

二国間主義と脆弱性

—適用に関する再検討—

川 名 晋 史

はじめに

国家が他国と協調する際にとり得る一つの選択肢である二国間主義 (bilateralism) は、国際政治学においてこれまで十分な考察対象とされてこなかった。それは、第二次世界大戦後の国際政治の実態が多角的な国際制度やレジームといった多国間主義 (multilateralism) によって彩られ、またとりわけリベラル制度論が多国間主義 (多国間制度) の形成メカニズムを中心に理論的・実証的考察を行ってきたことに起因する⁽¹⁾。実際、戦前に経済分野で支配的であった二国間主義 (二国間貿易) は、1950年代前半には早くも EPU や OEEC に代表される多国間主義に取って代わられた⁽²⁾。以後、国際政治の実態はマーシャルプラン、IMF、GATT/WTO、或いは NATO や CSCE/OSCE といった多国間主義によって牽引された⁽³⁾。そしてその

(1) Helen V. Milner and Dustin Tingley, "The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy," *The Review of International Organizations*, Vol.8, No.3, Sep. 2013, pp.313-341.

(2) Markus Lampe, "Effects of Bilateralism and the MFN Clause on International Trade: Evidence for the Cobden-Chevalier Network, 1860-1875," *The Journal of Economic History*, Vol.69, No.4, Dec. 2009, pp.1012-1040.

(3) Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1975; Leigh Davison and Debra Johnson, "Multilateralism, Bilateralism and ↗

ような多国間主義は国家間交渉における取引コストを削減し、効率性 (efficiency) を達成する、いわば二国間主義に勝る手段として位置づけられ、さらに戦後の自由主義規範、すなわち無差別原則、自由化、互惠性の観点からときに規範的にすら論じられてきたのである⁽⁴⁾。

一方、二国間主義は戦後長らく理論的にも実体的にもさほど注目される対象ではなかった。ところが冷戦終結後、米国の一極構造が出現し、湾岸戦争やイラク戦争といった安全保障分野においてハブ・スポークス型の二国間主義 (いわゆる「有志連合 (Coalition of the Willing)」) がみられるようになり⁽⁵⁾、さらに貿易分野では FTA が推進されるなど、それまで支配的であった多国間主義から二国間主義への緩やかな回帰、或いはそれらの併存状況が出現した⁽⁶⁾。もっとも、アジア・太平洋地域における二国間主

↘ Unilateralism: A Critical Commentary on the EU's Triple-Track Approach to the International Dimension of Competition Policy," *European Business Review*, Vol.14, No.1, 2002, pp.7-19.

(4) たとえば, Thomas H. Oatley, "Multilateralizing Trade and Payments in Postwar Europe," *International Organization*, Vol.55, No.4, Autumn 2001, pp.949-969; Frederick M. Abbott, "A New Dominant Trade Species Emerges: Is Bilateralism a Threat?" *Journal of International Economic Law*, Vol.10, No.3, Sep. 2007, pp.571-583; Anna Wróbel, "Multilateralism or Bilateralism: The EU Trade Policy in an Age of the WTO Crisis," *Ekonomika*, Vol.92, No.3, 2013, pp.7-23.

(5) 「有志連合」は米国の単独主義、或いは一国主義を象徴するものとして捉えられることがあるが、それを米国を中心とした二国間主義の総体としてのハブ・スポークスと捉えることも可能だろう。この点, James Chace, "Present at the Destruction: The Death of American Internationalism," *World Policy Journal*, Vol.20, No.1, Spring 2003, pp.1-5.

(6) Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2012; William A. Kerr and Jill E. Hobbs, "Bilateralism-A Radical Shift in US Trade Policy: What Will It Mean for Agricultural Trade?" *Journal of World Trade*, Vol.40, No.6, Dec. 2006, pp.1049-1058; Maria Garcia, "Resources and Trade: Linking the Pacific through Bilateral Free Trade Agreements (FTA)," *Journal of World Trade*, Vol.47, No.2, Apr. 2013, ↗

義は、戦後一貫して米国の同盟政策や海外基地政策を牽引するものであった。よく知られているように米国は欧州における多国間主義（例えばNATO）とは異なり、日本や韓国、或いはフィリピンといった国々との間でハブ・スポークス型の安全保障システムを採用してきた⁽⁷⁾。そしてそれは冷戦終結から20年余経過した現在も変化はみられず、むしろ中東や中央アジア、そして北アフリカへと拡大する傾向をみせている。そのため二国間主義に関する理論的かつ実証的な考察を行うことは、従来のリベラル制度論を補足するのみならず、米国の対外政策、とりわけ近年のグローバルな安全保障政策を理解するうえで重要な意義を持っていると言える。

そこで本稿は「パワー・レパレッジ」と「脆弱性」の概念を再考することで国際政治における二国間主義の理論的特質を整理する。二国間主義はこれまで大別すれば二つの視角から議論されてきた。その一つが、バルデブ・ナイヤル (Baldev Raj Nayyar) に代表されるものであり、二国間主義を国家のパワー・レパレッジを最も効果的に対外政策に反映させる手段として位置づけようとするものである⁽⁸⁾。そのような見方に立てば、二国間主義に基づく対外政策の帰結は、当該二国間の相対的な力の差に依存することになり、大国にとっては最も都合のよい手段と解される。二つめは、依存と脆弱性の観点から二国間主義を捉えようとするものであり、このような視点からは二国間主義が一定の条件下では大国のパワーに制約を加えるもの、すなわち大国にとっての取引コストを増加させるものと位置付け

↘ pp.329-357.

(7) Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.

(8) Baldev Raj Nayyar, "Regimes, Power, and International Aviation," *International Organization*, Vol.49, No.1, Winter 1995, pp.139-170; Peter Drahos, "Weaving Webs of Influence: The United States, Free Trade Agreements and Dispute Resolution," *Journal of World Trade*, Vol.41, No.1, Feb. 2007, pp.191-210.

