

国際社会の歴史と展望

国際協力機構（JICA）理事長

田中明彦 たなかあきひこ

アジア・アフリカ諸国の 目覚ましい経済成長

経団連が統合した20年前を振り返ると、当時は世界は激動に見舞われていた。グローバル化が急速に進展する中で、国家の影響力は相対的に低下し、非国家主体の能力が向上した。2001年9月11日の米国同時多発テロ事件では、テロリストによってニューヨークとワシントンDCに前代未聞の攻撃が行われ、3000人近くの死者、2万5千人以上の負傷者が出た。ブッシュ政権はテロとの戦争に全力を挙げ、アフガニスタンのタリバン政権やイラクのフセイン政権を崩壊させ、21世紀は「テロの世紀」であるとも言われた。その後の20年でアルカイダやISIL（イスラム国）の勢力は低下したものの、未だ武装集団の活動による安全保障上の脅威が続いている。

一方、20年前と比べて大きく変わった点も数多くある。特に中国の驚異的な経済発展は、最も目を見張るものである。2002年における

中国の名目GDPは1兆4658億ドルであり、当時の日本の3分の1強であったが、2010年には日本の名目GDPを抜き、今や日本の3倍以上になっている。

中国のみならず、インドやインドネシアなどのアジア諸国も目覚ましい成長を遂げ、アフリカ諸国も21世紀に入って高成長を示すようになった。2000年9月に国連がまとめた「ミレニアム開発目標」（MDGs：Millennium Development Goals）では、1日1・25ドル以下で暮らす貧困人口の割合を2015年までに半減させるという野心的な目標を掲げていた。当初は実現困難かと言われていたが、私がJICA理事長を拝命した2012年当時、世界の援助関係者が高揚感を持って「実現可能性が高くなっている」と語っていたのを覚えている。この達成感が、より野心的な目標につながり、2015年に持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）が合意されることとなったのである。

インド太平洋という地理概念の登場

この20年で「インド太平洋」という地理概念も登場した。この言葉を世界的に流布させた最大の貢献者は、安倍晋三元首相である。私が退任後の安倍元首相にインタビューを行った際、インド太平洋地域に関心を持つようになった時期を尋ねると、小泉政権の官房副長官時代との答えであった。第1次政権末期にインドの国会で行った演説で、太平洋とインド洋という2つの海の交わり（Confluence of the Two Seas）を強調したのは画期的であった。また、2016年にケニア・ナイロビで行われたアフリカ開発会議では、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP：Free and Open Indo-Pacific）」の構想の端緒となる演説を行っている。

日本にいると実感が湧かないが、この20年は世界全体で見れば大変な高度成長の時代であった。2002年当時、日本は東アジアを自らを包含する地域としていたが、アジア・アフリカ地域の経済成長を背景に、この20年で対象地域

がインド太平洋にまで広がったことが、新たな地理概念が形成された背景である。

当然、こうした現象は多くの人々が気付くところになる。中国の習近平国家主席は、2013年に「一帯一路」という構想を打ち出し、各地で積極的なインフラ建設を展開するようになる。しかし、中国の積極姿勢は、尖閣諸島周辺における日本領海への中国海警船の侵入や、南シナ海における人工島の埋め立て、軍事施設の建設、インド洋への海軍活動の展開などを伴い、各地で安全保障上の懸念を呼び起こした。その結果、インド太平洋は将来的に有望な市場であるとともに、安全保障上の懸念をも含む戦略的な地域とみなされるようになった。今やインド太平洋という地理概念は、米国や豪州をはじめ、世



界各国で用いられている。

自然が人間活動に影響を及ぼす時代に

2002年当時、現在ほど危機認識がなかったのは、気候変動である。1992年、国連で気候変動枠組条約が成立、1997年に京都議定書が採択され、日本を含む先進国は二酸化炭素排出量の削減目標を設定した。しかし、当時最大の排出国だった米国はここから離脱し、途上国には何の義務も課されなかった。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は累次の報告書で、人間の活動が気候変動を引き起こしているのは間違いないという証拠を示した。気候変動由来の災害が顕著に増えたことも、世界中の人々に実感されるようになった。

