

## 「埋め込まれた自由主義」の再検討と「多角主義」への示唆

矢 野 修 一

### はじめに

冷戦終結後、デジタル技術の革新と相まって貿易・金融・投資の自由化が加速し、経済のグローバル化に拍車がかかった。この間、「大いなる収斂」(Baldwin 2017)がもたらされる一方、世界は金融危機に幾度も見舞われ、そのたびごとに弥縫策が繰り返された。グローバル化は、経済にとどまらず、気候変動、パンデミック、テロリズム、大量の政治・経済難民等、数々の越境的課題をあらわにしてきたが、世界は適切かつ十分に対処できているとは言えない。それどころか、大国による単独行動主義(unilateralism)の兆しすら見え隠れする。多角主義(multilateralism)は大きく揺らぎ、グローバル化にガバナンスが追いついていないのが現状である。

現代の危機は1930年代になぞらえられることがある。金融危機後の不透明な経済、格差の拡大、覇権の不安定化、支配的と目されたイデオロギーの動揺を前に、様々な議論が沸き起こっている。その際、戦後国際経済体制を支えた「規範的枠組み(normative framework)」と評される「埋め込まれた自由主義」(embedded liberalism)を再検討することによって示唆を得ようとする論者も多い。

ニクソン・ショックから半世紀以上が経過し、第二次世界大戦後のブレトンウッズ体制が「崩壊」して久しく、「埋め込まれた自由主義」など、新自由主義の台頭、冷戦終結後のグローバル化によって完全に葬り去られたというのが一般的認識かもしれない。しかしながら、事はそう単純ではない。2度にわたる世界大戦、大不況を経て、とにもかくにも形をなしたグローバル・ガバナンスの規範的枠組みが、30年代にも比せられる現在の状況を分析し、ガバナンス・ギャップ克服の方向性を模索する際の参照基準になっている。

規範的枠組みとしての「埋め込まれた自由主義」をめぐって、どのような議論が行われてきたのか。そこでの様々な論点は、越境的課題が山積しガバナンスの方向性が定まらないなか、「多角主義」の今後にどのような示唆を与えるのか。本稿において、若干の考察を試みる。

## 1. 規範的枠組みとしての「埋め込まれた自由主義」

### (1) 「埋め込まれた自由主義」の時代背景

カール・ポランニーは、「自己調整的市場」観を批判したうえ、資本主義の展開を「万物の商品化」と「社会の自己防衛反応」の「二重の運動」ととらえた。そして、周知のとおり、「悪魔の挽き臼」から人間社会を防御すべく、経済を社会に「埋め戻す」必要性を述べた (Polanyi 1944/2001: 訳130)。

「埋め込まれた自由主義」とは、第二次世界大戦後の国際経済体制を特徴づける際、ジョン・ラギーがポランニーの「埋め込み」概念を援用し、19世紀の開放的国際経済と対比させたことによって、人口に膾炙した。端的に言えば、「国際的な開放性・自由化原則」と「各国の自立的な経済政策」の両立を目指す理念である。第二次世界大戦後の国際経済ガバナンスでは、字義通りの「自由・無差別・多角主義」の実現が金融・貿易・投資で全面的に目指されたのではなく、「グローバリズム」と「ナショナリズム」の「妥協」が図られたとする見方である (Ruggie 1982; 1996; Helleiner 1994: 訳6-8, 33-34)<sup>1</sup>。

保護主義・ブロック経済化に陥ることなく、開放性を維持したまま各国内の安定性を確保するためのガバナンスをいかに構築するか。これは、20世紀という時代が要請する切実な課題であった。ポランニーは「各国政府間の協力」のみならず「国民の生活を意のままに組織する自由」を「新世界」の「土台」ととらえたが (Polanyi 1944-2001: 訳458)、大戦間期の現実を踏まえ、様々な論者がこうした方向で、来たるべき国際経済ガバナンスを構想していた (Ruggie 1982: 386-388)。

大戦間期には、国際連盟経済情報局を拠点として、19世紀から20世紀にかけての多角的貿易・決済網の実相が統計的に明らかにされた (Hilgerdt 1941; 1942; 1945)。イギリスが投資収益の回収経路を模索するなかで、時間をかけて築き上げたネットワークに多くの国が依拠しており、たとえ特定国間の双務貿易であれ、この多角的決済網の一部をなすことが統計的に跡づけられた (本山 1982: 266-273)<sup>2</sup>。ただし、現実の国際政治の中で、多角主義の「制度化」には至らず、世界恐慌以後は、各国が保護主義に走った。国際連盟経済情報局では、世界経済が崩壊しようとしているなか、開放性の維持・復活に向けて、統計の作成と分析という地道な作業が続けられていたのである<sup>3</sup>。

研究の一翼を担っていたラグナー・ヌルクセは、当時の世界情勢の中で多角主義を制

1 このように規定された「埋め込まれた自由主義」がどれほどポランニーの「埋め込み」概念に沿うものであるかという論点については、後述する。

2 多角的貿易ネットワークの形成と崩壊、ナチスの広域経済圏、アウトルキー政策との関連については、矢野 (2004: 123-134) も参照。

3 後述のように、連盟未加盟のアメリカが経済情報局の一部機能の国内移転を受け入れ、各国経済データの収集、分析、統計作成の続いたことが戦後の多角主義復権に与えた意味は大きい。アレクサンダー・ラブディが国際連盟経済金融機構の通史の序文に寄せている通り、国連経済社会理事会 (ECOSOC) の基礎をなす原理は、国際連盟の経験に直接依拠している。ラブディは、事実に関する網羅的かつ完全に客観的な研究こそが戦後世界における経済政策の指針となることを確認している (Hill 1946: ix)。

度化するには「為替の安定」、為替の安定に向けては「各国経済の安定」、各国経済の安定には「雇用の維持」と「インフレ回避」が不可欠と認識していた。そして「国内安定の要請と両立する国際通貨関係のシステム」をどう築くかが課題であると主張した（Nurkse 1944: 訳356-357）。

またJ. M. ケインズに代表されるように、20世紀の政治的現実を前提した場合、金本位制によって開放的経済体制を維持するのは困難との認識が共有されていた。主要先進国では、いわゆる「総力戦の民主化効果」がもたらされた。普通選挙制度が確立し、労働組合の力が増して、大衆参加型社会に移行していた。国家と社会の関係、社会的目標が変容した状況下、完全雇用や福祉国家体制の実現よりも、金本位制のゲームのルールに従い、対外均衡を優先するレジームなどあり得なかったのである（Helleiner 1994: 訳50-52; Helleiner & Babe 2020: 202-203）。

のちにラギーによって「埋め込まれた自由主義」と総括された理念は、ブレトンウッズ協定で制度化された。各国が経常取引における為替自由化を図りながら、為替管理・資本規制という資本取引への制限手段を残して固定相場制を維持し、介入主義的福祉国家による政策の自律性確保が図られることとなったのである（Helleiner 1994: 訳41-77）<sup>4</sup>。古典的自由主義が1930年代の危機に対応できないまま、第二次世界大戦に突入したが、戦後は、「埋め込まれた自由主義」に基づくガバナンスが国内外で形成された<sup>5</sup>。

## (2) 規範的枠組みとしての本質

多くの論者が指摘する通り、ブレトンウッズの理念と実際は必ずしも整合しない<sup>6</sup>。そもそも本格的稼働までに時間を要したし、戦後の不安定な環境下、頻発した通貨・金融問題がブレトンウッズの枠外で、アメリカ主導によってバイラテラルに、あるいはユニラテラルに解決が図られることも多かった。

ブレトンウッズ協定が実際にどのように機能したか、制度の完全な機能を阻んだ要因は何かについて、分析や検証が必要なのは言うまでもない。その一方、どのような理念が、どのような意図を持って制度化されたのか、あらためて振り返ることも、戦後国際経済体制の理解にとって、さらにはガバナンスの将来を展望するにも同じく重要である。

現代の状況を分析し、改革の糸口を見いだすべく、「埋め込まれた自由主義」を再検討する際、そもそもの内容をどう理解するかについては、論者によって見解が分かれて

4 第二次世界大戦の頃には、安定的為替相場を守ろうとすれば、為替管理・資本規制が必要とのコンセンサスができあがっていた。対立面に注目が集まりがちなケインズとホワイトも、ブレトンウッズの交渉において、この認識を共有していた（Helleiner 1994: 訳53-56）。