られる⁹⁾。

本稿はそれら二つの議論を接合することで、試論的にはあるが、二国間主義が大国の力に与える影響とその条件を考察する。以下、第1節では相対的な力の差が二国間主義の性格に与える影響を考察する。第2節と第3節では、脆弱性の概念を再検討した上で、それを取引財の代替性、緊要性、特殊性の3つの要素から再構成する。第4節では、脆弱性を8つに分類し、個々の性質とその度合いを考察する。第5節では、大国が脆弱性を克服するための手段と選択肢を、米国の海外基地政策（海外基地は第4節において最も脆弱性が高い財の一つとして分類される）をケースに検討する。

本稿の結論を先取りすれば次のようになる。二国間主義に基づく対外政策は、大国のパワー・レバレッジを効果的に反映させる手段となり得るが、一方で取引財が脆弱性の問題を生起せしめる場合には、力の差は政策の帰結に必ずしも影響しない。大国の力を拘束せしめる脆弱性の程度は、取引する財の代替性、緊要性、特殊性の3要素に依存するものであり、そうであるが故に大国は脆弱性を統御するための手段として、当該取引を統合し、制度化し、かつ分散するという政策オプションをもつ。

第1節 パワー・レバレッジ

国際関係の原因を国際システム、或いは国家間のパワーバランスに求める見方に立てば、現存する国家間協調の姿は「現象的 (epiphenomenal)」に過ぎず、なかでも多国間主義は「弱小国の武器」と解される傾向にあ

(9) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd edition, New York: Longman, 2001; Alvert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, expanded edition, Berkeley: University of California Press, 1980.

る⁴⁰。なぜなら、多国間主義は国家の行動の自由を制約するものであり、しかもその影響は小国よりも大国にとって大きいと考えられるからである⁴¹。また、多国間主義は本質的に中小国による「ただ乗り」やバックパッシング、或いは、緩慢な意思決定等の問題を抱えており、決定の柔軟性と迅速性が求められる安全保障の分野ではとりわけその弊害が大きいとされる。そのため、このような立場をとる研究者は、大国は単独主義を志向する傾向にある（或いはそうすべきである）と指摘する⁴²。

ただし、大国にとって望ましい協調形態が全く存在しないとされているわけではない。その中でも、大国のパワー・レバレッジを「最も有効に行使する手段⁴³」とされているのが二国間主義である。なぜなら多国間主義の場合、協調によって得られる利益は可能な限り均等に配分されなければならないが、二国間主義においては主要アクター（力の強い側の国家）の選好に沿った利益配分が実現され易いと考えられるからである⁴⁴。たとえば、1980年代後半から90年代前半にかけてみられた、米国によるスーパー301条の適用は、ルールや手続きに縛られるGATTを回避し、二国間主義を採用することで相手の態度変更を迫る典型例であった。大国は煩わしい

(40) Michael Reisman, "The United States and International Institutions," *Survival*, Vol.41, No.4, Winter 1999-2000, pp.62-80; Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003, p.38.

(41) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol.79, January/February 2000, pp.45-62.

(42) Charles Krauthammer, "The Bush Doctrine: ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism," *Weekly Standard*, June 4, 2001, pp.6-8; Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *National Interest*, Winter 2002-2003, pp.5-17.

(43) Nayar 1995: 156.

(44) Ishrat Aziz, "Flexible and Pragmatic Bilateralism is the Best Approach," *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol.7, No.4, Oct.-Dec. 2012, pp.396-405.

多国間主義を避け、柔軟な二国間主義を採用することで彼らが望む通りの結果を実現することが可能になると考えられるのである⁶⁵⁾。

例えば、既述のナイヤルは第二次世界大戦後の国際的な民間航空システムの創設過程の中に二国間主義の論理を見出した⁶⁶⁾。戦後の民間航空システムは、当時その相対的地位を大きく後退させていた英国と、新興大国である米国が共に主導する形で形成された。そこでは、それまでの優越的な立場を維持したい英国がより強力な中央集権的システムである多国間制度の創設を主張したのに対して、米国は民間航空会社の自由競争を主体とした二国間制度の採用を主張した。米国にとって多国間主義によってもたらされる利益は、たとえそれが各国間の取引コストを削減するものであったとしても、二国間主義による米国の「空の支配」(バミュダ体制)によって得られる利益に劣るとみなされたのである⁶⁷⁾。

また、冷戦期にアジア・太平洋地域においてみられた二国間同盟に基づく安全保障システム(ハブ・スポークス・システム)も、パワー・レパレッジの観点から説明されることがある⁶⁸⁾。当該地域における米国の二国

65) Stephen Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol.43, No.3, pp.336-366; Josef Joffe, "Bismarck or Britain?: Toward an American Grand Strategy after Bipolarity," *International Security*, Vol.19, No.4, Spring 1995, pp.94-117.

66) Nayar 1995.

67) この点、バミュダ体制を制度の「効率性」の観点から論じたのが、John E. Richards, "Institutions for flying: How States Built a Market in International Aviation Services," *International Organization*, Vol.55, No.4, Autumn 2001, pp.993-1017. リチャーズは、二国間主義がうまく機能する一つの理由として、二国間で利益配分を決定する場合に利益分割の方法が単純で、それを履行する際のモニタリングが容易である点を挙げている。

68) Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why is There No NATO in Asia?: Collective Identity, Regionalism, and the Origins of multilateralism," *International Organization*, Vol.56, No.3, Summer 2002, pp.575-607; Dennis C. Blair and John T. Hanley Jr., "From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific ↗

間主義は、米国の相対的な軍事的優越を当該政策に直接に反映する手段となり、例えばベトナム戦争時には、米国は折々の戦略環境に応じて、柔軟に協調するパートナーを組み換えることが可能となった。

冷戦後の世界も同様である。たとえば、湾岸戦争やイラク戦争でみられた「有志連合」は、米国が多国間主義よりも二国間主義を好むことの好例として理解される⁹⁹。さらに国際貿易の分野でも米国は WTO のような多国間主義を避け FTA をはじめとする二国間主義を重視することがある¹⁰⁰。後でも触れるが、バリー・ブザン (Barry Buzan) はそのような米国の行動を指して、大国は「二国間協議によってパワーを効果的に行使することが可能」であり、また「多国間ルールや手続きによって最も損」をすると指摘し、さらに「超大国は多国間主義よりも二国間外交を好む」と論じている¹⁰¹。

第2節 脆弱性

二国間主義の特質を国家間の相対的な力の差によってではなく、相互依

↘ Security Arrangements,” *The Washington Quarterly*, Vol.24, No.1, Winter 2001, pp.7-17.

