



ウクライナ後の国際秩序 問われる自由主義の真価

田中 明彦
たなか あきひこ
(東京大名誉教授)

ロシアのウクライナ侵攻が、当初ブーチン大統領の思い描いていたような数日での首都キーウ（キエフ）陥落で終わらなかったことは、今後の国際秩序にとって幸いであった。もしウクライナがロシアの一方的軍事侵攻で屈服するようなことになっていたらとすれば、戦争違法化^{II}と^{II}という20世紀後半以降に構築してきた国際法規範が瓦解^{がかい}し、「力こそ正義」とする世界に直面したのである。ロシアの侵攻開始から4カ月以上が過ぎ、ウクライナ軍の奮闘とウクライナの人々の犠牲によって、戦線は膠着^{こうちやく}し、い

まだにロシアは戦争目的を實現していない。侵略が利益を生むという「弱肉強食」の世界になってしまったわけではない。

ロシアの脅威認定

しかしながら、戦争は継続しており、ロシアが再び優勢にならないとも限らないし、似たような行動を起こす国が出現しないとも限らない。一体、どんな世界に我々は今後生きていかなければならないのだろうか。



NATO加盟の議定書に署名後、会見に応じるフィンランド（左）とスウェーデン（右）の外相。中央はNATOのストルテンベルグ事務総長＝ブリュッセルで7月5日、AP

6月末、スペインで行われた北大西洋条約機構（NATO）首脳会議は、新しい「戦略概念」に合意した。同文書は、ロシアが「同盟国の安全保障と欧州大西洋地域における平和と安定への最重要で直接的な脅威」であると見なした。ソ連の脅威が消滅した冷戦後の時代、今やソ連の後継国であるプーチン氏のロシアを再び同盟の「脅威」と認定したのである。

しかし、NATOはロシアのみを問題にしているわけではない。戦略概念では「中国の言明している野心と強圧的政策は、我々の利益、安全保障と価値への挑戦である」と断定し、二つの段落を丸々中国への記述に充てている。「中国とロシアが戦略的パートナーシップを深め、ルールに基づく国際秩序を両国がそろって弱体化させようとしていることは、我々の価値と利益に対抗するものである」として、中露の一体性を強調している。同文書は、中国との「建設的な関与」を排除しないとしているが、中国が「同盟を分断させるための強圧的な戦術や努力」を行っていることへの警戒心は隠さない。

冷戦時代の局地戦

冷戦時には、ソ連は直接の軍事的脅威でもあり、システム全体への挑戦者でもあった。しかし、最初の大規模な軍事的な挑戦は、朝鮮半島で起こった。当時のアメリカは軍

事介入の可能性を否定していたが、戦争が起こると、これを許容することは国際秩序を崩壊させるとして軍事介入した。当時、ソ連は中国代表権問題で国連安全保障理事会を欠席していたため、国連安保理決議が成立し、国連軍が組織された。国連軍の攻勢の前に北朝鮮が劣勢になると、中国が軍事介入し、米中が戦うことになった。しかし、ソ連は表向き軍事介入せず朝鮮戦争は米ソ戦争、すなわち第三次世界大戦にはならず局地戦となった（ソ連崩壊後の資料によれば参戦していたソ連兵は存在した）。

つまり、1950年の時点で、NATOはベルリンを挟んで強い緊張関係で対峙しつつも、実際の「熱戦」は東アジアの朝鮮半島で、ソ連は表向き参加しないうちで戦われていた。アメリカと戦っていたのは、当時のソ連のジュニア・パートナーであった中国だった。冷戦とは、熱戦にならない戦争という意味だが、熱くならないのは両超大国の間でのことであって、熱戦は世界各地で発生した。

2022年の世界では、ウクライナが熱戦の舞台となり、アメリカは直接参戦せず、ウクライナとロシアが戦っている。プーチン氏はそうは思っていないかもしれないが、現在の戦争は、事実上中国のジュニア・パートナーとなったロシアに対して、アメリカやNATO諸国の支援を受けたウクライナが戦っている戦争である。

かつての冷戦では、アメリカとソ連が代表する二つの陣

営が、ベルリンを象徴とするヨーロッパ正面で対峙し、しばしば世界各地で熱戦が発生した。その熱戦には、両超大国の一つが関与することもあったが、両方が関与することはなかった。こうして、冷戦は「冷たい」ままで推移し、歴史家によっては「長い平和」（ジョン・ギャディス氏）と評価した。

