

グローバル化時代の政策立案と戦略的思考

京都大学大学院法学研究科教授 鈴木 基史

現代の安全保障問題は、経済のグローバル化と密接に関連している。国々のなかには、グローバル化を通じて国際投資を引き寄せて高い経済成長を遂げ、成長の果実を民生部門の豊饒化に費やしている国があれば、軍事部門に集中させて軍備の拡大を図っている国もある。経済成長率および成長の果実の利用法は国々の政治体制によって異なるため、グローバル化は国家間のパワー分布に重要な影響を及ぼしている。

各国の防衛費や軍備の動向を分析しているストックホルム国際平和研究所によると、最近の軍事費バランスは、緊縮財政を強いている富裕な西側諸国から、高い経済成長を遂げている中国、ロシア、インドなどという新興国に移行しつつある(SIPRI 2013)。加えて、近代国家が暴力を独占していた状況は、暴力性を備えた非国家集団の出現によって様変わりしている。とりわけテロ集団は、庇護国や武器商人から兵器を入手したり、通信技術を駆使して新たな地域で新たな同志を募ったりすることによって、敵対する国家の政府機関や無関係な市民に対する

攻撃能力と活動範囲を拡大させている。

間接的にもパワー・シフトやテロリズムの拡大を助長しているグローバル化は、欧米

を震源とした二〇〇八年グローバル金融危機によつて一時的に停滞したが、国々の経済再建が進むにつれ再加速している。近未来、グローバル化が逆戻りすることは考えにくく、それに関連する安全保障問題も残存することになる。結果として、経済的相互依存の深化によつて実現可能とされる安定的平和は、とりわけ成熟した民主国家同士の関係に限定される状態が継続するだろう(鈴木 2007)。

本稿では、こうした現代国際関係における経済と安全保障の連関性は、冷戦期と異なることを示し、国際政策の立案やそれに関連する業務に携わることを志す本学公共政策大学院生に求められる資質を考えてみたい。

冷戦期の安全保障政策としての経済政策

まず、冷戦期を振り返ってみよう。冷戦は、東西イデオロギー対立にその源泉があり、二極体系と称される国際構造のうえで展開されていた。冷戦期の世界を二分していた西側陣営と東側陣営は、軍事的には、軍拡競争、勢力均衡外

交、代理戦争などという争点において相互に影響し合いながらも、経済的には、政治体制やイデオロギーの相違から東西貿易を限られたレベルに抑えていた。西側諸国は、人権の尊重、民主主義、法の支配を規範とした政治体制と市場経済を維持しながら、高度な科学技術や投資が東側諸国の手に落ちて軍事などに転用されないように、コム協定の運用を通じて経済的遮断政策をとった。一方、東側諸国は、権威主義体制によつて自由や民主主義を束縛し、計画経済によつて民生技術の開発や投資を阻害しつつ、巨額の軍事費を抛出し続けたことで財政基盤を崩壊させた。その結果、冷戦は大戦争を経ることなく、卓越した経済力を持った西側諸国の勝利に終わった。これは、国際体系は大国間戦争によつて転換するという冷戦前の一般的仮言説を覆す画期的な出来事であった(Organski 1958)。

二一世紀初頭の安全保障政策と経済政策

冷戦の終結後、経済政策と安全保障政策の関係は一変した。先述した通り、東西を遮断していた障壁は取り除かれ、残存する各国の政治体制の相違を乗り越えて経済取引が活発に行われるようになった。こうしたグローバル化を促している国際経済制度は、冷戦期ほど国家の政治

体制に囚われることなく広く参加を容認するようになった。そのため、経済成長の機会は増大していると同時に、経済的相互依存の範囲も拡大している。新興国が日本や欧米諸国の技術・資本・市場に依存するとはほぼ同程度に、日米欧も新興国の資源・労働力・市場に依存している。

これが顕著となったのは、二〇〇八年に発生したグローバル金融危機に対処する際、当時まで国際政治経済をけん引してきた日米欧中心のG7という枠組みは規模的に十分でなく、G7に十三の新興国を加えたG20という枠組みを用いざるを得なかった事案である。このような相互依存状態のなかで、権威主義的な体制を維持する特定の新興国であってもグローバル化から排除することはもはや現実的でなく、日米欧の利益にもならない。

グローバル化に連動してパワー・シフトが生じている半面、大国間に明示的な対立はいまだ生じていない。しかし一方で、潜在的には存在し、将来、表面化するだろうという見解がある。たとえば、ミアシャイマー教授(2007)は、大国間の対立は不可避なものと見なし、今や世界第二位の経済規模を持ち、軍事的にも拡大を遂げている革命的勢力(revolutionary power)としての中国と、冷戦に勝利した既存勢力(status-quo power)としての米国との間に、

