

新型コロナウイルスパンデミックと国際関係

神谷万丈

防衛大学校教授

はじめに

新型コロナウイルス（COVID-19）パンデミックは現在進行中の出来事である。それが国際関係にいかなる影響を及ぼすのかは今後の事態の展開によるところが大きく、現時点では不確定要素が多い。にもかかわらず、世界でも日本でも、多くの論者が COVID-19 は国際関係のあり方を大きく変えつつあると主張している。

確かに、2020年8月初頭の国際関係を2020年初めのそれと比べてみると、端倪すべからざる変化がみられることは間違いない。この数ヶ月の間に、世界の多くの国が、生産・供給システムにおける中国への依存度の高さを問題視し、その見直しを急ぐようになった。国際的相互依存の進展の中で、モノ、カネ、ヒト、情報の国境を越えた流れが加速度的に増大した結果、国境の不浸透性は低下しかつてのような「固い殻」ではなくなったと言われてきたが、COVID-19への対応のために世界の多くの国が他国民の入国制限措置を発動し、国境は少なくともヒトの移動については「固さ」を取り戻した。グローバル化にもかかわらず逆風が吹くようになった。ジョージ・W・ブッシュ大統領のスピーチライターを務めたことのあるデーヴィッド・フラムは、各国が設けているヒトとモノの移動に対する障壁は第2次世界大戦以来みられなかったものであり、米国とカナダ、メキシコとの国境は戦時中も開いていたが今は閉じられていることなどが示すように、ある意味では戦時中よりも高いものとなっていると述べている。そして、各国政府はこうした措置が一時的なものであり、グローバル化は当面停止されているだけであると主張しているが、「今日の緊急措置が明日の制度化されたルールへと強化され、旅行、貿易、投資を妨げ続ける障壁となる危険は高く、「ほどなく、われわれは、各国がコストや合理性を問わずにできるだけ多くのことを自力で行なおうとする時代に逆戻りするかもしれない」と懸念を表明している²。

しかし、これらの変化は、国際関係のあり方が以前と全く異なるものに転換したことを意味するものではない。変化の本質は、むしろ過去への回帰とでもいうべきものである。第2次世界大戦以降の世界では、相互依存の劇的な進展により、国際関係の様相はそれ以前とは大きく異なったものになったとの見方が広がっていた。国家の運命は他国のそれと離れ難

¹ たとえば2020年7月29日午前6時（日本時間）現在、日本からの渡航者や日本人に対して入国制限措置をとっている国・地域は129にのぼる。「外務省海外安全ホームページ」
[https://www.anzen.mofa.go.jp/covid19/pdfhistory_world.html]（2020年7月29日アクセス）。

² David Frum, “The Coronavirus Is Demonstrating the Value of Globalization,” *The Atlantic*, March 27, 2020 [<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/dont-abandon-globalization-make-it-better/608872/>] (accessed on July 15, 2020).

く結びつくようになり、一国だけでできることには限界が大きくなった。ヒト、モノ、カネ、情報の国境を越えた行き来が激増した結果、国々は強く結びつき合うようになり、国家はそうした結びつきを前提に国益を定義し直し、行動を変化させてきている。主権や軍事力を軸に展開されてきた従来型の国際関係は後退し、国家が他国との相互信頼や協調を重視せざるを得ないような国際状況が徐々に出現してきている。

そうした認識が強まる中で、われわれは、相互依存が進んだ世界でも国際関係の最も本質的な特徴は変化していないという点を見失いがちになっていたのではないかと。国際社会が中央政府を欠いたアナーキーの状況にあり、国家は究極的には自らの安全や繁栄を自らの手で守るしかないということが忘れられがちになっていたのではないかと。主権や軍事力を軸に展開されてきた従来型の国際関係の後退も、世界全体で均一に起こっている現象ではなく、リベラル・デモクラシー諸国を中心とする圏域ではそうした変化が進んでいる一方で、地球上には従来通りに主権や軍事力を重視する国家も相当数存在しているのものであるという現実が、軽視されがちであったのではないかと³。

COVID-19 パンデミックがもたらしつつある国際関係の変化とは、国際関係が今だかつてみられなかったような特徴を示すようになったということではなく、こうした忘れられかけていた国際関係の本質の再浮上、再顕在化として理解することができる。言い換えると、「コロナ後」の世界が、われわれが 2020 年の初めまで長年にわたり慣れ親しんでいた「コロナ前」の世界と異なったものになるであろうとの予測はおそらく正しいが、そこに過去にはなかった全く新しい世界が展開するわけではない。以下、分析を試みたい。

1. 新型コロナウイルスパンデミック下の国際関係

(1) 自助の必要性の再認識

今回のパンデミックが世界にもたらしつつある大きな「変化」の一つは、多くの国で国際社会における自助（self-help）の必要性が再認識されるようになってきていることである。

世界を突如襲ったこの危機に対して、すぐに明らかになったのは、国際協調が、世界的な危機の状況でいかに脆いものであるかということであった。相互依存や相互浸透の進む世界での国際的な諸問題の解決に大きな役割を果たすと考えられていた国際機関は、期待はずれの動きしかできないことが白日の下にさらされた。特に世界を失望させたのは、世界保健機関（WHO）の無力さであった。WHO は、習近平中国国家主席が COVID-19 の発生源である武漢を初めて訪れ、中国が事態を収束させたとのメッセージを発した翌日の 2020 年 3 月 11 日まで COVID-19 がパンデミックになっていることを宣言せず、中国の意向に付度

³ ロバート・クーパーは、現代の世界が、主権や軍事力よりも国家間の相互信頼が重視され、国家間の相互依存の進展により国々が強く結びつき合う「ポスト・モダン」圏、従来通りに主権や軍事力が重視を重視する国々からなる「モダン」圏、国家が国家の体をなしていない破綻国家などからなる「プレ・モダン」圏の 3 つの圏域からなるという考え方を示している。たとえば Robert Cooper, *The Postmodern State and World Order* (London: Demos, 2000) を参照。

したのではないかと批判を世界から広く浴びた。ウイルス感染の状況について、各国の対応の指針となるような情報やアドバイスを効果的に提供できず、感染の拡大を防ぐ防波堤の機能をほとんど果たせていない。

世界的な大国が危機に立ち向かう国際協調を主導するという期待も裏切られた。米国は、長く世界的な世界の三大感染症といわれる HIV／エイズ、結核、マラリアとの闘いにおける最大のドナー国であったし⁴、2014年の西アフリカでのエボラ出血熱の大流行に際しても、米国のリーダーシップが国際協調を主導した。だが、今回の危機に際し、ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）政権下の米国は「アメリカ・ファースト」の旗を降ろさず、中国との対決姿勢を強めている。

中国は、レトリックのレベルでは、COVID-19 パンデミックに対応するための国際協調の必要性を強調し、そうした協調を主導するのが大国である中国の責任であると表明している。そして、そうした国際協調を促進するためには、各国間の相互信頼と相互理解が不可欠であると強調している。だが、実際の中国の行動は、こうしたことばと矛盾したものである。中国は、世界が自国を起源とするパンデミックに苦しむ中で、一方的な主張に基づく狭い国益の追求を、南シナ海、東シナ海、中印国境、ブータン東部などで顕著に強化し、国際社会からの反発や批判を招いている。世界は、中国のリーダーシップが米国の穴を埋めることも期待できない状況にある。

