

概観 価値、技術、海洋を巡るせめぎ合い： 激化する米中競争と国際社会の対応

2020年の国際情勢を特徴づけた対立的な米中関係は、2021年にも緩和の兆しを見せず、一層激化するとともにより多面的・構造的となった。米中両国の戦略的競争は、異なる価値観に基づく統治モデルを有する大国間のせめぎ合いの様相を呈しており、インド太平洋地域において最も先鋭化するとともに、軍事・安全保障分野に加えて先端技術のサプライチェーンや戦略的資源の確保などを巡っても、両国の対立・競争が激化している。バイデン米新政権は、中国との競争を民主主義対権威主義という価値と統治モデルを巡る長期的な争いととらえ、インド太平洋地域をその主要な舞台と位置づけ、「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)にコミットし、日米豪印の協力枠組み(QUAD)の強化、G7やNATOにおける協調、英豪との新たな安全保障の協力枠組み(AUKUS)の立ち上げなどを通じて、同盟国・友好国との連携・協力を強化している。これに対し中国は、米国による米中関係の定義づけや人権重視の外交政策への反発と米国批判を強めている。米中間では、気候変動などのグローバルな課題を巡って協力や対話を模索する動きも見られ、2021年後半には両国関係全体をマネージしようとする動きも顕著となったが、全般的な関係改善の見通しは立っていない。

北東アジア地域の安全保障環境は、台湾周辺における緊張の高まりに加え、北朝鮮の軍備近代化もあって厳しさを増しているが、日韓関係は2021年を通じて改善の兆しが見えず、重要性を増す日米韓の安全保障面での連携強化にも影響した。インド太平洋地域では、QUADを通じる協力の深化やAUKUSの立ち上げに加え、ミャンマー情勢への対処とコロナ禍の試練に直面するASEANへの米中両国からの働きかけが強まった。経済分野では、RCEPの発効が確定しCPTPPに中国と台湾が加盟申請を行った。欧州では、対中認識が格段に厳しさを増し、インド太平洋地域への関心の高まりと立場の明確化がみられた。ロシアは米国と一定の関係を維持したが、民主主義対権威主義の二極化の中で中国との連携が強まり、ウクライナを巡っては米欧との緊張が高まっている。中東においては、米軍のアフガニスタン撤退とタリバン政権の復活が地域秩序の転換を象徴する動きとなった。イランの核合意(JCPOA)復活を目指す交渉は難航し、地域の緊張を高めている。2020年に危機的状況にあったマルチラテラリズムは、バイデン政権が国際機関や多国間協調を重視する政策をとったことで復活したが、その実効性が問われている。世界が引き続きコロナ禍の影響を深く受ける中でワクチンを巡る南北格差が浮き彫りとなり、気候変動分野でも、米中協調を含めCOP26で一定の進展がみられたが、「1.5度目標」に向けた取り組みの強化が引き続き大きな争点となっている。

戦略年次報告2021は、価値・技術・海洋を巡って激化する米中競争と国際社会の対応に焦点を当てつつ、2021年の世界の動きを振り返り、展望と提言を提示する。

価値・技術・海洋を巡る米中の戦略的競争の激化

中国は、新型コロナウイルス感染症の抑え込みと経済回復で各国の先陣を切り、自国の統治モデルへの自信を深め、国内外で強権的・高圧的な政策を一層強力に推し進めている。内政では、香港や新疆ウイグルの情勢について西側諸国から強い懸念が表明され制裁が課された中でも統制強化を進めたことに加え、経済社会・言論・思想教育など多くの面で習近平国家主席を中心とする共産党支配強化の政策を打ち出した。安全保障面では、海軍力や A2/AD 能力の強化継続に加え、海警法の施行や尖閣諸島周辺での活動増大、台湾周辺での軍事活動の一層の活発化、南シナ海の軍事拠点強化など、西太平洋における勢力伸長の動きを続け、核戦力の拡大も進めている。特に、台湾周辺における空海両面での軍事活動の活発化は顕著である。外交面では、「一帯一路」構想の継続やワクチン外交に加え、CPTPP に加盟申請を行うなど、活発な動きを通じて米国を牽制し、インド太平洋地域における影響力をさらに拡大しようとしている。