2015年の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）で合意されたパリ協定では、地球全体の気温上昇を産業革命以前に比べ2℃未満に保つとともに、1.5℃に抑えるよう努力することを国際社会の目標とした。しかし、IPCCの研究によって2℃未満でも甚大な被害が出る推計が示され、2021年のCOP26では、2050年までに温室効果ガスのネット排出量をゼロにして、気温上昇を1.5℃未満にという議論がなされた。日本を含む多くの国々

は、これに沿った国別目標を決定したが、中国やインドなどの大排出国は、いまだ大きなコミットメントを表明していない。

さらに、2002年当時ほとんど想定していなかったのが、新型コロナウイルス感染症のパンデミックである。言うまでもなく、エイズ、マラリア、結核などの感染症への対処は、常に国際社会の大きな関心事項であった。2000年の九州・沖縄サミット（G8）では、感染症対策が主要議題として取り上げられ、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（略称：グローバルファンド）が設立された。このグローバルファンドのおかげで、2020年までに4400万人の人々の命が救われたと言われている。2002年11月には中国でコロナウイルスの一種であるSARSが発生し、世界各地に広がって新興感染症の恐ろしさをうかがわせた。しかし、比較的短期間で封じ込めに成功したため、継続的な関心には繋がらなかった。2015年に採択されたSDGsにも、コロナウイルスを特定化したターゲットは採用されていない。

一方、この20年間にグローバル化が大きく進展した。2002年の世界全体の年間航空旅客数は16億人程度であったが、2019年には3倍近い46億人となった。世界中の人々が至る所を飛び回る状況が、新型コロナウイルス感染症

パンデミックに直面する中で米中は協調より対決を強めた

をほぼ3カ月でパンデミックに育て上げてしまったのである。

産業革命以降、人間の活動が気候という物理システムに影響を与え、物理システムの挙動変化によって人間の活動が大きく影響を受けるようになった。地球史の中で現代は「完新世」と呼ばれているが、最近ではこれを「人新世」と呼ぶべきとの見解がある。まさに人が物理的に自然に決定的影響力を持つようになったことを反映している。

歴史上、パンデミックは何度も発生している。21世紀初頭、医学の発達によって感染症は克服されたとの認識が広まりかけたが、人と地球の生命システム間の相互作用は、それほど簡単に制御できないことが、今回の新型コロナウイルス感染症で明らかになった。

自然由来、人間由来の複合的危機

20年前よりさらに、自然を相手にした大きな課題に直面しているにもかかわらず、人間は、人間を相手にした課題に、より強い関心を持つ傾向がある。

21世紀初頭の国際政治における最大の変化は、中国の台頭である。米国や日本をはじめとする民主主義諸国は、民主化の期待から中国の経済発展を支援する関与政策を進めてきた。しかし、GDPで日本を凌駕したあたりから、中国は鄧小平が支持した「韜光養晦」の対外行動を変化させ、尖閣方面での海警船の活動や巨大な軍事力の整備といった積極的な自己主張を示すようになった。中国が公表する国防費は、今や日本の4倍以上になっている。2017年の第19回共産党大会において習近平総書記は、「中国は、他の途上国の現代化のための新しいルートを切り開いた」と指摘し、中国モデルの優越性を主張している。中国からの脅威に対処すべく、米国はこれまでの関与政策を変更し、一方では中国への先進技術の移転を止め、他方で中国共産党の反自由的なイデオロギーの危険性を強調するようになった。

米中対立の様相が高まる中で発生したのが、新型コロナウイルス感染症である。パンデミックに直面する中で、米中は協調するよりもかえって対決を強めた。中国は、南シナ海でベトナムやフィリピンの船舶に対決姿勢を示し、感染症

