カーニー演説はミドルパワー連携に資するか

ダボス会議で絶賛されたカーニー演説には隘路が潜む。カナダ外交の観点から批判的に考察、連携を模索する。
・米国と中国の威圧は異なる。等置したのはミスリード
・グローバル・サウスを巻き込む実利的条件を整備せよ
・不断の秩序構築への継続的・具体的関与こそが問われる

国際基督教大学教授
スティーブン・ナギ

Stephen R. Nagy　1971年カナダ生まれ。2009年早稲田大学大学院アジア太平洋研究科修士課程（国際関係）修了。博士（学術）。専門はインド太平洋に関する国際関係。香港中文大学助教授などを経て現職。内外の国際関係専門誌やメディアに多数寄稿している。

今年1月、スイスのダボスで開かれた世界経済フォーラムにおいてカナダのマーク・カーニー首相が語った内容――すなわち国際秩序の混乱についての分析と、その潮流に抵抗するための共同行動のビジョンは、まさに聴衆が求めていたものであった。国際制度がほころび、貿易が権力闘争の手段として用いられ、大国による威圧が横行するこの時代にあって、覇権国とはなり得ないものの実質的な能力を備えたミドルパワーが団結し、ルールに基づく国際秩序を大国の横暴から守るべきだと、カーニー首相は力説した。その演説は雄弁であり、道義に訴えて聴衆の心を満たした。しかし同時に、重要な点において戦略的に拙速であり、外交的・知的に十分な準備を伴っておらず、さらにはここ10年の間にカナダ外交の信頼性が減退した事情を鑑みないものでもあった（外交の信頼性の欠如という問題は、ミドルパワーとされる国々や米国の同盟国・友好国の多くについても当てはまる）。

筆者がここで述べようとしているのは、ミドルパワー連携の可能性を否定することではない。それどころか、共通の利益を持ち、一定の能力を兼ね備えた国家同士が体系立てた協力関係を結ぶことは、規範を維持し、大国間対立の

影響を和らげ、より小さな国々にも外交の空間を確保するための最も有望な取り組みの一つである。しかし、こうした協力関係は慎重に組み上げられるべきものであって、単に宣言されるべきものではない。そうした協力関係の構築には、事前の綿密な協議、制度的な枠組み、実績に裏付けられた外交の信頼性、そして何よりもそれを提唱する国がどの程度の国際的な信用を勝ち得ているかについての正しい理解が不可欠となる。これらのいずれの点に鑑みても、カーニー演説で際立ったのは、地道な下準備よりもむしろ外交的な野心であった。

正しい診断と不完全な処方箋

国際秩序が深刻な断絶に直面しているというカーニー首相の見立ては正しい。たとえ不完全であり、また公平に適用されたわけでもなかったにせよ、冷戦後の国際体制においては、一連の規範が前提として広く共有されていた。すなわち、紛争は威圧ではなく交渉や仲裁によって解決されること、経済的な相互依存は地政学的な武器として利用されるのではなく、透明性のあるルールによって規律されること、そして中小国の運命はより大きな隣国の意向に左右されるべきではなく、その主権は尊重されること、といった規範である。今や、これらの前提は揺らいでいる。しかも、そうした規範を揺るがしているのは権威主義国ばかりでない。「勢力圏」の論理の復活、多国間制度の選択的な解体、経済的威圧を外交手段として用いることの常態化――これらはまぎれもなく今日の国際的潮流となっており、カーニー首相がそのことを率直に指摘した点は評価に値する。

とはいえ、この演説のまずかった点は、国際秩序を脅かす主体として、暗に米国と中国を同列に位置付けたことである。意図的であれ不注意であれ、米国と中国の振る舞いを区別しないままに、「大国の傲慢」こそがルールに基づく国際秩序への主要な挑戦であると言い連ねたことは、インド太平洋をはじめとする諸地域の聴衆にとって大いに問題を含んでいた。ドナルド・トランプ米大統領の「取引主義」による目下の混乱にもかかわらず、米国は司法の独立、報道の自由、競争的な選挙、そして力ではなく法によって政治的対立を管理してきた250年の歴史を誇る。航行の自由、開かれた海上交通路、ルールに基づく海洋秩序の保全といった米国の掲げる国益は、中小国からも広く支持されている。世界のGDPの約5分の1を占める経済力に裏打ちされた米国の繁栄は、しばしば自ら掘り崩そうとする国際的な諸制度の中に構造的に埋め込まれている。米国が国