99) 有志連合については、Richard Haass, “Foreign Policy by Posse,” *National Interest*, No.41, Fall 1995, pp.58-64. 山本吉宣『帝国の国際政治学—冷戦後の国際システムとアメリカ』東信堂、2006年。

100) Nicola Phillips, “U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas,” *Latin American Politics and Society*, Vol.47, No.4, Winter 2005, pp.1-27.

101) Barry Buzan, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge: Polity Press, 2004, p.89. また、それとは逆の議論を展開するものとして、Peter Hedberg, “Bilateralism and Bargaining Power: Belligerent Germany and the Small Country of Sweden during the 1930’,” *The Journal of European Economic History*, Vol.38, No.3, Winter 2009, pp.493-521.

存とそこから派生する脆弱性の観点から論じることが可能である。そしてそのような議論からは、大国のパワー・レバレッジは対外政策の帰結に必ずしも影響しない、との見方が示される。

国家間の相互依存に着目すれば、国家の力は軍事力や経済力によってアブリアリに決まるものではなく、他国に対する政治的・経済的或いは安全保障上の「依存」の度合いや履行すべき「義務」の問題など様々な要素に規定され得る²²⁾。この点、よく知られているようにコヘインとナイはパワーを構成する要素としての「脆弱性」に着目した。脆弱性は「変化した環境に効果的に適応するために支払う費用²³⁾」として定義される。例えば、Aが何らかの行動を取った後に、Bがそれによって新たに生じた環境に適応するために支払う費用が高ければ高いほど、BはAに対して脆弱性が高い。この脆弱性の大きさが二国間で相対的に異なる場合、両国間には非対称な相互依存関係が存在する。そしてそれは彼らのパワーの配分に影響を与える。つまり非対称な相互依存関係においては「より依存しているアクターはより損害を被る²⁴⁾」ことになり、物質的なパワー・レバレッジの如何によらず、より脆弱性の高い国家が、他方に対して弱い立場に置かれ得る。これらのことから、コヘインとナイは「非対称な脆弱性はパワーの重要な源泉²⁵⁾」と論じているのである²⁶⁾。

22) Kjell Goldmann and Gunnar Sjostedt, eds., *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, London and Beverly Hills: SAGE, 1979. また、クーバー (Robert N. Cooper) は、相互依存の進展によって国家は「パワーの行使がより微少で、間接的で、確かな効果が喪失するという複雑な制約の中に埋め込まれる」と指摘する。Robert N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York: McGraw-Hill, 1968, p.4.

23) Keohane and Nye 2001: 12.

24) *Ibid.*, p.16.

25) *Ibid.*, p.15.

26) 一方、非対称な相互依存関係があったとしても、依存の度合いの低い側が高

もっとも、このような依存がもたらす力関係の変化については、従来から広く論じられてきた。例えば、アルバート・ハーシュマン (Alvert O. Hirschman) は、二国間貿易における機会主義行動に着目し、国家のパワーと貿易との関係を論じている⁶⁷⁾。ハーシュマンによれば、国家が貿易から得られる利益は転じて当該貿易を中断することによって生じる損失となる。そのため貿易によって得られる利益が当該国間で均等でない場合、そこからより利益を得ている国が、そうでない国に対して交渉上弱い立場に置かれる。すなわち、当該貿易から相対的に小さな利益を得ている国は、貿易の中断を脅すことが「パワーを希求するための効果的な武器⁶⁸⁾」になる。そしてその効果の大きさは、貿易が中断されたときに相手国に課せられる「適応プロセスの長さと同難性 (painfulness)」によって測られる⁶⁹⁾。このような観点から、クラウス・クノール (Klaus Knorr) は、特定の国家は取引される価値に対する統制 (control) の度合いを高めること、また相手国による自国への依存度を高めることで、二国間主義における力の優位性を獲得することが可能になると指摘する⁶⁹⁾。

第3節 代替性、緊要性、特殊性

上にみたように、脆弱性に関する議論は二国間主義におけるパワーの間

↘い側に対して必ずしも影響力を行使するものではないと論じたものとして、R. Harrision Wagner, "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer 1988, pp.461-483.

67) Hirschman 1980.

68) ハーシュマンはそれを「影響効果」と呼んでいる。(Ibid., p.17.)

69) Ibid., p.18.

69) Klaus Knorr and Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security*, Lawrence, Kans.: University Press of Kansas, 1977.

題に有益な視点を提供する。しかしながら概念としての脆弱性は、80年代以降、その精緻化がほとんど行われてこなかった⁶⁰⁾。そこで、以下ではミクロ経済学を援用することで、脆弱性の概念を二国間で取引される財の特質、すなわち代替性と緊要性、そして特殊性の3つの観点から整理していく。

1) 代替性

代替性は特定の財の取引が中断された際に、アクターがそこから得ていた便益を(市場で)代替的に得る可能性のことを指す。例えば、AがBからは石油を、Cからは自動車のタイヤを輸入しているケースを考えた場合、BとCとの貿易を同時に切断されたときに生じる費用はBのケースの方が大きい。石油と自動車のタイヤでは供給可能な国の数が異なるからである。従って、代替性の観点から言えば、AはCに対する脆弱性よりも、Bに対するそれの方が高い⁶¹⁾。この点、マイケル・クレア (Michael Klare) は米国の中東への石油依存について「外国への石油依存は様々な形で米国のパワーを弱体化する。不慮の原因によってであれ、人為的な原因からであれ、国外で供給が滞ればその影響は免れない⁶²⁾」として、財の代替性と脆弱性の関係を指摘している。

代替性の低い財としては石油の他にもエレクトロニクス製品などの高い技術を必要とする財、或いは象牙や貴金属などの希少財が挙げられる。また、安全保障の分野では、代替性と相関性の高い「可動性」が重要になる。地理的な属性が財の価値に大きな影響を与える防空用レーダーや通信傍受

60) 例えば、コヘインとナイは脆弱性を定義づけたもののその費用が如何にして測られるかについては明らかにしなかった。

61) Hirschman 1980: 17.

