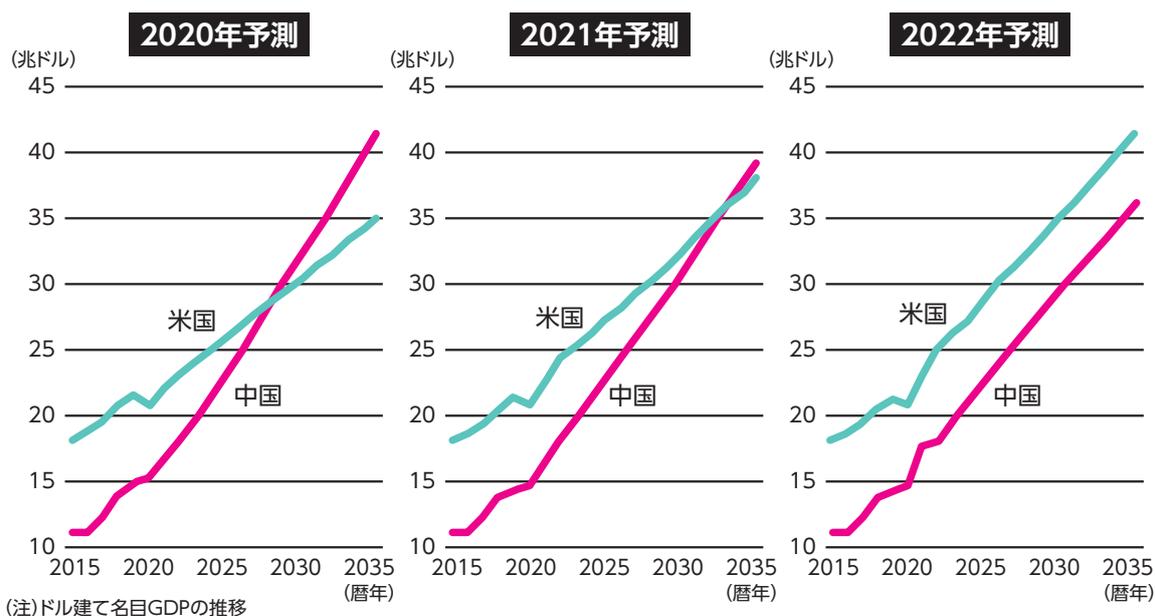
18 レイ・ダリオ、斎藤聖美訳『世界秩序の変化に対処するための原則』日本経済新聞出版、2023年。

19 A. Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective," in Bert F. Hoselitz, ed., *The Progress of Underdeveloped Area*, 1952, pp.3-29.

みしており、このまま「中所得国の罌」（下位高所得国の罌）に捉えられる可能性である。もう一つは発展戦略のシフトによって、安定成長期に入るかも知れない。国家領域、人口規模が大きく、国内の地域的格差も大きいから、投資中心から消費主導の安定成長路線に移行すれば成長余力を引き出すことはできよう。二つの可能性を分ける障害は、「一党支配」という権力維持から生じる政治的な拘束であろう。権力集中は「負のスパイラル」に陥り、常に情報統制の厳格化を招くが、不都合な統計データの隠蔽、操作が生じるようになると、適切な経済政策の策定は困難になる。もちろん権力集中は短期的には一層の効率をもたらすこともある。しかし政策革新が実現しなければ、人口減少、高齢化、福祉体制の貧弱さなどの構造的な問題から、長期の衰退を招くかも知れない。中国も米国とは違った意味で内政の拘束が大きい時期を迎える。＜図7＞に示すようにGDPシェアで中国は米国を追い越すことはなく、むしろ再び米国優位に振れる可能性さえあるとする予測も多い²⁰。

両国の力関係は、中国が経済では米国に近く、軍事費では対米7割程度といった水準で膠着しそうである。この程度の力の差は、戦場ではいざ知らず長期の政治・軍事動向にはそれほど大きな意味を持たないであろう。第二次大戦後の武力行使の例を見る限り、レーガンのグレナダ侵攻（1983年）や、プーチンのジョージア侵攻（2008年）、クリミア併合（2014年）など成功事例とされるものもあるが、これらは大国の本格的な戦争とは言えず、朝鮮、ベトナムの戦争から現在のウクライナに至る本格的な戦争、また力の差が大きいはずの米国のイラク、アフガニスタン、さらに非国家アクター（「イスラム国」など）に対する戦争も含めて、軍事力で最終の勝敗が明白になり、問題解決に至った事例はほぼない。多くは膠着して長期戦となり、問題も未決のままだった。国際関係への影響は、むしろアフ

＜図7＞米中のGDP成長予測



資料：IMF 日本経済研究センター

20 猿山純夫・田原健吾「日本経済研究センター 2060年経済予測」日本経済新聞（「経済教室」）2019年7月26日。

ガン戦争を戦ったソ連のように大国の国力消耗から生じることが多い。従って、米中突出の構造のまま両国の力は概ね「拮抗」とするというのがメインシナリオと評価してよい。

米中の国内要因から見た国際秩序シナリオ 両国の関係を他の要因を捨象して、今後影響が大きいと思われる国内要因から見るとどのようなシナリオが描けるであろうか。米国では国内政治の分極化がどこまで深刻化するかで分かれる。今後もトランプ政権のような政権が繰り返し登場することになれば、米国は貿易保護主義、一国主義（多国間主義拒否）、政治的な孤立主義の傾向が強くなるだろう。それは国際経済全体の縮小をもたらし、巡りめぐって米国自体の衰退も早めるかもしれない。しかし米国内にはそれに対する反動も勃興する。多国間主義、国際主義を回復する局面もあり、その間で揺れ動くだろう。その振れ幅の大きさが米国の国際的なリーダーシップに影響する。振れ幅が小さければ影響は少ないが、政権ごとの振れ幅が余りに大きくなれば米国のリーダーシップの信頼性は損なわれ、西側の影響力も後退する。

中国は、高度成長路線が立ち行かなくなった状況で、体制の安定と成長のバランスをどうとるかで対外政策も変わってこよう。安定成長軌道への移行に成功すれば、一定の国際協調への余裕も生じる。しかし更なる投資主導の成長を追求する結果、衰退が長く続けば国内統制がさらに強化され、時には体制危機が対外強硬策を呼ぶこともある。米中の国内要因の組み合わせは、以下〈表1〉のような秩序の振れ幅のシナリオを示している。

この状況における中国の戦略は、圧倒的な対米優位の可能性はないから、米国と世界的な覇を争うというより、並び立つ大国としての地位、威信を重視し、干渉を受けない自らの勢力範囲を切り取る「棲み分け」を基本としよう。その志向は既に中国の対外行動の随所に見える。南シナ海全体の領有論、「アジアの秩序はアジア人の手で」の主張、米中による太平洋分割論など枚挙に暇がない。しかし勢力圏思考は、途上国に対する多数派工作を強化しながら、帝国同様に拡大していないと縮小、衰退するという不安に苛まれる。他方の米国は、伝統的に普遍主義、「一つの世界主義（one-world-ism）」を掲げ、特殊な価値やルールに基づく圏域を認めず、国際法が許す限りどこでも「航行の自由」作戦を実施するから、中国が勢力範囲としようとする境界での対立、紛争が絶えない。決定的でない対立、領域争い、他地域の紛争を巡る対立などが、安全保障問題の主要なパターンとなろう。

国際システムと極構造 国際システム論が発展して以来、主要概念である「極」、「構造」は頻用されるようになったが、曖昧に使われることも少なくない。誤解を避けるためにここで用語の意味を述べておこう。システムは、相互作用する独立の複数主体の集合であり、かつその相互作用に一定のパターンが識別されるものをいう。パターンは相互作用の疎密から生じるが、相互作用の密な結節点、塊（ネットワークの node）を国際関係論では「極（pole）」と表現する。「極」は大きな国と重なることが多いとはいえ、本来上に述べたようにシステム上の結節点であり、それを軸にして他の諸国（一般的に言えば小惑星、電流、磁力でもよい）の運動が生じる焦点という意味を含んでいるのである。そうしたいくつかの「極（node, 結節点）」の相互関係を（極）構造と呼ぶが、それは密な結節点を焦点とする多くの主体の間の交流、各種の連携から生じるものなのである。

<表 1> 米中の国内要因から見た国際秩序パターン

中国 米国	権力・体制維持固執 (対外危機も辞さず)	(他の新興国影響力拡大)	国内社会安定(小康、 和諧)、成長維持重視
孤立主義 (トランプ型政権繰り返し登場)	冷戦 (米イデオロギー的、 経済分断、軍事危機)		中国の途上国浸透と制度 化、西側世界の分散化
(他の新興国影響力拡大)		自律的地域主義の 多角的な併存	
分極化克服・国際主義回 復(米主導の開放体制維 持) (マクレイ『2050年の世界』)	米の覇権秩序優位+ 勢力圏の併存		相互浸透と競争 (安保分野のデリスキン グ)

出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会（原案：納家政嗣）

以上のように2050年の構造を経済力や軍事力、国家規模から米中印の三極、あるいはその他新興国を含め多極と見る見方もあるが、ここではシステムの相互作用パターンが米中を焦点として形成されるという見方をとっている。その一つの理由は、このシステムの基本パターンが主として国内体制、さらに価値をめぐる対立によって特徴づけられるからである。ここで systemic rivalry と述べてきた状況がそれである。それは歴史的背景をもつ自由主義国家と専制国家の対立として現れているが、それを代表する「極」が米中であり、主パターンは他の諸国が多かれ少なかれこの対立に対する立場を明らかにする形で行動することから生じている。例えばインドが首位をうかがう大規模国家になることはほぼ確実であろう。他方、インドが国際ネットワークの主要な結節点となり、他の諸国がそれを焦点に渦巻くパターンになるかどうかは不確実である。インドには国内の社会、政治的分裂や軋轢、雇用力ある製造業の弱さ、複雑な行政・手続きの不透明性、国際的には近隣諸国との対立・緊張など、精力を取られる制約が多く、2050年にかけてこれらの制約をどのくらい克服できるか見通せないのである。また中印は対立を繰り返す広げるかも知れないが、それはローカルな領域争い、権力闘争という性格が強く、「国内体制／国家間の共存秩序／世界的な市場経済システム」の三層すべてに及ぶ、いわゆる systemic rivalry とは性格が異なるであろう。今後予断をもつことなく見定めていく必要があるものの、少なくとも現時点での展望としては、インドは大国化しても米中対立を基本パターンとするシステムにおいて、「極」であるよりは、大きく、かつプライドは高いが hedger として行動する可能性が高いのではないだろうか。

そこで米中関係を中心に、システムが全体としてどのように組織化されるか、それが秩序にどのように影響するかを考える。構造は変わらなくてもそのもとでのギルピンの言う「相互作用レベルの変化」はいくらでも起こりうるからである。それは一方では主導国(米中)が他の諸国とどう連携し、組織するか、他方では他の多くの新興・途上国がどのように対応

するかに規定される。

前者についていえば2050年でも米国、西側がまだ有利かもしれない。冷戦期以来の世界的な同盟網（NATOなど）は拡大し、新たに戦略的な意味でのパートナーシップ（日米豪印戦略対話／〈Quad〉や豪英米安全保障枠組／〈AUKUS〉など）や、海外基地や装備事前集積基地も中口に比べて遙かに多いからである。米国自体が決定的に孤立主義に籠もるのでなければ、ただの数合わせでない価値観を共有する他の同盟国、協力国が米国後退を補完するシナリオもあり得よう。そこに米国の最大の比較優位がある。

他方中国、あるいはロシアも含む専制主義諸国の弱点は、短期的な利害に基づく連携はあるが（中国が最大貿易相手の国は150か国程度）、価値共有や共通目標に基づく同盟国、協力国を持たないことである。専制主義国家は、本来自国中心の一国主義的志向が強く、同盟などでシステムを組織化する強い動機を持っていない。対米国で連携しているときでも相互不信はなくなり、これは長期的に変わらないであろう。ウクライナ侵略戦争では、西側主導の秩序の弱体化という戦略的利害では一致しても、中国はロシア支持を言いながら共に戦うことはなく、軍事支援、戦争への曖昧な態度を崩そうとはしない。ロシアの戦争に軍事的に協力しているのは、ベラルーシ、イラン、北朝鮮など、国際社会から制裁を受ける特殊な国家のみである。M. メーザーは有力新興国の大半を“hedgers and nonaligned”に位置づけている²¹。

中国はシステムにおける多数派結集によって連携パターンを変え、最終的には極構造の再編を目論んでいるかも知れない。例えばBRICSの拡大は、そうした努力の一つであろう。しかしそこに生まれつつある集合は、巨大な中国経済とそれぞれの加盟国が二国間主義的につながる放射状の経済関係が中心で、GDPや貿易量の合計は大きくても多国間の市場ルールを持った、代替的なシステムが生まれているわけではない。中国が将来、市場効率の悪さに突き当たり、このやり方を多国間主義的な市場の原則、ルールを持ったシステムに移行しようとしても、それは国内の国家主義的統制色の強い経済体制と矛盾するだろう。逆に経済力に任せて他国に対する統制、支配を強める形の結集を図れば「帝国システム」に近づき、他の諸国の離反を招くであろう。こうして米中の組織化能力からすれば国際システムは、冷戦型の米中「二極構造」というよりは実態は「一・五極構造」に近いものとも言えるかも知れない。

グローバルサウスの影響力 他の多くの新興・途上諸国はどういう態度をとるであろうか。ウクライナ侵略以後は、これら諸国をグローバルサウスと呼ぶことが定着した。グローバルサウスの影響には二つの回路がある。一つは中国以外にグローバルサウスの有力な新興国が台頭し、それぞれが独自の外交を展開することの影響だ。2050年のGDP予測ではインドが三位、インドネシアやブラジルも五位前後にランクされるし、GDPはそこまで大きくならないにせよ戦略的要衝にある諸国（トルコ、ベトナムなど）、重要資源を保有する諸国（サウジアラビア、UAE、ブラジルなど）の中から大きな影響力を発揮する国も現れよ

21 メーザーの国家間 affinity 分析参照、Mazerr, *op. cit.*(p.10, note12). 中国支持国の少なさについては、Elizabeth Economy, “China’s Alternative Order,” *Foreign Affairs*, 103:3, May/June 2024.

う。国家規模や国力から見て<表2>の30か国前後が主要アクターであり²²、その多くは米中いずれにも固定的には与しないswing powersとして行動しよう。なおswingというのは外部から見た場合の行動パターンであり、それぞれの国家の意図、戦略から見た場合は、hedger, non-alignedと呼ぶのが適当である(表2右側Economist誌の「transaction25」の下線は、恒川の表にもあることを示す)。

<表2> グローバルサウス諸国

新興国の地域別・所得別分類

transaction25

	高所得国	上位中所得国	下位中所得国
アジア	シンガポール 韓国 台湾	マレーシア 中国 タイ	インドネシア フィリピン インド パキスタン バングラデシュ
ラテンアメリカ	アルゼンチン チリ	ブラジル メキシコ コロンビア ペルー	
旧ソ連・東欧	ポーランド	カザフスタン ロシア	
中東・北アフリカ	サウジアラビア	トルコ イラン イラク アルジェリア	エジプト
サハラ以南アフリカ		南アフリカ	ナイジェリア

メキシコ、モロッコ、アルジェリア、イスラエル、トルコ、ベトナム、カタール、バングラデシュ、コロンビア、ペルー、エジプト、タイ、南ア、フィリピン、チリ、ナイジェリア、ブラジル、シンガポール、インド、パキスタン、インドネシア、マレーシア、アルゼンチン、サウジアラビア、首長国連邦

(注)太字はG20メンバー国

恒川恵市『新興国は世界を変えるか』中公新書、2023年。

“How to survive a superpower split,” *Economist*, April 11 2023.

有力新興国の影響力はしかし、米中と並び立つ(世界的な「極」として構造を構成する)ほどではなく、個別に米中と世界的に影響力を競うことはない。例えばアジアにおいて、グローバルな米中の「二極構造」の下でその他諸国が急成長しても、中国との力関係は経済的にも軍事面でもむしろ急速に開いていけよう。神保謙が指摘するように、中国の軍事的台頭による変化は米国にとっては「中長期にわたる米国の優位性に対する比較的緩慢なペースの挑戦」である一方で、アジア諸国にとっては「短期的かつ急速な変化」である²³。

有力新興国が統一行動をとることも難しい。価値観や対外アプローチの違いが大きいからである。ベトナムのように体制として一党支配の国家もあるし、世界最大の民主主義を言いながら専制主義、権威主義に近づくインドもある。選挙はあるが選挙後に権威主義化する点ではトルコも似ている。他方、ブラジル、南ア、インドネシアなどは民主主義志向が強い。対外行動でも一国主義的な傾向の強い国から、逆にブラジル、インドネシアのように伝統的に多国間主義志向が強い国家まで多様である。

逆に新興大国が、個別にそれぞれの地域において自律的な地域秩序を形成する可能性も指摘される。例えばインドは南アジアの盟主を自認し、トルコは中央アジアのトルコ語圏諸国

22 恒川恵市『新興国は世界を変えるか—29カ国の経済・民主化・軍事行動』中公新書、2023年。

23 神保謙『日本の安全保障戦略の新しい展開』『国際問題』2023年10月号、p.9-10。

との連携を模索する。しかしいずれの国家も内政、外交上の制約が大きく、それぞれ開発面で克服すべき課題が山積している。グローバルサウスのリーダーと言われるインドは、発展と共にヒンドゥー・ナショナリズムが高まり国内のイスラム人口との軋轢が強まり、パキスタンとの対立も激化する。盟主と言うには、ネパール、スリランカ、バングラデシュなど周辺国が協調的とは言えず、モルディブも駐留インド軍を排除して中国に接近した。インドの高圧的な態度と経済的な保護主義は長期的にもインド主導の地域秩序を難しくしよう。他の新興大国も世界的な大国外交を展開する余裕があるとは思われない。新興国それぞれが地域で現在より影響力を強めているかもしれないが、地域大国が主導する地域秩序が米中と並びたつ「極」となり、それらがタコつぼ的に並列している図はほぼないであろう。

従って新興大国の基本戦略は米中対立の間におけるヘッジングであり、どちらかの陣営に属するのを回避し、途上国の多数派を集めてバーゲニングの力を最大化することに努めよう²⁴。新興大国のバーゲニングにとっては、米中、ないし自由主義諸国と専制主義的な諸国が適度に対立しているのが望ましい状況であり、対立激化でいずれかを選ばざるを得なくなる状況を回避するのが基本の行動パターンである。このことは国際秩序にどのように影響するであろうか。

グローバルサウスのもう一つの影響回路は、途上国が数の力によって発揮する集団的影響力である。その影響力も、個別にはバーゲニング能力は弱いから集団的なヘッジングによる。投票が行なわれる国際機関や大規模会議などでの集団的な意志表示が主要な手段であり、大国行動への支持、反対（の程度）を通じて方向性に枠をはめるといった影響力が中心になる。国際社会の多数派の意志がどこにあるかを示すという意味で、国際世論、ないし「集団的正統化機能」に近いかも知れない。そういうアプローチで、途上国は大国を動かし、自らの関心である開発支援、債務問題、環境対応などを優先アジェンダに引き上げようとする。

その影響力は、2050年に向けて大きくなっていく。そのことは西側先進国にとって有利に働くとは限らない。第一に途上国を資金、技術、市場の提供で支援するのは西側だけでなく、中国、その他の有力新興国の代替的な支援国が存在し、途上国がバーゲニングの余地が大きくなる。第二に多くの途上国は植民地経験を持ち、独立後も長く従属的な立場に置かれたフラストレーションが大きく、旧帝国主義国、それを引き継ぐ西側先進国に対する反発、怨嗟を内蔵している。これまでも貿易、金融、環境問題で西側への対抗軸としての中国などに接近する行動は見られたが、これが政治的にも大きな意味を持つようになるだろう。ウクライナ侵略戦争を巡る国連総会、その他会議において、正義、法の支配、人権・人道の規範を強調する西側提出の決議への途上国の同調度は徐々に低くなった。ガザの紛争でもハマースとイスラエルのいずれが正義かよりも「早期停戦」優先という実利的な態度を示す。国連人権理事会など規範そのものを扱う投票では、中国提出の決議案への支持が西側提

24 Brock F. Tesson, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, 21:2, 2012, pp192-231.

出のそれを上回ることが多くなった。最後に途上国は例えば環境問題の大半は工業化で先行した先進国が作り出した問題であり、そのコストを途上国にまで分担させるのは不当と考えている。大国の戦争、自分たちに関わりのない紛争、西側の規範の高唱、能力に余る環境措置要求のせいで、途上国は開発、援助、債務再編、環境などの途上国アジェンダの優先度が低下することに苛立っているといえよう。

こうした状況は、中国、他の専制主義的諸国に有利に見える。しかし途上国の多くは西側に反発するが、かといって中国などが途上国の hearts and minds を掴み、これを組織化し、極構造を修正できるかと言えばそこにも限界がある。中国を選んでも、長期に見ると中国がそれぞれの支援対象国の発展段階に応じた支援を考えるわけではなく、実情に合わないインフラの過剰開発、債務の罠、特定通信システムによる囲い込み、政治的な強制を伴うことも多いからである。また西アフリカの内紛を抱える諸国（マリ、ニジェール、ブルキナファソ）で、一方の軍事政権が権力維持のためにロシアを呼び込むことが、専制主義の拡大に見えることもある。しかしある国内勢力が自らの権力維持のために中国やロシア（旧ワグネルの私兵、その後のロシアのアフリカ部隊）を呼び込んでも、支援を受ける間は優位に立てるが、長期的には内戦が一層激化することが多く、必ずしも介入国の影響の拡大には繋がらないだろう。

秩序のシナリオ 以上の考察を、いくつかのシナリオに纏めたものが〈表3〉である。

表の両端（A、E）に「理念型としてはありうるが蓋然性は低い」シナリオを配してある。右端の自由主義的国際秩序シナリオ（E）は、冷戦後の米国主導の覇権秩序に近い。しかし今日では、自由主義の行きすぎ、暴走気味のグローバル化で、各国に政治的分断、反移民のポピュリズムを招いた元凶との評価が広がっている。その手当に追われる諸国が再現を政策に掲げることはないだろうし、たとえ望んでも力関係の変化で不可能に近い。他方、左端の権力政治回帰のシナリオ（A）は、端的に言えば大規模戦争によるシステム崩壊の可能性は、主権国家体制から完全には払拭できないものの、主要国が「一・五極構造」に割れて競争している以上、一方の行動に対する抑止力が全く作用しないことは考えられず、大半の国家がグローバル化以後のコネクティビティへの依存を深めたため、自滅的な戦争、「一か八か」の賭けをするのは著しく難しい。危機や紛争はあるだろうが、戦争の拡大、連鎖を押しとどめる力も強いであろう。従って蓋然性の高いシナリオは、中間の三つと考えてよい。

中間の三つの両端（B、D）は、米中関係がより強く規定するシナリオであり、対抗的共存と相互浸透的競争は対立の程度の違いとあってよい。Bの対抗的共存シナリオは、世界がかつての冷戦期のように米中によって分断され、主要国家の多くが米中いずれかの陣営に組み込まれている。主たるアプローチは、いずれからも主要国の取り込みと他方に対する「封じ込め」である。安全保障ではフォーマルな同盟やそれに近い連携が多くなり、地政学的境界では他方からの浸透、サイバー攻撃で揺れる現地国の内政、不安定な地域情勢が加わり、緊張や時には紛争が頻発する。それに備えるために軍備競争が進み、境界上の地域・国家への軍事力の配備が強化される。経済的には貿易・投資が全くなくなることはないが、攻撃的

<表3> 2050年の国際秩序シナリオ

秩序パターン	権力政治回帰 A	対抗的共存 (冷戦) B	多元的 地域秩序 C	相互浸透的 競争 D	自由主義的 国際秩序 E
覇権論の見方	非階層的、分散的 (覇権不在)	分散的覇権と 勢力圏	自立的な地域秩序の 併存	緩い覇権システムと 限定的挑戦	一元的 覇権秩序
主アプローチ	力の均衡	分断・封じ込め 限定紛争	大国の陣取り競争と 新興国のヘッジング	競争と重要分野 保護、管理(ガードレール)	相互依存、 レジーム形成
安全保障	勢力均衡 システム	自強、同盟、地 政学的対立と軍事的抑止	大国間影響力競争と 新興国の瀬戸際戦略	同盟・パートナー シップ構築、競争と政治的抑止	包摂的・協調的 安保体制
国際経済	重商(保護) 主義	分断と攻撃的 デカップリング	新興国の発展戦略と バーゲニング	経済安全保障、相互依存と デリスキング	開放的・自由市場 経済

出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会

なデカップリング、つまり相手国の経済、社会へのダメージを大きくするため先端技術だけに限定せず、食料、資源、一般民生品の取引、金融・投資も大幅に制限され、決済通貨の分断に及ぶこともあろう。閉鎖的な経済ブロック経済に近づけば、世界経済は大きく縮小する。

Dの相互浸透的競争シナリオは、対立はあるがBよりは対立や取引関係が決定的な紛争に至らないように遙かに管理されているイメージである。双方が分断のコストを意識し、対立しつつそれが過度に激化しないように絶えずガードレールを設ける努力もする。貿易、投資は続くから、一々の取引が規制対象かどうかの紛争を日常的に引き起こす可能性があろう。フェンスの高さ次第でそれに対する対応は変わるが、J. サリバン大統領補佐官のいう“small yard, high fence”はこのような競争しつつ抑制もするという考えを表現したもので、その目指すところはこのシナリオに近い。安全保障では、現実に紛争が生じている地域は別にして、フォーマルな同盟よりは政治的なパートナーシップの深化、拡大、強化による抑止と言った外交的な努力が中心になろう。経済では市場機能を維持し、安全保障上の脅威に繋がるリスクの低減を図りながら相互依存を維持している。

BとDの間に、多元的な地域秩序シナリオ(C)を加えてある²⁵。これはグローバルサウスの影響力が急速に大きくなり、また中国以外の新興国が自律性を高め、自らの地域秩序を

25 地域秩序のシナリオについて、Aaron L. Friedberg, “The Growing Rivalry Between America and China and the Future of Globalization,” *The Strategist*(The University of Texas, Texas National Security Review), 5:1, Winter 2021/22.

主導する。その結果、いくつかの有力な地域秩序が併存し、国際秩序は大国主導の「一つの秩序」というより、諸秩序間の関係に規定される緩やかで流動的、多元的なものになるというイメージである。安全保障では、各地域の大国が主導するある種の「小覇権秩序」的な性格を持ち、それらは自律性が高いから各地域の間の激しい対立は少ない。大国が影響力浸透を競って外部から働きかけるといふより、外部の大国が地域内政治に一アクターとして参画するのかもしれない。有力新興国が、米中双方に対してギリギリまでヘッジング戦略を追求すれば米中も地域政治に巻き込まれる可能性が大きくなる。経済的には、市場原理よりも新興国、途上国の開発戦略が前面に出るかも知れない。

新興国の台頭に照らして検討を要するシナリオではあるが、これが実現するには多くの条件がある。一つはイシューによる違いを考える必要がある。経済面では、新興国のGDPが大きくなり、それに伴って地域経済の比重が大きくなり、かつ域内貿易の比重も増大して域外への依存度が低下する場合には、このシナリオの可能性は高くなる。大国は対立しているが、各地域はそれに深入りせずに域内の自律的な市場や国際関係を維持する場合である。各地域は大国関係の構造にそれほど規定されず、大国関係を余り重視せずに行動する。

しかし安全保障では最終的に軍事的な実力が問われるから、世界軍事費の合計8割以上を占める米中の中で自律的であるのは難しいであろう。安全保障上の危機が起これば中東はもちろん、南アジア、中米、アフリカなど他の途上地域も程度の差はあっても巻き込まれる可能性はある。その際、中立を維持できるか不明である。米中関係がDシナリオで展開すれば、自立の余地が大きい、Bシナリオの状況に転化しいずれかの陣営への選択を強く迫られるとき、別の道を唱えるのは難しいかも知れない。従って安保と経済でヘッジの仕方が異なるが、最終的には両イシューを分離して考えることはできないことであろう。その場合は地域ごとの高度に自律的な秩序には困難が多いと思われる。

もう一つの条件は、地域の自前の組織化、結束力で、それがあれば地域秩序の自律性は考えやすい。この点でインドネシアなどを中心とする東南アジア諸国連合（ASEAN）は、その可能性が高い。内部では中国寄りのインドシナ諸国と、フィリピン、シンガポールなど西側寄りの海洋国の分裂があるが、インドネシア、マレーシア、タイなどは統一行動に拠って地域の影響力を維持するアプローチを手放そうとはしない。しかし東南アジアは2050年まで考えても例外的な地域であろう。その他の中東、南アジア、アフリカ、中南米、あるいは欧州の東部諸地域でさえこれほど組織化され結束力のある地域は見られない。それはもう一つの条件にも関わる。地域としての自立能力、域外依存度の低さである。その点ではASEANも含めて、域外依存は極めて高い。

従って多元的地域秩序シナリオは、その要素が部分的にB、Dシナリオに組み込まれながら実行されるというのが現実的な見通しであろう。例えばASEANや個別加盟国に見られるように、経済的には中国と、安全保障は米、西側と協調する、分野を分けたヘッジングがより強く現れるかも知れない。その結果、「一・五極構造」の規定力は大きい、緩い構造となり、「硬い二極構造（tight bipolar）」にはならない。ただし、かつての非同盟運動の時代に比べても緩衝的な「国際世論」の役割は大きい、新興国、途上国に米中関係をB

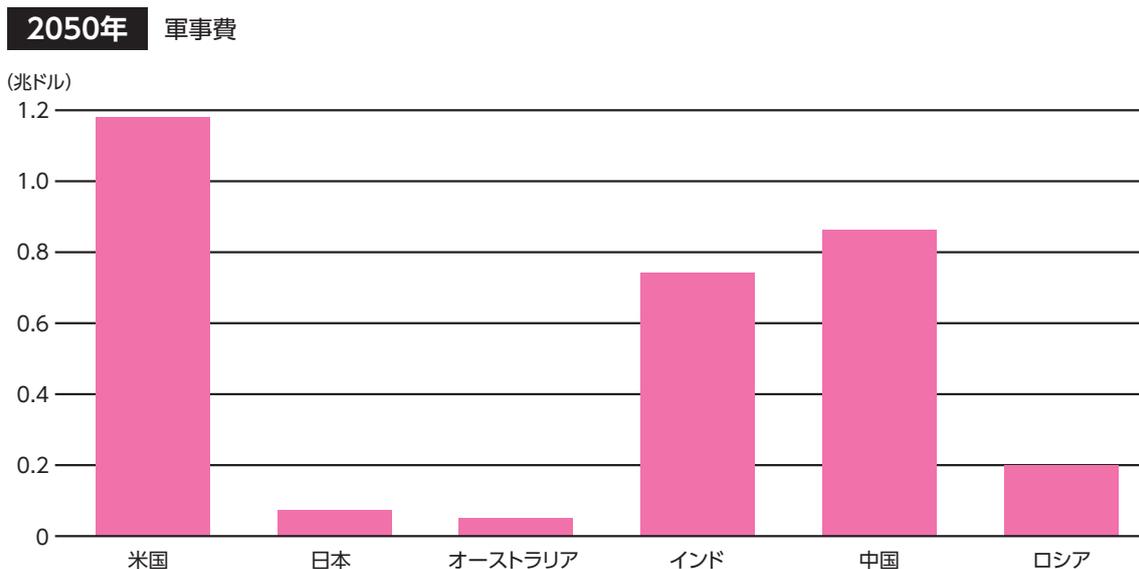
からDにもって行くほど力があるかは分からない。systemic rivalryの下では、包摂的な国連も、G20も現状と同じく積極的な役割を果たせず、各地域は自立よりも、swingという行動パターンによって秩序のありように影響しようとするであろう。米中も多数派をどのように結集するかを巡って鎬を削っており、新興国、途上国のバーゲニング能力がいよいよ大きくなるからである。言うまでもないことだが、米国の「民主主義サミット」という発想は、「大収斂」後の世界で冷戦期の覇権国のように振る舞っているとしか見えないであろう。大国構造の規定力は大きい、「緩い二極構造 (loose bipolar)」で、グローバルサウスがそれをさらに穏健なものにするという図が描けそうに思われる。

