

国際構造の変化と日本の外交

田中 均

日本総研国際戦略研究所 特別顧問

はじめに

昨年12月16日に国家安全保障戦略・国家防衛戦略・防衛力整備計画の戦略三文書が閣議決定された。これまでGDP1%前後に抑えられてきた防衛費を2027年度までの5年間で現在のGDP比2%、計43兆円の予算を積み上げることとなる。これは防衛力の拡大というだけでなく、日本の対外戦略の大きな変化と見られるのだろう。この背景となった国際構造の変化を論じ、同時に、日本が今後どのような外交を進めていくべきかを検討する。

国際構造と安全保障環境の変化

1990年代初めの冷戦終了から今日に至り、国際政治経済構造は大きく変化した。冷戦終了直後には米国の一極体制が永続し、グローバリゼーションがもたらした各国の相互依存関係が平和と繁栄の基礎となると考えられたが、そうはならなかった。グローバリゼーションの恩恵を享受した中国やインドといった新興国の台頭と米国を中心とする西側先進国の相対的力関係が変わった。そして国際秩序を支えてきた米国の抑止力は減退した。米国は依然として他を圧する経済的・軍事的超大国であるが、やはり20年にわたった中東での戦争は米国を疲弊させ、海外派兵には極めて慎重となった。国内の人種や所得格差に起因する分断も深まり、アメリカ・ファーストを掲げるトランプ政権の登場により、米国の国際社会におけるリーダーシップも減退していった。それまで米国が先導してきた民主主義的統治や自由貿易といった理念も後退し、国際社会における求心力も減退した。

一方において急速に台頭してきた中国は、これまで米国を中心に形成されてきた国際秩序への挑戦者となった。習近平国家主席は2012年に「中国の夢」を掲げ、米国に並ぶ国力を持つ「社会主義現代化強国」の建設に向けて経済建設を進めると同時に、「一帯一路」の下での資金提供や自国の膨大な市場を土台に大きな影響力を蓄積するに至っ

たなか ひとし

1969年京都大学法学部卒業後、外務省入省。オックスフォード大学より学士号・修士号（哲学・政治・経済）取得。北米局審議官（96-98）、在サンフランシスコ日本国総領事（98-2000）、経済局長（00-01）、アジア大洋州局長（01-02）を経て、2002年より政務担当外務審議官を務め、2005年8月退官。アジア大洋州局長時代、史上初の日朝首脳会談・日朝平壤宣言を導いたことで知られる。同年9月より（公財）日本国際交流センターシニア・フェロー。2010年10月より2022年12月まで（株）日本総合研究所国際戦略研究所理事長。2006年4月より2018年3月まで東京大学公共政策大学院客員教授。著書に『日本外交の挑戦』（角川新書、2015年）、『プロフェッショナルの交渉力』（講談社、2009年）、『外交の力』（日本経済新聞出版社、2009年）、『見えない戦争』（中公新書ラクレ、2019年11月）等がある。

た。中国の行動はルール形成に資するものではなく、むしろ既存のルールに対する挑戦ともみられるものだ。中国は尖閣諸島周辺への艦船の頻繁な派遣や南シナ海での埋め立てなどの一方的行動や経済的強制を含む「戦狼外交」を展開するに至った。

このような国際情勢の間隙についてロシアはウクライナに侵入した。米国は意思があればロシアの侵略を止めることが出来たはずであるが、バイデン大統領は米国がロシアとの戦争に直接巻き込まれることを惧れた。米国と並ぶ最大の核兵器国であり国連常任理事国であるロシアの国際法を正面から否定する行動は、ポスト冷戦時代の終わりということが出来るのだろう。かくして米国主導の国際秩序に対して唯一の「競争者」と位置付けられる中国、侵略者として明確に秩序を壊したロシアに対して、どのような秩序を再構築していくのかが、世界に課せられた課題となった。

米国を中心とする「西側」の対応

新たな安全保障脅威に対する米国の対応は単独で対抗力を示すことではなく、同盟国と共同して抑止力の向上を図る事であった。欧州においてはNATOの拡大であり、インド太平洋においても日、英、豪、韓という同盟国との統合的抑止力の拡充であった。