そうした中で、世界では、国際社会における自助の必要性があらためて認識される流れが生まれつつあるようにみえる。

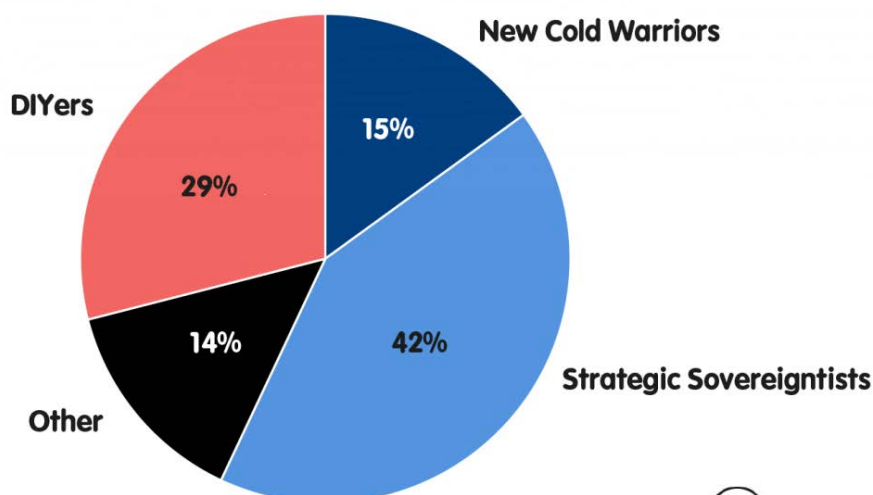
たとえば、欧州国際関係評議会（European Council on Foreign Relations [ECFR]）が2020年4月下旬から5月初頭にかけて実施した国際世論調査の結果は、こうした傾向を明確に示している⁵。この調査は、ヨーロッパ連合（EU）の人口、国内総生産（GDP）のそれぞれ2/3以上を占めるブルガリア、デンマーク、フランス、ドイツ、イタリア、ポーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデンの9カ国の1万1千人を対象に行われた、相当に大規模なものである。図1は、この調査における回答者が、現在自分がどのような世界に生きていると感じているかをまとめたものであるが、大半の回答者が、程度の差こそあれ国際社会における自助の必要性を意識するようになっていることが読みとれる。

⁴ 「米トランプ政権における世界の三大感染症対策予算」『グローバルファンド日本委員会ウェブサイト』2018年6月1日[http://fgfj.jcie.or.jp/topics/2018-06-01_column_ghpbudget]（2020年7月15日アクセス）。

⁵ Ivan Krastev and Mark Leonard, “Europe’s Pandemic Politics: How the Virus Has Changed the Public’s Worldview,” European Council of Foreign Relations [ECFR], June 24, 2020. 以下、欧州9カ国での世論調査の結果に関する表、グラフ、あるいは記述は、この文献からの引用である。

(図 1)

100 days of solitude: What kind of world do we live in?



Source: ECFR

まず、29%の回答者は、今や自分たちが、全ての国々が自分のことは自分でしなければならない世界に生きていると考えている。”DIYers”（「自分のことは自分でしよう」派）と名付けられたこのグループは、最も明確かつ単純に、国際社会における自助の必要性を意識し、ヨーロッパの連帯さえも重視できないと考える人々である。次に、15%の回答者は、今や自分たちが、米国をリーダーとする自由世界と中国をリーダーとしロシア、イランなどを含む「専制枢軸」に分かれた2極世界に生きていると考えているという。”New Cold Warriors”（「新冷戦戦士」派）と呼ばれるこのグループは、自分たちヨーロッパを自由世界の一員と位置づけ、自由世界の国々は「専制枢軸」の国々に頼らずに生きていかなければならないとみていると考えられる。したがって、このグループは、中国を含めた「専制枢軸」からの自由世界の国々の自助の必要性を意識している人々であるということができる。

回答者の中で最も多かったのが、米中に圧迫された世界において欧州が自らの価値を守るためには、グローバルな多国間制度に頼るよりもヨーロッパの「戦略的主権」を強化する必要があると考える人々であった。彼らは、ヨーロッパの戦略的主権を強化するためには、EUの連帯強化が必要であると考えます。”Strategic Sovereignists”（「戦略的主権主義者」派）と名付けられたこのグループは、一見したところでは自助よりも国際協調を重視しているかのように見える。だが、彼らが必要と感じているのがあくまでもEUの連帯であり、グローバルな多国間制度への依存は望ましくないとされている点に留意する必要がある。「戦略的主権」の強化とは、外部のアクターの影響からの自らの自立性の強化を意味する語である。すなわち、「戦略的主権主義者」とは、自立したヨーロッパを実現するためにEUの結

東は強化する必要があるが、EU を越えたグローバルな国際協調には懐疑的で、「ヨーロッパのことはヨーロッパで」すべきであると考えている人々なのである。

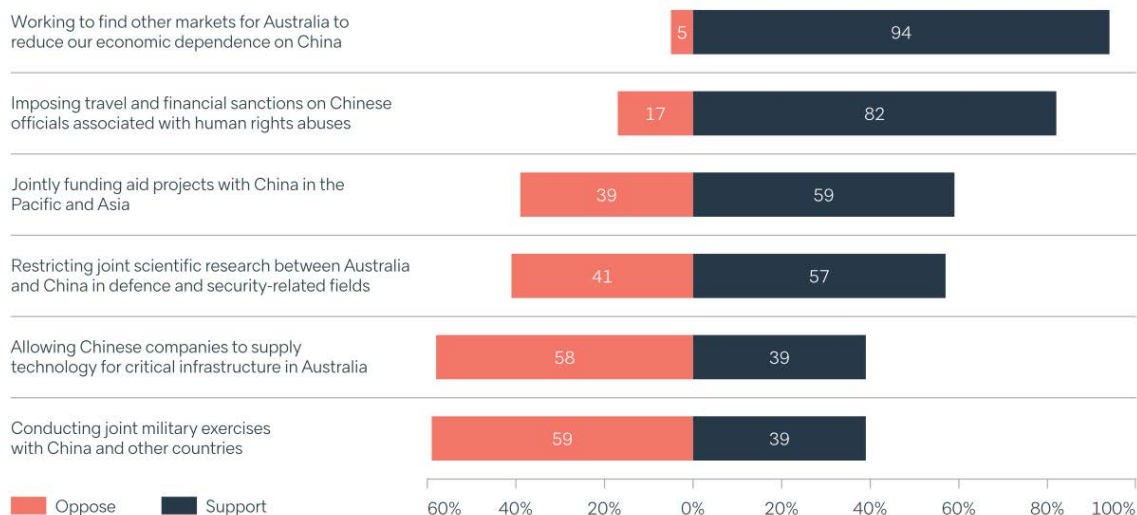
このように、欧州国際関係評議会によるこの世論調査では、「自分のことは自分でしょう」派、「新冷戦戦士」派、「戦略的主権主義者」派を合わせた回答者の圧倒的多数（86%）が、何らかの形で国際社会における自助の必要性を強く意識するようになってきていることを示している。これまで世界における国際協調の流れの先頭に立ってきたヨーロッパにおいてさえもこうした傾向がみられることは、注目すべきであろう。