2) 2050年の安全保障

長期予測で最も難しいのは、安全保障をめぐる状況である。無政府的な国際社会では、偶発的な出来事によって大きく方向が変わってしまうからである。それでもシステムの構造的な特徴やトレンドの将来への投射から指摘できることはいくつかある。まず軍事費で見た場合、米国の優位は変わらないが、グラフが示すように中国、次いでインドが追い上げる構図が続いている。その国際秩序への主要な含意を以下で検討してみよう。

安全保障分野の構造 第二次世界大戦末期に核兵器が戦場に登場して以来、その絶大な破壊力とそれ故の政治的な威嚇効果から、核戦力は安全保障体制の究極的な骨格を作り出してきた。これに匹敵するような軍事革命は起こるであろうか。大砲、機関銃、戦艦、航空機など、国際秩序にまで影響する軍事革命は少なくなかったが、ミサイルと結びついた核戦力以降は、これを時代遅れにするような革命的变化は起こっていない。核の破壊力は、恐らく政治的手段として使える最大限の軍事力であって、破壊力をそれ以上大きくしても政治的な効

<図8> 2050年の主要国の軍事費



出所：伊藤融「中ロに接近阻止へ協調必須 インドの躍進は続くか」日本経済新聞、経済教室 2023年4月19日

用は限られているからであろう。

もちろん科学技術の進展は国家間の力関係や安全保障環境を変容させる。特にサイバー、宇宙、電磁波などの実装化が進み、軍事作戦上重要な新領域と位置づけられるようになった。AIや自動化、ロボティクスなどの新興技術はさらに将来の戦場を変えるし、3Dプリンティングなどの活用により兵器生産面での革新も生じるだろう。軍事領域におけるAIや自動化の活用が戦争の性格や抑止やエスカレーション管理にどのような影響を及ぼすかについてはいまだ模索段階であり、当面は不確実性が高い状態が続くであろう。しかしそれらの革新が、国家間の力関係を突然変えてしまうかどうかには留保が必要である。

現代の代表的な戦略研究家であるローレンス・フリードマンは『戦争の未来』において、過去において戦争を一変させると喧伝された軍事イノベーションの予想の大半が外れていると指摘する²⁶。今後も、人工知能（AI）やサイバー、ドローンなどが戦争を劇的に変化させることはなく、基本的には現在の延長線上で戦争が戦われる可能性が高いと見るわけである。もちろんウクライナ戦争におけるドローン活用のように、個々の戦場において新しい軍事技術を用いた戦法が目覚ましい戦果をあげることはあるが、それは意志の試し合い、最終的な意志の強制という戦争の本質そのものを変化させるものではないだろう。各国は長い目で見ると国力との見合いで新しい戦法や軍事技術に適応していくが、それは主に通常戦力レベルの、各国の戦略・戦術、戦場の動向として論じられるべき問題かも知れない。核戦力の分布が、安全保障の基本構造を作り出すと言う現実を変えるものではないであろう。

核戦力における構造と核抑止戦略 保有核戦力のレベルでいえば、基本的には冷戦期以来の米口二極構造が引き継がれている。他方、中国も遠からず量的には対米6-7割まで核戦力を増強し、2050年よりも大分前倒しで大まかな対等（rough parity）に達すると見られる。そこから核戦力では三極構造が取り沙汰される。しかし核戦力も政治から切り離されているわけではない。三極といっても、中国、ロシアが、独立アクターとしてそれぞれ米国と連携可能（中口が敵対）で、三極の間で自由に組み合わせを変更する可能性がなければ、形の上での三極は意味を持たない。中口は恐らく、一方では連携して米国に対抗するのが基本戦略であるが、同時に他方で核使用の戦略・戦術を詰められるほど相互に信頼感も持てないままであろう。中口連携は、対米威嚇の手段である間は機能するが、核使用が現実近づいたときには機能しなくなる可能性が高い。中口いずれも「国益第一」で相手の行動で米国との直接対決に「巻き込まれる」恐怖が強いからである。

従って形としては三極構造に見えても、核抑止は米中間、米口間で作用し、時に重なり合うということになるだろう。ロシアは米と並び立つ大国の象徴として核戦力を手放さないが、ソ連解体後の国力の縮小、技術開発力、運用能力から見て、米国による戦略的抑止は引き続き有効と考えられる。ただし国力が低下し、ウクライナの戦争でも足を取られるロシアは、それだけに利用可能な核の脅しを頻用する誘惑に駆られるだろう。実際、ウクライナの戦況に応じてプーチンは戦略爆撃機を飛ばし、ベラルーシへの戦術核配備、戦術核使用を含む演習

26 ローレンス・フリードマン、奥山真司訳『戦争の未来』中央公論新社、2021年。

などを繰り出しているが、威嚇のクレディビリティを高めようとする意図は見え透いている。歴史的に見ると核戦力は使用のほめかしによる威嚇に最大の効用があるのであって、一旦使用してしまえばその後の報復を含む不確実性が大きすぎて核戦力の効用は一気に低下する。したがって実際の使用に踏み切る敷居は今後とも引き続き高いであろう。

こうして今後焦点となるのは米中間の核戦力のバランスである。中国は、核戦力で劣位にある間は核戦力を誇示することは少ないが、同等になるのは時間の問題である。中国は戦略レベルの「三本柱（TRIAD—ICBM「東風」、SLBM「巨浪」、爆撃機「轟」）」を保有しているから、基本的な相互確証破壊段階に近づきつつあると見るべきであろう²⁷。冷戦期、米国は当初ソ連に対する圧倒的優位を背景とする懲罰的抑止（大量報復）体制をとったが、1960年代末以降パリティに近づくと核抑止のクレディビリティへの不安が高まり、対兵力戦略やミサイル防衛など、各種の拒否的抑止戦略を検討した。しかし拒否的抑止戦略が中心戦略になったことはなく、それらの諸措置は部分的に採用され懲罰的抑止戦略を補完した。中国に対しても米国は懲罰的抑止を基本としながら、対兵力ないし損害限定などの戦略、戦術で補完する時期に入りつつあるであろう。

2050年ごろの米中の核抑止関係は多くの要因に左右されるが、理論的にはそれほど不安定化しない可能性もある。米中間の相互抑止体制は、かつてK.ウォルツが唱えた「二極構造安定論」に近いからである²⁸。主要アクターの数が限られ、それら国家の核から通常戦力までの戦力構成も相互に似かよっており、互いの行動パターンは予測しやすくなる。他の諸国との力の格差もあるから同盟や連携によって極構造が突然覆される可能性も大きくはない。グローバルサウス諸国は体制も国益も大きく異なり、独自に安全保障に関わる同盟を作って二極を多極構造を変える可能性はほぼない。軍事技術革新が力関係を劇的に変えることも想定しにくい。米中間には軍備管理合意がほぼないから、事故・誤算の可能性は比較的高いが、主要大国は相互に密に監視し合う中でその可能性を最小限にできよう。

ただし米中間には、かつての米ソの核抑止体制になかった要因もある。一つはロシアという核兵器大国の存在であり、もう一つは台湾という米中の直接的な係争地である。ロシアは、核による威嚇を最大限利用しようとするだろうが、米国の抑止は作用しており、実際の核使用局面に至れば中国が同調しない可能性が高いことは理解しているであろう。無論、追い詰められた独裁者が非合理的な決定を下す可能性は否定できないが、それは対ロシアの抑止力を強化するよりは、米中間の戦略的コミュニケーションが重要になる事態というべきかも知れない。

台湾については、米国は抑止力強化のためにロシアとの中距離核戦力全廃条約（INF）を放棄し、米中間には新STARTもないから、核抑止が不安定化する可能性はある。しかしこれも核戦力レベルでの不安定化と言うより、相互抑止体制に近づいて核抑止が安定すると、それ以下の通常戦力レベルでの駆け引きが不安定化するという「安定—不安定パドック

27 Andrew F. Krepinevich, Jr., "The New Nuclear Age: How China's growing Nuclear Arsenal Threatens Deterrence," *Foreign Affairs*, 101:3, May/June 2022.

28 K.ウォルツ、河野勝・岡垣知子訳『国際政治の理論』勁草書房、2010年。

クス」の問題の方が大きいと思われる。この点については後に改めて考察する。

いずれのケースも米中の核抑止関係の安定、そのための米中間の戦略的コミュニケーションが一層重要になることを示している。核抑止体制は戦力の均衡だけでは安定しない。抑止概念には相手が攻撃すればこちらの報復が確実であるが、攻撃しなければこちらでも攻撃、報復の行動は起こさないと相手に納得させる安心供与（reassurance）の両面が必要とされるからである。双方が攻撃行動を起こさない（起こせない）「現状」を安定的に管理することが共通利益という認識を共有するには米ソと同様に長い軍備管理交渉を通じる学習を必要としよう。中国は近年、下位レベルでの軍備管理協議に応じるなど態度変化も見せるが、まだ探り（probe）の段階にある。遠い将来のことかも知れないが、米ソがキューバ・ミサイル危機を経て部分的核実験禁止条約（PTBT）という最初の合意に達するには、10年もの様々な交渉の積み重ねがあった。米中間でも早い段階からあらゆる可能性を探るべきであろう。

中国が軍備管理に関心を持つとすれば、米ソ交渉の初期と同様に「核不拡散」かもしれない。米中がパリティに近くなると、中国には例えば北朝鮮の核が「攪乱要因」に見えてくる可能性もある。政治・経済的にジュニアパートナーとなり、より冒険的となるロシアも中国には「同盟のジレンマ」、弱いパートナーの行動で紛争に「巻き込まれる不安」を感じさせるかも知れない²⁹。中国が米国の力を削減、低下させる利益と自らが紛争に巻き込まれる危険のバランスをどう計算するかが重要になるが、このジレンマが軍備管理を考える糸口となる可能性はあるであろう。

しかしこの戦略計算は、米ソ二極構造に比べるとはるかに複雑である。正確には「不拡散」ではなく、既に拡散した核の使用抑止を中心とする核戦力管理になるからだ。しかもアクターが多い。ロシア、北朝鮮の他、中国の核に対抗するインド、それに対抗するパキスタン（潜在的にはイスラエル、イランも）も自分たちの核戦力がどのように扱われるかを、死活的な問題と考えよう。全体状況を安定させる一般均衡解はなく、歴史的に見ると、中枢バランスの安定が最も重要で劣位の核はその枠組みの中に位置づけられて行くと思われる。従って中心に位置する米中の利害計算を合意に導くように、あらゆる可能性を探ることが重要になるだろう。

「安定－不安定パラドクス」とグレーゾーン

いずれの核兵器国の指導者にとっても大規模な核戦争への決断には、依然として大きな障壁があるであろう。しかし戦略レベルで核抑止が安定化すると、現状変更执着する国家、冒険的な指導者が「相手の核反撃の可能性の小ささ」に安心して、逆に低強度の武力行使に踏み切る可能性が高まることが指摘される³⁰。かつての冷戦でも、デタント期に入った1970年代以降に中東、アフリカ、北欧などで紛争が増え、「安定－不安定パラドクス」と呼ば

29 Glen H. Snider, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997.

30 Robert Jervis, "Why Nuclear Superiority Doesn't Matter," *Political Science Quarterly*, 94:4, 1979-1980; idem, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Cornell University Press, 1989; Michael Krepon, "The Stability-Instability paradox, Misperception and Escalation Control in South Asia," <http://www.stimson.org/southasia/pdef./kreponmay03.pdef>. Accessed October 22, 2024.

れた。それは今日ではサイバー、ドローン、AI、ロボットなど新領域や新興技術に利用、選挙干渉の他、各種の影響工作、貿易や金融など経済的手段を用いた威圧も含み、より複雑なものとなるだろうし、ウクライナ侵略戦争でみられるように核恫喝がハイブリッド紛争に組み込まれる度合いも高くなるかも知れない。こうして今世紀半ばの安全保障分野のメインシナリオは、大戦争はないが平和でもない「グレーゾーン」が広がり、不確実性や相互不信が高まるというものになる³¹。国家の戦略・戦術として言えば「ハイブリッド戦争」の拡大である。

その直接の背景は、武力行使は長期の消耗戦となる確率が高く、制裁による対抗措置を招くから簡単には踏み切れないが、他方 systemic rivalry の下で現状変更への意志が消えることもないから、相手の対応を探る (probing) アプローチが多くなるということである。しかしここには国家形成の歴史、秩序観の違いといったもっと根深い背景もあって、この状況が容易に変わらないことも理解しておくべきであろう。ロシアや中国は、国境が曖昧な「面」でしかなかった帝国がそのままの版図で主権国家を宣言し、いまだにその国境を「線」として画定しようとする。周辺がすべて主権国家となっている現状では、この対外アプローチでは紛争が避けられないのである。ウクライナの戦争は、ロシア、あるいはプーチンがウクライナは歴史的にロシアの一部と見ていることをあからさまに示した。かつて G. ケナンは冷戦期ロシアの膨張的な行動の源泉の一つとして安定国境の不在を挙げたが、同じことを指したものである。中国は清が統一した藩部 (モンゴル、新疆、チベット)、及び南シナ海の全海域を主権的領域として線を引く。旧帝国領に関する限り、現代の「国境不可侵」原則は適用されると考えていない。両国にとってそれは、ある種「失地回復 irredentism」なのであろう。グレーゾーンが広がる一つの背景である。

グレイゾーンのエスカレーション ハイブリッド戦争として開始しても相手のある話であり、常に望むように烈度を制御できるわけではない。特にプーチンは軍事戦略家として勝利を求めるのではなく、旧 KGB 工作者として管理しつつ状況を流動化することを主アプローチとしているように見える。ハイブリッド戦争はソ連解体後の衰えた国力によって、自らが不安定化した情勢の安定化に不可欠の大国として現れ、プレゼンスを確保する主要な手段なのである。国籍章を外したロシア軍を浸透させ、NATO、西側の出方を見極め (probe) ながら、不安定状況を作り出し、現地の要請という形で軍事介入、選挙へと段取りを進める。ジョージア (2008 年)、クリミア併合、ドンバス地方 (2014 年)、ウクライナ (2022 年) の一連の動きにはこのアプローチが一貫している。中国の対外アプローチも似たような性格を持つが、2010 年代半ば以降には強制行動が一層目立つようになっている。中印国境での紛争は絶えない。特に東・南シナ海での海上民兵、漁船、海警の法執行と称する活動、軍艦艇を取り混ぜたハイブリッドの強制行為は際立っている。東シナ海では日本の海上保安庁・海上自衛隊の連携した対応や、日米安保条約に基づく米軍の姿勢である程度の安定を保っているが、スプラトリー諸島などの南シナ海では中国の攻勢が目立ち、不安定な状況が続

31 Michael Mazerr, *op. cit.*(p.10, note 11).

いている。

グレーゾーンの紛争も他の大国を巻き込む大規模紛争にエスカレートする可能性は常にある。ウクライナ侵略では米、西側はプーチンの限定戦争戦略をほぼ読み切っており、対抗措置を続けよう。戦争が長期化し、また西側各国の政権交替で動揺することもあるだろうが、それが基本政策であろう。というのもロシアが侵略から利益を得る形で戦争が終われば、ドンバス地方からウクライナ南部諸州を通り、沿ドニエストルへと勢力を拡大し、モルドバ、バルト諸国、バルカン半島の不安定化によって次のさらに大きな安全保障問題を招くことは明らかだからである。ウクライナ侵略戦争は、西側の大規模なウクライナ支援と対ロシア経済制裁で長期戦となり、プーチンはハイブリッド戦争（「特殊軍事作戦」）の長期化で綱渡りを強いられることになった。

とは言え、米、西側の関心がウクライナに集中すると、今度は相対的に手薄になる地域（例えば東アジア）に、不安定情勢に便乗する冒険的な国家、勢力が出て来て紛争が連鎖することもありうる。状況が流動化すると他の新興国の国益計算が変わるかもしれないし、不満をためる Hamas や「イスラム国」など非国家主体の行動も呼び起こすかも知れない。ガザ紛争を見ても、小規模紛争も複数の国家、主体に連鎖すると、大国の軍事力や経済力だけでは統制が極めて難しくなる。これが今世紀半ばの安全保障をめぐる主たる状況であろう。

通常戦力における懲罰的抑止から拒否的抑止へ このような「安定－不安定パラドクス」を阻止する上では、各地域における非核国を含む、通常戦力、軍事力運用の連携・協力が極めて重要になるであろう。例えば西太平洋においては、中国の大軍拡により、冷戦後のような米国あるいは米国と同盟国の圧倒的な軍事的優位性はすでに崩れている。2000年代半ばには、米国が中国に圧倒的に優越し、日本が単独でも航空・海上優勢を確保できていたが、現在は日本の対中劣勢が恒常化し、米中も拮抗している状況にある³²。さらにいえば、通常戦力では中国が優位となっているが、その中でも重大なのは通常弾頭のミサイル戦力が圧倒的に増強されたことである。これは中国の核戦力増強で「安定－不安定パラドクス」が深まり、米国の核戦力をもってしても、中国の通常戦力の増強を阻止できず、それが更なる中国の現状変更の行動を惹起する可能性が大きくなることを意味するであろう。加えて、北朝鮮の核・ミサイル能力も高まり、ロシアが中国や北朝鮮との軍事的連携を実質化させてもいる。2050年にかけてこの傾向が逆転することはなく、戦略環境はより厳しいものになっているだろう。

この情勢では、通常戦力の運用も核抑止戦略と似た論理で、優位に基づく懲罰的抑止を補完する「拒否的抑止」の強化が軍事的には合理的である。中国は台湾海峡で行動を起こしたときに米国のアクセスを防止し、介入を遅延させる観点から接近阻止／領域拒否（A2AD）能力を強化してきた。中国の通常戦力による戦略は、近年の軍事力近代化によって大幅に強化され、今や地域内の紛争では米軍は容易には勝利を見通せなくなった。この状況では通常戦力バランスにおける中国優位を相殺する拒否的抑止（打撃能力、反撃能力）の強化が不可

32 神保謙「日本の安全保障戦略の新しい展開」『国際問題』2023年10月号、p.11。

欠となったのである。

2022年の米国国家防衛戦略は、三軍に加えサイバー、宇宙などを含む統合的抑止の文脈で「拒否による抑止」「レジリエンスによる抑止」「直接的・集団的なコスト賦課による抑止」を重視する姿勢を打ち出した。軍事的卓越を背景にした懲罰的抑止中心の抑止体系から拒否的抑止を加えた抑止体系への転換である。日本の国家防衛戦略もほぼ対応する形で「拒否的抑止」を強化しつつある。同戦略は「相手にとって軍事的手段では我が国侵攻の目標を達成できず、生じる損害というコストに見合わない」と認識させ得るだけの能力を我が国が持つ」と述べ、相手の現状変更的な軍事行動を拒否する姿勢を明確にした。米国や日本が適切な拒否力を構築すれば、中国のA2ADの下での冒険主義的行動の抑制を迫れる確率は高くなる。2050年にかけて、少なくとも西太平洋においては、相手を圧倒する軍事的卓越の回復を目指すよりも、相手の軍事行動の成功を拒否する能力を持つこと、その姿勢が相互化する中で探索行動を通じて対話、安定化合意の機会の窓が開くのを見極めようとする状況が続くのではないか。

政治的抑止体制 2050年が現在以上に平時と有事が入り混じる状況になるとすると、平時の抑止力によって挑発、危機の発生や拡大を抑止する体制の構築がますます重要になっていよう。日本では多国間の安全保障協力枠組みには未だに警戒心が強い。戦間期に日英同盟を多国間協調体制に切り替えて漂流し、拳句に戦争に踏み込んだ歴史の教訓かもしれない。しかし、「日米同盟基軸」は多国間での安全保障協力と二律背反ではない。今日のグレーゾーンが拡散する状況においては、ハイブリッド戦略を採る側は国際的な「弱い環」を切りくずそうとするから、同盟やパートナーシップの安全保障コミットメントが多国間の「面」にまで及ぶことを明示する意味は極めて大きくなる。

加えて今日の（包括的、戦略的）安全保障パートナーシップは、ACSAによる相互的な物品融通や支援円滑化、英、豪との円滑化協定（RAA）、共同訓練や演習、寄港・駐留合意、時には装備移転など軍事的協力も含むから、平時と有事の抑止は連続している。日米同盟の他、英独仏伊のNATO主要国、フィリピンやインドネシアのASEAN諸国、豪州、韓国、さらにはインドなどとの間の様々な組み合わせの共同演習など安全保障連携には、各国の拒否能力やレジリエンスを高めると同時に、競争相手の計算を複雑にし、抑止を高める効果もある。2022年の米国国家防衛戦略の用語で言えば「集団的なコスト賦課による抑止」にあたるだろう。同様に、中国、ロシア、北朝鮮、イランなども様々な組み合わせと深度で軍事的協力を深めており、米国や日本などにとってコストが大きくなる要因になっている。2050年にかけて、こうした連携構築とこれを切り崩そうとする競争が複雑に展開しているであろう。

継戦能力の重要性 グレー・エリアが広がる環境では、ウクライナの戦争が示すように危機管理に必要な戦力と、何よりもそれを長期に維持する継戦能力が極めて重要であり続ける。2022年のロシアのウクライナ侵略が「目覚まし」となり、NATO諸国、日本などが軍事費増加、軍備強化に舵を切った流れは兵器開発・生産のリードタイムからして10年、15年と続く可能性があるから、西側の軍事的抑止体制は強化される。留意すべきはウクラ

イナの戦争が示すのは、今日の長期の膠着したハイブリッド戦争では、補給能力を中心とする耐久力が交渉のタイミング、交渉での有利・不利を決めるということである。拒否的抑止においても、持続性・強靱性を支える継戦能力は、相手の侵攻意図を断念させられるかどうかを左右する。

冷戦後30年の間に西側各国の軍事態勢は、自動車産業の「ジャストインタイム」システムのように在庫を必要最小限に絞る体制に変わってきた。しかしそれではハイブリッド戦争には対応できない。防衛産業基盤については企業のような経済的、技術的効率ではなく、安全保障の必要に応じ国家が関与する体制、それを支える供給網の整備、強化へと切り替える必要がある。

もっと言えば、国家支援にも限界はあるから防衛産業を採算の取れる産業に育成しなくてはならない。そのためには日本も装備品市場を拡大することを目指していく必要がある。装備品は基本的に友好国に供給されるものであり、慎重に判断すべきものではあるが、国際的な装備移転をかつてのような「死の商人」のように見る平和主義は既に国際関係の実態に即していない。装備移転は、慎重に進めるならばむしろその後の補給、メンテナンスを考えると国際関係の長期安定に資する面が大きい。それが近年の韓国の防衛産業の発展と世界の10位以内に入る兵器輸出、その後の韓国の長期的で、積極的な国際関係の構築が示すところであろう。日本は政府安全保障能力強化枠組み（OSA）の枠組みを整えたが、それによる装備供与は対フィリピンへのレーダーシステム一件に留まっており、一層積極的な装備移転の体制を築かなければこの制度も効果は小さいものに留まろう。ひいては国内防衛産業の育成も覚束なくなる。

大型の先端兵器システムの開発・製造コストの大きさは、国際的な共同開発を一般化するであろうが、その際、装備品輸出の禁止や厳しい規制は協力を妨げる。先端兵器ではなくても戦場の帰趨を決めるミサイル、防空システム、ロケット砲などの各種砲弾の備蓄は重要であり、そのためにも市場拡大による製造コストの低下は不可欠である。今世紀半ばの安全保障環境では、防衛産業の強化と継戦能力の維持が死活的に重要性を帯びているであろう。

ウクライナ戦争の帰趨 安全保障をめぐる将来の状況に直接的に影響する当面の課題は、ウクライナ侵略戦争の終わり方である。ロシアの勝利に見える曖昧な終わり方は、今世紀半ばに至るまで旧ソ連領域でグレーゾーンが拡散し続けることを意味するからだ。望ましいのは、少なくともロシアの勝利に見えないこと、侵略は規範的に許されないだけでなく利益にもならないこと、核の恫喝が功を奏しないことが明らかになるように終わらせることである。そのためには2024年G7サミットが示したように、ウクライナ支援継続の枠組みを整え、ウクライナの領土の全面回復、明白な勝利がない場合でも、戦後ウクライナの安全を確保し、復興する体制（例えばNATO軍駐留を含む連携など）を構築することが不可欠であろう。

この点で最も懸念されるシナリオは、米国に孤立主義に振れる政権が現れ、ウクライナの戦争から手を引き、右派やポピュリスト政権が広がる欧州からも支援を制限する国が現れることである。世論の動向もあるから米国が全面的な孤立主義に立てこもることも考えにくい

が、台湾有事における軍事的関与の程度、あるいはその決断能力に不透明なものが大きくなるかも知れない。ただ中国に対する強硬策には米国内合意があるから、抑止力を継続的に強化し、同盟・パートナー諸国間の密な戦略的連携を維持できれば、台湾防衛についても、楽観は慎むべきとしても状況が大きくは変わらない可能性がある。日本、韓国も米国との同盟を自ら破棄する選択はないから、2050年のアジア・太平洋における安全保障構図は根本的には現在とそれほど変わらないかも知れない。欧州はより難しい。通常のアライアンス概念では考えにくい32カ国にも膨れ上がったNATOでは、加盟国間の利害の違いが大きい。防衛費負担を巡る欧米の軋轢が激化すれば、米国の欧州離れを加速するかも知れない。米国の防衛コミットメントの信頼性が低下すれば、肥大したNATOは、例えば仏独を中心とするもとの西欧諸国グループとハンガリー、スロバキア、政権によってはポーランドなど中・東欧諸国の利害の違いが顕在化する可能性もある。西欧中心の狭いインナーサークルとそれ以外の二重構造になるか、分裂に至るか、EUが仏を中心として自律的な防衛政策を強化するか、様々なシナリオがあり得る。そういう中で、西欧諸国、その他有志国が、米国ほどではないにしてもウクライナ支援を継続する長期の枠組みを作れるかどうかは2050年の世界に影響するであろう。

今世紀半ばの安全保障状況は、重大危機の展開によって大きく違って来るが、この点では余り楽観しないことが大切である。ウクライナ戦争だけではない。台湾有事が発生すれば、その国際秩序への影響はウクライナ戦争以上のものになるだろう。台湾有事は、台湾本島への本格的な武力侵攻以外にも、海上封鎖、金門・馬祖などの離島併合、禁輸やミサイル威嚇等による強制やサイバー攻撃、偽情報などによるグレーゾーンの本格展開など様々なかたちがあり得る。有事シナリオ次第で米国や日本などの関与、関係諸国間の友敵関係、軍事的連携への影響は変わって来るが、一つ明確なのは、いずれのシナリオであれ、決定的な瞬間に米国が台湾防衛をためらうようなことがあれば米国の防衛コミットメントへの信頼性は著しく低下するということである。その場合には、日本をはじめとする有志国が連帯して台湾支援を継続できるかどうかが一層重要になるだろう。

以上の考察を踏まえると、米国の役割は依然として極めて大きく、これを欧州に、またアジアに引き留める方策が不可欠である。しかし同時に欧州においてもアジア・太平洋においても、米国の動向に拘わらずそれ以外の主要国の軍事的、政治的な役割は決定的に大きくなるをえない。しかも台湾有事のような状況では、先進民主主義諸国と中国との経済関係は相当程度寸断されていることが考えられ、そこにグローバルサウスの第三勢力が関与してくると、相互依存関係やグローバルバリューチェーンの大再編の引き金となり、国際秩序のあり方を大きく変える端緒となるかも知れない。

3) 2050年の国際経済

近代の国際秩序は、市場ネットワークをその重要な支柱としてきた。逆に市場のもたらす急速な成長、及び各国間の成長格差は、政治変動の大きな原因でもあった。現代の大変動も、中国、その他新興国がグローバル化と言われる自由な市場経済に乗って成長した結果で

ある。2050年にも、大半の国家は開放的な国際市場体制に依存していると思われる。しかし国際経済のありようは大きく変わる。そこには国際経済固有の変化とともに、この間の各国内における国家・市場関係の変化を反映する面もある。

市場が国家、及び国際秩序の重要な支柱となって以来、政府と市場は主に自由主義思想の下で相互に補完しあってきた。政府権力による統制では最大の効率を達成できないし、市場は優位アクターに有利に作用して社会的公正を歪める。国家はその時代ごとの合意目標に沿って市場に介入し、市場はその枠組みにおける最大効率を目指した。政府と市場の関係については、単純化すれば二つの見方がある。一つは自由主義的な見方で、理論的にも経験的にも経済は市場に任せるのが効率的で、全体利益も大きくなることを確信し、介入は最小限に留め、できるだけ市場メカニズムを維持しようとする。ただしそこには福祉から安全保障まで様々な理由による介入主義が入り込む。他方は専制主義で、国家や党が計画・統制することによって成長も公共財も最大化できると考える。しかしこれにも程度があって、例えば社会主義市場経済と自称する体制は、国家・党の統治に影響しない分野に限り市場を利用する。特に国際経済においては中国の高い貿易依存度を見ても専制主義国家も国際市場には依存するから、かつての開発主義や国家資本主義などと同様に選択的、政治的に市場を利用すると言った方が正確であろう。自由主義と専制主義の間には、時代と経済状況によって各種の社会民主主義、ケインズ主義などのバリエーションがある。

現代は国際経済も大きな転換期を迎えているが、systemic rivalryにも関わらず、また多くの新興国が自由主義的でないにもかかわらず、市場を否定するわけではないから国家—市場関係の新しい調整と見るのが妥当である。2050年においても、国家と市場のどちらに振れているかについては幅がありうるものの、市場機能と国家介入のミックスという構図自体は大きくは変わらないであろう。

国家と市場 歴史的に見ると国家—市場関係は何度も大きな変化を経験した。工業化初期には経済成長が国家の繁栄と一体と見られ、国家は自ら重商主義的な企業家として市場アクターとなった。やがて工業化経済は市場任せでは好不況の波が大きくなり過ぎ、不況時の雇用保護、福祉のための国家の市場介入に振れる。それは一方では市場否定の計画経済になるが、他方では需要振興のための適度な市場介入政策（ケインズ主義）として定着した。しかし介入主義が蓄積されると「英国病」と呼ばれるような停滞が現れ、再び供給側重視の市場中心主義に振れた（サッチャリズム、レーガノミクス）。それもまた30年を経て、自由主義経済は国内の格差、中間層貧困化からポピュリズムの台頭を招くに至った。同じ時期に破綻した計画経済、社会主義経済のいくつかは逆にグローバル市場経済に参入し、急激に成長したから力の分布も激変した。そのため何回目かの国家—市場関係の調整が求められているが、今回は考慮すべきいくつかの背景がある。

第一に、既に触れたように暴走気味のグローバル化が、国内経済の格差拡大から排外的なポピュリズムを招き、雇用確保を中心とする経済ナショナリズムが主流化したことである。幾度も経験したことであるが、自由主義経済は今大きな方向としては介入を通じてより「包摂的な国民経済」へ調整される方向にある。第二に、今日の経済は急速な技術革新の波に洗

われ、国内経済ではデジタル化、AIの導入により、製造業、物流、金融、メディア、創薬まで、あらゆる側面で絶えざる業態や業界の再編が急速に進行する。これと連動して国際的にはテクノ・ナショナリズム、経済安全保障論が強まり、新技術の開発と国際的なシェア獲得競争が熾烈になった。それは逆に更なる国内産業の再編を呼ぶであろう。最後に温暖化を中心とする環境問題が急迫し、それを打開するためのEV、省エネ、エネルギー転換など産業政策が重要になり、同時に国際的にはサプライチェーン再編、強化の競争も繰り広げられるようになってきている。