ウクライナの戦争においてはロシアが席卷し勝利することは回避しなければならず、米国及びNATOはウクライナに対する軍事支援を強化してきた。目的はウクライナの防衛であり、ウクライナが国境を越えてロシアに攻め込む事態は核を含む第三次世界大戦を招来しかねないとして極めて慎重だ。ウクライナが攻勢に出ても南部および東部の占領地からロシアを追い出すことは可能とは考えられておらず、かなり長期にわたって戦況が膠着することになるのだろう。一方、中長期的にはNATOにフィンランドの加入を認め、国境を軍事的に固めることによりロシアを徹底的に抑え込む体制を構築している。戦争の結果がどうあれロシアは反逆者とし

て国際秩序の外に置かれることになるのだろう。

NATO及びG7は軍事的支援とともに強力な経済制裁をロシアに課したが、ロシアの経済成長率の落ち込みは2022年で前年比マイナス2.1%に止まっており、十分な効果を上げたとは考え難い。中国やインドなど所謂グローバルサウスと言われる国々は制裁に加わらないばかりかエネルギーを中心としたロシアとの貿易を拡大しており、ウクライナ戦争に対しても中立を維持している。グローバルサウスの国々にとっては如何に西側から働きかけを受けようとも自国の利益の保全に走るのだろう。

今後の国際構造を大きく左右するのは中露の連携だ。ロシアの生存にとり中国との連携が必要だが、中国にとっては必ずしもそうではない。中国は「中国の夢」を成就させるうえで高い経済成長を続けること、このためには国際社会との相互依存関係を維持していく事が重要と考えているのだろうし、ロシアに対して軍事的支援を行うことは自国に対する経済制裁に繋がることを危惧し、非軍事の協力関係にとどめている。しかし、米中対立がさらに激化して行けば、ロシアと軍事を含め本格的に連携していく道を選ぶのだろう。その場合には国際政治経済社会は冷戦時代を超える分断への道を進むことになる。

米国は中国の着実な軍事的台頭及び中露の連携の可能性も念頭において軍事的抑止力の拡充に努めた。英、豪とともに新しい安全保障機構AUKUSを結成し、日米安全保障体制の抜本的強化、日米韓の連携強化に成功してきた。

日本の防衛力の飛躍的拡大と 対外戦略の変化

このような安全保障環境の大きな変化を背景として、日本は防衛力の飛躍的拡充を決断した。日本は1976年に防衛費の「GNP1%枠」を閣議決定し、1986年に撤廃しているが、その後も防衛費は基本的にGDP比1%以下であったので、今後5年でGDP比2%にするという方針は、まさに防衛政策の大転換であり、対外戦略の本質的変更を伴う

と理解される。これまで、1977の福田ドクトリン(東南アジア歴訪の最後の訪問地マニラで行ったスピーチ)でも示されているとおり、「日本は軍事大国とはならない」という方針を堅持し、今日時点でも世界第3位の経済大国であるが防衛費は世界10位に止まっている。それが今後5年で防衛費の支出も世界3、4位になるわけで、最早、軍事大国にはならないと論じるのは無理があろう。

日本は戦後の基本を軽武装、経済再建優先におき、憲法に基づく専守防衛の方針を守り、日米安全保障体制の下で「日本は盾、米国は鉾」の役割分担に徹してきた。日本の装備も長距離のミサイルや足の長い戦闘機は保有してこなかった。しかし近年、日本の姿勢は徐々に変わってきた。冷戦終了後の90年代においては北朝鮮の核ミサイル問題など東アジア地域の脅威に対しての備えを強化し、日本周辺において有事に米国を支援する役割を明確化した。1996年の日米安保共同宣言や1997年の日米防衛協力のガイドライン、ひいては1999年の周辺事態法は盾と矛の役割分担を一歩進め、日本として憲法の専守防衛に矛盾しない範囲での米国支援の役割を明確にしたものである。2015年には日本の存立が危機となるような事態での集団的自衛権の一部行使を容認する新たな安保法制も制定された。

