



特集◎

# 2022年 世界と日本の選択

「既存の国際秩序」はいま大きな挑戦を受けている。  
再定義される人権や民主主義、  
「グレーゾーン」を駆使した影響力工作、  
安全保障に占める経済要素の拡大、  
武力による現状変更。  
いまこそ、われわれが抛って立つ規範を広く世界に共有し、  
実効性を持たせる取り組みが問われている。

2022年の国際情勢はますます不透明感を増している。波のように繰り返し迫る諸問題に、日本は果敢に挑まねばならない (AP / アフロ)

# 重層化する国際秩序と日本

——キーワードで読み解く外交課題

米中が異なる秩序観を持ち、対立が構造化するなかで、人権、民主主義、経済安全保障などをめぐる外交領域が拡大している。多様なアクターが参画する新たなアリーナに日本は果敢に参入し、行動することが求められる。

座談会

一橋大学准教授

市原麻衣子

上智大学准教授

齊藤孝祐

東京大学准教授

佐橋亮

東京大学准教授

鈴木早苗

〈司会〉本誌編集委員

田中淳子

——ご出席の皆さんに、二〇二二年の国際情勢を読み解くうえで重要と考えるキーワードを挙げていただきます。

市原 私が注目するキーワードは「規範」です。中国の台頭は、二〇世紀の国際秩序を支えてきた自由や民主主義といったリベラルな規範に対して、それを共有しない超大国が出現したことを意味します。中国は国際規範の変革に積極的で、人権や民主主義といった国際的に定着している概念について、国連国際人権理事会なども利用しながら、自らの立場に沿ってその定義を変えようとしています。

この傾向は、一九九〇年代における「アジア的価値」の文化相対主義的議論からすでに見て取れますが、近年では

二〇一七年に北京で開催された「南南人権フォーラム」において、信教の自由については文化的同化が条件と主張したり、二一年二月にアメリカが主催した「民主主義のためのサミット」に先立って、「民衆の声を反映させるのが真の民主主義であり、アメリカは中国と比べて真に民主的ではない」といった趣旨の議論を行うなど、積極的に言論戦を繰り広げています。そして受け手側の状況次第では、これらの発言が他の国にも訴求力を持ちうるのも、また事実です。この現実を踏まえて、私たちの規範をどれだけ守れるか、これまでに以上に問われていると思います。

齊藤 国際的な「コンセンサス」がどのように形成される

かに関心があります。例えば対中戦略について、それを実行する以前に、西側陣営内に戦略そのものへのコンセンサスが十分にあるかと言えば、心もとない状況だと思えます。また国際的なコンセンサスは、同時に国内のコンセンサスとも連動します。「科学技術と安全保障」を例にすると、各国の技術開発競争は激しくなる一方ですが、それはもはや政府間競争だけではなく、それぞれの国の研究機関やスタートアップを含めた事業者などさまざまなアクターを、国内においてどれだけ集約できるかというイノベーション・エコシステムの問題でもあります。

さらに、どのような技術を開発し、使用するかについて、ルールや規範を形成していかねばなりません。その際、国内外で誰とどの程度まで連携を深めるか——つまりコンセンサス形成の範囲を決めねばなりません。同時に、安全保障のためにどこまで経済的利害を犠牲にできるか。もちろんこれは技術開発の問題に限らず、例えば技術倫理、人権をめぐるアプローチ、サプライチェーン、ひいては政治体制などにも関わる問題です。このようにさまざまな要因が連動する状況で、コンセンサス形成の過程が重要な意味を持つてくると思います。

**佐橋** 私は現在の国際社会を「協調力の弱い世界」だと捉

えています。最大の要因は米中対立の固定化で、両国は個々の利害ではなく、世界観のレベルで対立している。昨年一月のオンライン首脳会議では「不同意のための同意」すらできませんでした。市原さんも指摘された通り、中国も中国なりの国際秩序観を描き、中国なりの価値を語り始めています。それは、昨年九月の国連総会での習近平演説にもよく表れていました。米中以外も、米欧とロシアの対立、気候変動やワクチンにみられる先進国と途上国との対立が顕在化し、ブレグジット後の欧州は求心力に欠ける状況です。世界全体で国際協調の機運が非常に弱々しい。

