

国際政治学を学ぶ人へ

I はじめに

一九八九年の冷戦の終結後、ドイツの再統一、湾岸戦争、ソ連邦の崩壊、地域紛争の激化と中東和平の締結など、国際政治は大規模にかつ急激に変化している。日本政治においても、新党ブームのなかで、自民党政権が交代し、一九五五年体制が崩壊した。冷戦という枠組みの重さをあらためて感じざるをえない状況である。

このような諸事件は、個々の要因から説明することはもちろん可能である。しかし、それだけにとどまらず、国際政治の構造変化や国際関係の特質の変化と結

びつけて分析することにより、個々の事件の歴史的意義や国際政治上の意味についても、理解することが可能となる。

大 芝 亮

本稿は、新入生を対象に、「国際政治学を学ぶ人へ」⁽¹⁾として、国際政治の理論について一定のイメージを描くために、いわば事例として覇権安定論⁽²⁾と呼ばれる理論を取り上げ、まずその概要を説明する。もちろん、国際政治入門のために、さまざまな理論動向を紹介して、国際政治の理論体系を説明するという方法も考えられる。しかし、覇権安定論に議論を絞るのは、一つの理論がある程度、詳しくみていくことにより、理論分析の面白さが少しは伝わるのではないかと期待する

からである。次に、覇権安定論をめぐる議論を検討しながら、①パワー、②フリーライダー、③ポスト覇権といった国際政治の重要な概念・ことばについて考察する。最後に、なぜ、覇権安定論が国際政治学に大きな影響を与えることになったのかについて若干、検討する。

II 覇権安定論を事例として

一 理論の概要

覇権安定論とよばれる理論は、一九七〇年代の国際経済体制の不安定化の原因は何かという問題を設定し、その答えを、覇権国である米国の力（パワー）の衰退に求め、これを一般化しようという理論である。

覇権安定論は、国際関係の構造について、覇権国、大国、準周辺国、そして周辺国から構成されるとする。覇権国は他国と比べ、圧倒的な軍事力・経済力を有し、国際秩序を提供する国であると定義される。国際秩序や国際的な諸制度の枠組みやルールを決定するパワーを持つとともに、このような秩序を維持するためにコ

ストを負担する。歴史的にみて覇権国として想定されているのは、第二次世界大戦後の米国であり、また十九世紀の英国である。さらに、十六世紀のポルトガルや十七世紀のオランダも覇権国の例としてあげられることもある。

覇権国ではない大国とは、覇権国のような圧倒的なパワーをもたないために、秩序形成・維持に関して、決定的な影響力を行使することはできないが、覇権国が提供する安定した国際秩序のなかで行動する。このような大国は、安定した国際秩序を前提に、専ら自国の発展のために国家のエネルギーを注ぎ、次第に国力（ナショナル・パワー）を増大させる。国際秩序の形成・維持のためのコストを余り負担しないという点で、フリーライダーである。

覇権国は自国の発展のためのみならず、国際秩序（という国際公共財）の維持のためにも、国力を割かなければならないから、次第にかつての圧倒的なパワーを低下させる。これに対して、大国のなかには覇権国に挑戦できるだけの国力をつけるものが登場し、自国

を中心とする新しい国際秩序を形成しようとする。こうして、既存の秩序に対する挑戦国となる。いわゆる現状維持と現状打破派の対立図式が生まれる。両者の間で、国際秩序のありかたと主導権をめぐり、戦争がおこる。これは覇権戦争とよばれ、この覇権戦争後、新しい秩序が形成される。

二 第二次世界大戦後の国際秩序の場合

上記の覇権安定論を、第二次世界大戦後の国際秩序を例として、具体的に説明しよう。

この理論にしたがえば、第二次大戦後の国際秩序は、米国を覇権国とするバクス・アメリカナの世界であり、ソ連はこの米国の覇権に対する挑戦国であるとする。戦後の国際関係を、米ソ二極構造とみる見解とは随分異なっている。