の調査を提案したオーストラリアに対しては貿易面で制裁を課した。インドとは、国境紛争で死者を出すまでに至った。2020年6月末には香港における自由を著しく制約し、事実上一国二制度を崩壊させる「香港安全維持法」を成立させた。2020年の大統領選挙で勝利したバイデン政権も、中国政策についてはトランプ政権が打ち出した政策を維持・強化している。

さらに、ロシアは2021年春頃からウクライナへの威嚇の姿勢を示し始めた。バイデン大統領がプーチン大統領と会談し、いったんは動きが止まったかのように見えたものの、秋に入って再び軍勢をウクライナ国境周辺に集結させた。バイデン政権の度々の警告にもかかわらず、プーチン大統領は2022年2月24日に特殊軍事作戦という国際法に反する侵略を開始した。

プーチン大統領は当初、数日でゼレンスキー政権を崩壊させ、ウクライナ全土をほぼ戦うことなく制圧することを目指していた。しかし、ウクライナ軍の頑強な抵抗とロシア軍のロジスティクスの失敗によって、それは実現しなかった。このことは、国際社会にとっては不幸中の幸いであった。こうした侵略が短期間で成功するならば、国際

社会は弱肉強食が常態である戦争状態に陥りかねなかったからである。

その後、ロシア軍は東部と南部で劣勢に陥り、それを挽回すべくウクライナの民生用インフラを狙うという、現在も国際法に違反した作戦を取っている。今後の展開は予測が難しいものの、ロシア内部で急激な政変が起きない限り、戦争は続く。ロシアへの対処は、今後も国際秩序にとって大きな問題であるが、今回の戦争でロシアは、ウクライナ相手に消耗戦を強いられ、経済制裁の中で弱体化が避けられないであろう。

世界政治の焦点は、中国の動向である。中国は台湾海峡で頻繁に軍事演習を繰り返し、2022年10月に行われた第20回共産党大会において習近平総書記は、台湾海峡での武力行使を放棄しない姿勢を示した。同時期にバイデン政権は、初めて国家安全保障戦略を発表したが、その中で中国が唯一の競争者であるという認識を明らかにしている。

冷戦時代、米ソが最重視した対決の舞台は欧州であり、その象徴がベルリンの壁であった。あえて現代を冷戦時代と対比すると、かつての米ソ対決にあたるものが米中対立である。その対決の舞台は欧州ではなくインド太平洋地域であり、対決の象徴はベルリンではなく台湾海峡なのである。ウクライナでの戦争を、冷戦時代

の朝鮮戦争やベトナム戦争に類するものとみなせば、台湾海峡を巡って戦争が起きることは何としても防がなければならない。「戦争によって得るものはない」と中国に認識させるポイントが、抑止と経済関係である。

気候変動由来の災害が頻発する中、新型コロナウイルス感染症は世界経済に大きな打撃を与えた。パンデミックからの回復を模索する最中にウクライナで戦争が起これば、資源価格の上昇や食料・肥料の供給不足によって飢餓に苦しむ人々が増加している。インフレを抑えようとする金融政策が世界的な金利上昇をもたらし、新型コロナウイルスで傷んだ経済の債務問題を悪化させ、さらに政治不安を招いている。自然と人間との間のシステムの相互作用によって次々と課題が生まれる中、人間同士が生み出す課題への対処を優先すると、自然との関係で生じる課題の解決が遅れる可能性がある。

国家間の共創で 安全保障上の複合的危機を解決へ

このように現在の世界は複合的危機に直面している。この複合的危機は、人類全体にとっての安全保障の危機だと捉える必要がある。人間の安全保障（ヒューマンセキュリティ）とい

う言葉は、1994年にUNDP（国連開発計画）が『人間開発報告書』の中で初めて提示した概念である。人間一人ひとりに着目して、人が暴力にさらされず、貧困に苦しむことなく、人として尊厳を持って生きられるようにしなければならないという考え方である。同様の発想は、近代の政治思想の中で脈々と続いており、例えば日本国憲法でも、全世界の国民が恐怖と欠乏から免れるべきだと確認している。

