

(鹿島平和研究所委託事業)

国際通商秩序の現状と今後

田村暁彦

政策研究大学院大学教授

国際通商秩序の今後を見通すには、それを取り巻く国際政治環境の現状認識及び展望を立脚点とせざるを得ない。本稿は、2016年5月の『アステイオン』誌が特集した「帝国の崩壊」というコンセプトから論考を開始したい。

2016年に同誌が「帝国の崩壊」を特集した契機は、同年がオスマン帝国の分割を欧州列強が取り決めたサイクス＝ピコ協定から100年の節目であったことにある。同協定は、中東のうち特に現在のシリアとイラクを中心とする地域を、主として英仏が各々の「直接統治領域」及び「勢力圏」に分割した取極であり、英仏の「勢力圏」の境界線が現在のイラクとシリアの国境線に概ね符合する等、現在の同地域の国境線の基礎となっている。オスマン帝国崩壊後、トルコは祖国解放戦争を経て1923年に共和国として独立を果たした。しかし、イラク、シリア等その他の地域は、一旦は世俗ナショナリズム政権が主権国家を確立はしたものの、米国の中東撤退を契機として、池田明史が「主権国家的統合の緩みとアイデンティティ政治の前景化」と描写する展開が始まり、現在も進行中である。

「国民の創出ではなく亀裂の保全の上に」（池田明史）成立していた主権国家の中心に座る独裁権力が、米国が撤退するとその統治力を喪失し、宗教や部族を単位とした多様な中間団体が鋭く反目し苛烈に争う展開になった。

次に中国に目を転じる。同誌で岡本隆司は、中国の現状を「帝国の崩壊」の線上で理解しようと試みる。中国の「帝国の崩壊」とは、岡本が「普遍性の重層」と称する清帝国の崩壊である。中東のサイクス＝ピコ協定に比定されるのが、対華二十一か条要求であり、列強が中国大陸における自らの勢力範囲を画定した「瓜分」である。しかし、国民国家形成に失敗したオスマン帝国と異なり、中国では、ある種の「漢人ナショナリズム」に基づいて国民国家建設が現在も進行中と考える。清帝国は、支配民族である満州人の介在により、漢人の普遍性、チベット仏教社会、モンゴルの普遍性を重層させていたが、18世紀以降、貿易活動に従事した漢人社会が突出して膨張し、普遍性のバランスが崩れたとする。そして、漢人の普遍性は、清朝末に日本が既に摂取していた西洋概念を、和文漢読法を通じて吸収し、中国が一元的で均質な国民国家と主権国家体系の構築過程を開始する原動力となった、というのが岡本の理解である。

「帝国の崩壊」というコンセプトに照らすと、現在トランプ政権の下で「米国

第一主義」を標榜して新たな外交政策を追求する米国についても、その歴史的把握が可能になるのではないかと筆者は考える。「米国第一主義」とは、米国が「帝国たることを放棄する主義」だからである。エマニュエル・トッドは、「帝国」とは普遍主義を貫くことの出来る政治組織、即ち自己利益と他者利益を同質的に把握する国際政治上の存在であると定義するが、そうであれば、「米国第一主義」とは自国民と他国民の同質的把握からの決別宣言だと理解出来る。トッドは、米国のイデオロギーは、従来は人類と諸国民に対する同質的把握を可能にするもので、その「普遍主義」的性格が米国を帝国たらしめ得ていたが、昨今は米国のイデオロギーから普遍主義的性格が喪失しつつあることから、米国は最早帝国たり得なくなりつつある、と主張する。

「米国第一主義」のうち、単なるレトリックを超えて現実化している代表例は通商政策である。そもそも、通商政策こそ「帝国」が提供する公共財の典型として挙げるに相応しい。少なくとも近代以降、覇権を握った国々（オランダ、イギリス、米国）は、（覇権を握るまでの過程では、むしろ貿易への国家介入や重商主義的な傾向を濃厚に示してきたのに対して、）同盟国との間を中心に構築した開かれた自由な貿易秩序が、軍事力と共に自らの力の源泉であることを理解し、その維持強化に努めてきた。第二次世界大戦後、米国がG A T Tを軸とする自由貿易体制を構築し、同盟国との間で、ルールに基づく自由な貿易を執り行うことを通じて相互の経済発展を図ってきたのも、冷戦に勝利し自らの覇権を確固とするためであったと言えるだろう。

