

要約

中国は「改革・解放」政策以降、目覚ましい経済発展を遂げてきた。増強された経済力は軍事力の増強・近代化のための資源となり得る。実際、中国はGDP成長率を上回る速度で軍事支出を増大させてきた。

米国および中国には対立要因と協調要因が複雑に交錯しており、今後両国が対立に向かうのか、それとも協調に向かうのかには様々な議論がある。一方、両国には協調することで共に得るものが大きいにも関わらず全面的に紛争に向かわせてしまうリスクがある点にも注意を払う必要がある。安全保障のジレンマに陥ってしまう可能性や、協調要因が対立要因の十分な抑制要因とならない可能性を考慮すべきである。

本稿では、今後米中の紛争リスクの高い領域として(A)核・ミサイル開発、(B)宇宙空間、(C)サイバー空間、および(D)国際金融制度の4つを取り上げ、国連の果たし得る役割について考察する。これらは、第一に紛争防止に失敗すれば米中二国間の紛争のレベルにとどまらず世界規模での損害を与える問題であること、第二に、全面的な両国の紛争に突入するにあたり踏み越えるべき一線のハードルが低い危険な領域であること、また第三に、戦後の国際的な安全保障の構造や秩序を根本から変容させかねない事象であることから対処の重要な領域である。

米中といった大国の紛争の防止や抑制に関して、強制的な執行力(国際社会における警察力)を持たない国連が果たし得る役割は限定的である。しかし、国連の規範を執行させる力(単なる軍事力といったパワー)ではなく、国連に備わる別の力、つまり規範を構想する力に注目し、少しでも紛争のきっかけとなる行動のハードルを高めていく努力が必要である。実際国連がこれまでに設定した規範の中には、法的な執行力を伴わないにも関わらず世界の国々が踏みこむことが難しいと感じるほど強制性を伴っているものも少なくない。

核開発問題に関しては、これまでも国連は世界の核軍縮や包括的核実験禁止条約の早期発効を促すためのイニシアティブをとっているが今後もこうした取り組みを継続し早期の包括的各事件禁止条約(CTBT)の発効を促進すべきである。宇宙空間については、国連が衛星破壊兵器システムの実験禁止を含む多国間での宇宙の利用と開発における国際規範を確立すること、およびその規範を強固なものとするために規範合意が行われているかを検証するためのプロセスを国連のタスクに組み込み、結果を国際社会に発信してゆくことが期待される。サイバー領域については、今後米中など各国が納得できるサイバー空間での行動規範をまとめることができるならば、戦時において軍が守るべき点を定めた戦時国際法に従うのと同様にサイバー作戦のあり方に一定の秩序をもたらすことができる。また、昨今注目を集めるアジアインフラ投資銀行(AIIB)といった中国が主導する国連に代わる新たな国際機関の設立については、IMFや世界銀行、ADBを含む国連システムが既存の経験やノウハウ、専門的な知識を活かして新興の国際機関に共有し、両機関の役割分担を探るための接触を継続することが重要である。

米中紛争リスクおよび国連システムの役割と課題

岡部貴士

2015年3月

1. はじめに

中国は「改革・解放」政策以降、目覚ましい経済発展を遂げてきた。既に GDP においては日本を凌駕し、米国の経済的地位にも挑戦しているように見える。増強された経済力は軍事力の増強・近代化のための資源となり得る。実際、中国は GDP 成長率を上回る速度で軍事支出を増大させてきた¹。結果、中国近海においてはいわゆる「A2/AD」²と呼ばれる能力を向上させており、また中国初の航空母艦「遼寧」(CV-16)の初の長距離展開に象徴されるように、外洋における軍事プレゼンスも上昇させつつある。また中国の影響力は宇宙やサイバー空間といった新たな領域にも及び始めている。

米中両国の経済力・軍事力の差が縮小しつつあるという事実を直視する時、我々は「既存の大国」と「勃興する大国」との間にペロポネソス戦争以降何度も繰り返されてきた紛争（トゥキュディデスの罠³）を今後回避することができるのかとの問いに直面する。

もちろん、二国間関係は一定の仮説や過去の趨勢からリニアに結論を導き出せるものではない。両国が今後中長期にわたってどのような関係になってゆくかは、国内要因や両国以外での出来事⁴にも大きく影響を受け、検討すべきシナリオは多い。しかし、米中関係は今後の推移によってはアジア太平洋地域ひいては世界のパワーバランスを大いに変容させかねない性質をもつものであり、世界の秩序構築における最も重要な変数であることに間違いない。そして、放置しておけば大規模な紛争の可能性が高まる性質の大国関係が発現しつつあるのであれば、我々は両国のそれぞれの政策の意図や紛争要因・協調要因をなるべく冷静かつ客観的に分析し、最終的には紛争要因を緩和あるいは除去し、地域における長期的安定を維持するための構造を模索しなければ

¹ 中国政府が2015年3月5日に第12期全国人民代表大会（全人代）で発表した2015年の国防予算（中央政府分）は前年実績比10.1%増となり5年連続で2桁の伸びを維持していることが明らかとなった（日本経済新聞2015年3月5日）

² 中国は軍事的有事のための計画の一環として、第三者、特に米国による介入を抑止し、対応するための措置の開発を続けているとされる。米国国防総省は、これらの能力を「接近阻止」(Anti-Access)、「領域拒否」(Area Denial)、双方を総称して「A2/AD能力」と表現している。

³ Allison, Graham, 'Avoiding Thucydides Trap,' Financial Times (London), August 22, 2012. キューバ危機を組織過程モデルと政府内政治モデルから考察した「決定の本質」(Essence of Decision)の著者グレアム・アリソンは、紀元前5世紀の新興国アテネとその挑戦を受ける覇権国スパルタも、第一次世界大戦に至るまでのドイツとイギリスも、そこには「新興国の勢いとその挑戦に対抗する覇権国の不安」(rise and fear)があり、今の中国と米国の関係もまさにそのような関係だと主張している。1500年以来、新興国が覇権国に挑戦した15のケースのうち、戦争に至らなかったのは4つしかないと主張している。

⁴ 昨今ではウクライナ危機、シリア・イラク地域における過激派の台頭などが米中関係をはじめとする大国の力学にも影響を与えている。

ならない。

米中関係が今後協力と紛争どちらに向かうのかについては議論百出であるが、その理由は米中関係が過去に例のない事例であり、かつ「敵でも友でもない」関係、つまり協調と紛争が交錯する複雑な関係であるからに他ならない。そこで、本論考では、まず米中関係に存在する協調要因と紛争要因を俯瞰したうえで米国の対中政策、および中国の対米政策やその背景にある思想を考える（第2章）。そして、対立要因や、それぞれの認識を踏まえ、平和構築の観点からリスクの高い領域での課題、および米中という大国の協力なしには解決できない超国家的な課題を明らかにし、米中両国が対処すべき主要アジェンダを整理する(第3章)。更に、今後米中が無用な対立を避け、協調を軸とした関係を築くことによって構造的な地域の平和を生み出すために、国際機関、特に国連システムがどのような役割を果たすべきか、米国と中国という2つの大国を不可欠の一員として国連システムが平和的国際秩序構築の中心的役割を果たすためには何が問題であり、今後何が必要となるのかを考察する（第4章）。