62) Michael T. Klare, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, New York: Metropolitan Books, 2004, p.31.

施設、戦略的要衝に位置する港湾や飛行場等がそれである。たとえば、戦闘機が離着陸可能な飛行場という財は、脅威対象国と地理的に近接していることがその価値に大きく影響する。つまり、A国がB国に飛行場を建設した後にBがその使用を拒絶したとしても、Aは第3国であるCに飛行場を即座に「移動」することは困難であり、また仮にCに同様の飛行場を建設できたとしても、それがBの飛行場と同等の価値をもたらすとは限らない。つまり、そこでの財の価値は地理的属性に大きく依存しており、かような財を他国に移動することによって生じる費用は甚大である⁶⁴。

2) 緊要性

財が緊要であるとは、当該財が特定の国家の生存や繁栄にとり不可欠であり、またそれに対する継続的な需要が存在している状態を指す。例えば、国家にとっての安全保障や通信ネットワーク、天然資源、鉄鋼、労働力といった財は生存や繁栄にとって不可欠であり、しかもそれに対する継続的な需要が存在する。他方で、宝飾品や嗜好品、或いは戦争の蓋然性が低い国にとっての同盟や海外の軍事基地は、たとえそれが無くとも国家の生存に深刻な影響を与えるものではない。財の緊要性が脆弱性の計測に重要な影響を与えると考えられるのはそのためである⁶⁵。

もっとも、同じ財の取引を行う場合でも、国家が抱える条件次第でその

⁶⁴ Olav Knudsen, "Multinational Corporations and the Small Industrialised State: Some Aspects of Dependency and Potential Power," in Goldmann and Sjostedt, 1979, pp.221-222.

⁶⁵ この点、Klaus Knorr, "National Power in an Economically Interdependent World," in Goldmann and Sjostedt 1979, p.178. また、ハーシュマンは1930年代のドイツとブルガリアとの二国間貿易関係をケースに、ブルガリアはドイツとの貿易が国家の経済活動上、不可欠であったため、彼らのドイツに対する脆弱性はドイツのブルガリアに対するそれよりも相対的に大きかったと論じている (Hirschman 1980: 31.)

緊要性は異なる。たとえば、ここに軍事的な大国 (great power) A、普通の国 (middle power) B、小国 (small power) Cがあるとしよう。AはBとCに対して、それぞれ二国間同盟を結び安全という財を等しく提供しているものとする。ここで、BとCには各々に外的な脅威が存在しているとすれば、Aから供給される財は彼らにとって等しく緊要性が高いと言える。しかしながら、BとCのAに対する脆弱性は、彼らの軍事的能力に依存する。当然ながら、より軍事的に弱い立場にあるCの方がBよりもAに対する脆弱性が高く、取引を中止される、すなわち同盟を破棄される(捨てられる)ことで生じる費用は大きい。

3) 特殊性

財の特殊性は「ある特殊な状況や関係の上においてのみ価値が極めて高くなる⁶⁹⁾」ことを意味するものであり、ミクロ経済学ではそのような資産を「特殊資産 (specific asset)」と呼ぶ。特殊性の概念は、契約当事者の取引費用を分析する際に用いられる概念である。特殊性の程度は、当初の目的以外の用途に当該資産を使用した場合に生じる価値の下落率によって測られるものであり、特殊性の高い財を取引する場合、両者の力関係は取引後に大きく変容する。なぜなら、特殊的投资を行った側の国は、もし事後に相手国による機会主義行動(例えば、契約料の増額や利益配分の修正)に直面したとしても、当該投資は既に埋没 (sunk) しているため、相手国の要求を受け入れざるを得ないからである。

一方、当該投資が特殊的でない場合、投資した資産は他の用途や取引によって回収可能であるため、機会主義行動に対して毅然たる対応を取ることができる(この場合、相手国もそのような状況を認識しているため、そ

⁶⁹⁾ ポール・ミルグロム、ジョン・ロバーツ(奥野正寛、他訳)『組織の経済学』NTT出版、2003年、144頁。或いは、Hirschman 1980: 28.も参照。

もそも機会主義行動は抑制される)。そのため、デイビット・レイク (David A. Lake) は「資産が特殊になるほど、相手国による機会主義行動によって生じる費用は高くなる⁶⁷⁾」と指摘する。また、セレスト・ワランダー (Celeste A. Wallander) も特殊的取引は「経済的、政治的アクターが代替戦略を採用する際の機会費用に影響を与える⁶⁸⁾」として、国家にとってリスクの高い政策と位置付ける。

具体的にみていこう。たとえば、いまエネルギーの安定供給を目的にA国が資源国であるB国内に、エネルギープラントを建設(直接投資)したとする。この場合、Aの投資は特殊的である。何故なら、エネルギープラントはBに存在するエネルギー資源を採掘、生成、貯蔵するという目的にのみ価値を有する資産であり、その他の用途はほとんど存在しない。そのため、当該投資がサンクした後にBが機会主義行動を取れば、それによって生じるAの費用は甚大である。従って、AはBから求められる事後的な要求(例えば、土地借料の値上げ、地元労働者の雇用増大)を、Bとの取引の中止を決断しない限りにおいて、受託せざるを得ない。

他方、投資する資産が特殊でない場合、機会主義行動がもたらす費用は小さい。たとえば、A国がB国に飛行機用のタイヤ工場を建設したとする。そして先の場合と同様、投資後にBが機会主義行動(例えば、飛行機用タイヤの生産禁止措置)を取ったとする。この場合、Aは飛行機用タイヤの生産を中止したとしても、理論上、同じ生産ラインですみやかにトラック用タイヤの生産を開始することが可能である。つまり、特殊性の低い財の取引を行う二国間において、脆弱性の問題は両者の力関係に大きな影響を

⁶⁷⁾ David A. Lake, *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*, New Jersey: Princeton University Press, 1999, p.54.