従って、トランプ政権の下での昨今の米国通商政策を上記の歴史的観点に照らして評価すると、米国は最早「帝国たることを放棄」した、あるいは「覇権を放棄」した、と言えそうである。トランプ政権下での通商政策は、米国自らが主導して作り上げたT P Pからの離脱、鉄・アルミ輸入品に対する安全保障理由の高関税賦課政策（通商拡大法232条適用）、中国の知財侵害に対する貿易制裁措置（通商法301条適用）等が報道では大きく取り上げているが、筆者が目下システミックな観点から最も懸念するのは、WTO上級委員会の委員選考を米国がブロックしている事態である。同選考過程の停滞により上級委員に欠員が生じ、WTOが擁する司法機能が甚大な不全を来している。今回の米国の対応は、上級委員会が従来より同国の貿易救済措置に厳しい判断を行ってきたことに対する強烈な不満表明との憶測もあるが、いずれにせよ、国際通商体制を機能不全に陥らせる対応であり、また米国のリーダーシップへの国際社会の信頼を大きく毀損していることは疑いない。（なお、米国の個々の主張の中には、合理的なものもあると筆者は考える。中国の知財侵害、強制技術移転要求、国有企業に対する補助金措置の存在を問題視する米国の主張は、先進国側が概ね共有するところである。中国は自らの補助金措置をWTOに本来通報すべきにも関わらず通報し

ておらず、先進国側は情報十分に得ることが出来ず、そのためWTO紛争手続等を通じた解決を追求することが出来ない、というのも先進国側の共通した問題認識である。)

今般の米国の「米国第一主義」に基づく外交政策や通商政策が、上記の「帝国の崩壊」という長期的な現象と同一線上に位置づけられるべきなのかはともかく、米国におけるアイデンティティ政治の台頭の反映であることは間違いなさそうである。フォーリンアフェアーズ誌本年7～8月号では、Which world are we living in?という特集が組まれており、Realist World、Liberal World、Tribal Worldの三つの世界観を対比する形式で記事が編纂されている(厳密にはその他Maxist World、Tech World、Warming Worldも含む計6つの世界観が提示されている。)。Realist World及びLiberal Worldに関する記事が、それぞれ国際関係論の主要潮流であるリアリズム及びネオリベラリズムの立場から国際政治の現状を読み解く内容であるのに対して、Tribal Worldに関する記事では、アイデンティティ政治の台頭というレンズで世界各所の情勢を分析している。しかも、同記事では、中東の宗派政治と共に、米国の白人の政治動向も取り上げられており、米国の現在の国内政治がアイデンティティ政治の台頭であると認識されていることが伺える。

米国の著名な歴史学者であるウォルター・ラッセル・ミードは、トランプの大統領選挙勝利の背景にあるダイナミズムを、白人がエリートとマイノリティから自らの国を奪還する「ジャクソニアン反乱(Jacksonian Revolt)」であると述べており、トランプ外交は、所得格差といった経済要因や白人の平均寿命低下やオピオイド蔓延といった社会要因だけでは、十分には説明できないとしている。ミードによると、米国の外交思想には、ウィルソニアン(国際秩序の法的倫理的側面に関心が強い)、ハミルトニアン(米国企業の利害に関心が強い)、ジェファソニアン(米国の民主主義の保持に関心が強い)、ジャクソニアン(ポピュリストで一般人の文化を強く反映)の4つの潮流があるが、ジャクソニアンは長らく傍流に押しやられていた。ジャクソニアンの台頭は、アイデンティティ政治の台頭である。「白人ナショナリズム」とも考えることが出来る現象であり、トランプ政権の下での一過性な現象とは考えにくい。従って、米国は今後とも、従来のような「帝国」として公共財を国際社会に提供する意欲は減退した状態が継続すると考えるのが順当であろう。(なお、中山俊宏は、2018年5月の『アステイオン』誌で、トランプ外交は上記四類型には収まりきらず、むしろ「ディヴィソニアン」的潮流に合致しているようにも見えると述べる。「ディヴィソニアン」とは、南部に北部の産業文化が入り込んでくるのに対抗し旧体制にしがみつこうとした米国南部連合の大統領ジェファソン・ディヴィスに因んだ外交潮流である。)

上記のように、現在、国際社会の多くの地域において、帝国/覇権国の提供する普遍主義という安定化機能（公共財）が脆弱化、ナショナリズムあるいは宗教その他の多様な思想的・情緒的バックボーンを擁するアクターが分立し、国際秩序が不安定化する兆候が見られる。（ちなみに、「覇権（hegemony）」と「帝国（empire）」の語法については、本稿では同義的に使用している。両概念の異同については様々な主張があるが、「帝国が他国あるいはその領土を直接的に支配するのに対して、覇権は間接的に影響を与えるという違いがある」（Oxford Bibliographies）とする見解がある一方で、「両者の違いは支配が間接的か直接的かの違いしかない以上、『帝国』の定義をより洗練化すれば『覇権』という用語を用いる必要がなくなる」とするニール・ファーガソンのような見解もある。本稿では後者の見解に立って両用語を使用している。）