2. 米中関係における協調・対立要因

現在の米中関係において双方から見た相手国との協調要因と対立要因として何があるかを整理する⁵。

米国からの視点

米国の視点から中国との協調要因となるものに、第一に安全保障上の観点があげられる。中国は国連安保理の常任理事国であり、1990年代の湾岸危機により認識されたように、多くの問題で中国の協力を必要としている。また、北朝鮮やパキスタンの核開発問題、核軍縮など多くの点において米国は中国の協力を求めざるを得ない。また、オバマ政権の任期切れが迫るにつれて米国にとりアフガニスタンから米軍を撤退させ戦争を終結させることが大きな優先課題となっているが、アフガニスタン問題に関して米国は中国の役割に期待しており協調要因としての重要性が増している⁶。第二の協調要因として経済面が挙げられる。急速に成長を遂げる中国は米国にとっても有望な投資先であり、世界の企業が中国で大きな利益を上げる状況下、米国政府は自国産業が中国で利益を上げることを阻害するような政策を取りにくい。また労働集約産業により中国は米国への低価格消費物資の重要な供給源となっており、その観点からも中国の位置づけを軽視することができない。

⁵ 米国および中国の協調要因・対立要因の整理については「中国の対米関係と対外姿勢」高木誠一郎、『総合調査報告書・世界の中の中国』（2011年3月）（国立国会図書館）

⁶ 日本経済新聞（2015年3月15日）

一方、対立要因としてやはり安全保障の側面があげられる。米国は中国がパキスタンに軍事技術協力を行っていることに強く不満を持っており、これを阻害しようとしているし、また陸海空に加え新たな作戦領域として重要になっているサイバー・宇宙分野における中国の台頭は米国をいらだたせている。また、経済面(不十分な知的財産権保護、中国元の交換レート固定、貿易黒字の累積、政府調達等における自国産業保護)も対立要因としてあげられる。米国の一部の政策立案者は、中国が「自主創新」政策⁷などを通じて人民元相場を操作し、国内企業を優遇し、政府と民間が共謀して知的財産を盗んでいると見ているだろう。第3に、米国の対中不信感を増幅させている点は国益の対立している点ばかりではなく、米国から見た中国の体制の違い、および(米国が認識する)中国の異質性に対する懸念もある。中国の非民主的で不透明な政治的意思決定のプロセスは米国の視点からは対立の要因となりうる。これは米国の外交の中心的な要素である民主主義と人権の擁護に大きく関連する。中国は国際人権規約AもBも署名済みであり、2011年1月胡錦濤国家主席はオバマ大統領との会見後の記者会見で「人権には普遍性がある」と明言している。しかし党の中央宣伝部は普遍的価値の存在を否定する立場を鮮明にしている論調が見られ、人民日報や求是においても普遍性を否定する議論を展開している。

米国の立場から見た中国との関係のありかたについては、オバマ政権になってから「理想主義」から「現実主義」⁸的性質をもった外交方針に変わってきていると指摘されている。現実主義者の中にも、ブレジンスキーのように中国の台頭を歓迎し国際社会における米中両国の協力の重要性を説く(いわゆる「G2論」)論者と、バーンスタイン、マルローのように中国の台頭を脅威と考へ、既存の秩序への調整が起こることを警戒する人々がいる。中国を「封じ込め(containment)」するのか、それとも国際社会に「関与(engagement)」させるのかをめぐっては現在も論争が続いている。米国はこうした争点をめぐって、多様な手段が相反しあう様々な主張を行い、それらが相殺しあって明確な政策形成ができなくなるという「多元的停滞」の状態が続く可能性も指摘される⁹。

⁷ 佐々木高成 「中国の独自路線強化と自国企業優先策に対する米産業界の懸念と批判」、『季刊 国際貿易と投資』(Autumn 2010)

⁸ 外交問題評議会(CFR: Council on Foreign Relations)の会長を務めるリチャード・ハース(Richard Haas)が2009年に発表した「米国の現実主義の復活」という論考の中で、米国の外交方針には「理想主義」と「現実主義」という二つのパラダイムがあると述べており、この2つのパラダイムは英米を中心として発達した国際政治経済学において教科書的な分類となっている。「理想主義」に対抗するパラダイムが、「本当に頼りになる世界政府や世界警察軍が存在しない現状では、国際法や国連に平和維持を期待するのは現実的ではない。したがってバランス・オブ・パワー(勢力均衡、特に軍事力の均衡)を崩さないように国際システムを運営する必要がある」という「現実主義」の考え方である。この立場をとってきたのは、第二次大戦後の冷戦外交の基礎をつくった戦略家のジョージ・ケナン、アイゼンハワー大統領、マーシャル国務長官、ウォルター・リップマン、ハンス・モーゲンソー(シカゴ大学)、キッシンジャー元国務長官、ブレジンスキー安全保障政策補佐官、サミュエル・ハンティントン(ハーバード大学)、ブレント・スコウクロフト中將(安全保障政策補佐官)、ジョン・ミアシャイマー(シカゴ大学)といった論者たちである。

⁹ 「冷戦後の国際社会と米中関係」(http://www.nids.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j1-1_2.pdf)

中国からの視点

一方中国から見た場合、協調要因になる第一の要素は安全保障の観点から見た米国の圧倒的軍事力である。国力の差が縮小しつつあるとはいえ、中国に壊滅的打撃を与える唯一の国との全面的紛争は中国の国益に反する。米国についても言えることだが、中国は米国を核保有国として紛争を避けるべく動かざるを得ないという動機を持つ。また、経済成長にとっても米国は輸出市場として、直接投資や先端技術の提供者として最重要国である。また、中国が安定的に経済発展を遂げるにあたっては周辺の国際環境が安定していることも重要であるが、米国の安全保障体制は海上交通路（シーレーン）の安全確保を助け、中国の輸出や原料・エネルギー輸入の安定という点で重要となっている。換言すれば、中国は、これまで米国とその同盟国が整備した現在の東アジアにおける秩序に「ただ乗り」し、高度な経済発展という便益を得てきたとも言える。

一方、中国の視点から見た対立要因は、やはり主に安全保障面から発生する米国への不信感がある。これらには様々な点が含まれるが、中国が排他的経済水域だと主張し敏感になっている黄海上で米軍が軍事演習を実施していることや、米軍が「エアシーバトル」¹⁰と呼ばれる軍事構想を構築してきていることは、その気になれば米国が中国本土に接近し攻撃しやすい状態を確保できるものと解釈でき、形を変えた「封じ込め作戦」だと警戒されても不思議でない。また、「和平演変」¹¹という言葉に象徴されるように、外国からの干渉によって自国の主権が侵害されることについて中国は非常に神経質にならざるを得ないだろう。過去 100 年以上に渡っていわゆる列強の侵略を受け、領土を分割され、様々な国内利権を剥奪された上に地域最貧国にさせられたとのルサンチマンが未だ中国人の心理に濃い影を落としている点も見逃せない¹²。

紛争要因に関して、中国は既存の枠組み（ワシントン・コンセンサス）において戦う一方、既存の枠組みの外に自らが主導権を握ることのできる新たな枠組み（ペキン・コンセンサス）を作ることを目指すという二つのアプローチを混在させたアプローチを採用している。つまり、中国においては、現状の秩序に不満である「修正主義者」としての側面と現状の秩序を受け入れている「現状維持者」としての側面の両方が混在している。中国がワシントン・コンセンサスの枠組みにおける自らの立場の増強を目指している側面としては、例えば中国が求めているあらゆる地域