社会契約的な発想による統治の考え方には、恐怖と欠乏から自由になるという考え方が含まれていた。トマス・ホブズは『リヴァイアサン』で、秩序を保ち人間の安全保障を保つために国家権力、リヴァイアサンの必要性を説いた。しかし、国家が専制主義者に支配されると、圧政によって人間の安全保障が脅かされる事態が起こる。それを防ぐために考案されたのが、均衡と抑制を持った自由主義的な民主制であった。

人間の安全保障への脅威は、無秩序や単独の圧政者だけではなく、今回のウクライナのように他国からの侵略がある。外敵から人間の安全保障を守り、経済発展の実現で貧困をなくし、社会保障を機能させるとともに、適切な財政・金融政策によって恐慌を防ぎ、欠乏からの自由を達成することが、国家の重要な役割である。

ただし、一国家だけで人間の安全保障が守れ

るわけではない。安全保障への脅威は、無秩序状態や単独の圧制者・侵略国のみがもたらすものではない。自然からの直接的脅威や、人間の相互作用による集合現象によってもたらされる場合もある。世界的に見れば、日本は相当程度機能する国家を保持しているが、東日本大震災のような事態や新型コロナウイルス感染症、気候変動被害などから人間の安全保障を守るためには、一国の努力だけでは不可能である。

気候変動の深刻化や感染症、戦争による資源価格の高騰と食料危機、財務状況の悪化など、まさに我々は今、人間の安全保障にとっての複合的危機のさなかにいる。全ての国が気候変動対策に全力を挙げ、新たな感染症の発生を防ぎ、戦争を終息させなければならない。しかし、自然からの安全保障上の脅威への対応よりも、他国を支配して自国民に対する統制を重視する指導者が現実存在するのが、今の世界である。万能な処方箋は存在しないものの、いくつかのポイントを述べたい。

第1に、短期・中期での最大の脅威は、台湾海峡問題の処理を誤って第3次世界大戦が発生してしまうことである。発生すれば、ウクライナでの戦争をはるかに超える悪影響が世界中に降りかかる。有効な防衛対策とともに、同盟国・友好国との間で効果的な抑止策を立てることで、

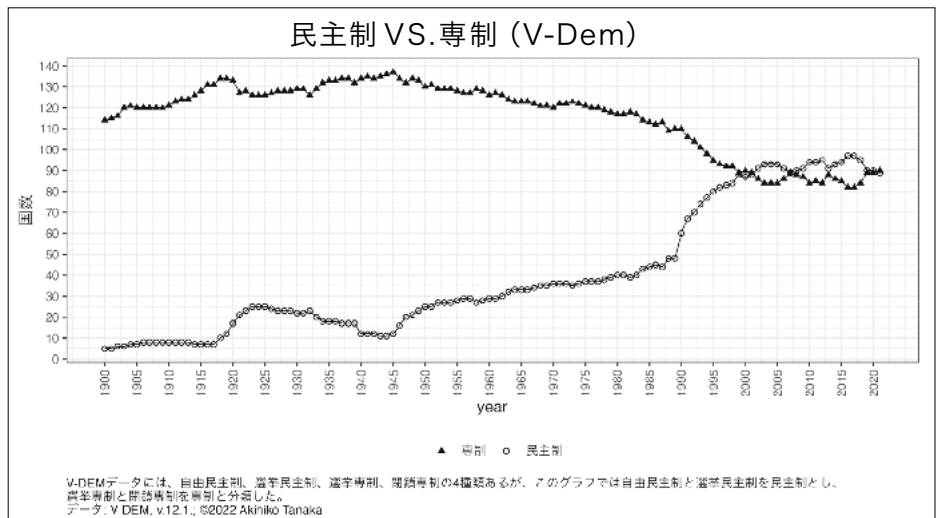
中国の指導者に「台湾の武力統一が可能である」と思わせないことが必要である。そのためには、日米豪印4カ国（QUAD）の枠組みや、欧州諸国のインド太平洋関与の実現、軍事技術や軍事に転用可能な技術の中国への輸出防止が極めて重要である。他方、現段階で中国と世界との経済的な相互依存をドラスティックに低下させることは望ましくない。中国にとって世界との経済的連携が重要だと思ってもらうことが、抑止力と並んで台湾海峡の平和を守るために必要だからである。