際主義へと立ち返る誘因は、現在の政治情勢によって不鮮明になってはいるものの、確かに存在するのである。

中国（そしてロシア）の場合は、事情が根本的に異なる。中国は単なる既存秩序の攪乱（かくらん）者や、その枠内でより有利な条件を獲得しようとする不満足なステークホルダーではない。むしろ国際システムを法の支配に根差したものから、階層的で力と威圧がものを言う世界へと作り変えることを明示的に追求する修正主義国家なのである。中国による領土紛争の扱い、主権的権利を主張した貿易相手国に対する経済的圧力の行使、国内の統治体制――これらのいずれも、カーニー首相が擁護する秩序とは相容れないものである。一見公平なレトリックを用いて、こうした米中間の差異を覆い隠してしまうことは戦略的な混乱であり、日本やオーストラリア、韓国、インド、東南アジア諸国などにおいて、カーニー演説はまさにそのように受け止められたのである。

さらに、カーニー首相の構想の泣き所が、カナダの外交的な信頼性の問題である。諸国家を束ねて連合を率いようとすれば、その国は持続的で一貫性のある関与と実績を通じて、パートナーとなる国々からの信頼を勝ち取っていなくてはならない。しかし、この点においてカナダの成績はこれまでのところ芳しくない。

過去10年のカナダ外交の実績は、看過し得ないものである。２０１７年のベトナムでのアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議の際、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（ＣＰＴＰＰ）の署名目前にトルドー首相がそれを拒んでダナンを発ったことは、米国のＴＰＰ離脱後も何とか同協定を救い出そうと奔走していた日本や豪州といったパートナー国がカナダに寄せていた信頼を大きく傷つけた。当時、ベトナムやシンガポールのアナリストまでもが、カナダの一貫性を欠いた（しかも国益ではなく「価値観」に根差した）外交政策に当惑していると筆者に漏らしたものである。

おそらく、ルールに基づく国際秩序を擁護するとの主張と最も不釣り合いであったのは、かつてトルドー政権が追求し、現在カーニー政権の下でも進められている、中国との「戦略的パートナーシップ」の深化に向けた取り組みであろう。外交政策上の理由がどうであれ、規範の次元においてそれが意味するところは明白である。カナダは、自らが守ろうとしている国際秩序を解体すべく最も精力的に取り組んでいる大国を、戦略的に抱き込もうとしているのだ。これは、中国の取り組みに与したかどうかという次元の話ではなく、戦略的一貫性の問題である。カナダの提案に賛

同すべきか否かを検討する国々にとって、これまでのカナダ外交の振る舞いは、カーニー首相の唱えたカナダの主導的な役割に見合うものとなってはいない。

それゆえカーニー首相は、ミドルパワー連携を組織するという役回りにカナダを位置付ける前に、困難な作業に取り組むべきであった。つまり、日本、豪州、韓国、東南アジア諸国連合（ＡＳＥＡＮ）のミドルパワー諸国、そして主要な欧州諸国といった同盟国やパートナー国と事前に広範な協議を行い、共通の分析や予備的な合意といった協力の基盤を築いておくことである。さらに言えば、ダボス演説の直後にカナダは、利益を共有する国々が共同で懸念を表明し、実行可能な協力分野を特定し、多国間のイニシアチブを世界に向けて発出できるような、ミドルパワー諸国からなる外交のフォーラムを開催すべきであった。対人地雷禁止条約（１９９７年）を生み出した「オタワ・プロセス」は、そのよいモデルとなったはずである。カーニー首相の演説が、そのようなプロセスの成果として発表されたものであれば、はるかに大きな力を持ったであろう。

グローバル・サウスを巻き込むための条件

カーニー演説に対する国際社会の反応が、受け手に応じて大きく異なっていた点はまさに示唆的であった。西側の同盟諸国は控えめにその価値を認めつつも、提案への賛同は限定的だった。欧州諸国は、戦略的自律性の獲得への願望と大西洋同盟への依存という現実の狭間にあってカーニー首相の主張には共鳴したものの、具体的な行動へと腰を上げるには至らなかった。意味のあるミドルパワー連合の形成には、インド太平洋地域における民主主義諸国の持続的な関与が欠かせないものの、それらの国々の反応は総じて慎重であった。

中国とロシアは、カーニー演説から独自の結論を引き出した。中国は、演説が米国の一国主義を批判的に描いた点を捉えて、自らにとって好ましいナラティブ――すなわち、ルールに基づく国際秩序とは単に西側による覇権の別名に過ぎず、それを支持する勢力も、今や、秩序の主要な擁護者であった米国に疑いの目を向けているというナラティブ――を裏づける新たな証拠としてそれを利用した。これはカーニー首相の意図したメッセージではなかったものの、一部の国々はそのような受け取り方をしたのである。外交においてメッセージがどう受け取られるかは、そこに本来込められていた意図と同じくらいに重要なものなのだ。

