

<世界の覇権大国を目指す中国>

中国は、グローバル・ガバナンスの破壊者にはなれるが

創造者にはなれない

樋口 譲次

## ○ グローバル・ガバナンスと国際公共財

グローバル・ガバナンスとは、「地球統治」と解釈すると誤解を生じるが、世界各国の異なった立場や意見を調整または統制し、地球あるいは世界全体を上手く管理運営していくことである。

地球には「世界国家」が存在せず、主権を有する国家が平等な立場で並列的に存在している。国家には主権あるいは主権者が存在するが、国際社会には各国家を超越して統治する主権あるいは主権者が存在しない。現在の国際社会は、各国の合意の下、調和できる範囲で協力・協同することを基本として管理運営されており、それ以上のグローバル・ガバナンスのシステムは存在しない。見通し得る将来においても、主権国家を統治する世界国家の誕生を予測することはできないであろう。

グローバル・ガバナンスの最大の担い手である「国際連合」は、その現実認識を前提として設立された。

「国連憲章」の第1章「目的及び原則」の第1条「国際連合の目的」では、第1項から第3項の3つの目的を挙げ、末項（第4項）で「（国際連合は、）これらの共通の目的の達成に当って諸国の行動を調和するための中心となること」と謳っている。

7項目からなる第2条「目的を達成するに当たっての行動原則」の第1項で、「この機構は、そのすべての加盟国の主権平等の原則に基礎をおいている」とし、さらに、第7項では、「この原則は、第7章に基く強制措置の適用を妨げるものではない」との条件を付しているものの、「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない」としている。（以上の下線および括弧書きは、筆者注記）

つまり、国連憲章から引用すれば、現存のグローバル・ガバナンスとは、「世界各国の主権平等の原則に基礎をおいて、各国の行動を調和すること」に他ならず、ましてや、覇権大国が一方的な統治を行うものではない。また、各国の「国内管轄権内にある事項に干渉する権限はなく、その解決を加盟国に要求するものでもない」との基本理念の合意の下に成立している。

一方、「諸国の行動を調和」するためには、その基準となる規範、合意形成のための機構、管理運営するための制度・システムなどが必要であり、近年、それらを「国際公

共財（グローバル・コモンズ）」と呼ぶようになった。前述の国連および国連憲章は、その象徴的存在である。

今日、「国際公共財」と呼ばれているものには、国際連合、IMF（国際通貨基金）、WTO（世界貿易機構）、世界銀行、そして、NATO（北太平洋条約機構）、EU（欧州連合）、ADB（アジア開発銀行）、ASEAN（東南アジア諸国連合）等の地域協力（統合）機構などがある。

これらの機構、それを支える規範や制度は、第二次世界大戦後、世界的な覇権を握った米国が中心となり、そのイニシアティブによって作られたものが多い。

このように、「国際公共財」とグローバル・ガバナンスの形成には、その時代の覇権大国が強く、かつ、深く関わっているのである。

## ○ 覇権大国とグローバル・ガバナンスのための「国際公共財」

国際法も、重要な「国際公共財」の一つである。近代国際法は、宗教戦争（1618年～48年）を終結させたウエストファリア条約（1648年）に起源があることを、多くの研究者が認めている。

皇帝による専制支配の中国が「明」から「後金」へ移行していた頃の近世前期のヨーロッパには、すでに領域主権国家とヨーロッパ「国際社会」が成立し、人間、商品、資本の移動に伴う安全や信頼の確保と国家の国際的活動の相互調整の必要が生じていた。

つまり、当時のヨーロッパは、国際社会が成立した世界の先進地域であり、また、国境を跨いだ宗教戦争や英蘭を中心に海上権力の争奪戦が繰り広げられていたことが、その背景にある。

宗教戦争の結果、神聖ローマ帝国が崩壊し、ウエストファリア条約によって、従来までのカトリック教会の権威と国家の権力が政治秩序の中で併存していた二元的な体制が一扫され、「優位するいかなる権威も認めない多数の独立国家を基礎とする国際制度」（イタリアの国際法学者アントニオ・カッセゼ）が誕生した。国際政治における国家間の「勢力均衡（バランス・オブ・パワー）」の概念もこの頃に生まれている。

その後、国際社会は、当時の覇権を握るヨーロッパを中心として、第一次世界大戦までに、多くの基本的国際法規及び原則（領域主権原則、公海自由の原則、国家（主権）免除に関する法、外交及び領事関係法、条約法、外交的保護に関する規則、中立に関する規則など）を確立した。

