

No. 1120 (2020.10.29)

「ポストコロナ」時代の国際秩序と日本

はじめに

I 「ポストコロナ」時代の国際秩序

1 国際秩序の見通しに関する有識者の見解

II 今後の国際秩序と日本

1 日本政府による国際秩序の認識

2 「国際政治経済懇談会」における議論

おわりに

キーワード：新型コロナウイルス感染症、COVID-19、国際秩序、米中対立、国際政治経済懇談会、ルール・シェーパー、多国間主義

- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大が国際秩序に与える影響について、有識者の見方は、「変化する」、「変化しない」、「すでに起きていた変化が加速する」の3つに大きく分けられるが、現在米国が国際社会において十分にリーダーシップを発揮しておらず、各国の協調も進んでいないという認識は一致している。
- 「ポストコロナ」時代の国際秩序では、米中対立は不可避であり、国際社会において、意思、能力、資格を兼ね備えて国際公共財を提供できる国が不在である。
- 政府の有識者懇談会では、日本の役割として、多国間協調を主導すること、米国及び中国との関係を築くだけでなく、アジア、欧州、大洋州諸国と連携することなどが提案された。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 あおい よしえ 青井 佳恵

第 1 1 2 0 号

はじめに

令和 2 (2020) 年の前半に世界へと広がった新型コロナウイルス感染症 (以下「COVID-19」という。) は、現在及び今後の国際秩序を見通す上で欠くことのできない論点と言えよう。COVID-19 の感染拡大と共に、最初の感染者の発生が確認された中国と、感染者数及び死者数が世界最多となった米国との対立が顕在化している¹。世界の有識者は、COVID-19 が国際秩序に与える影響に関する見解を発表しており、日本国内においては、「ポストコロナ」時代 (現在、COVID-19 の収束を見通すことはできないが、本稿では、COVID-19 発生後を「ポストコロナ」時代と呼ぶこととする。) の国際社会における日本の役割が論じられるようになってきている。

本稿では、「ポストコロナ」時代の国際秩序及び国際社会における日本の針路に関する議論を整理する。第 I 章で、COVID-19 の感染が世界へと広がった令和 2 (2020) 年前半以降の、有識者による国際秩序に関する見解を紹介する。第 II 章で、日本政府が示した「ポストコロナ」時代の国際秩序に関する見解、政府の有識者懇談会である「国際政治経済懇談会」 (第 II 章 2 で後述) における議論を紹介する。

I 「ポストコロナ」時代の国際秩序

1 国際秩序の見通しに関する有識者の見解

「ポストコロナ」時代の国際秩序はどのようなものとなるのか。COVID-19 の感染が世界に広がっていることが明らかになった令和 2 (2020) 年 2 月頃から、有識者による論考が相次いで発表されている。本節においては、国際秩序の見通しに関する有識者の見解を紹介する。有識者による国際秩序の見方は、「変化する」、「変化しない」、「すでに起きていた変化が加速する」という 3 つに大きく分けられる。本稿で取り上げた有識者は一例であるが、「変化する」という論者は、COVID-19 の発生によって引き起こされた既存の社会秩序の崩壊が今後の世界秩序を長きにわたり規定していく、「変化しない」という論者は、第二次世界大戦以降、米国による覇権は過大評価されてきたが、国際社会における米国の優位は揺らぐことはなく、グローバル化も衰退しない、としている。「すでに起きていた変化が加速する」という論者は多く、米中関係の悪化、国際システムの不安定化、脱グローバル化などのすでに顕在化しつつあった変化の速度は上がるものの、COVID-19 を契機とする大きな変化は起こらない、と見ている。一方で、論者たちは、現在、米国が国際社会において十分にリーダーシップを発揮しておらず、各国が協力できていないと認識している点では共通している。

(1) 「国際秩序は変化する」

「変化する」と主張する有識者の一人であるヘンリー・キッシンジャー (Henry Kissinger) 氏

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和 2 (2020) 年 10 月 16 日である。

¹ 以下の資料を参照。川上高司「新型コロナウイルスで変わる世界秩序」『海外事情』68 巻 3 号, 2020.5-6, pp.25-31; 小原凡司「コロナウイルス感染拡大を巡る米中政治戦と国際秩序への影響」2020.4.7. 笹川平和財団ウェブサイト <<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail025.html>>