バイデン政権は、トランプ前政権の厳しい対中認識を引き継ぎつつ、中国を安定的で開かれた国際秩序に挑戦し得る唯一の競争相手と位置づけ、価値と統治モデルを巡る争いが長く続くと考えている。こうした認識に基づき、バイデン大統領は人権や台湾の問題などで中国に対し厳しい姿勢を示すとともに、就任後初の対面での首脳会談を日本と行うなど、インド太平洋重視の外交姿勢を鮮明にした。バイデン政権は、中国との競争に勝ち抜くため、軍事より外交優先であることを強調しつつ、二国間外交に加えて、QUAD の強化、G7 や NATO における協調、英豪との新たな安全保障枠組みである AUKUS の立ち上げなどを通じ、同盟国・友好国との連携を強化する活発な外交を展開している。また、価値に基づく外交を体現する民主主義サミットを開催した。ロシアについては、中国と並んで権威主義的競争相手と位置づけつつも、新たな戦略対話の開始など一定の関係を維持しようとする姿勢を示したが、ウクライナを巡っては緊張が高まっている。

経済安全保障分野では、技術やデータにかかる価値観の相違が米中両国の遠心力として働いている。米国は人工知能 (AI)、量子、極超音速などの先端技術開発で中国に対し優位に立とうとしている。また、半導体や情報通信機器などの戦略的な技術や製品、レアアースなどの資源に関する中国への依存を低減するため、米国内での研究開発・生産強化と民主主義諸国によるサプライチェーンの強化を打ち出した。米国は、安全保障面では台湾周辺の情勢に特に懸念を深め、同盟国・友好国と協力して西太平洋における中国軍事力の強化と活動の活発化に対抗しようとしている。台湾海峡の平和と安定の重要性を強調する声明が各国との首脳会談で発出され、米国と同盟国は冷戦終結後最大規模の兵力を西太平洋に展開した。AUKUS の立ち上げも、この地域での軍事バランスに対する米国の懸念を反映した動きと言える。

中国は、米国による民主主義対専制主義間の競争との米中関係の定義づけや人権問題への介入に強く反発し、米国批判を強め、自らが規定する核心的利益について譲歩しない姿勢を強調した。中国はまた、米国に対抗して先端技術における優位を追求し、サプライチェーンの脆弱性を緩和する政策やデータの国家統制強化を進めている。2021 年後半には、米中両国とも緊張緩和を目指す意図を明らかにし、気候変動などの共通の課題に関する協力の模索に加え、ハイレベル会談などを通じて米中関係全体をマネージしようとする動きがみられたが、全般的な関係改善にはつながらなかった。中国は、ロシアとの関係強化を進める姿勢も明確にし、中口海軍の艦船が初めて共同で日本の周辺を巡航する動きも見られた。

米中関係の国際的な影響と国際社会の対応

北東アジア地域では、北朝鮮が経済的苦境の中でも引き続き核能力の増強と軍備近代化を進め、特に9月以降、新型の弾道ミサイルに加えて巡航ミサイルおよびSLBMを含めミサイル発射活動を活発化・多様化した。北朝鮮は、バイデン政権による対話の呼びかけに応じる姿勢を見せず、トランプ政権末期からの米朝関係の停滞が長引くなかで北朝鮮の核・ミサイル開発が続いており、上述の台湾周辺における緊張の高まりもあって、地域の安全保障環境は厳しさを増している。こうした中で、日米韓の安全保障面での連携強化がますます重要となっているが、日韓関係は2021年を通じて改善の兆しが見えず、日米韓の協力にも影響した。