¹⁰ 米軍が採用するとした空海軍の一体運用構想のことであり、2010 年の「4 年毎の国防計画見直し」（QDR: Quadrennial Defense Review）において初めて言及された。この構想は中国を名指しこそしていないものの、台頭する中国に対する米国の軍事戦略であると一般的に解釈されている。

¹¹ 主に「政治的宣伝」、「経済的支援」、「文化的交流」の 3 つの手段を用いて社会主義国の民主化を促し、ひいては体制を変革しようという欧米諸国側の発想を中国側が警戒する際に良く使用される言葉である。

¹² 津上俊哉 『中国停滞の核心』（2014 年）

および世界的貿易協定への参加があげられる。中国は世界貿易機関(WTO)の方針やアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)などの自由貿易協定を支持している。また、中国はIMFなど国際金融機関における発言権の強化を継続的に求めており、国際通貨基金(IMF)における出資割当改革の遅れに不満を表明している。

一方で、中国は国連などの既存の枠組みに変わる世界的な開発機関の設立という野心的な計画を次々と公表し実現に結び付けている。BRICS 開発銀行、アジアインフラ投資銀行(AIIB)¹³などの新たな国際金融機関は、融資だけでなく新しい開発基準やアイデアも提供し、ワシントン・コンセンサスの優位性を弱めようとしている。今後米国に対しどの程度中国が「新たな秩序」を以って対抗しようとするかは、現在優勢な国際秩序に挑戦者がどの程度「不満」を持っているかにかかっているのだろう。

紛争リスクの根拠

上記、米中それぞれの対立要因・協調要因や認識について概約したが、協調することで共に得るものが大きいにも関わらず全面的に紛争に向かわせてしまうリスクがある点に注意を向ける必要がある。

第 1 に、お互いに協調する必要性を感じているのに不確実な状況下や相手を信頼することができないと元々の取り決めから逸脱して紛争に向かわせてしまうという、いわゆるゲーム理論における「安全保障のジレンマ」に陥ってしまう可能性が指摘される¹⁴。米中関係は安全保障のジレンマを使って良く説明することができる。米中には協調的な関係を結べば共に得るものが大きいにも関わらず紛争を避け協調することを妨害する強い力が働いている。

第 2 に、協調要因が対立要因の十分な抑制要因とならないことである。相互依存や利害の共有があるからといって対立の火種となる対立要因が自動的に消えてなくなるわけではない。互いに協調すれば経済的な恩恵を受けるため、経済的な相互依存関係が深い米中間において武力衝突は避けられるという見解もあるが、ミアシャイアーなどが批判しているように¹⁵、歴史的にはこの主張を覆す事例が多数存在している¹⁶。例えば、20 世紀初頭、ドイツにとってのイギリスは最大の貿易相手国であり、イギリスにとってもドイツは第 2 位の貿易相手国であったことで両国経済の相

¹³ AIIB に対する米国の批判は、第一に AIIB が圧倒的に中国主導となることが予想され公正な経営統治が望めないこと、第 2 位に AIIB が「巨大な中国輸銀」と化すことによって、世界銀行などが戦後積み上げてきた開発金融政策が揺さぶられかねないこと、等によると考えられる(日本経済新聞 2015 年 3 月 15 日)

¹⁴ Robert Jervis, “*Perception and Misperception in International Politics*” (Princeton: Princeton University Press, 1976) p62-67.

¹⁵ 日本経済新聞 2015 年 1 月 19 日。「確かに、東アジア域内や米中の経済相互依存は深まっている。だが、国家間の争いが起きれば、最終的に経済の損得より政治の判断が優先される。例えば、台湾が独立を宣言したら、中国はただちに武力行使すると断言している。経済より政治が大切だからだ。第 1 次世界大戦前、ドイツとロシア、フランス、英国の経済相互関係はとても深かったが、戦争は起きた。」

¹⁶ 柴山桂太『静かなる大恐慌』集英社新書、2012 年、53-38 ページ

互依存関係は高かったにも関わらず両国は第一次世界体制に突入した。

また、協調要因の一つとしてお互いを核保有国として紛争を避けるべく動かざるを得ないという考え方を述べたが、この考えは制限付きで考える必要がある。「核の抑止力が戦争を防止する」という説については、冷戦時代に米ソ間の直接的な戦争が起きなかったことが根拠の一つとして用いられることがあり、それなりの説得力を持っているように見える。確かに、冷戦時代に大国間の核攻撃を伴う戦争は起きなかった。しかし、当時ベトナム、朝鮮半島やアフガニスタン等では代理戦争の性質を帯びた「熱い戦争」が多数勃発していたのであり、また大気圏を含む地球上で核実験の競争が行われていた。核抑止力が平和な世界を作るという主張は核保有国以外で起きた現実を直視しておらず、また核実験によって実際に地球上で多数発生した核爆発が環境に与えた影響を軽視している。

3. 紛争の高リスク領域

米中の対立・協調要因や、協調要因が対立要因と転化しかねないことに言及してきた。本章では、高リスク領域について検討するが、ここで高リスクかどうかを判断する基準は 3 つである。第一に紛争防止に失敗すれば米中二国間の紛争のレベルにとどまらず世界規模での損害を与える問題であること。第二に、全面的な両国の紛争に突入するにあたり踏み越えるべき一線のハードルが低い危険な領域であること。第三に、戦後の国際的な安全保障の構造や国際秩序を根本から変容させかねない事象であること。具体的に取り上げるのは、(A) 核開発、(B) 宇宙空間、(C) サイバー空間、および (D) 国際金融制度の 4 つの領域である。以下、それぞれ懸念すべき理由および現在顕在化しつつあるリスク要因について記述する。

A) 核開発

これまで米中の軍事的競争は過度に先鋭化することなく、米国が核攻撃の能力で圧倒的優位にあるにも関わらず中国は少なくとも表面的には緩慢にしか力を増強してこなかった。また、中国は核兵器に関して現在でも公式には「先制不使用」（不首先使用）政策を維持しており、核兵器を決して先制使用しないこと、非核保有国または非核兵器地帯に対して核兵器使用の威嚇を行わないこと、核兵器による攻撃を受けた後に報復を行う「第二撃能力」のみ維持すること等を宣言している。しかし近年、本領域に関して心配を始めるべき理由がいくつかある。①中国は 2013 年の国防白書で核兵器を先制攻撃には使わないという例年記載してきた事項を繰り返さず、米国側の懸念を高めた。また非核戦力（通常戦力）による攻撃が中国の体制の生存を脅かす場合には核の先制使用の必要性があると人民解放

