

激変する国際秩序とその底流

京都大学公共政策大学院 教授
中西 寛



1 はじめに

国際情勢の緊迫化や混乱が毎日のようにニュースで報じられている。開戦から3年以上を経たロシアのウクライナ侵攻やイスラエルの中東での軍事行動といった大きなニュースだけでなく、今年に入ってからだけでもインドとパキスタンの紛争やタイとカンボジアの紛争など小規模な紛争が広がっている。さらにはアメリカのトランプ政権の関税や同盟政策、中国・ロシア・北朝鮮の首脳が北京での軍事パレードを並んで観覧する、といった大国の行動も注目を集めている。

こうした日々のニュースの底流には大きな歴史の流れがある。政治や外交に携わる人間はそうした歴史の流れを意識しないか、部分的にしか気づかないことが多い。しかし今のように従来の常識を超えるような事態が同時に起きている時代には、水面下で大きな歴史的变化が起きていることが推定できる。本論ではこうした観点から現代の国際情勢を論じる。

2 加速する国際秩序の流動化

最近の国際秩序の動揺は明らかだが、その流れは5年前に始まり、加速しつつあると言える。きっかけとなったのは世界の誰も予想しなかった2020年初頭からの新型コロナウイルス感染症の大流行だった。

当時香港での民主化運動に手を焼いていた中国の習近平政権は、コロナ対策を口実に香港での集会を封じ込め、北京主導で香港国家安全維持法を施行し、香港の政治支配を貫徹

した。これによって1997年の香港返還期に英国と合意された一国二制度は事実上反故にされ、北京政府が同じ一国二制度の対象としてきた台湾でも反中意識が強まり、中台関係の根本が不安定化した。

さらに同年11月の米大統領選挙では、現職のトランプ大統領が民主党候補のバイデン氏に敗れた。そもそも米国内の政治的分断は激化していたが、パンデミック下で行われ、不在者投票や郵便投票が大幅に拡大されたことでトランプ支持者を中心に選挙そのものの正当性を疑う陰謀論が拡散し、翌年1月6日、暴徒化したトランプ支持者が米議会に乱入するという歴史的事件を起こした。

そのアメリカでは21年8月、バイデン政権がアフガニスタンからの米軍撤退を強行した。トランプ政権がアフガニスタンのタリバン勢力と交渉した撤退枠組みをバイデン政権が実行したものである。この撤退は、2001年9月11日の同時多発テロをきっかけに始まった「テロとの戦い」で目標とされた、アフガニスタンにおけるテロの根絶と民主化という目標を20年目にしてアメリカがあきらめたことを意味していた。トランプ、バイデン両大統領の世界観は大きく異なっているが、アメリカの力の限界に関する認識を共有していたのである。

このように、22年2月、ロシアのプーチン大統領がウクライナに大規模な軍事侵攻を開始する以前から、米中をめぐる情勢も大きく変わっていたのである。しかしウクライナ侵攻は世界を驚かせ、特に米欧を中心とした西

側諸国を強く結束させた。ショルツ独首相の「時代の転機」という言葉や岸田首相の「今日のウクライナは明日の東アジア」という言葉が大きく響き、西側が主導する自由民主主義陣営と中露が率いる専制主義体制の新冷戦といった図式が喧伝された。しかしこの図式が前面に出たのは翌23年5月の広島G7サミットの頃までで、その頃から両陣営のいずれにも与しないグローバル・サウスと呼ばれる地域の影響力が目立ち始めた。

その流れは、23年10月のハマスによるイスラエル市民へのテロをきっかけとしたイスラエル・ハマスの戦争によってさらに強まった。イスラエルによって包囲されたパレスチナ人地区ガザを根拠地とするハマスはイランなどの支援を受けて対イスラエル攻撃を続けていたが、このテロをきっかけに右派を基盤とするイスラエルのネタニヤフ政権は大規模なガザ掃討戦に乗り出し、未成年者を含む数万人の犠牲を出した。しかし欧米諸国の政府はイスラエル支持の方針を維持し、イスラム世界を中心にグローバル・サウスからは、ウクライナとガザでの人道や法の支配をめぐる「二重基準」の批判が強まることになった。

24年になると世界の混迷はさらに深まることになった。ウクライナ戦争ではウクライナの反撃の手詰まりが明らかとなる一方で、ロシアは疲弊しつつも北朝鮮兵を戦闘に参加させて世界を驚かせ、露朝同盟をアピールした。中東ではイスラエルがレバノンのヒズボラやイエメンのフーシ派、そしてその背後にいるイランにも軍事力行使に至り、アメリカを背景とした軍事的強さを示した。その一方で水面下で進んでいたサウジアラビアなどアラブ諸国との関係改善は停止し、中東情勢の混乱は拡大した。