これらの背景に共通する一つの特徴は、従来と較べて国家と市場の境界が極めて曖昧になっているということであろう。とりわけデジタル化は、影響が社会生活のあらゆる側面に及ぶ。サイバー空間と実空間の重なりは国民生活、さらに国民意識を変える手段となり、国防技術の革新も導くだろう。巨大プラットフォームは、分野によっては国家以上の影響力を持つ。国家は従来のように規制をしようにも、どこまでが市場機能でどこからが政府管轄領域かが不明で、製品や技術の特徴を一々定義し、規制基準を決めなければ動きがとれなくなる。しかも基準設定や規制は自国が不利にならないように国際的な調整も必要とする。この過程はどこかで安定した均衡がえられると言うより、近代化の絶えざる変動の一面として恒常的な調整を続けるほかないのかも知れない。

懸念されるのは、この過程が雇用確保、技術優位、環境関連産業シェアを目指す保護主義になだれ込むことである。既に専制主義的国家では、systemic rivalryが顕在化する中で重商主義的なアプローチが増えている。開放的な市場は専制主義にとっては一面で政治的な脅威になるという面もあろう。自由主義国家も、グローバル化への反発、パンデミック等によるサプライチェーンの途絶への不安、技術優位の維持などが相まって専制主義への対抗に名を借りた保護主義に傾いている。グリーンシフトやデジタル化、国防イノベーションなど社会全体に関わる大転換が要請され、各国が次世代の経済産業における競争優位性の獲得を目指す中で、「経済産業の新機軸（経済産業省）」「ミッション・エコノミー（M.Muzzucato）³³」など政府と市場の関係の再定義が求められ、一時は低調だった産業政策が各国において再び興隆している。拡大・深化した相互依存は、依存相手に対する脆弱性を高めることになるから、国家間対立が高まる中で、金融制裁や禁輸措置など経済的手段によって圧力をかけ、情報ネットワーク上の優位性を通じて傍受や浸透をはかるなど、「相互依存の武器化」も前景化している³⁴。産業基盤の自国回帰や友好国とのサプライチェーン・レジリエンス強化など、敵対的な他国への依存による脆弱性を回避する動きも強まった。

このような国家—市場関係の再定義は国際市場に大きな災厄をもたらす可能性を孕む。各国が相対利得の最大化を極限まで追求すれば、市場は一気に収縮するし、時にはシステムとしては崩壊する可能性があるということである。市場が窒息すれば、専制主義国家も含めて誰にとっても元も子もない。誰もそこまで求めることはなく、従って程度の問題を別にすれば国際市場は、2050年の世界でも上に述べた難しい国家—市場調整を生き延びるのであ

33 マリアナ・マッカート、関美和・鈴木絵里子訳「ミッション・エコノミー」NewsPicks パブリッシング、2021年。

34 ヘンリー・ファレル、アブラハム・ニューマン、野中香方子訳、「武器化する経済」日経BP社、2024年。

う。国際経済には、堅固とは言えないがそれを助けるいくつかのインフラもある。

市場インフラ 国際市場経済では、通貨・金融体制がインフラとなっている。この点では、今世紀半ばになっても、米国と西側諸国が第二次大戦後に構築した体制が依然として主たる基盤であろう³⁵。ドルは、シェアは低下しても主たる準備通貨、決済通貨として使われている可能性が高い。この機能はドルの力もあるが、経路依存性が大きく他の通貨が先行してドルに代わるほどに使われるようにならない限り、ドルは使われる。多くの国家、企業が使えばそれだけ利便性が高まるからである。

中国は人民元を貿易決済に使おうとし、他にも現地通貨による貿易決済を行なう国があるが、大きくは広がらない。中国はドル支配脱却の狙いもあって、早くからデジタル通貨研究、実装に取り組んできた。ただし中国が利用拡大を進める「デジタル人民元」は基本的に人民元を裏付けとして発行されるものであり、取引コストは低下するが、人民元同様の制約は免れないであろう。①自由資本移動、②安定的為替相場、③金融政策の独立性は一緒に達成できないという「国際金融のトリレンマ」に即して言えば、人民元の制約は基本的に②、③を優先して①を厳しく規制するところから生じている。通貨の国際化は、何よりも当該通貨国金融市場の透明な法制度整備と安定性、開放性が不可欠であるが、中国はその点で信頼性を欠くと言わざるを得ない。

中国の人民元国際決済システム（CIPS）、ロシアのミールはローカルな決済システムに留まり、世界経済全体では国際銀行間通信協会（SWIFT）が中心であることに変わりないだろう。ドルのシェアが低下してもユーロ、円など中堅通貨が役割を拡大して補完するシナリオもあり得る³⁶。通貨は価値表示機能だけでなく、価値保蔵、交換性が確保されないと広く流通するのは難しい。中国が追求する人民元国際化の限界は、中国の金融政策の不透明性、資本移動の規制など政治体制にかかわる中国市場の性格から生じているから、2050年にも容易には改善できないであろう。ドル体制は、ニューヨークだけでなく、ロンドン、東京といった自由で厚みのある他の金融市場に支えられている。長期的にはドルの地位は低下するかもしれないが、今回はポンドからドルへの交替のような代替通貨が用意されているわけではないから、地位の低下には何十年もかかるであろう。

貿易体制 最も紛争を招きやすいのは貿易（投資）であり、経済状況に応じて様々な制度が工夫されてきた。冷戦後に発足した世界貿易機関（WTO）は、市場開放を進め貿易紛争を処理する機関として、最も包括的で法的にも整備された体制である。しかし現実にはWTOの下で一般的自由化は進まず、地域的ないし複数国間の異なる自由化枠組みが増えた。紛争処理機関も多くの提訴で活用された結果、米国はこの機関がルールによる裁定以上に（米国に不利な）立法に踏み込んでいるとして上級委員（紛争処理の第二審にあたる）の任命を忌避し機能停止に追い込んだ。今世紀半ばにこの状況が大幅に改善することは見通し難い。

この状況に対する近年の西側諸国のアプローチは、自由貿易協定（FTA）、経済連携協定

35 河合正弘「ドル覇権は二〇五〇年まで続くか」『Voice』2024年3月号、80-89頁。

36 中曾宏・橋本政彦「国際通貨としての円」『フィナンシャル・レビュー』通巻153号、2023年6月、178-206頁。

(EPA)の形成であり、これを拡大しつつそこに産業高度化と共に必要になる自由化規則、先進的なルールを盛り込んで貿易拡大を図ってきた。その最新のものの一つである環太平洋パートナーシップ協定(TPP)は米国主導で作られたが、貿易自由化が雇用を奪うと短絡するトランプ政権が登場すると直ちに離脱した。その後、日本の努力で11カ国からなる環太平洋パートナーシップのための包括的・先進的協定(CPTPP)として再発足し、米国が抜けて規模は縮小したがデジタル貿易、データ流通など最も先進的なルールを含むFTAは命脈を保っている。

先に述べた経済安全保障上の懸念が国際通商ルールを変容させることも織り込まなくてはならなくなった。経済への国家介入が顕著な中国などが台頭し、経済面でも手ごわい競争相手となる過程で、既に米欧日なども様々な形で市場に介入してきたし、その傾向はさらに強まるであろう。WTOなどが機能不全に陥る中で各国は、輸出管理や投資規制、研究インテグリティなど、国際ルールよりも国内措置やその域外適用を通じて機微技術の流出といった経済安全保障上の懸念に対処するようになった。また中国などの経済的強制に対しては、関連資源、素材、製造装置のサプライチェーン再編協力などを通じた「集団的対抗」の枠組みづくりも続いていくだろう。

今日国際経済は、一つの曲がり角に達している可能性があり、こうした状況は主要国関係が劇的に改善していない限り、2050年においても大きくは変わらないだろう。トランプ政権で導入された対中国貿易規制は、通商に関する限りバイデン民主党政権はむしろ強化したし、「中間層のための対外政策」や環境政策をうたいながら大掛かりな国内産業振興の税制、補助金政策をとった。大統領選を前に中国のEVや半導体に対する関税の大幅な引き上げは、一部では大不況期のスムート＝ホーリー法(1930年)に匹敵すると評された。これは米国の資本集約産業維持には役に立つかも知れない。しかし安価な輸入鉄鋼、アルミを使う米国製造業企業の競争力を奪い、その雇用は減少する。関税による高価格は最終的には米国消費者の負担となる。さらに第二期トランプ政権に向けて対中60%関税や全世界10-20%関税などが提起されている。今後民主党、共和党いずれが政権を担っても、特に共和党政権では、さらに多国間主義の拒否が前面に出て、貿易交渉は二国間主義的になり、国内的な利益を最大化する自国中心の特定相互主義が一般的アプローチとなり、国際経済は縮小しよう。

国際市場なしに米国経済は立ち行かないし、独日など、あるいは西側の企業レベルでもここまでの(対中)保護主義には抵抗する動きもあるから、一直線に国際経済の分断、不況とはならないかもしれない。しかし近い将来の自由化を目指す制度の再興も見通せない。従って、その他の諸国は 이슈ごとく様々なレベルでの貿易の自由化を複数の有志国間(pluri-)や地域内で進めていくことになるだろう。特に日本などは英国に加えてインドネシア、韓国、タイなどへCPTPPを拡大するか、他の高度なFTA(EUなど)と連携することによって、自由化水準、ルールの先進性を維持し、対象品目のカバー率を上げていく努力を続けざるを得ない。他方、プラクティスの積み重ねを通じて、相互依存の武器化、経済的強制、技術流出の制御に対する一定の抑制慣行が形成される可能性もある。そうしたせめ

ぎ合いの中で自由化体制の歩留まりをどのくらい高められるかが、貿易体制の性格を決めるであろう。

WTOの紛争解決機能は今世紀半ばにも回復していない可能性が大きい。既に立ち上げられた多数国間暫定上訴アレンジメント(MPIA)に52カ国が加盟しているが、強制力がないため紛争処理にどの程度貢献するか不明である。インドなどは紛争処理機関問題で進展がない限りWTO下の新たな交渉には同意を与えないとしており、いずれ何らかの紛争処理メカニズムは必要になると思われる。その機が熟するまで、暫定機関によるプラクティスが積み重ねられ、新しいメカニズムの模索が続いていよう。

貿易圏の可能性 可能性としては、2050年の国際経済がいくつかの貿易圏に分断される可能性も検討しておくべきであろう。貿易圏にはいくつかのシナリオがある。一つは先に全体シナリオとして述べた、多元的地域秩序に対応するもので、1960年代に欧州統合をモデルにアジア、アフリカ、ラテンアメリカなど世界各地に広がった地域統合の動きの再現である。しかし世界経済のグローバル化を経験した後の途上国、途上地域の域外への個別の貿易依存度はむしろ高まった。域内貿易比率が低ければ、自律的な貿易圏を構成するのは難しい。ASEANは例外的な結束力を維持し、すぐれた地域共同体と言えるが、発言力維持のために政治的に結束を保っている面が強く、経済的に自立できるわけではない。世界各地に自律的な「貿易の島」ができるという構図は、今世紀半ばでも考え難い。

もう一つの可能性は、systemic rivalryの経済への反映とでも言うべき貿易圏が考えられよう。米欧日、豪州、韓国などの西側の貿易圏と専制主義国を中心とする貿易関係の分断で、既にその兆しは明確に現れている。こうした動きの背景には、西側諸国にとってはFTA、EPAというアプローチは、経済の効率追求であり、政治的に中立であるが、専制国家にとっては勢力圏のユーフェミズム、あるいは包囲網の一部と見えるという問題がある。専制主義国家の優先順位は経済よりは政治、党の権力維持、国内統治の安定にあり、自由で開放的な市場経済の浸透は利用価値はあるが体制への脅威ともなるものである。従ってこの分断は、経済的と言うより、中国など専制主義国が米国主導秩序の影響力を削ぎたいという動機に発するものと言える。BRICSが銀行などのインフラを整備し、加盟国を増やしていることが、代表的な動きである。中国やロシアは、systemic rivalryの文脈で、BRICSや上海協力機構(SCO)にグローバルサウスをできるだけ囲い込もうとする。中国の一带一路構想(BRI)も似たような性格を持つ。BRIは当初のインフラ建設からデジタルインフラ、サービスの提供に重心を移しており、それは衛星通信の地上局を含む通信システム、警察・監視装置を含む³⁷。このようなサイバー・インフラは、一度導入すると他のシステムに乗り換えるのが難しい(lock-on効果)ためBRIは中国の勢力圏的な性格を帯びるであろう。ソフトなブロックの形成といえるかも知れない。

これは貿易圏というより政治的分断の経済への反映というのが妥当であるが、他方双方が完全に閉鎖的な経済の圏域を形成するとも考えにくい。再三指摘するように、専制主義国も

37 持永大『デジタルシルクロード—情報通信の地政学』日本経済新聞出版、2022年。

含めて主要国の市場依存度は大きい。競争力を維持し、繁栄と社会課題解決を両立させようとすればいかなる国も市場機能を無視し続けることはできないであろう。専制主義諸国が、西側主導体制を代替する別のシステムを形成する可能性も小さい。BRIに見られるように専制主義国のアプローチは資金、インフラ構築能力を駆使した二国間協定の集積であって、生産分業体制であったかつてのコメコンほどでないとしても、統合による市場拡大、貿易創出効果はそれほど期待できない。さらに専制主義国はグローバルサウスに浸透して影響力拡大をはかるが、グローバルサウス諸国はいずれか一方の経済圏を選ぶより、等距離で双方との貿易・投資関係を維持し利益の最大化をはかるのが基本アプローチで、固定した交易圏に与する可能性は低い。実は中国自身、相手国を経済的に依存させることで影響力を行使することは考えていても、政治的な囲い込みのような交易圏の経済効果には疑問を持っているのではないと思われる。中国は、体制維持と両立可能な低い自由化水準の地域的包括的経済連携協定（RCEP）設立を主導したが、その直後から CPTPP への加盟を求め、加盟国であるニュージーランド、豪州、マレーシアなどへの働きかけを行なっているのである。

こうして貿易の風景は、西側シェアが縮小し、専制主義国、グローバルサウスのシェアが拡大するものの、それほど大きくは変わっていないのではないかと。全体的な市場機能が辛うじて維持され、その下で限定的なデリスキング、より強いデカップリング、ソフトな経済ブロックの形成などが混在している。市場機能をどの程度維持できるかで、貿易体制の性格は決まるだろう。

供給網形成の競争 留意しておくべきは、今後の国際経済では供給網（サプライ・チェーン）の形成や再編が、市場競争の焦点になるということである。戦後の貿易の発展が企業内貿易、産業内貿易に増大によることはつとに知られているが、今日の先端技術開発が主導する細密な分業・協業ネットワークはその傾向を加速した。一つには先端技術、とりわけデジタル化、AIの社会実装、量子コンピュータ、脱炭素に向かう様々な先端分野は、多様な資源、部材・部品、各製造装置など、半導体で言えば少なくとも1000にもものぼる工程を経る。市場競争は、これらの工程の中核部分を自国誘致し、それを組み込む国際的な供給網の形成を巡るものになる³⁸。

第二に供給網再編への強い誘因が作用している。まず90年代にコスト削減中心の海外進出から、主要部材の近くでの立地、最終消費地近くでの製造といった輸送コストに配慮するニアショアリングへの志向が強まった。加えて米中の systemic rivalry は、デカップリングは不可能でも主要な先端技術に関する限り、フレンドショアリングを推進させる。バイデン政権が技術流出を恐れて供給網再編を考えたときネックになったのは、複雑な供給網が正確に把握できず、規制政策を作れないという問題であった。その後、供給網データ收拾と分析が進み、米国は技術、素材、装置、製品の流れ、さらには第三国を含む供給網を把握し、的を絞った規制をある程度行なうことができるようになった。これは安全保障上の懸念国への効果的な規制とともに、友好国間の新たな供給網形成の機会を生み出し、供給網再編を加

38 猪俣哲史『グローバル・バリューチェーン』日本経済新聞出版、2019年。

速させるであろう。ただし一つ注意が必要なのは、政治的には経済安全保障を前面に出した経済の分離が強調されるが、個別企業、産業レベルでは経済合理的に構築されてきた供給網を直ちに分離、再編するのは殆ど不可能に近いということである。特に欧州諸国、日本、及びこれら諸国の企業は輸出入両面で対中国貿易が膨大で、供給網分断には抵抗する。従って長期的にはフレンドショアリングに近づく面があるにしても供給網再編は一気に進むわけではない。

最後に半導体、EVなど先端技術・製品の製造には、中国とその他の途上国に偏在する重要鉱物、レアアースが不可欠であり、その確保を考えて供給網を構築しなくてはならなくなっている。中国の重要鉱物寡占の問題は、資源そのものよりはコストのかかる精錬工程の中国偏在という側面もあり、需要が増大すれば豪州、カナダ、米国などが採掘、精錬に乗り出すことで、新たな供給網が形成され、時間はかかるが徐々に緩和されよう。またその間に新素材の発見、技術開発によって特定鉱物使用を削減したり代替品を開発できるかも知れない。日本の海底鉱床の採掘、都市鉱山の活用、サーキュラーエコノミー、それに伴う多国間協力には、特定国への依存度を下げる効果を期待できよう。

今後の供給網再編で留意しなくてはならないのは、希少資源を産出する途上国がそれを開発の樞として活用する、ある種の「資源ナショナリズム」の動きを見せるかも知れないということである。希少資源は資源賦存国に限られており、石油危機のような世界的なインパクトがあるわけではない。しかし資源の安定供給のためには、長期的に途上国の開発への関心に応える形で進めることが重要になる。それは新興大国、及び途上国の相対的な地位の向上と、先進国の途上国を組み込む供給網形成の必要から生じる長期のトレンドである。西側先進国にとって、途上国を供給網に組み込み、ともに成長する関係を構築することが、専制主義国家との多数派形成競争上も必要であろう。

国際経済は、グローバル化への反動に、先進国と市場経済規範を必ずしも共有しない新興国の台頭が加わり、曲がり角に立たされることになった。今世紀半ばになっても、主要国間の相互不信は持続しており、覇権や単極を背景に安全保障や国家の論理から相対的に独立した経済関係が深化した冷戦後しばらくの状況が再現されることはない。むしろ国際市場は、経済安全保障論、希少資源の寡占、経済の武器化など、これまでも増して制約の多い市場になるであろう。しかし市場の現場アクターが、イノベーションを促進する競争やリスク分散を可能とする市場機能を見捨てることには限度がある。市場の論理や経済効率を全く無視した保護主義、一国主義には限界があり、市場機能回復への揺り戻しが働くだらう。そうした試行錯誤を通じて、安全保障上の必要性など核心的国益に関わる領域での市場切り離しが進みつつ、そうでない分野については信頼と不信の程度に応じて開放度が調整され、適度な距離感が模索される。そこで最も重要なのは、多くの障碍にも関わらず、最低限の市場機能、それを可能にする市場インフラや諸制度を維持する意志と、同志国のできるだけ広範な協力であろう。

4) 2050年の地球環境問題

2050年に地球環境は人間活動の拡大と並行して一層悪化している可能性が高い。気候変動や温暖化の進行は、様々な波及効果とあいまって、干ばつや水害、土壌の汚染、水位の上昇や食料危機、限られた水や資源の奪い合い、大量の移民難民の発生などを通じて人間の生存や社会生活を脅かしているであろう。地球環境について問題になるのは気候変動の直接的な影響だけではない。ヨハン・ロックストロームらが編み出した「プラネタリー・バウンダリー（地球の臨界）」によれば、地球の安定性とレジリエンス（耐久性、強靱性）にとって重要なサブシステムには、(1) 気候変動に加え、(2) 新規化学物質、(3) 成層圏オゾンの破壊、(4) 大気エアロゾルの負荷、(5) 海洋酸性化、(6) 窒素・リンの生物地球化学的循環、(7) 淡水変化、(8) 土地利用変化、(9) 生物圏の一体性を含めて9つがあり、すでに気候変動、生物圏の一体性、土地利用、化学的循環の4つにおいて地球はすでに臨界点を超えるか超えようとしているという³⁹。これらのサブシステムは相互に関連しており、温暖化や異常気象のような目立つ現象の発生や科学的知見の蓄積が進むにつれて、順次脱炭素に続くアジェンダとして浮上していくことになるだろう。

これに対して、国際社会は、炭素排出を抑制し、地球の臨界点を超えないことを目指して、社会経済の脱炭素化、省エネや新エネルギー開発など地球システムへの負荷の「緩和」を可能にする技術開発を進めている。しかし性急な脱炭素推進には揺り戻しがあるし、たとえ2050年に現在の目標通りCO₂排出ゼロを達成しても、大気中にこれまでに排出された炭素が堆積しているから温暖化が短期間に劇的に改善することはなく、その他の地球環境への負荷も大幅に緩和していることはないだろう。したがって、激甚災害やパンデミックなどへの対応と同時に、防潮インフラの強化、栽培作物の品種改良、栽培地移動、移住など社会、経済の強靱性を高める「適応」への努力も一層重要になっているものと考えられる。

地球環境問題の深刻化やそれに対する国際社会の取り組みは、様々な経路で2050年のパワー構造や国際秩序にも影響を及ぼす。経済や社会のグリーンシフトは、化石燃料依存からの脱却という文明レベルでの転換であり、国や社会の違いを超える人類の生存や持続可能性をかけた取り組みである。従って国家間の協調を促す要因となることが期待される。しかし同時に、この取り組みの成否は産業や社会の中長期的な競争優位性、ひいては国家間のパワーバランスを左右する。EVや再エネを巡ってすでに顕在化しているが、2050年においてもグリーンシフトをめぐる国家間、企業間で熾烈な競争やダイナミックな合従連衡が展開されているだろう。グリーンシフトのみならずデジタル化と電力需給の変化がもたらす経済・社会変化は、ほぼ確実に資源・エネルギーの需給構造を変容させるし、気候変動に伴う耕作適地、優良漁場の分布も変化し、国家間に新たな勝者と敗者を生んでいるであろう。

その過程では新たな安全保障問題も発生する。異常気象による甚大な被害や大量の移民の発生、食糧危機や希少な水・資源をめぐる社会の緊張や国家破綻は、「人間の安全保障」として広義の安全保障問題とされるが、しかしそれが紛争を促進し、狭い意味での国家間の安

39 J. ロックストローム、M. クルム、武内和彦・石井菜穂子監修、谷淳也、森秀行他訳『小さな地球の大きな世界』丸善出版、2018年。

全保障上の脅威ともなりえる⁴⁰。そのダメージはとりわけ途上国にとって深刻だが、実は主要国にとっても人道支援や開発援助、国境管理が放置できない課題となり、さらにはグローバルサウスとどのような関係を結ぶかという問題を惹起する。

地球環境の変化は戦略環境にも影響する。すでに海水融解にもなっていて利用可能性が増した北極海が戦略的な争点になっているのはその例である。海面上昇や異常気象は基地施設や装備など軍の活動にも影響を及ぼす。海面上昇による領土領海の伸縮、場合によっては領土の喪失と大規模な人口移動にどのように対応していくかは、国境の設定によって成り立っている主権国家体制にとっての根本的な挑戦になるだろう⁴¹。

以上のように、地球環境問題は2050年のパワー構造や国際秩序に様々なインパクトを及ぼし、国益概念や領域性など主権国家のあり方も大きな調整が求められることになるだろう。ただしそれが主権国家体制そのものや2050年の極構造を決定的に変えるものになるということも考えにくい。地球環境問題は、国際関係の基本主体を変える（systems change）わけではないから、この問題への対応は現在と同様に主権国家体制と市場経済の枠組みを通じて行なわれる。米中をはじめとする主要国が自国の利益の観点から環境の持続可能性を追求し、グリーンシフトを進める。それによって国家間の力の分布や日々の相互作用はある程度変化するが、それは米中の一・五極構造を変えるほどのものにはならないのではないか。

多様な手段のミックス 地球の相当部分が居住不可能になっているといった極端な状況を想定しないとしても、人間圏と地球システムの間で持続可能な関係を築くことは2050年の世界でも重要な課題だろう。脱炭素や持続可能な社会への転換の必要性や進め方についてはバックラッシュもあり、今後も紆余曲折があるものと予想される。それでも、人間の活動の環境負荷の大きさや地球環境資源の制約を考えれば、2050年の世界では、人間圏と地球環境の新しいパラダイムの下で各国の経済力や産業競争力、国際影響力が形づくられる可能性が高い。

持続可能性を高める技術的なブレークスルーの候補はいくつもあるが、一つの技術で温暖化や各種の地球環境への負荷が劇的に改善されるわけではない。2050年になっても一つの電源が電力需要の大半を満たすことはないだろう。化石燃料による発電が、すべて再エネや水素などの新エネに代替されることはない。途上国のエネルギー事情を考えると、2050年でも再エネと共に量的な変化はあるが、石炭、石油による発電も続く。原発は、廃棄物処理の難題が続くし、経済的社会的コストも大きくなるから、原発の発電シェアがどのくらいになるかまだ不明である。小型モジュール式原子炉（SMR）は完成し稼働しているであろうが、既存原子炉の寿命がまだ数十年あるからすぐに代替されることはない。廃炉、廃棄物処理を考えると原発シェアはそれほど伸びていない可能性もある。廃棄物処理のコストを先送りしたままの原発の開発拡大は、地球環境問題の観点からは容認され難くなる。2050年に

40 Roland Dannreuther, *International Security*, PolityPress, 2007.

41 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所編『気候安全保障—地球温暖化と自由で開かれたインド太平洋』東海教育研究所、2021年。

においても、依然としていくつかのエネルギーが混合して利用され、より環境負荷が少なくなるようなエネルギー・ミックスが模索され続けているであろう⁴²。

省エネとしての自動車の転換も、EVに一気に転換するというのは幻想であろう。電気自動車（EV）はガソリン車に比べコストが高く、充電器などの関連インフラの整備、電池など未成熟技術も多いから、その普及は関連技術の全般的な進展に依存し時間がかかる。その間、走行中給電技術の開発など現在想定されているところからいくつかの方向転換が生じよう。従って2050年には相対的にEVが増えガソリン車が減っている可能性が高いものの、依然として利用の場所、態様によってハイブリッド車（HV）、プラグインハイブリッド車（PHV）、燃料電池自動車（FCV）などが共に使われる状況が続き、開発競争は一層熾烈に続いているであろう。EVの国際競争では中国が先行するが、技術の革新は続くし、いずれの方式、企業、国家が技術的成熟段階でボリュームゾーンを獲得し優位に立つかは、各国の自国産業育成の思惑も絡むからまだ決まったわけでない。過剰生産の中国が初期のEV市場を席捲することはあり得るが、同時に未熟技術段階での拙速で、過剰な産業政策が途中で立ち枯れることもあり得る。

移行過程管理の競争 環境問題の解決は以上のように多くの分野の多様な技術やインフラ開発に依存するから、それに応じて多様な時間軸の組み合わせをどう管理するかが重要になる。数十年を要すると思われる脱石油、製鉄におけるアンモニア混焼や水素製鉄、水素エネルギーへの転換、EVへの移行などは、技術的には可能としても、どのくらいのコスト、ペースで社会実装されるかはまだ不明である。優位技術が明白になり、それらが安定的に利用されるようになるまでには、既存技術、資源も組み合わせる長い期間がある。その過程では既存資源のより効率的な利用法の開発、蓄電池などを含む資源リサイクルが従来以上に重要な課題となるであろう。大国間競争、戦略的競争が激化する中で、当面の経済的利得を確保しつつ、次世代の主導経済の獲得を目指して、各国が熾烈な競争を展開することも避けられない。2020年代半ばにEV普及への初期の税制優遇や補助金が一段落すると、EV普及は急減速し、内燃機関とモーターの双方を組み込んだHV販売が拡大するという展開もありうるし、HVの十分な収益なしには次世代自動車の開発を支えられないのではないか。持続可能な経済社会への移行過程をできるだけ混乱を少なく、しかも最終的な温暖化防止に結び付くように乗り切る管理は、2050年にも依然として重要な課題であり続けよう。

このような移行過程は、国家社会のあらゆる側面に関わり相互に関連しているから、主要主体を総動員して取り組まなくてはならない。主要主体の役割を念頭におきながら、いくつかの論点を検討しておこう。

第一に、地球環境問題における「緩和」の当面の中心課題である温室効果ガスの排出削減に関して、今日の温暖化ガス排出の急増をもたらしたのは、工業化以降の企業活動、それに伴う膨大なエネルギー消費であったことに着目する必要がある。今日でも企業活動が変わらなければ環境負荷を低下させることはできないし、逆にいえば、企業による「緩和」能力は

42 小山堅『戦略物資の未来地図』あさ出版、2023年。

極めて高いと言うことにもなる。企業が、営利追求や市場競争を通じて生産力を増大したように、環境に配慮した持続可能な経済活動への転換にあたってはイノベーションを推し進める企業やそれを促す市場競争の力を活かすことが不可欠である。企業を積極的に巻き込んで展開しようとする持続可能な開発目標（SDGs）や企業の環境・社会・企業統治配慮（ESG）はそのような発想に立つ動きであり、今後とも意匠を変えながら続いていくだろう。ただし企業行動を変えるには、企業の善意に頼るだけでは十分ではなく、政府の制度設計が不可欠であり、その点は後に述べる。

企業活動では二つの中心課題がある。一つは、環境負荷を低下させると同時に、新たな競争優位／収益拡大に結びつく技術開発である。収益を上げることなく企業が「緩和」に貢献することはできない。その際考慮すべき現代的な条件は、資源、素材開発、何段階もの製造装置にわたる長い工程を、一企業、一国家が完結させるのは極めて難しくなったということである。企業戦略としては、長い製造工程でそれなしには最終品が完成しないという基盤技術、製造装置、運用ソフト、部材、製品など、「不可欠技術・製品」を生み出すことが課題になる。もう一つは、この工程では多様な資源、部材、中間財の調達が必要で、しかもそれは国際的なものになるから、産業のエコシステムの形成は不可欠品を中核に組み込む供給網を国際的に組織化する能力に左右されるようになるだろう。これは成熟債権国となった先進国の投資戦略の課題でもある。「緩和」はこうした技術開発と工程組織化（サプライチェーン構築）を巡る競争に先導されて進むことになるだろう。いうまでもないが、温室効果ガス排出はサプライチェーン全体として削減されなければならないという原則を確認しておくべきである。

第二に、排出ゼロが達成できても既に排出され蓄積した炭素による温暖化等の損害は大きくなり続けるから「適応」もなお格段に強化しなければならなくなるだろう。この面でも企業の力は大きいものの、「適応」ではどこでも使える一律の対策を作ることは難しい。適応内容は、実は様々なコミュニティの置かれた状況によって多様だからである。国家の力、企業の力を活かすには、まず地方政府、各種公共団体、NGO、地方企業が適応への「需要」を発掘し、それに必要な事業を詳細に特定しなくてはならない。そのためには、地場企業、NGOなどの現場のインプットが不可欠で、それによって初めて国家や企業は、予算、技術面での事業化提案が可能になる。インフラ強化、森林・治水の管理強化、防潮堤・護岸建設、水の確保と水質保全、緊急時の工場スペースの融通や在庫融通・予備部品の備蓄、災害時の避難協力計画など、実地検分すればさらに多様な適応需要が発掘されるであろう。それに対応することによって、社会は災害に強靱になり、社会経済の復元能力（レジリエンス）を高めることができる。不可避の環境悪化も凌ぎやすくなることで、将来展望が描きやすくなるだろう。

第三に、いうまでもないことだが「緩和」にしても「適応」にしても、政府の役割はきわめて大きい。「大きな政府」「小さな政府」論争が繰り返されてきたが、歴史的に見ると政府の経済・社会への介入は一貫して大きくなってきており、論争の幅は実は程度の問題に過ぎないとも言える。政府の役割として目立つのは、今のところ「緩和」面では、規制や基準を