オーストラリアでの世論調査でも、類似した傾向が示された。ローウィー研究所が 2020 年 3 月 16 日から 29 日にかけて実施したオーストラリア人の世界に対する態度を問う年次世論調査（Lowy Institute Poll）において、94%もの回答者が、オーストラリア政府が「中国への経済的依存を減らすために他の市場を見出すべく努力する」政策をとることを支持すると答えたのである（図 2）⁶。94%という数字は、「Lowy Institute Poll の歴史における [回答者が示した] 合意の値として最大」であり、2019 年の年次調査で 74%の回答者がオーストラリアは中国に経済的に依存し過ぎていると答えていたことを考慮に入れても、オーストラリア人の間に中国との関係を精査しようとする姿勢が強まっていることを示しているものと解釈できる⁷。

（図 2）

Australian policy options towards China

Would you support or oppose the following Australian government policies towards China?



オーストラリアのある政府関係者は、こうした世論の変化の背景には、新型コロナ危機を

⁶ Natasha Kassam, “Lowy Institute Poll 2020: Understanding Australian Attitude to the World,” Lowy Institute, June 2020. 回答者総数は 2448 名。以下、オーストラリアでの世論調査の結果に関する表、グラフ、あるいは記述は、この文献からの引用である。

⁷ “Lowy Institute Poll 2020,” p. 14.

きっかけに経済的自律性への関心が高まっていることがあると述べた⁸。オーストラリア放送協会（ABC）は4月1日の報道で、新型コロナ危機によってグローバリゼーションはこれまでと同じというわけにはいかなくなるであろうとの観測を示しつつ、「危機が和らいだ時、諸国は経済的な自己充足性（economic self-sufficiency）・・・への関心を再生させつつ、緊急事態において二度と輸入に頼らなくてよいように再建を図りたいと考えるであろう」と述べた⁹。オーストラリアのスコット・モリソン（Scott Morrison）首相は最近、同国が「経済的主権」を守る必要性を強調しているが¹⁰、シドニー工科大学のウォーレン・ホーガン（Warren Hogan）教授は、首相が意味しているのは自己充足性であると分析している¹¹。

インドでも、ナレンドラ・モディ（Narendra Modi）首相が2020年5月12日に行った国民向け演説の中で、新型コロナ危機を乗り越えて21世紀を「インドのための世紀」とするためには、「今日の世界の状況は、『自立的なインド（self-reliant India）』だけが唯一の道であることをわれわれに教えている」と強調した。モディ首相は、演説の中で「自立的」ということばを17回も使用し、インド人の強い意志によって「インドは自己充足的（self-sufficient）になれる」と国民を鼓舞した¹²。

(2)対中認識の悪化

国際社会における自助の必要性の再認識と並行して新型コロナ下の世界で進んでいるのは、リベラルデモクラシー諸国を中心にした対中認識の悪化である。

先に挙げた ECFR による国際世論調査の結果によれば、EU の人口と GDP の 2/3 を占める 9 カ国のうち、ブルガリアをやや例外として 8 カ国で、新型コロナウイルス危機の発生後に顕著な対中認識の悪化がみられる（図 3）。フランスとデンマークでの 62% という数字を筆頭に、対中感情が「悪化した」との答えは全回答者の半数近く（48%）にのぼった。ECFR の報告書は、その原因について、新型コロナウイルスの起源が中国であったことに加え、中国が危機への対応において「偽情報、弱い者いじめ、医療用品の供給差し止め」をかざして

⁸ 匿名のオーストラリア政府関係者の発言。

⁹ Tim Harcourt, “Corononomics: Eight things we've learnt about how coronavirus will change the economy,” ABC News, April 1, 2020 [https://www.abc.net.au/news/2020-04-01/corononomics-things-learnt-about-how-coronavirus-economy/12106552] (accessed on July 18, 2020).

¹⁰ たとえば、2020年4月7日の記者会見 [https://www.pm.gov.au/media/press-conference-australian-parliament-house-6] や同月8日の議会演説

[https://www.pm.gov.au/media/ministerial-statement-australian-parliament-house-act-080420]（ともに2020年7月18日アクセス）を参照。

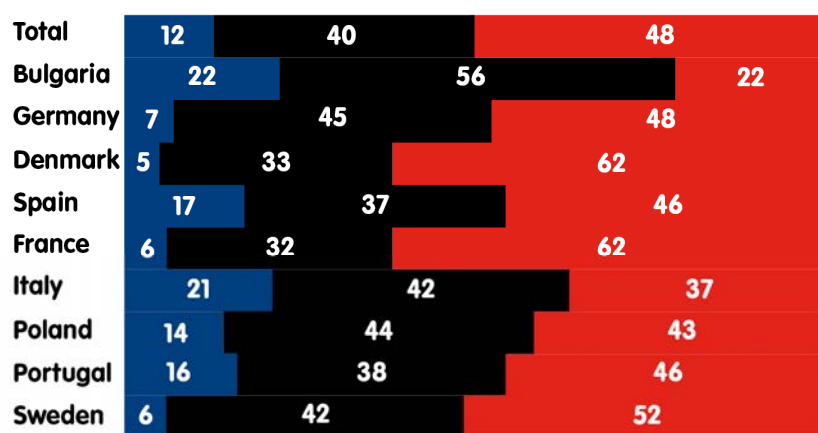
¹¹ “PM eyes self sufficiency in economic fightback,” April 12, 2020（Sky News の報道番組からのアップロード） [https://www.skynews.com.au/details/_6148817981001]（2020年7月18日アクセス）。

¹² “Full text: PM Modi’s address to nation on Covid-19,” The Times of India, May 12, 2020 [https://timesofindia.indiatimes.com/india/full-text-pm-modis-address-to-nation-on-covid-19/articleshow/75702461.cms] (accessed on July 19, 2020).

他国に攻撃的な姿勢をみせたことにありそうであると分析している¹³。

(図 3)

Has your view of China changed during the coronavirus crisis?



■ Improved ■ Stayed the same ■ Worsened

Source: ECFR

同様の対中認識の悪化はオーストラリアでも明らかである。先に挙げたローウィー研究所の2020年3月の世論調査では、中国が「世界で責任ある行動をとる」かどうかという点に関するオーストラリア人の信頼は、「大いに (a great deal)」と「ある程度 (somewhat)」を合わせても23%にとどまった(図4)。これは、前回の2019年調査からでも9%の下落であり、2018年調査では肯定的回答が52%にのぼっていたのと比較すると半減以上である¹⁴。報告書は、この対中不信の増大は同研究所が翌4月14日から27日にかけて実施した「COVID世論調査 (COVIDpoll)」にさらに反映されていると述べる¹⁵。「COVID世論調査」によれば、3036名の回答者のうち中国が新型コロナウイルス感染症の大流行に「とてもよく (very well)」対処していると答えた者は6%にすぎず、「まあまあよく (fairly well)」対処していると答えた者(25%)を合わせても31%にすぎなかった¹⁶。また、この調査では、68%の回答者が、新型コロナウイルス感染症の大流行を考えた時、中国の権威主義的な一党制の統治システムに対する好意の度合いが下がった (less favourable) と答えているのである¹⁷。

¹³ Krastev and Leonard, “Europe’s Pandemic Politics,” pp. 16-17.