5 アメリカでは、ウォール街の金融業界、銀行家といった古典的自由主義、金融自由主義を信奉する勢力は、世界恐慌によって一時なりを潜め、ニューディール派官僚・産業資本家・労働組合による「埋め込まれた自由主義」同盟とでも言うべき政治勢力が伸張した。こうした状況は、西側先進国において一般的にみられた（Helleiner 1994: 訳7, 68, 92-93）。

6 たとえば、西川輝によれば、「埋め込まれた自由主義」という理念からブレトンウッズ体制下の実態が演繹的に説明できるわけではなく、資本規制下における内外均衡の同時達成という理念と実態には距離がある。西川は、戦後国際通貨体制を概観したうえで、「制限的かつ安定的なブレトンウッズ体制」から「金融グローバル化」への転換ととらえることには再検討の余地があると述べている（西川 2020）。

いる。

1930年代の経済ナショナリズムと異なり、戦後の国際経済関係においては、多角主義が制度化された。金本位制と自由貿易を内容とする自由主義とも異なり、国内における介入政策を前提とした多角主義であった。元々、ラギーは、西側先進国の福祉国家体制と開放的経済体制の両立を念頭に、こうした認識に立っていた (Ruggie 1982: 393)。

ブレトンウッズ会議から75年を経て、戦後体制の変遷とレガシーを振り返ったエリック・ヘライナーは、ラギーの評価以上にブレトンウッズの「本質」が革新的なものであったとして、2つの点を補足している。

まず第1に、多角主義と両立させるべき「介入政策」の形態と対象地域である。ラギーは、先進国の福祉国家限定で考えていたが、ブレトンウッズの交渉過程で想定されていたものは、その次元にとどまらなかった。南の開発国家、東の計画経済国家、さらには一国レベルを超え、国際経済への積極的介入に至るまで、経済に対する様々な公的管理との両立が議論されていた (Helleiner 2019: 1115-1117) <sup>7</sup>。

たとえば、南の開発国家である。米州銀行 (IAB: Inter-American Bank) 実現に向け、善隣友好政策下、行われたアメリカとラテンアメリカの交渉、1941年から42年にかけてキューバに派遣されたホワイト経済使節団、1943年から44年、2度にわたり、FRBからパラグアイに派遣された、トリフィンを団長とする金融顧問団などは、協議・交渉の内容、当事者の顔ぶれからも、ブレトンウッズに連なるものであった。この間交渉された内容は、実際に一部制度化された (Helleiner 2014a: 53, 63-72, 76-79, 99-107, 139-146, 166-172) <sup>8</sup>。

ヘライナーによれば、米・ラ米交渉からブレトンウッズに至る戦後構想では、生活水準の向上、一次産品価格の安定化、工業化による経済成長を目的とした途上地域における国家主導型開発と国際的開放性の両立が目指され、UNCTAD (国連貿易開発会議) の理念が先取りされていた。西側の福祉国家と親和的な「制限的国際金融秩序」としてだけでなく、南の「開発に親和的な国際金融秩序」という側面が重要となる (Helleiner 2014a: 10-13, 50-51, 77, 98, 182) <sup>9</sup>。

第2に、「自由主義」的な「多角主義」が強固な形で「制度化」されたことである。イタリアのようなファシズム国家による自由主義に基づかない多角主義構想はあった

7 ヘライナーは、IMFの中国人理事・金中夏の2015年における論説 (Jin Zhongxia, *The Chinese delegation at the 1944 Bretton Woods conference*. London: Official Monetary and Financial Institutions Forum, 2015: 14) を引用している (Helleiner 2019: 1127)。金によれば、ブレトンウッズ会議の合意事項は、社会主義経済・資本主義経済両方の考え方が混在していた。「それは社会システムの異なる各国が互いに学び、平和と協力の名の下に違いを認め合いつつ、共通の土俵を模索するための重要な試技であり、リハーサルのひとつであった」。

8 「ブレトンウッズ協定の立案者は、北からの参加者も南からの参加者も、自由主義的多角主義と、途上国政府による国家主導型開発目標とを調和させることが戦後問題の解決策として中心的内容のひとつになるとみなしていたのは事実である」 (Helleiner 2014a: 277)。

9 ジェンズ・シュテフェクは、「埋め込まれた自由主義」に基づく介入が各国レベルにとどまり、それも先進国に限定され、南の開発問題が置き去りにされてきたと批判しているが (Steffek 2006)、この点に関しては、あとも触れる。ブレトンウッズに先立ついくつかの交渉や協議で共有されたはずの「開発に親和的な国際金融秩序」の理念がなぜ十分な形で制度化されなかったのか。あるいは、なぜ南の開発問題は除外されたと受け止められてきたのか。これについては、Helleiner (2014a)、矢野 (2019a: 70-74, 79-80) を参照されたい。



し、国家による経済介入だけなら、「ゲームのルール」として言及されるように、国際金本位制の下でも実施されていた。国際連盟の時代に様々な国際経済・通貨会議が開催されたが、制度化はなしえなかったし、国際連盟経済金融機構もブレトンウッズ機関のような権威・予算は法的に付与されなかった。BISはあっても「アカウンタビリティ」の面でブレトンウッズ機関には及ばない。IMFや国際復興開発銀行は、権限を法的に集約する公式の国際機関であり、各国の普遍的参加資格を特徴としてきた。

以上の考察をもとに、ヘライナーは、経済に対する「積極的な公的管理（active public management）」の様々な形態と両立する「制度化された自由主義的多角主義（institutionalized liberal multilateralism）」こそがブレトンウッズの本質であり、「埋め込まれた自由主義」とは、それを支える「規範的枠組み」であると定義づけた（Helleiner 2019: 1117-1119）。

同じく「埋め込まれた自由主義」の積極性に注目したラギーとヘライナーではあるが、ブレトンウッズの本質に見いだしたものは微妙に異なっている。そして、戦後レジームの「連続性」と「変化」をどのようにとらえるかについても、見解が分かれている。

## 2. 「埋め込まれた自由主義」の「連続性」と「変化」

### (1) ブレトンウッズ体制の崩壊と「埋め込まれた自由主義」

戦後レジームは、ブレトンウッズ以来、「連続」しているのか、「変化」しているのか。1980年代初頭までの国際経済ガバナンスを振り返るラギーの元々の議論では、その連続性が注目された。すなわち、金融・貿易両面で自由化が進み、規制が緩和されたが、「埋め込まれた自由主義」という規範的枠組みに基づくレジームはブレトンウッズ以来、継続していたとの認識であった。70年代以降生じた変化は、「規範に則った（norm-governed）」変化であり、「規範を変容させる（norm-transforming）」変化ではなかったという理解である（Ruggie 1982: 384, 412）。

一般に、レジーム存続にとっては、果たされるべき「社会的目標」が重要だが、先進国における「戦後の社会契約」は強固であった。「民主的政府と、経済安定や成長を保証するケインズのマクロ経済運営、それに福祉国家とは、両立するばかりか、ほとんど運命的にたがいを補強しあう関係にあるという理解が大勢を占めていた」（Hirschman 1991: 訳131-132）。

ブレトンウッズというレジームに正統性を与えた社会的目標は、1980年段階で大きくは変化していない。ラギーによれば、先進国政府は、グローバル化に伴う調整コストを3つの方法（mode）で「外部化」し、この正統性を維持できた。すなわち、インフレを利用した負担の先送り、国際金融市場を通じた収支赤字のファイナンス（公的負担の民間市場への振り向け）、そして「regime maker（秩序を作る側）」たるアメリカを中心とした西側大国による「regime taker（秩序を受け入れる側）」の途上諸国への調整

負担転嫁である<sup>10</sup>。「埋め込まれた自由主義」に基づくレジームは、1970年代を通して存続していた (Ruggie 1982: 412-415)。

しかしながら、1980年までは可能であった「外部化」が新自由主義の台頭によって持続困難となり、先進国の社会契約、「埋め込まれた自由主義」の「妥協」は、「変化」を余儀なくされるとラギーは結論づけた。