軍将校が主張し始めており、中国国家指導部がその場合においても「先制不使用」ドクトリンに付すとの意思を明確に示していない¹⁷。②中国が核およびその運搬手段である弾道ミサイル装備の近代化を急いでいると思われる証拠が指摘されている。例えば、ミサイルの液体燃料から小型で車載しやすい固形燃料化の推進、固定式から発見されにくい移動式への推進、弾道の小型化、複数化、個別誘導多弾道化(MIRV: Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle)、誘導制御技術の高度化などである。英国の核政策を検討する超党派の独立委員会「トライデント委員会」が作成し英米安全保障情報評議会 (BASIC)が発表した報告書¹⁸によると、核兵器近代化・品質向上プログラムは中国を含むすべての核保有国で進行しており、インドと中国に関しては、射程距離の向上と地上発射基地の機能向上、核弾頭搭載の原子力潜水艦の建造を主眼とした大規模な弾道ミサイル開発プログラムが進行している。相手側が現在の戦略的に均衡した状態を相当程度変えようと試みた場合、それは相手側には敵意がある強力な証拠だと解釈される。また一方が軍事的に優位に立とうと試みるとそれが引き金となってもう一方が劣位を挽回しようとする行動をおこした次の動きへ連鎖する。このパターンは制御不可能で不安定な軍拡の流れにつながりかねない。③米中は核実験の一時停止を行っているが、両国とも多国間の取り決めである包括的各事件禁止条約 (CTBT) を批准しておらず¹⁹、現在のモラトリアムは自制に頼っているのが現状である。核の拡散防止という観点からは、中国国有・地方企業がイラン、パキスタン等のアメリカの戦略的利害に関わる地域に核関連物資やミサイル技術を輸出したのではないかとの疑惑もある。核兵器の開発、実験、拡散は米中両国が相当な自制を示してきた分野であり今後も続くべきであるが、これまで長く続けてきたからといってこれが当たり前の構造であるとみなすことができない。もしどちらかが実験に踏み切ったならば、今後この自制の構図が崩れる可能性がある。④中国はインドが事実上核保有国となったことにより、核兵器の近代化においてインドに先行し続けようとする動機を高めている可能性がある。⑤冷戦時代、誤解に基づく核戦争の勃発を怖れた米国とソ連は平治の接触対話による信頼醸成措置や緊急時のホットラインの整備など何重にも工夫を重ねて不測の事態を回避してきた。米国も中国と同様の仕組みを作ろうとしているが、中国の反応は鈍い。恐らく中国は意図的に本心を見えにくくしていると考えられるが、相手国の意図が見えない状況下

¹⁷ James Steinberg, Michael E. O'Hanlon, "Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century", 2014

¹⁸ BASIC Trident Commission, "Beyond the United Kingdom: Trends in the Other Nuclear Armed States", 2011

¹⁹ CTBTは1996年に国連総会で採択された。発効には特定の44カ国すべての批准が必要だが、のうち米国、中国、インド、パキスタン、北朝鮮、エジプト、イラン、イスラエルの8カ国がまだ批准しておらず条約は発効していない。

では冷戦時代になかったほど情勢を緊迫させかねないリスクがある²⁰。

B) 宇宙空間

宇宙における軍事作戦は人民解放軍の軍事作戦の一部として不可欠な構成要素となっており、「A2/AD」作戦を可能にするうえでの重要や役割を果たすものになっているとされる。人民解放軍の著作物は「敵の偵察衛星および通信衛星を破壊し、それに損害を与え、干渉する」ことの必要性を強調しており、それが「敵の耳目を封じる」ための攻撃標的の一つになり得ることが示唆されている²¹。また、上記の分析は「衛星と他のセンサーを破壊または捕捉することは戦場において的から主導権を奪い、敵が精密誘導兵器の性能を十分発揮させることを困難にさせる」と述べている²²。中国は、2007年1月に使用されなくなった気象衛星「風雲1号C」(FY-1C)を弾道ミサイルで破壊する実験を行っており、観測可能なものだけで3,000個を超える大量のスペースデブリを発生させた²³。こうしたスペースデブリは国際宇宙ステーションや他国の衛星への接近など現在でも大きな脅威になっており、まさにグローバルな課題となっている。

宇宙空間を懸念すべきリスク領域の一つとして考える理由は主に基準の1つめと2つ目に該当するが、具体的には以下の通りである。①米中が何らかのきっかけで軍事的な紛争に向かった場合、人口衛星は最初の標的にされる可能性が最も高い。人が乗っておらず軍事的に貴重な情報を提供する偵察衛星は、保有国にとって非常に高い戦略的価値がある一方で、外部からの攻撃に弱く攻撃されやすい資産である。②敵国からの衛星攻撃を防ぐための新しい兵器の開発が始まるなど不安定な軍拡競争が広がりかねない危険性がある。③衛星が破壊された場合は物理的な資産の破壊を伴うために、(サイバー攻撃のような被害実態が分かりにくいケースと比べ)、明確な「先制攻撃」だと看做され、全面的な紛争へ突入するリスクが高まる。④米中両国が互いの衛星を攻撃・破壊する能力の開発競争に突入した場合、大量に発生するスペースデブリが長期にわたり衛星軌道に残留し、米中のみならず世界中の宇宙開発の当事者国を危険にさらし人類の宇宙開発計画に大きな損害を与える。

米中は、責任ある大国として、こうした宇宙空間におけるリスクを低減させるためのロードマップを定め、優先順位の高い協議事項として位置付けなければならない。現在、ロシア、インドなど多くの国が宇宙空間での重要な当事者となっ

²⁰ 日本経済新聞 (2015年1月3日)

²¹ "Annual Report to Congress", 'Military and Security Developments Involving the People's Republic of China', p.32, Office of the Secretary of Defense, 2014

²² Ibid. p.32

²³ "Orbital Debris Quarterly News", Volume 14, Issue 4, October 2010, National Aeronautics and Space Administration (NASA)

ており、宇宙における秩序形成は多国間で対処すべき課題であるが、この多国間の取り組みにおける米中の責任は重い。

C) サイバー空間

サイバー空間も宇宙空間同様、米中両国が不信と競争を繰り返している領域である。米国側の中国に対する不信は、産業スパイや知的財産の窃盗行為で増幅されている。2012年10月、米下院情報特別委員会は特定の中国企業の製品にはバックドアが仕掛けられている可能性が高く、アメリカに対する国家安全保障上の脅威であるとの報告書²⁴を公表した（企業名は報告書内において名指しされている）。2013年5月、知的財産の侵害の問題を取り上げた「ブレア・ハンツマン委員会」²⁵は報告書をまとめ²⁶、米国企業がサイバー犯罪の犯人や情報システムに侵入して危害を与えた者に直接報復する権利を認めるよう政府・議会に求めた。委員会は当企業の販売する機器がアメリカ国民に対するスパイ活動のために使用される恐れがあるとのことから利用を控えるよう提言している。（もちろん名指しされた企業はともに、機器がそのような活用をされていることを否定している）。一方、中国側の米国に対する不信は、米国・国家安全保障局（NSA）の中国に対する活動によって増幅されている。モスクワに拠点を置くロシアのサイバーセキュリティ大手カスペルスキー社は米政府の攻撃的なサイバー活動の一端に迫る報告書を発表した。当報告書は、「イクウェーション・グループ」（Equation Group）と名付けられたグループがイラン、ロシア、パキスタン、アフガニスタン、中国、マリ、シリア、イエメンやアルジェリアを含む30カ国以上のコンピューターに複数のスパイプログラムを仕掛けており、主に政府と軍事機関、通信企業、銀行、エネルギー企業、核研究者、メディアそしてイスラム活動家が諜報のターゲットとなっていると報告されている。これだけの被害の規模と高い技術水準を考えると、「Equation Group」の背後に国家の支援があるのではないかという疑いが当然発生し、米国国家安全保障局（NSA）が関与している可能性についても数々のメディアにより報じられている²⁷。また、アラブ諸国等の民主化の動き（いわゆる「アラブの春」）にインターネットが大きな役割を果たしたことなどを背景に近年サイ