¹⁴ Kassam, “Lowy Institute Poll 2020,” p. 6.

¹⁵ Ibid.

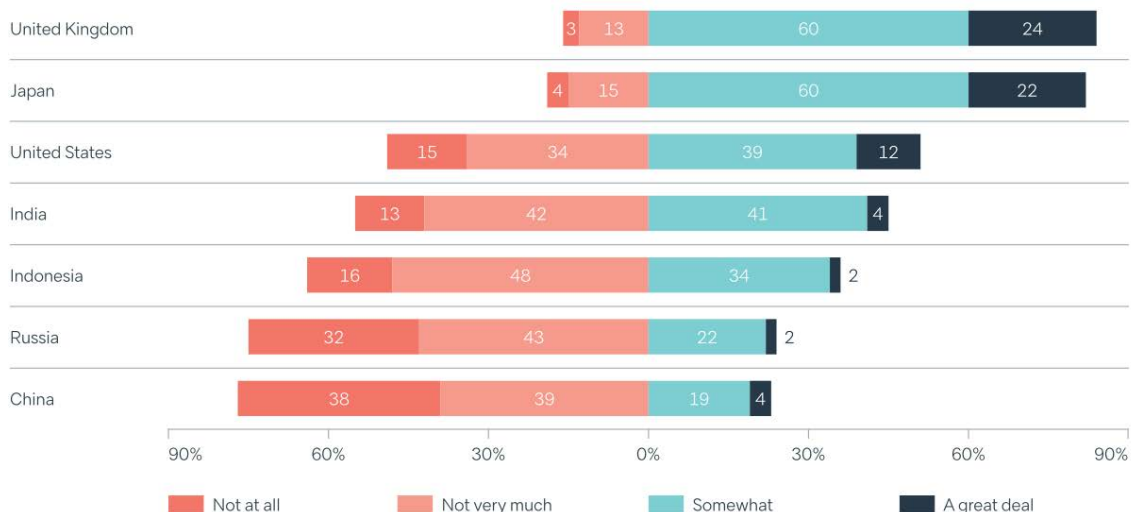
¹⁶ Natasha Kassam, “COVIDpoll: Lowy Institute polling on Australian attitudes to the coronavirus pandemic,” Lowy Institute, May 2020, pp. 1-2.

¹⁷ Ibid., pp. 3-4.

(図 4)

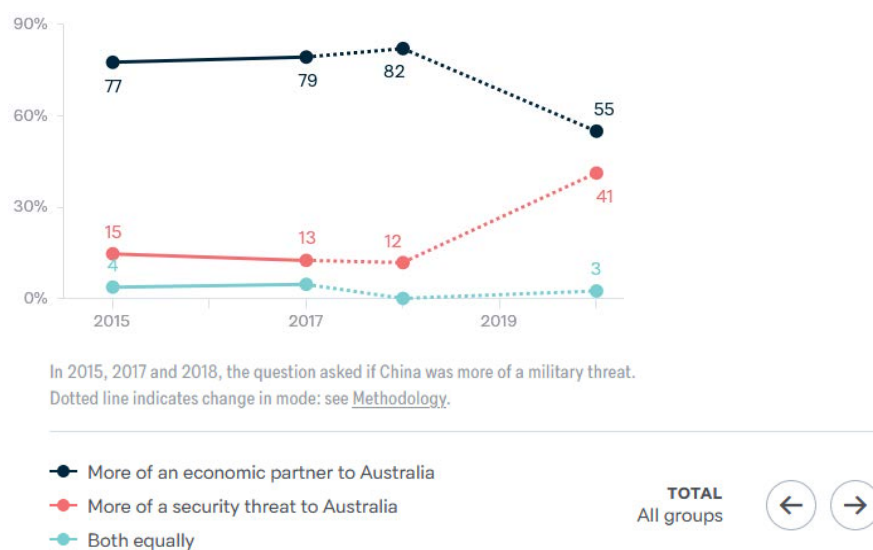
Trust in global powers

How much do you trust the following countries to act responsibly in the world?



ローウィー研究所の2020年3月の調査では、オーストラリア人が中国の脅威に対してより敏感になっていることもうかがえる。この調査によれば、オーストラリア人は依然として中国を経済的パートナーとみる傾向を失ってはいない。しかし、中国をオーストラリアにとって安全保障上の脅威であるよりも経済的パートナーであるとみる回答者は前回同様の質問がなされた2018年の82%から2020年には55%に下落し、2018年には12%しかいなかった経済的パートナーであるよりも安全保障上の脅威であるとみる回答者が、2020年には41%にまで増えているのである(図5)¹⁸。

(図 5)



¹⁸ この図は <https://poll.lowyinstitute.org/years/2020/>より (2020年7月7日アクセス。)

さらにインドでも、もともとあった中国に対する見方が、中国の今回のパンデミックの取り扱いをみてさらに強化されたとの、ブルッキングス研究所インドプロジェクトのタンヴィ・マダン（Tanvi Madan）ディレクターの分析が出されている¹⁹。

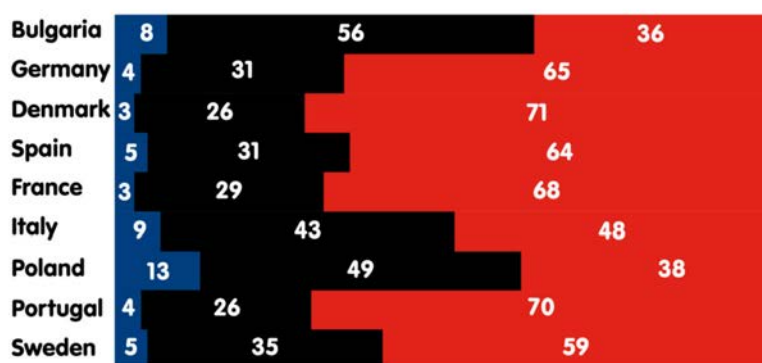
以上の観察から、新型コロナ危機への中国の対応をみて、少なくとも相当数のリベラルデモクラシー諸国で対中認識が悪化していることがうかがえる。

(3)同時にみられる対米認識の悪化

しかし、世界で悪化しているのは対中認識だけではない。対米認識もまた悪化が顕著である。ECFR の調査は、調査対象となった EU9 カ国の全てにおいて、新型コロナウイルス危機の発生後対米認識が例外なく程度の差こそあれ大きく悪化したことを示している（図 6）。

（図 6）

How has your view of the US changed during the coronavirus crisis? (%)