「皮肉なことに、現時点において断絶の最も大きな力となるのは、金融や貿易における『新たな保護主義』ではなく、自由主義的資本主義のエートス復活である」(Ruggie 1982: 413)。規制緩和と自由化によって、主要先進国における国家と社会の様々な関係のバランスが崩れた時、規範的枠組みは根本的断絶を経験する。新自由主義の台頭が「規範を変容させる」変化をもたらすというのがラギーの見立てであった。

「連続性のなかの変化」か、「変化のなかの連続性」か。何が変わり、何が変わっていないのか<sup>11</sup>。ラギーの問題意識を引き継ぎ、再検討したヘライナーであるが、1980年までのとらえ方は微妙に、80年以後の新自由主義台頭への認識は大きく、ラギーと異なっている。

## (2) 新自由主義台頭以前の「埋め込まれた自由主義」

ラギーは、新自由主義の広がり念頭に、規範の変容、「埋め込まれた自由主義」の変化に言及した。「埋め込まれた自由主義」の本質に、経済の「積極的な公的管理」と両立しうる「制度化された自由主義的多角主義」を見いだしたヘライナーは、1980年を変化の画期とするラギー的な認識には留保が必要としている。

まず第1に、「制度化された自由主義的多角主義」としてのブレトンウッズ体制は、そもそもの1944年から1980年まで、たえず議論の対象となってきた。常に代替的枠組みと併存し、1980年までに限定しても、けっして盤石で唯一無二の規範ではなく、1944年に制度化されたままの形で機能したわけではなかった<sup>12</sup>。

南の途上地域、東の社会主義国家からの参加者が多かったとはいえ<sup>13</sup>、ブレトンウッズの交渉を支えたのは米英の二国間関係であり、ニューヨークの金融界で支持され、議会で真剣に検討された「キーカレンシー構想」も米英主軸の改革案だった。ヨーロッパ

10 ラギーはそれぞれを“intertemporal mode”、“intersectoral mode”、“interstratum mode”と名づけているが、名称はともかく、彼の注目している事象は、様々な論者で共有されている。インフレーションによる時間稼ぎ、福祉国家の債務国家への変質とそれに伴う国際金融市場の規律増大などは、後年、ヴォルフガング・シュトレックが展開した議論にそのまま通ずる (Streeck 2013)。

11 かつて日本の南北問題研究を牽引した本多健吉は、従属論の歴史認識、問題提起を重視しながらも、輸出指向工業化による新興国の経済発展の理解に向け、「連続性のなかの変化」「変化のなかの連続性」という論点を立てた (本多 1986: 151-153)。中心に対する周辺的従属に着目しながら、生じつつある新たな国際分業の意味を理解しようとしたのである。本稿も、本多の複眼思考に倣っている。

12 西川輝も、ブレトンウッズ協定がその発足時から、理念としても、経常収支不均衡など戦後の諸問題を解決する手段としても、同時代のコンセンサスを得ていたわけではないことに注意を促している (西川 2020: 28)。

13 ブレトンウッズ会議への参加国44カ国中、32カ国が途上国であり、そこには東欧の4カ国も含まれていた。1国あたりの参加者が少ない国もあったが、参加人数は32カ国合計で173名に上り、中国はアメリカに次ぐ33名、米・ラ米交渉を重ねていた中南米諸国からの派遣人数もブラジルの13名、キューバの10名など、かなり多かった (Helleiner 2014a: 13-15)。

の戦後復興には、アメリカによるマーシャルプランが寄与した（Helleiner 1994: 訳50-60, 80-96）。ラギーは多角主義の歴史的亜種として帝国主義に言及したが、第二次世界大戦後も、英領植民地のカレンシーボードのように、帝国主義遺制というべき通貨管理形態が続いていた（Strange 1970: 訳62-64, 94-95, 133-141, 216）。

「制度化された自由主義的多角主義」は、こうした代替的規範と併存しつつ、ある意味では、それらに支えられながら機能していた（Helleiner 2019: 1120-1123）。もちろん、冷戦体制下、東側は別の規範的枠組みで動いていた。

第2に、戦後の「制度化された自由主義的多角主義」は可塑性が高く、1980年に至るまでも、様々な「亜種」が登場した。

戦後の第三世界運動という視点からは、UNCTADやNIEO（新国際経済秩序）が注目されるかもしれないが、これはブレトンウッズ体制の枠内での南からの要求によって制度化されたものであり、「規範に変容をもたらす」変化ではなかった。UNCTADの萌芽的内容は、大戦間期から戦時中に行われた米・ラ米交渉に見いだされるし、その延長線上にあるブレトンウッズの交渉過程でも、既述のとおり、「開発」の視点がまったく欠落したわけではない。

### (3) 新自由主義台頭以後の「埋め込まれた自由主義」

上記のほか「亜種」として言及されたSDR創設や変動相場制への移行、EPUなどについては、ラギーも「規範に則った」変化の範疇でとらえていたが<sup>14</sup>、1980年代以後についてはヘライナーとの違いが際立ってくる。金融、貿易、生産、資本-労働関係など、1980年以後のどのような状況に注目するかで、新自由主義の台頭とされる風景は違って見える。通貨金融がバナンスという観点からすると、「制度化された自由主義的多角主義」としての「埋め込まれた自由主義」に対し、新自由主義の与えた影響が誇張されすぎてはならないというのが、近年のヘライナーの主張である。

1980年代・90年代における債務危機への対応では、IMFや世界銀行といったブレトンウッズ機関が大きな役割を果たした。冷戦が終結し、ブレトンウッズ機関への旧東側諸国の加盟が実現して、普遍化はより一層進んだ。組織のルールは、確かに新自由主義的方向にシフトした面はあるが、資本自由化に向けたIMF協定の変更には至っていない。国際金融市場は必ずしも新自由主義的規律を各国に与えることはできないどころか、裁量的政策に寛容で、財政赤字・国際収支赤字のファイナンスや国家主導の開発戦略を支えることすらある。

アジア危機後には、将来の危機に備える多国間融資メカニズムとしてチェンマイ・イニシアティブが立ち上がった。リーマンショック以後は、新自由主義への批判が高まり、

14 もっとも、ラギーは同じ規範を維持するための手段が変わったととらえているのに対し、ヘライナーは「埋め込まれた自由主義」という規範自体を従来の想定以上に柔軟で多様なものととらえる必要性を確認している（Helleiner 2019: 1125）。

新たな資本規制策が模索され始めた。

中国の改革開放の歴史をみれば、「新自由主義の時代にあっても、ブレトンウッズ機関の制度化された自由主義的多角主義は、各国の多様な国内経済政策を支援し続けられる」ということが分かる。今では、その中国主導でAIIB（アジアインフラ投資銀行）という新たな多国間枠組みが創設されている。

ヘライナーは、以上のような展開をブレトンウッズからの断絶ではなく、「連続性」を示すものと総括している。ブレトンウッズ以来、各国の政策余地拡大、開発資金の動員を目指し、「埋め込まれた自由主義」の様々な「亜種」が生み出されてきたのであり、1980年代以降の状況も、単なる「新自由主義による浸食」ととらえらえるべきではない。すなわち、少なくとも通貨金融ガバナンスとしてみた場合、「埋め込まれた自由主義」は、レガシーとしてあり続けているという認識である（Helleiner 2019: 1125-1128）。「連続性の中の変化」もしくは「断絶」を示唆する議論が多いなか、あえて「変化の中の連続性」に着目したわけである<sup>15</sup>。

ヘライナー自身、「制限的金融秩序」から「自由主義的金融秩序」への転換を強調していたはずだが、「連続性」を際立たせると、新自由主義がレジームの存続と正統性に与えた影響、経済の社会からの「再離床」ともいうべき事態がもたらす課題を過小評価することになるとの懸念は拭いきれない。「埋め込み」をより重視するなら、新自由主義の台頭が金融の自由化・グローバル化を促し、それに伴う形でバブルの形成と崩壊、格差拡大が繰り返されていることは、より深刻に受け止められるべきだろう<sup>16</sup>。