(元米国務長官)は、「COVID-19のパンデミックは、世界秩序を永遠に変えるだろう」と題した2020年4月4日のウォールストリート・ジャーナル紙への寄稿において、国々は、現在の制度が惨禍を予測し、その被害を食い止め、安定を回復することができるかと信じて共存、繁栄してきたが、COVID-19の感染爆発(パンデミック)が終わってみれば制度の多くは失敗したと評価されるだろうと述べている²。また、「指導者たちは、危機に対して主に国家単位で対応するが、COVID-19による社会契約の消失は、国境とは関係のないものである。COVID-19が引き起こす人類の健康の危機は、(希望的観測としては)一時的であるが、解き放たれた政治的及び経済的な衝動は世代を超えて続く」、「米国を含めて、一国だけの努力によってウイルスに打ち勝つことができる国はない」、「目下の危機に対処するための努力と、「ポストコロナ」時代の秩序の形成を同時並行で行うべきである」と指摘する。キッシンジャー氏は、第二次世界大戦後の欧州の経済復興などを米国が主導したことを例に挙げ、米国の役割として、①感染症に対するグローバル・レジリエンス(回復力)を支える、②世界経済の傷を癒す努力をする、③リベラルな世界秩序の原則を守る、という3点を訴える。特にこの3点目について、「パンデミックは、世界の貿易と人々の移動によって繁栄がもたらされる時代に、城郭都市の復活という時代錯誤を引き起こした。世界の民主主義国家は、啓蒙的な価値を擁護し、持続させなければならない」、「権力と正当性の均衡を図ることから国際社会が退くことは、社会契約を国内的にも国際的にも崩壊させることになる」と述べている³。

(2) 「国際秩序は変化しない」

「変化しない」と主張する有識者の一人であるジョセフ・ナイ(Joseph S. Nye)氏(米ハーバード大学特別功労教授)は、2020年4月16日、「コロナウイルスは世界秩序を変えない」と題した論考をフォーリン・ポリシー誌のウェブサイトにおいて発表した⁴。ナイ氏は、COVID-19による地政学的影響として、グローバリゼーションの終焉や中国により米国の覇権が脅かされることを予測する論者の見解を否定する。また、グローバリゼーション(大陸を越えた相互依存)について、交通・輸送及び情報技術が進化した結果であり止まることはない、経済的なグローバル化について、貿易は縮小するが、資金の流れはそれほど減少するわけではないと分析し、ソフトパワー、経済力及び軍事力といったハードパワーの全てにおいて、米国は中国を上回っていると主張する。さらに、ナイ氏は、中国は近隣諸国と領土問題を抱えている一方で米国は近隣諸国と安定した関係を築いていること、中国は米国が海洋覇権を持つペルシャ湾及びインド洋を通じてエネルギーを輸入している一方で米国はシェールガス及びシェールオイル革命によってエネルギー輸出国へと転身したこと、十数年後に中国の生産年齢人口が一人っ子政策の結果として減少する見込みである一方で米国のそれは増加するであろうことを挙げて、米国の地政学的な優位はCOVID-19のパンデミックによって揺らぐことはないとは指摘する。

さらに、ナイ氏は、2020年6月8日、オーストラリア戦略政策研究所のウェブサイト上发表

² Henry Kissinger, "The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order," *Wall Street Journal*, 4 April 2020.

³ 「社会契約」については以下の資料を参照。白石隆・田所昌幸「新しい社会契約 問い直される国家」『外交』62巻, 2020.7-8, pp.14-23.

⁴ Joseph S. Nye Jr., "No, the Coronavirus Will Not Change the Global Order," *Foreign Policy*, April 16, 2020. <<http://foreignpolicy.com/2020/04/16/coronavirus-pandemic-china-united-states-power-competition/>> 邦訳は、ジョセフ・ナイ「それでもアメリカの優位は続く」『Newsweek』35巻25号, 2020.6.30, pp.28-29.