米国は世界的な資本主義システムを維持するために、自由・無差別・多角主義を基本原則とする自由貿易体制やブレトンウッズ体制と呼ばれる国際金融体制を形成する。

米国は覇権国として、このような体制を維持・運営するために、さまざまなコストを支払った。世界的な自由貿易体制が発展するように、まず、戦争で荒廃した欧州諸国や敗戦国日本の戦後復興を援助する。また自国の市場を欧州諸国や日本に開放し、自由貿易体制の復活・発展のためにコストを負担した。国際経済体制を運営する中核組織として、国際通貨基金(IMF)や世界銀行が設立されたが、その資本金の大半は米国政府によって賄われていたのである。

米国が戦後秩序の維持・運営のために負担したコストは、このような国際秩序体制に関するものに限定されるわけではない。覇権国米国は、西欧的な民主主義の理念に基づく国際秩序を維持することを目的として、西側世界の安全保障確保のためのコストを負担する。自由主義陣営の安全保障の確保は、資本主義市場が安定的に機能するための大前提だからである。米国は、巨大な軍拡に励み、またNATOや日米安保を通じて、世界各地に軍事基地を持ち、軍事要員を派遣した。もちろん、このような米国のコスト負担は、国際秩

序における米国にさまざまな特権的地位と深く結びついている。たとえば、米国はIMFや世界銀行の資本⁽³⁾の多くを負担しているとはいえず、これらの機関における各国の出資比率は投票権にむすびついている。NATOや日米安保に関しても、米国の対ソ戦略の文脈のなかで、その役割・機能は決定されるのであり、また、NATOの軍事行動についても、米国が圧倒的な主導権を握っていたことはいうまでもない。

さて、覇権安定論によれば、ソ連は米国の覇権に挑戦し、冷戦のなかで、米ソ共に疲弊してくる。その間、日本や欧州諸国は安定した国際経済体制のなかで経済復興を遂げ、さらに高度経済成長を遂げている。こうして、米国経済にとり大きな脅威を与えるほどの存在となり、これにに応じて、日米間、欧米間さらに日欧間で、経済摩擦が激化してくる。米国は、日本や欧州諸国に対して、フリーライダーであるとの批判を浴びせ、西側世界の安全保障や国際経済体制の維持・運営のためのコストについて、応分の負担を求めるようになる。これが、日米間の防衛費のバードン・シェアリングの

問題として登場し、また米国の対日市場開放要求として登場し、さらに、日本ODAの増額や国際組織⁽⁵⁾への出資・拠出金の拡大問題として議論されるようになる。

III 覇権安定論をめぐる議論

一九八〇年代、国際政治学では覇権安定論をめぐる活発な議論が行われた。覇権安定論に対する批判そしてこの理論の修正の状況を、国際政治のキー概念・言葉である①パワー②フリーライダー、そして③覇権という三点から、説明・検討していこう。

一、米国のパワー衰退をめぐる議論とパワー概念の精緻化

覇権安定論をめぐる論点の第一は、果たして米国のパワーは衰退したのかどうかということをめぐるものであり、この議論を通じて、国際政治学では、パワー概念が精緻化されることになった。

一般に「相手に意思に反する行動をとらせる、あるいは相手の意思と同様でも、その程度を拡大させるこ

と」をパワーの行使と定義されているが、パワーの概念については、不明瞭な部分も多かった。そのために、米国のパワーの衰退についても、さまざまな議論が展開した。一つの一般的な解釈は、米国は経済的には衰退しているものの、政治・軍事的には依然として超大国としてのパワーを保持しており、それゆえ、米国の「経済覇権」の衰退と表現することが適切であるというものであった。冷戦終結後の湾岸戦争における米国の圧倒的な軍事力と主導権に注目し、ソ連邦の崩壊後の世界を軍事的に極体制とみるとき、このような見解は適切であろう。しかし、そもそも覇権国は、安全保障体制のみならず、経済をも含む国際秩序全体の供給者のことであり、「経済的覇権」というような、特定の問題領域に限定した「覇権」という用語の使い方は、もともとこの概念の定義との関係で問題があらう。

クラスナーはメタパワーと相対的パワーという概念を提示する⁽⁷⁾。前者は各国の対外行動のルールそのものを決定するパワーのことをいい、後者は一定のルールのなか各国が発揮するパワーのことをいう。ストレン