やや古い指摘になるが、ハネス・ラッハーによれば、「埋め込まれた自由主義」によって「埋め戻し」が達成されたとする考え方は、ブレトンウッズの国際金融構造を研究する専門家で最も根強い。彼らは、基礎的不均衡の際に調整可能な固定相場制、短期的・投機的資本移動規制が、各国経済を世界市場の衝撃から守る緩衝機能となるという点を強調する。もちろん、ヘライナーは、この次元にとどまらない規範的枠組みとしてとらえようとしているが、ポランニーの「埋め戻し」概念に照らした場合、どこまで実現できたか。ラッハーは「埋め込まれた自由主義」を批判的に振り返っている。ブレトンウッズ体制のもと、「貨幣」は確かに、金本位制と比べれば「国民化」したし、「労働」についても様々な社会的保護措置が講じられたが、「埋め戻し」には至らなかった（Lacher

15 「復活した市場諸力によって資本規制の有効性がどれだけ損なわれているか、自国通貨を管理しようとする各国政府の努力をどれだけ凌駕しているか」を目のあたりにすれば、「埋め込まれた自由主義」の「始祖」とされるポランニーやブレトンウッズの立役者のケインズ、ホワイトらは、「市場の回復力」を十分に評価できなかったとして驚愕するだろう。バリー・アイケングリーンがこう述べる時、もちろん彼は「断絶」を強調している（Eichengreen 1996: 196）。「1980年代と90年代には、ブレトンウッズ体制は、世界経済の自由化と統合の深化—いわゆるハイパーグローバルイゼーション実現のための前進—という野心的な目標に取って代わられることになった」というダニ・ロドリックの指摘も同様である（Rodrik 2011: 訳15）。

16 元来、ヘライナーの議論では、スーザン・ストレンジの「構造的権力」論に依拠しつつ、「制限的金融秩序」から「自由主義的金融秩序」に至る政治力学が鮮やかに描き出されていた（Helleiner 1994; 矢野 2012）。近年では、新自由主義復活という認識ではとらえきれない戦後ブレトンウッズ体制下の実態に着目しつつ、ラギーの認識以上に柔軟で多様な「埋め込まれた自由主義」を浮かび上がらせることによって、ブレトンウッズの歴史的意義をとらえなおそうとしているようである。



1999: 349, 356) <sup>17</sup>。

「悪魔の挽き臼」の猛威は、近年、「埋め込まれた自由主義」のグローバル化という困難な課題を投げかけている。

### 3. 「埋め込まれた自由主義」とグローバル・ガバナンス

#### (1) 「埋め込まれた自由主義」のグローバル化

UNCTAD / NIEOを「埋め込まれた自由主義」の「亜種」とみるヘライナーに対し、ジェンズ・シュテフェクは、戦後第三世界運動を先進国中心主義のガバナンスに対する異議申し立てととらえている (Steffek 2006: 81-103)。シュテフェクは、北で発展した福祉国家の「陰画」、南の視点から「埋め込まれた自由主義」の「連続性」に目を向けている。

多国間組織を評価する際、従来のグローバル・ガバナンス論では、機能主義的アプローチに従い、まずは当該組織がどれだけ効率的か、フリーライダーをどう回避できているかの観点に終始して、分配の「公正」、手続きの「公平性」は問われてこなかった (Steffek 2006: 1-2, 11-33)。「正統性」という観点からグローバル・ガバナンス、多国間組織を歴史的に検証し評価するシュテフェクによれば、「埋め込まれた自由主義」に基づくブレトンウッズ体制は、公正、公平性という点からは不十分・不完全なものにとどまるし、「外」からの異議申し立てがないまま、機能主義的に「成果」が積み重なっていくこともない。

「国際的な開放性・自由化原則」と「各国の自立的な経済政策」の両立と言われながら、ブレトンウッズ体制では、グローバル化の衝撃を緩和し「埋め込む」役割は国民国家が担うことになっている。「埋め込み」への寄与という点においてブレトンウッズ機関は、為替管理と資本移動規制に関する限定的手段に基づき、固定相場を維持するために基金から融資を行って国民国家のマクロ経済運営を側面支援するのみであり、力点は、「埋め込み」よりも開放性の維持と自由化推進にあった。

シュテフェクが戦後国際経済体制の規範的枠組みたる「埋め込まれた自由主義」の本質に見いだすものは、国民国家とブレトンウッズ機関の「ガバナンスの分業」である。国際レベルでは、世界市場を生み出し維持するためのルールが策定され、正当な社会的目標を達成するための市場の埋め込みは国家単位で行う。こうした意味で「埋め込まれ

17 ボランニーの元々の問題意識を重視し、「埋め戻し」を「労働・土地・貨幣」の「脱商品化」ととらえるラッハーからすれば、「埋め込み」概念を戦後国際経済体制の分析に援用するラギー＝ヘライナー流の「埋め込まれた自由主義」は「邪道」だろう。ラッハーにとっては、戦後秩序は「資本主義の普遍化」に対する「消極的オルターナティブ」であって、達成されたのは「部分的脱商品化 (partial decommodification)」にすぎない (Lacher 1999: 344, 349)。

ラッハーは、ラギー＝ヘライナーとは別の意味での「連続性」、すなわち「万物の商品化」に着目し、新自由主義的グローバル化の必然性と猛威を浮かび上がらせている。ラッハーは、ブレトンウッズの秩序や福祉国家とは、将来への建設的な指針というよりも「市場をどう管理できないかを明らかにしたモデル」と結論づけた (Lacher 1999: 357)。

しかしながら、ガバナンスの評価尺度が「脱商品化」となれば、「変化」ととらえるのは難しくなるし、現実的選択肢は、かなり狭まるだろう。

本稿では、ボランニー思想を振り返る紙幅はないが、その全体像は、小池 (2019) で簡潔にまとめられ、現代的意義が評価されている。

た自由主義」が「連続」している。手続きの公正や分配の正義を実現する主体は国家のレベルに押し込まれたままである。先進国中心的で「埋め込む」力の差異への配慮はなく、(ヘライナーの検証とは異なるが) 途上国の開発は対象外とされてきた。正義と公平という点からグローバル・ガバナンスを構想するなら、「埋め込まれた自由主義」に欠如した観点を補い、「再分配重視の多角主義」(redistributive multilateralism) が制度化されなければならないというのがシュテフェクの主張である (Steffek 2006: 4, 79)。

埋め込みは国家、開放性は国際機関という「ガバナンスの分業」では支えきれなくなっているという認識のもと、シュテフェクは、自由化・グローバル化の衝撃緩和措置を国民国家レベルのみならず、グローバルな規模でも実現すべきことを主張する。「新国際課税」「国際行政」「(市場ではなく) 権限に基づく再分配」を柱とするグローバルな規模でのアフーマティブ・アクション(「特別かつ差異ある待遇」の実質化)と「再分配」を求めているが、実現の可能性については楽観していない (Steffek 2006: 152-157, 165)<sup>18</sup>。

国際機関の役割を重視するシュテフェクの主張は、新自由主義による「埋め込まれた自由主義」の浸食を懸念したラギーの議論に連なる。ただし、ラギーの場合、新自由主義と多国籍企業の伸長という現実により向き合ったものとなっている。

近年、ラギーは、「共有される社会的価値と制度慣行の中にグローバル市場を埋め込むことが歴史的に重要な責務になっている」とし、「埋め込まれた自由主義」のグローバル化の方途を模索してきた (Ruggie 2003: 訳93)。新自由主義が勢いを増し、国家のガバナンスが十分には機能していないとの現状認識のもと、「埋め込み」先として注目するのが「グローバル市民社会」である。

労働基準、人権、環境保護、貧困などに関する社会的目標は、一国内にとどまらず国境を越えて共有されるべき価値となっているが、市場がグローバル化する一方、グローバルな規模で価値を実現すべき世界政府は存在せず、ガバナンスが追いついていない。そのとき、今や企業とともにグローバル化する市民社会組織がグローバルな社会的責任を企業に求める存在になっている。

シュテフェクの期待する国連には、国際行政を一手に引き受け「埋め込み」を実現するだけの力はない。それでも、労働界、グローバルな規模で力を増しつつある市民社会とパートナーシップを組み、企業コミュニティに対し、自発的に社会的責任を果たさせるためのイニシアティブをとるところまではできる。