²⁴ Mike Rogers and Ranking Member C.A. Dutch Ruppertsberger of the Permanent Select Committee on Intelligence, "Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE", 2012

²⁵ 正式名称は「米国知的財産権窃盗に関する委員会」（Commission on the Theft of American Intellectual Property）。委員会の代表であるオバマ政権の初代の情報局長官デニス・ブレア（Dennis C. Blair）と元中国大使のジョン・ハンツマン（Jon M. Huntsman）が報告書を取りまとめた。

²⁶ The Commission on the Theft of American Intellectual Property by The National Bureau of Asian Research, "The Report of the Commission on the Theft of American Intellectual Property", 2013
ハンツマンは、「米国の知的財産権の窃盗の3分の2は中国である。中国は自国の産業を推進するため米国のイノベーションを盗んでおり、そのため米国は何百万もの職を失っている。中国のこのような行動に真の代価を払わせるような現実的政策が必要である。」と述べている。

²⁷ 日本経済新聞（2015年2月22日）など

バー空間の在り方に関する国際的な議論が活発化しているが、中国は米国などが「和平演変」の手段としてインターネットを活用するのではないかとの疑念から神経質になっていると予想される。こうしたサイバー空間を巡る双方の不信の広がりには両国の相互の信頼関係を確実に損ねている。

サイバー空間が心配すべき領域の一つであることの理由は以下の通りである。

①両国とも情報システムの運用で攻撃的な能力を高めている。2011年5月、中国国防部の耿雁生報道官は定例記者会見にてサイバー攻撃部隊の存在を認めている。2009年に米国（ゲーツ米国防長官）は、米軍コンピューターに侵入するハッカーに対抗するため米軍に「サイバー軍」を創設する方針を決定・公表した²⁸。実態は明らかになっていないが、中国政府はサイバー空間で情報収集や諜報活動を進めるために相当のリソース（人員・資金、設備）を集中させていると思われる。また、米国も国家安全保障局（NSA）の中国に対する活動が暴露されており、米中それぞれに情報収集や諜報活動のため、サイバー攻撃を安全保障戦略の一つの要素として組み込んでいることは明らかである。②双方のサイバー領域における対立リスクが顕在化してきている。2011年6月、米国ロバート・ゲーツ国防長官は外国政府によるサイバー攻撃を戦争行為とみなすとする方針を表明した²⁹。2014年5月には米企業にハッカー攻撃を行い企業秘密を盗んだとして、中国61398部隊に属するとされる中国軍関係者5人が米国に起訴された。容疑者はピッツバーグにある原子力や金属、太陽光発電産業を標的にしていたとされている。中国側は、事件は「捏造」であり、米中の協調と信頼関係を損なう行為であると激しく反発した。2016年米国会計年度の予算教書では、サイバー攻撃対策の強化に140億ドル（約1兆7千億円）を計上している。③サイバー攻撃に対する十分な防御の知見は、そのまま同じ精巧さで攻撃に転じる能力の獲得につながりやすい。攻撃と防御の境界がはっきりせず「バスケットボールのように」³⁰攻守が入り乱れる領域であるため、防衛のための取り組みが攻撃と看做されるリスクは他の領域よりも高い。④発信元や攻撃者が容易には分からないのがサイバー戦の特徴であり、ミサイル・核競争とは大きく性質が異なる。そしてサイバー攻撃を仕掛けているのは国家だけでなく個人やハッカー集団でも参戦が可能な世界である。誰が攻撃をしているのか分かりにくいという性質は、相手に対する不信感も増長させがちである。類推や憶測だけでライバルとして意識する国が攻撃を仕掛けたものだと判断するミスを犯すリスクは高い。また、発信源が特定されにくいと、相手に対して攻撃の抑止力が発揮しにくいものであり、核や宇宙よりもリスクが顕在化する可能性が高いという性質もある。④核開発や宇宙開発等に比べて低予算で攻撃態勢を整備できることに

²⁸ 共同通信（2009年6月24日）

²⁹ 読売新聞（2011年6月4日）

³⁰ オバマ大統領による発言とされる。日本経済新聞（2015年2月22日）

加え、民間の知見のスカウトなどにより容易に国家として攻撃能力を獲得できる性質を持つとされる。いずれの観点からも、攻撃のハードルが低い領域である。

D) 国際金融制度

中国は国策であるアジアインフラ投資銀行（AIIB）の創設に向け、欧州勢の切り崩しを画策していたが、2015年3月、英国に追隨してドイツ、フランス、イタリアが参加を決め、主要7カ国（G7）のうち4カ国が中国の構想を支持する形となった³¹。3月末に申請が締め切られるAIIB創設時のメンバーは当初の21カ国から最終的に40カ国を超える勢いとなっている。米国は、AIIBが米国主導の世界銀行、国際通貨基金（IMF）やアジア開発銀行（ADB）の存在意義を脅かす事態を恐れ、同盟国に不参加を呼び掛けることで、単なる一国際機関の加盟問題を国際的影響力を競う場に格上げしてしまった。従来から、国際金融機関といえばIMFと世界銀行という「ブレトンウッズ機関」を筆頭に、主に米国や欧米・日本が主導権を握った運営を行ってきた機関が存在してきた。中国は、経済力の増大とともにアジアでの政治影響力の拡大を望んでいるが、IMFやADBでの中国の発言権の拡大は、米国などに阻止されている。経済成長が続くアジア諸国には巨大なインフラ整備の需要があるがADBの投資はその需要に追いつかず需給のギャップがある。中国はその点を突いて、アジアでのインフラ投資需要の増加に 대응するため中国主導で新たな国際開発金融機関を創設するしかないという理論でAIIBの創設を提案し、多くの参加国を得ることに成功している。米国のルー財務長官は「新たな参加者が米国主導の多国間の枠組みに挑戦している」、「我々の国際的な信頼性や影響力が脅かされている」として、共和党主導の議会がIMF改革の批准を拒否していることを批判している³²。

現在の国際金融機関を巡る覇権争いについて懸念されるのは高リスク判断の基準の3点目に関わることである。①戦後の国際金融機関は欧米日を中心に形成され、時に批判を浴びながらも「協調、公正、人権、民主、貧困対策」などのコンセプトが重視されてきた。AIIBの運営方針は、まだ明確でない部分が多いが、仮に中国の利益や外交的思惑が突出して重視されれば、既存の国際金融機関との間で深刻なコンフリクトが起こることが予想される。②それぞれ競合しコンフリクトを抱える国際機関が並立し覇権争いの場となった場合に国際経済の統治がさまざまな形で混在し、狭義の国益や競争ルールが形成され、それが世界の金融経済の統合を阻み、全員が敗者となる可能性が高い³³。戦後成立した国連システムは「国際法と国際機関の強化によって戦争を回避させるはたらきをする」という考えに基づ

³¹ 日本経済新聞（2015年3月18日）

³² Ibid.