ジも、ほぼ同様のことを、構造的パワーとリレーショナル・パワーという概念で表現する⁽⁸⁾。

このようなパワー概念を、トランプを例に挙げて説明しよう。たとえば、Aさんはブリッジが得意で、皆とブリッジをしていると、当然に勝ってばかりいる。これに対して、グループのボスの存在のBさんは負けることが多く、面白くない。そこで、「もうブリッジはやめよう、ポーカーに変えよう」という。Aさんはブリッジを続けたいが、皆がBさんのいうことを聞くこともあり、ブリッジはやめて、ゲームはポーカーになる。このような場合、ブリッジという与えられたゲームあるいはルールのなかで実力を発揮するAさんのパワーは相対的パワーであり、どのゲームをするかをきめることができるBさんは、メタパワーを持つといえる。

今度は、世界銀行という国際金融組織における投票権をてがかりに、日米のパワーの質の違いを、この概念を用いて説明してみよう。

世界銀行において、米国はかつて二〇%を超える投

票権を維持し、二つの意味で拒否権を有していた。第一に、資本金の増額（増資）が発効するためには、各国の出資誓約額が全体の八〇％を超えることが必要要件とされているために、二〇％以上を出資する米国が増資の承認をしない限り、世界銀行の増資は発効しない。この意味で米国は財政的拒否権を有する。第二に、世界銀行協定の変更は総投票数の八〇％（のち八五パーセント）以上の支持を必要とするために、二〇％以上の投票権を有する米国は、世界銀行協定変更という最も重大な政策決定に関して、拒否権を有していたのである。このような増資についての拒否権や世界銀行協定変更についての拒否権は、いわばメタパワー（あるいは構造的パワー）であるといえよう。

日欧諸国の戦後復興・経済成長と米国の経済力の相対的低下に伴い、米国は世界銀行における投票権をだいに減少させる。そして、ついに、一九八四年の増資交渉においては、米国の投票権が二〇％を下回る可能性が現実化してくる。増資後も二〇％の投票権を維持するには応分の出資が必要であるが、このような財

政的余裕がないからである。本来ならば、米国は世界銀行協定変更に関する拒否権を失うはずである。しかし、米国はこの拒否権を放棄したくない。そこで、米国は次のような戦術をとる。すなわち、米国は投票権が二〇％を下回ることを了承し、増資を認める。その代わりに、「今後は世界銀行協定の変更には八五％以上の多数が必要である」というように、世界銀行協定自身を変更したのである。こうして、米国は投票権というリレーションナル・パワーは低下させたものの、世界銀行協定変更についての拒否権という構造的パワーの維持には成功したのである。

他方、日本は投票権を増大させ、一九八四年増資の際には、第二の投票権を獲得するにいたる。しかし、その数字は米国の三分の一程度であり、もちろん、拒否権などを持ちうるものではない。日本のパワーはあくまで、リレーションナル・パワーにとどまっていることを示している。米国のパワー衰退論の裏返しとして、日本のパワーの向上が議論されることも多かったが、クラスナーやストレンジの理論は、日米にはパワーの

特質において大いに相違があることを示唆している。

もっとも、今後、世界銀行における米国の投票権がさらに低下し、米国が構造的パワーを喪失する事態も起こり得よう。反対に、日本が米国と同等の、あるいはそれ以上の投票権をもつ状況が生まれるかもしれない。そして、このような状況をにらんで、日米のリーダシップ・シェアリングが議論されることも少なくない。しかし、米国が構造的パワーを失う状況にまで追い詰められたとき、米国は世界銀行への関心を失い、国際組織を中核とするマルチラテラリズム(多国間主義)からバイラテラリズム(二国間主義)へ、その活動の重心を変更していくこともありえよう。

さて、話しをパワーの概念に戻そう。J・ナイは、米国のパワーの衰退論に対して、ハード・パワーとソフト・パワーという概念を提示して、反論する。⁽⁹⁾ハード・パワーが従来の軍事力、経済力、技術力等を意味するのに対して、ソフト・パワーは「相手を取り組む力」と定義される。すなわち、相手の思考様式や問題設定の仕方に対して与える影響力のことである。もし

て、ナイは、これからの国際関係においては、ソフト・パワーの重要性が増大するのであり、この点では米国のパワーは衰退する兆しは見られないと主張する。反対に、日本について、確かに経済力というハード・パワーに関しては上昇は見られるが、ソフト・パワーでは米国より大きく立ち後れているという。