その中で唯一協調して見えるのは、アメリカを中心とする同盟システム、あるいはそれを基軸としたG7などの政治的枠組みぐらいでしょう。しかしその反面、包摂性に欠けますし、よくみるとG7内部でもコンセンサスが十分に取れていないイシューはそれなりにあります。このような状況は今年も続かないかと思えます。

**鈴木** インド太平洋という地域概念に対する国際的関心が高まり、日本、アメリカ、東南アジア諸国連合(ASEAN)、オーストラリア、インド、さらに欧州諸国もそれぞれ構想や政策を打ち出しています。そこに共通する核心的要素の一つは「ルールに基づく秩序 (rules-based order)」で

す。ルールをめぐるさまざまな対立と協調のありようが、二〇二二年はさらに注目されることになると思います。

例えば東シナ海、南シナ海の問題で、国連海洋法を重視・尊重した対応が求められるにしても、実際の行動を規定していくような二次的なルールをいかに形成するか。米中対立構造のなかで、例えば東南アジア諸国には、南シナ海での中国の現状変更に対抗する必要があると考える一方、正面からの衝突は回避する必要があります。その度合いは国によって異なりますし、領域が異なればまた違う対立／協調がある。また、どのメンバーとの間で、ルールを形成するかという問題もあります。日米やクアッド（日米豪印）だけでなく、中小国も含めた枠組みの中においても、どのようなルールを構築するかが、問われていると思います。

## 米中の交わらない国際秩序観

——具体的な論点の中で、さらに展開したいと思います。はじめに、民主主義や人権の問題が国際秩序に与える影響を考えたのですが、まず、現在の米中対立がどのような構造にあるか、それが国際秩序における人権や民主主義の役割をどのように規定しているか、伺います。

佐橋 現在の米中対立は、言うなれば両国ともに防衛本能

いちばら まいこ 2012年米ジョージ・ワシントン大学大学院政治学研究所博士課程修了（Ph.D.）。専門は国際政治学。関西外国語大学講師・准教授を経て、16年より現職。著書に *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* など。

さいとう こうすけ 2011年筑波大学大学院人文社会科学研究所修了、博士（国際政治経済学）。専門は安全保障論。横浜国立大学准教授などを経て、21年より現職。著書に『軍備の政治学』など。

さしは りょう 2009年東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了、博士（法学）。専門は東アジア国際政治。神奈川大学教授などを経て、19年より現職。著書に『共存の模索 アメリカと「二つの中国」の冷戦史』『米中対立』など。

すずき さなえ 2009年東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了、博士（学術）。日本貿易振興機構アジア経済研究所研究員などを経て、20年より現職。専門は東南アジア国際政治。著書に『合意形成モデルとしてのASEAN』など。

たなか じゅんこ 上智大学卒業後、1988年NHK入局。シドニー支局長、ワシントン支局長、国際部デスクなどを経て、2020年より広報局長を務める。

が強く働き、それゆえにそれぞれにとって望ましい国際秩序の形成を図ろうとしており、その過程で相互に不信感を強めているようにも見えます。

バイデン政権にとって重要なのは、中国との国力の競争もさることながら、「民主主義にとって安全な世界」をつくらうという意識だと思います。これは「民主主義の拡大」

を謳ったいわゆるネオコンの発想とは異なり、より防衛的なもので、それゆえにバイデン政権が目指す秩序形成の中心には、同盟国や友好国を中心とした国際協定の枠組み——クアッドやAUKUS（米英豪）の結成や、あるいはG7の活性化があります。

こういったアメリカ側の「防衛本能」は確かに理解できますが、いかんせんビジョン先行で実行力が伴っていません。昨年一二月の「民主主義のためのサミット」も成功とは言いがたい。経済においては環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への復帰もなく、産業政策の強化や関税の維持なども好例ですが、アメリカ自身の利益が優先されているきらいがあります。その意味で内向きの傾向は根強い。

中国も同様で、アメリカが成長した中国を甘受して、G2的な秩序が形成されるのを期待したわけですが、それは崩れました。現在は「総体的国家安全観」に基づいて、共産党の一方支配を正当化し継続させるための国内引き締め、さらには国際秩序の形成を目指しています。そこで重視されることの一つは、中国の言うところの「法治」の推進や、外部からの悪影響の排除であり、香港国家安全維持法はこの延長線上にあるものです。しかし現在の国際秩序は成長した中国を受け入れていない、そうであれば国際秩

