特集 ◎

混迷の世界に曙光は差すか

群衆が米連邦議会になだれ込んだ。
社会の分断と人々の苛立ちが可視化された瞬間だった。
多くの国で新型コロナウイルスの感染拡大が止まらず、
全世界で死者は 200 万人を超えた。
コロナ禍で生活は制約され、医療の現場は擦り減る一方だ。
米中対立や米イラン関係の悪化というトランプの「遺産」を抱え、
ヨーロッパがブレグジットやメルケル退陣に揺れるなかで、
国際社会は、山積する課題に道筋を付けられるか。

新型コロナウイルスの再感染は欧州から始まった。スペイン・マドリードのコロナ病棟（ロイター／アフロ）

座談会

「見えない脅威」とどう向き合うか

――規範・技術・制度をめぐる国際秩序を考える

新型コロナと並行して、世界はさまざまな課題に直面している。バイデン政権はアメリカの「規範の力」を取り戻せるか。情報通信空間における中国企業の台頭の何が問題か。重要なのは「脅威」の実像を冷静に読み解くこと、そして自由主義社会自体の再生と再興だろう。

神奈川大学教授 **大庭三枝**

NHKアメリカ総局長 **河野憲治**

東京大学教授 **鈴木一人**

慶應義塾大学教授（司会） **細谷雄一**

細谷　二〇二一年を展望する座談会ですが、暗い話題から始めなければなりません。年明け早々の一月六日、米国連邦議会にトランプ支持者らが侵入して議事堂を一時占拠し、五人の死者が出る事態となりました。

河野　議事堂乱入事件について、米国の「主要」メディアは民主主義の汚点として取り上げていますが、ある世論調査で「民主主義に対する攻撃と思うか」との質問に対して、共和党支持者の七〇％は「そう思わない」と答えています。やや極端に言えば、今のアメリカは、田舎と都会、ＦＯＸを観る人とＣＮＮを観る人との間で、パラレルワールドのように全く別の世界が見えています。この状況下で、政治や民主主義のあり方をどう理解するか――。社会の一致点は見出せず、分裂は長期にわたり続くと思います。

大庭　事件に対する東南アジアの見方は多様でした。発生直後の東南アジアの主要英字紙の中でも、フィリピンのインクワイヤ紙やインドネシアのジャカルタ・ポスト紙はこ

の事件の模様を大きく取り上げ、民主主義への大きな打撃と報じています。他方、シンガポールのストレーツ・タイムズ紙の視線は冷静でシニカルでした。議事堂に乱入したのが黒人だったら、犠牲者はもっと増えていただろうという専門家のコメントを掲載しているのが印象的でしたね。また、カンボジアやラオスの英字紙がこの事件を特に取り上げなかったのも興味深いです。他方、中国からは「香港は安定し秩序が維持されているが、ワシントンは混乱の極み」という、アメリカの民主主義に対する冷笑ともとれるトーンの反応が見られました。

鈴木　アメリカの民主主義は、これまで国内だけでなく、広く国際社会全体から信頼を集めていました。いまでも日本を含め多くの国が、自由と民主主義、あるいは法の支配といった価値をアメリカと共有していると考えています。そういう国際社会が抱いていたアメリカに対する信用が失墜した、そのダメージは計りしれないと思います。

加えて、西側諸国を中心に、中国やロシア、トルコなどに対して「民主化せよ」と促してきたわけですが、これからも同じように主張できるか。民主主義という価値に対する「相場観」が変わってくるのを、欧州諸国は懸念しています。バイデン政権がその「相場観」をどの程度立て直せるか……。

河野　バイデン政権自体は、国家安全保障会議（ＮＳＣ）に民主化担当の上級ポストを設けるなど、オバマ政権と同様、民主主義を推進する外交に意欲的です。しかしそれを世界がどう見るか、どう判断するかは、別の話ですよね。

ポスト・オバマであり、ポスト・トランプでもある

細谷　バイデン政権は、民主主義や人権、あるいは気候変動などのグローバルイシューに力を注ぐと見られています。トランプ政権との違い、あるいはバイデン政権を「第三次オバマ政権」と言う人もいますが、オバマ政権との違いを、どのように見ておられますか。