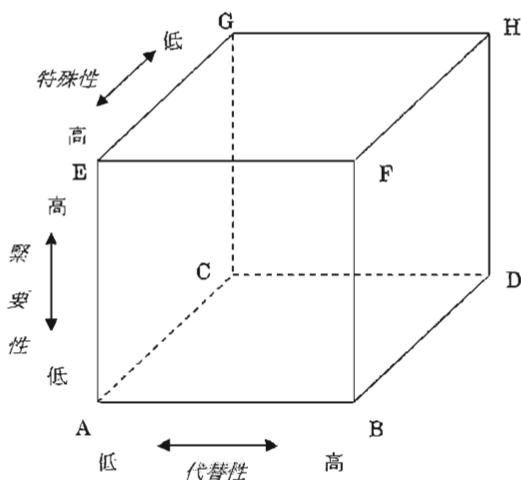
⁶⁸⁾ Celeste A. Wallander, "International Assets and Adaptability: NATO After the Cold War," *International Organization*, Vol.54, No.4, Autumn 2000, pp.705-735, at 708.

与えることはないのである。

第4節 脆弱性の分類

ここまで脆弱性の概念を、代替性、緊要性、特殊性という3つの観点から整理してきた。ではそれらの要因とその組み合わせは、いかにして脆弱性の性質、或いはその強弱に影響するのか。図1はそれを整理したものである。

図1 脆弱性に影響を与える3つの要因とその組み合わせ



(出典 筆者)

Aは代替性と緊要性が共に低く、特殊性が高い財の取引を行うケースである。このような財としては、例えば、直接投資を伴う金やダイヤの採掘施設、或いは平時の海外基地などが該当する。それらは国家の生存に不可欠なものではないが、相手国の機会主義行動に見舞われた場合に、第3国からそれと同様の便益を得ることが難しく、また当該資産を速やかに他の

用途に用いることが困難である。従って、そのような財を他国と取引する場合、国家はそれほど深刻ではない脆弱性の問題に直面することになる。

Bは代替性と特殊性が高く、緊要性の低い財の取引を行うケースである。このような財として考えられるのが、半導体をはじめとした精密機械製品やその他の重工業製品に対する直接投資である。それらは、当該取引が停止された（輸入が停止した）としても、短期的には国家の生存や繁栄に深刻な影響を与えるものではない。また、それらの製品を他国から代替的に輸入することもさほど困難ではない。しかし、そこで行われた工場建設などの直接投資は多くの場合サンクしており、相手国が機会主義行動を取った場合のコストが大きい。したがって、それらの財の取引を行う国家は脆弱性の問題に直面することとなるが、その程度は大きくない

Cは代替性、緊要性、特殊性のいずれもが低い財の取引を行うケースである。このような財としては、例えば、象牙や金などを輸入する場合が考えられる。このケースでは、先にみたAとは異なり、直接投資が行われていないので取引そのものは特殊的ではなく、また輸入を停止されたとしても国家の生存を脅かすものでもない。そのため、このような財を取引する国家は相手国に対する脆弱性の問題をほとんど考慮する必要はない。

Dは代替性が高く、緊要性及び特殊性が低い財の取引を行うケースである。このような取引としては、牛肉や野菜などの食料品や木材、或いは軽工業製品の輸入が挙げられる。この場合、仮に取引相手国による機会主義行動（禁輸）に直面したとしても、短期的には国家の生存に深刻な影響を及ぼすものではなく、また当該財を他国から代替的に輸入することも容易である。そのため、このような財の取引において脆弱性の問題は生じにくく、本分類においては最も脆弱性の程度が低い。

Eは緊要性と特殊性が高く、代替性が低い財の取引を行うケースである。このような財としては、例えば、有事の（戦略的価値の高い）海外基地や

直接投資を伴った石油プラントなどが考えられる。それらの財は国家の生存にとり重要であり、また他国との取引によって容易に代替できるものではない。さらに、相手国の機会主義行動に見舞われた場合、それらの財を他の用途に用いることは困難である。従って、このような取引関係において国家は最も深刻な脆弱性の問題に直面することになる。

Fは代替性、緊要性、特殊性のそのいずれもが高い財の取引である。このようなケースとしては、直接投資を伴う石炭や水などの資源の輸入が該当する。それらの財は国家の生存にとり不可欠な財ではあるものの、仮に機会主義行動に直面したとしても比較的容易に代替供給国をみつけることが可能である。ただし、直接投資（例えば、採掘施設などの建設）は特殊的であり、このような財の取引を行う国家は深刻とはいえないまでも脆弱性の問題に直面する。

Gは代替性と特殊性が低く、緊要性の高い財を取引するケースである。このような財としては、直接投資を伴わない天然ガスの輸入や、有事の際の海外基地へのアクセス（港湾への寄港、領空通過）などが考えられる。それらは国家の生存にとり大きな価値を有しており、かつ容易に代替できる（第3国と取引できる）ものではない。ただし、先のEのケースとは異なり特殊的投資を伴うものではないため、脆弱性の問題に直面するものの、Eのケースよりはその程度が小さいと言える。

Hは代替性と緊要性が高く、特殊性の低い財を取引するケースである。このようなケースには、直接投資を伴わない石炭や水の輸入などが該当する。取引対象となる財は、国家の生存にとって不可欠なものではあるが、仮に機会主義が生じた場合でも第3国から比較的容易に輸入することが可能である。また、先のFのケースとは異なり、特殊的な投資を伴うものでもない。従って、このような財を取引する場合、国家は脆弱性の問題に直面することになるが、その程度はFのケースよりも小さいと言える。