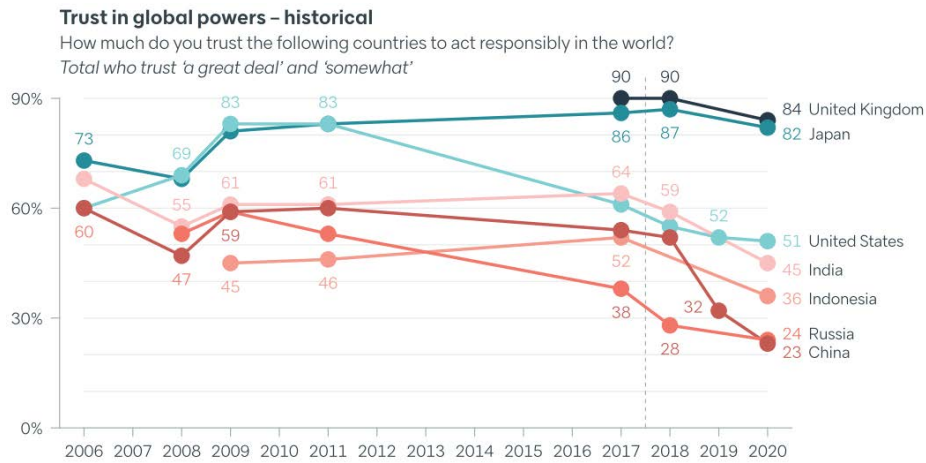
Improved Stayed the same Worsened

Source: ECFR

ローウィー研究所の調査の結果は、オーストラリアでも EU 諸国ほどではないが対米認識が相当に悪化していることを示している。先に示した図 4 によれば、米国が「世界で責任ある行動をとる」かどうかに関するオーストラリア人の信頼は、「大いに (a great deal)」と「ある程度 (somewhat)」を合わせると 51%と過半数には達したものの、信頼しない者（「全く [not at all]」と「あまり [not very much]」を合わせて）の 49%と拮抗した。図 7 が示すように、ローウィー研究所の年次調査における米国を信頼する回答者の割合は、2009 年と 2011 年の調査での 83%から顕著な落ち込みをみせており、トランプ政権が発足した 2017 年の調査での 61%と比較しても、2020 年調査では 10%の減少となっている。

¹⁹ Tanvi Madan, “How is the coronavirus outbreak affecting China’s relations with India?” The Brookings Institution, April 30, 2020 [https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/30/how-is-the-coronavirus-outbreak-affecting-chinas-relations-with-india/] (accessed on July 21, 2020).

(図 7)

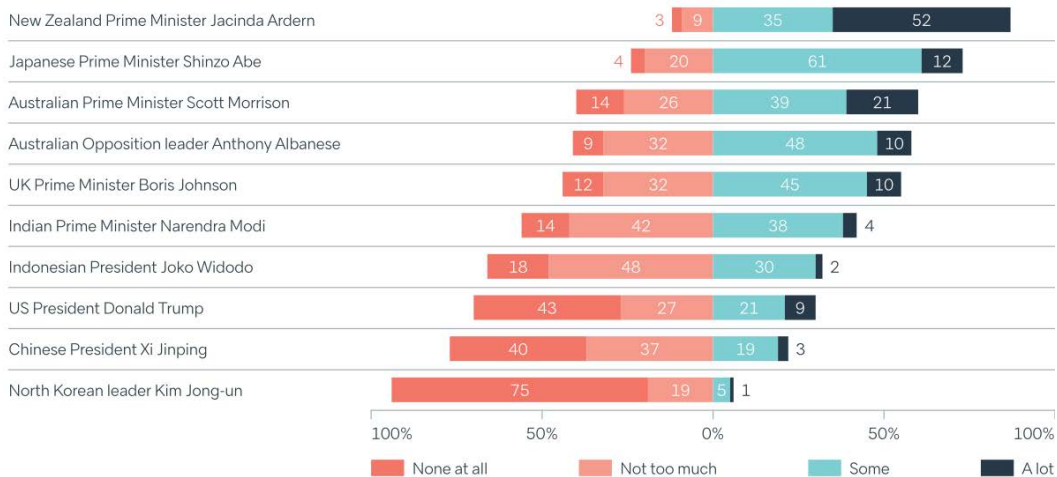


同じ調査は、各国の指導者が世界の問題に関して正しいことをするかどうかについての、習近平主席とトランプ大統領に対するオーストラリア人の信頼がきわめて低いことも示している (図 8)。

(図 8)

Confidence in world leaders

Here is a list of political leaders. For each, please indicate how much confidence you have in each leader to do the right thing regarding world affairs – a lot of confidence, some confidence, not too much confidence or no confidence at all.



以上の観察から、新型コロナ危機の中で、少なくとも相当数のリベラルデモクラシー諸国で対中認識と同時に対米認識も悪化していることが明らかである

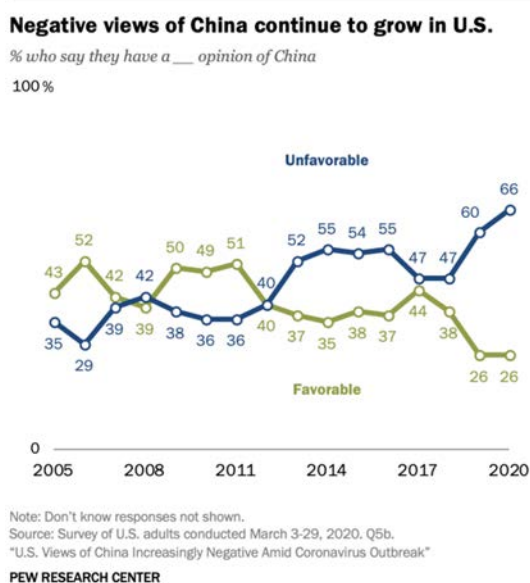
(4) 米国における対中警戒論の強まりと、その結果としての米中対立の激化

こうした中で、米国においても対中感情が悪化し、米中対立の激化につながっている。中国側には新型コロナ危機で打撃を受けた経済の立て直しのために決定的な米国との対立は

避けたいとの本音があるとみられるが²⁰、米国では、2020年11月の大統領選挙の選挙戦の中で、トランプ現政権もジョー・バイデン（Joe Biden）陣営も、対中強硬路線を競い合うかのような姿勢をとっており²¹、超党派的な米中対立の構図が強まってきている。

その背景にあるのが、米国国民の間での対中警戒論の顕著な悪化である。ピュー・リサーチセンターが2020年3月3日から29日にかけて実施した米国人の中国に対する見方に関する世論調査によれば、1000人の回答者のうち、中国に対する見方が好意的（favorable）であると答えた者が26%であったのに対し、好意的ではない（unfavorable）と答えた者は66%と、2005年の調査開始以来最も高い数値を記録した（図9）²²。

（図9）



また、この調査では、習近平中国国家主席に対する信頼も同様にきわめて低く、信頼しないとの回答が昨年の調査から20%も急増して71%に達したことが示された（図10）。さらに、約9割の米国国民が中国のパワーと影響を脅威とみていることも明らかになった。9割

²⁰ たとえば、『新冷戦』米中、激化する対立 コロナ対応、人権問題・・・周辺国も巻き込み『毎日新聞』（電子版）2020年5月24日

[<https://mainichi.jp/articles/20200524/k00/00m/030/120000c?pid=14613>]（2020年5月25日アクセス）などを参照。