今回の戦略3文書は日本の安保戦略に新たな一面を加えるものである。防衛費の飛躍的増大と「反撃能力」の取得の最大の意味は日米安保体制に基づく統合的抑止力の構築だ。反撃能力も相手の攻撃の意図などを知るためのインテリジェンス能力は米国に依存せざるを得ず、もし日本を攻撃しようとする相手基地を叩くという事態は、既に日米安保条約第5条の米国との共同軍事行動の域に入っていると考えざるを得ない。日本を取り巻く潜在的な安全保障リスクを考えれば中国、北朝鮮、ロシアに対して反撃能力を取得した日本独自の抑止力が働くとは考え難い。抑止力は日米安保体制により生まれる。

日米が抑止力を向上させたとしても、それで地域の安定が図られるわけではない。むしろ軍事力の

増大は中国等も競って軍事能力を拡大していく事に繋がりがねず、地域の安定のためには外交がなくてはならない。

今後の外交戦略はどうあるべきか

日本は平和憲法に基づき、安全保障面では米国に依存しつつ、冷戦厳しき時代にも非軍事の貢献を追求し、政府開発援助も1991年からの10年間には世界第1位の実績を有していた(今日は世界第5位)。しかし、「失われた30年」といわれるほど日本の成長は停滞し、一方では中国や韓国など周辺国の急速な台頭を見るにつけ、日本の意識も保守ナショナリズム的に傾斜していった。2010年には中国が日本をGDPで追い越した。周辺諸国の急速な台頭を背景として安倍内閣は自己主張の強い外交を展開するとともに、米国や豪州、インドなどと対中国での戦略的連携を重視するに至った。中国を巻き込む「アジア太平洋」協力は中国をけん制する「インド太平洋」戦略に取って代われ、日米豪印からなるクワッド(QUAD)が新たに構築された。周辺諸国との外交よりも同志国との戦略的連携関係が重視されることとなった。防衛力の飛躍的拡大も基本的にはこの流れに沿ったものである。しかし、今後、東アジア地域の平和と安定を考える場合、防衛力の拡充や同志国との戦略的連携だけでは明らかに不十分であり、米国を巻き込み、新しい外交を展開していく必要があるのだろう。

1. 米国及び中国との距離

米国とは価値を共有し、日本は米国の核の傘の下にある同盟国であり、この関係が変わることは想定されない。これまで、米国との強固な関係を作ることが日本の安全を高めることに直結するという意識で日米経済摩擦など日米間の懸案が処理されてきた。自衛隊のイラク派遣やインド洋での補給支援といった行動には相当な無理があったが、日米関係に資するという日本の決意を示すものとして評価された。しかし、とりわけ東アジアにおいては日米が有する利益は同一ではなく、日本が盲目的に

米国に追随することは控えねばならない。

米国は中国を唯一の戦略的競争相手と捉えている。しかし米中関係の内実を見ると、極めて複雑かつ重層的な対立、競争、共存、協力の関係が織りなしており、これは基本的に日中関係にもあてはまる。安全保障面では既述の通り今後とも厳しい対立が続くのだろう。もっとも深刻な対立は台湾海峡である。台湾の統一は「中国の夢」の一部であり、2049年の中華人民共和国建国100周年までに実現すべき課題なのだろう。米国は「一つの中国」という中国の主張を「了知 (acknowledge)」し、日本は「理解し尊重する」との立場を有しているが、中国が武力統一を試みる場合には米国はおそらく台湾関係法に基づき軍事介入をするという姿勢をとるのだろう。日本も日米安保条約に基づき、米国の軍事介入を支援するということにならざるを得ない。台湾有事は地域に大きな犠牲を強いるものであり何としても避けなければならないが、そのためには十分な抑止力を構築するとともに、対中関係の全体的構図の中で対立を緩和していくべきなのだろう。