以上、脆弱性の計測に影響を与え得る3つの要因の組み合わせをみてきた。もっとも、それらは排他的なものではなく相互に関連している。例えば、天然資源のパイプラインのように、代替性（可動性）の低い財は、同時に特殊性が高いという傾向を持っている。また、脆弱性の程度は静的なものではなく動的である。例えば、海外の陸軍基地は代替性が低く、かつ特殊性が高い財である。しかもそのような条件は長期にわたって静的である。しかしその緊要性については、設置国と接受国の戦略環境（軍事的脅威の程度）に大きく依存する。つまり、脆弱性の程度は、仮に3つの何れかの要因を所与と仮定した場合でも、その他の要素の変動によってたちどころに変化する。

第5節 統合、分散、制度化

ここまで二国間主義が大国のパワー・レパレッジを対外政策の帰結に効果的に反映させる手段となり得る一方、取引財が脆弱性の問題を生起せしめる場合には、パワーの面で相対的に劣勢に立たされる可能性があることをみてきた。では、大国はそのような制約を如何にして克服するのか。国家を合理的なアクターと仮定すれば、（特に力の強い側の）国家は二国間主義を自らの優位性を維持し得る形にデザインしようとするはずである。たとえばこの点、コヘインとナイは「エージェントはそれらの制約（脆弱性）を操作することができ、そうすることで当該二国間関係における自らのパワーを高めることができるかもしれない⁶⁹」（括弧内筆者）としている。

⁶⁹ Keohane and Nye 2001: 238. なお、スコット（Andrew M. Scott）は、この点、国家は他国との一切の関わりを絶つことによってしか相互依存の「負の側面（flip side）」から逃れることはできないとしている（Andrew M. Scott, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1982, p.150.）

そこで本節では、前節で最も脆弱性が高い財の一つとして分類された大
国の海外基地、具体的には第二次世界大戦後の米国の海外基地をケースと
して扱う。戦後の米国は海外における軍事基地の多くを接受国との二国間
主義によって形成・維持してきた（ただし、NATOは多国間主義、すなわ
ち NATO 条約第3条に基地の存在根拠を見出している⁴⁰）。既にみたよう
に、基地はその性質上、地理的な属性が財の価値に大きな影響を与える。
すなわち多くの場合それは、代替性が低くまた（とりわけ陸軍基地などは
軍事目的以外に用いることが困難であるため）特殊性も高い。このことか
ら、周知のように米国は海外に基地を設置する際、接受国に対して脆弱に
なり得る⁴⁰。では、大国である米国は基地の取引から生じる脆弱性の問題
を如何にして統御してきたと解釈されるのか。以下、1）統合、2）制度
化、3）分散の3つの観点から考察する。

1) 統 合

二国間主義の下での脆弱性に対処し得る一つの方策として、取引相手国
の「統合」が挙げられる。すなわち、大国が取引相手国を植民地、或いは
属領として所有し、政治的支配下に置くというものである。これは取引相
手国による機会主義行動を財の所有によって解決するというものである
（二国間主義の終焉）。よく知られているように、経済学においては機会主

40) ただし、NATO 加盟国は米国との間で別途、二国間の基地使用協定を締結し
ている。

41) 冷戦期の米国とフィリピン、ギリシャ、トルコ、スペインの関係がそれであ
る。(Christopher T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*,
New York: Oxford University Press, 2000; Chalmers Johnson, *The Sorrows
of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan
Books, Henry Holt, 2004; Amedee Bollee, "Djibouti: From French Outpost
to U.S. Base," *Review of African Political Economy*, Vol.30, No.97, September 2003,
pp.483-484.)

義行動を誘発する属性を伴う財を取引する際、当該財はそれを使用する側のアクターによって所有される傾向にあると論じられる⁴²⁾。

レイクはそれを残余コントロール権の問題として捉える⁴³⁾。レイクによれば、国家間関係は水平的ではなく階層的である。そしてその階層構造は二国間の残余コントロール権の配分状況に依存する。もし特定の二国間関係が水平的であれば、残余コントロール権は双方に均等に所在する。しかし両者の関係が階層的であれば、一方の側が残余コントロール権の多くを所有し、他方はそれをほとんど有しない。レイクによれば、機会主義行動はこの残余コントロール権の不均等な所在によって可能になるものである。つまり、二国間の関係が水平的で双方が完全な残余コントロール権を持っている場合、各々は将来の行動、すなわち機会主義についての十分な裁量（政策オプション）を有している。一方、アクターの残余コントロール権が小さければ小さいほど、機会主義的行動を取る余地は小さくなる。つまり、二国間の関係性が階層的であるほど、下位国家が機会主義行動にできる可能性、或いは（上位国家にとっての裏切られる）リスクは低下すると考えられるのである⁴⁴⁾。

このことから、レイクは階層化（すなわち、力の強い側の国家が他方の側の国家の内外政に介入したり、直接統治を行う）が相手国の機会主義行動を回避するための手段になるとみる。では、海外基地のケースではどうか。実は第二次世界大戦以前の大国（例えば、英国やフランス、スペイン）は、海外基地を植民地や属領に置いてきた。つまり、自らの「組織」の中

42) Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press, 1975, pp.16-19.

43) Lake 1999: 53-57.