台湾挟み米中対立

現在の世界もまた、アメリカを代表とする自由主義陣営と中国やロシアなどの権威主義陣営が対峙する世界となってきた。この世界で最も危険なのは、米中全面戦争であり、きっかけとなり得るのは台湾海峡Ⅱ2Ⅱである。かつてベルリンが米ソ対立の象徴であったように、現在の米中対立の象徴は台湾海峡である。50年代初頭、東西両陣営はベルリンを挟んで対峙し、朝鮮半島で熱戦を戦っていた。現在、自由主義と権威主義の両陣営は、台湾海峡を挟んで対峙し、ウクライナで熱戦を展開している。

このような構図がいかなる「秩序」をもたらすか。東西冷戦の時代は危機の連鎖する緊張に満ちた時代だった。しかし、東西陣営においてそれなりの行動パターンが定着していった面はある。抑止と防衛の体制を双方が整備し、予測可能性を高めることで、一方で競争しつつ、他方で直接的軍事対決の可能性を低めていた。直接的軍事対決を避け



田中明彦（たなか・あきひこ）氏

1954年生まれ。東京大教養学部卒、米マサチューセッツ工科大学大学院博士課程修了。東京大教授を経て2017年4月～22年3月、政策研究大学院大学長、22年4月から国際協力機構理事長。専門は国際政治学。著書に「新しい中世」「ポストモダンの『近代』」。

つつ、自由主義の真価を示していくのが、自由主義陣営にとつての秩序構想となる。

自由主義陣営と権威主義陣営の対決は、決して世界全体をきれいに二分することはないであろう。冷戦時代であつても、「非同盟」を唱える国々は数多く存在した。冷戦時代に、東西両陣営が、非同盟諸国の支持をめぐって競争したように、両陣営は、必ずしも一方にくみすることを明示しない国々をめぐっての支持獲得競争を繰り広げることになる。

しばしば「民主主義の後退」が語られることはあるが、私は、自由主義陣営の強さを過小評価する必要はないと思つている。現在の自由民主主義国の数は、冷戦時代よりもはるかに多数だし、自

由民主制の国々の国内総生産（GDP）総計は、権威主義諸国のGDPよりはるかに大きい。今回のNATO首脳会議で、冷戦時代も中立を保ったスウェーデンとフィンランドがNATO加盟を果たしたことは、現在の自由主義諸国の団結の方がかつての冷戦時代よりも強固であることを示している。

■ことば
◇1 戦争違法化

国際法においては国家による武力の行使は原則として禁止されている。国連憲章の2条4項では、すべての加盟国は、武力による威嚇または武力の行使を、いかなる国の領土保全または政治的独立に対するものも、また、国連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ぬとしている。

◇2 台湾海峡

中国南東部と台湾島との海峡で、南北の長さは約380^キ、幅はもつとも狭い所で約130^キ。中国と台湾の間で、海峡を挟んでこれまで何度か軍事的緊張が高まっている。1996年には、中国軍が海峡にミサイルを発射したが、米軍が空母を急派して抑え込んだ。中国は軍事力を強大化させており、空母や対艦ミサイルを配備している。

“Cold War” means a war that does not turn hot, at least between the two superpowers, but hot wars were fought in many parts of the world.

In the world of 2022, Ukraine is the scene of a hot war, and the U.S. is not directly involved, but Ukraine and Russia are fighting. Mr. Putin may not see it that way, but the current war is a war being fought by Ukraine, with the support of the United States and NATO countries, against Russia, which has effectively become China’s junior partner.

In the Cold War, the two camps led respectively by the United States and the Soviet Union faced off on the European front, most prominently in Berlin, while actual battles took place across the globe. Sometimes that hot war involved one of the two superpowers, but never both. Thus, the Cold War remained “cold” and was described by some historians such as John L. Gaddis as the “Long Peace.”

Today’s world has also become one in which the freedom-seeking camp, represented by the United States, is pitted against the authoritarian camp, headed by China and Russia. The most dangerous thing in this world is an all-out war between the U.S. and China, and the possible trigger for such a confrontation is the Taiwan Strait. In the early 1950s, East and West faced each other in Berlin and fought a hot war on the Korean Peninsula. Today, the liberal and authoritarian camps face each other across the Taiwan Strait and are engaged in a hot war in Ukraine.