した論考において、1945年以降、米国による秩序が、グローバルであったわけでも常に極めてリベラルであったわけでもないという人々の指摘は正しいとして、米国による秩序は、旧ソ連や中国をはじめとする権威主義国家を除外しており、米国の覇権は誇張されてきたと述べた上で、それでも最も大きなパワーを持つ国が国際公共財⁵を育むことを主導しなければ、国際公共財は提供されなくなるだろうと指摘する⁶。そして、ジョセフ・バイデン（Joseph Biden）民主党大統領候補が政権を取った場合に直面する問題は、リベラルな国際秩序を取り戻せるかどうかではなく、米国が気候変動、パンデミック、サイバー攻撃、テロ、不安定な経済といった国境を越えた脅威に対応する、ルールに基づいた国際制度を運営するために幅広い国々と協力する一方で、民主主義及び人権を推進するために中核的な同盟国と協力していくことができるかである、と述べている。

(3) 「すでに起きていた変化が加速する」

複数の論者は、国際社会における米国のリーダーシップの低下、米中の対立、地政学的な緊張の高まりなどは、COVID-19の発生前からすでに起きていた変化であると述べ、COVID-19を契機とする国際秩序を規定するような大きな変化は起こっていないという認識を示している。

リチャード・ハース（Richard Haass）氏（米外交問題評議会会長）は、4月7日にフォーリン・アフェアーズ誌に発表した論考において、「COVID-19は、世界史の基本的な流れと方向性を変えるよりも、それを加速するだろう」と主張する⁷。また、米国の主導力の低下、国際協調の停滞、米中間の軋轢は、COVID-19が発生する以前から国際環境の特徴となっていたが、パンデミックを受けてこれらの特徴はこれまで以上に尖鋭化しており、今後の世界においても続いていくと述べている。ハース氏は、パンデミックはグローバル化が選択するものではなくすでに現実であることを示しているが、パンデミックに対応しているのは国際社会ではなく国又は地方であり、危機が過ぎ去ればそれぞれが国家の復興へと向かうことから、国際社会やグローバルな課題への関心は相対的に薄れると指摘する。さらに、長年にわたる米中関係の悪化、勢いを失った欧州統合プロジェクト等を挙げ、COVID-19の感染拡大以前から国際秩序がうまく機能していなかった旨を述べている。ハース氏は、COVID-19の発生前から、米中のライバル関係が激化し、核拡散、弱体国家、難民の流れの増大、ナショナリズムの台頭、世界におけるアメリカの役割の低下といった「グローバルランドスケープ（世界の景観）」は継続しているとして、パンデミックが混乱を引き起こしたのではなく、もともとあった混乱をさらに拡大したという見方を示している。

イアン・ブレマー（Ian Bremmer）氏（米ユーラシア・グループ社長、国際政治学者）は、COVID-19への対応において米国がリーダーシップを発揮していないことを指摘した上で、米

⁵ 消費の競合性（一国の財の消費が他国の消費を減少させること）がなく、かつフリーライダー（対価を支払わずにその財を消費するただ乗り）の排除が不可能な財を「公共財」といい、「国際公共財」としては、例えば自由貿易体制や安定的な国際通貨体制が挙げられる（中西寛ほか『国際政治学』有斐閣、2013、pp.198-199.）。

⁶ Joseph S. Nye, "After the liberal international order," *Strategist*, July 8, 2020. Australian Strategic Policy Institute website <<https://www.aspistrategist.org.au/after-the-liberal-international-order/>>

⁷ Richard Haass, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It," *Foreign Affairs*, April 7, 2020. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>> 邦訳は、リチャード・ハース「パンデミックは歴史の転換点ではない—国際協調とナショナリズム—」『Foreign affairs report』2020(5), 2020.5, pp.6-12.

国は「新型コロナ問題が発生するより前から、国際的なリーダーとしての役割から手を引きつつあった。その動きが新型コロナのパンデミックにより加速したに過ぎない」と分析する⁸。ブレマー氏によれば、COVID-19 の発生前から地政学的な緊張は高まっていたが、感染拡大により「世界秩序が機能不全に陥っていることが明らかになった」。また、ブレマー氏は、世界の新秩序を形成していく過程で、①脱グローバル化、②ナショナリズム、③政治超大国として頭角を現し始めた中国、という3つの潮流が影響力を持つと述べている。

田中明彦氏（政策研究大学院大学長）は、「ポストコロナ」時代の世界には不確実な要素が多い一方ではほぼ確実なこととして、①世界が昭和4（1929）年に端を発する世界恐慌並みか、それよりもひどい大不況に見舞われる、②自由主義的民主主義の国々における対中不信が著しく高まる、という2点を挙げ、2つが合わさると、長期的経済停滞の中の新冷戦になると分析する。そしてこれは、パンデミック前から予想されていた現象であり、パンデミックはこの予想の実現を加速化したと述べている⁹。