序を作り直そう、ということになるわけです。

こう考えてみると、米国の国際秩序観と中国の国際秩序観は交わることはない平行線です。両政権とも今秋には中間選挙と共産党大会を控えて内向きになっており、正面衝突は回避したいでしょう。また、気候変動など個々の局面での協調は今後も見られるでしょう。しかし世界観レベルで対立している以上、それが本格的な協調につながることは考えにくいところです。

### 「政治的安定」優先の前に揺らぐ自由民主主義

——バイデン政権の誕生で、民主主義は主要アジェンダとして注目されるようになりました。背景にはその退潮への危機感があると思われます。今後の国際秩序形成にどのような影響を与えるのでしょうか。

**市原** 民主主義は引き続き厳しい状況に置かれています。中国による自由主義的な価値の再定義、あるいは新たな規範形成の動きが、国際社会の一部にはそれなりの訴求力を持ち始めているという点に加えて、西側各国自身の自由民主主義の内実が問われています。トランプ政権やヨーロッパなどでのポピュリズムの隆盛は、選挙の重要性が強調される一方、言論・報道・集会の自由といった民主主義の実

質を成す自由権が軽視される状況を生み出しました。そして、その傾向をさらに強化するような情報操作や偽情報拡散などが、ロシアや中国などからサイバー空間を通じて行われ、あるいはこれら政府の影響下にあるアクターが不透明な資金を用いて民主主義国政府にロビー活動を展開するなど、国内外の勢力による自由民主主義の切り崩しが常態化しています。

以上の状況を踏まえ、権威主義的統治モデルの国際的な拡大にどのように対抗していくか。旗振り役をアメリカに期待したいところですが、アメリカ国内の格差と分断は深刻なままであり、バイデン政権は今秋の中間選挙も控えていることから、国内重視の「中間層のための外交」が、今後も外交の基軸であり続けると思われる。対する共和党は依然として「トランプ党」の様相を呈しており、現在のアメリカは民主主義モデルとしての魅力と世界をリードする力のいずれの点でも、かぎりを見せている状況です。

**鈴木** 東南アジアでも、自由権の後退は見て取れます。一九九〇年代末から二〇〇〇年代はじめにかけて、民主主義の本身の問題として自由権が重視された時期もありましたが、近年はタイにおける軍部主導の政権、あるいはフィリピンのドゥテルテ政権などが登場し、国内の安定を優先

して国民の自由を制約する統治が行われています。「盟主」インドネシアがほぼ唯一の安定した民主主義国家と言われてきましたが、そのインドネシアにもポピュリズムの要素が強まっています。それと同時に、軍に対するシビリアンコントロールが利かなくなっているという懸念もあります。民主化の進展・定着には、シビリアンコントロールは不可欠の要素です。それが失われたのがタイやミャンマーですが、インドネシアにおいても国軍が権力拡大の動きを見せているといわれており、注意が必要です。

こうした動きの根底にあるのは政治的安定の重視です。昨年のミャンマーのクーデターの際、東南アジア諸国は民主主義の重要性を強調する一方で、「政治的安定が必要だ」とのメッセージを発しています。政治的安定はASEAN発足以来、加盟国が重視し続けてきたものであり、東南アジアの指導者の間では、政治的安定が確保されてこそその民主主義という、民主主義を二次的に捉える傾向が現在においても強いことがわかります。

—— デジタル・レーニン主義と呼ばれる先端技術を使った監視国家モデルがありますが、自由民主主義の自由主義的側面と緊張関係にあります。

**齊藤** 西側の価値観からすると、一般市民に対する中国流

の監視強化は受け入れられず、中国に対する批判や違和感を生み出す一因となっています。しかし中国国民の多くは、国内の秩序維持のための監視強化にそれほど否定的ではないという話も聞きます。弾圧などに用いられるケースは別として、国民自身が選択した治安国家のあり方に、他国がどこまで口を出せるか、というのは一つの論点です。