河野　バイデン政権の人事をみると、オバマ時代の「懐かしい人たち」ばかりですね。国務省の知人に聞いたら、「意思疎通できる人たちが戻ってきた」と歓迎していますが、トランプ政権の四年間でアメリカ外交は大きく変わりました。特に対中政策については、共和・民主を問わず、トランプ政権が米国内の楽観的な中国像を転換させたと評価する人が少なくありません。オバマチームだった人たちが、そうしたトランプ政権の「成果」をうまく取り込みながら、どうやって独自色を出すか、ということでしょう。

気候変動では、大統領特使にジョン・ケリー氏（元国務長官）という大物を任命しているので、トランプ外交から大きく転換するのは明らかです。一方で、国家安全保障担当補佐官になるジェイク・サリバン氏が「中間層のための外交」と呼んでいるように、トランプ的な、国民のためになる外交という視点も大事だと考えているようです。オバマ時代に目指した外交を今の国際環境に合わせてどう修正し、発展させていくか、注目しています。

鈴木　外交面では環境・気候変動問題が政権の最優先課題ですが、それだけでは外交は成り立ちません。人事を見ればまさにオバマ外交が継続するイメージですが、そもそもオバマ外交とは何かと言えば、そこに明確な答えは見えません。「核なき世界」の理念の下でイランとの核合意を推進したストーリーはわかりますが、ロシアや中国に対するオバマ政権の立ち位置はあいまいでした。対してトランプ政権は、「アメリカファースト」を前面に出したことで米中対立を構造化する一方、欧州の同盟国との関係を悪化させたり、一方的に関税をかけて貿易のルールを混乱させるなど、これまでの軌道から外れた独自の路線を展開しました。バイデン政権では同盟国との関係は改善し、一方的で攻撃的なことはしないでしょうが、それ以上のこと――例えばロシアとの「新ＳＴＡＲＴ」をどうするか、対中政策は議会に押されてトランプ政権と同様の強硬路線を取るのか、明確にはわかりません。あまり予断をもたずに観察する必要があります。

大庭　東南アジアでは、心情的にはトランプ大統領が好きだ、という人が少なくないようです。トップダウンで、はっきりとモノを言うスタイルが好まれているのかもしれません。少なくともヨーロッパのような拒否反応は薄いですね。また、実利の面からトランプの外交を評価する向きもあります。なかでも南シナ海問題で中国と激しく対立しているベトナムは、中国に強硬なトランプ政権に好意的な面があ

おおば　みえ　1998年東京大学大学院総合文化研究科後期博士課程単位取得退学。博士（学術）。専門はアジアを中心とした国際関係。東京理科大学教授などを経て現職。著書に『重層的地域としてのアジア』など。

こうの　けんじ　1986年京都大学卒業、ＮＨＫ入局。国際報道に長く携わり、初代テヘラン支局長、ワシントン支局長、報道局国際部長などを歴任。「ニュースウォッチ９」キャスターを経て、2017年より現職。

すずき　かずと　2000年英サセックス大学大学院ヨーロッパ研究所博士課程修了。専門は国際政治経済学、科学技術政策。北海道大学教授などを経て現職。著書に『宇宙開発と国際政治』など。

ほそや　ゆういち　2000年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門は国際政治史。著書に『戦後史の解放Ⅱ 自主独立とは何か』（前・後編）、『新しい地政学』（共編著）など。

り、米中の関税をめぐる対立の影響で自国への投資が急増するという「実利」も得ています。トランプ政権は対中強硬という点では良くも悪くもはっきりしていただけに、民主党のバイデン政権下で、対中政策が弱腰になるという懸念は、メディアの報道を見ても少なからずあるようです。私は必ずしもそうならないと思っていますが。