また、本稿では詳しく取り上げないが、米フォーリン・ポリシー誌のウェブサイトには、12名の有識者の見解が掲載されている¹⁰。防衛研究所の長沼加寿巳氏は、これらの見解について、「新型コロナウイルス感染症そのものが大きな変化を起こすのではなく、米中対立や欧州統合の動揺を含む国際的なシステムの不安定化といった国際情勢や世界秩序の既存のトレンドが強化されるにすぎないという点」が共通していると分析している¹¹。

II 今後の国際秩序と日本

本章では、日本政府による「ポストコロナ」時代の国際秩序への取組として、政府による国際秩序の認識と、政府が有識者から聴取した国際政治経済に関する見解を紹介する。第1節において、日本政府のCOVID-19と国際秩序に関する見解を整理し、第2節において、安倍政権下において政府が設置した「国際政治経済懇談会」で行われた有識者による議論を紹介する。

1 日本政府による国際秩序の認識

安倍晋三首相（当時）は、令和2（2020）年6月9日、衆議院予算委員会において、「世界的課題を根本的に解決するためには、自国のことのみで専念するのではなくて、新たな国際秩序の構築に向けて取り組む必要があります」と述べ、日本は、自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的な価値を堅持し、価値を共有する国々と世界の感染症対策をリードしていかなければならない旨を答弁した¹²。同月11日、安倍首相は、「ポストコロナ」時代において、日本は国際秩序の形成をリードすべきであり、保健衛生、安全保障などの観点から必要な製品の安定的な供給体制を構築していくことやデジタル分野のルール作りを進めていくことを挙げ、

⁸ 「世界新秩序への3つの潮流 米ユーラシア・グループ社長 イアン・ブレマー氏」『日本経済新聞』2020.4.16.

⁹ 「ポスト・コロナの時代 恐慌と対中冷戦に備えよ 政策研究大学院大学長 田中明彦」『毎日新聞』2020.5.14.

¹⁰ John Allen et al., “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic,” *Foreign Policy*, March 20, 2020. <<https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>>

¹¹ 長沼加寿巳「新型コロナウイルス感染症後の国際情勢—大國間競争を通じたブロックの形成—」『NIDS コメンタリー』125号, 2020.6.18, p.2. 防衛研究所ウェブサイト <<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary125.pdf>>

¹² 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号 令和2年6月9日 p.7.

新たな国際秩序の形成に向けたルール作りにおいて主体的な役割を果たしたい旨を答弁した¹³。

米中関係と日本の立場に関して、令和2(2020)年5月25日に開催された記者会見において、日本は米国と中国のどちら側につくのかと問われた安倍首相は、日本にとって米国は唯一の同盟国であり、様々な国際的課題に協力して取り組む考えを示しつつ、中国については、「世界の中において極めて経済的にも重要な国」であり、それにふさわしい責任を果たしてほしいと述べ、日本も中国も、地域の平和と安定、繁栄に責任ある対応を国際社会において期待されていると述べた¹⁴。

菅義偉首相による「ポストコロナ」時代の国際秩序に関連する発言としては、令和2(2020)年9月26日、国連総会の一般討論演説における、「ポストコロナ」時代における多国間主義の重要性と国際社会の連帯の呼びかけが挙げられる¹⁵。

2 「国際政治経済懇談会」における議論

現段階で示されている政府の「ポストコロナ」の国際秩序の見方及び日本の立場は、先述のとおりである。一方、政府は、令和2(2020)年6月15日、「新型コロナウイルス感染症の拡大が、我が国のみならず世界全体の経済社会に甚大な影響をもたらす中、国際政治経済情勢を適時に把握し、今後の経済財政政策運営の検討に資する」ことを目的として、有識者の意見を聴取する「国際政治経済懇談会」を設置した¹⁶。この懇談会は、西村康稔内閣府特命担当大臣(経済財政政策)が主催し、座長の久保文明氏(東京大学大学院法学政治学研究科教授)を含む8名の有識者により構成され、必要に応じて懇談会の委員以外の関係者も出席できると定められており¹⁷、会議資料及び議事録は内閣府ウェブサイトにおいて公開されている¹⁸。

国際政治経済懇談会は、6月中旬から7月中旬にかけてオンラインで5回開催され、各回ともに委員又は外部有識者2名の発表とそれに関する参加者による議論が行われている¹⁹。5回の発表者及び発表テーマ(発表に用いられた資料のタイトル)から分かるように、議論の対象となった国・地域には、米国、中国、アジア、欧州が含まれ、分野は、政治、経済、金融、デジタル技術等、多岐にわたる(表)。本節では、5回分の議事録から、今後の国際社会において日本のとるべき方向性が述べられた内容を、米中対立、多国間主義、ルール形成の環境づくり、国際公共財に関する議論に分けて整理する。

なお、同懇談会における議論は、経済財政運営の指針(いわゆる「骨太方針」)に反映させ

¹³ 第201回国会参議院予算委員会会議録第21号 令和2年6月11日 pp.37-38.