What kind of “order” will such a geopolitical landscape bring about? The Cold War was a tense period of cascading crises. However, in some respects, the behaviors of both East and West settled into predictable patterns. Both sides developed deterrence and defense systems, and by increasing predictability, they competed on the one hand, while reducing the possibility of direct military confrontation on the other. Similarly, today’s vision of order for liberal democracies should be one where the true value of liberalism is demonstrated while avoiding direct military confrontation.

A confrontation between the free and authoritarian camps would never neatly divide the entire world in two. Even during the Cold War, there were many countries that advocated “non-alignment.” Just as the East and West competed for the support of non-aligned countries during the Cold War, the two camps will compete for the support of countries that do not necessarily favor one side over the other.

While there is often talk of “democracies in retreat,” I do not believe there is any need to underestimate the strength of the liberal democratic camp. There are far more liberal democracies today than there were during the Cold War, and the total gross domestic product (GDP) of liberal democracies is much larger than the total GDP of authoritarian countries. At the NATO summit in Madrid, Sweden and Finland, which had remained neutral even during the Cold War era, began the process to become NATO members. Their participation shows that the unity of today’s freedom-seeking countries is stronger than it was in the Cold War era.

(By Akihiko Tanaka, Professor Emeritus, University of Tokyo)

Born in 1954, Akihiko Tanaka graduated from the University of Tokyo’s faculty of liberal arts with a degree in international relations, and completed a doctoral program in political science at the Massachusetts Institute of Technology. After serving as a professor at the University of Tokyo, he was the president of the National Graduate Institute for Policy Studies from April 2017 through March 2022. He assumed the current position at the helm of JICA in April 2022. A scholar of international politics, Tanaka is the author of “Atarashii Chusei” (The New Middle Ages) and “Posuto Modan no Kindai” (Postmodern ‘Modernity’).

Global Perspective: Liberal values face tough challenges

It is fortunate for the future international order that Russia's invasion of Ukraine did not end with the fall of the capital Kyiv in a few days, as President Vladimir Putin had initially envisioned. If Ukraine had capitulated to Russia's unilateral military invasion, the international legal norms prevailing since the latter half of the 20th century outlawing aggressive war would have crumbled, and we would have faced a world in which "might is right."

After more than four months since the start of the Russian invasion, the fighting remains stalemated and Moscow has not yet achieved its war aims, thanks to the strenuous effort of the Ukrainian army and the sacrifices made by the Ukrainian people. The world has stopped short of descending into a place where the strong do what they can and the weak suffer what they must.

Yet the war continues to drag on, and there is no guarantee that Russia will remain stalled or that other countries will refrain from similar behavior. One has to wonder what kind of place our world will become down the road.

A glimpse into what is to come may be found in a new "Strategic Concept" agreed upon at the North Atlantic Treaty Organization (NATO) summit in Madrid in late June. The alliance's Madrid declaration saw Russia as "the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area." In the post-Cold War era, where the threat from the Soviet Union was long gone, Putin's Russia, the successor to the Soviet Union, is again identified as a "threat" to the alliance.

Russia is not, however, NATO's only concern. The Strategic Concept 2022 asserts that "China's stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values," and devotes two full paragraphs to China. It emphasizes the unity of Beijing and Moscow by stating that the "deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests." Although the document does not rule out "constructive engagement" with China, it does not hide its alarm at China's "coercive tactics and efforts to divide the Alliance."

During the Cold War, the Soviet Union was both a direct military threat and a challenger to the entire post-World War II global order. The first major military challenge, however, occurred on the Korean Peninsula. Before the war, the U.S. implied that its military would not intervene in Korea. When the war broke out, however, the U.S. intervened, immediately condemning North Korea for attempting to topple the international order.

At the time, the Soviet Union was absent from the U.N. Security Council over the issue of Chinese representation at the world body, so the council was able to pass a resolution without a Russian veto to organize a U.N. force led by the United States. When North Korea was overwhelmed by the U.N. force's offensive, China joined the fray and fought the Americans. The Soviet Union ostensibly did not take part in the war, and the conflict stayed local and did not become a clash between Washington and Moscow, or World War III. (According to documents revealed after the collapse of the Soviet Union, some Soviet soldiers did participate in the war.)

In other words, as of 1950, as NATO was engaged in a tense face-off against the Russians in a divided Berlin, the actual "hot war" was being fought on the Korean Peninsula in East Asia, with the Soviet Union publicly on the sidelines. Fighting against the U.S. was China, a junior partner of the Soviet Union at the time.