細谷　トランプ政権を通じて、アメリカ外交のベースラインが変わってしまった感はありますね。

河野　もう少し長いスパンで見てみると、第二次世界大戦前のアメリカは、コマーシャルな関係を軸にして世界と付き合っていた時期もありました。それが戦後になって、外交面でも自由や民主主義といった価値を背負い込むことになる。トランプ政権はそれを重荷と捉えて、抱え込むのをやめるわけです。身軽になってアメリカの得になることだけをやるという発想で、対中政策だけでなく、世界への関与のあり方をかなりあからさまに変えてきた。それを中西部の白人有権者が熱烈に支持したという点でも、アメリカの政治潮流を変えた部分が少なからずあります。その流れを踏まえると、単なるオバマ路線の復活では済まないかもしれません。

鈴木　バイデン政権は戦後のアメリカの重荷すべてを背負い込むのではなく、例えば環境問題や人権問題など、選択的に論点を絞っていくと思います。しかし気候変動問題、つまりエネルギーの脱炭素化を進めることは、中西部や南部のエネルギー産業の利害と真っ向から対立します。バイデン大統領は気候変動の重要性を説得し続けるでしょうが、うまくいくとは到底思えません。最終的には、強制的に規制を強化し、場合によっては補償金を出してでも、エネルギー産業の転換を図ることを考えているでしょう。

その意味でバイデン政権は、国内分断を内包したまま外交せざるを得ません。その結果、諸外国は分裂したアメリカと常に付き合っていかねばならない。内政だけでなく外交でも政策の振れ幅が大きくなると、アメリカへの信頼は低下します。国際社会にとってたいへん難しい状況です。

中国の何が脅威なのか

細谷　アメリカの影響力の衰退、アメリカ的な価値の失墜という話は、しばしば中国の台頭とセットで語られます。「一帯一路」のように、中国的な国際秩序の構想がユーラシア大陸全域へと浸透するといった議論は、その内実はともかく、三〇年前には想定もされませんでした。いまや、国際政治の動向を知ろうとすれば、米中関係を中心に検討

することが一般化しています。これから一〇年、二〇年というスパンで考えたとき、私たちは国際社会の中で中国をどのように位置づけたらよいのでしょうか。

鈴木　最初に考えるべきことは、中国が覇権国家になるかどうかでしょう。この点について、私は懐疑的です。確かに中国はユーラシア各地やアフリカで経済的な進出を続け、影響力を発揮していますが、それはあくまで経済面にとどまっています。またその経済力が、諸外国の中国に対する親近感やソフトパワーにつながっているかというと、必ずしもそうではない。中央アジアの独裁国家ですら、中国製の顔認証ツールは使うにしても、中国の統治モデル全体を取り入れようとは考えていないでしょう。その点で、米国が中国をイデオロギー的な脅威とみるのは、違うのではないかと思います。

また軍事面では、中国には北朝鮮以外に正式に軍事同盟を結んでいる国はありません。集団的自衛権のように、相手が困っているときは助けに行くというコミットメントもありません。そう考えると、冷戦時代のソ連が東欧やベトナムなどを衛星国・緩衝国にしたように、勢力圏を拡大しようとしているとは考えにくい。経済的影響力とは分けて考えるべきです。

細谷　東シナ海や南シナ海での中国の動きを、どのように捉えていますか。

鈴木　南シナ海、新疆ウイグル自治区、香港と、いずれも懸念すべき状況ですが、中国からみれば、国際社会が何と言おうと、いずれも自国の「テリトリー」であり、そこに自分たちが心地よい空間をつくる、国内問題として自分たちのやりたいようにやる、という認識です。政治的・軍事的コミットメントを自国のテリトリーの向こうにまで及ぼそうということではない。仮に及ぶことがあっても、それは自分の都合で選択的に関与するだけであり、他国が困っているときには必ず助けに行くという同盟関係のコミットメントではありません。その意味で関与の度合いは、冷戦時代のソ連と比べるとはるかに弱い。経済的な影響力のグローバルな拡大と、軍事的なコミットメントの地域限定性を区別して認識すべきだと思います。

大庭　グローバルにはそうかもしれません。しかし、日本を含む東アジアには、そう楽観視できない状況があると思います。中国はグローバルな場での振る舞いと、近隣諸国や領域での振る舞いを使い分け、後者における、特に主権に関わる問題についてはかなり強硬な姿勢を取り、それが地域の安定を揺るがしています。中国が南シナ海や東シナ