もう一つ、西側社会においても、先端技術を用いた「監視」が公共の安全に有益だと判断されるケースがあり得ます。例えばコロナ禍における感染者の状況把握などがよい例ですが、厳正な手続きや範囲の限定を前提にした上で、われわれの監視に対する心理的抵抗は、徐々に小さくなっていると思います。日本でも街中の監視カメラに反対する声はあまりないし、マイナンバーカードも徐々に保有者が増えつつある。個人の自由の制約、プライバシーの侵害は伝統的な問題ですが、技術の発展とコロナのような社会状況が組み合わさるなかで、新しい段階を迎えています。今後の民主主義国家の統治の形を考える際の、一つのケーススタディになると思います。

## 人権を外交にどう組み込むか

——岸田内閣は国際人権問題担当の首相補佐官を置く一

方、制裁など強い対抗措置は取っていません。日本はこの分野でどのような役割が果たせるでしょうか。

**佐橋** われわれにとって望ましい国際秩序を形成するためには、日本が自由民主主義的な価値の拡大を外交課題に組み込むことが、もはや必須の段階に来ています。もちろん、そのやり方は多様ですが、中国政府の反応を気にしすぎず、中国側が実質的にこの課題に拒否権を持つような事態になつては本末転倒です。日本が国際的な価値基準に沿ったベースラインを設定し運用できることが必要ですが、まだその段階に至っていません。

**市原** 人権外交を難しくしているのは、人権、自由、民主主義といった価値の問題が、米中対立と重ねて議論されることで、戦略的な言説にからめ捕られてしまったことです。これは日本でもアメリカでも同様に見られる現象で、私はこの状況は健全ではなく、価値の問題と対中・対口戦略とを切り離さないと、国際的に民主主義や人権を擁護していくことは難しいと思います。

そのためには、まず、人権・民主主義外交は大段に価値を掲げるのではなく、こうした分野での支援を、民主的ガバナンス支援や独立系メディア支援などといった形で地道に行うことがよいと思います。また、人権外交を政府の

外交政策の外側に置き、これに自律性を持たせることが必要ではないかと考えています。例えば非常に深刻な人権侵害については、マグニツキー法のような人権制裁法を制定して、時々の政治判断ではなく、自動的に制裁が発動されるような仕組みを作る。あるいは、ヨーロッパ民主主義基金 (European Endowment for Democracy) のように、政府から独立した地域機関あるいは国内機関を設置し、そこを主体として市民社会に対する支援をさせるのも良いやり方でしょう。

**佐橋** 世界の民主主義や人権状況を把握する、インテリジェンス機能の強化も必要です。

**齊藤** ただ、現状はそのような仕組みが未整備で、仮に中国での人権侵害を理由に経済制裁をかけるにしても、ある企業との取引を停止するかどうかは、個々の企業の判断に委ねられていますし、そうした能力があるかどうかも企業によってさまざまです。これは企業にとって酷な話で、結局は政府の顔色を見ながら対応せざるを得ません。人権問題は、企業の経営リスクというだけではなく、外交上のリスクなのだという観点に立って、政府がトップダウンで行う姿勢が必要な時だと思っています。

**鈴木** あわせて、日本国内で人権への理解を深めていくこ

とも重要です。外国人労働者、難民、女性、LGBTなど少数者が日本国内で受ける扱いについて批判がなされています。日本が国内において普遍的な価値としての人権保障をどの程度実現しているかを諸外国は注目しており、それによって、日本の人権外交に対する評価も左右されます。その意味で国内施策は外交ツールにもなりうるのです。

——人権外交に関して、欧米とは一線を画し、アジアの価値を重視したアプローチの必要性が唱えられることもあります。

**市原** 「アジア的価値」「アジア的なやり方」は慎重に取り扱うべき言葉で、往々にして個人の権利よりも社会の安定や国家の統一を優先させることを正当化し、言論の自由などの自由権と衝突する傾向にあります。欧米モデルを押しつける必要はないし、現実を踏まえた段階的なアプローチは必要ですが、安易に「アジア的」という言い方は用いるべきではないでしょう。

日本は途上国に対する民主主義分野での援助において、被援助国側のカウンターパートとの間でコンセンサス形成を重視しています。これは大切なことであり、欧米ドナーの手法と一線を画す点です。ただし、このアプローチは行き過ぎると相手国政府の思惑に流されます。例えば日本は