たとえば、国連のアナン事務総長(当時)は、1999年、「グローバル・コンパクト」を提示したが、そのもとで、領域国家を補完する形で多様なアクターが活躍することが

18 シュテフェクは、再分配重視の多角主義実現に向けて、企業によるグローバル・コンパクト(後述)の確実な履行、さらには、第二次世界大戦時の被災地救済を目的とする連合国救済復興機関(UNRRA)を念頭にグローバル・マーシャルプランの実現を提唱した。グローバル経済の影響緩和を国家に委ねる「埋め込まれた自由主義」を超え、「埋め込み」の主體的役割を国際機関に広げるべきこと、財源を各国予算ではなく、国際課税に求めることが主張されているが、シュテフェクはその困難を十分に理解している。新グローバル・ガバナンス構想には、内包される理念とは正反対の政治文化によって対外経済政策も左右されがちなアメリカの反発が容易に想定されるからである (Steffek 2006: 57-59, 163-167)。

期待された。以後、「学習フォーラム」「政策対話」「パートナーシップ・プロジェクト」という手段を通じて、企業コミュニティでも社会的責任（CSR）の意識は徐々に高まり、分野によっては民間認証制度が整いつつある。ラギーは、国連や企業コミュニティ、労働界、市民社会組織が繰り広げる、こうした状況にグローバルな公共領域（public domain）の萌芽を見いだそうとしたのである（Ruggie 2003）。

2011年、ラギーは、国連事務総長（当時は潘基文）特別代表として「ビジネスと人権に関する指導原則」を提出し、国連人権理事会で承認された。これは「人権を保護する国家の義務」「人権を尊重する企業の責任」「救済へのアクセス」を3つの柱とし、31の原則を定めたものである。人権に関する「デュー・ディリジェンス（due diligence）」が重視され、企業活動の方針とするよう求めている（Ruggie 2013）<sup>19</sup>。

1980年代から新自由主義がガバナンスに与える影響を危惧していたラギーは、国連が旗振り役となり、企業と市民社会組織の間で新たに形成されつつある関係が、領域国家による伝統的ガバナンスを代替しないまでも、それを補完する機能を持つという認識に至っている。新自由主義的グローバル化に伴う多国籍企業の優勢という事態を受け入れたうえ、現実的対応を求めたものだが、実効性への批判的見解も数多い。

## （2）未完のグローバル・ガバナンスと排外主義の懸念

ラギー流のグローバル・ガバナンス論に疑問を呈する論者は少なくない。「世界経済の政治的トリレンマ論」を展開したダニ・ロドリックもその一人である。ロドリックは実効性あるグローバル・ガバナンスに懐疑的であり、ラギーの議論を批判の俎上に乗せている。

グローバル・ガバナンスというと響きはよいが、世界政府とは言わないまでも、超国家的な機関に権力を委譲し、有効な法規範や実務をグローバルなレベルで制度化することはきわめて困難である。提唱されているグローバル・コンパクトにせよ、「説明責任」が明確ではなく、正統性に疑問が残る。

ロドリックは、市場を埋め込むための実現可能なガバナンスの単位として国家を保持し、多様な発展経路を認めるとともに、そのガバナンスに正統性を付与すべく国内・国家間の民主主義を確立すること、国家ガバナンスを通じてグローバル化を節度あるもの

19 人権デュー・ディリジェンスは、「ビジネスと人権に関する指導原則」のうち、原則17でその大枠が定義され、原則18～21で不可欠の構成要素が述べられている。

とし、その恩恵を各国で享受するという方向性を模索する<sup>20</sup>。ロドリックはブレトンウッズ体制の本質に「緩やかな多角主義」を見だし、節度あるグローバル化のもとで国家がガバナンス能力を保持してこそ、世界はグローバル化の恩恵を享受できると認識している（Rodrik 2011: 訳14-15, 94-97, 233-246）。

新自由主義的統合は加速するのに、ドロール・コンセンサスが後景に退き、社会的ヨーロッパが進展しないEUの現状を批判するヴォルフガング・シュトレックも、同様の議論を展開している。

シュトレックは、ポランニー的な「二重の運動」ではなく、規制が不十分なまま市場経済化のみが非対称的に進行するヨーロッパにおいて、かろうじて正統性と能力を残す国家によって「民主主義の赤字」を埋め、ガバナンスの実効性を高めるべきことを主張した。財政統合がないまま単一通貨ユーロを導入したことは、テクノクラートによる「軽率な実験」であるとの認識から、その弊害を克服するために、各国の通貨主権、政策の裁量を回復する「ヨーロッパ版ブレトンウッズ体制」を提唱している（Streck 2013: 訳161-163, 264-273）<sup>21</sup>。

「リベラル・ナショナリズム」をベースに「緩やかな多角主義」を志向するロドリック＝シュトレック流の議論に対しては、逆に国家のガバナンス能力を疑問視する批判が投げかけられる。EUに、新自由主義的グローバル化を克服する超国家的民主主義／越境的ガバナンスの現実的モデルを見いだすユルゲン・ハーバーマスもそのひとりである。シュトレックを念頭に置きながら、グローバルに統合された金融市場が国民国家の経済政策にもたらす拘束性を前提すれば、国民国家での塹壕戦というノスタルジックなオプションに現実性はないと批判するのである（Habermas 2016: 訳179-181）。グローバル・ガバナンスの実効性と正統性に対する現時点での評価は、双方で真逆となっている<sup>22</sup>。

さらには「リベラル・ナショナリズム」と「排外主義」との本質的な親和性が懸念されることもある。たとえば「福祉排外主義」と結びつく可能性である。普遍的な社会権を保証するはずの福祉国家は、国民としての同質性を担保し再生産するものとして機能してきたため、可視的少数派が増えると、福祉の対象を自国民に限定し、移民を排除する

20 「グローバル化」「国家主権」「民主主義」の鼎立不可能性を主張するロドリックは、ガバナンスの「必要性」と「実現可能性」の観点から「国家主権」と「民主主義」を優先した。そして、グローバル化を維持・発展させるためにこそ、グローバル化を制御すべきであるとし、そのための「7つの指針」を以下の通り、確認した（Rodrik 2011: 訳273-282）。

- ①市場はガバナンス・システムの中に深く埋め込まなければならない。
- ②民主的ガバナンス、政治的共同体は一般に国民国家内で組織され、しばらくはそうした統治が続く。
- ③繁栄への道は「ひとつ」ではない。
- ④どの国にも、自国の社会的取り決め、規制、制度を守る権利がある。
- ⑤どの国にも、他国に自らの制度を押しつける権利はない。
- ⑥国際経済の取り決めは、各国諸制度間の調和を図る交通ルールの設定を目標とせねばならない。
- ⑦非民主国家は、国際経済秩序において民主国家と同じ権利・恩恵を享受できない。

国際政治経済における中国のプレゼンスを考慮すれば、第7指針の実現に大きな困難が伴うことは間違いない。

21 ユーロを廃止せずとも実現可能としているが、ことが容易でないことはシュトレック自身が承知している。ただ、遅々として進まぬ社会的ヨーロッパの実現を待つよりは、各国通貨のゆるやかな連結体制に組み換え、国民国家にわずかに残る余力で民主主義を擁護することを企図しているのである。

22 シュトレックのガバナンス論に対する評価については、ハーバーマスの批判的論点との対比を含め、矢野（2018）を参照されたい。



動きが高まりかねない<sup>23</sup>。

国際通貨金融ガバナンスにおける「埋め込まれた自由主義」の「連続性」の一面を浮かび上がらせたヘライナーが、規範的枠組みを揺さぶりかねない動きのひとつと危惧するのも、排外主義につながる左右のポピュリズムである。経済への「積極的な公的管理」を批判する新自由主義が耳目を引きがちだが、排外主義は「制度化された自由主義的多角主義」への脅威となる（Helleiner 2019: 1129-1130）<sup>24</sup>。