通じた企業活動の方向づけ、省エネ、エネルギー転換など大規模事業の補助や税優遇による誘因づくりであり、「適応」面では防災インフラ、地方政府への補助金やモデル事業支援など、適応の技術やプラクティスの普及や立地規制である。しかし長期的に考えると政府の最も大きな役割は、個別事業での対応よりも、ビジョンを提示し、それにみあった制度を形成することで、20年後、30年後の国家、社会経済、産業のあり方の大きな方向付けを行なうことであろう。企業は利潤動機で技術開発する。短期的に有望な事業支援も長期の発展に結びつくかは分からない。地方政府は地元利益から事業を立案する。放置すれば個々の事業、産業は発展したが、全体として環境保全に寄与しない歪な国家・社会が現れることもある。

米国を除く先進国は人口ボーナスが後押しする発展拡大期の経済から人口減少期に入る。社会の衰退、劣化に任せるのではなく、資源多消費経済から循環型経済への誘導や、社会・経済を戦略的にスリム化する計画が求められる。環境問題での「緩和」「適応」も、こうした計画と整合的でなければならない。政府は国家の国際競争力を保ちながら、環境問題での「緩和」「適応」に貢献する科学技術振興をプログラム化する必要がある。環境への負荷やそれを「緩和」するコストを公平に評価して、価格や規制、税制に反映するなど、市場経済の調整メカニズムを活かして企業のインセンティブを変える制度設計も不可欠である。それが政府の役割である。

第四に、環境問題は全地球の問題であって、その観点からいうと現在は先進国での排出削減に力点が置かれているが、その努力は次第に収穫逓減期を迎えるだろう。逆に工業化に邁進する新興国、とくに中国、インドなどの急成長を遂げる人口大国の排出量は大きくなるし、エネルギー転換が遅れる途上国の「緩和」「適応」はいずれも遅れがちで、間もなく世界の課題として重くのしかかってくるであろう。

先進国は、途上国支援というのみならず全体の効率的な温室効果ガス排出削減に結びつくように新興国や途上国に関与しなくてはならない。途上国の場合、経済・社会の全般的な対応能力に問題があることも少なくなく、各国ごとのニーズの掘り起こしと優先順序の決定は、環境技術だけを導入しても長期的な効果は疑わしいから総合的な開発プログラムの一部としての実施が必要であろう。量的削減として効果的なのは、依然として増大する新興国、途上国の石炭火力発電への対応かも知れない。当面、その廃止は現実的ではなく、できるだけ排出量を削減する技術、将来の天然ガスへの転換、アンモニア混焼への展望を開くと共に、技術的実証とコスト低下を前提に二酸化炭素分離・回収・貯留技術（CCS）を組み込むことも考えられよう。このような支援はクリーン開発メカニズム（CDM）の中で行なわれ、削減実績は支援国の温室効果ガス削減分としてカウントされることが適切である。

関与する先進国企業にも誘因がなくてはならない。そこで注目されるのは、先進国のEV蓄電池や半導体など先端製品に必要な重要鉱物、希少資源の多くが、インドネシアのニッケル、コンゴのコバルト、チリのリチウムなど途上国に賦存するという点であろう。これらに対する需要が高まれば、資源保有国は当然ながら原材料のまま輸出するのではなく、自国資源に関連する川下産業を誘致することによって、工業化を目指すであろう。従って先進国は、資源採掘・買い取りだけでなく共同で開発プログラムを作成し、その一部に環境対応を

組み込んで行くことができる。環境問題配慮型のグローバル・バリュー・チェーン（GVC）構築と言ってもよい。それによって途上国の工業化「離陸」を支援し、環境保護の能力を高め、長期的には環境問題の「緩和」に結びつけることができる。

最後に第五として、国際制度の形成が不可欠であろう。環境問題の解決はほとんど海図のないような分野であり、発生する問題とそれに対応するための技術開発に応じて目標を定め、それに向けて規制と誘因を生み出す制度を作ることが求められる。制度は、各国の保有技術や既に投資が進んでいる産業にとって有利、不利を作り出す。従って各国は産業政策の一部として、脱炭素やサーキュラーエコノミー、生物多様性や土壌・海洋汚染対策にいたる様々な環境分野で制度形成競争を繰り広げるであろう。排出基準や削減目標の設定、削減の定量的な計算・測定の方法、履行監視と罰則などを定め、それに基づいて炭素税、省エネなどに向けた税制や補助金政策など技術開発の誘因を作ろうとする。国家間の規制アプローチと達成度には違いがあるから国際的な調整が必要となり、脱炭素が進展すればするほど制度形成への動きが活発化し、熾烈な制度競争も繰り広げられよう。

以上のように環境問題では、2050年に至っても技術開発を頼りに暗中模索を続けているという姿が浮かび上がる。多くのシナリオが描かれ、修正される。このため問題の深刻さ、技術水準を精査・研究し、各時点で最善の政策ミックスを提示し、状況に応じて常時更新しなければならず、そのためのデータを収集し、分析する機関が多く設置されることになろう。これは最先端技術の開発に関わるだけに、放置すれば秘密主義、保護主義、不正を蔓延させる温床にもなりかねない。国際エネルギー機関（IEA）その他の実績のある国際機関、状況評価機関である IPCC と平行して透明性を持って活動する、政治的に中立で、公正な研究・提言の機関の需要が高まるであろう。

第5章 国際「公共世界」の強化と日本の戦略

2050年の世界 2050年の世界が主権国家体制ととして組織化されていることに変わりはなく、先に見たように米中が拮抗するものの、おそらくは米国が全体的な優位を維持する「一・五極」の状況がパワー構造におけるメインシナリオと考えられる。他方で、2050年はこれまでのように少数の大国が秩序を作り出せる世界ではないかも知れない。覇権的秩序は、近代の規範を共有する世界の秩序だった。30カ国もの新興国が台頭し、それぞれ歴史や文化が多様であり、近代の権力の抑制的な行使と自由市場の理念を必ずしも共有しない諸国からなる世界では、従来の秩序は難しいであろう。米国が力を回復しても一有力国が主な課題の管理を一手に担う覇権秩序というあり方は、もはや難しくなっているのかも知れない。米国に代わって覇権システムを代替する秩序を与える有力国が出てくることも考えにくい。主権国家体制の秩序が何らかの形で大国主導的になることは避けたいが、従来のような帝國的秩序、覇権的秩序とは異なる国際秩序の構想が求められるであろう。

秩序と価値選択 国家間の秩序が自然な調和としてできることはない。秩序は、最優先価値の維持を原則、原理とする価値の序列づけであって、程度の問題はあるが価値の選択とそ

れを実現する力は不可欠なのである。価値選択という点では、歴史的に見ると近代の自由主義とそこから派生した様々な思想、規範に代わるものは現時点では見当たらない。現代の多様で、同時に「繋がってしまった世界」では、自由主義は「個人／社会⇔国家⇔世界システム」という三レベルを整合的に管理運営できるほとんど唯一の思想である。自由主義への不満は常にあったし、他の多様な管理運営思想も試みられたが、多くは権力集中と抑圧に依拠するもので、暴発と混乱、不安定性が大きく、それらが淘汰され自由主義が消去法的に残ったというのが正確かも知れない。とくに近代の「個人の覚醒」は秩序形成に難題をもたらしたが、自由主義はこれを人権として政治、経済、社会の制度の基礎にすえ、民主主義とナショナリズムによって国家を焦点とするボトムアップの統合力に変換することに辛うじて成功した。そして、無政府的な主権国家体制は、個々の国家が選択する国内ガバナンスと行動の自由を最大化しながら、なお世界を繋いでいる。

無論、(個人の)自由は、それ自体は秩序原理とは言えない。とくにF.フクヤマが米国内政治の分極化の分析で示したように、自由がルソー的な「本来の自分」(identity)の探求に流れ、民族、宗教、性について自分探しに深入りすると、社会の統合力は大きく損なわれる⁴³。マイノリティの急進的な権利追求はwokeと批判され、右派のポピュリズムを呼び起こした。自由は重要な価値ではあるが、それは一定の秩序、さらに言えば国家権力によって保障され、権利化されるものであり、社会を組織化する各種の共同体主義的な対抗思想との拮抗関係の中で秩序の一つの支柱として実現されるものであった。

自由の問題は、不安定な秩序しか実現できない国際関係においては、さらに危うい価値である。ここでは主権国家システム(主権、内政不干涉、国家の安全、平和)の維持が優先規範であり、それが実現される範囲で自由も享受できるという位置づけになる。ただ社会、そして国際社会も究極的には人間の構築する制度である以上、個人とその自由が組み込まれていない秩序も逆に脆いものとなろう。

現代では「西洋の衝撃」に適応する形で欧州以外の地域も近代化を遂げたし、西欧と異なる近代化事例を見出す研究は盛んだが、文化的にはともかく国際秩序は「それぞれの近代化」を無原則に承認する強い価値相対主義では不可能であろう。可能としても、それは脆い不安定な秩序である。非西欧の近代化には、かつての帝国が近代的な専制国家に発展するケースもある。国際秩序は多様な価値に寛容ではあるべきだが、主権国家体制そのものを圧殺しかねない帝国割拠の世界に戻りたくなければ、最小限の価値、規範の選択は不可避なのである。

先述した世界の「三つのレベル」で言えば、専制主義国家は、国内の自治的な要素を押しつぶすほどに国家統制が大きく、それ以外のやり方で国内秩序の実現が難しいとしても個人・社会に大きな負荷がかかっている。その結果、専制国家は常に内部脅威を警戒し、それが外部と結託することを恐れて対外関係を規制、制限する。市場取引や人的交流であっても、国内統治に合わないときには威圧による政治化を厭わない。同意した制度であっても、

43 F.フクヤマ、山田文訳『アイデンティティ』朝日新聞出版、2019年。

不利益と考えるときには文言はそのままに解釈や基準を変える「状況倫理」型の行動をとり、国際制度の普遍性は損なわれる。従って国際システムへのネガティブな負荷も大きくなる。専制主義的体制は、時の権力が自らの政治体制を固定する結果、不可避の経済や社会、思想の変動に対する適応能力が低くなるからである。主権国家体制において安定的な秩序を実現し、力による強制や現状変更を抑制するとともに、自由主義的、民主主義的統治と両立可能な国際空間を確保することは、専制主義体制の拡大を監視し、これに対抗する意志と力なしには望めない。要約すれば、パワー構造を基礎とする政治的枠組みに、自由主義的な価値、規範をどの程度浸透させられるかが、2050年の国際秩序においても引き続き重要な課題なのである。より厳密に言えば、後に述べる国際公共世界の拡大・強化にとっては、「価値」を問題にするより自由主義の諸「規範」の浸透が当面の課題というべきであろう。というのも文化的に著しく多様な国際社会において価値の共有を追求、強制とすることは、逆に分裂や紛争の原因となりかねないからである。一般に価値は特定社会が望ましいとする原理的な考え方、理念（自由、人権、人間の尊厳など）をいい、規範は行動の標準、準則（ルール、法、制度など）をいう。価値と規範はいうまでもなく大きく重なるのであるが、異なる価値を抱懐する諸社会が共存のために価値に触れずに規範と実務的なルールを共有することも、歴史的に十分に可能であった。国際公共世界の強化には、まずは共有規範を押し広げて行くのが上策なのである。

2050年の国際秩序において実現すべきもの—平和的移行・レジリエンス強化・自由で開かれた国際空間の確保—

第四節において2050年の国際秩序の複数のシナリオや、安全保障・国際経済・地球環境問題の見通しについて検討したが、それらは固定的なものではなく可塑的であり、日本は他国と共に、より望ましい未来へと方向づけていく意志をもたなければならない。そのためには、2050年の国際秩序において実現されるべき現実的な目標を明確にしておくことが不可欠である。

第一に、最優先すべきは、世界戦争を経ることなく、主要国間の新しい、安定的な秩序への移行を実現することである。力関係が大きく変化する過程では、歴史的には世界戦争を経て新しい国際秩序が生み出されることがしばしばだった。しかし核兵器はいうまでもないが、核に至らなくても連射される通常弾頭ミサイルの破壊力は、現代の高密度社会にとって耐え難い規模のものになっている。力による現状変更や強制の常態化は避けるべきであり、そのため不当な力の行使を相互にためらうような力関係と共通理解が成立していることが望ましい。主要国間の安定的な関係は、危機時のエスカレーションを避けるだけでなく、経済や社会的交流における分断を最小化し、気候変動やパンデミックのような人類共通の課題における個々の取り組みや協力をしやすくする条件でもある。

第二に、2050年の国際秩序においては、広い意味でのレジリエンス強化が各国の重要な共通利益となるべきだろう。構成主体優位の主権国家体制においては国家主権（独立・生存、内政不干渉）は、戦争防止や平和と背中合わせの優先規範である。それは今後とも変わ

ることではないが、他方、国家の独立や生存、内政不干渉を脅かす脅威は、社会や地球環境の変化に応じて新たな様相を見せるようになってきている。第一に安全保障においては、侵略のような明白な脅威よりもサイバー空間の重要性が増すにしたがって、戦争とも平和ともつかないグレーゾーンにおけるサイバー攻撃や偽情報などの影響工作が日常化している。第二に、経済においては、相互依存の拡大深化や国家資本主義の台頭により、各種の経済的手段を用いた強制が常態化している。米中対立が深刻化する中で、米国や同盟国の国防サプライチェーンでさえも戦略的な競争相手に依存している状況に懸念が高まっている。第三に、現代社会は頻発する激甚災害やパンデミックに対して脆弱であり、人間圏の活動が地球システムに与える負荷の緩和とともに、一定程度気候変動危機や感染症危機が生じることを前提に適応や対処をはかることも考えなくてはならなくなった。コロナ・パンデミックは、他国に重要物資を依存するリスクをあらわにもした。

現代社会に内包されたこれらの脆弱性は、人為的、意図的なものであると否とに拘わらず、多くの人命や財産を危険にさらし、主権国家の存立や自立した意思決定をも脅かす。しかし伝統的な安全保障上の脅威に対する場合とは異なり、敵を打倒し、勝利する、というアプローチは必ずしも有効ではない。このような今日の不安な状況に最も適合するのは「レジリエンス」概念であろう。これは後にも述べるが、危機や災害の衝撃に耐え、回復し、適応する能力、アプローチを指す⁴⁴。レジリエンスの内容は、安全保障（security）概念同様、国や立場によって解釈が分かれるだろうが、レジリエンスが重要であることは今日の主権国家に共通する。この概念は、近年日本政府が世界が合意できるコンセプトとして強調している「人間の尊厳」と重なる面も大きい。国家、社会、経済がレジリエントでなければ、そもそも「人間の尊厳」は尊重されないからである。情報ネットワークや重要インフラの混乱、食糧やエネルギーなど必需品の途絶、激甚災害やパンデミックがもたらすダメージは、とりわけ弱い立場の人々にとって甚大である。同時に主権国家体制の問題解決力を高める上でも、レジリエンスの視点は有益であろう。

現代ではレジリエンスと伝統的な主権、安全保障概念を独立に考える意味は乏しくなった。例えばNATOは2016年のワルシャワ首脳会談において、レジリエンスは信頼できる抑止と防衛の基礎であるとして、その基本要件を次の7つに整理した。①政府や重要政府サービスの継続保証、②レジリエントなエネルギー供給、③管理不能な人の移動への対応能力、④レジリエントな食料・水資源、⑤大量の死傷者と破壊的な健康危機への対応能力、⑥レジリエントな民間通信システム、⑦レジリエントな輸送システム、である。政府サービスから輸送システムの持続まで、軍備や経済力というハードよりも、それを運用するソフトウェア、機能が焦点となっている。これらが維持、保全されなければ、主権も安全も空洞化しかねない状況になったのである。コロナ危機発生後の2021年6月にNATO首脳が発表した「強化されたレジリエンスのコミットメント」も同様に、パンデミック、影響工作やハイ

44 相互依存状況がもたらすリスクに対しては、従来からエネルギー安全保障や食料安全保障、それらを含む総合安全保障など、安全保障概念の拡張が試みられてきた。また、国家ではなく人々が直面する脆弱性は人間の安全保障として概念化されている。安全保障概念を今日の様々な脆弱性に延長することも可能であろうが、レジリエンス概念との関係についてはあらためて検討が必要である。

ブリッド脅威、サプライチェーンのレジリエンス、気候変動が悪化させる自然災害なども射程に入れている。

対立する国家間においても相手がレジリエントであれば、強制、攻撃へのハードルは高くなるから、レジリエンスは抑止力の強化としても作用するであろう。2022年の米国国家防衛戦略が、情報ネットワークや重要インフラに関して、「混乱に耐え、苦闘し、迅速に回復する能力（ability to withstand, fight through, and recover quickly from disruption）」をもつことで、相手の敵対的な意図をくじく、「レジリエンスによる抑止」を提唱したことは示唆に富む。レジリエンスを強化する方法、手段は多様である。経済的強制に対抗し、主権国家としての独立した意思決定を維持する上では、特定国への経済的依存の程度を把握して、リスクを分散し、信頼性の高いサプライチェーンを構築することが必要であろう。他方、選挙干渉や偽情報などを通じた影響工作に対しては、浸透状況の把握と開示、時には事前に攻撃元に入り込んで監視する能動的な防御を、単独または集団で行なっていくことが必要になる。

サイバー、宇宙など人間の活動空間の広がり、相互依存の拡大深化、人的活動による地球システムへの負荷など、現代文明の高度化は、人間、社会、国家の脆弱性を高める趨勢にある。2050年の世界において、レジリエンスは主権国家体制の問題解決力を高める際の欠かせない要素となっているだろう。

第三に、日本のような自由・民主主義国家にとって、自らの政治社会体制と調和的な自由で開かれた国際空間が存在していることが望ましい。無論、専制主義的な中国が米国と拮抗するまでになり、米国や西側先進国の卓越を背景にした冷戦後しばらくの時期のように、自由主義的国際秩序が世界を覆うことを期待するのはもはや現実的ではない。専制主義国家とはいえないまでも、西側諸国の自由主義的規範に違和感をもつ新興国が台頭する中、先進国が一方的に価値を押しつけることも適切ではない。しかし、先に述べたように、複雑な現代社会において「個人／社会⇔国家⇔世界システム」という三レベルを整合的に管理運営し、平和やレジリエンスを実現する上で、自由主義は引き続き有効であり、人々を引きつける強さを持つ価値、規範であり続けるだろう。秩序維持に価値、規範の選択は不可避であり、自由・民主主義も権力政治の中では政治的スローガンとして他の体制を攻撃し、排除に動くことがある。ただ自由・民主主義の基本的な徳目の一つは、国内でも国際的にも多様性への寛容にあり、専制ないし権威主義体制と比較すれば異なる国内ガバナンスに対しても競争しつつ寛容である、という意味で主権国家体制に適合的でもある。

自由主義的秩序再訪 ここで自由主義的国際秩序（LIO）について詳しく検討しておこう。冷戦終結後、21世紀の初頭までは自由主義的国際秩序（LIO）が世界に広がって行くかのような期待があった。しかしその期待は間もなく潰え、今日ではいわゆる自由主義秩序とは何か、どのような条件で可能になったか、そのうち守るべき要素とは何か、が改めて問われている。

自由は、人間社会が実現すべき価値の一つであるが、それ自体が秩序をもたらす原理ではない。むしろ自由は人間の使い方によって、特に放恣に流れるならば、それは秩序を妨げ

る。まずは他者の自由を損なわない範囲に制限されて、諸自由の共存が可能にならないとしない。その際、各人の自由がどこまで許されるかの基準は、自由に内在するわけではない。それゆえ人間社会は、合議による規律、最終的には権力による統制の下で、各人の自由が最大になるように妥協的な調整を実現してきた。多くのこうした隘路を抜けて、自由主義は人間の自発性、創造性を全体秩序に繋ぐ思想として発展した。

国際社会における自由主義的秩序が、より制約された自由主義の秩序であることは当然であろう。多様な自由の衝突に最終的に裁定を下し、強制する権威的な規律やその裏付けとなる統一的な権力が存在しないからである。自由主義的国際秩序とは、近代欧州の国際秩序に見られたように、国内体制が自由民主主義に基づき、かつ主導国（軍事的優位国、主導経済）が擬似的な政府の役割を果たすときに可能になった秩序だった。冷戦後に自由主義的国際秩序（LIO）と呼ばれたものも、ソ連解体後の米国の圧倒的な覇権に支えられた秩序であった。価値観を同じくする諸国の協力があって可能になったものではあるが、それを組織化し制度にまとめ上げる上で米国の力を欠くことはできなかった。それがやがて普遍化し、全面化するという当時の期待は、米国や自由民主主義の先進国の力の卓越を背景とする、幾分過度な楽観に支えられていたというべきであろう。

自由主義的国際秩序は、もともと一つの統合された秩序ではなく、様々な秩序要素の寄せ集めとして発展した⁴⁵。最も早くから発展したのは、開放的な経済を目指す商業的・経済的自由主義であった。各国の実利と結びつく一方、市場取引はある程度政治から切り離すことができたからである。19世紀末から、とりわけ20世紀後半に社会経済的な相互依存が深まり、ネットワークの密度が増すと社会的自由主義が注目される。同時に19世紀末から第二次大戦後にかけて国連を中心とする法や制度、国際組織の急速な発展を背景に、ルールや法の支配に力点を置き、国際制度を通じた秩序強化をもくろむ制度的自由主義に注目が集まった。ただし自由主義のコアとも言える自由、人権、民主主義、法の支配などの価値的自由主義に関しては、人権規約などの条約、国連の人権理事会など国際制度は発展したが、その実効性は期待されたほどではないと言えるかも知れない。これらの価値は、各国の国民、個人の待遇に関わる問題であり、各国はその原則には同意しても国内政治上望ましくなければ内政不干渉原則によって実行は忌避、阻止できるからである⁴⁶。

自由主義的国際秩序については若干の誤解があるように思われる。歴史的に見て無政府的構造が変わらないまま、自由主義的な覇権国や有力先進国が先導する形で経済的、制度的に秩序が高度化してきたと言えるが、それはある程度政治から切り離された機能主義的世界の発展というのが正確で、自由主義的秩序と完全に重なるものではなかった。コアとも言うべき価値的自由主義は、国際制度ができるだけでなく自由主義的諸価値を体現する国内体制を持つ国家が増大しなければ拡大、強化したとは言えないだろう。その意味での自由主義国家は、欧米などを中心とするグループを超えて急速に拡大しているとは言えず、今でも各種の

45 James L. Richardson, *Contending Liberalism in World Politics*, Lynne Rienner, 2001.

46 PHP「新世界秩序」研究会「提言報告書 自由主義的国際秩序の危機と再生」(政策シンクタンク PHP 総研、2018年) 15-16頁。

調査報告によれば自由化度、民主化度には時代状況によって増減の波がある⁴⁷。国家形成の初期条件に大きな違いがあるから、今後も国際社会全体が自由主義へ向かって一方向的に発展すると考えるのはやはり楽観的過ぎるのではないか。

現在は、価値的自由主義について言えば後退期にあるというべきであろう。中国のような専制主義国家やその他の新興国、途上国が台頭するとともに、例えば国連人権理事会での採決では、西側提起の自由主義的な人権関連決議は票数で劣勢にたたされるようになった。価値的自由主義だけではない。最も敷居が低いはずだった経済的自由主義も、米国の覇権が後退し体制間の対立が激化したために経済安全保障が前面に出て、自由主義ルール of 根幹にある無差別原則などが政治化している。多くの国際制度は解体されてはいないが、その運用は少なからず非自由主義国の「国益」「影響力」伸張に利用されるようになった。systemic rivalry が顕在化するなか、価値的自由主義だけでなく、利便性向上のためのネットワーク、制度など機能主義的な世界も、強化され普遍化するという未来はますます描きづらくなっている状況なのである。

目指すべき国際秩序とLIO このような状況で目指すべき国際秩序をどのように考えたらいいか。自由主義的国際秩序は、依然として目指すべき姿であろうか。一つ参考になるのは、かつてG. ジョン・アイケンベリーが、自由主義的国際主義は冷戦期の西側自由民主体制を中心とした「小さく厚い (small and thick)」ビジョンか、多様な国家を包摂し、環境破壊や大量破壊兵器拡散、感染症など人類文明への脅威となる21世紀の危険や脆弱性を扱うグローバルな原則や制度を伴う「大きく薄い (large and thin)」のビジョンなのか、を示さねばならないとした議論である⁴⁸。もちろん両ビジョンは二律背反的ではなく、またその中間に多くのバリエーションもある。

近代以降の国際社会の秩序を考えると、自由主義は世界を組織化する一つの原理として欠くことはできなかつた。自由主義的国際秩序は存在したが、範囲や程度は様々であり、それはどのくらいの国が自由主義の価値、規範にどの程度コミットしていたかによっていたのである。今後も、「小さく厚い」自由主義的秩序は重要である。ただそれは国際社会全体をカバーする普遍的な秩序にはならないであろう。多くの国家は思想的に、あるいは現時点の国内体制の維持を考慮して、自由主義的な価値や規範を全面的には受け入れないだろう。例えば20世紀末以降の新自由主義に導かれた自由主義的国際秩序は、世界の多様性を考えれば行きすぎた面があったし、特に途上国世界にとっては思想的には独りよがりの先走った秩序像であったかも知れない。

他方、「大きく薄い」自由主義的秩序も自由主義に先導されたものである。国民国家論や市場経済論などが主体（国民国家）形成を促し、各国間の相互依存を高め、そこに自由主義から派生したルールや制度形成の手続きが応用された。こうして出来上がった秩序は、すべてが自由主義的というわけではなく、どちらかと言えば国家、社会の利害、利便性を基礎と

47 Michael Coppedge, Amanda B. Henrik Knutsen and Steffan I. Lindberg, eds., *Why Democracies Develop and Decline*, Cambridge University Press, 2022; Freedom House, *Freedom in the World 2024*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2024/mounting-damage-flawed-elections-and-armed-conflict>. Accessed August 2, 2024.

48 G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, 94:1, January 2018.

する機能主義的な世界の発展であった。しかし歴史的に見ればその達成には目を見張るべきものがある。暴力の制限、合議によるルール形成、特に多国間主義な一般制度樹立の慣行はほぼ定着している。その結果、交通、通信、度量衡、領域管理、保健衛生など非政治的、機能的な協力から、貿易、金融、開発、さらには環境保全や大量破壊兵器の不拡散まで、規則、国際組織、レジームが広範に発達した。もちろんそれらの実効性には疑問のあるものも含まれる。しかし国際行政機関の活動は戦争や華やかな外交のような目立つ国際事象ではないが、少なくとも国際関係は多少の緊張があっても容易に崩壊しなくなった。能力的に脆弱な多くの国家も独立国家として生存できている。権威主義国家などによるこれら規則や制度の受容は選択的であり、時に覆そうとすることもあるが、そうした国家でさえ相互依存の便益、国際行政の利便性を全面的に否定することは難しい。国際社会は、17-19世紀のそれから大きく変わってしまったのである。

こうした大多数の諸国が参加し、一定の規律もある世界を国際社会の「公共世界」と呼ぶことができよう。自由主義的国際秩序はその中に、その一部として存在し、発展する。「小さく厚い」自由主義秩序は、理念、思想として重要性を失わないが、systemic rivalryが熾烈になる現代にあっては国際公共世界（それは「大きく薄い」自由主義的秩序にほぼ重なる）が国家間の協力基盤として一層重要な意味を持っているだろう。

国際社会の公共性 前節で秩序の目的として平和的な秩序移行、現代文明がもたらす脆弱性に対するレジリエンス強化、自由で開かれた国際空間の確保を挙げた。この要請に応えるために、国際秩序にどのような要素を加えればよいか。その一つの答えが国際「公共世界」の強化であるが、主権国家体制にはそもそも「公共性」という考え方は成り立たないという議論もある。まずその点に簡単に触れておこう。

主権国家体制では、国家主権を超える権力、権威がないから厳密には「私」を超える「公」はなく、「民法的な」世界であるとされる。しかし「私」の相互依存関係も深くなれば、相互関係における主体の役割や機能、その実行のルールが必要になり、そのための何らかの権威を想定せずに秩序を考えるのは難しくなる。国際社会も強行法規や「立憲的法」などの形で「上位法」を「仮置き」し、様々な法や規則の階層を通じて「私」を「公」に置換し、秩序を紡いできた。「公共世界」もそのような推認による秩序の一つとあってよい。これは秩序論的には特別なことではない⁴⁹。国内政治でも権力（官）が体制の原則、価値を担保するとは言え、そこには契約や一般意志などの概念装置が不可欠で、さらにその背後に想定する究極的な価値を宗教（究極の権威）に依存（推認）していることは少なくない。国際秩序における公共性の考え方も程度の違いに過ぎないであろう。国際社会にも、多数が承認する原理は想定される。それはカント的な「(規範が)あるかのように行動することでそこに近づく」という弱いアプローチかも知れないが、それでも既に述べたようにこれまでに多くの成果を上げた。

アイケンベリーの自由主義秩序を二つに分ける考え方は、思想と現実の秩序の関係に関す

49 佐々木毅・金泰昌編『国家と人間と公共性』（公共哲学5）、東京大学出版会、2002年。

る重要な示唆を含んでいる。例えば冷戦期の西側と「第三世界」の一部を含む秩序は、自由主義秩序と呼ばれた。それは、「小さく厚い」自由主義を含むが、それが国際社会全体に広がったものではない。そこには共産主義、各種の社会（民主）主義などいくつもの対抗思想があり、思想の競争においては自由主義は「権力と道義の齟齬」に悩みながら、状況によっては権威主義国家、独裁国家とも手を組まざるをえなかった⁵⁰。自由主義が、広範な国際秩序を形成できたのは、このような抑制や妥協によるところ大きかったのである。

さらに言えば、どのような思想もイデオロギー的に行きすぎれば秩序の自壊を引き起こす。自由主義も例外ではない。冷戦後の単極構造において米英主導の新自由主義は、金融中心のグローバル化にまで突き進み、世界的な市場化と多くの国の成長を実現したが、IT、金融産業における米国の一人勝ち、大規模テロ後の際限なき介入主義、先進国内の格差と移民排斥のポピュリズム政治の台頭などをもたらした。それは容易にナショナリズムと交錯して保護主義や単独主義を生み、国際秩序を危うくした。それは現在も先進各国に極右が台頭する1930年台にも似た状況を生み出し、世界を脅かしている。公共世界は、後に述べる自由主義に敵対する勢力に対応するだけでなく、自由主義に抑制をもたらし、行きすぎたときには混乱に耐えるもう一つの外交基盤としても国際秩序に不可欠なのである。

公共世界の中身 公共世界は、システムと主体維持の原則、原理を持つ世界である。その最低限のものは、H. ブルのいった共存のルールに当たるだろう⁵¹。第一には主権であり、これなしには国際社会は構成され得ない。第二に暴力の制限がある。すべての暴力が禁止されるわけではないが、このシステムにおけるすべての決定が力の優劣に基づき、運用されるならばそれは秩序とは言えない。特にシステム崩壊に至る暴力が許容されないという理解が必要である。第三は約束、契約は遵守されるという「原」契約とも言うべき原則である。秩序は、このような共存原則を基礎として、力関係と合議・合意によって様々な分野に規則や制度を設け、発展する。

これらの原則は、改めて見返すとほぼ国連憲章の規定とほぼよいものである。すべての国家が同意しているという意味では、憲章は実効性はともかく「立憲的」と性格づけてよいルール集かも知れない。そこで一つ注意が必要なのは、憲章は主権原則に基づく「共存」規則（内政不干涉、武力不行使、条約の合意遵守など）と拒否権などの階層性原理を定めるが、同時に憲章作成当時の力関係や思想潮流、大戦への反省を反映して自由主義的な諸価値が上乘せされていることであろう。個人の自由、人権、尊厳、あるいは自由な貿易などはそれを反映する。特に重要なのは、共存のルールの第一にくる主権は常に最上位の原則として屹立しているのではなく、多くの解釈、論争を許す形で人権や人間の尊厳などの自由主義的規範と拮抗するように規定されているということである。主権抑制規範と言い換えてもよい。