一九九〇年代から、ベトナムやカンボジアなどの権威主義国も含め、アジア諸国に法整備支援を行ってきましたが、支援内容が結果として権威主義的政府の都合のよい形に歪められてしまったケースもありました。相手の事情に寄り添いつつ、譲れない一線は厳格にしておく必要があります。

**鈴木** 一方で、人権侵害をする側からどうやって譲歩を引き出すかも、外交の果たす役割の一つです。ミャンマーのクーデターは、軍部とアウンサンスーチー側との対話の余地が狭まっていったことで起きたともいわれます。交渉や対話は、妥協を成立させるきっかけを与えます。かつての軍事政権にも、軍のプレゼンスを確保しつつ、不十分なながらも民主化移行に合意していくという妥協がありました。仮にミャンマー軍事政権の強靱性がこの先も変わらないとすれば、軍事政権にさまざまな形で働きかけて、今ある人権侵害を少しでも軽減し、よりよい状況を生み出していくアプローチも必要でしょう。

## 輸出管理に求められる自由化とのバランス

——次に、経済安全保障について伺います。米中技術覇権争いに加え、コロナ禍でのサプライチェーンの逼迫が重なり、デカップリング論にみられるような陣営間競争が表

面化する一方、リアルな経済はそんなに簡単ではないという見方もあります。

**齊藤** 経済安全保障の問題は純粋な経済原理に基づいて生じている対立ではなく、極めて政治的な意図が介在して生じている対立ですので、冒頭に佐橋さんがおっしゃったように、世界観をめぐる米中対立が続く以上、政治・安全保障の観点を重視した経済的な分断は、今後とも続くでしょう。一方で、それは政府がコントロールできる領域での話であり、前に述べたイノベーション・エコシステムを機能させるといふ観点からは、民間企業や研究機関の側から、こうした状況に対する強い反作用が生じています。この分野は、中国を含めグローバルな結びつきから完全に断絶することは難しく、また断絶することが結果として国家の研究開発能力を弱めることも、各国政府は十分に自覚しています。したがって、そのバランスが今後問われることになります。その際、これまでは「自由主義的な経済原則の中で、安全保障の観点からどのように規制をかけるか」という図式で考えられていたのが、次第に「安全保障が優先で、その範囲で自由な経済活動や学術活動が認められる」という側面が強まっている傾向は見て取れます。

**佐橋** この動きはトランプ政権から始まり、輸出管理や投

資規制など機微技術管理のための枠組みが作られ、それはほぼそのままバイデン政権でも踏襲されています。軍民融合を進め、競争力に直結する分野を特定し、かつアメリカ自身の競争力を傷つけない形で規制を広げており、手法としては自国の法令を域外適用する形で進めています。そして中国もアメリカに対抗して新しい法令を準備し、今後はその域外適用を視野に入れていきます。この流れは止まりません。

もちろん分断される領域は一部で、それ以外の領域が広く存在するわけです。米中いずれの産業界、あるいは科学技術の担い手たちも、そのことはよくわかっており、グローバル化がなくなったわけではありません。しかし脱国境で貿易や投資の自由化を進め、あるいはオープンイノベーションの開発体制が手放しで称賛された時代に比べれば、かなり「窮屈な」思いをすることになるはずですよ。

**鈴木** 東南アジア諸国は歴史的に大国間対立の狭間に身を置き続けているために、等距離外交が生存戦略となつていきます。現在も米中どちらかにコミットしないことで、外交の自律性を確保しようとしています。ただ、もちろん各国には立場の違いがあります。カンボジアやラオスは中国寄りですが、シンガポールやフィリピンなどにはアメリカの

軍事プレゼンスに頼りたいと考える人が少なくありません。インドネシアには、ASEANを活用しながら、等距離外交を続けていくというスタンスが強くなります。

そのなかで、昨年一月に米国が打ち上げた「インド太平洋経済枠組み (Indo-pacific economic framework)」をめぐり、さまざまな反応が出ています。中身の詳細は今後発表されるようですが、サプライチェーン再編、重要技術の輸出管理、デジタル・エコノミーの共通ルールの策定などが含まれるようです。アメリカとしては、自国が参加しない地域的な包括連携 (RCEP) 協定や包括的・先進的 TPP 協定 (CPTPP) といった従来の自由貿易協定とは性質の異なる枠組みを主導し、自由貿易協定に参加できなかった空白を埋める意図があるのでしょうか。しかし、東南アジア諸国は自由貿易協定締結を積極的に進めており、こうした方針と、アメリカのイニシアティブが対抗的なものにならないか、懸念する声が一部にあります。