第2に、気候変動や感染症対策、極度の貧困や飢餓などの地球的課題について、SDGsの目標達成のため継続的に中国にも協力してもらうことが望ましい。自由主義的な民主制の国々が全面的な協力体制を敷き、人間の安全保障上の課題について実効性のある提案や協力を行うことが極めて重要である。

自由主義的民主制の優位性を示す好機

最近、世界的に民主主義勢力が退潮しているとの指摘がしばしばある。しかし、V-Dem (Varieties of Democracy) のデータによれば、1982年における自由主義的民主制は24カ国、広義の民主制でも40カ国しかなかったが、

民主制 VS. 専制 (V-Dem)



2021年には自由主義的な民主制は34カ国、広義の民主主義は89カ国にまで広がっている。むしろ後退しているのは権威主義体制や専制

体制の方であると考えるのが適切であろう。ロ

シアでは、最高指導者の決断を誰も止められず、無謀な戦争が始まった。硬直的な軍事組織のため適切なロジスティクスを前線に提供できず、効果的な戦争指導ができない状態に陥っている。

中国でも、最高指導者による見通しの立たないゼロコロナ対策を遂行した結果、経済への悪影響が食い止められていない。イランでは、ヒジャブの着用をめぐる抗議活動が至るところで発生し、弾圧しなければならぬ状況に陥っている。

この3カ国の現状は、不適切な政策を決断した指導者を交代させるメカニズムが存在しないという、専制国家の欠陥がもたらしたと言つても過言ではない。

英国における最近の混乱に満ちた政権交代を見ても、政策が誤つたと分かれば指導者を迅速に交代させられる民主主義の方が、はるかに健全であると言える。2022年には、コロナビアの大統領選挙で平穏な政権交代が行われ、ケニアの大統領選挙でも僅差で負けた候補が最高裁に異議申し立てをしたものの、最高裁は選挙委員会の結果を支持し、負けた候補も潔く負けを認めた。このように途上国でも民主主義の改

善傾向が見られている。

現在の民主主義と専制政治との競争において、自由主義的な民主制には人間の安全保障上の課題を解決する力があると示すことが重要である。ロシアは自国の戦争にかかりきりで、中国もかつてのように潤沢な財政状況にはなく、かえって途上国から資金を引き揚げる傾向にある。こういう時期こそ、自由主義的民主主義の先進国は、途上国における人間の安全保障の改善に貢献できることを示す好機である。困難な状況の中でも民主主義制度で努力している途上国には、しっかりとした支援を行わなければならない。

また、十分に民主主義的な制度のもとにない途上国についても、人間の安全保障の改善に役立つ支援を積極的に行う必要がある。

2つの陣営の競争という側面が強い現在の国際政治においては、できる限り友好国を増やすことが賢明である。十分に民主的でなくとも、あるいは同調しない国であっても、その国の人々の安全保障を改善するための協力は行うべきである。頼りになるのは自由主義陣営であると思つてもらうためには、排除の論理ではなく、連帯の姿勢を見せることが必要である。

現在の世界は、人間の安全保障にとって今世紀最大の危機の最中にある。権威主義体制や専制政治の弱点が明らかとなつているこの時期、自由主義的民主制の優位性を発揮する好機である。巨大な人間の安全保障上の脅威にさらされている中国についても、「自由主義陣営に協調した方が得である」と中国に思わせるだけの実績を作っていくことが肝要である。

Profile

国際協力機構（JICA）理事長。東京大学教養学部卒業、米国マサチューセッツ工科大学博士課程修了（政治学）。東京大学教授などを経て、2012年4月から2015年9月までJICA理事長。その後、東京大学教授を経て2017年4月から政策研究大学院大学学長。2022年4月から現職

この複合的危機は人類全体にとっての安全保障の危機だと捉える必要がある