²¹ たとえば、「対中強硬姿勢、競い合い 米大統領選の争点に浮上——トランプ、バイデン両陣営」『JJI.COM』2020年8月2日

[<https://www.jji.com/jc/article?k=2020080100352&g=int>]（2020年8月2日アクセス）。

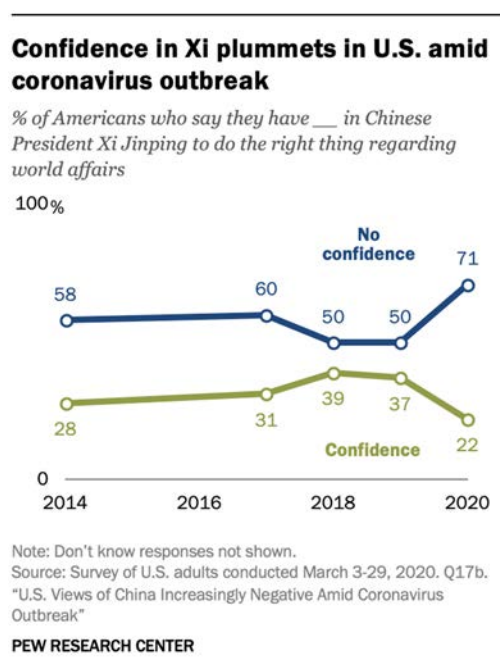
²² Kat Devlin, Laura Silver and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak, Pew Research Center, April 21, 2020

[<https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>] (accessed on April 23, 2020).

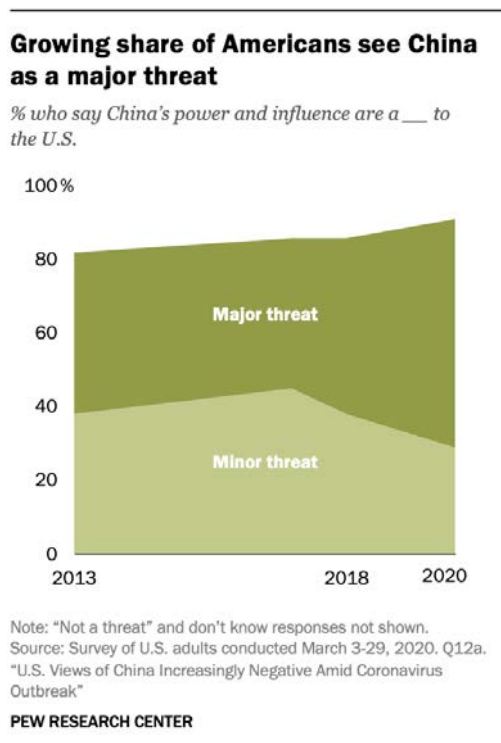
という割合自体は、前回同じ質問がなされた 2018 年調査とほぼ同じであるが、中国のパワーと影響を米国にとっての「重大な脅威 (major threat)」とみる者の割合が、2018 年の 48% から 62% と顕著に増加したことが注目される (図 11)。

この調査では、米国が世界のリーダーである方が、中国が世界のリーダーであるよりも世界にとってより良いとの回答が 91% にのぼっている。これらの結果から、米国国民の大多数が今なお米国のグローバルなリーダーシップを維持したいと考えており、それに対する中国の脅威がますます深刻になっているとみていることが読みとれる。

(図 10)



(図 11)



2. 変化の根底にある国際関係の基本的性質の継続性

以上みてきたように、2020 年 8 月初頭の国際関係が 2020 年初めのそれとは大きく異なったものになってきていることは間違いない。だが、冒頭で述べたように、これらの変化は、国際関係の基本的性質自体が新たなものに転換しつつあることを意味するものではない。この数カ月の世界にみられる国際関係の激変は、過去数十年の国際的相互依存の進展によっても国際関係の基本的性質は多くの点で変化していなかったのであるという事実をわれわれにつきつけるものであったといえる。

(1) 自助の必要性の認識

まず、国家には自助が必要であるとの認識は、国際社会では決して新しいものではない。

それは、伝統的な国際政治学では常識とされてきた考え方であった。

国際社会は中央政府を欠いたアナーキーの状態にあるため、国家は、自己の生存や繁栄が脅かされても、あるいは自己の権利が不当に侵害されても、上位主体による救済を期待できない。そのため、各国は原則として、いざという時には自らの手で自らの主権や独立や繁栄を守る必要がある。国際政治学において長く主流の位置を占めてきたリアリズム学派の世界観はこうした認識に基づいており、リアリズム学派に対する最も有力な対抗学派と目されてきたリベラリズム学派も、この見方を基本的に共有してきた。

しかし、20世紀後半以降の世界では、相互依存の進展と深化につれて、経済を中心とする非軍事的領域においては、自助を目指すよりも相互依存という状況に基づいて他国との協調をできるだけ促進することが国家により多くの利益をもたらすという考え方が中心になっていた。軍事分野は別として、非軍事分野で自助を強調するのは時代遅れの発想であるとみる傾向が強まっていたのである。

だが、今回の危機に際しての中国のふるまいが、そうした傾向にブレーキをかけた。情報開示の遅れをはじめ、中国の COVID-19 への初期的対応が適切ではなく、その原因の少なからぬ部分が中国の政治体制にあるとの見方が世界に広がったことや、世界が中国を起源とするパンデミックに苦しむ中で、中国が一方的な主張に基づく狭い国益の追求を各地でむしろ強化していることなどから、そのような国に経済面で深く依存し続けることが適切なかどうか、多くの国によって問われることになったのである。COVID-19 パンデミックは、世界の多くの国々の人々に、多年にわたり軽視されてきた非軍事分野における自助の必要性、あるいは他国に依存し過ぎることの危険性を、思い出させ再認識させた出来事であったといえる。

(2)相互依存のマイナス面に対する認識

経済面を含めた国家にとっての自助の必要性へのにわかな関心の高まりの背景には、相互依存の——特に中国との——のマイナス面に対する認識があることは明らかである。だが、相互依存が国家に利益だけではなくリスクをももたらすものであるとの考え方自体は、決して新しいものではない。

ロバート・コヘイン (Robert O. Keohane) とジョセフ・ナイ (Joseph S. Nye) は、1977年に刊行された *Power and Interdependence: World Politics in Transition* の中で、相互依存の「脆弱性 (vulnerability)」を操作することで、政治的パワーが生み出され得ることを指摘した²³。相互依存の脆弱性とは、世界のある場所での変化によってある主体(別の場所)にマイナスの影響(損害やコスト)がもたらされた場合、影響を受けた主体が何らかの政策的対応をとることによってそれをどこまで緩和できるか(損害をその主体にとっての許容範囲にどこまで近づけられるかの程度)を考えた時、緩和が難しければ難しいほど脆弱性が

²³ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, second edition (Glenview: Scott, Foresman, 1989).