もちろん、リベラル・ナショナリズムが必然的に排外主義、反グローバリズムをもたらすわけではない。ブライアン・バーゲンらに倣えば、福祉国家における福祉政策の強化は、グローバル化の衝撃を和らげるリスク補償、再分配政策と受け止められ、グローバル化の受容につながる場合（「埋め込まれた自由主義」効果）もあれば、既得権たる福祉体制を守るために反グローバルの動きを助長する場合（「埋め込まれたナショナリズム」効果）もある。どちらに傾くかは「埋め込まれた自由主義」のグローバル化の成否にも影響するだろう<sup>25</sup>。

少なくとも、国家主権と民主主義を結びつけさえすれば、当面のガバナンス問題が解決され、「国民」のおぼえよろしく、そこそこの開放性が実現されるとは楽観できない。他方、現状では、実効性と正統性を担保できるようなグローバル・ガバナンスは、よくて道半ばであり、論者によっては五里霧中という評価を下している。

「埋め込まれた自由主義」は、2度の総力戦と世界恐慌、福祉国家化、植民地の独立など、20世紀の現実を前に「国際的な開放性・自由化原則」と「各国の自立的な経済政策」の妥協を目指し、ハイパーグローバリゼーションとウルトラナショナリズムの極論を回避するための規範的枠組みであった。だが、そこから「国家主権」と「民主主義」の組み合わせを抽出するだけでは、21世紀の世界で山積するガバナンスの諸問題に対処するのは難しい。

23 これはシュテフェク的な認識からは必然的な事態である。ガバナンスの実質的単位が国家である以上、「埋め込まれた自由主義」の成果を弱め、グローバル化の衝撃を高めるものと表象される要因は、排外主義の対象となる。「福祉排外主義」に加え、人権、自由、男女平等などといったリベラルな近代的価値を認めないがゆえに、たとえばイスラム教を批判・排除の対象とする「啓蒙主義的排外主義」も懸念されている（新川 2017: 20-36; 水島 2016: 70, 114-128）。

排外主義の言説では、移民・外国人労働者が戦後の福祉国家体制を支えたという事実が忘れられがちである。福祉国家体制は一部の労働者を市場の猛威から保護したものの、それを支えたのは、より市場のロジックにさらされやすい移民労働力・外国人労働者であった（Lacher 1999: 354-355）。

24 他には、中華思想に基づく朝貢外交にも擬せられるような対外経済政策を進める中国である。ADBやAIIBの多角的枠組みに沿う部分もあるとはいえ、中国の一带一路政策には、「制度化された自由主義的多角主義」の理念とはほど遠い、復古的バイラテラルの要素も見受けられる（Helleiner 2019: 1130）。

25 バーゲンとシャケルは、1960年から2017年にかけて、21ないし32カ国の既存政党・新興ポピュリズム政党を6つ（極左・社会民主派・リベラル・キリスト教民主派・保守派・極右）に分類して政策綱領を分析し、各国のどのような福祉政策、予算支出が「埋め込まれた自由主義効果」あるいは「埋め込まれたナショナリズム効果」につながるかを分析した。独立変数にはGDPに占める社会保障費や福祉教育支出総額などが、反グローバル度を測る従属変数には、様々な指標に基づく反グローバル、反EU、反移民の度合いが設定されたが、詳しい分析手法や結論については、Burgoon & Schakel (2021) を参照のこと。

## 小括 「多角主義」の行方—歴史的先例に学ぶ

多国籍企業主導のグローバル・バリューチェーンが拡大するにつれ、ラグーも深く関わったグローバル・コンパクトは、より具体的に「ビジネスと人権に関する指導原則」に昇華され、ますます注目されるようになった。今では、人権やジェンダー、労働基準、環境保護を無視した経営などありえないとの認識が高まっている。「ミレニアム開発目標 (MDGs)」は2015年、「持続可能な開発目標 (SDGs)」に格上げされ、政治・経済・社会の幅広い分野で、多くの関係者によって共有されるようになった。

しかしながら、これをもってグローバル・ガバナンスの前進と判断するのは早計であろう。ブレトンウッズ体制に比肩するような「制度化」にほど遠く、強制力がない以上、同床異夢のお題目で終わる危険性は、なお払拭しえない。SDGsは、ガバナンスの目標として否定すべくもない立派なものだが、実現しやすそうな課題の解決から「成功」を積み重ねれば、長期的に実現につながると想定するのであれば、それはあまりにナイーブである。ガバナンス・ギャップが露呈し、民主主義も多角主義も揺らぐ現在、実効性を高める具体的手立てが必要になる。

「埋め込まれた自由主義」をめぐる諸論点を振り返ってきた本稿の暫定的結論としては、以下のようなことを確認しておきたい<sup>26</sup>。

実効性と正統性に裏打ちされたグローバル・ガバナンスが確立していない以上、まずは、「国家のガバナンス能力の維持」が重要となろう。MDGs、SDGs策定後も、いざ危機となれば、初期対応は多国間枠組みよりも国家が先導してきた。世界金融危機後も、G20以上にアメリカによるドル供給がより重要な役割を果たしたし、火消しの急務は、財政支出を含め、まずは各国ごとに行われた (Helleiner 2014b)。COVID-19への対処も同様である。

国家のガバナンス能力を高めるためにも多国間合意が重要である。直近では、法人税改革とデジタル課税に向けた多国間合意の行方が注目される。OECDを中心に議論が続けられた「税源浸食と租税回避 (BEPS)」の問題が前進の兆しを見せ始めている<sup>27</sup>。これを機に安定した税源を確保し、グローバル化の衝撃緩和、格差是正を実現できなければ、正統性は揺らぎ、反グローバルを掲げるポピュリズムの抑制は困難となろう<sup>28</sup>。

越境的課題に対処する国家のガバナンス能力に限られるなか、多角主義、グローバル・

26 本稿では詳しく検討できなかったが、グローバル化とデジタル化が民主主義と世界経済のガバナンスにもたらす影響については、矢野 (2022) 参照。

27 タックス・ヘイブンをめぐる租税国家と市場、租税国家同士の攻防については、中村 (2020) に詳しい。

28 米中対立は、冷戦期のシステム間競争のごとく、「民主主義 vs. 権威主義」の様相を呈しているが、世界の2大経済大国は現在、ともに深刻化する格差への対策を迫られ、巨大IT企業への課税、独禁法適用強化などを図っている。

中国は、先祖返りの「共同富裕」のスローガンを持ち出し、強権的姿勢で増税のほか、寄付強要を迫るなど大企業を締め上げている。アメリカは、先進諸国を巻き込みながら法人税改革 (最低法人税率の設定)、デジタル課税 (恒久的施設の所在を前提としない課税の実現) に着手しようとしているが、基軸通貨発行国として「法外な特権」を享受してきたこともあり、どこまで実効性のある国内および多国間合意にこぎつけられるかは、不透明な部分も多い。

最低法人税率やデジタル課税については、2021年10月、OECD加盟国を含む136か国・地域で最終合意し、G20でも承認されたが、今後各国で国内法がどのように整備されるかが鍵となる。

ガバナンスの維持・発展への志向は途絶えさせるわけにはいかない。そのためには、規範的枠組みを構想する際、「国家の中心性」の相対化、「方法論的ナショナリズム」の克服が不可避の課題となるだろう。

「誰が何を得るのか」の決定・結果に影響を与える行為が「政治」であるなら、政治的権威の源は今や国家に限られない。私企業によって統合されてきた世界市場という非人格的な勢力が国家よりも強力になっている。国家は主要な分析単位のひとつであるが、それを唯一のものと誤解しては、世界経済の現実を理解しえない。こう指摘し、国際政治経済学における「国家中心主義」超克の必要性を訴えたのがスーザン・ストレンジである（Strange1996: 訳10, 18, 65, 299）。

遠藤乾によれば、「方法論的ナショナリズム」とは、「社会」が「国家」「国民」と同一視され、この前提のもと「社会」を分析するものである。「国家＝国民＝民主制＝主権＝憲法＝市民権ないし市民」という概念連鎖に基づく分析に従えば、国境を越えた統治、民主制、市民社会は論理必然的に排除されることとなりかねない（遠藤 2013: 358-362）。