国際法制度は、一般的に、1648年から1918年までの伝統的国際法制度と、第一次大戦以降（1919年～）の現代的国際法制度に分けられるようである。

その後者の対象期間に該当する第二次大戦終了から冷戦終結までの間に、国際社会は、米ソ二大国を中心として動き、国際連合が設立され、武力行使の一般的禁止と集団（的）安全保障を制度化した。また、戦後処理の中で、個人の権利及び民族自決権が認められ、多くの国が独立した。非植民地化のプロセスは、1960年の国連総会で「植民地諸国、

諸人民に対する独立付与に関する宣言」が採択され、1960年代に完了した。

冷戦終結後は、大量破壊兵器の拡散や地域紛争、国際テロなどの新しい形の紛争が多発する中、米ソの共同核削減が進展し、人道に対する罪や戦争犯罪に対する刑事分野での国際法の発展が見られ、環境や開発への関心も高まった。

一方、冷戦期における西側自由社会は、米国のヘゲモニーの下、米国を中心として前述のような政治、経済、安全保障等に係わる国際機構及びそれを支える規範や制度を整備し、グローバル・ガバナンスを推進する上で、極めて重要な役割を果たしてきた。

以上、縷々述べてきたのは、現在の世界秩序が、平等な主権国家を基礎として「国際社会」をいち早く発達させた欧米を中心に、葛藤と検証を繰り返しつつ、3世紀半余の長い歴史を積み重ねて作られた事実を再確認するためである。

そして、これまでに作られた機構や規範、制度は、簡単に破壊して、直ちに新たな秩序に置き換えたりすることができるものではなく、至って頑丈にかつ体系的にできている。また、日本、欧州等の先進諸国はもとより、発展途上国にとっても受け入れ可能で、合理的かつ有益なものとなっており、国際社会に深く根付いている。

冷戦は、米国の一方的な勝利で終わった。その敗者となったソ連（ロシア）および中国は、今日、米国一極支配に反対し、共同して多極化の推進を目指している。

特に、中国は、長年、国際秩序の形成に参画できなかったが、1970年代末以降、驚異的な経済発展を梃子として急速に台頭し、国際社会での発言力を増大している。そして、鄧小平が「国際旧秩序を打ち破り、『公正かつ合理的な国際政治経済新秩序』を構築する」との構想を打ち出して以来、いうなれば「中華的新秩序」の確立を強く主張するようになっている。

#### ○ 中国は、グローバル・ガバナンスの破壊者にはなれるが、創造者にはなれない

中国は、1978年、鄧小平の指導の下、「改革開放」を決定し、以降、30年余にわたって「奇跡の経済発展」を遂げた。

中国の世界経済及び東アジア地域経済への融合あるいは統合は急速に進み、2008年には、外貨準備高において、日本を抜いて世界最大の外貨準備国となった。また、2009年、中国は、ドイツを抜いて世界第1位の輸出大国そして第2位の輸入大国となった。

翌2010年、中国は、全体の規模において日本を凌駕し、世界第2位の経済大国となり、2030年前後には、米国さえも追い抜く勢いである。

中国の国防費は、経済発展とともに、過去20数年にわたって驚異的なペースで増加を続けている。

公表された国防費の名目上の規模は、2010年度の約9.8%を例外として、2012年度まで23年連続で、経済成長率を優に超える二桁（10数%）の伸び率を記録

し、過去5年間で2倍以上、過去24年間で約30倍の規模に膨らんでいる。しかも、中国の国防関連支出は、公表数値の2～3倍に上っているとされている。

その結果、「接近阻止／領域拒否」戦略に基づき、海空軍の増強近代化、宇宙・サイバー空間における軍事能力の強化、空母、ステルス性能を備えた次世代戦闘機、対艦弾道ミサイル（ASBM）などの開発・装備化が急速に進行している。

中国の国力は、明らかに強大となっている。世界大国・米国との力のバランスは相対的に変化し、東アジアはもとより、世界全体に大きな影響を及ぼすことは最早否定できない。

この中国の台頭によって、「米中の覇権交代はあり得るか」の問いに対して、白石隆、ハウ・カロライン著「中国は東アジアをどう変えるかー21世紀の新地域システムー」（中公新書）は、「二つ、対照的な答えがありうる」（iiiページ）と述べている。