またこれらの原則は相互に支え合う形で定立されたのであって、個別に取り出して恣意的に解釈してよいものでもない。例えば第三の契約、約束の遵守は、今日の「法の支配」概念

50 Hal Brands, "The Age of Amoralism," *Foreign Affairs*, 103:2, March/April 2024.

51 H. ブル、白杵英一訳『国際社会論』岩波書店、2000年。

の基礎であるが、それは主権や人権の尊重、強制の抑制や武力不使用などの原則をも満たすから「法」なのであって、原則に遡れない恣意的な規則や解釈は「法」とは呼べないであろう。これらの原則はいずれも論争的であるが、今日では「人間の尊厳（自由、人権など）」の重大な毀損があれば、あるいはあからさまな市場原理の歪曲があれば、西側だけでなくグローバルサウス諸国を含め外部からまったく声を上げることが許されない秩序ではなくなった。それは大方の人々、社会にとって原理的価値の欠落状態で、「秩序」と認識されないからであろう。

こうした公共世界は、規律のある世界の概念化である。自由主義は公共世界の形成に貢献したが、自由主義国際秩序もまた公共世界の中で発展できるのであり、強力な公共世界によって正統性を与えられる。

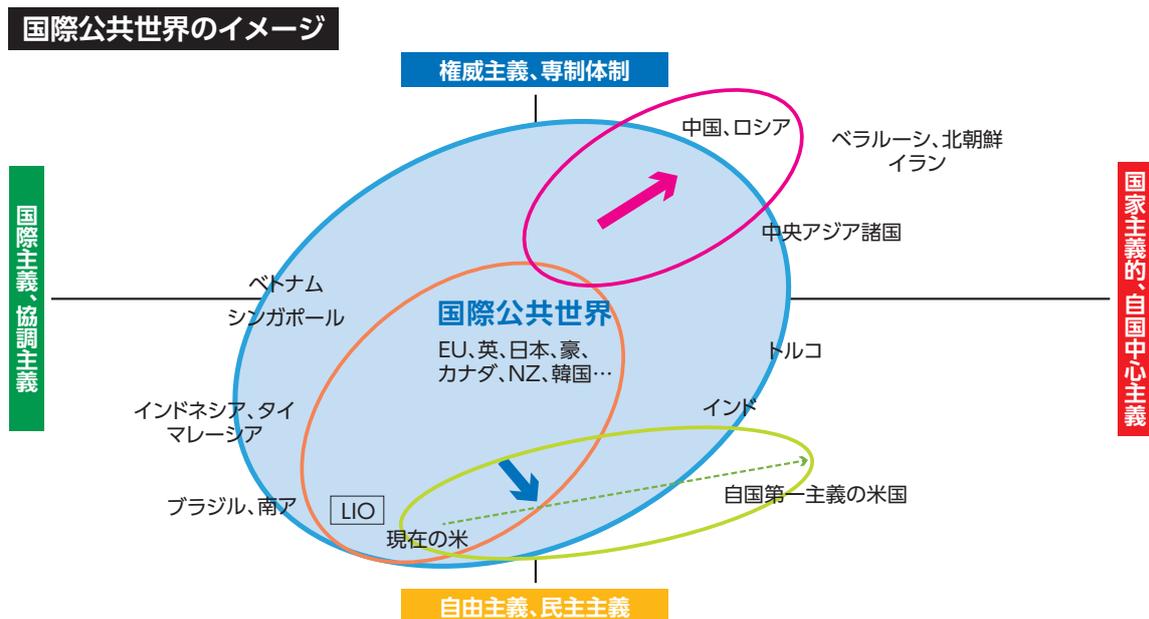
公共世界の弁証 以上のようなことは国際社会の現状そのものであって改めて事々しく議論する必要があるか疑問が呈されるかも知れない。しかし公共世界を秩序として区別する意味は大きい。というのは自由主義的国際秩序（LIO）のみならず、公共世界をも積極的に後退させることを目指す勢力は常に存在するからである。それは権力闘争として米・西側に対抗し、国内統治上、自由主義を排除しようとする体制があるからだが、さらにその背景を探れば既に述べたように国内ガバナンス上、自由主義的な考え方をとり得なかった諸国は少なくないからである。これらの諸国は、体制維持のために国内では少数派を差別、抑圧し、対外的には国際関係を二国間主義に切り刻んで原則や原理を見えなくし、自由主義的価値を形骸化しようとする。主権国家体制／内政不干渉原則の下では、各国の国内ガバナンスは尊重される。専制主義国家も民主主義諸国と共存すべきである。ただ問題は個人の自由（表現・結社の自由、政治的権利）、国民の自由主義的待遇が専制主義にとっては脅威になるということであり、この点に関する限り専制主義国はゼロサム的に考え、能動的な防御に出る。つまり自由主義的秩序、また必ずしも自由主義の原理によって全面的に統制されていない公共世界であっても、それを維持するためには原則を確認し、専制主義国家の行動をチェックし浸透を阻止しなくてはならない。単なる現状維持では公共世界の後退になりかねないからである。中国、その他専制主義国は既存秩序に取って代わる代替秩序構想をもっているようには見えない。従って自らの勢力、威信の最大化が自己目的かも知れないが、米／西側主導の秩序、ひいては公共世界を個別に虫食いの弱体化させ形骸化する可能性が大きい。最小限の機能的協力が引き続き存在することの意義は大きいのである⁵²。

しかし公共世界の敵は専制主義だけではない。先にも触れたが行きすぎた自由主義も、質的に異なるとはいえ公共世界にダメージを与える。2050年にかけての力の分布を一・五極構造といったが、実はこの構造ではどちらの極も自由主義的秩序を脅かす可能性があり、従ってそれを緩和する公共世界は、もう一つの外交基盤として一層重要なのである。

公共世界の担い手 主権国家体制における秩序形成のアポリアの一つは、大国秩序に対してその他の諸国が数を頼んで公正、公平な秩序を実現しようとしてもほぼ不可能ということ

52 PHP「新世界秩序」研究会「提言報告書 自由主義的国際秩序の危機と再生」、115頁。

<図9> 国際公共世界のイメージ



出所：PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略研究会」（原案：納家政嗣）

注：各国の位置は図の四象限のおよそどの辺りにあるかを単純化して示したもので、各国間の関係の近さや強さを表すものではない。先進自由民主主義諸国の位置は四象限における位置や他のプレイヤーとの距離ではなく、国際公共世界の中心的担い手であることを表現している。米国の位置は、理念、体制観でより自由民主主義に寄っていることを示すもので、パワー構造を規定する日本や欧州との安全保障等における強固な連携関係はこの図では表現されていない。グローバルサウス諸国が国際公共世界の境界に配置されているのは、ヘッジ戦略をとり常に国際公共世界の内側にあるとは限らないことを示す。

であった。大国ならざる中小国が寄り集まっても、いざとなると利害が錯綜して力を結集できず、特に安全保障問題で効率的に意思決定できないという問題が致命的であった。「公共世界」も言うは易いが、同じ問題に遭遇するだろう。しかし国際公共世界は、大国秩序に取って代わろうとするものではない。いわば「一・五極構造＋国際公共世界」の模索であって、力に基づく秩序に伴う歪みや弊害を緩和するメカニズムを備えたシステムというほどの意味である。

国際公共世界は<図9>のように示すことができよう。それは多数派の結集によるのであるが、それを主導するのは少なくとも経済力、軍事力で国際社会の上位に位置し、また自由主義的価値へのコミットメントを持ってルールや制度形成に政治的影響力を発揮する中堅国家グループということになる。西欧諸国、日本、韓国、豪州、ニュージーランド、カナダ、メキシコなどが候補となる。ここには二つの触れておくべき点がある。一つは、上に自由主義的価値へのコミットメントを挙げたが、実は中堅諸国の間にもかなりの違いがあるということだ。例えば市場経済といってもアングロ＝サクソン型と大陸型・日本型が区別され、他の様々な自由主義規範の実行でも日欧（米）は多様である。中堅の自由民主主義諸国も米国同様に自由主義規範から遠ざかる場合もありうる。公共世界強化を導く重要な一つの世界思想系譜である自由主義は、特定社会・国の専有物ではなく人類共通の有力な知的財産であり、今後も西洋圏とグローバルサウスなど非西洋圏が相互作用する中でさらなる進化を遂

げ、状況に応じて多様に発展していくものとみることが適当だろう⁵³。

もう一つは米国をどう考えるかである。米国はここに挙げた中堅国グループと殆どの価値を共有し、また国力、リーダーシップも強力で特に安全保障では欠くことのできない主体であり、公共世界強化にも大きな役割を果たす。しかしこの国は、イデオロギー的な介入主義に暴走したり、逆に孤立主義、保護主義に振れることがあり、国力が大きいだけに公共世界へのダメージも並外れて大きいのである。従って公共世界にとって米国は、秩序への関与に繋ぎ止め、暴走、孤立するときに静かにヘッジをし、ダメージ・コントロールに当たらなければならないという、公共世界強化の中心的課題でもある。それゆえ中堅諸国は防衛負担を格段に増やし、市場、環境に関わる制度や対応力を強化して、公共世界／自由主義的秩序の維持を中心的に担わなくてはならないだろう。

公共世界の強化は、まずもって国際社会の多数派がそこに結集していることで可能になる。公共世界強化とは、敵対的な勢力から自らを守る安定したパワーバランスの形成でもあり、時に価値観からみて問題がある国との連携も必要になる。民主主義を標榜し、対外アプローチも多国間主義をとるブラジル、南ア、インド、あるいはインドネシアを中心とするASEAN 諸国は公共世界に欠くことのできない連携相手として重要性を増す。これら swing powers として行動する諸国がどのような立ち位置を取るかは、公共世界の強さを左右する。価値観や体制については疑問があっても、戦略的要衝に位置する国家、専制主義国と対立する諸国、重要資源賦存国などは積極的に公共世界に招き入れなくてはならないだろう。ベトナム、トルコなどは、自由主義の価値というよりは諸規範、特に国際的な法の支配に則る限り公共世界の強化に資すると考えられる。公共世界の強化において、多様な専制ないし権威主義国家との連携は条件付きになるにしても、道義的に怯む必要はない。

もちろん連携相手は、グローバルサウスの側も選択する。新興・途上国の最大関心は、自らの成長、発展であり、そのために自律的な行動余地を最大化することである。大国外立は、その影響から逃れられないが基本的に迷惑な事態であり、いずれかの陣営の選択は最も避けたい。彼らにとって大国が適度に対立していることは好ましい環境であり、そこでの主アプローチはいずれにも偏らずに双方に関与する、ないしは双方にヘッジ戦略を採ることで行動の自由と国際的なプレゼンスを最大化できる。swing power は連携相手として信用できないと考えるよりも、専制主義と一体化することがないという意味では、無理にそちらへ追い込むことをせずに公共世界にバランス感覚を与える存在と考えればよい。公共世界の強化は、価値、規範の浸透とともに swing する多数国を引きつける競争でもある。

自由民主主義の先進国のパワーは相対的にシェアが縮小傾向にあり、国内外で力を回復する努力が必要だ。先進国では社会の分断、矛盾により、自由主義や民主的統治への信頼が揺らいでおり、その再建が足元の課題であろう。自己革新により自由民主体制の「模範効果」を高めなくてはならない。国際的には、専制主義、権威主義国家による干渉や圧力に対抗し、体制間競争で劣後しないことが不可欠である。専制主義、権威主義国家の行動は見えに

53 たとえば荻部直「『維新革命』への道—「文明」を求めた十九世紀日本—」（新潮選書、2017年）は、日本が明治維新に先立って江戸時代から長い時間をかけて普遍的な文明を模索してきたとする。

くいことも多い。その多くが民主的統治、学問・表現の自由、労働基準や環境基準、知的財産権、法の支配といった分野における基準の劣化、価値の「切り下げ」だからである⁵⁴。自由民主先進諸国は、国連憲章などに示された各種の理念を国際社会の最低限のコンセンサスと位置づけ、公共世界において各国が多様な経路で自由で開かれた社会を目指す際のよき伴走者となり、そのための結果重視のアプローチをとることが適当だろう。そのためにも自由主義諸国は、自ら力を回復し、寛容で、魅力的になる必要がある。

他方で自由で開かれた民主的な国内体制を維持・繁栄させていくことは、一国はもとより自由民主先進諸国だけでも限界があり、自由主義的な価値を共有する国家間の集団的な枠組みの優位性を活かして、公共世界を強化しなくてはならない。その場合、インド、ブラジル、インドネシアをはじめ、米中間で中立的な立場に立とうとするグローバルサウスの国々がどのような立ち位置をとるかが、2050年の国際秩序の性格を決める重要な要素となる。留意してよいのは、現実の国際関係への戦略、戦術と価値判断は必ずしも一緒とは言えないということかも知れない。様々な調査が示すところでは、新興・途上国の多くは現実には中国、ロシアと関係を維持しつつも必ずしも中国やロシアの専制主義体制を自国に採り入れたいと考えないように見える⁵⁵。新興・途上国では、中国も含め、国内では権威主義化を進めながら幹部が子弟を米欧に留学させるというねじれた現象がしばしば見られるのである。グローバルサウス諸国にとっても、長期に見ると swing 戦略維持に必要な空間としての公共世界の強化は望ましいかも知れない。そういう swing power に対して民主主義サミットのように価値・規範を掲げて結集を図るのは愚策である。個別の国々の価値と利害に応じて、積極的に途上国アジェンダを取り上げる国際的枠組みを立ち上げ、公共世界の強化につながる協力を増やす必要があろう。

2050年にかけて、商業・経済面、社会面での自由な交流は国家間の信頼度に応じて再調整される。そこでも自由主義的な価値、規範が急速かつ全面的に浸透する未来像を描くのは難しい。パワー構造を基礎とした大国対立・競争の中で自由主義諸国の将来は、双方の大国にヘッジし、swingする諸国集団とどのように可変的で、多層的な関係を構築することで公共世界を強化し、競争をどう戦って行くかにかかっているのである。

公共世界の性格 公共世界の強化を、米中双方から距離を置く「第三の道」の追求と考えるのは誤りである。国際関係において力関係の規定力は依然として大きい。中国、その他の専制主義的な国家が、威圧、強制によって政治目標を達成しようとするときには、集団的に対抗し、標的とされる国家を孤立させず救済する場が必要である。米国は、日本と自由や民主主義などの価値を共有する大国であり、米国による対外関与や同盟は重要だが、冷戦以前を考えると米国内政治の分断は常態であったし、今後も孤立主義に傾き、専制国家に妥協的になる可能性は織り込んでおかななくてはならない。米国後退の影響は欧州でもアジアでも極めて大きく、専制主義に対する宥和的な態度が広がるかも知れない。他方、米国には人権や

54 遠藤乾「『切り下げの帝国』が世界を劣化させる」『Voice』2020年10月号、58-65頁。

55 今井宏平「戦略的ヘッジングと安全保障の追求」有信堂高文社、2023年。ジャイ・シャンカール、笠井亮平訳『インド外交の流儀』白水社、2022年。Andrea K. Grove, *Maneuver and Exploit*, Lexington Books, 2024.

民主主義を掲げて強制や武力介入に乗り出す可能性もある。米国のこうした振れ幅の大きい行動は、孤立を不利益、介入主義を不正義と考える米国民が多数派になるまでは容易には変わらないであろう。その間公共世界は、暴走気味の自由主義に同調せず、そして公正なルールに基づく秩序像を提議し続け、多くの国にとって秩序の後退を凌ぐもう一つの外交基盤を提供するものである。

公共世界は、一つの条約による単一の組織でもない。普遍的な国連は大国対立でほとんど機能していないし、G20も同じである。利害の対立する国家を一つの場に集めるよりも、共通の原則を様々な程度に共有する、イシュー別の複数有志国間 (pluri-) の経済、政治、軍事の機能する枠組みを重ね合わせる方が公共世界強化にははるかに有効であろう。アプローチとしてはプルリラテラリズム (pluri-lateralism) の制度論といってもよい。日本外交が提唱する「自由で開かれたインド太平洋」概念 (FOIP) は、地域を限定してはいるが公共世界の理念を提示するものといつてよい。しかし FOIP 自体は必ずしも具体的な行動を起こす枠組みではない。具体的な行動が必要となるときには、多様な下位枠組みが必要になろう。例えば安全保障面では、日米豪印の Quad や、英米豪の AUKUS となる。それは中国包囲の地政学的性格も帯びるが、例えば Quad は経済協力を通じて強化される方向性も持っていることに留意したい。広島サミット (2023年5月) までにこの枠組みの下で海底ケーブルの安全、半導体や量子コンピュータ、重要鉱物、あるいは 5G のオープンなインターフェース標準化などに関する協力が打ち出され、そのための供給網のレジリエンス強化や、投資枠組みの立ち上げも進んでいる。この面での協力進展は、特にインドにとっての Quad の存在意義として重要である。公共世界を構成するプルリラテラリズムの考え方は、それぞれを個別に考えるのではなく、CPTPP、ASEAN 主導の多くの経済枠組みなどとセットで見ると、それぞれの枠組みの宣言、声明、条約に原則、共有ルールを繰り返し掲げ、結果的に公共世界を厚くしていこうとするものである。世界 GDP の 3 割をカバーし、CPTPP 未加盟の中国、韓国も参加する地域的包括経済連携協定 (RCEP) も、運用によっては貴重なプルリの制度資産と言える。これらの下位枠組みも可能な限り、力関係を反映しやすい二国間主義ではなく、何らかの原理、原則が必要となる三国以上の「多国間主義 (multilateralism)」を基本アプローチとすべきであろう。

日本は FOIP を打ち出したが、ASEAN や EU、NATO もそれぞれにこれに対応するように「インド・太平洋」を視野に入れた戦略や秩序構想を発表している。特にインドネシアが安全保障面に限定しない、包摂的な経済開発面のアプローチとして、ASEAN を通じてインド太平洋 ASEAN アウトルック (AOIP) を採択し、実践していることは注目される。FOIP の下では既にいくつかの安全保障面の下位枠組みが始動しているが、経済分野を含むより包摂的な AOIP と連携することによって、公共世界の基盤を拡大できるであろう。プルリの諸制度間の連携は積極的に取り組むべき課題である。

公共世界は包摂的であり、特定国家を排除しないが、原則を外れる行動は排除する。公共世界の原則とそれに則る様々な分野のルールに違背しない限り、いずれの大国も公共世界の中にある。ヘッジ戦略をとる途上国、新興国も自由主義的な規範に従って行動する限り包摂

される。他方、政治的に強制力を用い、市場ルールを歪める行為は排除される。公共世界の意義は、その原則までなし崩しにする行動に敏感になり、集合的に対抗行動を起こしやすくすることにあるだろう。大国秩序は「公共世界」に晒され、チェックされる。

公共世界の強化は、グローバルサウス諸国にとりわけ重要な意味を持つ。例えば中国は、しばしば二国間主義的な融資、インフラ輸出によって影響力伸張をはかる。時には国内の過剰生産のはけ口の追求とも重なっているため、支援が現地の実情を反映しておらず、その結果、累積債務問題を引き起こすことがある。二国間主義的な枠組みには国際的に認められた債務調整のルールが盛り込まれておらず、その結果、債務処理として債権国による権益獲得、港湾取得など帝国主義的行動に傾きやすい。近年のスリランカ、ザンビアなどでの累積債務問題では、日本やインドが中心となって多国間の債権国会議を重ね、債務再編の枠組みを作った。最大債権国の中国は結局これにオブザーバー参加し、ほぼ同じ条件で再編に応じる結果になったと見られている。公共世界は、新興国、途上国を政治的に取り込むよりも、とりわけ今後は脱炭素やデジタル化支援、及びそのための金融支援の枠組みを持つ個別の開発プログラム策定を支援することで、大いに強化されるであろう。

公共世界は、その一部である「小さく厚い」自由主義的国際秩序の基盤となるものであり、その強化は自由主義秩序の正統性を高めるものなのである。

提言篇

提言「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」の構成

I. パワー構造の安定化と国際公共世界の強化を担う対外政策

- 1) 国連憲章をひな型とするプルリ外交の推進による国際公共世界強化
- 2) 日米同盟のさらなる成熟と内向き米国への「静かなヘッジング」
- 3) 自由民主主義中堅諸国とのパートナーシップ深化による「価値切り下げ」への対抗
- 4) 力の行使と国際公共世界の組み合わせによる中国との「協争的共存」の多元的管理
- 5) 国際公共世界の担い手となる有力新興国へのテイラーメイドの関与
- 6) 国際公共世界の共通課題としての途上国のレジリエンス強化
- 7) 「自由で開かれたインド太平洋」を通じた国際公共世界の実践
- 8) 人的交流の拡大を通じた不確実性への適応

II. 四半世紀の平和的移行を実現する安全保障政策

- 1) 2050年においても主権と独立を堅持しうる「拒否戦略」の運用
- 2) 日米同盟の統合抑止力の強化と米国の後退期への備え
- 3) 政治的抑止力の基盤となる安全保障協力ネットワークの構築
- 4) 変質する核秩序への対応
- 5) 安全保障における国際公共世界の位置づけの確立

III. 繁栄とレジリエンスの統合戦略

- 1) 「新しい開放経済」を通じた国富創出と脆弱性管理
- 2) 変容する相互依存におけるポジショニングと戦略的不可欠性の獲得
- 3) 複雑化する脆弱性への集団的な対応強化と「レジリエンス優位性」の確保
- 4) プルリラテラリズムを足掛かりにした国際制度形成

IV. 秩序移行期を生き抜く国内体制

- 1) 総合的な国力向上と領域横断的な政策統合
- 2) 状況認識力、知的基盤のアップデート
- 3) 急激な人口減少のソフトランディング
- 4) 多様性とレジリエンスを増進する多極連携型の国土と社会への転換
- 5) 2050年の世界に向けて自律性を保ち、イニシアティブを発揮する気概と新しい国民精神を

提言「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」

日本の立ち位置 2050年においては systemic rivalry や価値や体制の相違で分断された世界が続き、覇権的秩序が後退する可能性が高いから、平和的な移行、日本と世界のレジリエンス強化、自由で開かれた国際空間の確保を求めらば、日本は自らイニシアティブを発揮してより大きな役割を果たしていくことを決意するべきである。日本の役割の基礎になるのは、自由民主主義という自らの価値である。日本では、近代化以降の立憲的体制、そこに盛られた自由主義、そして特に戦後は民主主義が既に国民に広く定着しており、これを放棄する選択はない。自由にして機能する日本を維持発展させ、国力と同盟のアップデートを通じて自由世界が不利にならないパワーバランスの維持に腐心し、共存の原則や人間の尊厳が守られる国際公共世界の多系的な生成を積極的に促進することによって、日本はアイデンティティを鞏固にすると共に、自らの国際的プレゼンスを拡大し、自立、繁栄の空間を確保できるであろう。

日本の国力 日本の国力は人口規模や経済力、技術力などの個別の要素については相対的に低下する。しかし外交的な存在感は必ずしも国力に左右されるわけではない。デフレ30年の間にも日本の存在感はむしろ大きくなったことの意味を深く理解して、次の時代を切り開く必要がある。

冷戦終結（バブル崩壊）後の日本で最も変わったのは安全保障政策である。敗戦後日本の自らをがんじがらめにする萎縮した安保政策と、その後の日本の国力増大・役割期待とのギャップは著しく大きくなっていった。湾岸戦争、北朝鮮ミサイル発射などの外部脅威への混乱した対応の教訓も大きかったが、この30年は曲折もありながらそのギャップを埋めた時間だったのであり、国家安全保障会議と国家安全保障局の創設（2013年、2014年）、平和安全保障法制（2015年）によって世界の状況に見合う行動をとれる立ち位置にきた。日米同盟を継続して強化し、自国第一主義や国内の分断で揺れる米国を様々なかたちで国際関与につなぎとめ、自ら「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」という訴求力のあるビジョンを提起するなど、日本の国際プレゼンスの拡大は、現実的な安全保障政策に関する国内の合意や関係国からの信頼感が基礎となって生じたものでもある。2050年にかけても、自らの防衛力を戦略環境に適合させ、日米同盟を中心に豪州や韓国、フィリピン、あるいは英独仏などとの安全保障を含む協調を一層深化させることで、日本の安全保障分野での影響力を維持拡充することは十分可能であろう。

同時に戦後日本は現地ニーズに寄り添うきめ細かい開発支援政策によって、アジアを始め途上国世界の信頼感を得て役割を拡大してきており、それは今後も重要な外交資産となる。相手国の事情を勘案した双方向的な姿勢や協力関係の構築、さらには積極的なオファー型支援策は、グローバルサウスが存在感を増す中、今後とも日本外交の強みとして新たなかたちで発展させていくべきである。

長らく日本の国力の柱は経済力であったが、2050年の日本はGDP順位で言えば世界10位前後にまで後退していよう。最も基礎的である人口は、一旦減少トレンドが始まると補助

金や税優遇などの政策によっては容易に逆転しない。日本は当てのない楽観にとらわれるより、第二次大戦終結時の7000万人台でやって行くのか、江戸が明治に変わるころの3000万人台でやって行くのか、などのシナリオを描き、国力を維持しつつそこに至る「国家スリム化」の戦略を策定する必要がある。女性、高齢者の労働参加は引き続き必要であり、社会的混乱を招かない範囲の移民労働導入も検討する必要があるが、最重要なのは生産性向上であり、それによって一人当たりGDPの水準を維持することである。そのためには、単に経済規模の維持拡大や効率化を目指すのではなく、他国には代替できない価値、脱炭素など共通の重要課題におけるソリューションの提供を徹底して追求せねばならない。付加価値で勝負することこそが生産性向上の王道であるし、技術的、産業的な「不可欠性」の発揮は国際経済の中で日本経済が交渉力や存在感を高めることにつながる。

日本が国力の量で勝負できる時代は終わった。時々刻々と変わる国際環境に即して、日本に達成可能な優先目標を設定し、手持ちの国力を統合的に組み合わせて、結果を出す力量が求められることになろう。

I. パワー構造の安定化と 国際公共世界の強化を担う対外政策

いかなる国も国際秩序を単独で方向づけることは不可能であり、日本は2050年のパワー構造において想定される複数のシナリオに対応しうる多様な連携の戦略をもたなくてはならない。経営学者ウリケ・シェーデは、最終財ではなく中間財において優位性を発揮している日本のトップ企業の現状を「ジャパン・インサイド」と評したが、規模の点で存在感が縮小する日本は、国力を直接行使するよりも、日本の優位性をテコにして同盟国である米国をはじめとする主要国、あるいは国際制度に関わり、プルリラテラルな枠組みを主導することで国際秩序を方向付ける「ジャパン・インサイド外交」を目指すことが現実的である。

2050年の世界は米中が拮抗しつつも国際的な組織化能力で米国がなお有利な一・五極構造となる可能性が高そうだが、米中関係自体も、またグローバルサウスの影響も含めて不確実性は高く、幅のあるシナリオを想定しておくかなくてはならない。いずれのシナリオでも、大きく変化する国際環境においてパワー構造を安定させつつ、大国間秩序を補完する国際公共世界を強化することが日本にとっては望ましい。価値観の共有と戦略的利害の重なりに応じてパートナーシップを重層的に構築し、安全保障、経済、地球環境問題などの共通課題における連携を重ね合わせることで、先に述べた国際公共世界の輪郭が浮かび上がってくるだろう。

1) 国連憲章をひな型とするプルリ外交の推進による国際公共世界強化

国連無用論は、何時の時代にも消えることがなかった。しかし国連憲章の規定の字義通りの実現はなくても、主権国家体制の推定「上位法」に当たる文書を定立しておいたことは、戦後国際秩序、並びにリベラルな秩序の重要な貢献であった。遠心力が働きがちな世界にお

いては、すべての国家が同意している国連憲章に規定された規範や原則を維持発展させていくことは、今後も肝心である。国連憲章は、柔軟性をもつ主権国家概念を基盤としているがゆえに適応力があり、価値や利害の異なる国々の間に安定的な秩序を形成するための共通基盤と位置付けられる。国際公共世界も憲章を参照枠組みとして積極的な強化をはかるべきであろう。

大国間対立が予想される今後は、国連は何度目かの受難の時期を迎えるかも知れない。しかし国連は「ファミリー」と称されるように多様、多元の諸機関の集合であって、「受難」期にもそのすべてが機能麻痺を起こすわけではない。最上位にある安保理は、P5の協調が失われれば重要な安全保障に関わる決定はできなくなる。もう一つの主要機関たる総会も大国対立の煽りで分裂するし、多様な諸国が自己主張を繰り広げ、「多々益々弁ず」フォーラムとなろう。いずれの側が出す決議案も100票前後を得票し採択されるが、実行に結びつくわけではない。ただし総会には「言論の府」という機能もあり、脈を取るように国際社会の底流を把握することを可能にし、ある程度の収斂を導くことも可能で、その重要性が失われることはない。重要領域についての原則や規範を議論し、各国の問題意識や利害関心、国際世論の動向を確認する場として、包摂的な総会は重要な役割を果たしうる。国際公共世界は国連憲章の諸原則を体現しながら実践を通じて強化されよう。

ところで国連には第三の側面がある。専門機関や総会、事務局創設の補助機関が多数存在し、それぞれが特定の機能分野に特化して実務的に事業活動を担っているのである。これらは、大国対立があっても、国際社会が分裂しても、影響は免れないにしても事業を継続するし、それらの運用のために積み上げられたルールも維持される。事業活動は、「(大国)政治」から一定程度切り離されているから発展するし、同時に公共世界の強化にも貢献できる。もちろん各国が国際組織を自国にとって有利なものとするべく、既存の制度・組織の維持、改革、妨害、離脱、新たな制度や組織の創設など様々な動きをみせるだろう。台頭するグローバルサウスも制度変革への要求を強める。とりわけ通信、宇宙、先端技術に関わる組織では、幹部ポストの争奪が続くし、実質的な合意を実現することは多くの場合困難だろう。

そういう中であっては個々の協定、条約、ルールのあり方と国際法全体の現実のダイナミックな相互作用を丁寧に検討して方向づけるという考え方が重要になろう。重要なことは、主権国家間の共存原則（内政不干涉、武力行使制限、合意の遵守等）は維持しつつも、実践を通じて「人間の尊厳」（にかかわる諸価値）やそれを成り立たせる実効的な「法の支配」が形成されていくことである。ルールをできる限り憲章の掲げる規範に重ね合わせていくことが望ましい。

日本外交が重視してきた国連安保理改革はプレイヤーの多元化により議論が拡散し、P5の拒否権に阻まれて今後とも容易には進まないものと考えられる。日本は、相対的に大きな国力を維持し、核廃絶、開発、環境問題などグローバルな課題解決への取り組みと共有可能な規範の提唱を続ける必要がある。国際公共世界の担い手に相応しい国々とともに改革案を提起し、責任ある立場を得る機会の窓が開くことを待てばよい。

そのためにも今後さらに重要になるアプローチは国際機関の枢要なポストに人材を送り込むことであろう。それは国連機関など既存、新規の国際組織において制度的パワーを維持し、議論を牽引する基盤になる。他方、既存の国際組織や国際制度、あるいはG20のような包括的な組織が機能しない場合には、国際的なアジェンダ設定やルール形成は、必要に応じて形成されるより柔軟な枠組みを通じて行なわれる傾向が強まるものと考えられる。利害や規範を共有する有志国によるプルリ（pluri-）の枠組みは、具体的なイシューにおける深いレベルでの国際合意を実現する中心的なアプローチとなっている可能性が高い。複数のプルリの枠組みがビルディングブロックになって包括的な国際制度を動かし、それがうまくいかない場合にも有志国による協力の継続をはかるのが現実解であろう。