バイデン政権は「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)に明確にコミットし、QUADを通じる協力は、2回の首脳会議の開催や具体的な協力の合意・実施を通じて、大幅に深化した。2月にミャンマーで発生した国軍によるクーデターは、紆余曲折を経ながらも進んできた民主化の動きをくつがえし、ASEANの結束と統合にも重大な影響をもたらした。ASEAN諸国やインドなど南アジア地域ではコロナ感染が拡大し、各国の政治・経済・社会に大きな影響を及ぼした。ミャンマーを巡る問題への対処とコロナ禍という試練に直面したASEANにおいては、ASEANアウトルック(AOIP)の具体化に目立った進展が見られなかった一方、米中両国をはじめとする外部からの働きかけが強まった。経済分野では、RCEPの発効が確定し、中国及び台湾のCPTPPへの加盟申請が行われた。

欧州では対中認識が格段に厳しさを増し、欧州議会による中国との投資協定の審議凍結や中国に対する厳しい見方を含む戦略文書の採択、欧州委員会と対外活動庁によるインド太平洋戦略の公表など、インド太平洋地域への関心の一層の高まりと立場の明確化がみられた。中東欧諸国の一部を中心に、中国との関係の見直しや台湾との政治・経済関係強化の動きも見られた。英、仏、独は、それぞれインド太平洋に艦船を派遣し、日米やQUAD諸国との共同訓練を実施するなど、この地域へのより積極的なエンゲージメントを具体的に示した。EU離脱後の英国は、CPTPPへの加盟申請や米豪両国とのAUKUS合意など、インド太平洋地域への関心を顕著に強めた一方、EUとの関係はぎくしゃくした。NATOでは、トランプ政権下でしんだ結束を再確認・強化する動きがみられたが、米軍のアフガニスタン撤退がNATOとの協議なしに行われて混乱を生じたことは批判を招いた。NATOとロシアの関係は悪化の一途をたどり、秋以降はウクライナを巡ってロシアとの間で緊張が高まっている。

ロシアは、米ロ首脳会談の実現と同会談で合意された戦略的安定対話の開始を通じて米国と一定の関係を築いたが、民主主義対権威主義の二極化の中で、中国との連携が強まった。日本近海では初の中口海軍が共同巡航を行い、米軍のアフガニスタン撤退後は中国と協力して地域諸国との対話を深めた。

中東では、米軍のアフガニスタン撤退とタリバン政権の復活が地域秩序の転換を象徴する動きとなった。バイデン大統領は、中東からインド太平洋に外交安全保障の焦点をシフトさせる中でアフガニスタンからの米軍撤退を8月末に実行したが、これに先立ってタリバンがカブールを制圧し、撤退は混乱の中で

行われた。米軍の撤退は、人権・民主主義重視や同盟国との協調を標榜するバイデン政権の政策への疑問を招き、その国際的な立場を弱体化させるのではないかとの指摘も見られた。タリバン支配下のアフガニスタンについては、人権をはじめとする統治方針や、再び国際テロの温床となることへの懸念が高まっている。米軍撤退後には、中国とロシアがこの地域での存在感を高めている。イスラエルとイランではそれぞれ政権交代が起こり、イランにおける対米強硬派の政権樹立を受けて、トランプ前米大統領が離脱したイランの核合意（JCPOA）復活を目指す関係国との交渉は難航し、地域の緊張を高めている。

2020年に危機的状況にあったマルチラテラリズムは、バイデン政権が国際機関・合意への復帰を進め、多国間での国際協調や政策調整を主導する政策をとったことで復活し、国際租税の分野で具体的な進展もあったが、引き続きその実効性が問われている。コロナ禍の影響が続く中で、途上国へのワクチン供給のペースは遅く、ワクチンを巡る南北格差が浮き彫りとなった。気候変動分野では、米中による協調を含め COP26 で一定の進展がみられたが、「1.5 度目標」は引き続き大きな争点となっている。