海でやっていることは、いくら自国の「テリトリー」内での行為と強弁したところで、他国から見れば力による現状変更にほかなりません。中国が自国の「テリトリー」の範囲をどんどん拡大解釈していくのではないかという懸念は、東アジア諸国にとっては絵空事とも言えません。

また、東南アジアを見ていると、中国がかつての革命輸出のように「中国モデル」なるものを意図的に広めようとしているのではないにせよ、「民主主義不在で経済発展は可能」あるいは「経済発展は必ずしも民主化につながらない」ということを中国が自らの経験で示していること自体が、ある種の影響力を持っている面は無視できません。

河野　中国の脅威は、領土拡張や軍事力といった目に見えるパワーに関するものだけでなく、サイバー空間、あるいは技術やデータといった目に見えない世界での影響力の拡大という面もあると思います。率直に言って、南シナ海は多くのアメリカ人には遠い世界です。でもファーウェイ、5G、ビッグデータ云々といった経済や技術に関する話はより身近で、そこに中国が攻勢を仕掛けてくるということは、脅威として認識しやすいところがあります。

鈴木　サイバー空間は見えないだけに、頭の中で恐怖が増幅されやすい。ある種のパラノイアですが、それが正当化されやすい時代だと思います。しかし、中国発の技術をどこまで警戒すればよいのか。ファーウェイには警戒すべき点がありますが、例えばティックトック（TikTok）で中高生が踊る四五秒の動画にどんな脅威があるのか、冷静に峻別しておかないと、中国発の技術はすべて使えなくなってしまいます。

河野　中国には技術覇権に向けた大戦略があり、中国製の技術には、何から何まで中国政府の意図が入っている――マイケル・ピルズベリーの「百年マラソン」の議論もそうですが、陰謀論好きのアメリカでは、こういう考え方は受けがよい。実態は必ずしもそうでないとしても。

鈴木　ファーウェイが5Gを牽引しているのは、中国政府が意図をもって世界市場を支配しようとしているからではなく、ファーウェイの商品が技術的にも価格の面でも優れているからであり、市場原理の話です。しかし、そこに「メイド・イン・チャイナ」と書いてあるだけで政治問題になってしまう。ただし、5Gという今後の世界のあり方を左右するような技術を誰が持つか、中国企業がその市場を握ったときに、それをレバレッジに政治的パワーが生まれることは、十分に考えられます。技術的優位性が政治的パワーとなる、経済秩序が政治秩序に大きな影響を与え得る、そ

のような構造が生まれているのは確かだと思います。

機能しなかったＡＩＩＢ

大庭　中国についてもう一つ注目したいのは、ＷＨＯのような国際機関でのプレゼンスの拡大です。これは中国政府がかなり戦略的に進めているようです。特に保健や環境などのグローバルイシューについては、国際機関や国際枠組みを通じてグローバルガバナンスに関与する、人も送り込む、そしてその貢献を政治的パワーに変えていくという、ある意味で洗練された外交が展開されています。

鈴木　ご指摘のように、中国は明確な意思をもって国際機関でのプレゼンス向上を図っています。ただ国連をはじめ多くの国際機関は欧米諸国の影響力が支配的で、中国であれ日本であれ、そこをかき分けて割り込んでいかないと、誰も話を聞いてくれません。その意味で、中国の態度は戦略的ではありますが、覇権的とはいえないでしょう。むしろ日本も見習うべきです。

大庭　国際通貨基金（ＩＭＦ）や世界銀行の常務委員は欧米人ばかりですからね。日本人もなんとか席を確保していましたが。そこに経済発展著しい中国が入り込もうとするのは、確かに当然ですね。

鈴木　一方で、中国人がトップの、あるいは中国が中心的な役割を果たす国際機関が本当にうまく運営されているかというと、必ずしもそうではない。その端的な例はアジアインフラ投資銀行（ＡＩＩＢ）です。鳴り物入りで二〇一六年に開業しましたが、融資額は目標の半分程度にとどまっています。