44) また、レイクはとりわけ先に触れた資産の特殊性の問題について「もしも資産が極めて特殊であれば、機会主義によって生じる費用は高い。その場合、国家は階層的な関係性が築くことができる場合においてのみ協調することが可能となるかもしれない」（Lake 1999: 56-57.）と述べている。

から基地という財を調達することで取引相手の機会主義行動を統御していたといえる。そこにみられるアクター間の関係は極めて階層的であり、レイクに従って言えば、植民地の側には残余コントロール権はほとんど存在しなかった。

では、ポスト植民地時代はどうか。実はここにも統合の例をみることができる。たとえば、戦後の米国は戦略的に重要であったマーシャル諸島共和国を信託統治や自由連合という形で一時的に政治的支配下に置いていた⁴⁵⁾。米国はソ連の太平洋進出を防ぐために同地域に基地を建設、兵力を配備すると共に、同地域を核兵器及びミサイルの実験場（例えば、クワジャリン基地）に指定した。米国にとっては同地域での基地使用を拒絶されること、或いは基地の使用をソ連に取って代わられることで生じる取引費用は極めて高かった。そのため当該地域を事実上、米国に編入（統合）することで、基地の取引によって生じる脆弱性を回避していたと考えられる。同様の解釈は、1972年までの米国の沖縄統治、或いはディエゴガルシアにおける米軍基地にも適用できるかもしれない⁴⁶⁾。

2) 制度化

脆弱性を克服し得る二つめ的手段として、取引関係の制度化（二国間主義の制度化）が挙げられる。それは以下にみるように、取引関係を制度やルールによって管理することで、1) 相手国との関係性に継続性を付与し（長期契約）、2) 互恵性に基づく交換関係を成立させ（脆弱性の対称化）、

⁴⁵⁾ U.S. Government Accountability Office (GAO), *Foreign Relations: Better Accountability Needed Over U.S. Assistance to Micronesia and the Marshall Islands*, Office of Public Affairs, GAO/RCED-00-67, May 31, 2000.

⁴⁶⁾ ディエゴガルシアについては、たとえば、David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

3) 法的根拠に基づいた責任の所在を明確にする (法制化 legalization) 効果を持つ。

長期契約

取引関係に長期の継続性を付与することは、二国間関係の構造を変容させ得る。実はここまで本稿は二国間主義を1回限りの非協力ゲーム(スポット取引)によく似た構造をもつものと捉えてきた。では、取引関係が長期にわたって存続し、またそれが繰り返される(或いは、お互いがそのように考えている)場合はどうか。この場合、仮に一方が機会主義行動に打って出て初期の条件を改善したとしても、当該取引を継続することで得られたかもしれないより大きな将来利得が失われる可能性が生じる。また、当該取引以外の領域においても両者の関係性が存在している場合には、相手国による報復のリスクも生じる。つまり国家はそのような将来の事態を予測すること、或いは繰り返しゲームの構造を理解しているため、機会主義に対して抑制的にならざるを得ない⁴⁷⁾。つまり、何らかの二国間制度を形成し長期的な取引関係、或いは関係的契約を結ぶことは脆弱性を克服する一つの手段になり得る。

脆弱性の対称化

相互に利益のあるような反復的な交換関係を制度的につくり出すことを「脆弱性の対称化」とよぶことがある⁴⁸⁾。それはそれまで一方的に相手に「人質」を取られていた(或いは取引前にそのように予測される)状態を、相互に人質を取り合う状態に変化させるものである。そのような二国間構造を制度的に作り出すことによって、一方の相対的な脆弱性を変化させ、

⁴⁷⁾ Robert O. Keohane, "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," in Robert O. Keohane, eds., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

⁴⁸⁾ 山本吉宣『国際的相互依存』東京大学出版会、1989年、111頁。

相手の機会主義行動を抑制しようとする。このような脆弱性の対称化は、たとえば経済・軍事援助や二国間貿易の優遇措置といったサイドペイメント、あるいはポジティブ・サンクションといった政策によってもたらされ得る⁴⁹。

法制化 (legalization)

二国間取引を法やルールによって規定し、責任の所在と罰則を明確にすることで、相手国の機会主義行動を躊躇させることが可能になる場合がある。取引の履行に法的な責任が付与されることで、取引当事国はそれを逸脱することによる国際社会の評判や信頼の低下を考慮しなければならない。国際社会における評判や信頼の低下は、当該国の（将来負担しなければならない）コストになり得る。そのため、合理的な国家はそのようなコストを予測する限りにおいて、法からの逸脱を躊躇し得る。つまり、二国間主義が法制化され、取引の履行が手続きやルールによって規定されることは、取引の予測可能性を高めるものとなる⁵⁰。

さて、米国の海外基地政策のなかにそのような制度化の実践を見出すことは可能であろうか。実は、戦後の米国は多くの場合、接受国との間で基地の使用に関する長期的な制度を形成してきた。米国は（戦前の大国がそうであったように）基地に関する軍事的必要性が生じた場合にのみ接受国との間でスポット取引を行うのではなく、平時から、すなわち軍事的な必要性が必ずしも高くない時期に、或いは当初の使用目的が果たされた後も、長期にわたって基地の二国間取引を行う傾向にある（長期契約）⁵¹。また、

49) H. Richard Friman, "Side Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations," *International Organization*, Vol.47, No.3, Summer 1993, pp.387-410.

50) Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London and New York: Routledge, 2002, Chap.6.

51) John Woodliffe, *The Peace Time Use Foreign Military Installations Under Modern International Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

基地設置の見返りとして、接受国に対して経済支援や軍事援助、或いは安全保障や政治的承認といったサイドペイメントを供する場合もある（「脆弱性の対称化」、或いは「相互人質」）。そしてそれらは特定の接受国をして米軍基地を積極的に受け入れせしめるインセンティブを形成する⁶⁰。さらに米国は、ほぼ全ての接受国との間で基地使用のルールを法制化している。すなわち地位協定を締結し、米軍やその家族の法的地位、或いは施設の使用や撤去に関する詳細な手続きを明確にしている⁶¹。それらの法的枠組を機能させることで、米国は接受国による予告なしの撤退要求や基地・施設の使用拒絶といった機会主義行動を抑制していると解釈できる。

3) 分散

脆弱性に対処し得る3つめの手段は、取引相手国の分散である⁶²。たとえば米国のエネルギー政策に顕著にみられるように、取引先の多角化は機会主義行動を受けた際の費用を低減する効果をもつ⁶³。ただし、注意しなくてはならないのは、分散が行われる際に初期の二国間主義が放棄され、複数の取引相手国との多国間主義への移行がみられる場合と、あくまでも二国間主義が継続される場合の二つが想定されることである。前者は、第二次世界大戦後にみられた二国間貿易システムから GATT や WTO に代表される多国間貿易システムへの移行であり、後者が既に触れたハブ・スポーク型の戦後の民間航空システムである。前者の場合、論理的には二国間主義に基づく大国側の恩恵、すなわちパワー・レバレッジに基づく優位性は消滅する。しかし、後者のハブ・スポーク型の場合は（取引相手

⁶⁰ 川名晋史『基地の政治学—戦後米国の海外基地拡大政策の起源』白桃書房、2012年。

⁶¹ Woodliffe 1992.