そうした状況下で、西側諸国は外交的イニシアティブを発揮できなかった。コロナ下で始まった世界経済の分断がウクライナ戦争な

どで加速し、各国の急激なインフレとなって内政を動揺させたからである。左右の違いなく西側諸国の政権は選挙で敗北を喫したり支持を大幅に低下させたりした。広島G7に参加した7人の首脳のうち、2年後の25年5月に政権に残っているのはフランスのマクロン大統領とイタリアのメローニ首相だけとなっている。

3 トランプ政権の復活

とりわけ24年11月の米大統領選挙でトランプが返り咲いたことは国際秩序にとって重大な意味を持った。今回の選挙にあたって米国民は、トランプが戦後秩序を支えてきたアメリカの政策体系を正面から批判し、変化させる意気込みであることを理解していた。その上でトランプは僅差とはいえ接戦州すべてで勝利し、総得票数でも対抗馬のハリス民主党候補を上回った。米国民は明確にトランプ大統領の復活を選択したのである。

実際、25年1月に発足したトランプ第2期政権は戦後秩序を正面から解体している。気候変動に関するパリ協定から直ちに離脱し、世界保健機関（WHO）からも脱退を表明した。同時にアメリカの対外援助機関USAIDを事実上機能停止に追いこみ、やがて解体させた（機能の一部は国務省に引き継がれた）。また、関税によって貿易相手国に圧力をかけ、アメリカに有利な貿易条件や投資を引き出すことで製造業の復活と米経済の覇権の強化を狙うとした。その最大の標的は経済的、技術的なライバル中国と目されているが、関税戦争を仕掛けたもののレアアース輸入や米金融市場への影響を感じて譲歩し、関税交渉に入った。

ロシアに対しては早期にプーチン大統領との会談を開始し、ウクライナとの戦争を交渉で終結させる方針を示した。その一方でヨーロッパやアジア太平洋の同盟友好国に対しては強圧的な姿勢を示した。カナダとメキシコに薬物密輸を理由に関税をかけ、ウクライナ

に対しては武器支援の見返りとして鉱物資源権益を要求し、NATO欧州諸国に対しては大幅な国防費の増額を促した。さらに同盟友好国に対して一方的に関税を引き上げて圧力をかけ、世界貿易機関（WTO）などの国際枠組みを無視した。これはアメリカが主導して構築した第2次世界大戦後秩序の2つの柱であるアメリカによる同盟網による国際安全保障の確保と、自由民主主義市場経済を基調とする多角的な自由貿易体制の双方を正面から破壊する政策であった。

しかし、トランプ政権の特徴は外交よりも内政にある。極端に分断したアメリカの政治状況を前提に、トランプ政権は大統領権限を拡大解釈し、自派を利する政策を躊躇なくとっている。議会襲撃事件で有罪となった人々に恩赦を与え、自らの容疑を追求した検察官らを追放した。また、多様性・公平性・包摂性（DEI）という左派のスローガンになった政策を否定し、政府機関や企業、大学にその方針の撤回を求めた。また、イスラエル批判活動を容認する大学に対しても政府補助金の停止を命じて圧力をかけた。さらに、移民（右派は不法移民と呼び、左派は非正規移民と呼ぶ）の国外追放政策を強力に推し進め、治安を理由に民主党優位の都市に州兵を送り込むといった手段もとっている。

こうしたトランプ政権の政策は、20世紀を通じて世界国家へと成長したアメリカの変化を象徴するものである。アメリカの基礎的な国力は強大だが、国内対立にエネルギーを注力すれば対外政策に振り向ける余裕はその分少なくなる。トランプ政権が終わってもアメリカの内政構造に変化が生じないかぎり、20世紀のようにアメリカが国際秩序の中核を担う時代に戻るとは考えられない。

この状況下で世界は力の支配の様相を強めている。イスラエルはイランの核施設を爆撃したほか、休戦・人質解放交渉を行っていた

ハマス幹部を標的に、仲介国のカタール首都を空爆するなど力の行使を続けている。中国で9月に開催された抗日戦争記念日には習近平国家主席とプーチン大統領、北朝鮮の金正恩総書記が並んで大規模な軍事パレードを観覧し、存在感を世界にアピールした。