もちろん有志国連携も、G7とBRICSのように制度分裂、制度的パラレリズムを引き起こす危険はある。それは政治の世界で異なる価値の間の競争がある以上、避けがたいことである。しかしこのような対立は「静かな競争」に留めるのが、公共世界強化のアプローチとして得策である。例えば各プルリの組織は排他性を前面に出すのではなく、参加基準（価値、規範、ルール）を明示するに留めればよい。また有志国による平行な連携、枠組みを横断し架橋しようとする（グローバルサウス諸国の）動きに旗幟鮮明を迫ることも、この意味で上策とは言えない。日本はいたずらに多様な制度、組織の間でフォーラムショッピングをするのではなく、国際公共世界を強化する上でどの国際組織や枠組みが結果を出せるかを見きわめて柔軟に資源配分していくことが不可欠である。

日本外交は、国際公共世界の強化を目指して戦略的に重要な国々とのパートナーシップを強化し、柔軟で効果的な連合形成を牽引する「プリンシプルのあるプルリラテラリズム」に（可能なところでは「諸プルリラテラル機関の連携」にも）力点をおくべきである。そのためにも既に触れた連合形成の担い手となる人材の育成とキャリアパスの確立が欠かせない。

2) 日米同盟のさらなる成熟と内向き米国への「静かなヘッジング」

米国は、2050年の世界においても中国と並ぶかそれを上回る軍事力、経済力、技術力を有し、一つの極といえる存在であり続けるとみられる。2050年の世界においても国際秩序はパワーによる裏づけを必要とするから、多くの点で日本と価値や利害を共有する米国がいかなるかたちで世界に関与しているかは、2050年の日本の対外戦略にとっても決定的に重要な要素である。日本にとって、不安定な移行期にパワーバランスを維持することはもとより、国際公共世界強化に米国をつなぎとめる上でも日米同盟に勝る選択肢は考えにくい。

他方で、国内の分断や内向き志向で米国の対外関与は限定されたものとなるであろう。既存秩序への挑戦を牽制、抑止しなければならないし、経済的なグローバリゼーションを支えてもいたパックス・アメリカーナをもはや所与とみなすことはできない。日本は他の同盟国・友好国とともに、米国の世界関与が21世紀半ばまでのパワー移行期の平和と安定を保ち、自由で開かれた国際空間を維持する上で不可欠であること、それが米国自身の利益を増進するものであることを自覚するよう、政府のみならず議会、メディア、社会に向けて促していく必要がある。

その際、日本が相応の役割を担う姿勢を示すことが肝心である。日本の観点から戦略的優先順位や共通の国際秩序ビジョンを提示し、自らの国益の観点からその実現のために役割を果たして、国際秩序の構想づくりや国際公共財提供の負担を米国のみによだねるのではないことを示していかなければならない。経済力など日本の国力が相対的に縮小するとしても、米国の世界関与を日米両国と世界の大局にとって望ましいかたちで引き出すことができれば、2050年の国際秩序形成における日本の影響力はむしろ高まっているだろう。

第二期トランプ政権がどのような対外姿勢をとるにかかわらず、2050年にかけて米国が世界関与を劇的に縮小する時期が幾度となく訪れることは覚悟しておくべきだ。米国が後退しない場合でも、過去にも経験したように日米の利害が大きく異なる場合もありうる。したがって、日本はまず、自らの軍事や経済の体制、対外関係を再編成し、自律的に行動する選択肢を確保しなくてはならない。それは米国が世界関与に復帰するときには、結果として日米同盟の総合力を高めることにもなる。多様なパートナーシップの構築や国際公共世界の強化は、米国が後退する衝撃を緩和する備えとしても有益であるし、中長期的には米国にとっても受け入れ可能な自由で開かれた国際空間の維持、整備に繋がる。米国がその役割を縮小させても専制国家になったり、自由主義秩序に敵対する国家になるわけではない。米国後退への備えは米国を排除しようとするものであってはならず、米国の内向き姿勢を難詰したり、対米自立を声高に主張したりすることのない「静かなるヘッジング」として展開されるべきだろう。

3) 自由民主主義中堅諸国とのパートナーシップ深化による

「価値切り下げ」への対抗

米国の世界関与が揺らぐ中、米国の負担感を緩和しながら、米国の対外政策の大きな振れ幅を吸収して、国際秩序の平和的移行や自由で開かれた国際空間を支えていくには、自由民主主義体制を共有し、冷戦期から多角的な協力の慣行を育んできた自由民主主義中堅諸国とのパートナーシップの深化が欠かせない。具体的にはEU諸国、英国であり、韓国、カナダ、豪州といった国々である。「ミドル・パワー」概念は相対的で曖昧なものであるが、ここでは価値の共有度が高いだけでなく、同時に経済、産業技術、また軍事的な能力において国際社会の上位に位置し、国際制度の構築や規範形成において極めて大きな影響力を持つ諸国という意味で、自由民主主義中堅諸国をそう呼んでもよいだろう。

これらの国との間では、G7をはじめ、経済開発協力機構（OECD）や国際エネルギー機関（IEA）など長く制度化されてきたメカニズムや二国間、複数国間の枠組みを通じて多層的に政策調整が行なわれている。2050年に向かう特徴的な展開は、大西洋と太平洋のリンケージを強めようとする動きである。NATOが日本、韓国、豪州、ニュージーランドとのパートナーシップを強化し、英国がCPTPPやAUKUSに参加するなど、経済関係のみならず、安全保障面での連携も増大している。今なお米国が強力なハブであることは事実だが、米国と効果的に役割を共有するためにも、また米国の一時的な関与後退に備えていくためにも、自由民主主義中堅諸国間の直接の関係を深化させていくことが望ましい。

自由主義的規範を国際秩序において具体化する仕方は、連携相手に応じて柔軟性が必要だが、日本や欧州などの自由民主中堅国が自らの築いてきた価値について妥協する必要はないし、むしろ模範効果や制度形成における基準設定力により規範の普遍化へと誘うペースセッターであるべきだろう。その中心にあるのは、力による現状変更の否定や内政不干渉、法の支配やルールの尊重といった主権国家共存の原則、市場原理と私的所有に基づく自由な経済活動、さらにその根底にあるのが個人の自由や人権など人間の尊厳の重視であり、今日ではデータ流通や環境、公衆衛生についての基準などが加わる。自由民主諸国は、これらの価値や規範が専制主義、権威主義国家の台頭や圧力によって切り崩され、後退することを共通の挑戦と認識し、ともに押し返していく意思をもつことが肝心である。サイバー空間にまで広がる挑戦を常時モニタリングして状況認識 (situational awareness) を共有し、公式、非公式の協議を通じて対応を制度化していくことが出発点になる。

自由で開かれた国内社会や国際空間を持ちこたえて行くには、専制主義、権威主義国家の圧力に対抗しうるパワーを維持しなくてはならない。しかしデジタル化が社会統制や権力集中の手段となって、むしろ権威主義にとって有利な環境をもたらすことも十分考えられる。したがって、自由民主体制が技術革新や社会課題に駆動される経済や社会のパラダイムシフトに適応することは必須である。「信頼性のある自由なデータ流通 (DFDT)」のような深いレベルでの信頼に基づく枠組み構築を構想に終わらせることなく具体化し、枠組み構築と自由民主体制の問題解決力やパフォーマンスの向上とを循環させていく必要がある。

ただし、目指すべきは、自由民主中堅国が中国などを排除して団結する関係ではない。そもそも価値や体制を共有している国々の間でも利害が大きく異なることはあるし、日韓関係のように歴史的経緯から根強い不信感がある場合もある。国際秩序についてのビジョンと守るべき規範、情勢認識を大枠で共有しながら、互いに安全保障上の脅威になることはないという信頼を背景に相互依存を深化させることが重要であろう。各国がそれぞれの国益や外交上の強みに基づいて、一方で米国の世界関与を促し、他方、新興国や途上国にアウトリーチして、全体として国際公共世界を広げ強化していく、筋の通った柔構造の連携が来たるべき国際秩序の強化に取って現実的でもあり、効果的でもあるだろう。

4) 力の行使と国際公共世界の組み合わせによる中国との

「協争的共存 (coopetitive coexistence)」の多元的管理

2050年には米国の卓越から米国が金融、軍事等で優位を保ちつつも米中が拮抗する一・五極のパワー構造が成立している可能性が高く、協調と競争が併存してきた米中関係は、競争や対抗の性格を強めていくものと予想される。近年中国はロシアやイラン、北朝鮮等の反米的な権威主義諸国との軍事的連携、経済協力を深めており、それは2050年にかけて紆余曲折はありながらも続いていくだろうから、相互不信は高まり、陣営対間立という性格も強まるだろう。日中間でも国力バランスは中国の圧倒的な優勢へと傾いていくので、中国が攻撃的な対外姿勢を強めれば日本にとっては実存的な脅威が増す。

他方で、日本にとっては地理的にも近接して関係を断つことができず、経済的にもつなが

りが深い中国との関係が必要以上に対立的になることは望ましくない。また中国は既存秩序に挑戦する行動をとるようになったが、意図的な挑戦でない場合でも、中国が占める比重の大きさそのものが、既に世界全体に大きな影響を及ぼしている。例えば、中国の温室効果ガス排出量は世界全体の三割弱を占めるにいたっており、2位の米国の2倍に達する。中国を含まない限り脱炭素は実効的にならないのである。世界の中国に対する認識や対応が変化することは当然の成り行きだが、中国の台頭がもたらす挑戦の多面的な性格に留意して、国際公共世界における協調を探りながら、関与していく方策を考えなくてはならない。

とりわけ中国が力による現状変更や、軍事的手段を用いた威嚇を行なうことは許容できない。単独、集団で軍事面での中国に対する拒否力を高め、なにが許容されない行動かについて繰り返し明確なシグナリングを行なって、中国の戦略計算を変えていく必要がある。相互の誤認による衝突がエスカレーションを招くことは、国内に課題が山積する中国にとっても望むところではないだろう。今後四半世紀にわたる秩序移行を平和裏に実現することは、米中のみならず世界の利益である。バランスオブパワーを適切に維持し、相互誤解を生まないようなシグナリングと意思疎通が重要である。

中国との経済的相互依存を逐次調整することも必要になる。中国との貿易や投資など経済関係は互いに便益をもたらしてきたが、中国による経済的手段を用いた威圧、時にはあからさまな政治的強制が日常化し、希少資源、先端技術などの重要分野で中国一国に依存するリスクは急速に高まった。中国が軍事面、産業面で競争力を高めるに及んで、外国企業への技術移転の強制や選択的な規制、知的財産の窃取、補助金による重要物資の過剰生産等の中国の侵害行動も看過できなくなっている。

安全保障への影響が大きい分野については技術流出対策や貿易管理、投資管理を強化することが避けられない。中国による侵害行動や経済手段を用いた強制に対しては関係国が明確なメッセージを送り、場合によっては集団的に中国にコスト賦課する対抗措置をとる必要がある。リスク分散のため取引関係を多様化し、重要物資に関しては信頼できる友好国間でのフレンドショアリングを構築する必要性も高まっている。同時に並行して中国に対しては、金融市場の対外開放、外国人幹部任命や海外投資家拡大等を通じる中国企業の透明性向上、また外国企業に対する開放性や透明性に関する公平で相互的な扱いを、欧米とともに促していくことも必要である。

こうした対応は、中国を経済的に排除することを意味しない。戦略的な対立関係にある以上、安全保障や独立した意思決定への脅威となる分野が生じるのは不可避で、またそれは当然懸念の対象になるが、考え方としては“small yard, high fence”、つまり懸念分野をできるだけ絞り込んで厳格に規制をかけることで、逆にそれ以外の分野においては安心して取引が行なえるようにするのが望ましい。各国が中国の経済的強制へのレジリエンスを高めるとともに、開放性や透明性については中国に相互性を求めることは、中国排除ではなく、中国が他国と信頼に基づく公平な経済関係を築く基礎であり、中国が国際公共世界で規律を受け入れて役割を果たす存在になる土台づくりと位置付けるべきである。中国依存の緩和も、結果として過剰な対中警戒感を抑制することにつながるだろう。大きく構えれば systemic

rivalry がもたらす経済面、産業面での競争が、世界大では最低限の協調の慣行を醸成し、ポジティブな影響を生む展開を想像することもできるかもしれない。

一部のセンシティブな領域を除けば、日本は、中国への過度な依存や政治リスクに留意しながらも互恵的な関係を今後とも築いていくことができるだろう。この点で日本企業が政治リスク評価をふまえて合理的に行動しているとはいえない面がある。近年の日本経済を見ると、対中輸出が大幅に縮小している中で安全保障にかかわる分野の対中輸出がそれほど縮小していないし、輸入依存度も低下していない。方向としては安全保障に関わる依存度は下げながら、他方、環境問題や高齢化・福祉制度、防災・感染症対策など中国社会が直面する多くの社会課題の解決で他にはない価値を提供することによって、中国社会にとっての日本の不可欠性を高めることが課題であろう。

2050年になっても systemic rivalry は継続している可能性が高いが、競争しつつもエスカレーションを避け、協調可能な分野では協調する「協争的共存 (coopetitive coexistence)」が当面のゴールとなろう。中国の挑戦は紛れもない現実であり、ロシア、北朝鮮、イランなど専制主義、権威主義諸国間の連携の動きも含めて警戒を怠ることはできない。しかし同時に中国を共存できない敵と位置づけて、中国の対抗行動を誘発し、対立関係を後戻り不可能なほどエスカレートさせることも望ましくない。自らの防衛力と日米同盟を持続的にアップデートして安定的なパワー構造を構築し、適切な距離を保ちながら、関係を管理していく必要がある。特に台湾を巡っては、南西諸島の台湾との近接性から日本は自国領域防衛強化と米軍との指揮・運用体制の統合・強化によって抑止力を大幅に強化できる。他方、中国を排除せず、むしろ最終的には中国が可能な分野に限ってでも国際公共世界の担い手となるように、関係国とともに慫慂していくことが上策である。そのためにも日本が中国から一目置かれる国際的影響力や、中国にとっての不可欠性を保持すること、バランスオブパワーが有利になるよう積極的に参画し、国際公共世界でも可能な限り主導的な役割を果たすこと、その上で客観的なリスク評価と公平なルールに基づいて対中政策を設計することが欠かせない。

なにより重要なことは、相互の誤認を避けることである。そのためには、繰り返しになるが適切なシグナリングと意思疎通が絶対に必要である。日中関係だけでなく、それに深く影響する米中関係についても、中国に対しては米国の意図を、米国に対しては中国の世界認識を伝えて、米中間の相互誤解を緩和することは日本が果たすべき役割だろう。

しかるに環境問題などの重要分野で日中の政策対話が止まっており、人的関係も国内政治でのリパーカッションをおそれて細くなっている。これは競争と協調が入り混じった共存関係にとって実に不健全な状況といわなくてはならない。ハイレベル協議や政治交流を活性化するとともに、政治と切り離れた専門家同士のチャンネルを確保することが急務である。

5) 国際公共世界の担い手となる有力新興国へのテイラーメイドの関与

米中あるいは自由民主主義先進国と権威主義諸国の対抗関係の中で、いずれにも与しない有力新興国が存在感を増している。大国間の対抗関係の中で双方にヘッジして積極的に自律性を強化する諸国を swing power と性格づけることができよう。具体的にはインド、イン

ドネシア、ベトナム、ブラジル、南アフリカ、トルコ、サウジアラビアといった国々であり、経済の成長性や人口動態、資源エネルギー・食料分野での存在感などから見て、2050年の世界においてこれら swing powers は一層重きをなしている可能性が高い。それ故に2050年にこれらの国々が国際公共世界の責任ある担い手となっていることが強く望まれる。これらの国々は自由民主主義諸国に一方的に与することはないが、他方、多様化した国際社会における、いわば個別的・集团的「バランス」者として特異な役割を担うことができる。

これらの国々はもともと大国として自立しようとする傾向が強いが、2050年の世界においては、グローバルな秩序に影響を与え、地域秩序を左右するだけのパワーベースを背景に、ますます自立志向を強めているだろう。もっとも swing powers が大国による他国への侵略を抑止し、押し返す力を行使することはなさそうで、それはインドネシア、インド、ブラジルが議長国をつとめたここ数年の G20 の貧弱な実績に示されている。しかし侵略行為や核恫喝に対して批判の声を上げるなど法的、道義的に全く無原則ということもない。またウクライナ侵略戦争で滞った穀物供給などの重大問題では、トルコのように独自の仲介的な解決の道を探ろうとする国もあった。swing powers が、対立するいずれの側にも組み込まれず、まさに swing することで国際公共世界の担い手として果たす特徴的な役割を積極的に評価し、肯定的な方向に促していく必要がある。

swing powers の体制は様々であり、強権的な国や民主体制であっても民主化を後退させている国もある。こうした国々との関係は自由民主諸国にとって時に国際関係にはつきものの道徳的なジレンマを生じさせようが、過度に人権や民主化を振りかざして専制主義、権威主義陣営に追い込むことは避けるべきだ。他方で、それはこれらの国々との関係が没価値的でよいということの意味しない。自国の成長、開発上の実利や自国の外交上の地位や威信向上機会の有無などの特有の志向性が swing powers の立ち位置を決める大きな要素となるが、これらの国々がどのような価値や原則に立って自国の社会を発展させ、国際社会に関わろうとするか関心を持って見守り、公共世界強化に向けてタイミングよく働きかけていく必要がある。日本企業が途上国の現場で人権状況を改善してきた事例に倣い、実践を通じて状況を改善し、時間をかけて規範的な共通理解を形成していくことを目指すことが適切だろう。

これらの国に大国対立の中で旗幟を鮮明にするよう迫ることも多くの場合、望ましい公共世界の形成に功を奏しないだろう。swing powers は、systemic rivalry から距離を置きながら、自国の国益を最大化しようとするはずであり、自由主義諸国が自分たちの勝手な期待を投影することは避けなければならない。国によっては歴史的経緯から米欧に対する反感の方が強い場合もある。日本の長期の目標は、平和的移行を実現し、自由で開かれた国際空間を確保することであり、それに即して個々の swing powers の利益認識や世界観をよく理解し、テイラーメイドで関与していく必要がある。一般的に言えば、swing powers が、偏った形で中国依存に陥ることなく、他の有力な選択肢を手にして、中国からの強制に抵抗する力を持てるよう実利的に協力することが適当である。2050年にかけて脱炭素化や気候

変動によって資源エネルギー大国や食料大国の新旧交替で構成は大きく変わっていく可能性もある。この変化に適応して swing powers の主要国でもある新旧の資源国との関係を再調整していく中長期的な戦略も求められる。

swing powers との関係は、これまで以上に双方向なものでなければならない。例えば「デジタル化する新興国（伊藤亜聖東京大学准教授）」におけるイノベーションやキャッシュレス決済など社会実装から日本が学ぶことは多い。自由主義的規範とも整合する新しい共通了解を創り出しながら、民間企業主導の米国型とも国家主導の中国型とも違う、官民協調のデジタル化をともに目指していくこともできるだろう。特にコロナ禍以降は東南アジアなどで非接触型決済方式が急速に浸透しており、デジタル分野での日本の劣後は深刻との認識が必要である。時代遅れの先進国意識を払拭し、発展を続ける相手国のダイナミズムや潜在力を感知することが不可欠であり、大使館はじめ現地機関を拡充するなど政府資源の重点配分が必要である。次の時代の指導者や若い世代の間の人的交流の強化も最優先課題である。

なお swing powers は多くの場合地域大国だが、必ずしも周辺地域を囲い込んで勢力圏を作るわけではない。むしろ地域大国は改善の難しい地域周辺国との関係に苦労しているのが一般的である。その中で ASEAN は例外である。例えば、インドネシアは ASEAN の大国だが、単独で行動するよりも ASEAN を介在させる方が世界政治により大きな影響を及ぼし、米中の対立構造の中でバランスをとりやすいことをよく認識している。日本にとって、直接投資の蓄積やサプライチェーンで深く結びつき、地政学的にも重要な東南アジアにおいては ASEAN の枠組みはさらに重要になろう。東南アジアと中国はデジタル・プラットフォームや決済システムを共有するようになっており、下手をすると「アジアマイナス日本」という構図になりかねない。水素生産プロジェクト、再エネの送電網建設など地域固有のダイナミズムを理解した関与が必要である。

6) 国際公共世界の共通課題としての途上国のレジリエンス強化

上記の swing powers を含む新興国・途上国の多くは、自由民主主義陣営と権威主義陣営の対立構造の中で、いずれにも与することなく是々非々の態度で臨んでおり、近年はグローバルサウスとも称される。グローバルサウス諸国の利害認識や対外政策は多様だが、その動向は、対立する陣営の力関係をなほどか左右し、2050年の国際秩序の性格にも影響を及ぼす。大国に翻弄されがちなこうした国々は、大国の政策行動の振れ幅や支配行動を緩和して自らの自律性を強化することを求めており、構造的に国際公共世界の創出に利益を見出す存在である。

途上国や新興国は多くの点で脆弱性を抱えており、日本はこれらの国々のレジリエンス確保を国際公共世界の共通課題と位置付けて、開発支援の国際的な枠組み作りに取り組んでいくべきだろう。それは各種の人道危機を防ぐとともに、破綻国家化を防ぎ、内戦や食料危機による難民、さらには気候難民の発生を抑制することで、その地域の平和と安定の基礎にもなる。レジリエンス強化は「人間の尊厳」が守られる世界を目指すという日本政府の方針を具体的に実践するものである。日本が参画して実効性のある支援の枠組みをつくり、

systemic rivalry にも関わらず途上国特有の問題の解決をはかることができる国際公共世界を広げていくべきだろう。

第一に取り組むべきは、地球環境劣化や感染症に対する途上国レジリエンスの向上である。グローバルサウス諸国の多くは、気候変動や温暖化など地球環境悪化や感染症の被害を先進国以上に受けやすい。途上国が環境関連の会議で繰り返し求める先進国の「責任と補償」に応えることは容易ではないが、途上国社会強化へのインパクトや波及効果の大きい分野を特定して、OECD 諸国のみならず swing powers に代表される新興国とともにきめ細かい支援を継続していかねばならない。重要なことは、援助の対象というだけでなく、共通課題の解決方法とともに見出すパートナーとして相互に受益する関係を目指すことである。コロナ禍に際して中国とインドが自国産ワクチンを開発し東南アジア等に積極的に提供したのに対し、残念ながら日本の存在感は希薄だった。危機時に意味のある貢献するためにも、日本の実力を客観的に見定め、人類共通課題への自らの対応能力を高めていくことが不可欠である。

第二に、人々の生存と最低限の生活を確保する上で欠かせないエネルギーや食料・水の安定供給への切実な要求に応えていくことである。日本はこれらの物資の直接の供給者となることはできないが、環境対応型の省エネ、省資源、浄水、農業振興などの技術協力では今後も貢献できるところが多い。また、日本は自らもエネルギーや食料を海外に圧倒的に依存する立場として、安定供給とグリーンシフトを推進する、信頼できる二国間及び複数国間の枠組みを考えていく必要がある。低中所得国の持続可能な開発、サプライチェーン・レジリエンス、ネットゼロを同時に推進することを目指して、日本政府などが 2023 年に世銀・IMF 総会で立ち上げた「RISE（強靱で包括的なサプライチェーンの強化）」はその先行事例である。食料分野では食料大国でもあるインドやブラジルの供給力と途上国を繋ぐ枠組みを考えてもよい。

エネルギーに関しては、国際社会がエネルギー資源消費の現実を踏まえたアプローチを採用するよう働きかけていくことが日本の役割として重要である。途上国は石炭火力に依存する度合いが高く、急速に脱化石燃料を進めようとしても現実味に乏しい。日本が提起した脱炭素の「多様な道筋の下で共通の目標を目指す」ことを共通了解として、結果として脱炭素化を最短で進められる選択肢を考えていくべきだろう。

第三に、影響工作或経済的強制に対するグローバルサウス諸国のレジリエンス、耐性を強化することである。途上国のガバナンスの弱さやサイバーセキュリティの弱さ、特定国への一方的依存や経済的困窮は、途上国を他国からの浸透や強制に対して脆弱にするから、開発支援を通じるガバナンス強化、途上国の状況にとって望ましいデジタル化とサイバーセキュリティ支援、経済関係の分散化への支援が欠かせない。特にインフラ等の建設やネットワーク、データ流通の接続性は提供国による経済的強制の行使を容易にしうるため、途上国の接続性が特定国に依存せず、特に導入初期段階で選択肢を維持できるよう、有志国と共にインフラ支援を行なっていく必要がある。

さらに大前提として、これまで援助コミュニティが目指してきたように、労働集約産業が

らスタートして雇用を生み出す質の高い経済基盤を築き、貧困を抑制することも重要である。そもそも、レジリエンスも人間の尊厳も、機能する経済基盤や雇用なくしては保証できない。冷戦後の世界的な経済成長は人類の相当部分が貧困から脱却することを可能にしたが、コロナ禍の影響とウクライナ侵略戦争後のインフレと先進国の金利上昇により再び貧困が拡大しており、日本も途上国の統合的なレジリエンス強化の柱として、貧困撲滅にあらためて取り組んでいく必要がある。

7) 「自由で開かれたインド太平洋」を通じた国際公共世界の実践

冷戦終結に伴う旧共産圏の解体、9・11大規模事件とアフガン、イラク戦争、グローバル化と金融危機など激変する国際環境の中で、日本は自らの新しい足場を明確にしなければならなくなった。一つには中国の非民主主義発展モデルとの差別化のため主体的な価値選択が求められた。「自由と繁栄の弧」(2007年)はそれに対する初期の対応であった。中国の急激な台頭、一帯一路構想(BRI)などの国際関係再編、またグレーゾーン行動や威圧の活発化には、従来の「東アジア」の枠組みや、米中心のハブ・スポーク体制のみでは対応が難しくなり、新しい戦略空間の模索も続けられた。多様な構想を集成する形で打ち出されたのが「自由で開かれたインド太平洋」構想(FOIP、2016年)である。これは国家間の共存ルールの上に立って、自由主義志向、及びルールを守る限り排除しない開放性を唱えるもので、多くの制約の中で日本が打ち出した、ここに述べてきた「国際公共世界」を目指す国際秩序構想であったともみなしうる。

この構想が国際的にも定着したのは、トランプ政権が「インド太平洋における戦略的枠組み」(2018年)を発表してからである。日米首脳会談(2017年11月)が、基本的価値の普及(法の支配、航行の自由など)、連結性向上による経済的繁栄、平和と安定(海上法執行能力向上など)のFOIPの三つの原則を明らかにし、バイデン政権における初の「インド太平洋戦略」へと発展した。2022年にロシアのウクライナ侵略が勃発すると、欧州におけるロシア脅威感の広がりにはロシアと連携する中国への警戒心を高めることになり、欧州主要国が「インド太平洋」を参照枠組みとする戦略を打ち出した。ASEAN、他の各国も「インド太平洋」という枠組みで国際秩序を語るが増えていった。

インド太平洋概念は世界的に使われるようになったが、それがFOIPが目指すような国際公共世界を導き出すには今後検討しなければならない課題もある。第一は、各国の中国に対するアプローチの違いである。FOIPは日本としては対中戦略を前面に出さずに緩やかな価値志向の秩序安定化構想の装いで打ち出したが、米国は明確に対中国戦略の文脈に位置づけている。NATOはウクライナ侵略戦争後、中国を「体制上の挑戦国」と位置づけ、中ロ協力に警戒心を高めたが、独仏伊などNATO主要国は中国を経済的パートナーとして協力も探っている。インドは基本的に対中戦略の一環と考えているが、立場はやや微妙である。FOIPは文字通り主に両洋を繋ぐ海洋地政学的な性格を持つが、インドにとって遙かに重要な大陸地政学的関心には応えるところがないからである。これに対してASEANはこの概念が対中包摂的な性格を持つことを強く警戒しており、日本よりも明確に包摂的な秩序枠組

みとして AOIP を打ち出している。日本も価値志向的な中国との差別化が念頭にあるが、本来経済など中国との実務関係が断絶するようなことを考えているわけではない。各国の志向が余りにかけ離れたものになれば、具体的な行動を起こす段階で空中分解する懸念が出てこよう。

第二は、この概念が持つ地域性の問題である。基本的な問題として、「インド太平洋」という括りは、それ以外のラテンアメリカ、中東、アフリカなどには「被排除性」を感じさせる。その意味では国際公共世界を導く概念としては狭さがあるかも知れない。地域性のもう一つの問題は、今のところはそうならないが、欧米諸国がウクライナ侵略戦争、それが引き起こす欧州問題を優先するようになれば、その分だけインド太平洋への関心が低下する、あるいは現実に同地域への資源配分が低下するという問題である。

FOIP は、今後これを活かしていくには、さらに豊かな構想力と地道な外交努力が必要になろう。FOIP を活かす方向性の一つは、この概念に負荷をかけすぎず、具体的な交渉、合意、ルール形成は FOIP の原則を体する複数国間 (pluri-) の下位枠組みをバランスよく包摂していくことである。Quad は時に FOIP と互換的に位置づけられることもあるが、その下位概念と考えるべきである。AUKUS (2021 年)、また NATO と日豪 NZ 韓 (FOIP ビジョン共有 4 カ国、IP4、2024 年) との連携、あるいは日豪戦略対話 (TSD) や日比円滑化協定 (RAA) などのミニラテラリズムを構成しうる二国間枠組みもこれに含まれる。また「開かれた」性格の維持では、多様な広がりを持つ経済的枠組みの組み合わせを考えることも大事であろう。CPTPP、さらに先進的なルール形成を目指す IPEF は重要な支柱である。インド太平洋経済枠組み (IPEF、14 カ国、2024 年 6 月合意) は、日本が ASEAN とともに印、豪、NZ を巻き込んで形成した東アジアサミット (EAS)、その他の多国間経済枠組みを補完するであろう。IPEF のルール明確化によって、価値的には中国を差別化しつつ、経済その他実務ではルールを守る限り一つの世界にあることを示すことができる。

欧州とインド太平洋の比重という地域性の問題については、状況の推移によっていずれかの地域優先に傾くことはあり得るとしても、基本的な価値共有があり、政治レベルでの連携は維持、強化できるであろう。岸田首相がウクライナ侵略の直後に「今日のウクライナは明日の東アジア」と明言したように、節目節目でいずれかの選択という考え方を退ける明確なメッセージを打ち出すことも必要になる。

「インド太平洋」という地域性は、この地域が発展し安定することによって他地域を差別するのではなく、むしろさらに「自由で開かれた世界」に向けて連携を深めることを志向するものである。もともと FOIP は、日本がアフリカ諸国との協力フォーラムであるアフリカ開発会議 (TICAD) の場で表明したものであった。日本はアフリカ諸国との TICAD だけでなく世界各地との地域的連携枠組みを持っており、FOIP の理念をこれらに反映させるとともに、開発、デジタル化、温暖化防止など共通の課題克服のアジェンダを設定し地域間連携を強化していくべきであろう。「インド太平洋」の地域性を強調するか「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」という普遍性を強調するかは文脈次第で使い分ければよい。

もちろんこのような緩やかな秩序構想も、中国から見れば包囲網に見え、対抗する動きを

触発するであろう。ウクライナの戦争を抱えるロシアも、ウクライナ支援の西側に対抗すべく、中国を巻き込んで陣営強化をはかるであろうし、戦略的には中国もロシアを手放せない。既に中国の BRI や BRICS、SCO ではメンバー拡大が続いており、一見したところ西側と中口の大秩序構想が競合している観がある。しかし中口主導組織に接近するグローバルサウス諸国は、基本的な反西側の志向があるとはいえ、対西側自立のためのヘッジ戦略を採っているのであり、それ以上に重要なのは投資、貿易、インフラ建設、技術供与などの実益である。逆に言えば、いくつかの西側制裁で追い詰められた国を除けば、グローバルサウス諸国は中口中心の枠組みに加わったとしても西側に完全に背を向けるものと考えする必要はない。日本は、価値志向を明示しつつも押しつけず、アジア・ゼロエミッション共同体 (AZEC) のようなかたちで、グローバルサウスにとっても魅力的な実益を提供できる協力の機会を探っていけばよい。