展望と提言

米中の戦略的競争は長期化することが予想され、今後も国際社会に様々な影響を及ぼすことが必至である。その最前線に立たされている日本にとって、米国は基本的価値や戦略的利益を共有する同盟国であり、日米同盟は日本外交の基軸である。日米両国は、民主主義やルールに基づく国際秩序の維持・強化を一層促進するとともに、安全保障能力を強化するための日米協力を検討する必要がある。

米中の技術覇権競争は、半導体サプライチェーン、輸出管理政策やデータの扱いなどを巡って拡大しているが、経済・技術をめぐる米中関係は完全なデカップリングの状態にあるわけではない。日本は安全保障上の利益や民主主義的価値を米国と共有する一方で、経済面では中国と深く結びついている実情を踏まえて、経済安全保障の観点から技術政策に取り組む必要がある。岸田内閣は初の担当大臣を置くなど、経済安全保障を重視する立場を明らかにしており、先端技術研究開発支援基金の新設や半導体のサプライチェーン強靱化に加え、基幹インフラやデジタル・インフラの安全性・信頼性の確保は特に緊急の対応を要する重要な課題である。民間企業や研究機関による具体的対策を支援する政策も進める必要がある。2023年のG7サミットのホスト国として、データの取扱いなどのルール形成を主導する役割も期待されよう。米中間の技術覇権競争の戦線が拡大する中で、日本は内政・外交の両面で経済安全保障に関するバランスのとれた取り組みを推進することが重要である。

中国は、透明性を欠いたまま軍事力の増強を続け、東シナ海や南シナ海、台湾海峡における攻勢をますます強めている。北朝鮮が進める新兵器の開発は日本の防衛態勢にとって既に直接的な脅威となっており、北朝鮮はさらなる軍備増強を明言している。北東アジア地域で一層厳しさを増す安全保障環境を踏まえ、総合的な抑止態勢の構築が課題となっており、2022年初頭に予定されているバイデン政権の国家安全保障戦略および核態勢見直しが注目される。

日本では、岸田内閣が国家安全保障戦略および防衛計画の大綱の見直しを打ち出した。外交・安全保障政策を時代の流れに適応させ、自らの防衛能力を抜本的に改善することは日本にとって重要な課題であり、防衛費も、たとえば10年以内の早期にGDP比2%以上の水準に増加させていくことは時代の要請であろう。日本としての敵基地攻撃能力についての議論は、単純な是非の次元ではなく抑止論に沿った方向での議論の整理が必要である。米中間や日中間における危機管理メカニズム、信頼醸成措置、透明性措置などの軍備管理の発展も急務である。北朝鮮の非核化を巡っては、韓国の次期大統領の下で安全保障面での日韓協力が進展することも望まれる。

日本は今後とも、FOIPの理念に貢献する有益な枠組みの一つとしてQUADを通じる具体的な協力を推進することが重要である。少数の友好国間の柔軟な協力枠組みというQUADの利点が、過度の組織化や活動分野の多角化によって損なわれないよう留意し、自由や民主主義の価値とルールに基づく国際秩序の推進や安全保障協力の分野で一層の協力の進展を図ることが重要である。安全保障分野での日米・日豪・日米豪の協力に加え、日英協力の強化は、QUADとAUKUSの関係強化にもつながるものであり、積極的な推進が望まれる。QUADとAUKUSの地域の安全保障やFOIPへの貢献についてASEANなどの地域諸国の理解と支持を得るため、一層丁寧な説明を行うことが求められており、QUADについては日本が果たす役割が大きいと考えられる。FOIPの推進に当たっては、ASEANなどの域内国や欧州など基本的価値を共有する域外諸国との連携強化を含む重層的な取り組みが引き続き重要であり、日本は、ASEANによるAOIPの具体化、ワクチン供給、質の高いインフラ整備、海洋秩序の維持などの分野で、ASEAN諸国や太平洋諸国への支援を積極的に行うことが重要である。