⁶² Hirschman 1980: 31; 山本 1989: 110-111.

⁶³ Knorr 1979: 186.

国、すなわちスポーク同士が相互に連携することがない限りにおいて) 二国間主義の構造は維持される。そこで以下では、分散の結果として出現するハブ・スポーク型の二国間主義に焦点を絞って議論を進めたい。

大国が特定の財の取引を分散し、ハブ・スポーク型の二国間主義を構築することは脆弱性を克服する効果的な手法にみえる。例えば、先に触れたブザンは大国がパワー・レバレッジの観点から、多国間主義よりも二国間主義を好むとした上で、ハブ・スポーク型の二国間主義を「振り子戦略 (swing strategy)⁶⁶⁾」とよんだ。それは大国が他国との何らかの協力関係によって対外行動をとる際に、複数ある協力候補 (国家や地域) の中から、大国にとって都合が良いと思われる候補を選択するというもので、それは目的や条件によって「振り子」のように変化する。さらに、大国は協力をを行う際にアドホックに国や地域を選択する可能性があることを事前に知らしめることによって、彼らのパワー・レバレッジの効果を高めようとする⁶⁷⁾。つまり、米国は振り子戦略を採用することで特定の国や地域への依存を低減し、また脆弱性を克服してきたと解釈されるのである。

さて、米国の海外基地政策がハブ・スポーク型二国間主義の典型であることは既に指摘した。冷戦後、米国は接受国の数を削減するどころか、むしろその増大 (分散) に努めた⁶⁸⁾。近年においても、基地のアクセス権 (access right) を獲得することで基地、或いは接受国の分散を積極的に進めている⁶⁹⁾。もっともそれは米国の戦略的要請 (例えば、対テロ、リバランス) に基づくものであるが、同時にそれは特定の接受国への依存、或い

⁶⁶⁾ Buzan 2004: 103.

⁶⁷⁾ *Ibid.*, pp.103-106.

⁶⁸⁾ Robert E. Harkavy, "Thinking About Basing," *Naval War College Review*, Vol.58, No.3, Summer, 2005, pp.12-42.

⁶⁹⁾ Lynn E. Davis, et al., *U.S. Overseas Military Presence: What Are the Strategic Choices?*, RAND 2012.

は脆弱性を低下させる効果を持っている。米国は接受国数を増加させる（基地の代替性を高める）ことで、軍事作戦の帰趨を特定の国の安全保障政策（対米政策）に依存するリスクを低下させている。例えば、米国は1992年にフィリピンのスービック海軍基地からの撤退を余儀なくされたが、同基地が担っていた基地機能の一部をシンガポールに移転することで、戦略的影響を最小限に食い止めた。また、2003年のイラク戦争時には、戦略的重要性の高かったトルコおよびサウジアラビアにおいて基地の使用を拒絶されたが、その機能を新たに獲得した中央アジア（ウズベキスタン、キルギスタン）の基地で代替した。さらに2014年夏までの撤退を求められているキルギスタンにおける基地機能は、新たにルーマニアへと移転される予定であり、それによって対アフガン政策の継続性が担保されることになっている⁶⁰。

おわりに

以上、本稿は二国間主義がもつ理論的な特質をパワー・レバレッジと脆弱性の観点から考察してきた。そこで明らかになったのは次のようなことである。二国間主義はときに大国の物理的なパワー・レバレッジを対外政策の帰結に効果的に反映させる手段となる。しかしながら、当該二国間で脆弱性を生起せしめる財を取引する場合には、大国がもつ力の相対的な優位性は失われることがある。大国の力を制約せしめる脆弱性の性質は、取引する財の代替性、緊要性、特殊性の3つの要因に規定されるものあり、その強弱は動的である。ただし、大国は統合、制度化、分散という手段（そのどれか、或いは組み合わせ）によって脆弱性を制御することが可能

⁶⁰ *The Wall Street Journal*, Nov. 19, 2013.

であり、それによって二国間主義に基づく大国の力の優位性は維持される場合がある。

戦後の米国の海外基地政策は、限定的ながら上記の議論の妥当性を窺わせるものであった。海外基地は代替性、特殊性の観点から、そして有事の際には緊要性の観点からも、接受国との取引において脆弱性を生起せしめる財（資産）である。そのため戦後の米国は軍事力や経済力において接受国を圧倒しながら、幾度となく基地の使用を巡る問題、或いは基地交渉で劣勢に立たされてきた（機会主義行動に直面してきた）。そのため、米国はときに接受国を統合し、接受国との関係性を制度化し、また接受国を分散することで脆弱性を統御してきたと解釈される。また、冷戦後の海外基地政策のトレンド、すなわち大規模かつ固定的な基地からより可動性の高い小規模施設やアクセス権の確保への移行も、基地がもつ資産の特殊性を低下させる効果を持っていると言えるかもしれない⁶⁰。

本稿が展開した二国間主義論は、相対的な力を強調するリアリズム的な議論と、一方で相互依存によって生じる力の制約に着目するリベラリズム的議論の接合を試みたものである。それは試論的なものであったが、これまで蓄積されてきたリベラル制度論の知見を、力を軸にして展開される対外政策、たとえば90年代以降の FTA や、ロシアや BRICs による資源外交、或いは（従来その適用が進んでこなかった）安全保障分野に応用するための一つの契機となり得るであろう。

60) この点、米国の推し進めるグローバルな民主化政策との関連で論じたものとして、Alexander Cooley and Daniel H. Nixon, "Bahrain's Base Politics: The Arab Spring and America's Military Bases," *Foreign Affairs Online*, April 5, 2011.