FOIP は日本発のいわば国際公共世界構想の支柱である。インド太平洋行動計画として使い過ぎれば分解しかねないが、下位枠組みで内容を充実しなければ忘れられる。ここでは規範、ルール形成はグローバルに、他方安全保障はリージョナルに、と若干の使い分けをこなすことが不可避なのであろう。時間の経過とともに「インド太平洋」地域の秩序が安定し、経済的にも豊かになって行くことが、この概念の主導性を保つ王道とも言えるアプローチである。2050 年にかけてインド太平洋のバランスオブパワーを安定的に維持しながら、FOIP のモメンタムを維持して国際公共世界を強化することを日本外交の大方針に据えるべきである。

8) 人的交流の拡大を通じた不確実性への適応

パワー構造や国際秩序の性格が変化する中、日本は絶えず再編される国家間ネットワークにおいて自らの位置付けを更新していかねばならない。その基礎となるのは何よりも人的なネットワーク作りとその運用である。次世代指導者層へのアクセスを確保することの重要性については多言を要しないし、様々な分野における専門家同士の国境をまたぐネットワークも重要である。外交は基本的に国家間の関係ではあるが、多くの国々で国内の分断や政治の流動化が進んでいることから、各国の政治や社会の実情に即して国内一勢力に偏らず、エスニックグループや宗教組織などを含む多様なアクターに関与することを考える必要がある。

国際関係は外交当局だけが担うわけではなく、官民の多様な人々に支えられる。相手の国情があるから、人的交流のあり方にも違いがある。米国や欧州諸国、韓国、台湾、豪州といった同志国との密な人的関係は引き続き日本にとって重要であるし、中国との間でも緊張しがちな関係を管理すべく細くなりがちな人的交流を質量ともに維持発展させていかねばならない。しかし 2050 年にかけてもっと重要になるのは、存在感を増していくグローバルサウス諸国との人的交流かも知れない。これは今のところ到底十分とは言えない。米中対立の文脈から一定程度距離を置く日本独自の人的ネットワークを形成するための政策的なテコ入れが必要である。従来 JICA など開発支援機関は、民間とも協力して日本外交の資産を形成してきたが、今後は特にインド、インドネシア、ブラジル、南アフリカ、トルコ、サウジアラ

ピアなどグローバル・レベルの秩序の帰趨や地域秩序のあり方を左右する swing powers 諸国については、互いの利益認識や世界認識を理解できる将来世代の人材を意識的に増やしていくべく継続的な交流事業を実施することが望まれる。そこでは開発支援ではなく、戦略的判断が求められよう。

日本にとって重要な地域である東南アジアは、現在も「次世代共創パートナーシップ—文化の WA2.0 —」が実施されるなど、従来日本の国際交流の重点地域とされてきた。しかし、経済関係と比較して人的ネットワークは盤石とはいいがたい。上記のインドネシアを含む東南アジア諸国の各界若年指導層に焦点をあてた交流を数万人規模へと一気に拡大し、質量ともに新たな次元を目指していくべきである。さらには、東南アジアを超えたインド太平洋地域において交流事業の具体化も進め、そこに国連憲章の地域版にも相当する FOIP の理念、規範を体現してゆくべきである。対外投資や対内投資に裏打ちされた企業間ネットワークの強化との接続も必要になる。国際関係における人的ネットワークは形成に時間がかかる上に、世代交代も各国政局に左右されることもあり極めて早い。長期的な人材育成、交流のプログラムが不可欠である。

グローバルサウス諸国とのネットワークの多様化、多元化をはかる一方で、日米間、日中間の人的関係については引き続き格別に留意する必要がある。米国については、政府関係者や議会関係者への関与は当然として、人口動態の変化や非伝統的な政治勢力の登場を見越して、幅広いコミュニケーションチャンネルを構築していくことが欠かせない。ワシントンだけでなく州政府・議会、東海岸、西海岸だけではない様々な地域との人的つながりを首長間対話や企業の相互進出、大学間交流を軸に発展させていくことも望まれる。

中国については、将来をみすえて若年層の交流を進め、文化交流を維持発展させていくことが基本である。他方で、それらが政治的緊張に左右されやすい現実を考えれば、なによりも指導者同士の人的関係づくりに意を用いるべきだろう。かつてのような友好人士の肝胆相照らす仲で危機を乗り越えうると期待するのは楽観に過ぎるが、互いに国益を優先することを前提としながら信頼に基づいて着地点を探る交渉可能なカウンターパートは必要である。かつては特定の派閥が維持してきたチャンネルも先細る傾向にあり、主要政党、それが難しければ官民の組織が事務局となって、両国の将来の政治指導者が持続的に交流するための枠組みを創り出すことが肝心である。あるいは、日本の国家安全保障局長など政府首脳の意を体しつつ水面下で協議できる回路の強化も必要である。二国間交流は政治状況に左右される傾向が強いため、複数国間の交流事業を通じて日中のチャンネルを維持する工夫も必要だろう。

II. 四半世紀の平和的移行を実現する安全保障政策

2050年の安全保障環境は中国の軍事的脅威が増していき、不安定なグレーゾーンが拡大しているだろう。米国は中国の軍事力をバランスできる唯一の存在であり、戦略的志向性や国際秩序観の重なりを考えても、日本にも日米同盟に代わる有力な選択肢はない。台湾海峡は米ソ冷戦初期の朝鮮半島 38 度線に相当する米中対立の地政学的前線と化しており、台湾

有事の帰趨が、広範な西太平洋の地政学的な状況を激変させる可能性があることを想定しておかなければならない。日本は大きなシナリオを描きつつ、自衛能力を高め、米国との統合抑止力を強化し、各種の同盟・パートナーシップ網を通じて米国をアジアに係留する工夫を凝らすことが基本路線であろう。

1) 2050年においても主権と独立を堅持しうる「拒否戦略」の運用

中国の大軍拡に、北朝鮮の核・ミサイル能力の増強、ロシアによる日本周辺に及ぶ軍事的圧力の拡大、さらにロシアと北朝鮮の軍事連携強化が加わって、東アジアの安全保障環境はかつてなく厳しさを増している。2050年にかけてその趨勢が大幅に逆転すると想定するのは楽観的にすぎる。

特に中国との関係では、日本が単独で航空優勢、海上優勢を確保することはすでに困難になっており、米中間で米国が軍事的に卓越し、そのなかに日本防衛を包摂できる状況でもなくなっている。2050年には、日中間の軍事バランスは一層中国有利になっており、米中の軍事バランスもほぼ拮抗という状態に達していよう。

以下のすべてに関わる問題として新興技術の軍事応用に触れておくべきであろう。一つにはこの面での中国の発展には著しいものがあり、予想外のゲームチェンジャーが現れないように、能力ギャップを相殺し、無害化する技術開発を進める必要がある。もう一つ、日本の人口減少に伴う自衛隊の人員充足の困難に対応する上でも、技術開発は一層重要になる。無人の航空機、水上艇、潜水艇、衛星、各種ロボットを利用した監視・情報収集、AIを活用したデータ処理と作戦シミュレーション、指向性エネルギーの利用、ロボットなどの戦闘補助機能など、この分野の重要性は大きくなる一方と思われる。

日本が中国に対して対称的な戦力を構築することは現実的な選択肢ではない。冷戦期の抑止論では、圧倒的な優位に基づいて相手に耐えがたい損失を与える報復能力を誇示する懲罰的抑止と、相手に所期の目標達成が難しいと考えさせる拒否戦略が区別され、この考え方は、徐々に通常戦力戦略にも浸透した。日米側の圧倒的な優位が失われた状況では、中国の作戦遂行を拒否し、「生じる損害というコストに見合わない」と相手に認識させることにより軍事的手段による現状変更を断念させる「拒否戦略」を採用する他はない。敵ミサイルの射程外から発射可能な先進的なスタンドオフミサイルの導入と反撃能力の強化、宇宙・サイバー・電磁波を含む領域横断的作戦能力の向上、持続性・強靱性・抗堪性の重視、同盟国・パートナー国との協力強化など、2022年末に公表された戦略三文書がその方向を示している。能動的サイバー防御の法制化と実装化をはじめ、その着実な実行を期すことは当然のこととして、変化し続ける安全保障環境に装備、指揮運用、日米連携で日本の拒否能力を適合させていくことが基本だろう。

拒否戦略は、多様な任務に対応できる実戦能力の裏付けがあってはじめて機能する。重要影響事態、存立危機事態などのシナリオは不断に変化し、相互に重複する可能性が高いから、どのように部隊を運用するか、いずれの兵器がどの段階で使用可能かを法的に詰め、新設された統合作戦司令部の下で現実的なシナリオに基づく作戦計画を立案し、統合作戦の実

効性を高めなくてはならない。継戦能力の確保や防衛産業基盤の整備も待ったなしの課題である。

拒否戦略においては、日本の意思決定の独立性を守ることを安全保障政策の柱に据える必要がある。グレーゾーンが国際関係において前景化し、戦争のハイブリッド化が進む中で、偽情報や選挙干渉などの影響工作、軍事的、非軍事的手段を用いた恫喝など、他国が意思決定を強要し、操作しようとする動きが顕著になっている。サイバー空間における見えにくい浸透状況を把握するインテリジェンス能力、時には能動的な防御能力、また平時有事を問わず内外に統一的なメッセージを発信する戦略コミュニケーションが求められるとともに、意思決定が独立していることの重要性についての為政者や国民の鋭敏な状況認識が問われよう。他方で、サイバーセキュリティ強化が自らの監視国家化を招来することは避けねばならず、自由で開かれた社会を維持しつつ、それにつきものの脆弱性を適正レベルに管理する方法を見出していく必要がある。

2) 日米同盟の統合抑止力の強化と米国の後退期への備え

日本が単独で2050年までのパワー移行期を平和に保つ軍事バランスを構築することは難しく、米国との同盟関係は引き続き日本の安全保障とインド太平洋の平和と安定の根幹である。平時、グレーゾーンから本格有事、通常戦力から核戦力にいたる様々なスペクトラムにおいて日米共同の統合的な抑止力を強化することが必要になる。日米には米韓のような統一的な司令部はないが、2024年7月の「2+2」でも示されたように、日本の統合作戦司令部設置を契機に、米軍のカウンターパートを再編し、自衛隊と一定の作戦指揮権を持つことになる米側新司令部下の在日米軍、インド太平洋軍司令部との間で、戦略レベルから現場の指揮に至るまでシームレスな連携ができるよう同盟調整メカニズムを発展させることが不可欠である。在韓米軍や朝鮮国連軍との連携のあり方も整理しておく必要がある。核拡大抑止、情報共有や相互運用性、装備品協力を含む日米の統合的な抑止力の制度化を進め、その信頼性を高めておくことは米国を繋ぎとめる効果も持たせよう。

米国の内向き傾向を考えれば、日本はこれまで米国に依存してきた役割を可能な限り自ら担うとともに、自立した拒否能力を有する防衛力を整備し、安全保障協力ネットワークを多角化して、万が一米国が一時的に関与を後退させるとしても日本に選択肢が残るようにしていく必要がある。そうした方向性は、米国との防衛協力を進める上でもポジティブに作用する。今後の世界では日本の政策、行動の自由度を高めていくことが、結果として同盟強化の礎となるのである。

3) 政治的抑止力の基盤となる安全保障協力ネットワークの構築

韓国、フィリピン、豪州、カナダ、インド等との戦略的パートナーシップを強化し、安全保障協力のネットワークを密にしていくことは、挑戦国を牽制する政治的抑止力を強化する上で重要であり、競争相手国の戦略計算を複雑にするなど軍事的抑止力においても一定の効果をもたせよう。中露が連携する趨勢を考えれば、大西洋とインド太平洋の戦略的連結性

は深くなっていくから、日本が韓国、豪州、ニュージーランドとともに NATO 諸国と連携する意義は今後も大きくなっていく。インド太平洋をめぐって日本と英独仏蘭などとの軍事分野にも及ぶ連携を進めるべきである。欧州側のインド太平洋に対する軍事的コミットメントは必ずしも明確にはならないかもしれない。しかしパートナーシップを重層化、ネットワーク化し、政治的抑止の網の目を密にすることで、ハイブリッド作戦が機能しにくい空間を確保することは期待できる。

防衛装備面での協力を進めることは、日米韓、日米比、日米豪、日米とインドネシア、タイなどの多角的な安全保障協力を持続的、かつ安定的なものにする上で優先順位が高い。政府安全保障能力強化支援（OSA）の枠組みを活かすには、より廉価で、連携相手国が必要とする装備を提供していく必要もある。完成品輸出にこだわらずとも、ホワイト国の軍需産業に対して当該国や第三国には代替しにくい要素技術や素材を提供することで、市場を開拓し、安全保障面での日本の戦略的不可欠性を確保すべきである。日本市場のみで考えず、2050年までに同盟国・友好国との防衛サプライチェーン協力や防衛技術協力の中で重要なポジションを獲得し、一定のシェアを占めることを目指すことが肝心である。そのためにも日本の防衛産業の根本的な立て直しと実効的な装備移転政策が求められる。

4) 変質する核秩序への対応

二大核超大国である米ロ（米ソ）は、戦略的安定のための制度や不拡散レジーム、核不使用規範などからなる核秩序を築いてきたが、ロシア・ウクライナ戦争においてロシアが核恫喝を行ない、中国が急速に核軍拡を進める中で、従来の核秩序は瀬戸際に立たされている。ロシアによるウクライナ侵略戦争の帰趨にもよるが、通常戦力で米欧を凌駕出来ないロシアは「核の長い影の下でのハイブリッド戦争（秋山信将一橋大学教授）」への傾斜を強めていくだろう。ただロシアもよほど自暴自棄にならない限り現実に核戦力を使用することは難しい。それによってウクライナの苦境を打開することは難しいし、核エスカレーションの懸念も消えないからである。それでも「核の長い影」は続き、2050年までには核の世界は米ロ二極から米ロ中三極へと変貌し、著しく複雑な状況になっていることが予想される。その中で何らかの形で核兵器が使用されてしまうシナリオも否定できない。核不拡散、さらには不拡散問題が影響して原子力の平和利用も再考せざるを得なくなる可能性もある。それは脱炭素やエネルギー問題にも大きな影響を及ぼすだろう。

日本にまず必要なのは核の恫喝に屈しない防衛力と抗戦意志であり、核恫喝を含む様々な状況における日米の統合抑止力を強化することである。後者については、拡大抑止協議や拡大抑止閣僚会合（2024年7月初開催）を通じて、核拡大抑止の位置づけを明確にし、その信憑性を絶えず高めておくことが重要になる。その上で、中国が参加する軍備管理の枠組みやそれに向けたロードマップを米国や友好国と具体的に考えていく必要がある。中ロが連携を強める中、特にこの問題については、米国が欧州と東アジアで構築してきた同盟網の接続性を強めていくことがとりわけ有益だろう。

不拡散と原子力の平和利用を両立させる上では、核拡散防止条約（NPT）体制以上の枠

組みは考えられず、まずはその維持に注力する必要がある。核使用や核恫喝の禁止などについて中口とこれまで明示的に、あるいは暗黙に積み重ねられてきた原則を確認し、偶発的衝突のエスカレーションを回避するための措置を議論するなど対話と信頼醸成の場を創設することも望まれる。II-5) でもみるように核秩序の再構築においては国際的道義を体現する世論とも言うべき国際公共世界が一定の役割を果たして、日本が唯一の被爆国としての経験を国際場裏に訴え続けることはその規範形成に影響を及ぼすものと位置づけられよう。

新しい戦略安定性や軍備管理体制は膨大な努力の積み重ねの先によりやく成立するものであり、それには2050年まで、あるいはそれ以上の時間がかかるかもしれない。しかし、日本が本当に「核なき世界」を目指すのであれば、あやうい移行期を何とかして管理し、長い時間軸で一歩一歩進んでいくことを厭うべきではないだろう。

5) 安全保障における国際公共世界の位置づけの確立

安全保障問題では、日本の国際公共世界強化外交は余り実効的でない、と感じる向きもあるかも知れない。たしかに安全保障は各国の国力と政治・外交力が切り結ぶ世界であり、公共世界が原則やルールによる規律を強調しても当事国には直接影響をあたえないだろう。しかし安全保障問題も、国際政治の特定の文脈で生じており、国際公共世界は長期的にはその文脈形成には影響できる。国際社会の重大な課題に関して大きな方向性を導く世論的な役割は持てるだろう。第二次大戦末期に始まった核時代のまだ混沌とした初期に、軍備管理の最初のきっかけを作ったのは日本の杉並区の主婦運動やドイツ労働運動などの核実験禁止運動の世界的広がりであった。具体的な合意は国家間、特に主要国の利害、力関係の調整に任される（1963年、部分的核実験禁止条約など）が、そのきっかけを作ったのは広範な世界の世論であった。安全保障問題であっても、長期的には国際公共世界の役割は小さくはない。

ウクライナ侵略戦争、中国の台湾侵攻の懸念、経済的な格差や移民忌避から各国にポピュリズムが広がり、温暖化の進行も続く。主要国が錯綜する利害や国際関係のしがらみに捉えられ、実効的に取り組めていない問題は多い。国際公共世界は、長期の公正な解決に向けて積極的に声を上げる場となりうる。

特に安全保障問題に関して言えば、II-4) で触れた核を巡る秩序の再構築が緊急の課題かも知れない。ウクライナの戦況で追い詰められるたびにプーチン大統領は核の脅威をちらつかせ、そのため核使用の敷居が低下しているとの懸念が広がっている。中国は本格的な戦略核の対米パリティ、あるいは対米優位を求めて戦略核の軍拡を急いでいる。北朝鮮の核実験、核戦力も拡大し、今後はロシアの協力もあるかも知れない。他方、冷戦期の軍備管理枠組は米国、ロシアによって殆どが破棄され、無条約状態に近くなった。今後焦点となる米中対立には、ガードレールとなるべき軍備管理の交渉すらない。力関係の変動に伴う過渡期ではあるが、目を覆うばかりの制度の空白期といわざるを得ない。

公共世界がこの分野で役割を果たすには、いくつかの過去の教訓がある。第一に、情報の収集、整理と共有である。情報の共有なしには話し合いはあり得ない。各国は軍事的なインテリジェンス収集を行なうが、軍事機密に関わるため当該国の利益に沿ってその一部しか公

表されない。とりわけ中国の不透明性は際立っている。一般的には公開情報に基づくストックホルム国際平和研究所（SIPRI）のデータが信頼性が高く、中国も一々反論しないから協議の基礎になるであろう。防衛省・防研の収集データや衛星情報を加味して相手についての情報を詳細に分析すると共に、相手側の情報共有ニーズにも戦略的に対応する体制を作ることが話合いの糸口になる。情報を巡る協議は、信頼醸成にも資するであろう。

第二は、一般的な平和や安定を叫ぶだけでなく、具体的なトピックを取り上げ、様々な側面から問題を提起し、息長く交渉を迫ることである。核軍縮だけでなく、宇宙兵器、電磁波、サイバー攻撃、自律型致死兵器システム（LAWS）など安全保障に関連し、制度がない関連のテーマは山積している。直接軍事に関わるのが難しくとも、生成AIの軍事利用、原子力の平和利用、高速増殖炉や核融合研究なども安全保障上の含意を有する重要なテーマである。何を取り上げても先端分野では、技術的な関連が強く、安全保障問題協議への波及効果も考えられる。

第三に、このような重大な問題では科学者、専門家の役割が、特に初期には極めて大きい。問題を熟知しているから、 이슈を細分化して、どこを入り口にしたらよいかを探れるからである。冷戦期の核実験禁止も、それ自体は成果を生まなかったとはいえ、初期の専門家の技術的な検討会合が大きな役割を果たした。爆発規模、場所の探知、検証方法を詳細に議論していたことが、後の国家間交渉の基礎になった。今のところいずれの問題でも国家間交渉は難しいから、専門家によるトラック2、トラック1.5の活動を中心とし、共通の関心事を探り当てることに専念すべきであろう。最初はデータ交換から始めて、共有関心を確認、検証方法（計器査察の方法、将来は衛星や空中査察（Open Sky）など）の研究を進めるなら大成功といえる。何が信頼醸成になるかは、当事国の関心による。国際公共世界は、出入り自由、どのようなイシューでも取り上げられ、そこへ行けば常に話し合いが可能だという点に利点があり、安全保障に関わる独特の役割がある。

グローバルサウスは、大国対立に対してはヘッジ戦略が基本である。しかし核軍縮や（侵略）戦争などを巡っては直接の利害関係がないこともあるが、正義、公正、公平な理念を掲げる国も少なくない。モディ・インド首相がプーチンに対して今は「戦争の時ではない」と明言したのはその例である。ヘッジ戦略を採るからといって、すべてのイシューで米・西側と中口の間で中立を決め込むわけではないから、国際公共世界が正義、公正、道義に鋭敏な国家を糾合して大きな安全保障問題の方向を示すことは一層重要になってこよう。

Ⅲ. 繁栄とレジリエンスの統合戦略

米中対立や各国における国内政治社会の分断に直面し、コロナ禍、ウクライナ侵略戦争を目撃した今日において、ヒト・モノ・カネ・情報の国境を越えた自由な動きを無闇に推進することも、市場による調整に任せれば大部分の問題は解決すると期待することも難しい。世界規模での市場任せの経済活動の活発化や高度化は、地球環境への負荷をいよいよ増大させるものでもあり、異常気象や生物多様性喪失などその負の影響は深刻化する一方である。

他方で、保護主義や市場経済の否定は解決策にはなりがたい。自由な国際市場は国境を横断する分業と競争、そして協力を通じて富をもたらすものであり、実際、グローバル化の進展は、先進国以外の国々での高度な経済成長を促し、多くの人々を貧困から解放し、公害問題の解決でも計画経済より市場経済に軍配が上がる。市場の失敗に対して迅速的確に対処することが前提になるが、市場以上に効率的に資源を配分し、イノベーションを促進するメカニズムを人類は見いだせていない。

日本としても、2050年にかけて、各種のリスクに対するレジリエンス強化と自由で開かれた国際市場のダイナミズムを可能な限り両立させる方法を見出すことを基本とすべきである。

1) 「新しい開放経済」を通じた国富創出と脆弱性管理

日本が経済的繁栄を維持するには、今後とも国際市場への自由なアクセスは絶対条件であり、人口減少によりその重要性は高まりこそすれ縮小することはない。資源エネルギーや食料を自給できない日本にとって、開かれた国際経済環境なくして、繁栄はもちろん生存を確保することさえもままならない。コロナ禍において保護主義的な輸出規制が一部で見られたものの、ワクチンや医療品の供給が、結局のところ自由な国際市場を通じてなされたことを考えても、開かれた国際経済体制を維持しつつ、依存先を分散することが繁栄のみならずレジリエンス強化にとっても王道である。

脱炭素社会への移行や安全保障基盤の確立において、規制や政府調達、研究開発、教育訓練などで政府が果たす役割が大きいことは明白だが、市場の論理や経済の論理を軽視しすぎると、競争によって独占を抑制する効果や市場機能の効率性は低下する。イノベーションの促進も、国内に閉じているには限界があり、国境を越えた企業や研究機関の連携が欠かせない。日本にとって、systemic rivalry やデジタル化、生成 AI などの技術革新、気候変動に起因する産業パラダイムの激変を見すえて、2050年に向けて新しい開放経済、自由経済のあり方を確立することが急務である。

今日の日本経済は、積み重なった対外投資から果実を得る、ジェフリー・クローザの分類で言う「成熟した債権国」へと移行しており、かつて貿易立国と言われた面影はない。日本の輸出部門は自動車産業に圧倒的に依存する脆弱な構造にある上、貿易収支のみならずデジタルや再保険などサービス収支での赤字も増大傾向にある。直接投資の利益も多くが日本に還流せずに現地で再投資されている。2050年の世界において現在の日本経済のあり方が持続可能とは思えない。経済活動の内外接続の本格化、対日直接投資の拡大など、あくまで開放性と自由経済を軸におく新しい国家像を描き、レジリエントで活力のある日本経済へとバージョンアップしていく必要がある。東南アジア諸国との AI 活用での協力、水素製造・供給網の確立など、芽を出しつつある有望分野は数多く、それらを通じて日本経済を変質する国際経済の中核に位置づけていく戦略が求められる。

2) 変容する相互依存におけるポジショニングと戦略的不可欠性の獲得

systemic rivalry やデジタル・プラットフォームの台頭などを通じて相互依存のあり方は新段階を迎えている。2050年に主流をなす産業パラダイムを正確に予見することはできないものの、広い意味でのデジタル化、データ化と持続可能な経済社会へのグリーンシフトが2050年の主導経済を方向付けるだろう。こうした中で、日本経済がどのようなポジションを獲得できるか、大きな視野で考え、手を打っておく必要がある。

考えるべきことの一つは、供給網、グローバル・バリューチェーン（GVC）を2050年の国際環境においてどのように形成していくかについての戦略である。長い製造工程の分業によって成り立つ現代の先端産業は、その工程を国内と共に国際的に配置せざるを得ない。国際経済に析出される供給網、GVCはその結果であるが、それは必ずしも市場の自然な流れだけで形成されるわけではない。近年も経済安全保障重視に伴うフレンドショアリングによって、供給網の配置は大きく変わりつつある。これまでのように廉価な土地、労働力を求めて立地するばかりではなく、政治的な考慮、FTAなどによる貿易・投資ルール、現地のインフラ、税制や補助金、技術移転政策によって政策的に形成されるようになったからだ。第二期トランプ政権の関税政策も大きな影響を及ぼすことになるだろう。日本は官民ともあらためて競争上有利なGVC形成に向けた積極的な投資戦略を持たなくてはならない。災害やパンデミックに際しても地理的に多様に分散した供給網を築く方がレジリエンスが高まるし、加えて日本経済の国際収支を持続可能なものにし、国内外を横断する新結合（技術革新）を促進することも欠かせない。日本から海外への直接投資から果実を得るだけでなく、海外から日本や日本企業の事業に対して投資を呼び込むことにも本腰をいれる必要がある。

産業により考慮すべき点は多様であるが、大消費市場近傍への立地、技術開発で連携する企業所在地、国家への進出、熟練労働賦存地、あるいは重要鉱物、レアアースの採掘、精錬を組み込んだ供給網形成の必要性、安価で安定的なエネルギー・電力の調達、地政学リスクなどに配慮することが必須となる。GVC形成では資源産出国に寄り添った開発戦略を含む分・協業の戦略を描く必要もある。

国際的な経済的エコシステムの構築は日本の戦略的不可欠性を活かし、強化するものでなくてはならない。連携国に成熟した市場経済が拡大すれば、日本との間の水平分業、重複需要の増大によって経済圏としての発展も期待できる。日本の戦略的不可欠性はまず製造技術分野において追求されるべきだろう。脱炭素やデジタル化といった先端技術に関わる製品は、多様な原料、部材、製造装置の組み合わせを通じて製造され、一企業、一国が全過程を支配することは考えにくくなった。1980年代に日本の半導体製造のシェアが、世界の半分を占めたことが引き合いに出されるが、現在の1000以上の工程を持つ半導体産業とは業態が全く異なっており、当時と同じようなシェア回復を期待するのは誤っている。しかし現在も日本は、半導体製造工程において炭化ケイ素（SiC）基板や窒化ガリウム（GaN）基板、製造装置、露光装置、洗浄剤、保護膜など世界で大きなシェアを占める企業を多く抱えている。個別には「ニッチな優位」かもしれないが、それなしには最終製造品が成り立たないという意味で強い不可欠性を有しており、日本の存在感はなお大きなものがある。パソコンに

不可欠な先端 CPU が「インテル・インサイド」として普及したように、最終財ではなく中間財において優位性をもつウリケ・シェーデ教授言うところの「ジャパン・インサイド」は、今後とも産業パラダイムの変化に適合していく日本企業の勝ち筋だろう。デジタル分野でも、ファクトリー・オートメーションなど製造現場でのデータの活用、ロボティクスなどに勝機を見出せよう。経済安全保障やフレンドショアリングへの関心から、最先端半導体を含め、関連企業への対日投資が拡大しており、この流れを活かしたい。半導体に限らず、日本産業の将来は EV、水素、量子コンピュータなど先端技術分野で不可欠性を確立していくことで開かれるであろう。

なお、産業的な不可欠性は技術革新によって更新されてゆくが、一つの広範に普及した技術が、次世代技術の開発、社会実装によって代替されるには時間がかかる。脱炭素といっても石油消費は 20 年、30 年単位で続く。従って技術革新の競争を続けながら、いつ、どの分野で次世代技術に移行するかは時間軸管理が重要課題の一つになる。早すぎる技術移行は社会実装に至らず立ち枯れるし、遅れば競走において劣後する。例えば日本経済の大黒柱である自動車産業では、EV の本格的普及期を的確に読み、それまで HV、PHV で収益を確保し、それを EV、さらに水素エネルギー利用の FCV などでの優位につなげる戦略が必要になる。2050 年にかけて日本経済や日本企業が戦略的不可欠性を獲得するには、技術革新と共に技術の成熟時期、社会的ニーズの高まりを読んでボリュームゾーン消費を掴むことが必須である。戦略的不可欠性の確立についても、日本一国や一企業で完結しようとするのではなく、投資や資金調達、研究開発、調達、製造、販売、サービスにいたるまで、多様で柔軟なつながりを通じて構築していくことが肝要である。

3) 複雑化する脆弱性への集団的な対応強化と「レジリエンス優位性」の確保

社会が高度化し、人間の活動が地球環境に負荷を与え、国境を越えた相互依存が深化するにつれて、人類はパンデミックや地球環境危機、サイバー攻撃、偽情報などの技術リスク、地政学リスク、それらによる供給網の途絶など、多様で複雑な脆弱性に直面するようになっている。2050 年においてもこれらの脆弱性が劇的に緩和されているとは考えにくい上に、AI などの技術革新に伴う新たな脆弱性も生まれているだろう。これらを管理可能なレベルに抑制していけるよう、主権国家体制の問題解決能力を高めていく必要がある。いかなる大国でも一国での対応は不可能であるが、systemic rivalry が前景化する中では、国連等を通じた普遍的、包括的な対応に過大な期待をかけることもできない。まずは、自国中心主義への誘惑に歯止めをかけ、有志国による集団的なレジリエンス (collective resilience) を強化していくことが現実的だろう。

経済分野では、既述のように、開かれた国際市場を維持することが繁栄のみならずレジリエンスにとっても基本となるが、経済安全保障にも配慮せざるを得ない。信頼できる友好国間で重要物資についての供給網を構築するフレンドショアリングや、一国に過度に依存しない分散した供給網の構築は必須である。また、戦略的不可欠性の確立は、日本に対する経済的強制をためらわせ、互恵的な経済関係を維持しようとする誘因を作り出す上でも一定の効

果を持つだろう。

機微技術に関する貿易管理や投資規制、セキュリティ・クリアランスなどの秘密保全強化措置など、産業優位や技術的不可欠性の守りを固めることも欠かせない。サイバーセキュリティやデータセキュリティの強化は経済安全保障面でも必須である。日本だけでなく友好国間で規制の足並みをそろえ、実効性を担保する必要がある。さらには、中国の不当な経済的強制に対して豪州、日本、韓国、米国という合わせれば中国にとって重要品目の依存度が相当高い四カ国が連帯して報復措置をとる枠組みをつくり、中国の経済的強制の被害にあった国々を参加させることも一案である（ピクター・チャ米ジョージタウン大学教授）。IPEFは日韓にとってそのような働きかけを可能にする場の一つといえる。これは中国排除政策ではなく、あくまでも中国の強制を抑止するための枠組みであり、参加国を限定せず、ルールを明確化するという意味で国際公共世界を強化する施策と位置付けられる。