大庭　ＡＩＩＢの融資の多くは小規模の案件か、世銀やアジア開発銀行（ＡＤＢ）などとの協調融資ですね。ただ、もともと中国は自由に援助を行うことできる機関も持っていますし、むしろＡＩＩＢはそれなりにガバナンスされた国際銀行として運用されている、と評価してもいいのではないでしょうか。

細谷　このあたりは国際機関の難しさですね。中国は中国輸出入銀行など独力で援助できる国内機関があり、そちらを使えば基本的には自らの好きなように投融資ができます。ＡＩＩＢは欧州諸国が加わったことで、むしろ英独などがアジェンダセッティングの主導権を持つようになりました。そうすると、おのずと国際的なルールに従わざるを得なくなり、中国の戦略的意図のみで投融資を進めるわけにはいきません。また、そもそもＡＩＩＢは、中国各省庁間での主導権争いや、潤沢な資金の使い道という、やや無

計画な妥協の産物として発足した経緯があります。その出発点からして、当初メディアで騒がれたような、中国がグランドデザインをもってユーラシアの経済を支配するという懸念から、現実はだいぶ遠いものだったと思います。

RCEPにみる中国の覚悟

細谷　昨年一一月に包括的経済連携（RCEP）協定が一五ヵ国で署名されました。これに関しても中国の影響力拡大の懸念が語られ、アメリカやインドが参加しないRCEPは中国の経済支配の道具になると述べる人もいます。

大庭　私は必ずしもそうは思いません。中国はRCEPに加盟したことで、関税撤廃についてはかなり譲歩をしていますし、中国を縛ることになる投資や知的財産権、電子商取引などについての共通のルールを受け入れることになりました。もちろんTPPに比べればRCEPのルール基準は緩いですが、それでもこのルールに合致するよう、国内改革に一定程度取り組まざるを得ないでしょう。

　現在の東アジアの発展は、グローバル企業が国境を越えてサプライチェーンを拡大し、中国を含む新興国・途上国はそこに成長の機会を見出し、そのサプライチェーン網に参入する、という構図からもたらされました。RCEPはこの流れをさらに進めて、モノ、人、アイディア、投資などフローをより円滑にする、「二一世紀型貿易」を加速させる枠組みです。それゆえ中国が政治的意図をもって恣意的に基準を変えて運用すれば、中国自身がサプライチェーンから排除されることになるでしょう。それは中国が望む方向ではなく、地域全体の発展からしても望ましくないと思います。

細谷　地政学的な観点から、TPPとRCEPを対立的に捉える見方もあります。また、結局加盟しませんでしたが、RCEPにインドを入れて中国とのバランスを取るという議論もありました。そのあたりはいかがですか。

大庭　私はTPPとRCEPは同根であり、対立的要素は小さいと考えています。もちろん、TPPの方が自由化度もルール基準も高いです。しかし、両者ともに二一世紀型貿易が牽引する形での自由で開かれた国際経済秩序を希求するもので、保護主義的風潮への異議申し立てでもあります。よって、中国がさらに努力してTPPに加わりたいというのであれば、それ自体は歓迎すべきことでしょう。

　ただ、RCEPはサプライチェーンを拡大してみんなで発展しようという枠組みなので、すでにサプライチェーン網の中で大きな存在感を示している中国のRCEP圏内に

おける影響力は必然的に増すでしょう。中国が突出するのはよくないというのであれば、中国以外の国におけるサプライチェーン網をより深化させ、発展へとつなげていくしかありません。これは、いわゆるサプライチェーンの多元化とも通ずる話です。

インドに中国への牽制の役割を期待する向きもありますが、残念ながらインドの現時点でのGDP規模は、それほど大きくはありません。また国内からの強い反発によって、モディ政権は自国経済をサプライチェーンに乗せるために必要なフローの自由化、国内規制の撤廃に踏み切れませんでした。インドが覚悟を決めてRCEPに入るということなら、今後のインド経済の潜在性から判断するに、大きな力になり得るでしょう。しかし現時点でわれわれがインドの役割に過剰に期待するのは、実態に反すると思います。