近未来、紛争が生じることを予測している。この見解に対し、米政策に影響力を持つキッシンジャー元国務長官(Kissinger 2011)は、中国との和解の可能性を勘案し、中国に対して強硬政策を取ることはむしろ中国の反発を招いて逆効果であるとしながら、中国の拡大政策をけん制しつつ、中国が国際社会に融合していくことを促す柔軟な政策を要請している。米国が融和あるいは強硬のどちらの政策を選択するのかは、中国の政治体制が不透明ななかで、行動から推測される中国の思惑に依存することになるだろう。ただし、キッシンジャー氏が指摘するように、米国の行動が中国の行動選択を変える可能性もあるため、事態は双方向的(行動選択の内生性)かつ複雑である。かくして、グローバル化によって国家間のパワー分布が変化する状況で、それを重要な指標として政策を練る国々の期待や行動は複雑な相互作用を通じて変わる。その結果、グローバル化時代の国際関係は流動的なものにならざるを得ないのである。

政策立案者に求められる資質と公共政策大学院の課題

このような国際情勢において、政策立案者にはどのような資質が求められるのであろうか。転換期の時代だからこそ、政策立案者に対して

「大戦略」(grand strategy)の構築を求める声は強い(PHP研究所2012)。その理由として、大戦略は三つの意味で有用とされる。第一に、大戦略を構築し、それを実行に移すことに政権の威信をかけ、財政・人的資源をその達成に集中投下することができる。第二に、政権スタッフが交替しても政策の一貫性と安定性を確保できるし、不適切と考えられる政策を選択肢から事前に排除できる。第三に、関係国がそれぞれ大戦略を掲げれば、相手国に対して予見性を確保してやることができ、その結果、安定的な国際関係を構築できる。言い換えると、大戦略は国際秩序形成の一助となりうる。とりわけ成熟期の冷戦は、ギャディス教授(Gaddis 2005)によって「高度に安定的であった」と評価されたが、その安定性は、米ソの行動がそれぞれの戦略に立脚していたため、担保されていたと解することもできよう。

ただし、今日のような流動的な国際関係に対して、詳細な政策を事前に構築することは容易でないうえに、それに従って政策を運用するよう政策機構に求めることも同機構を硬直化させて、かえって政策実行の質を悪化させる恐れがある。この問題は、アリソン(Allison and Zelikow 1999)の組織過程モデルにおいても、事前に構築された標準業務手順(SOP)の硬

直的な運用がしばしば政策の実施過程に大きな弊害をもたらすと指摘されている。関連して、冷戦期の米封じ込め政策は、戦略というよりも大目標にほかならず、詳細な政策は各政権が適宜策定していたとされる。

二一世紀初頭の流動的な国際環境であれば、なおさら、大目標を掲げるにとどめ、詳細な政策は変化する状況および行動の相互作用を勘案しながら柔軟に策定する心構えが求められる。この観点から、最近の米国の外交政策を観察したドレズナー教授 (Drezner 2011) は、オバマ政権は大目標を掲げながらも、状況に合わせて柔軟に政策を策定していると評価する一方、前ブッシュ政権は、先制攻撃原則と民主主義の拡大を盛り込んだ比較的详细な政策を構築し、変化した状況においてもそのまま実行したため、大きな失敗を招いたと論じている。

こうした考察から導出される政策立案者に求められる資質とは、おおよそ以下のようである。正当性のある大目標を定義できる信念、変化する状況を的確に把握する高度な情報収集能力、大目標に即しているが、状況や行動の相互作用に応じて政策を柔軟に改変する適応能力などである。こうした能力は、「戦略的思考 (strategic thinking)」に関わるものであり、特定国家の利益の追求にとどまらず、広く国際社会の安定、

平和、繁栄に寄与するものでもある。それを涵養していくことが、国際舞台で活躍することを目指す公共政策大学院の院生諸君に求められている課題のひとつであろう。

参考文献

- Allison, Graham T., and Philip Zeilikow. 1999. *The Essence of Decision*. Longman, chapter 2.
- Drezner, Daniel W. 2011. "Does Obama Have a Grand Strategy?" *Foreign Affairs* 90 (July/August), pp. 57-68.
- Gaddis, John Lewis. 2005. *The Strategy of Containment*. Oxford University Press.
- Kissinger, Henry A. 2011. "The Future of U.S.-Chinese Relations." *Foreign Affairs* 91 (March/April), pp. 44-55.
- シムシャイマー、ジョン。2007。奥山真司訳『大国政治の悲劇』五月書房。
- Organski, A.F.K. 1958. *World Politics*. Knopf.
- PHP研究所。2012。『日本の大戦略』グランド・ストラテジー PHP研究所。
- PHP研究所。
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2013. "World military spending falls, but China, Russia's

spending rises."

(http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex_launch), accessed on April 30, 2013.

鈴木基史。2007。『平和と安全保障』東京大学出版会、第三部。

〈付記〉

本稿で言及している戦略的思考は、ゲーム理論として体系立てられ、主にミクロ経済学、産業組織論などの経済学分野で発展してきたが、近年、国際関係研究にも応用されるようになってきている。国際関係研究におけるゲーム理論の応用については以下の書籍を参考にされたい。トーマス・シェリング。河野勝監訳『紛争の戦略』勁草書房、2008年。

鈴木基史・岡田章編『国際紛争と協調のゲーム』有斐閣、2013年。

松原望・飯田敬輔編『国際政治の数理計量入門』東京大学出版会、2012年。



鈴木 基史

すずき もとし

サウス・カロライナ大学大学院博士課程修了。専門は国際関係学。著作に『平和と安全保障』(東京大学出版会 2007年) 他。