**佐橋** 日本としては、「インド太平洋経済枠組み」も重要になるかもしれませんが、すでにあるクアッドやG7、あるいは経済協力開発機構 (OECD) などで議論を重ねていくことが、有効性が高いと思います。また市場アクセスなどの自由化は、引き続き別途模索していくことになりま

す。アメリカは一部の議題にのみ積極的であり、アメリカに引き回されてしまう可能性には注意したいところです。

## 日本に求められる「攻め」の経済安全保障

——日本は経済安全保障担当大臣を置くなど積極姿勢を見せませんが、具体的にはどのように対応すべきでしょうか。

**市原** 機微技術の輸出や人材の管理については、日本は基本的にアメリカと共同歩調をとることになるでしょう。ただし、先ほどの民主主義分野における国際協力の話と同様、東南アジアを重視するがゆえに、その意向をくみ取りすぎて、結果的にアメリカとの共同歩調にも支障を来す可能性には注意が必要です。海洋秩序をはじめとするアジアの地域秩序維持のためには、日本にとって東南アジアは重要なパートナーであり、東南アジアが設定するアジェンダ、あるいはアメリカが設定するアジェンダで東南アジアにとって好ましくないと思われるものについて、日本はこれまで常に東南アジアに配慮してきました。

例えば、二〇〇六年に発表された「自由と繁栄の弧」においては人権や民主主義などのリベラルな価値が強調され、これが東南アジア諸国の警戒感を生んだという経験を踏まえ、一六年の「自由で開かれたインド太平洋（FOI

P）」では、政治的な価値は前面に出されず、航行の自由や自由貿易、そして政府の透明性や財政健全性といったガバナンス規範など、権威主義国からも比較的コンセンサスを得やすい規範が強調されました。これはかなりの程度、東南アジアの意向を反映したものです。東南アジアへの配慮は、それが結果としてリベラル規範に支障を来さない限りにおいてのみ行うよう、よく検証する必要があります。

**齊藤** 日本にとって経済安全保障は、出口戦略が存在しないというか、自分たちで設定することが難しく、かつ、日本自身が盤面をコントロールするだけの国力や資源を十分備えているわけではありません。したがってさまざまな「バランスをとる」という解しかないわけですが、中国寄りの政策は取りにくい。そうであれば「日米が基軸」という線を守りつつ、アメリカにのみ依存するのではなく、ヨーロッパやクアッドとも連携を深めて、選択肢を増やしておくことは大切だと思います。

これはすなわち、自民党が経済安全保障政策の中で重視する「戦略的自律性」と「戦略的不可欠性」の実現とも関係します。自律性も不可欠性も、日本が一国だけで担うのは難しいとなれば、戦略的依存関係——誰と組んでそれを実現させるか、どの程度の依存なら許容できるのかを考え

なければなりません。このような連携を模索する過程では、経済、安全保障、あるいは人権といった要素も入るでしょう。そこで形成されるコンセンサスの強弱によって、対応のあり方も変わってくると思います。

**佐橋** 通常国会に経済安全保障法案が提出されると言われていますが、そこで重視されているのは、重要インフラの防備やサプライチェーンの見直し、秘密特許など、どちらかというところ「守り」の要素が中心のようです。となると、今後重要になるのは「攻め」の要素。戦略的自律性・戦略的不可欠性を獲得していくためには、特定の先端分野を絞り込み、そこに大規模なリソースを投入し、また国際的に展開される研究活動への参画を可能にしていかなければなりません。経済安全保障の視点が企業や研究機関の国際的な活動を委縮させるものであってはなりません。規制が必ず必要な分野を限定し、それ以外は留学生を含め自由に研究・雇用できる状況を整えなくてはならないし、企業はオシント（公開情報）を基礎に経済安全保障リスクを低減できるようにならなくてはなりません。