ラギーは、国家のガバナンス能力を補完するうえで、国連のイニシアティブによる市民社会組織と企業の自発的取り組みに一縷の望みを託した。現状、これがいかに心許ないものであるかは上述の通りだが、多角主義の維持・発展に非国家主体が貢献した歴史的先例は、すでに大戦間期にも見いだされる。国民国家を単位とする国際機関に非政府の主体が関与することの意味は決して小さくない。今後のガバナンスを構想するうえで、「非国家主体の越境的かつ建設的関与」は外せない論点である。

大戦間期の研究が示唆するのは、国際連盟に未加盟のアメリカの動きがあったからこそ、一定程度、連盟を通じて「多角性」が維持され、のちに国際連合へとつながったこと、非国家の主体（個人・組織のネットワーク）が連盟にアメリカをつなぎ止める一助となったことの重要性である。

国際連盟については、一般的には失敗と評されるが、連盟と国際連合に「断絶」よりも「連続性」を見いだす議論も多い。マーク・マゾワーによれば、驚くべきは戦間期の国際主義の持久力であり「注目すべきなのは国際連盟の失敗ではなく、長続きしたその影響」である。「パワー・ポリティクスの観点からは、国際連盟はほとんど勝ち目のない札を配られて」おり、外交手段としては失敗だったが、その組織編成、専門知識と国際的活動の源としては長く影響力を持った（Mazower 2012: 訳129, 137-138）<sup>29</sup>。

アメリカは国際連盟に未加盟であったが、のちの国連経済社会理事会（ECOSOC）に継承される経済金融機構をはじめ、連盟組織では多くのアメリカ民間人が専門家とし

29 日本の学界で国際連盟経済金融機構の歴史にフォーカスし、この点を明らかにした先駆的研究が藤瀬（1994）所収の諸論稿である。機構の政治・安全保障面での失敗が指摘されるなか、機能主義の立場からは、より協力しやすいと考えられる非政治的・専門的分野での地道な実践が連盟の影響力につながったとされてきたが、既述のとおり、経済金融機構も国際連合経済社会理事会へと継承された。

なお、国際連盟全体の歴史と意義を論じたものとしては、篠原（2010）がコンパクトなまとめとなっている。

て働き、ロックフェラー財団や平和強制連盟などの資金・活動によって、政府要人との接点も維持しながら、大戦間期の国際協力が支えられた。経済金融機構の続けていたデータ収集と統計の発表は地味な仕事ではあるが、多角主義の再構築、将来の国際問題解決の礎となった。ロックフェラー財団は、連盟経済金融部局のアメリカ・プリンストンへの移転でも大きな役割を果たした (Lavelle 2007)<sup>30</sup>。

国際情勢の歴史のなかで、非国家組織がどこまで国家から自由であったか、というマゾワの冷めた視点は、なお重要である。特に冷戦期などは「秘密資金の抛出と見せかけのNGOを用いた影の戦争」が行われていたし、「NGO」という幅広い用語は、何かを明らかにするより隠すことの方が多かったとまで指摘する (Mazower 2012: 訳290-308)。

ただし、国際連盟時代の考察からは、多国間協調としての多角主義の主体は、状況に応じて、「国家」だけではなく、専門部局としての「外務省」や「外交官」だけではなく、「国際機関」だけでもないということがみてとれる。国際連盟の時代以上に「非国家主体」の力と存在感が増している現在、ガバナンスに与える機能に注目が集まるのは、ある意味、当然であろう<sup>31</sup>。

「国家の中心性」を相対視しながら、ガバナンスの向上を目指そうとする時、「トランス・ガバメンタリズム (transgovernmentalism)」や「国境を越えた知識共同体 (transnational epistemic communities)」<sup>32</sup>、さらには「グローバル市民社会」を端から荒唐無稽としていては、選択肢を徒に狭めることとなるだろう。もちろん「埋め込み」の単位としては、EUという壮大な実験を含め、地域統合にも注目し続けなければならない。

残された課題は大きいだが、実効性と正統性を備えたガバナンスを模索する途上で虚無

30 キャスリン・ラベルは、Hirschman (1970) の枠組みを用いて、未加盟のアメリカがどのように国際連盟の事業を支えたか、非国家の主体がそこでどのような役割を果たしたかを明らかにして、現代においてNGOが国際機関に関与すべき有効な方法を模索した。

政府が加盟して (組織内にとどまって) 「発言 (voice)」するだけが国際機関への影響力の行使ではない。アメリカのような大国であれば「離脱 (exit)」の脅しでも影響力を発揮するし、「離脱」後も、残された側は、大国の「(再) 加盟」の可能性を模索し、組織改編の道を探る。大国内の非国家主体 (そもそも正式な加盟資格のない個人・組織) が政府の「離脱」後も組織に関与し、外側から「発言」することもある。また、離脱後の政府や国民に向けて「発言」したり、多国間組織に対する国民の「忠誠 (loyalty)」を維持ないし鼓舞すべく、キャンペーンを続けたりする。すなわち、国家の正式加盟だけが国際機関への影響力行使の手段ではない。

ロックフェラー財団による図書館の寄贈や国際連盟経済金融機構による研究への資金提供、ブルース委員会へのアメリカの関与、経済金融部局のプリンストンへの一部機能移転などに関するラベルの研究は、国家、国際機関、市民社会の関係について、現在の状況にも通じる興味深いケーススタディとなっている (Lavelle 2007)。

経済金融機構の研究や諸事業に対するロックフェラー財団の支援は、マーチン・ヒルの手による「通史」でも言及されている (Hill 1946: 83, 98, 126)。アメリカ国内では、孤立主義一辺倒ではなく、国際主義の勢力も根強かったのである。

31 上述のとおり、法人税改革、デジタル課税については、一定の進展が予想されるが、「グローバル化した地球社会をひとつの国とみなして税制を敷く」という意味での「グローバル・タックス」にはほど遠い。上村雄彦は、「多様なアクターによる課税・徴税・分配のガバナンス」、すなわち課題設定、規範形成、政策形成・決定・実施を含めた「共治」によるグローバル・タックスの実施を提唱している。国際医薬品購入ファシリテイ (UNITAID)、適応基金 (Adaptation Fund) に近似的実例を見だし、グローバル・タックスによるグローバル・ガバナンスの民主化・透明化が実現すれば、「国家主権と民主主義を選択しグローバル化を犠牲にする」という手法を迂回できると主張している (上村 2016: 87, 110-118, 126, 201-203)。

32 それぞれに詳しく言及する紙幅はないが、とりあえず「トランス・ガバメンタリズム」についてはDubin (1983)、「国境を越えた知識共同体」についてはHaas (1992) を、それぞれ参照されたい。



主義、冒険主義に陥らないように、スーザン・ストレンジの言葉で本稿を締めくくりたい。

「将来のシナリオを描くことは、完全に受動的な決定論に屈せず、立ち向かっていくための唯一の現実的武器である」(Strange 1998: 訳323-324)<sup>33</sup>。

(やの しゅういち・高崎経済大学経済学部教授)

【参考文献（著者アルファベット順）】

- Baldwin, Richard (2017) *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge: Harvard University Press. (遠藤真美訳『世界経済 大いなる収斂—ITがもたらす新次元のグローバリゼーション』日本経済新聞出版、2018年)。
- Burgoon, Brian & Wouter Schakel (2021) “Embedded Liberalism or Embedded Nationalism? How Welfare States Affect Anti-globalisation Nationalism in Party Platforms”, *West European Politics*, 10 May published online.
- Dubin, Martin David (1983) “Transgovernmental Processes in the League of Nations”, *International Organization*, Vol. 37, No. 3.
- Eichengreen, Barry (1996) *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press.
- 遠藤 乾 (2013) 『統合の終焉—EUの実像と論理』岩波書店。
- 藤瀬浩司編 (1994) 『世界大不況と国際連盟』名古屋大学出版会。
- Habermas, Jürgen (2013) “Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Mai. (三島憲一訳「デモクラシーか資本主義か？」『世界』2016年9月号)。
- Haas, Peter (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No.1.
- Helleiner, Eric (1994) *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca and London: Cornell University Press. (矢野修一・柴田茂紀・参川城穂・山川俊和訳『国家とグローバル金融』法政大学出版局、2015年)。
- Helleiner, Eric (2014a) *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Helleiner, Eric (2014b) *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Financial Meltdown*, New York: Oxford University Press.
- Helleiner, Eric (2019) “The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations since Bretton Woods”, *Review of International Political Economy*, Vol. 26, No. 6.
- Helleiner, Eric & Melsen Babe (2020) “The Evolution of the International Monetary and Financial System”, in John Ravenhill, ed., *Global Political Economy*, sixth edition, New York: Oxford University Press.
- Hilgerdt, Folke (1941) *Europe's Trade: A Study of European Countries and with the Rest of the World*, League of Nations. (国際連盟情報局著／佐藤純訳「第Ⅰ部」『世界貿易のネットワーク』創成社、2021年)。
- Hilgerdt, Folke (1942) *The Network of World Trade: A Companion Volume to “Europe's Trade”*, League of Nations. (国際連盟情報局著／佐藤純訳「第Ⅱ部」『世界貿易のネットワーク』創成社、2021年)。