³³ Financial Times（2015年3月/27日）

いている³⁴。現在の中国の動きはこの戦後世界の共通認識だったはずの考え方に挑戦する動きである。中国が既存の国際機関への失望を強め、自らが設立した国際機関へ傾注していく過程で国連システムの権威と価値を毀損しかねない。更には、中国が国連システムの価値や国際法を「敵視」するようになった場合のシナリオには悲観せざるを得ない。国際政治学者の E・H・カーは現代の国勢政治学の基礎を確立した古典の一つである著書「危機の二十年」の中で、第 1 次世界大戦から第 2 次世界大戦までの戦間期を「10 年の夢想的な願望から次の 10 年の容赦のない絶望へ」と表現したが、既存の経済秩序が問い直され、EU や国連がうまく機能せず、自由体制でない国（中国）が台頭するなど、「現在の世界は当時と似た転換期を迎えているように見える」と指摘する研究者もいる³⁵。

4. 紛争リスクを低下させるために

本章では、米中のような国連安全保障理事会で拒否権を持つ大国が紛争に向かいそうな時に、紛争リスクを低下させるために国連が果たすことのできる機能と役割について考察する。尚、国連は米国や中国から独立して存在している組織ではなく、基本的に両国を含む加盟国の集合体である。従って、国連に対する期待はそれを構成する重要な構成国である米国・中国に対する期待であり、それ以外の加盟国に対する期待でもある。もちろん決定的に重要なのは、米中両国自身の協調のための行動と紛争防止のための協調と自制である。

まず米中両国が互いに信頼し合う関係を構築するためにハイレベルでの議論や個人的なトップ外交が重要な役割を継続的に果たすことが決定的に重要である。ただし、この種のトップ個人同士の信頼醸成は「水平方向にも(広く支持されること)、垂直方向にも(長続きさせること)大きな限界がある」³⁶。水平的には、両国の指導者が何度も会ったり話したりすることで個人的な信頼を深めたとしても、国の政策形成に携わる全ての人々に信頼を広げることは難しい。また垂直的には、ある時点で指導者たちの間に信頼関係が存在していたとしても、将来にわたってその指導者の後継者たちの行動まで縛るのは困難である。

一方、勢力均衡（バランス・オブ・パワー）によって秩序と平和を維持するという現在台頭しつつある現実主義者の主張を全面的に信奉することにも問題がある³⁷。そも

³⁴ 国際機関や国際的な制度が各国家に互恵的な利益をもたらすことで、国家の利己的な行動を矯正することができるという理論は「新制度派」とも呼ばれる。

³⁵ ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(M・コックス教授(日本経済新聞 2015年2月1日))

³⁶ James Steinberg, Michael E. O'Hanlon, "Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century", 2014

³⁷ 米外交問題評議会のリチャード・ハース会長は日本国際問題研究所が開催したシンポジウム「日本の戦後 70 年と積極的平和主義」の基調講演において「かつてのリベラルな国際秩序の活力が失われつつある」

そも戦略的に安定した状態（軍事的均衡）を作り出すことができるかどうかは一国の意思で決められるものではない。双方に不信感があれば、相手を少しでも出し抜こうとする行動がもう一方の挽回のための行動を促したり、自国が自衛のための取り組みを行っても相手国がそれを攻撃目的と誤解し軍備増強を行ってしまう可能性がある。それは安全保障のジレンマという言葉で端的に表現される負の連鎖である。失敗すれば結局は「万人の万人に対する闘争」というホッブス的な自然状態を許すことにつながりかねない。

権力政治と勢力均衡に代わる秩序のあり方として古くから議論されてきたのはいわゆる「世界政府」を作る案である。この提案については、歴史的にも非常に古い考えであり決して新しいものではない。「神曲」で有名なダンテはその著書「帝政論」の中で唯一の君主による世界国家論を説き、また17世紀初頭フランス王アンリ4世は「アンリ4世の大計画」として有名なヨーロッパ世界における諸国家連合を提案した。現在EUのような地域統合はこれらの思想を踏まえていると考えられるが、このような「世界政府」案を現在の中国も含んだ国際社会にあてはめるには様々な観点から困難がある。第1に、過去に提案されてきた多くの世界国家論における「世界」は主として西ヨーロッパを意味している。共通の歴史的経験、一定の文化的（言語的、宗教的）な同一性が根底にあるゲマインシャフト³⁸としての国際社会の捉え方が中国と米国といった共通の歴史と価値観を持たない国によって機能しうるのかは疑問である。国際社会をゲゼルシャフト的なものとして捉える見方のなかに米国と中国という文化的価値観や歴史的経験を共有しない大国同士が国際社会の主要メンバーとして役割を担い、国際秩序のルール構築に寄与する可能性を見いだすべきである。第2に、多くの思想家や哲学者などが提案する世界国家案は実現の基盤を欠いている。言うまでも無く、世界政府的な考え方は法の「執行力」が伴わなければ非現実的である。この場合の執行力は国連軍のようなものが該当するが、国際的警察行動を行うための兵力が組織されても、世界最強の軍隊が常にその外にいる限り国際法の執行者としての実効性はない。現在の国連システムはその点でも世界政府とはかけ離れた性質のものである。

規範構想的な国連の重要性

では国連システムの本質とは何か。それは国家主権がグロティウスの規範³⁹に従って

と発言しており(日本経済新聞2月28日)、現実主義的なパワーバランス重視の世界観の台頭に警鐘を鳴らしている。

³⁸ 「ゲマインシャフト」(Gemeinschaft)「ゲゼルシャフト」(Gesellschaft)はドイツの社会学者フェルディナント・テンニース(Ferdinand Tönnies)が提唱した概念であるが、バリー・ブザン(Barry Buzan)などによって文明や文化を重要な存立基盤とするかどうかによって国際社会を分ける考え方が説明された。

³⁹ 国際政治学者ヘドリー・ブル(Hedley Bull)は、国際システム概念を「ホッブス的」「グロティウスの」「カント的」の3つに分類している。ホッブス的な国際社会は「万人の万人に対する闘争」という言葉に端的に表現される世界観である。カント的な世界観は世界が各国の市民同士の超国家的な社会的連帯によって結ばれており普遍的な世界市民社会を形成できると考える。一方グロティウスの世界は、主権国家が国際政治の主たるプレーヤーであり、国家間には「一定のルールや制度」が共有されていると考える。

連携する<規範による支配志向型の多国間主義>であり、諸国が「共通の規範」（国際法）に従って「共同で」意思決定をし、共同行動をとる方式であろう。しかし、そのような観点から現在の国連を中心として秩序のあり方を眺めた場合も、現在の国連には課題が多い。それは、まず世界政府やリヴァイアサンのような超越的な主権者を持つことなく、諸国家の国家主権を尊重したままで規範である「国際法」に従うということがいかにして可能になるのかという現在の国連が抱える根本的課題である。また、その気になれば国際法や国際機構を無視できる力を生む構造的な余地が多国間主義にはある。安全保障理事会の決議が必要とされながらそれを無視して軍事行動が行われた例としては、ユーゴ空爆（1999年）やイラク空爆（1998年）などがある。また、国連憲章2条4項⁴⁰は武力の行使および威嚇を禁止しているが、近年ではこの武力不行使原則の規範性を弛緩させる論理が次々と編み出されている。例えば、先制的自衛権、在外自国民保護、間接侵略に対する自衛権行使、民族自決権の行使とその支援、人道的介入などである。最近ではロシアが2014年クリミアを併合する際に民族自決や在外自国民保護などの主張を挙げたことが記憶に新しい。冷戦以降、安保理での意思決定が非常に難しくなり、安保理を本拠地とする大国の協働支配体制という想定が著しく非現実的なものとなっている。安保理の問題は「逮捕を執行する人間が、警察官ではなく犯人自身だということが起こりうる」⁴¹からである。また常任理事国に拒否権の権限が与えられているのでは、国連安保理が罰することができるのは小国が行った法違反だけとなる。米中のような常任理事国同士のいずれかが侵略や紛争を起こしても安保理は機能しない。そもそも、国連本体、つまり事務局だけを見れば年間予算がわずか数十億ドルほどの組織⁴²に、なぜ大国間の紛争をコントロールするなどの大きな期待ができるのかを問う国連懐疑論者もいるだろう。