¹⁴ 「令和2年5月25日 新型コロナウイルス感染症に関する安倍内閣総理大臣記者会見」首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0525kaiken.html>

¹⁵ 「第75回国連総会における菅内閣総理大臣一般討論演説」2020.9.26. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_005200.html>

¹⁶ 「国際政治経済懇談会の開催について」(令和2年6月15日 内閣府特命担当大臣(経済財政政策)決定 令和2年6月19日一部改正)内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/kaisai.pdf>

¹⁷ 同上

¹⁸ 「国際政治経済懇談会」内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/index.html>

¹⁹ 国際政治経済懇談会の設置を決めた「内閣府特命担当大臣(経済財政政策)決定」において、懇談会の期限は定められていないが、懇談会の設置当初の報道によれば、6月中に4回程度の開催を予定していた(「「国際政治経済懇談会」を開催、骨太方針に反映＝西村再生相」2020.6.15. Reuters ウェブサイト <<https://jp.reuters.com/article/nishimura-comment-idJPKBN23M128>>)。なお、令和2(2020)年10月9日、菅政権下で初となる第6回国際政治経済懇談会が開催されている(「国際政治経済懇談会 会議情報一覧」内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/index.html>)。

ると報じられており²⁰、令和2（2020）年7月17日に発表された「経済財政運営と改革の基本方針2020～危機の克服、そして新しい未来へ～」の「第3章「新たな日常」の実現 5. 新たな世界秩序の下での活力ある日本経済の実現」に、懇談会において議論された内容が盛り込まれている²¹。

表 国際政治経済懇談会における発表者及び発表テーマ（第1回～第5回）

	氏名 ^{注1}	所属・肩書	発表テーマ ^{注2}
第1回	久保文明*	東京大学大学院法学政治学研究科教授	米国内政・外交の見通し
第1回	木村福成*	慶應義塾大学経済学部教授	未曾有の需要ショックに備えよ
第2回	船橋洋一	一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ理事長	地経学の時代：米中“新冷戦”と日本の戦略
第2回	川島真*	東京大学大学院総合文化研究科教授	新型肺炎問題と中国
第3回	白石隆	熊本県立大学理事長	危機の時代のアジア
第3回	金子将史	政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹	コロナ危機後の国際秩序とハイテク覇権競争
第4回	津上俊哉	津上工作室代表	中国経済と米中「新冷戦」の行方―「月満つれば則ち虧く」中国経済と「Gゼロ」時代に入った世界の行方
第4回	露口洋介	帝京大学経済学部教授	中国の金融面の動向
第5回	細谷雄一*	慶應義塾大学法学部教授	新型コロナ危機のなかの欧州情勢とイギリス政治
第5回	岩間陽子*	政策研究大学院大学教授	コロナ危機とドイツ・EU

（注1）国際政治経済懇談会の委員に*を付した。このほか、託摩佳代氏（東京都立大学法学部教授）、中曾宏氏（一般社団法人東京国際金融機構（FinCity, Tokyo）会長）及び三浦瑠麗氏（株式会社山猫総合研究所代表）が、国際政治経済懇談会の委員である。

（注2）「発表テーマ」の欄には、会議資料として公開されている各発表者の発表に用いられた資料のタイトルを記載した。

（出典）「国際政治経済懇談会」内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/index.html> の会議情報一覧及び会議資料を基に筆者作成。

（1）米中対立と日本、米国及び中国の立場

懇談会において、米中対立は不可避であるという前提で議論されており²²、米国と中国との間で日本がどう振る舞うべきかに関して、三浦瑠麗氏（国際政治学者）は、日本が米中どちらかの側に完全に依存するのは望ましくない、日本は安全保障面では米国の側にあり、引き続きその方向で良いが、経済面では「経済的には多面的な動きを進めていかないと、日本の生きる空間というのは非常に狭くなってしまおう」と懸念を表明した²³。船橋洋一氏（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ理事長）は、米中対立に向かわせないようにできるだけ

²⁰ 「新型コロナ 国際情勢把握へ懇談会 西村担当相」『毎日新聞』2020.6.16.

²¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2020～危機の克服、そして新しい未来へ～」（令和2年7月17日閣議決定）pp.34-35. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf>

²² 本稿で紹介する国際政治経済懇談会における議論以外にも、米中対立を前提に「ポストコロナ」時代の国際社会において日本が採るべき方向性を論じている有識者は多く、例えば、中西寛氏（京都大学教授）、添谷芳秀氏（慶應義塾大学名誉教授）が挙げられる（「深まる米中対立 国益考え自立を 京大教授 中西寛氏」『日本経済新聞』2020.5.19; 「多国間協力 インド太平洋で 添谷芳秀 慶應義塾大学名誉教授」『日本経済新聞』2020.7.20.）。

²³ 「第1回 国際政治経済懇談会議事録」p.17. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/20200617/minute.pdf>

ことをしていくのが日本の戦略、国益であり、相手の国内政治の体制については、相手国が行動を起こした場合に限って対処すべきでイデオロギー的なところへ足を踏み入れるべきではないと述べている²⁴。

久保文明氏は、国際秩序を考える上ではそれを支える国の状況が重要であるとして、米国について、①指導者自身が国際秩序を支える意欲を持つかどうか、②米国の外交安全保障政策を国際主義的な方向に維持しようとする国際派エスタブリッシュメントが持つ指導力や説得力が弱まっており、指導者が国際秩序を維持しようとして訴えても一般国民に対する説得力が低下していること、③米国のリソース、特に国内経済の困難度合い、の3点が重要であると指摘する²⁵。久保氏は、今後の見通しに関して、11月に予定されている大統領選の結果は現状では不透明であるとした上で、仮にバイデン政権が誕生しても、米国内が一つにまとまることはおそくないだろうと分析する²⁶。

川島真氏（東京大学大学院総合文化研究科教授）は、中国に関して、中国の外交に基本的にレシプロシティ（相互主義）はないと述べ、こちらの意図を中国側に伝えていくこと、中国の行動を変えさせようとするのは非常に難しいと指摘する²⁷。他方で、全面的なデカップリング（相互依存からの脱却）は難しいのではないかと述べている²⁸。また、津上俊哉氏（現代中国研究家）は、防衛研究所の山口信治氏（地域研究部中国研究室主任研究官）の論文を引いて、中国外交部に対する中国共産党の統制が強化された結果、外交官が相手国ではなく党の方ばかり見て、中国は外交において強硬な姿勢をとるようになってきていると述べている²⁹。

(2) 多国間主義

米中対立を念頭に、多くの有識者は、「ポストコロナ」時代の国際社会における日本にとって、米国及び中国以外の国との協力が必要であると主張する³⁰。前記の船橋氏は、COVID-19の被害が東アジアにおいて軽微に済んだ場合、日本は東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）と連携して米中とは違う第三の軸を形成して、アジア太平洋の地域秩序の構築を進めるべきだと述べている³¹。また、人材の往来の再開を目指した議論が日本とベトナムとの間で進められていることに言及し、そのようなCOVID-19関連の取組にグローバル・サプライチェーンの多様化、CPTPP（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（平成30年条約

²⁴ 「第2回 国際政治経済懇談会会議録」pp.5, 18. 同上 <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/20200619/minute.pdf>

²⁵ 「第1回 国際政治経済懇談会会議事録」前掲注(23), pp.2-3.

²⁶ 同上, pp.3-4.

²⁷ 「第2回 国際政治経済懇談会会議事録」前掲注(24), p.19.

²⁸ 同上

²⁹ 「第4回 国際政治経済懇談会会議事録」pp.3-4. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/20200626/minute.pdf>; 山口信治「中国の戦う外交官の台頭?」『NIDS コメンタリー』116号, 2020.5.26. <<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary116.pdf>>

³⁰ 多国間主義及びビルール・シェーパー（第II章2(3)で後述）に関して、本稿で紹介する国際政治経済懇談会における議論以外に、例えばイアン・ブレマー氏は、COVID-19の収束後を見据えて、「日本に必要なのは、ドイツやアメリカなど、規範やルールの設定に関心を持つ他国と一緒に世界をリードしていくことだ」と述べている（イアン・ブレマー、サム・ポトリッキオ「国際政治 「コロナ後」 「Gゼロ」の新世界秩序」『Newsweek』35巻34号, 2020.9.8, p.25.）。

³¹ 「第2回 国際政治経済懇談会会議事録」前掲注(24), p.4.