33 Strange (1971) の邦訳出版 (1989年) からしばらくのち、来日したストレンジと言葉を交わしたことがある。筆者がアルバート・ハーシュマンの名を口にしたとき、彼女は確かに微笑みながら、“He is my American hero.”と述べた。「ポシビリズム (possibilism)」のスタンスは、2人に共通していたように思われる。ポシビリズムについては、矢野 (2004; 2019b) に詳しい。

- 年)。
- Hilgerdt, Folke (1945) *Industrialization and Foreign Trade*, Series of League of Nations Publications, League of Nations. (山口和男・吾郷健二・本山美彦訳『工業化の世界史—1870-1940年までの世界経済の動態』ミネルヴァ書房、1979年)。
- Hill, Martin (1946) *The Economic and Financial Organization of the League of Nations*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press. (矢野修一訳『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房、2005年)。
- Hirschman, A. O. (1991) *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge: Harvard University Press. (岩崎稔訳『反動のレトリック—逆転、無益、危険性』法政大学出版局、1997年)。
- 本多健吉 (1986) 『資本主義と南北問題』新評論。
- 小池洋一 (2019) 「ポランニーから共生経済へ」岡本・小池 [2019] 所収。
- Lacher, Hannes (1999) “Embedded Liberalism, Disembedded Markets: Reconceptualising the Pax Americana”, *New Political Economy*, Vol. 4, No. 3.
- Lavelle, Kathryn C. (2007) “Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations”, *Review of International Organizations*, Vol. 2, No.4.
- Mazower, Mark (2012) *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*, Penguin Press. (依田卓巳訳『国際協調の先駆者たち—理想と現実の200年』NTT出版、2015年)。
- 水島治郎 (2016) 『ポピュリズムとは何か—民主主義の敵か、改革の希望か』中公新書。
- 本山美彦 (1982) 『貿易論序説』有斐閣。
- 中村雅秀 (2021) 『タックス・ヘイヴンの経済学—グローバル化と租税国家の危機』京都大学学術出版会。
- 西川輝 (2020) 「ブレトンウッズ体制の理念と実際」『エコノミア』第70巻第1・2号。
- Nurkse, R. (League of Nations, Financial, and Transit Department) (1944) *International Currency Experience: Lessons of the Interwar Period*, Princeton: Princeton University Press. (小島清・村野孝訳『国際通貨—20世紀の理論と現実』東洋経済新報社、1953年)。
- 岡本哲史・小池洋一編著 (2019) 『経済学のパラレルワールド—入門異端派総合アプローチ』新評論。
- Polanyi, Karl (1944/2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origin of Our Time*, Boston: Beacon Press. (野口建彦・栖原学訳『大転換—市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社、2009年)。
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford and New York: Oxford University Press. (柴山桂太・大川良文訳『グローバルイゼーション・パラドクス—世界経済を決める三つの道』白水社、2014年)。
- Ruggie, J. G. (1982) “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36.
- Ruggie, J. G. (1996) *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York: Columbia University Press. (小野塚佳光・前田幸男訳『平和を勝ち取る—アメリカはどのように戦後秩序を築いたか』岩波書店、2009年)。
- Ruggie, J. G. (2003) “Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection”, in David Held et al., eds., *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge: Polity Press. (高嶋正晴訳「埋め込まれた自由主義のグローバル化—企業との関係」D.ヘルドほか編／中谷義和監訳『グローバル化をどうとらえるか—ガヴァナンスの新天地』法律文化社、2004年)。
- Ruggie, J. G. (2013) *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York: W. W. Norton & Company. (東澤靖訳『正しいビジネス—世界が取り組む「多国籍企業と人権」の課題』岩波書店、2014年)。
- 新川敏光 (2017) 「リベラルな国民再統合パターンの析出—英独仏を事例として」新川編『国民再統合の政治—福祉国家とリベラル・ナショナルリズムの間』ナカニシヤ出版。
- 篠原初枝 (2010) 『国際連盟—世界平和への夢と挫折』中公新書。
- Steffek, Jens (2006) *Embedded Liberalism and Its Critics: Justifying Global Governance in the American*

- Century, New York: Palgrave.
- Strange, Susan (1971) *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency in Decline*, London: Oxford University Press. (本山美彦・矢野修一・伊豆久・高英求・横山史生訳『国際通貨没落過程の政治学—ポンドとイギリスの政策』三嶺書房、1989年)。
- Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press. (櫻井公人訳『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、1998年)。
- Strange, Susan (1998) *Mad Money*, Manchester: Manchester University Press. (櫻井公人・櫻井純理・高嶋正晴訳『マッド・マネー—世紀末のカジノ資本主義』岩波書店、1999年)。
- Streeck, Wolfgang (2013) *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp Verlag. (鈴木直訳『時間かせぎの資本主義—いつまで危機を先送りできるか』みすず書房、2016年)。
- 上村雄彦 (2016) 『不平等をめぐる戦争—グローバル税制は可能か』集英社新書。
- 矢野修一 (2004) 『可能性の政治経済学—ハーシュマン研究序説』法政大学出版局。
- 矢野修一 (2012) 「国際政治経済学からみた金融グローバル化—E. ヘライナーによる分析を中心に」『高崎経済大学論集』第54巻第4号。
- 矢野修一 (2018) 「グローバル化とガバナンスの岐路—『経済の脱政治化』の限界」高崎経済大学地域科学研究所『産業研究』第53巻第1・2号。
- 矢野修一 (2019a) 「ブレトンウッズの開発経済学的基礎」高崎経済大学地域科学研究所『産業研究』第54巻第2号。
- 矢野修一 (2019b) 「ハーシュマンと不確実性／可能性への視座」岡本・小池 [2019] 所収。
- 矢野修一 (2022) 「経済発展と民主主義—デジタル化の光と影」小林尚朗他編著『アジア経済論』文眞堂 (近刊)。

## Reconsideration of Embedded Liberalism and Some Implications for Multilateralism

YANO Shuichi

### Summary

Serious transnational problems, including financial crises, pandemic, climate change, economic and political refugees, and so on, have been brought about by globalization. While the demand for governance has been sharply rising as global interdependence has intensified, we haven't yet dealt with global issues appropriately. Indeed, some super powers have taken actions unilaterally, and multilateralism has been in danger. The current international environment is worryingly reminiscent of interwar period.

In these circumstances, some scholars have reconsidered embedded liberalism as a normative framework of the post war world economic order to analyze today's crises and to find a way to overcome them. Embedded liberalism has lived on notwithstanding premature announcements of its demise.

In the face of the fundamental political trilemma of the world economy, we cannot have hyperglobalization, democracy, and national self-determination all at once. When globalization is adversely affecting the social embeddedness of market forces, some people advocate the combination of democracy and national self-determination. However, the nation state now doesn't have the ability to control market forces entirely. In addition, there is a danger that the state-centrism could result in chauvinism.

Embedding the global market within shared social values and institutional practices represents a task of historic magnitude. But a current system of global governance seems to be lack of legitimacy, accountability, and effectiveness.

Embedded liberalism should be updated to move beyond a state-centered multilateralism to a multilateralism that actively embraces the potential contributions to global social organization by transnational civil society. Nowadays, territorial states are not the cardinal organizing principle, and they don't monopolize the conduct of governance.

We should escape from the state-centrism or the methodological nationalism of social science to revitalize and update multilateralism. Global governance in future should enhance its redistributive function.