中国との経済関係においては共存とリスク軽減の両方の側面がある。米国の一部にはかねてより中国市場との分離 (デカップリング) を図るべきとの意見も強かったが、G7広島サミットにおいてデカップリングは否定され、デリスキング (リスク軽減) の概念がG7全体の賛同を得られている。例えば高度な半導体技術の中国への流入を制限するといった経済安全保障の見地からの措置は取られるのだろうが、対中貿易投資関係を大きく減らすということではない。対中貿易依存度はアジア諸国が圧倒的に高く、日本にとって中国は輸出輸入とも最大の貿易パートナーである。日本へのインバウンドも2019年のピーク時には中国からの訪日者数は全体の30%を超えた。日本は人口減少で国内内需に多くを期待できず、中国市場や中国との輸出入が多い東南アジア市場の外需は日本の繁栄に必須である。

米国は中国を関与させることにより建設的な関係を構築しようとする「関与政策」で中国を変えることは出来ないとして強硬姿勢をとるが、日本は引き

続き関与政策を続け中国をルールにしたがって行動するよう働きかけを強めていくべきだ。例えば中国が加入申請を行っているTPPについても頭から否定することなく加入審査の交渉を進めるべきだ。その他、東アジアの共同資源開発や軍事信頼醸成措置など具体的懸案を前に進めていくべきである。

地球規模の問題 (グローバルイシュー) については中国との協力関係の構築は必須だ。気候変動問題については世界で最大の温室効果ガス排出国の協力がなければ大きな成果は見出せない。その他、核拡散防止、テロへの対処など地球規模問題には共通の利益が存在する。

日本が中国により積極的立場をとることにより日米同盟関係に傷がつくのではないかという議論がある。しかし日米の地政学的要因は異なり、日本にとって中国は隣国であり、長い歴史的関係を有する。日米間で共通の戦略的目標の一致があれば具体的政策の相違は左程問題とすべきではない。日米安保体制に基づく統合的抑止力に揺るぎがなければ、経済面を中心とする日中関係の進展は中国がより建設的になる積極的要因となろう。

2. 朝鮮半島

朝鮮半島は引き続きこの地域の最大の現実的危機である。累次の国連経済制裁に拘わらず、北朝鮮は着々と核兵器の開発を進め、頻繁なミサイル発射実験を行ってきた。韓国の政権交代で民主党から保守党の尹錫悦大統領が誕生し、日韓関係が修復されるとともに、日米韓の連携が再び可能となった。他方、ウクライナ戦争や米中対立の激化により北朝鮮が中露との連携を強化する余地が出て来ており、北朝鮮問題も北朝鮮の核ミサイル開発が進むまま膠着状態が続いていく可能性が高い。日本は拉致問題を抱え、北朝鮮との首脳会談を実現するべく首脳直結の高官協議を提案していると伝えられるが、国内向けのパフォーマンスではなく、拉致・核ミサイルの問題の包括的解決のために真摯な外交が行われなければならない。中国にとっても北朝鮮が核開発を完成させることは自国の利益ではないと考えているはずであり、米中対立を緩和

していくうえでも日米韓とともに北朝鮮問題を前に進める可能性は皆無ではない。

3. インド太平洋とアジア太平洋

「インド太平洋構想」は、中国の「一帯一路」構想に対して、ルールに基づく国際秩序を構築し自由貿易や航行の自由、法の支配といった原理原則を定着させるという目的で安倍首相により提唱されたものである。米国はより戦略的な概念と捉え、日米豪印からなるQUAD（クワッド）を中心に首脳会談を開催してきた。従来日本は豪州や韓国、ASEAN

などとともに中国を巻き込む「アジア太平洋」協力を推進してきたが、今や、「自由で開かれたインド太平洋戦略」に取って代わられた感がある。しかし、更なる世界の分断を防いでいく為には、日米・米豪・AUKUS（豪英米）・日米韓などの安全保障面の同盟関係の強化とともに、包摂的なアジア太平洋協力を再活性化する意味が大きいのではないかと思う。APECや東アジアサミット、ASEANプラスの協力関係を維持していく事が地域の平和と安定にとって不可欠ではないのか。■