日本は国際的なルールづくりにおいても主導的役割を果たせるだろう。日本国内において、TPPが本来目指している戦略的な意義は十分に理解されており、米国の復帰を望む一方、中国の参加を歓迎する声は少ない。CPTPPへの加入申請については、日本は市場アクセスとルールの両面でハイスタンダードを維持するとの原則を維持して対応していくことが重要である。中国の加入申請については、交渉を通じて中国のさまざまな行動を是正できるチャンスとの指摘もあるが、仮に中国が加入することの戦略的・政治的考慮は別にすると、厳格な加入要件を満たせるか、厳しい評価が必要であろう。台湾は独立関税地域として加入申請を行っており、CPTPPの規定上何ら問題なく、WTOルールとも整合的である。台湾については、その民主的成熟度やハイテクなど経済的実務関係の進展を考慮した対応が必要であろう。台湾海峡の安定についての日本の原則的立場を維持しつつ、さらなる台湾との経済実務関係を促進していくことは、日中経済関係の発展とともに重要である。日本が、多角的貿易体制と自由貿易協定(FTA)による重層的なアプローチに加え、米国に対して対中政策の文脈におけるCPTPPの重要性を訴え、労働・環境・ハイテクといった分野で連携を強めることが、貿易体制の維持・強化に資するだろう。

日本は、人権などの価値を重視した外交努力を行うことも求められる。日本は人間の安全保障の概念を外交の重要な柱の一つとしてきたが、中国の新疆ウイグル自治区の人権問題をめぐってはG7で唯一対中制裁に踏み切っておらず、欧米諸国との間に温度差がある。人権問題を担当する総理補佐官ポストが設置されたことを踏まえ、人権問題への対応について議論が進められるべきであろう。

日本は、基本的な価値を共有する戦略的パートナーである欧州との間で、二国間協力、EU や NATO との協力をさらに強化し、FOIP への支持が今後とも欧州諸国の政策や行動に反映されるよう、積極的な外交を展開することが重要である。民主主義国からなる先端技術のサプライチェーンのように、価値と技術を組み合わせた多国間の協力の推進についても、日欧は協力していくべきであろう。英国の CPTPP 参加への支援や、自衛隊と英軍の一層の関係強化を含め、日英関係を積極的に強化していくことも望まれる。

日本を刺激するようなロシア側の動きは、日本の対ロシア観の見直しを迫り、北方領土問題のみでなく、安全保障と経済のバランスがとれた新たな対応が求められるだろう。外務・防衛閣僚協議(2+2)の維持・活用などにより日口間の意思疎通を密にし、互恵的利益の観点から協力できる分野ではロシアとも積極的に協力していくことが、日本の安全保障環境の改善のために必要である。

中東においては、日本はアフガニスタン、中東和平、イラン核問題において積極的に貢献することが期待される。アフガニスタンについては、国際機関を通じた人道支援を行いつつ、タリバンが基本的人権、特に女性の権利を擁護する政権運営を行うよう働きかけを継続することが求められる。中東和平については、日本はイスラエル・パレスチナの双方に暴力の応酬の停止と信頼醸成を訴えるとともに、双方との信頼関係に基づく支援を通じる地道な努力を継続することが重要である。イランの核問題については、日本は米・イラン双方との緊密な対話のチャンネルを通じて、この問題が地域の緊張を高めることとならないよう外交努力を継続する必要がある。

コロナワクチン供給については、「ラスト・ワンマイル」の整備を含む途上国へのワクチン供給支援の継続が重要である。気候変動分野では、日本は自らが設定した削減目標の実施に果敢に取り組むことが重要である。また、中国による責任ある大国にふさわしい削減目標の決定と実施を求めることや、途上国の気候変動対策支援への積極的な取り組み、脱炭素をめぐるルール作りへの主体的・戦略的な対応が求められる。■