ナイの議論に対しては、そもそもハード・パワーとソフト・パワーの関係はどうなっているかという疑問が提示される。ハード・パワーの裏付けなしで、果たしてソフト・パワーは行使できるのであろうか。

二、日本、欧州諸国とフリーライダー

覇権安定論をめぐる第二の論点は、果たして日本や欧州諸国はフリーライダーであったかということである。

戦後の日本がフリーライダーであったと見る見解は、米国においてのみならず、日本でも意外に強く支持されている。たとえば、安全保障については、日米安保を基軸として、できる限り軍事予算のコストを抑え、

その分、政府予算を民生部門発展のための経費に割り当て、高度経済成長に専念するという路線は、ある意味で意識的にフリーライダーとして行動しようとするものであったといえる。

今日では、このような路線は日本の経済大国化に非常に貢献したという評価を受けることは多い。そして、「日本は、これまではフリーライダーとして、安定した国際秩序の恩恵にあやかり、戦後復興・経済成長をなした」という認識が国民の間で広く共有されており、それゆえ、今度は、国際秩序の安定・維持のために「貢献」する番であるという主張が登場する。

しかし、もちろん、日本や欧州諸国をフリーライダーとしてみることへの批判も多い。このような人々は、第二次世界大戦後の日本が、上記のような吉田路線を追求することにより、いかなる代償を支払ったのかという問題に関心を抱く。

このような代償のひとつとして、たとえば、中国（北京）との関係の早期正常化の機会を失ったことを挙げることができよう。そして、このことはさまざま

な領域で大きな影響を与えることになった。第一に、国際政治のうえでは、ヨーロッパにおいて始まった冷戦をアジアにも波及させ、対中国封じ込め政策が展開される一因になる。第二に、経済的には、日本は戦前の巨大市場であった中国を失うことになった。中国市場の代替として、米国は自らの市場を日本にも開放し、日本もまた米国市場への輸出に活路を見いだす。これが日本の経済成長の原動力になるが、皮肉にも、一九七〇年以降になると、今度は、日米経済摩擦の激化を招くことになる。第三に、政治的には、戦前・戦中の侵略行為に対する謝罪・補償の機会を失う。もっとも、果たしてそのような機会があったとしても日本がどの程度、積極的に、この問題に取り組んだかは別の問題である。

冷戦の開始の責任については論争があるとはいえ、ドイツの分裂を考えると、「米国は覇権国として国際秩序の安定のためにコストを負担し、欧州諸国はフリーライダーであった」という見解に欧州諸国が抵抗を感じても不思議ではない。また、NATO軍の経費

の負担からみても、欧州諸国には、自分達が米国からフリーライダーと呼わりされることへの反発は強い。

三、ポスト覇権期の国際秩序の安定

覇権安定論によれば、覇権国が存在する時、国際秩序は安定し、覇権国のパワーが衰退する時(ポスト覇権期)、国際秩序は不安定になるといい、現在、米国のパワーは相対的に衰退しているという。それでは、これまでの歴史と同じように、覇権戦争を経て、新しい秩序が形成されるのであろうか。核兵器の登場により、従来のような覇権戦争は不可能だとすれば、どのような国際秩序を安定化させられるのか。覇権安定論はこの課題に答えられない、という批判が行われる。これが第三の論点である。

この問題への一つの回答として、コヘインは、「覇権後(After Hegemony)」の理論を提示する⁽¹⁰⁾。これは、国際秩序の形成には莫大なコストがかかるために、覇権安定論がいうとおり、圧倒的パワーを有する覇権国の存在が必要である。しかし、一度できあがった国際

秩序を維持するには、形成時ほどのコストは不要である。それゆえ、覇権国のパワーが相対的に衰退しても、他の大国が支援すれば、既存の国際秩序は十分に維持できる、という内容である。

確かに、米国のパワーの衰退が議論されるようになった頃から、G7やサミットのような先進諸国の集团的指導体制がしだいに形成され、G7は国際経済体制の維持、運営を主導し、サミットは経済・政治の双方でイニシアチブを発揮するようになってくる。