第60号)³²などを組み合わせて戦略的な意味合いを持たせた東アジアの連携を提言している。

さらに船橋氏は、日本、米国、インド及びオーストラリアの4か国の経済分野も含めた協力の拡大を提言している³³。金子将史氏（政策シンクタンク PHP 総研代表）も、米中の中で板挟みにならないようヨーロッパ、東南アジア、インド、オーストラリアなどと相手方の信頼のレベルに応じて状況認識を共有し、連携の枠組みを作る必要があると述べている³⁴。

白石隆氏（熊本県立大学理事長）は、日本にとってのアジアの重要性を挙げ、これから東南アジア、南アジアの国が経済的に苦しくなった時、どう支援するのかが日本のアジア政策にとって大きなチャレンジであると述べている³⁵。

金子氏は、諸外国に日本又は日本を含むグループとの協調を促すような「戦略的不可欠性」(strategic indispensability) という概念を挙げ、オーストラリアのような国との集団的な戦略的不可欠性 (collective strategic indispensability) を考える必要があると述べている³⁶。

細谷雄一氏（慶応義塾大学法学部教授）は、米中対立の中で、米中ほどのパワーはないものの国際社会のルール、制度に依拠して外交を行う、日本、欧州連合 (European Union: EU)、CPTPP に加盟するコモンウェルス諸国³⁷が連携する必要があると述べている³⁸。

託摩佳代氏（東京都立大学法学部教授）は、COVID-19 の終息に向けた日本と諸外国との協力に言及し、日本とヨーロッパ、オセアニア諸国との協力を今後も継続する必要があること、ワクチン及び治療薬の開発、自力での感染症の終息が難しい途上国への支援が必要であると述べている³⁹。

岩間陽子氏（政策研究大学院大学教授）は、ロシアに隣接するフィンランドが、冷戦時代からソ連と西側との間でバランスをとった外交により独立を守ってきたことを挙げ、米中に挟まれる日本について、冷戦期の北欧型外交が参考になると述べている⁴⁰。

(3) ルール形成の環境づくり

船橋氏は、国際社会における日本の役割として、「ルール・シェーパー (ルール・メイキングのための環境づくりを他の同志国とともに主導する役割)」を提案し、データ政策、地球環境、健康安全保障、レジリエンス (復元力)⁴¹等において、日本とヨーロッパは、ルール・メイカー

³² 平成 28 (2016) 年 2 月、オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの 12 か国が「環太平洋パートナーシップ (Trans Pacific Partnership: TPP) 協定」を締結したが、米国が TPP からの離脱を表明したため、米国以外の 11 か国は、平成 30 (2018) 年 3 月、CPTPP を締結した。CPTPP は「TPP11」とも呼ばれる (日本貿易振興機構「CPTPP 日 EU・EPA 海外でチャンスをつかむ」2020.2, p.1. <https://www.jetro.go.jp/ext_images/theme/wto-fta/tpp/cptpp-rv.pdf>)。

³³ 「第 2 回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(24), p.4.

³⁴ 「第 3 回 国際政治経済懇談会議事録」p.9. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/20200625/minute.pdf>

³⁵ 同上, p.5.

³⁶ 同上, pp.10-11.

³⁷ CPTPP 締結国のうち、コモンウェルス諸国は、オーストラリア、カナダ、シンガポール、ニュージーランド、ブルネイ、マレーシアである。

³⁸ 「第 5 回 国際政治経済懇談会議事録」p.2. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai_seikei/20200714/minute.pdf>

³⁹ 「第 1 回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(23), pp.8-9.

⁴⁰ 同上, pp.5-6.

⁴¹ 懇談会において「レジリエンス」に関する説明は行われていないが、船橋氏は、著書等において、「レジリエンス (復元力)」と記載している (例えば、船橋洋一『地経学とは何か』文藝春秋, 2020, p.202.)。

にはなれないとしても、ルール・シェーパーにはなることができるのではないかと提案する⁴²。

細谷氏は、米国が新しい制度や合意を作ろうとした場合、中国が強く反発する可能性があるが、米中が構造的に対立している状況の下で、日本が中国と一定程度協調関係を維持すれば、ルール・シェーパーになることができると述べており、すでに日本が取り組み始めていた例として、令和元（2019）年6月のG20サミット（金融・世界経済に関する首脳会合）において日本が提唱した「DFFT（Data Free Flow with Trust. 信頼性のある自由なデータ流通）⁴³」を挙げている⁴⁴。