もちろん、米中といった大国の狭間で国連は不完全でありその能力は限られている。しかし不完全であろうと国連は二度の世界大戦の教訓として人類が生み出した秩序のあり方であり、力に限界があるからといって国連を軽視し無視するなら、再度の世界大戦を経ることによって次の世界秩序を検討することを許す事態になりかねない。大国に無視されるだけの<多国間主義の抜け殻>⁴³となることを防ぎ、少しでも国連を活用しながら世界の平和の秩序を保つために何を考えるべきか。

第二次世界大戦のような戦争状態においてさえ戦争当事国は中立国に対する攻撃を自制し捕虜の扱いに関してはジュネーブ条約の規約を守った（あるいは、守っているように見せる努力をした）。冷戦中、米国とソ連はお互いをイデオロギー上の敵とみなしていたにも関わらず、国際法を共有し、国連を分裂させようとしなかった。中野剛志「世界を戦争に導くグローバリズム」（2014年）を参照。

⁴⁰ 「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

⁴¹ エメリー・リーヴス、『平和の解剖』1945年

⁴² 国際連合広報センターによれば、2012年の国連通常予算は約25億7600万ドルであり、これは東京都世田谷区の平成25年度一般会計当初予算額である約2,423億円とほぼ同じ規模である。

⁴³ 最上俊樹『国連と米国』、岩波新書（2005年）、p.30

国連は「事務局」や「安保理」といった単一の単純な組織ではなく、多数の専門機関（ユネスコ、国連食糧農業機関、世界保健機関など）や関連機関（ユニセフ、国連開発計画、国連難民高等弁務官事務所など）を抱える複雑で膨大な連合体である。ここで、単なる軍事力といったパワーを持たなくとも、国連に備わる別の力、つまり諸問題に関する「基準設定」の力に注目したい。もちろん法ではなく「基準」であるから法的拘束力はないが、国連が設定した基準には軽視できない重要性を持つと認識されているものが少なくない。世界人権宣言（総会決議 217）、植民地化の防止を定めた植民地独立付与宣言（総会 1514）などである。これらの基準に真っ向から反対しそれに反する行動を堂々と起こすことは現在の国際社会では難しくなっている。安保理中心的なく規範執行的な国連が行き詰っているからこそ、各国が尊重すべき根本的な価値と秩序が何かを設定する規範構想的な国連の役割に注目すべきである。そうであれば、こうした基準設定機能を起点として国連の重心が安保理から国連総会へ移行してきており、その重要性を引き上げるべき時期に来ていると考えることができる。現状の国連憲章での定めでは、国連総会は懸案について勧告する程度しかできず、その権限は限定的であるが、国連総会を通じて国際社会の意思を策定する役割、安保理の停滞や傲慢に対する突き上げ役、市民社会における国際世論を形成し国際社会における多数の意思として安保理構成国に提示する役割を果たすことはできる。

また、国連システム（特に国連の関連機関）には、米中の取引機会を低減させるべく様々なチャンネルを作り米中が協力できる土台と増やすことも可能だ。テロリズム、国際犯罪、気候変動、パンデミック、環境など米中が積極的に協調できる分野の場を多く提供することが重要であり、これは安保理や総会というより、国連に関連する様々な関連機関の役割となる。

以上を考慮したうえで、前章において高リスク領域として取り上げた領域のそれぞれについて、国連システム（および米中両国）に期待する事項を以下記述したい。

核開発

前述したように、包括的核実験禁止条約（CTBT）は条約発効に不可欠の要件である残り 8 カ国の署名・批准が住んでおらず未だ発効していない。核爆発実験は各国の自制によってモラトリアムが続いているように見えるが、あくまで一時的な措置であり恒久的な停止を保証する仕組みは機能していないのが現状である。国連は、世界の核軍縮や包括的核実験禁止条約の早期発効を促すためのイニシアティブをとっている。核軍縮に焦点を当てて 65 か国が発言する等関心を集め、核軍縮に関する国際社会の意思形成と政治的意思を示すことに貢献している「核軍縮に関する国連総会ハイレベル会合」や、一般に「第 14 条会議」⁴⁴と称され 1999 年以来隔年で実施されている「CTBT

⁴⁴ CTBT は署名開放後 3 年を経過しても発効しない場合、批准国の過半数の要請によって発効促進のための会議を開催することを定めている（第 14 条 2）。

発効促進会議」などが代表的である。2013年9月ニューヨーク国連本部で開催された「CTBT 発効促進会議」において全会一致で採択された「最終宣言」は、「核軍縮および各不拡散に向けた体系的かつ漸進的な取り組みのための重要な実施ステップとしてCTBTの早期発効を達成する重要性および緊急性」を確認している、また宣言では、北朝鮮による一連の核実験に対する国際社会の一致団結した非難を表明し、「条約が規範的強さを持っていることの証左であり、核爆発実験を認めない意思を強化することを示している」と指摘した。いずれも、国際社会が遵守すべき「規範」を作り、「規範の強さ」をアピールし、国際社会の世論としてその規範遵守の重要性を説く取り組みとして評価できる。このような取り組みを今後も推進し、あらゆる側面での支持の取り付けや市民社会への啓発、条約の重要性に対する意識喚起活動などを地道に行っていくことが規範構想的な国連としての役割として重要であると考えられる。

宇宙空間

第3章で述べたように、宇宙開発に参画する国は増え続けており、宇宙における秩序形成は多国間で対処すべき課題である。この分野において国連が多国間協調のファシリテーターとして期待できる場面は多い。これまで国連のフォーラムなどでは宇宙の軍備管理構想の多くが議論されてきた。多国間での宇宙の利用と開発における国際規範を確立すること、およびその規範を強固なものとするために規範合意が行われているかを検証するためのプロセスを国連のタスクに組み込み、結果を国際社会に発信してゆくことが期待される。衛星破壊兵器の実証実験を禁止する多国間による国際条約も検討に値する。オバマ政権の国務副長官（1期目）を務めたスタインバーグらが主張しているように⁴⁵、衛星破壊兵器システムの実験を禁止しても、それを代替するものとして弾道ミサイルを迎撃する実験が行われれば効果は限られるが、それでも、宇宙空間における爆発や衝突行為を中止させることができれば更なるスペースデブリの発生を防ぐという世界にとっての利点がある。実際に条約の締結にまでに至らなくても、国連総会やフォーラムの場で衛星破壊やデブリの発生を禁止を多く議論し国際世論を形作ってゆくことで米中指導者や意思決定者が相手の衛星に対する攻撃に踏み切ると決めるハードルを引き上げることができる。これはわずかな効果しかもたらさないかもしれないが、危機をわずかでも抑え込むことが見込めるのであれば実施すべき取り組みである。