感染対策と強権体制の「親和性」

細谷　最後に、やはりコロナが国際秩序に与える影響を考えたいと思います。ワクチンの開発・分配が国際政治の焦点になっています。

河野　アメリカは国内の感染抑制が最優先で、外国への支援にまで手が回らない状況です。カギはおっしゃるとおりワクチンの普及ですが、これが思ったようには進んでいない。国内に行き渡るのに、今年いっぱいかかるでしょう。

アメリカがワクチン外交を展開できるのは、相当先になります。ファイザー、モデルナ、アストラゼネカといった欧米製のワクチンは、基本的には欧米諸国優先で世界にはすぐには出回らない。その間隙を縫って、中国はコールドチェーンの必要がないワクチンを開発し、東南アジア、アフリカ、南米に輸出しようとしています。ブラジルにはすでに入っていますね。

大庭　インドも国内の製薬会社であるバーラト・バイオテックと政府系研究機関が共同で国産ワクチンを開発しました。また、オックスフォード大学とアストラゼネカが開発したワクチンをインドの別の製薬会社であるセーラム・インスティテュート・オブ・インディア（SII）が製造することになり、そのワクチンをミャンマーが購入する交渉をまとめたという報道もあります。ミャンマーのみならず、インドはバングラデシュやネパールなど近隣諸国を中心にワクチン供与を進める姿勢を示しており、世界的なワクチン外交のアクターとなってくるでしょう。

欧米と比べてアジア諸国は相対的に感染が抑制されていますが、実情としては国や地域によって大きく異なりま

す。フィリピンやインドネシアはまだ収束していないし、ミャンマーもラカイン州を中心に再拡大しており、事態の悪化が懸念されています。

鈴木　ワクチン開発が国際政治のゲームチェンジャーになるかといえば、ならないでしょう。河野さんが言われたように、欧米製のワクチンは国内消費優先で、しばらく途上国には中国、インド、ロシア製のワクチンが届くことになる。しかし、いずれ欧米製の質の高いワクチンが普及するでしょう。つまり、マスクもそうですが、基本的には時差の問題です。現時点で中国のワクチン外交が先行していますが、それが国際機関や国際レジームを使った覇権の変更に結びつくかというと、そうはならないでしょう。

大庭　パワーチェンジとまでは言えませんが、先進諸国が総じてコロナ対策に失敗しているのに対して、一部新興国や途上国が収束を見せているのは、相対的に新興国・途上国のプレゼンスを高めることにはなるかもしれません。国内政治における構造的な変化として、新型コロナ対策が、新興国・途上国の強権体制の強化に利用され、それが一定程度成功していることが懸念されます。

例えば、インドネシアやフィリピンでは、コロナ対策の名を借りて軍や治安機関が強権的な対応を行うことで存在感を増し、しかもそれが必ずしも感染抑制に結びついていないのに、結果として権威主義的な政権の支配を強化する方向に作用しています。民主主義の機能が弱まりかねない状況です。そもそも感染対策の徹底は市民の自由な権利の制限を一定程度伴うことは避けられず、「感染対策の成功」自体が民主主義にとっては危うい要素を含んでいることに、私たちは自覚的であるべきだと思います。

鈴木　国内統治の面では、感染と経済の関係も無視できません。世界的な感染拡大の経済的影響が現れるのはまだこれからですが、中国は曲がりなりにも感染を抑制して、経済を回復させています。ベトナムも同様です。感染抑制に成功した国は経済成長を維持できる。その意味で、為政者の質が改めて問われています。

そうすると話が最初に戻りますが、アメリカの現状は、民主主義に見るモデルの優位性と、科学技術の優位性、さらには経済成長の原動力が同時に崩れていると言っていい。実際の政策の失敗だけではなく、ある種の規範を示し、広める力が失われています。バイデン政権がこれを覆せるか。見通しは決して明るくないですが、これ以上悪くならないように必死になって頑張るでしょう。その努力を続ける中から、何かしら希望が見出せればよいと思います。●