高い、とするものである。別の言い方をすれば、相互依存の「脆弱性」とは、ある国家にとってのある相互依存関係の「かけがえのなさ」の程度、あるいはある関係がどれほど「なくてはならない」ものなのかという程度を指すものといえる。ある国が他の国との間に「なくてはならない」度合いの高い、他の別のものではただちに代替することが難しいような相互依存関係が結ばれていけば結ばれているほど、その関係を相手国に操作された場合に相手国が自国に対して政治的パワーを発揮できる可能性があるというリスクが生じることになる。それがコヘインとナイのいう相互依存の「脆弱性」なのである。

COVID-19 危機の下で多くの国が自助の必要性に目覚めたのは、多年にわたり相互依存のポジティブな側面が重視される一方で軽視されてきたこうしたリスクの側面が再認識されたからであったとみるべきであろう。そのきっかけとして、特に、今回のパンデミックが世界の多くの国が薬品や医療用品等で中国に大きく依存していることを明らかにしたことで、こうした分野や経済、技術などで中国への依存が高まりすぎているのではないかという危惧が、世界の多くの国で高まったことを指摘できよう。

(3)世界のリーダーシップをとれる国が存在するための条件

国際社会は中央政府を欠いた状況にあるため、国益を異にする国家間の協調は容易ではない。だが、国際システムの運営に責任を持つ意思のある圧倒的な力を持つ大国が存在する時には、そのリーダーシップの下で困難が乗り越えられ、国際協調が実現しやすくなる。これもまた、伝統的な国際政治学の常識であった。

今回の COVID-19 危機に際しては、この常識の的確さが現実によって証明されたといえる。危機に立ち向かうための国際協調を主導できる大国が見当たらないために、協調はいつこうに実現していないのである。国際関係理論によれば、そうしたリーダー国が存在し、機能するためには三つの条件が揃う必要がある。第1に、リーダー国は、他の国を圧倒するほどのパワーを持っている必要がある。第2に、リーダー国は、その力を狭い利己的な国益の追求だけに使うのではなく、国際システムを安定させるための国際協調の主導にその力を用いる意思を持っている必要がある。第3に、その他の国々が、そのようなリーダー国のリーダーシップを承認してそれに従うフォロアーとなる意思を示さなければ、リーダーシップは有効に機能することができない²⁴。

現在進行中の危機に対処するための国際協調を主導できる国があるとするれば、米国か中国しかないことは明らかである。だが、両者ともに、上の3条件を満たしていない。

米国は、依然として世界最大のパワーを有する国である。だが、トランプ大統領の登場以降はリーダーシップを発揮する意思に疑問符がつくようになり、それをみた他国が米国のフォロアーとなる意思を低下させる結果が生じてきていた。COVID-19 パンデミックの発生後も、危機に対処するための国際的リーダーシップをとろうとしないまま、「アメリカ・ファースト」で行動し続けている。先にみた世論調査の結果は、こうした米国の姿勢をみて、

²⁴ たとえば覇権安定論は、こうした見方を示している。

他国の側の米国のフォロアーたろうとする意思がさらに弱まっていることを示すものである。

一方中国は、パワーの面で依然として世界最強ではないが、米国に迫ってきている。そして、レトリックのレベルでは自らが COVID-19 パンデミックとの闘いのための国際協調を主導して世界のリーダーとなる意思を、かつてなく明確に表明するようになった。しかし、そうしたレトリックと整合しない狭い国益を増進しようとする行動や姿勢が目立つために（特に南シナ海、東シナ海での行動や、新型コロナをめぐる「戦狼外交」など）、他国に中国のリーダーシップに従ってもよいという意味がみられず、むしろ対中認識の悪化が目立っている。

国際社会で国家間協調が促進される可能性があるもう一つの場合は、主要な大国が共同でリーダーシップを発揮する場合である。だが、既にみたように、米国では対中感情が極端に悪化し、対中脅威感や対中不信感が高まっているためにそうした共同リーダーシップが実現する見通しはない。ホワイトハウスが 2020 年 5 月 20 日に発表した議会への報告書「中国に対する米国の戦略的アプローチ」が、米中関係をイデオロギーを異にする体制間の戦略的競争関係と明確に位置付けており²⁵、その後米政府高官からこの報告書の主張に沿った発言が相次いでいることは、そのことをはっきりと裏づけているといえる。

100 年に一度といわれる深刻な危機に直面しても国際協調を主導するリーダー国が現れないのはなげかわしいことではあるが、このように、それもまた伝統的な国際関係理論で説明が付き、決して新しい現象ではないのである。

3. 何が新しいのか——敵性国との「なくてはならない」相互依存関係の進展

それでも、現在進行中の国際関係の変化には、これまでの国際関係にはあまりみられなかった「新しさ」がないわけではない。

近年、戦後の世界の平和と繁栄の基盤となってきたリベラルなルールを基盤とした国際秩序に対する中口のリビジョニズムの挑戦が強まり続ける中で、リベラル国際秩序維持のリーダーたる米国と、敵性国たる中国との間の相互依存関係の進展が続き、ついに米国にとって中国との相互依存関係が経済的・技術的に「なくてはならない」ものになりつつあることが認識され始めた。この認識は、米国では 2017 年以降共和党・民主党の政治的な立場を超えて急速に拡がりつつあったが、COVID-19 パンデミックが深刻化する中で世界の他のリベラルデモクラシー諸国にも相当程度共有されるようになった。すなわち、敵性国との間の「なくてはならない」相互依存関係の進展と、それに対する危機感の高まりこそが、COVID-19 の下での国際関係の「新しさ」である。

敵性国との間の相互依存関係がなくてはならない水準にまで進展することの危険性が、なぜこれまであまり意識されてこなかったのか。まず、冷戦期の米ソ関係においては、両超

²⁵ The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020.

大国間の経済的・技術的な相互依存の度合いは極めて低かった。ジョン・L・ギャディス (John Lewis Gaddis) は、1987年の著書 *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* の中で、「米ソは、両国が世界に広く関与している割には、驚くべきほど相互に自立した関係を保っていた。・・・両国は経済的に、いかなる決定的な点でも互いに依存していない」と述べている²⁶。また、技術面では、ソ連は米国の技術に大きく依存していたが、米国はソ連の技術に全く依存していなかった。アントニー・C・サットン (Antony C. Sutton) の研究によれば、建国初期から一貫して、ソ連の重要技術の多くは自前ではなく、西側、特に米国に起源を有していた²⁷。ソ連の米国技術への依存は時を追うにつれて進み、1980年代に入ると、ソ連の弾道ミサイルには米国製コンピュータ・ゲームのマイクロチップの複製品が、ロゴ入りのままで使われていると伝えられるほどであった。つまり、少なくとも米国からみると「敵性国との相互依存」は無視できるものであったのである。

これとは対照的に、冷戦後の米中関係においては両国間に相互依存が急進展したが、ごく近年まで、米中間の相互依存関係は、中国にとっては「なくてはならない」ものであるが米国にとって「なくてはならない」水準のものであるとは認識されていなかった。たとえば、ナイが中心となって書かれた米国の代表的な国際関係論の教科書は、2017年の時点で次のように述べていた。「・・・米中2国間の貿易関係は非対称で中国に有利だが、アメリカがとりわけ中国の貿易停止に脆弱だというわけではない。というのも、アメリカは中国製品を失っても、他のどこからでも購入して穴埋めできるからである。そして、中国には対米輸出の強い国内的誘因がある。・・・²⁸」