サイバー空間

サイバー攻撃はその特性から国境を越え、多くは秘密裏に被害を及ぼすものであるため、その防止や抑制のためには緊密な国際協調のもとに情報共有等の措置を取る必

⁴⁵ James Steinberg, Michael E. O'Hanlon, "Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century", 2014

要性が高い。また、サイバー攻撃を犯罪として立件するためには証拠保全や適正手続き確保の観点から国際的基準に照らして法的拘束力のある文書が必須である。このように多国間にまたがる犯罪の抑制、またサイバー攻撃を安全保障上の作戦として許容しないとの国際的な共通認識を確立しこれをモニターしていくためにも国連のような国際機関が果たす役割が大きい。

サイバー空間での軍事作戦を巡っては既に数多くの議論の実績が国連で積み重ねられており、中国等も国連交渉など多国間の場で条約をまとめるように主張している。2011年9月、ロシア・中国・ウズベキスタン・タジキスタンの4か国は、国連総会および国連事務総長に対し「情報セキュリティ国際行動規範」の共同提案を行った。この行動規範（code of conduct）案においては、(1)テロリズム、分離主義、過激主義を扇動する情報や、他国の政治、経済、社会的安定性や精神的・文化的環境を弱体化させる情報を阻止するために協力すること、(2)他国の政治経済社会の安全保障に脅威を与えるためにそのリソース、重要インフラ、中核技術やその他の優位性を使用することを防ぐため、ICT製品やICTサービスの安全を確保するよう努力すること、(3)情報スペースにおける権利及び自由については、関連する国内法令に従うという前提で十分に尊重すること、といった事項が盛り込まれており、情報セキュリティの確保に関し一定の規範を構想するための原則が盛り込まれている。この原則のなかで、「他国の政治、経済、社会的安定性や精神的・文化的環境を弱体化させる情報を阻止するために協力すること」という案については、「政府の考え方と異なる情報の流通を阻止する」ことを意味し、表現の自由を尊重する考え方と対立する可能性があることから、米国側は「留保して(noted)」おり、全面的な合意には至っていない。しかし、国連がこのような議論の場を提供する実績を重ねており、継続していること自体が重要である。今後米中など各国が納得できるサイバー空間での行動規範をまとめることができるならば、戦時において軍が守るべき点を定めた戦時国際法に従うのと同様にサイバー作戦のあり方に一定の秩序をもたらすことができるだろう。もちろん、これらはあくまで平和時における規範であって戦時に遵守されるかは別の課題である。しかし規範を作り、その規範の強さを高める努力を国連が中心となって継続的に行っていくことで、サイバー攻撃をしかけるハードルを引き上げ、制御不可能なほどに連鎖的に事態がエスカレートするリスクを少しでも抑制する効果がある。米中に対しては、このサイバー空間における規範作りという課題について国連での交渉や議論・協議に関与し続け、互いの信頼醸成を図っていくことを求めたい。

国際金融制度

習近平国家主席は2015年3月、博鳌アジアフォーラムで演説し、中国が提唱する中国から欧州までの海と陸のシルクロード構想（一帯一路）や、そのインフラ整備を支援するために創設するアジアインフラ投資銀行（AIIB）についても「閉鎖的なもので

はなく開放的・寛容なものだ」とし、「アジア開発銀行（ADB）や世界銀行など他の国際機関と相互に補完し、協力して発展する」と語った⁴⁶。中国は、今後こうした発言だけでなく実際の行動によって言動が一致していることを示してゆかねばならない。

米国に関しては、自ら創設に積極関与しておきながら国連に対して正面から向き合っていない現状の姿勢に問題がある。2012年10月時点で、米国の国連への滞納額は7億4,400万ドルに累積しており、分担金の滞納額は世界最大である⁴⁷。その一方で、他国の発言権の上昇を伴う出資金比率の改革には反対し続けている。中国は、世界のGDPの約16%を占める経済規模を持つに至っているが、国連における出資比率（発言権）は5.1%⁴⁸、IMFでの出資比率は3.8%⁴⁹しか与えられていない、また、アジア開発銀行（ADB）においても中国の出資比率は5.5%である。中国を戦後の国際経済秩序であるブレトンウッズ体制の外に押し出してAIIBやBICSなど国連システム外の国際機関を作らせてしまった主原因は自らの既得権益にこだわり新興の大国の発言権の拡大を拒否した米国にあるとも言える。米国には、中国などの新興経済諸国の発言権の上昇を伴う出資比率改革に前向きな姿勢で取り組むことを求めたい。

中国との対話で必要なのは、「可能な限り言葉の意味を揃え、ゲームのルールを共有すること」⁵⁰である。米国はAIIBに関して同盟国に非参加を一方的に呼び掛けるだけでなく、「アジア開発銀行とのデマケーション（役割分担）案などを準備し、ルール作りに食い込む」⁵¹余地もあったのではないかと考えられる。AIIBが設立され始動を始めることが既定路線となってしまった現在、米国（や国連）はこれを敵視して封じ込めたり阻害したりすることは避けるべきである。中国が提案するように「国際機関と相互に補完し、協力して発展する」ことを確実にモニターし実施させるためにも関与していくことが重要である。IMFや世界銀行、ADBを含む国連システムが既存の経験やノウハウ、専門的な知識を活かして新興の国際機関に共有し、両機関の役割分担を探るための接触が重要になるだろう。

結びにかえて

本稿では米中紛争の高リスク領域と、国連システムの限界と期待を述べてきた。世界の現実主義的傾向が強まる中で、特に近年は国連の限界が強調されがちである。もちろんカ

⁴⁶ 日本経済新聞（2015年3月28日）

⁴⁷ 国際連合広報センター・ウェブページ

(<http://www.un.org/press/docs/2012/20121017.un.org.record.shtml>)

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ 国際通貨基金（International Monetary Fund）・ウェブページ

(<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>)

⁵⁰ 川島真「経済教室：外交懸念、長期の視野で」、日本経済新聞（2015年1月8日）

⁵¹ Ibid.

ント的な永遠平和の世界観を説き、高らかな理念のみを掲げたところで実現性を持たせなければ国家の衝突を防ぐ効果としては限界がある。しかし、ジョセフ・ナイらが提唱するように、軍事力などのハードパワーではなく、対外的な強制力にもよらず、その国の文化や政治的価値観、政策の「魅力」や「権威」によって支持や理解、共感を得ることができ、国際社会からの信頼や発言力を獲得し得る力（いわゆるソフトパワー）を得ることができると広く認識され始めていることは国連にとって希望の持てる潮流である。国連のソフトパワーとも呼ぶべき規範の権威、魅力を一層高める努力、および各国の信頼醸成のための「場」の地道な提供により、完全ではなくとも紛争のハードルを高めることができるだろう。最も避けるべきは、二回の大戦という犠牲の上に人類が作り上げた現在の国連システムに絶望し、これをより良いシステムにするための継続的な努力を諦めることである。

以上