重要なことは、経済安全保障の対象領域をできる限り狭く適切に設定していくことである。systemic rivalry や国家間の相互不信が強まる中では安全保障への脅威となりうる取引が懸念の対象になるのは当然である。中国を経済的に排除するのではなく、適切な距離を置くことでむしろ安心して経済関係を築く余地を生む。中国依存を緩和し、中国の経済的強制を抑止することは、むしろ過剰な対中警戒感の抑制になる。米国が安全保障事由で国内規制を域外適用する場合にも、米国にその基準を明確にし、不必要な範囲にまで恣意的に広げないよう求めていくべきだろう。米国と歩調をあわせることは多くの場合日本の利益になるが、他方頭ごなしに中国を排除するのではなく、共存するための条件も模索するべきである。経済安全保障はオーバーシュートになりがちであり、特に感染症、環境、サイバー攻撃、投資と債務問題などグローバルサウス諸国が関心を持つイシューでは、一步引いて多国間主義的な国際公共世界を介在させて対応することが長期的な利益となるであろう。

パンデミックや地球環境の悪化がもたらす脆弱性についても、国連機関などを中心とする全世界的な対応強化と並んで、有志国による集団的対応と開放的な市場経済がレジリエンス強化に寄与しうる。コロナ危機は、先進国の公衆衛生システムであってもパンデミックに対応するには多くの困難がある現実を白日の下にさらした。各国が次のパンデミックを見据えて医療物資の自国の生産能力や備蓄を強化し、公衆衛生システムを改善することは必要だが、それだけで未知の感染症に対応しきれものではない。コロナ・ワクチン開発では、科学者間の国際的な協力とともに自由で競争的な市場の機能が最終的には大きな力を発揮しており、今後人類が共通の危機に直面した場合に知的協力や市場競争原理をどう活かせるかを、生じた問題点や政府の果たすべき役割とあわせて教訓として整理し、今後の備えに活かしていくべきである。

有志国間で、危機時に重要物資を融通し合う仕組みや、脆弱な途上国の対応能力（減災、災害対応、公衆衛生システムなど）を向上し、パンデミックや災害などの危機時に支援する枠組みをつくることも有益である。グローバル、リージョナルに包摂的な枠組みをつくることは理想的だが、主要国間に不信感がある中では、複数の枠組みが競合することで総体として問題解決が進む展開に現実味があるのではないか。可能な分野での多様な枠組みをモジュ

ールとして組み合わせる戦略が有効であろう。

地球環境危機やそれに対応することが、資源エネルギー・食料・水といった生存に欠かせない戦略物資の確保への不安をかえって高めている。一国や有志国共同での備蓄やフレンドシップリングなどを進めることは安心感を高める第一歩となる。省エネルギーや省資源、食品ロス削減などを通じて問題そのものを緩和する努力も必要になる。またかつて石油ショック後に IEA が果たした役割のように、需給状況の透明性や情報の信頼性を高めることで国際市場を安定させることもレジリエンス強化の柱となるであろう。

AI など使い方によっては破壊的なインパクトをもたらす技術リスクについても、国際法上の位置づけを明確にし、主要国の合意による規制がつけられることが望ましいが、簡単ではない。一つには先端技術、情報通信やデータは、安全保障や価値と結びつきやすく、自由民主主義体制と権威主義体制の間で対立が生じることは避けられないからである。深刻な問題が発生し、将来的な惨事がリアリティをもち、規制に合意できるようになるまでは、国家間の信頼レベルに応じて異なる合意範囲を調整していくしかない。

プラットフォーマー企業は今後とも場合によっては主権国家以上の影響力をもつ存在だが、それに対する規制は、各国の産業競争力上の考慮も働くから、先進国間であっても合意は得られにくい。日本は、自らの価値観と利益に基づいて、データ・ポータビリティや競争法による独占の排除など、利用者が選択肢を確保できるような制度を構築し、健全な市場競争のメカニズムを通じて問題が解決されていくことを促していくべきだろう。

経済安全保障、災害・感染症、エネルギー・食料・水、サイバーセキュリティ・データセキュリティといった分野でリスクが顕在化する世界において、日本がレジリエンス分野での優位性を確立する意義は大きい。それは日本自体の脆弱性に対処するのみならず、他国にとって産業立地や投資先、連携相手としての日本の魅力を高めることにつながる。さらに日本の協力で他国がレジリエンスを高め、脆弱性を緩和できるならば、日本の貢献は国際公共世界が広がる中での影響力強化に繋がる。負のリスクを抑制するのみならず、機会の観点からも「レジリエンス優位性」の確立を目指していくべきである。

4) プルリラテラリズムを足掛かりにした国際制度形成

自由貿易の維持、地球環境への負荷抑制、レジリエンス強化のいずれについても、一国の努力では完結しえず、III-3) で述べたように諸国家が協力して行動する必要がある。他方で、systemic rivalry や自国中心主義が亢進する世界で、あらゆる国を包摂したマルチの枠組みを作ることは難しく、つくれたとしても協力のレベルは低いものとならざるをえない。したがって、信頼感や対応能力から見て連携可能な複数国間アプローチ（プルリラテラリズム）をテコにして国際制度の高度化を進めていくことが現実的である。それは国際公共世界強化の重要な柱でもある。

経済連携については最も先進的なルールを含む CPTPP が有力な選択肢になる。長期的には日本が CPTPP と EU を連携させることで、先進的 FTA のカバー率を大幅に向上することを目指すべきである。市場自由化は除外するものの、サプライチェーン、環境配慮のク

リーン経済、税制や腐敗防止などの公正な経済に関わるルール形成を目指すインド太平洋経済枠組み（IPEF）は、第二期トランプ政権の米国は離脱する可能性が大きいですが、日本はIPEFの主要規定をCPTPPに取り込むか、米抜きの後継制度を立ち上げることでダメージを限定できるであろう。他方でWTOも今後とも参照枠組みとしては一定の効果を持ち続けるものと考えられる。WTOの紛争処理機関が機能回復する可能性は低いため、当面は暫定紛争上訴仲裁システム（MPIA）の加盟国を増やし、プラクティスを積み上げ、将来的に状況が変わって機会の窓が開くことを待つしかない。トランプ関税が貿易体制にどのような中長期的インパクトを及ぼすかを注視し、創造的に対応していくことも必要である。

2050年の世界経済における日本のポジションを左右する脱炭素、デジタルなどの分野では、頻繁な技術革新が繰り返され、短いスパンで投資、貿易のルールを調整し更新しながら進むものと想定される。脱炭素については、炭素排出基準の設定と技術進歩に応じた更新、課税や排出権取引の基礎となるカーボンプライシング、産業政策としての補助金、税政策の調整、各国の脱炭素政策をすり合わせ、とりわけEUが実施する国境調整税などが長く重要課題となり、ルール形成の焦点となるであろう。日本では脱炭素化にのみ焦点が当てられているが、実は生物多様性維持やサーキュラーエコノミー（循環型の経済社会）の構築、自然回復を軌道に乗せるために生物多様性の損失を反転させる「ネイチャーポジティブ」など、より積極的な環境アジェンダは目白押しなのである。金融セクターが牽引して会計基準などに環境対応策を織り込む動きも、揺り戻しがありつつも大勢としては進んでいくであろう。日本としてもサーキュラーエコノミー、海洋プラスチック問題、宇宙ゴミ対策などで技術面での強みや日本ならではの視点を活かして国際制度設計に関わっていくべきである。

脱炭素やネイチャーポジティブの実現には、環境負荷や自然資本を公平に数値化して価格や規制に反映するなど、インセンティブに働きかける制度設計が欠かせない。自然資本会計の導入は考え方の転換を迫るものでもあり、自然と人間の共生という考え方に親和的な日本が率先して主導する分野かもしれない。

脱炭素でも、米国のインフレ抑制法（IRA）による補助金もEUの現行国境調整税もWTO自由化規範に違背する面があり、各国の政権交代による方針転換もあるので、しばらくは持続可能性と市場を両立させる方法の模索が続くことになるだろう。ルール分野では、EUの先行実施ルールを軸にして世界標準が調整されることも多いから、日本政府も日本企業もEUなどにおけるルール検討過程にインプットする回路を確立することは必須である。他方で、EUの方針が中長期的に見て本当に地球全体として持続可能性を高めることにつながるとは限らない。日本は将来予測とともに自ら全体像を描き、米国など欧州以外の先進国や新興国、資源国、そして途上国の利害もふまえながら連合を形成して、ルール形成に参画していくべきである。

IV. 秩序移行期を生き抜く国内体制

1) 総合的な国力向上と領域横断的な政策統合

以上にみてきたように 2050 年のパワー構造をふまえた対外戦略は外交・安全保障、経済・金融、社会、技術、地球環境・地球規模課題と多岐にわたり、これらの領域すべてを統合するような単一で固定的な戦略策定実行のメカニズムを構築することは不可能である。パワーバランスの一角を占めつつ、国際公共世界を強化するという方向性を政府内で共有して、主要領域における既存の統合メカニズムを強化し、相互に関連づけていくことが現実的であろう。

対外戦略の根幹は、国際的な影響力向上や国際秩序形成を含む広義の国家安全保障であり、国家安全保障会議／国家安全保障局による総合調整を拡充することが適当である。具体的には、国家安全保障戦略で明記された「総合的な国力」という観点から、外交力、防衛力のみならず、経済力、技術力、情報力をそれぞれに強め、また効果的に組み合わせる国際影響力を行使し、戦略目標を実現していく政策統合が求められる。経済的威圧や不透明な影響工作への対応、金融・通貨と国際秩序の相互作用、気候変動や脱炭素、デジタル化等の国家安全保障への含意など、伝統的な外交・防衛とは異なるが国家安全保障と密接に関連する重要領域については、国家安全保障局が主導して関係省庁と継続的に検討し、適宜国家安全保障会議で議題としてとりあげ、方針を定めるべきだろう。特に重要なテーマについては、四大臣（総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣）に関係閣僚を加えたサブ大臣会合、国家安全保障局が主導する省庁間調整メカニズムを設置することを考えてもよい。ただし、やみくもにアジェンダを広げるのではなく、国家安全保障会議での検討が付加価値を生む分野に絞り込むことが肝心である。

経済力は防衛力や技術力を生み出す基盤として重要であるのみならず、国際的な影響力の源泉にもなる。経済を兵器化する動きが広がり、systemic rivalry を背景に経済関係が再編される中、中長期的な国際政治の文脈で経済政策を考えることが不可欠である。経済安全保障に関する経済安全保障推進会議や海外経済協力に関する経協インフラ戦略会議など、個別の重要領域の調整メカニズムを強化するとともに、経済財政政策を司る経済財政諮問会議などにおいて、新しい国際環境における日本経済のあり方、世界経済における日本経済のポジショニングを総合的に検討し、21 世紀半ばにかけての日本の新しい自画像を描いていくことが求められよう。

科学技術は防衛力、経済力のもとより外交力、情報力の根幹であり、総合的な国力の観点から方向づけていく必要がある。安全保障と科学技術を結び付けることにはアカデミズムの中に強い反発がある。しかし自由社会である日本において学問の自由が完全に保証されるべきことは当然として、科学技術が総合的な国力の柱であるという現実から目を背けることは無責任であろう。防衛装備に直接かかわる領域から、経済安全保障領域やデュアルユース領域、脱炭素や防災などのレジリエンス領域にいたるまで、科学技術と軍事の関わりの濃淡に

応じて、統合イノベーション戦略推進会議、科学技術イノベーション会議をはじめとする重要会議体の中で役割分担しながら、国際的影響力という観点を科学技術イノベーション政策や教育行政に反映していく必要がある。事務レベルで状況認識を共有し、横申を刺していく実効的な調整の枠組みも欠かせない。

内閣や官邸による総合調整だけでなく、各省レベルにおける総合性の強化や分野横断的な相互乗り入れも必要になる。対外戦略の主導官庁である外務省には、安全保障や国際法の領域を強みとしつつも、経済や金融、技術、地球規模課題がどのように国際秩序やパワー構造において作用し、それらがどのように日本の国力を増進し、国家目標、対外目標の達成に関係していくかについて認識を深め、他省庁と協働して積極的な役割を果たしていくことが求められる。総合外交政策局が中心となって、総合的な国力を強化し発揮していくという観点から、2050年に向けて組織や外交アプローチを見直す必要があるだろう。

防衛省・自衛隊は、厳しい戦略環境において国防に万全を期するとともに、同盟国・友好国との防衛協力、グローバル、リージョナルなバランスオブパワーにおける役割を果たせるよう国内外のカウンターパートとの調整能力を強化していかなければならない。デュアルユースを含む防衛技術の研究開発、防衛に関わる内外の産業エコシステムやサプライチェーンの強靱化についても積極的な役割を果たすべきである。防衛省と自衛隊はコロナ禍において大きな役割を果たし、気候変動についても対処戦略を策定した。国家のレジリエンスを最終的に担保する存在として、業務過剰で本来任務がクラウドイング・アウトされることがないよう、十分余裕のあるリソースを確保することが望まれる。その上でエネルギーやサイバー等における革新を主導することも期待される。

財務省、金融庁、経済産業省などの経済官庁や内閣府には、経済財政を安定的に運営する責任を果たすとともに、開放経済を軸とする2050年の日本経済を築いていく積極的姿勢も求められる。並行して多くの省庁が経済安全保障の観点を政策過程にビルトインすることが今後ますます必要になってくるだろう。技術流出などへの守りを固めることは当然として、戦略的不可欠性を確立する攻めの経済安全保障を展開せねばならない。対外援助やルール形成を通じて、サプライチェーン再構築や接続性強化を進めていく上では、経済官庁と外交当局との連携も欠かせない。金融と国際政治は深く相互作用するようになったが、これに対する対応はまだ十分対外政策に反映されているとはいえない。金融当局と外交当局が状況認識を共有し、連携を強化していくことが必須であり、分野によっては国家安全保障会議の議題としてとりあげることも必要だろう。

レジリエンス領域では、気候変動や生物多様性、ネイチャーポジティブ（自然再興）等を所管する環境省、GX（Green transformation）を推進する経産省の産業部局はもとより、必要物資確保を担う資源エネルギー庁や農林水産省や科学技術を担当する文部科学省の役割も重要である。国内向けの施策を策定・実施するのみならず、国際秩序における各分野の位置づけや中長期的な展望を対外戦略にインプットする仕組みが必要である。経済省庁や国内官庁でも、安全保障や国家の対外的な独立、対外影響力についての認識を深め、本来の守備範囲での戦略の策定や実行に反映させていくことが求められる。防災や食料などレジリ

エンスに関わる分野を、国際的インフラ支援や対外援助、国際交流に組み込み、世界のレジリエンス強化を進める中で日本の不可欠性を高めることも考えるべきだろう。

総合調整メカニズムを機能させ、各省の動きを長期的視野、総合的視野にたって方向付けていくのは、政治指導者の役割である。大方針を定めても、状況に応じた軌道修正は避けられないし、短期的な政治ゲームにも勝たなければならないが、節目節目で大きな方向性を確認し、責任ある意思決定を行なうことははるかに重要である。メディアや世論も政治指導者にそうした姿勢を求めていくべきだろう。

政権担当を目指す政党であれば、党内にそうした総合的視野、長期的視野を培う場をつくることは当然の責務である。自民党は派閥解消の方向だが、総合的国力や長期戦略について時間をかけて構想し、その実現を目指す有志が集まり、政策を綿密に検討する場は変わらず必要だろう。コア・エグゼクティブを担う人物が、事前に全体的な視点や構想を練っていないければ、政権運営本番での成功は期しがたい。

2) 状況認識力、知的基盤のアップデート

幅広い政策領域を適切に統合し、適切な判断を下すには、正確な状況認識が不可欠である。求められる状況認識は、政治や外交、軍事、経済や金融、技術と多岐にわたり、それぞれにデジタル化やサイバー、宇宙等の人間活動空間の拡大が及ぼす影響にも目配りが必要になる。

インテリジェンス機能を見直し、技術変化に即してアップデートすることは焦眉の急である。サイバー領域や宇宙領域におけるインテリジェンス強化はもちろん、金融や技術の機微な動きを体系的に収集し情勢判断に反映し、政策決定に活かすことも必要である。地球環境、感染症などが国際政治に及ぼすインパクトについても、モニタリングや将来予測を政策過程にインプットする仕組みが必要になる。対象が拡大すればするほど収集される情報も膨大になるため、それをいかに集約評価して政策判断に活かしていくか、プロセスの革新も欠かせない。

総合的な国際政策を展開するには、狭い意味でのインテリジェンスのみならず、政策コミュニティを支える情報基盤、知識基盤の再編強化が必要である。まず、グローバルサウスが存在感を増し、国際政治の主要プレイヤーが多様化する中、対象国の国内情勢や戦略的志向性、行動原理を深く理解する上で、地域研究が重要性を増すことに留意したい。米国研究、中国研究に引き続き資源を投入して、国際政治の大局を見失わないようにすることは必須であるし、2050年の世界を左右するであろう国や地域の専門家の層を厚くしていく努力も必要である。地域専門家は一朝一夕で育つものではなく、官民ともにその育成やキャリアパスの確立に中長期的にコミットしていくべきである。

外交政策に経済や金融、技術の視点を組み込み、経済政策や金融政策、科学技術政策には国際政治の視点を組み込むなど分野横断的な情報基盤、知識基盤の確立も欠かせない。外務省は2015年に科学技術顧問を任命しており、2022年には内閣官房にも科学技術顧問が置かれた。今後はその実績をレビューして改善策を講じるとともに、対外政策と経済金融領域

の相互作用について助言する顧問を置くことも考えるべきだろう。外務省の職員採用や教育でも経済や金融のリテラシーをもっと重視しなくてはならない。

省庁横断的、分野横断的に中長期をみすえた知的基盤を確立する上では、省庁横断的なシナリオ・プランニングを行なうことが有益である。リスクが多様化し、将来の不確実性が高まるなか、おこりうる変化についての見通しや複数のありうるシナリオを共有することで、未来志向の組織間協力の土台になると期待できる。米国国務省が主導した Horizon Project のように、対外政策に関わる省庁が幅広く参加するシナリオ・プランニングのメカニズムを立ち上げることも一案である。

特に、気候変動や資源エネルギー、感染症、人口動態、科学技術進展の影響などについては、国家として長い時間軸を織り込んだ見識が求められ、英国や EU におけるフォーサイトをモデルとして日本政府が準拠する科学的な将来予測を制度化すべきである。戦略的フォーサイトは単なる未来予測ではなく未来をそれが孕む機会や課題、リスクとともに探求し、対応を準備しようとする。気候変動政府間パネル (IPCC) や生物多様性・生態系サービス政府間科学・政策プラットフォーム (IPBES、「生物多様性版 IPCC」ともされる) などグローバルな知識共同体の成果を参照することは当然だが、出来合いの枠組みを借用するだけでは納得感が乏しい。日本政府も、内外の知的コミュニティの知恵を結集して、人新世状況の本質を捉える信頼できる参照枠組みを開発し、実効的な政策立案とグローバルな建設的議論の土台としていくことが望まれる。将来予測で通常用いられるフォーキャスト (現在を起点として未来を導き出す) はもとより、気候変動対策などで近年頻繁に用いられるバックキャスト (実現したい未来を起点として将来への道筋を考える)、さらにはプロトタイプ (原案) に対するユーザー評価を SF 的想像力を活用して予測に反映する SF プロトタイピングなどを駆使して思考の幅を広げることも必要だろう。

政府内でのナレッジシェアリングのみならず外部の専門家や研究者との効果的な知的協働も欠かせない。国際政策、対外政策に関わる実務と専門知の間のサイクルを現代的課題に応える形で機能させていく必要がある。国家安全保障会議、経済財政諮問会議、科学技術イノベーション会議などの政策統合メカニズムに自由な研究に基づく発想や知識がインプットされ、政策サイドから研究サイドにフィードバックが行なわれるようなサイクルを確立しなくてはならない。

グローバルなアジェンダについての認識枠組みや処方箋を創造し、グローバルな専門知ネットワークのハブになる世界レベルの知の拠点も必要である。日本の大学・研究機関の国際競争力を高めることは、日本の国際的影響力を維持向上する上で優先課題といえる。政策担当者はもちろん、学界やメディア、経済界においても、外交、安全保障、経済、金融、産業、科学技術、社会、地球環境、法律、哲学・思想等について複眼的な視野を有する人材が欠かせず、その点でも高等教育が果たす役割は大きい。省庁間や官民で専門性に即した人事交流を進め、幅広い経験や見識を培いながらキャリアアップしていくようなパスを構築することも必要だろう。

研究にしても教育にしても、トップレベルの人材のグローバルな循環に日本がしっかり位

置づけられることが重要である。グローバルな共同研究ネットワークにおいて日本はやや周辺化しつつあることに危機感を持たなければならない。世界トップクラスの研究環境や報酬体系を整備して、日本に最優秀研究者を引きつけなければならないし、優秀人材層による国際的な研究協力や知的交流、日本から世界、世界から日本への留学も優先順位をつけて選択的に促進することが必要だろう。

インテリジェンス、気候変動や金融などでのモニタリング情報、グローバルなアジェンダに関わる政策アイデアなどにおいて日本が高い能力を構築することは、日本自身の政策判断の向上において有用であるのみならず、同盟やパートナーシップ、国際公共世界の問題解決力を高め、他国にとっての日本の価値を高める。プロフェッショナルな知的ネットワークの中で優位性や不可欠な地位を確立することを目指さなければならない。

3) 急激な人口減少のソフトランディング

日本の相対的、絶対的国力や社会機能を維持する上で、急激な人口減少の衝撃にどう対応するかは避けて通れない課題である。日本でもこれまで数多くの少子化対策が試みられてきたが、実効性のある解決策は見いだせていない。少子化対策や人口戦略の名のもとに必ずしも人口問題に関わらない別のアジェンダが追求されてきた面もある。個人個人の幸福と社会基盤を整合させながら、急激な少子化を緩和していく政策体系が求められよう。

人口減少への抜本的な対応として移民に期待する向きが強いが、拙速な移民受け入れは欧米でみられるように反動を招く。また日本と他の移民受け入れ国、移民送り出し国の相対的な経済力変化により、日本が望めば簡単に有能な移民がくるという状況でもなくなっており、過大な期待をすることはできない。出生率、移民とも現実的な想定をおき、自動化や行政機能・生活インフラ等の集約などとの組み合わせで人口減少に対応していくべきだろう。

その上で、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば 2050 年には日本の人口に占める外国人の割合は 7.0%、2070 年には 10.8%であり、2070 年にもなれば、現在のイタリアやフランス並みの移民国家になっている可能性が高いことを銘記することが重要である。相当数の外国出身者を現在欧米で見られるようなバックラッシュを生じさせることなく、いかに日本社会に包摂していくか、将来訪れる現実を展望して長期的な視野で取り組んでいく必要がある。

生産性向上やイノベーションの観点から特に考えるべきは金融やデジタルなど日本で人材が不足する領域で即戦力となり、日本と海外をつなぐ存在にもなる高度人材の受け入れである。従来、外国人材の受け入れについては語学や医療、子供の教育などの壁が指摘されてきたが、あまり前進をみておらず、抜本的な改善策がとられることが望まれる。これからますます高度人材を輩出するインド太平洋諸国と日本の間での高度人材を循環させることに力点を置くのも一案である。また、特に知識産業については日本に居住しない遠隔移民の比重が高まる可能性もあり、日本居住者の雇用や課税への影響を勘案する必要がある。

急激な人口減少は社会サービスの維持などで様々な副作用をもたらすのが、国民の well-being や総合的国力にとって重要な一人当たり GDP を下げるとは限らない。適切な

マクロ経済政策をとり、企業の自由な経済活動を促進して生産性を改善するとともに、包摂的な雇用労働環境を整備し、日本国民の教育水準や技能水準を経済社会の変化に適合させて一人当たり GDP を向上させることこそが本質的課題である。それは、子供を産み育てやすい社会を創造し、日本が移民・留学生にとって魅力的な選択肢であるための条件でもある。日本経済が国際競争力を高めようとする中で圧力にさらされがちな弱い立場の人々を包摂する各種の社会政策も、政治や社会の安定をはかる上でますます重要になってくるだろう。急激な人口減少のショックを和らげつつ、日本の競争力と日本国民の well-being を高める社会設計に優先して取り組む必要がある。

4) 多様性とレジリエンスを増進する多極連携型の国土と社会への転換

居住地域や輸送網、各種社会インフラなど、人口ボーナスを享受した1億2,000万人時代に形成された国土利用のあり方は持続可能ではなく、中長期的な視点で見直していかざるをえない。上述のように社会インフラや行政インフラのコンパクト化は不可避だが、他方で災害リスクや感染症リスクを考えると一極集中が進むことは望ましくなく、レジリエンス強化の観点からも多極連携型 (polycentricity) の国土利用を目指すべきである。

その際、デジタル化による大量電力需要は不可避であり、脱炭素化が進む中でエネルギーや電力を合理的な価格で安定的に供給する社会インフラの整備が必要になることに特段の留意が必要である。半導体でみられたように、グローバルなサプライチェーンやバリューチェーンにおいて重要な生産拠点の国内回帰を進めようとする場合、人材、電力、水などにおける立地優位性が必要になる。国土形成にこうした視点を反映していくことが欠かせない。

各地域に魅力のある仕事が存在しなければ、一極集中の緩和は画餅に帰す。地域に根差し、日本の GDP と雇用の大部分を生み出しているローカル経済の生産性向上は優先課題である。日本経済全体を考えてもその底上げ効果は大きいし、地方交通や医療介護などの社会サービスの持続可能性の観点からも、ローカル経済をアップデートすることが欠かせない。衰退産業、衰退地域保護の観点ではなく、経営力のある企業が中心になって良質の雇用を生み出すようなローカル経済圏を創出することを目指していくべきだろう。

5) 2050年の世界に向けて自律性を保ち、

イニシアティブを発揮する気概と新しい国民精神を

現在の延長で考えるならば、21世紀半ばの世界が明るいと楽観することはとてもできない。しかし、決定論的、宿命論的な思考に陥ることは有害である。世界を設計通りに動かせるわけではないとしても、未来には我々の選択によって変化する面も存在する。大きな趨勢を捉えながら、賢明な選択を積み重ねることで、2050年にかけて世界をより希望の持てる方向に軌道修正していくことは可能であろう。

とりわけ日本にとっては、長く親しんできたパックス・アメリカーナや自由主義的な国際秩序、工業化時代の経済社会構造、安定した地球環境システムが大きく揺らいでいる状況は不安を掻き立てる。しかし、世界の流動性が高まっている中で、かつての成功モデルに安住

してはられない。自分たちの思考を拘束している戦略的前提を問い直し、世界的な転換期を、日本が停滞を克服して新たなパラダイムへの移行を実現する好機ととらえていくべきだろう。自らの利益と原則を改めて確立し、実現可能で望ましい国際秩序を描いて、その実現に取り組む中で自律性を保ち、自らの国際的影響力を高めていく能動性が必要になる。

これからの指導者には、流動化する世界において戦略的好機をつかもうとする積極的な対外姿勢が求められる。しかし、それは国民的な基盤に支えられなければ力強いものとはなりえない。安定志向から挑戦志向へ、内向き志向から外向き志向へとマインドセットを切り替え、若い世代の新しい時代感覚と老壮世代の経験や大局観を組み合わせ、2050年にかけての大転換期を乗り切る構えが必要だ。浮足立つことなく、世界の変化を鋭敏に受け止め、静かな自信をもって新しい世界に乗り出そうとする国民精神があれば、活路は拓けるだろう。そのためには若い世代の国際的な交流体験を倍加させて異文化への関心・好奇心を喚起する働きかけも欠かせない。

2050年の世界において日本はGDPや人口などの規模でみたときの大国ではなくなるだろうが、各国が多様な経路でよりよい世界の実現をはかる際に不可欠なパートナーとしての位置づけを獲得し、国際公共世界を強化する役割を積極的に担うことで、自らの存立基盤と影響力を維持発展させることはできる。世界の変化に受動的に反応するのではなく、イニシアティブを発揮する中で行動の自由を広げようとする気概が何よりも求められよう。

PHP「2050年のパワー構造と日本の対外戦略」研究会メンバー (敬称略、順不同)

納家政嗣 (なや・まさつぐ) 上智大学国際関係研究所客員研究員、PHP総研客員研究員 ※座長

1982年上智大学大学院国際関係論専攻博士後期課程満期退学。上智大学外国語学部、一橋大学法学部、青山学院国際政治経済学部、上智大学総合グローバル学部教授を経て現職。一橋大学、上智大学名誉教授。専門分野は安全保障論、国際秩序論、グローバル・ガバナンス論など。著作として『国際紛争と予防外交』(2003年、有斐閣)、『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』(2000年、有信堂高文社、共著)、『聞き書き 緒方貞子回想録』(2015年、岩波書店、共編著)、『帝国の遺産と現代国際関係』(2017年、勁草書房、共編著)。

伊藤 融 (いとう・とおる) 防衛大学校人文社会科学群国際関係学科教授

1969年生まれ。中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程後期単位取得退学、広島大学博士(学術)。在インド日本国大使館専門調査員、島根大学法文学部准教授等を経て2009年より防衛大学校に勤務。2021年4月より現職。『新興大国インドの行動原理—独自リアリズム外交のゆくえ』(2020年、慶應義塾大学出版会)、『インドの正体—「未来の大国」の虚と実』(2023年、中公新書ラクレ)など、インドを中心とした国際関係、安全保障問題に関わる著作多数。

佐藤百合 (さとう・ゆり) 国際交流基金理事、アジア経済研究所名誉研究員

1958年生まれ。上智大学外国語学部卒。インドネシア大学博士(経済学)。アジア経済研究所在インドネシア研究員、インドネシア商工会議所特別アドバイザー、JETRO理事・アジア経済研究所理事を歴任。アジア政経学会理事長(2021-23)。専門はインドネシア地域研究、経済・産業・企業研究。著作にDevelopmental State Building(2019年、Springer、共著)、Southeast Asia beyond Crises and Traps(2017年、Palgrave Macmillan、共著)、『経済大国インドネシア』(2011年、中公新書)、『アジアの二輪車産業』(2006年、アジア経済研究所、共編著)等。

山口信治 (やまぐち・しんじ) 防衛研究所地域研究部主任研究官

1979年生まれ。慶應義塾大学法学部卒。慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程修了。慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士(法学)。ジョージワシントン大学客員研究員(2018-2019)。専門は中国の安全保障、中国政治、中国現代史。著書に『毛沢東の強国化戦略』(2021年、慶應義塾大学出版会、第34回アジア太平洋賞大賞受賞)、『ユーラシアの自画像—「米中対立/新冷戦」論の死角』(2023年、PHP研究所、共著)、『習近平の中国』(2022年、東京大学出版会、共著)、The PLA beyond Borders: Chinese Military Operations in Regional and Global Context, (2021, National Defense University Press, 共著)等。

金子将史 (かねこ・まさふみ) 政策シンクタンク PHP総研代表・研究主幹

東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生等を経て現職。株式会社PHP研究所取締役常務執行役員。著書に『パブリック・ディプロマシー戦略』(共編著、PHP研究所)、『日本の大戦略—歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』(共著、PHP研究所)、『世界のインテリジェンス』(共著、PHP研究所)等。「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」議員等を歴任。

2050年の国際秩序と日本の座標軸

ーパワー構造安定化と「国際公共世界」強化の担い手としてー

2024年12月発行
政策シンクタンクPHP 総研
発行責任者・プロジェクト担当：金子将史

株式会社P H P 研究所
〒135-8137 東京都江東区豊洲5-6-52 NBF豊洲キャナルフロント
政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<https://thinktank.php.co.jp/>
E-mail：think2@php.co.jp

2050年の 国際秩序と 日本の座標軸

パワー構造安定化と「国際公共世界」強化の担い手として

提言報告書

政策シンクタンク
PHP総研