しかし、コヘインの「覇権後」の理論に対しては次のような批判がなされる。すなわち、集団指導で維持されるべき国際秩序は、まさに覇権国が形成したものである。覇権安定論では、論理的には、覇権国はコストを負担するから特権的な地位も容認される。しかし、「覇権後」の理論は、衰退期の覇権国の特権はそのままにしながら、コストは皆で分担しようという考えであり、覇権国にとり、きわめて都合の良い理論ではないかという批判である⁽¹¹⁾。

IV おわりに

一九八〇年代に、覇権安定論は、なぜ国際政治学の論争の中心となりえたのであろうか。

この理由は、第一に、現実的な重要性をもつからである。すなわち、なぜブレトンウッズ体制やGATT体制といった戦後国際経済体制が動揺・衰退していくのか、なぜ先進諸国間の経済摩擦は激化するのか、さらになぜサミットのような集団的指導体制の枠組みの比重が増すのか、といった現実の国際政治にとっての重要問題について答えようとするものであったからである。当然のことと思うだろうが、この点を忘れている研究者も少なくない。

第二に、理論的重要性をも併せて含むことによる。パワー、ポジション、国際秩序などは国際政治学における現実主義の重要な概念であったが、必ずしも意味内容は明瞭ではなく、類型化も進んでいなかった。覇権安定論は、これらの概念の精緻化に努め、また、パワーの変化・戦争・新しい国際秩序の形成といった構

造変化についての動態的な議論を提示し、現実主義理論を大いに発展させ、新現実主義とよばれる学派を形成することになる。

第三に、国際関係の諸要素のなかで、どこに注目する必要があるかを明示しているかである。たとえば、一九七〇年代の国際経済体制の動揺を説明する要因として、米ソ関係の変化、国連を中心とする南北交渉の状況、産油国の石油戦略など、挙げようと思えば、いくらでも挙げることはできる。しかし、国際政治の理論において重要なことは、諸要因のなかで、何が最も重要か、あるいは諸要因間のプライオリティをつけることである。この点で、覇権安定論は、覇権国のパワーに注目し、単純とも思えるほどに、この点から国際政治の構造変動を説明するものである。覇権安定論は内容的に単純だからこそ、そして、たとえ単純でも国際政治の核心を促えているからこそ、大きなインパクトを持つ理論となりえたのである。

(1) 国際政治学の入門書としては、たとえば、細谷千

博・白井久和編『国際政治の世界(新版)』有信堂、一九九三年。有賀貞他編『講座国際政治』(全5巻)東大出版会、一九八九年。佐藤英夫『対外政策』東大出版会、一九八九年。山本吉宣『国際的相互依存』東大出版会、一九八九年など。

(2) 覇権安定論については、Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981。日本語の文献としては、たとえば猪口邦子『戦争と平和』東大出版会、一九八九年。

(3) 世界銀行・IMFの増資については、大芝亮『国際組織の政治経済学』有斐閣、一九九四年、第六章。古城佳子『IMF増資に対する米国家政策の変遷』『国際政治』第九三号、一九九〇年三月など。世界銀行については『年次報告』。

(4) 経済摩擦についての文献は多いが、たとえば、宮里政玄・白井久和『新国際政治経済秩序と日米関係』同文館、一九九二年。

(5) ODAに関しては、五十嵐武士『日本のODAと国際秩序』日本国際問題研究所、一九九〇年。西垣昭・下村恭民『開発援助の経済学』有斐閣、一九九三年。NGOについては、たとえば、中村研一『NGOの可能性』『世界』一九九二年八月、および松井やよりの『市民と援助』岩波、一九九〇年。

世界銀行の『世界開発報告』やOECD, *Development Co-operation*などは役に立つ。

(6) 国際組織については、拙著『国際組織の政治経済学』。

(7) Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, University of California Press, 1985.

(8) Susan Strange, *States and Markets*, London: Pinter, 1988.

(9) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, Chapter 8。久保伸太郎『不滅の大国アメリカ』読売新聞社、一九九〇年。

(10) 「覇権後(After Hegemony)」の理論については、Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

(11) 猪口邦子『ポスト覇権システムと日本の選択』筑摩書房、一九八五年。

(一橋大学教授)