もう一つ「攻め」で重要なのは、ルール形成です。そこで基礎となるのは、やはり自由貿易のルールであり、TPPなど既存のルールを活用できる部分が大いだと思います。

す。それ以上にどれほど踏み込むのか、どんな価値観を組み込むのかも、重要な論点として浮上しています。

### 重層化する地域枠組をどう活かすか

——一月の米中首脳会談で、両国首脳はともに衝突回避の意向を示しましたが、西太平洋、台湾海峡で緊張が減じているわけではありません。

**佐橋** 台湾海峡をめぐるレッドラインは何か。中国側にとっては、「一つの中国」政策が誰の目から見ても崩壊したとわかる時です。だからアメリカは、国内で見直し論があるのに「一つの中国政策」や「戦略的曖昧さ」を維持しているのです。アメリカ側の一線は、中国が軍事行動を起こすことです。中国は台湾に対してはかなり多面的に政治圧力や工作活動を行っていますが、これは相当の警戒を招きつつも、まだレッドラインを越えていない。しかし、例えば離島奪取など小規模であっても決定的な紛争につながるような軍事行動は完全にそれを踏み越えてしまう。この辺りは両国首脳ともによくわかっていて、それゆえに多くの専門家は、台湾海峡をめぐる軍事衝突が起きる可能性はそれほど高くないと見ています。

ただし二つ留保があります。まず、偶発的な衝突、ある

いはそこからのエスカレーションをどう回避するか。ここは非常に難しく、米中間のコミュニケーションチャンネルは非常に弱い。一二月のオンライン首脳会議を経てどう改善されるか、注目しています。もう一つ、習近平体制が近い将来、国内政治上の理由で台湾統一の優先順位を上げることが考えられます。そうである以上、さらに言えば、台湾海峡周辺の軍事バランスが急速に中国有利に傾いている以上、アメリカも日本も、数年先の有事を見据えた準備が必要なことは言うまでもありません。

——西太平洋における中国の軍事的ゴールはどのあたりにあるのでしょうか。

**佐橋** 今世紀半ばまでに人民解放軍を「世界一流の軍隊にする」と習近平は演説しています。西太平洋における第一列島線(日本列島から沖縄、フィリピン、ボルネオ島に至る)を固めるだけではない。それを越えた地域でも、またサイバーや宇宙といった新たな領域でも優越性を獲得しようとしています。それに対してアメリカは、当面のところ米軍のインド太平洋シフトをとって対抗しますが、加えて先端技術の競争にも力を入れています。中国の軍民融合による先端技術の開発が経済的にも軍事的にも中国の国力増大に寄与しており、それを食い止めようという意識が強い。さ

らに同盟国の力を借りて、中国に対峙しようとしています。  
**齊藤** インド太平洋の安定という点からは、FOIP、クアッド、AUKUSなど枠組みが重層的になってきました。いずれも名指しこそ避けますが、中国を意識した枠組みであることは間違いありません。さまざまアクターがそれぞれの利害に配慮する形でグルーピングされることは、参加国にとっても都合がよく、中国に対する圧力としては効いてくるでしょう。他方で、それぞれの関心に基づくコミットメントなので、枠組みごとに、場合によっては枠組み内部でも問題意識にずれが生じることもあります。そのあたりがうまく調整されないと、対中枠組みとしての実効性は揺らぐように思います。

**鈴木** 東南アジアでは、クアッドを中国に対抗する枠組みと認識する傾向が強く、その点でインドネシアなどは警戒しています。一方でフィリピンやベトナムなどには、中国の行動をある程度コントロールするためには有用だという割り切った見解もあります。このような違いはあるにせよ、ASEAN諸国の総意としては、クアッドはルールに基づく秩序形成の枠組みとして機能することが望ましい。特に南シナ海問題に関わる海洋安全保障について、「使える」ルールを紡ぎ出せるようになれば、東南アジアからの信頼

は高まると思います。

**市原** クアッドが対中警戒感を意識するかたわら、これが対中同盟にまで発展する可能性は薄いでしょう。四カ国の対中政策も一枚岩ではありませんし、インドに至っては全方位外交で、アメリカと同盟関係を結ぶ気はありません。モディ首相は昨年一二月にロシアのプーチン大統領を迎えて関係強化を図ったばかりです。そのため、クアッドの連携維持のためにコミットメントが必要です。特に安全保障以外の分野で協力関係を強化し、安全保障協力を補完することが肝要です。例えばクアッドが昨年冒頭に打ち上げたワクチン支援——インドの製薬能力を生かしてワクチンを製造し、日米豪がそれを支援して国際社会に供給する枠組み——は、インド側にも十分なメリットを提供することで、四カ国の結束を強めるのに良い手法でした。