その一つは、ジョン・アイケンベリー氏の主張で、要約すると「米国が中心となって作ったIMF、世界銀行、WTOなどは国際公共財であり、日本、欧州等の先進諸国をはじめ、発展途上国にとっても有益な、意味ある機関である。中国がこれに代えて、自分にもっと都合の良いものを作ろうとしても、容易に変えることはできない。現在の世界秩序は、それなりに頑丈で、簡単に壊れるものではない」という現秩序代替不能論である。

これに対して、船橋洋一氏のもう一つの見方は、「中国が発展途上国であることには変わりなく、大国の責任を果たすというより、国内利益を優先する。インド、ブラジルなども同様で、その結果、世界はますます多極化し、現在のグローバル・ガバナンスのシステムは、WTOのドーハ・ラウンドのように機能不全に陥り、行き詰まって行く」（以上、要約）との現秩序悪化の悲観論である。中国は、現グローバル・ガバナンスの破壊者として扱われているが、新グローバル・ガバナンスの創造者とは見なされていない。

世界の歴史を振り返ると、国際社会では、優越を求める勢力と対等を求める勢力、現状維持を図る勢力と現状打破を図る勢力、権力の地位にある勢力と弱者の立場におかれ逆襲や復権を図る勢力、あるいは先進勢力と新興勢力などの対立・抗争が繰り返されてきた。

特に、現在は、米中の覇権交代期との指摘もあるように、国際情勢がダイナミックに動く可能性を秘めながら推移している。

一方、現在の世界には、近世以降、ヨーロッパを中心に整備された国際法制度と、第二次大戦後、米国の覇権の下に作られた多くの国際機構やそれを支える規範、制度がある。

勃興する中国、インド、ロシア、ブラジルなどの国力増大に伴って、世界的、地球的な富と力の分布は変化するであろう。すでに東アジア（アジア太平洋地域）は、中国の台頭とともに、さまざまな変容を迫られている。

しかし、米国を中心とする東アジアの地域的な安全保障システム等に支えられた現秩序が全面的に変化するとは、直ちに考えにくい。また、東アジアそして世界に中国中心の秩序が形成されるとは限らない。

中国は、経済力と軍事力について言えば、紛れもない世界強国である。そして、この二つの突出したハード・パワーによる影響力・支配力を拡大的に行使し、まずは東アジアにおける中華的地域統合を成し遂げ、さらに発展させて、世界的に影響力を拡大する戦略を推進しているように見られる。

しかしながら、現時点から見通した将来、中国が既存の国際公共財に代えて、より有用かつ魅力的で、多くの国が賛同するソフト・パワー上の代替案を提示し、自国を中心としたグローバル・ガバナンスを確立できる覇権大国になれるかとの問いには、大いなる疑問符を付さざるを得ない。

国際社会は、①自由平等、②民主主義、③人権、④法の支配を守るべき共通の価値、すなわち国際公共財として広く受け入れている。

それに反して、中国は、いまだに中華思想—不平等な上下関係の華夷秩序—に囚われている。かつ又、共産党一党独裁を堅持し、全体主義及び強権支配の政治体制を変えていない。その中国を中心としたグローバル・ガバナンスを、東アジア周辺のほとんどの国そして世界各国は、力づくで強制されることがあったとしても、自ら望むことは決してないであろう。

敢えて繰り返せば、世界に向かって国際公共財というソフト・パワーを提供できない中国には、グローバル・ガバナンスの中心としての覇権大国の地位を占める資格が備わっていないということに帰着するのではないか。

今後、国際政治の焦点となる東アジアは、中華文明、日本文明、ヒンドゥー・仏教文明、イスラム文明、西欧文明などが混在していることから明らかなように、地域政治の発展が遅れている。しかし、日本をはじめとする中国周辺の東アジア諸国は、中国の大国化とともに、「法の支配」に代表される現行の世界秩序を否定する「力づくでの強制」だけは、何としても阻止したいと決意しているのは間違いなからう。

そのため、各国は、防衛力（軍事力）を強化し、また、他国あるいは地域との連携・協力関係を構築しつつ、「関与」、「ヘッジ」、「balancing」などの戦略的選択肢を駆使して、その対応に細心の注意を払う「長く厳しい戦い」、しかし「避けては通れない戦い」が続いていくことになる。

※ 本稿は、JBPress「どんなに強くなっても中国が米国に代われない理由」（2012.10.23付）から転載したものである。