しかし、中国が最先端技術で米国をしのぐことになれば、米国にとって中国との相互依存関係が「なくてはならない」程度を顕著に高めることになり、米国にとって無視できない政治的リスクをはらむものとなる。そうした危機感は2017年頃から米国で急速に高まっていたが、COVID-19 パンデミックの下でそれが加速し、さらに他のリベラルデモクラシー諸国にも共有されるようになったとみられるのである。

従来の国際関係論においては、こうした、対立関係が深刻でありながら相互依存もきわめて進展している、というタイプの国家間関係が視野から抜け落ちていた。たとえば、コヘインとナイの相互依存論をみると、彼らが、国家間の安全保障面での対立が厳しく相互依存関係はほとんど進展しない状況（国際関係のあり方に関する「リアリズムの理念型」）と、国家間で相互依存が大いに進展し深刻な安全保障面での対立はみられなくなっている状況

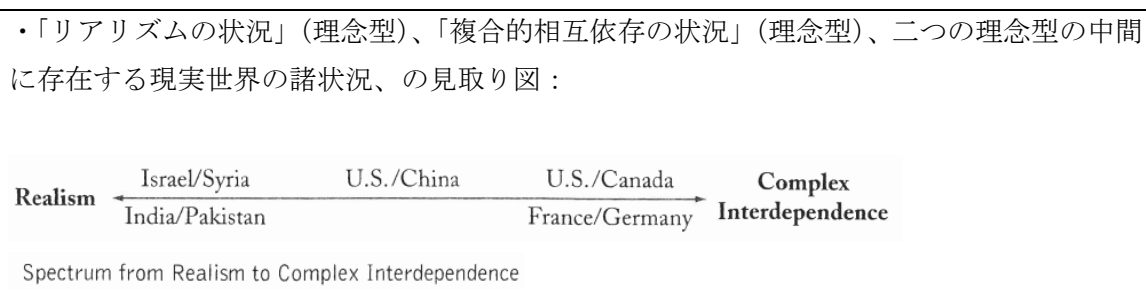
²⁶ ジョン・L・ギャディス [五味俊樹他訳] 『ロング・ピース』 (芦書房、2002年) 388頁。

²⁷ Antony C. Sutton, *Western Technology and Soviet Economic Development: 1917 to 1930* (Stanford: Hoover Institution Press, 1968); Sutton, *Western Technology and Soviet Economic Development: 1930 to 1945* (Stanford: Hoover Institution Press, 1971); Sutton, *Western Technology and Soviet Economic Development: 1945 to 1965* (Stanford: Hoover Institution Press, 1973).

²⁸ ジョセフ・S・ナイ・ジュニア、デイヴィッド・A・ウェルチ [田中明彦、村田晃嗣訳] 『国際紛争——理論と歴史 [原書第10版]』 (有斐閣、2017年) 364頁。原書は2017年刊行。

（「複合的相互依存」の理念型）という二つの状況を両極端において、両理念型の中間に現実の世界が広がっていると考えていたことがみてとれる（図 12）。現実の世界とは、国家間に安全保障面での対立がある程度存在しているが、相互依存もある程度進展しているという状況であることが想定されていた²⁹。「国家間に深刻な安全保障面での対立がみられるが、相互依存も大いに進展している」という状況については考慮の対象とされず、検討もされてこなかったのである。

（図 12）



国際秩序の動向に大きいな影響を及ぼす大国間関係についてみると、そのような状況は先にみたように冷戦期の米ソ間にせよ冷戦後の米中間にせよそもそも存在しなかったもので、そうした状況が想定されていないことの不都合は特になかったわけである。敵性国との関係においては、当然のことながら、相互依存進展のもたらすマイナス面をより注意深く検討し、プラス面と比較することが重要になってくる。だが、そのような関係が存在しない間は、そうした検討を行う必要もなかったということである。

ところが、2017年以降になってようやく、日米などのリベラルデモクラシー諸国で、中国という安全保障上の敵性国と経済や技術で相互依存が深まっていくことのリスクとオポチュニティの問題に関心が向けられるようになり始めていた³⁰。今回の COVID-19 パンデミックをきっかけに、そうした関心が急速に強まり、中国との相互依存の進展がはらむ危険性に対する危機感が噴出しているというのが、現在の国際関係の「新しさ」であるように思われる。

4. 政策的インプリケーション

最後に、以上の簡単な分析から引き出される政策的インプリケーションを 2 点示して結

²⁹ Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, second edition の第 2 章、ナイ、ウェルチ『国際紛争 [原書第 10 版]』363-365 頁などを参照。図 12 は『国際紛争』364 頁。

³⁰ そうした視点を含む日米共同研究として、Matake Kamiya and James L. Schoff, eds., *China Risk and China Opportunity for the U.S.-Japan Alliance* (Washington, D.C.; Carnegie Endowment for International Peace, 2019) [<https://carnegieendowment.org/specialprojects/USJapanAlliance/ChinaRiskOpportunity>].

びに代えたい。

(1)米中対立のこれから

「敵性国との相互依存のリスク」という認識の強まりは、米中対立の長期化をもたらすことが避けられないと考えられる。なぜなら、米国において米中が体制間競争を展開しているとの認識が続く限り、米国が経済的相互依存を重視して対中協調に舵を切り直す可能性は低いと予想されるからである。他のリベラルデモクラシー諸国においても、中国を「危険な国」とみ中国への過度の依存からの脱却や自助の必要性が語られるようになってきていることは、中国にとって重い現象である。

しかも、新型コロナの問題が起こってからの中国の行動には、身勝手な自己主張に基づく狭い国益のあからさまな追求が目立ち、こうした傾向を強めるものが多い。中国が対外行動を修正しない限り、中国との経済関係が重要であるというだけでは、米中対立や、リベラルデモクラシー諸国を中心とする対中警戒論は沈静化しそうにない。

(2)世界はパンデミック対応のリーダーを得られるか

今回の COVID-19 危機では、危機に立ち向かうための国際協調を主導できる大国が欠けているために、国際協調がいつこうに実現していない。このままリーダー国不在が続けば、新型コロナによる混乱は、疾病が一段落した後も長期化する恐れがある。

現在、対コロナの国際協調のリーダー国となり得るのは米国と中国である。だが、中国が米国に代わるリーダーになれる見通しは低い。それが実現するためには、他国が中国のリーダーシップを受け容れてフォロアーになる意思を示すように対外行動を修正していくことが必要であるが、中国政府にその意思があるようにはみえないからである。

これに対し、米国の場合には、国際システムの管理のためのリーダーシップを引き受ける意思のある政権が誕生すれば、他国のフォローを期待できる。中国の行動が米国と世界でますます問題視されている中ではなおさらである。

民主党のバイデン大統領候補は、2020年1月に発表した論考の中で、「大統領として、私は米国の民主主義と同盟を刷新し・・・もう一度米国に世界を主導させる」との決意を表明している³¹。世界がリーダーを取り戻せるかどうかは、この11月の米国大統領選挙で彼が勝利し、この言葉を実行に移せるかどうかにかかるところが大きいように思われる

³¹ Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020 [https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again] (accessed on January 31, 2020).