アイデンティティ政治の拡散の兆候が世界各所で観察出来る一方で、普遍主義的な傾向を強める地域やアクターも存在している。その典型例はEUである。EUは、自らの域内統合を普遍主義的指向を基盤として推進する傍ら、国際社会に対しても普遍的価値を基盤としたシステム構築に積極的に従事してきた。域内統合においては、欧州連合の発足や統合通貨ユーロの導入を決定したマーストリヒト条約（1993年発効）において規定した「3つの柱（three pillars）」（欧州共同体（EC）、共通外交安全保障政策（CFSP）、司法内務協力（PJCCM））という枠組みが、リスボン条約（2009年発効）では撤廃された。そして、「欧州共同体」というサイロの中に収められていた経済統合アジェンダ（域内における統一市場形成、域外との共通通商政策）が、自由貿易主義という発想のみならず、持続可能性、貧困撲滅、人権等を含む欧州連合の価値と関心事を追求するとする欧州対外政策の一環として実施されるべきことが規定された（欧州連合機能条約（TFEU）第207条1項）。その反映として、例えば、ドイツが議長国を務めた2015年G7エルマウサミットでは、国連における「ビジネスと人権原則」といったサプライチェーンと人権に関する国際世論の高まりを受けて、「責任あるサプライチェーン」という概念を打ち出した。現在、国際公共政策において基本的指針を与える重要文書とされる「持続可能な開発目標（SDGS）」は、欧州の主導によるものと目される。

欧州が主導する普遍主義的国際システム構築は、新たな国際関係論理論として、1990年代以降登場した「グローバル・ガバナンス論」と親和性がある。NGO等非主権国家アクターの越境的な連携を通じたグローバル課題の解決策を理論化しようとする潮流である。更には、昨今、グローバルガバナンス論の延長線上で、途上国開発に関心の強い法学者（B. キングズベリー、K. デイビス他）を中心に、『指標』がグローバル・ガバナンスに持つ影響力」に着目する動きが出てきている。彼らによれば、格付機関の信用格付や国際NGOの腐敗認識指数等の『指

標』を作る過程は政治プロセスであり、『指標』自体は法律に類する」のである。そして、「指標」が影響力や正統性、権威を得るにはいかなる要素が必要かを理論化しようと試みている。実際、FTSE4Good、ISO26000、Corruption Perception Index 等、非政府組織が創造する規律や指標が強い権威を有する例が、サステナビリティ系アジェンダを中心に散見される。世界経済フォーラムが毎年有力経済人を対象に行っているアンケート調査によると、国際世論によるリスク要因認識は、時系列で追うと経済リスクから社会リスクに明らかにシフトしており、現在国際規律が最も必要とされている分野は、サステナビリティを含む社会的課題である。

ここに至り、国際社会の安定化機能を考案するに当たっては、本質的な問題は、正当性ある「権威」を如何に確立し、それを基盤として如何にグローバルな問題を解決を図るか、即ち適切な資源配分や利害調整を実現するためのシステムを如何に構築するか、ということになる。政治ユニット相互の利害が対立した場合に正義を実現する方向での調整機能、そしてその拠り所である「権威」の確立が、重要な論点なのである。「権威」を基盤とした利害調整システムである「規範」体系の構築が国際社会安定化に向けた最も本質的な解である。(なお、一口に「規範」と言っても規範形態は様々であり、例えば、規範力が強ければ国際法、弱ければソフトロー等の形態を採る。) 法に支えられた国際システムは、ヘゲモンのパワーに基づく権威によって支えられるのが一つのあるべき姿であるが、ヘゲモン自身にその意思がない場合、即ち「権威の真空」が発生しつつある状況下では、別の処から「権威」を持ってこなければならない。権威の源は、ヘゲモンである必要もなければ、主権国家である必要すらない。国際社会を構成する我々自身が作り上げることも出来るのではないか。主権国家が国際社会の基本ユニットになる以前の中世では、最大の権威の源はローマ教会であったが、封建領主も含む権威が分散した時代や、商人自身も自らの広域取引を規律する *Lex mercatoria* を創造し執行した歴史的事実は、ここであらためて想起されている。

現在、国際通商秩序は、自らのヘゲモニーの維持強化のために作り上げてきた米国がそれを放棄する兆候が見られ、真空が出来ようとしている。「真空」を埋める新たな「権威」が待望されている。国際社会において、「アイデンティティ政治の前景化」と「サステナビリティの規範としての台頭」という二つの方向性が認められると上述したが、これらの一見真逆に見える方向性は、実はいずれも、アクターの動因が物質的(materialistic)利害ではなく、観念的(ideational)利害であるという共通点がある。「権威の真空」を埋めることによって国際通商を含む国際政治体制の安定化を図るためには、アクターの動因には観念的利害があるという非伝統的発想に立脚し、「権威」を基盤とした「規範」体系の構築を目指す「地範学(Geo-Normative)」という発想が、従来型の「地政学(Geo-

Politics)」や「地経学 (Geo-Economics)」といった発想に加えて、必要になってくるのではないか。このプロセスで主体的な役割を演じるためには、我が国自身が普遍的価値を理解し体現する存在でなければならないことは言うを俟たない。