4 変化の底流にあるもの

このように過去5年間に於いて国際秩序は急速に解体の様相を呈している。そしてその過程は同時多発的に様々な出来事がからみ合い、相互作用しつつ進んでいるのである。この状況は、我々が見ている現象の奥底で目に見えない構造的変化が起きていることを推定させる。たとえるなら現在は雪崩現象が始まり、加速的に崩落が進んでいる状況である。雪崩が始まるに至った原因に我々が気づかない間に大きな変化が底流に起きているのであって、その変化が時代を変えていくのである。

その観点からすると、戦後秩序を支えてきた20世紀型の文明が変貌したことが現在の状況をもたらしていることが指摘できる。20世紀前半に人類は2度の世界大戦を経験したが、その底流には19世紀のヨーロッパ中心の世界から米露に政治的中心が移行すると共に、科学技術の発展を応用した大量生産に基づく大衆工業社会が本格化したことがあった。この変化の到達点が5,000万人の死者を出したとされる第2次世界大戦であり、アメリカによる核兵器の開発であった。この大衆工業文明を基盤として戦後秩序は作られたのである。

第2次世界大戦後の20年あまりはアメリカの圧倒的な工業力と米ソの冷戦対立の下、大衆工業社会がヨーロッパや日本に波及して高度成長をもたらすと共に、安定した政党政治を軸とする民主主義体制が定着した。しかし1970年代からこの状況は変化した。アメリカの圧倒的だった工業力は日欧の追い上げや対外負担、国内政治の混乱などで後退し、世界

経済も石油ショックなどで動揺した。この時、西側諸国は結束して保護主義を避けるためにG7などの枠組みを作ると共に、アメリカは金融力とデジタル技術を活かして金融大国に変貌、ドルに支えられた世界経済の一体化を進めることでこの危機を乗り切った。

この変化によって先進国経済は大量生産社会から高度消費社会へと変化した。ソ連東欧はこの変化について行けずに1990年前後に共産主義体制を放棄することになった。他方で、中国やベトナムなどアジアの共産主義国や国内保護を重視してきたインドなどは、体制を守りつつ市場経済に積極的に参画することで先進国からの投資の受け皿となった。かつて途上国と言われた諸国の中から世界経済の成長エンジンとなる新興国が台頭し、アメリカのドルに支えられた消費経済との循環構造を作り出した。この仕組みが21世紀初頭までは機能したといえる。

しかしこの仕組みは2008年頃に限界が訪れた。アメリカで金融不動産バブルがはじけてリーマン・ショックが生じ、世界経済は危機を迎えた。アメリカが誇ってきた金融工学も完璧ではないことが示されたのである。この経済危機の影響もあってアメリカでは史上初の黒人大統領としてオバマが登場したが、結果的にこの変化はアメリカ政治の分断を加速することになった。同じ年、北京五輪が開催され、中国でナショナリズムが高揚すると共に新興国の世界経済における重要性が示された。2010年代になると中国、ロシアの政権は強権化していき、南シナ海やウクライナで西側との対立を厭わない事態が起きるようになっていた。

しかし西側では極端な金融緩和によって富の格差が拡大し、低成長の一方で移民・難民の流入に対する不満も高まっており、内政が不安定化して中露の行動に効果的な対応が打てなかった。もはや大衆工業社会時代の政党

政治は空洞化し、SNSの発達とあいまって極端な主張を唱える政治勢力が内政を揺るがす存在となったのである。

5 おわりに

今日、私たちが目にしているのは今年80年を迎える戦後秩序の解体過程であると言ってよい。表面的にはそれはプーチンや習近平やトランプによって引き起こされているように見えるけれども、底流では20世紀型の大量生産型工業社会が機能なくなり、その延命を図った先進国の金融消費経済と新興国の工業化を組み合わせたグローバリゼーションにも限界が来たことの帰結なのである。今後既存の秩序の解体が進む一方で新たな秩序の模索が進みつつある。その際大きな意味をもつのは、情報社会、人口変動、環境制約といった要素だろう。

戦後秩序から大きな利益を受けてきた日本がそこから脱却するのは容易ではないし、また急いでその方向に向かう必要はないだろう。しかし将来の方向を見据えつつ、既存の秩序からの平和的な移行を進めるよう努力することが日本にとっての国益であり、また世界への貢献でもある。

著者略歴

中西 寛（なかにし・ひろし）

1962年生。1991年京都大学法学部助教授、2002年同法学研究科教授、2024年から同公共政策大学院教授。

主要著作に『国際政治とは何か―地球社会における人間と秩序』（中公新書）、（共著）『漂流するリベラル国際秩序』（日本経済新聞出版）など。主な政府関係委員として「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」委員（2022）、外務省「開発協力大綱改定に関する有識者懇談会」座長（2022）など。