グローバル・サウスの反応は、おそらく最も示唆的であ

った。多くの開発途上国や中所得国は、威圧や貿易の武器化、対外政策における裁量の余地の縮小といった、カーニー首相が提起した懸念を共有している。しかし、それらの国々がミドルパワーのイニシアチブに向ける視線は、基本的には実用主義的なものである。一体それはどのような役に立つのか。中国のインフラ融資に代わるような、条件付きでない選択肢を提供してくれるのか。意味のある市場アクセス、開発援助、技術移転を提供するのか。安全保障上の懸念に加えて、気候変動に伴う脆弱性や債務の持続可能性にも取り組むのか。

仮にミドルパワーの連合体が、グローバル・サウスにその一員となるための条件を明示することなしに、ルールに基づく国際秩序のビジョンを言い募るとすれば、多国間枠組みとして真に正当性を確立することは難しいだろう。先進的なミドルパワー諸国とグローバル・サウスの国々は、自律を希求して大国の威圧に抵抗する点では一致しつつも、規範的な事柄についての優先順位や求める物質的な利益を巡っては、大きくすれ違ってしまうのである。

「新ミドルパワー外交」への具体的取り組みを

地に足のついたミドルパワー協力を進めるために、筆者はカーニー演説に代わり、「新ミドルパワー外交」を提唱したい。ミドルパワー諸国やグローバル・サウスにとって米国とのパートナーシップが重要なのは、米国が常に正しく、一貫性を持ち、多国間主義を尊重するからではない。そうではなく、国際環境によって条件付けられた国益、国家の制度的な基盤、そしてその歴史的な歩みに照らして、米国が今後も長期にわたって世界に関与し続ける可能性が極めて高いと見込まれるためである。目前で展開される取引主義は現実に重大な影響を及ぼしているものの、運命付けられたものではない。

従ってカナダや日本のようなミドルパワーは、米国の対外関与について断念をするのではなく、それを育み形づくることに注力すべきである。すなわち、米国の戦略的な構想力をかき立てるような分析を提供しつつ、働きかけや影響力の行使、協議や助言を通じて同盟関係を常に発展させていくということである。そこでは、自らの能力を高め、地域的な公共財の維持に貢献し、同盟関係が具体的な戦略的価値を伴うことを示すことで、米国にとって不可欠の存在であり続ける努力が求められる。就任直後に高市早苗首相が「採掘及び加工を通じた重要鉱物及びレアアースの供給確保のための日米枠組み」に署名したことは、こうした

取り組みの一つと言える。ミドルパワーであれ小国であれ、米国の同盟国や友好国は、米国の「負債」や「たかり屋」ではなく、不可欠なパートナーであるべきなのである。

とりわけインド太平洋地域においては、ミドルパワー協力が進展する潜在的可能性を秘めている。海洋安全保障協力、サプライチェーンの強靭性、技術の標準規格の設定、開発金融の提案、気候変動への適応といった領域は、ミドルパワー諸国が本領を発揮し、信頼を築くことのできる分野である。日本はこれまでも、ミドルパワーの取り組みに関して範を示してきた。米国の離脱後もCPTPPを締結・発効へと導き、地域の連結性に投資し、強固な安全保障協力のネットワークを構築してきた。豪州も地域における防衛態勢を強化するとともに、太平洋島嶼国への関与に本腰を入れるようになった。カナダが近年、インド太平洋戦略を打ち出したことはよい兆候ではあるが、その関与を持続できるかどうかは試金石となるだろう。

カーニー首相のダボス演説は、断絶の進む国際秩序についての懸念を、西側諸国の指導者が明快かつ道義的な説得力をもって表明した瞬間として記憶されるだろう。これは決して些細なことではない。しかし、現状分析は政策の出発点に過ぎず、政策そのものではない。ミドルパワー連携の実現に向けた累次の協議、国際会議、そして連合を短命ではなく持続可能にするための長期的な関係構築の取り組みといった骨の折れる作業は、野心的なレトリックによって代替することはできない。信頼回復に向けてカナダに求められるのは、持続的なインド太平洋地域への関与、頼るに足る同盟国としての振る舞い、そして言行一致した外交政策である。

今後、ミドルパワー諸国は米国とグローバル・サウスの双方にとって不可欠な存在とならなければならない。そこで鍵となるのは、次の3点を柱とした「新ミドルパワー外交」のアプローチである。すなわち、①大国と連携し、あるいはそれに対峙して共同の利益を増進するための国際的な働きかけ、②大国間対立が及ぼす波及効果の遮断、③安全保障・貿易・国際法の領域において規範を形成するためのルールづくり、である。肝心なのは、このアプローチが「米国か中国か」という二択を迫るものではないという点である。ミドルパワー諸国は利益が一致する分野においては米国と連携し、そうでない分野においては独自の行動をとる。そのように振る舞いつつ、戦略的自律性を確保し、また自らにとって望ましい地域秩序を形成するための集団的な能力を、着実に育むのである。

（翻訳・石田智範）