（4）国際公共財

細谷氏は、米国には国際秩序を維持していく能力はあるけれども意思がない、中国には意思も能力もあるかもしれないが信頼されておらず十分な資格がない、日本とEUは、ある程度意思も信頼もあるが、十分な能力がない、という状況で、どの国も国際秩序を維持できず、国際公共財を守ることができないと分析する⁴⁵。

津上氏は、国際公共財を誰も提供してくれない「Gゼロ」⁴⁶の状態に向かう中で、日本は米中の中で翻弄されることになるが、「自由、人権、自由貿易」といった「プリンシプル」（原理原則）を大切にすべきであるとして、令和2（2020）年4月にEUが主導した、世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）の上級審メカニズムを有志国の中で存続させようという合意⁴⁷に日本が入らなかったことを挙げ、そのような枠組みに入って自由貿易の大切さを訴えるべきだと述べている⁴⁸。

白石氏は、国際公共財として安全保障、金融、通貨、通商、技術、情報流通等の分野を挙げ、米中の「デカップリングが進むことはほぼ間違いない」が、日本がそれを放置するか、止めようとするか、慎重に対応すべきであると述べている⁴⁹。

⁴² 「第2回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(24), p.4.

⁴³ 安倍首相は、平成31（2019）年1月23日、世界経済フォーラム年次総会において行った演説で、令和元（2019）年6月に開催されるG20大阪サミットにおいてデータ・ガバナンスに焦点を当てて議論する「大阪トラック」を始めたい旨を述べてDFFTの重要性を掲げ（「安倍総理大臣による世界経済フォーラム年次総会演説 「希望が生まれ出す経済」の新しい時代に向かって（2019年1月23日）（仮訳）」2019.1.23. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_004675.html>）、6月に採択された「G20大阪首脳宣言」には、DFFTの重要性が盛り込まれた（「G20大阪首脳宣言」2019.6.28・29. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/jp/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html>）。

⁴⁴ 「第2回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(24), pp.15-16.

⁴⁵ 「第3回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(34), p.18.

⁴⁶ イアン・ブレマー氏は、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、英国及び米国で構成される主要7か国首脳会議（G7（Group of 7）サミット）、G7諸国とその他の13か国・地域で構成される20か国・地域首脳会議（G20（Group of 20）サミット）等を踏まえて、先進国、それ以外の国々、国際機関の全てがリーダーシップを取らない状況を「Gゼロ」と呼ぶ（イアン・ブレマー『「Gゼロ」後の世界』日本経済新聞社、2012, pp.17, 53.）。

⁴⁷ WTOの紛争処理は二段階となっており、一審を紛争処理委員会、上級審を上級委員会が担うが、任期切れとなった上級委員の再任や補充する委員の任命を米国が2年以上にわたって拒否しており、上級委員会は、2019年12月11日、定足数を維持できなくなった。EU及びカナダ、中国等のWTO加盟国は、2020年4月に「WTO紛争解決了解（DSU）第25条に基づく暫定的な多国間上訴制度（MPIA: Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement）」を設立した（深作喜一郎「コビッド19の危機はWTO貿易システムにとってどのような意味を持つのか」（日本語仮訳版）2020.7.10, p.8. 一般財団法人国際経済交流財団ウェブサイト <https://www.jef.or.jp/Kiichiro_Fukasaku_2020_7-8.pdf>; 安田啓「WTO紛争解決の暫定上訴制度が有志国・地域間で適用開始に」2020.5.1. 日本貿易振興機構ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/05/b891af421e24d139.html>>）。

⁴⁸ 「第4回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(29), p.5.

⁴⁹ 「第3回 国際政治経済懇談会議事録」前掲注(34), p.20.

おわりに

COVID-19の感染拡大が国際秩序に与える影響についての見方は様々だが、有識者の見解は、現在米国が国際社会において十分にリーダーシップを発揮しておらず、各国による国際協調も進んでいないという認識で一致している。「ポストコロナ」時代の国際秩序については、米中対立は不可避であり、国際公共財を提供できる国が不在となっている中で、日本の役割として、米国及び中国との関係を築くだけでなく、アジア、欧州、大洋州諸国との連携を模索していく必要性が示された。日本は、多国間協調を主導する一員として、新たな国際秩序の構築に寄与することができるのか、今後の動向が注視されている。