あるいは、先ほど中国の台湾に対する「グレーゾーン」介入に言及がありました。中国やロシアなどによるハイブリッド攻撃に対する防衛協力を高めることも、クアッドを機能させる方途ではないでしょうか。クアッド以外にも、日米台はすでに「グローバル協力枠組み（GCTF）」を通じて偽情報やサイバー攻撃への対処といった分野でも協力を強化していますが、他にも中口からのサイバー攻撃に

苦しむオーストラリア、カナダ、ウクライナ、リトアニアなども協力を深められるのではないかと思います。

**鈴木** FOIPの話に戻りますが、その実現のために日本が果たせる役割を考える上で、まずなすべきは、これまでの日本の支援の取り組みをFOIPの中に位置づけることです。特に非伝統的な安全保障である災害管理では、日本は東南アジア諸国に対し、分厚い支援をできています。そうした成果の先に、FOIPがあるのだというように語ることで、信頼関係を深められると思います。

加えて、二国間関係を改めて重視する視点も必要です。加盟国が拡大した結果、ASEAN内で利害や関心の相違が頻繁に見られるようになりました。そのため、協力・支援する相手としてASEANを一つのまとまりとして捉えることが難しくなっています。しかしそうした場合でも、二国間のチャンネルで実質的な協力を進めることはできます。実はこれは中国の手法で、首脳から事務レベルまで強固なチャンネルを作ること、ASEAN各国の政策担当者から一定の信頼、安心感を獲得しています。特定の加盟国との二国間関係を強化することで、中国はASEANの分断を図っているとの批判もあります。しかし、ASEAN諸国には、二国間、ASEANの枠組みなどを使った多

国間を上手に使い分けるといったプラグマティズムが存在していることも、改めて認識する必要があると思います。

## 日本の戦略に求められる「大上段」の議論

——年末には国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画の改定が予定されています。

**佐橋** 日本を取り巻く戦略環境がどうなっているか、大上段の議論をしてほしいと思います。伝統的な安全保障では捉えきれないたくさん課題が生まれています。その議論を抜きにして各論に入るべきではありません。さらに中長期的課題も視野に入れるべきです。例えば、アメリカの大戦略が変化する可能性、気候変動が安全保障に与えるリスク、グローバルな枠組みの脆弱さなどです。

その上で具体的な論点、すなわち手段の話に入ります。日米同盟が基軸という位置づけは変わらないにしても、それをどのように活用するかが問われます。敵基地攻撃能力の議論に加え、偽情報への対応やサイバー空間の安全の問題も重要です。情報安全保障ともいえるべき領域ですね。あるいは台湾海峡危機において、軍事だけでなく経済・社会分野の損失も含めたシミュレーションもよく考えてほしい。そして普遍的価値の問題も正面から確認してほしいと

思います。

**市原** 偽情報・サイバー空間における情報操作については、外国に対する中国の影響力工作が非常に巧妙化していることに注意を払う必要があります。「戦狼外交」の失敗とは裏腹に、現地の反発を買わないように現地アクターを用いたり、中国との文化的な親和性を強調したり、西洋の植民地主義を想起させる言説を流布させたり、時に中国政府への批判すらも交えて、ソフトに浸透を図っています。日本としては、データサイエンスの手法を用いた影響力工作に関する研究を強化する必要がありますし、注意喚起という点ではプラットフォームの役割も重要でしょう。

**齊藤** 佐橋さんが指摘された「大上段の議論」の必要性について、全く同感です。次の国家安全保障戦略は、経済安全保障や技術安全保障が重要なテーマの一つになります。経済安全保障の担い手は、政府だけではなく民間企業や研究・学術機関、そしてそこに所属する人たちです。これら民間セクターの人たちが安全保障の当事者になるとき、技術開発であれ輸出管理であれ、いったい何のためにやっているのか理解する必要があります。政府の認識をわかりやすく明確に示し、その上で賛否の議論を調整していくこと、これが不可欠ではないかと思えます。●