

第1章 概観

2022年2月に開始されたロシアのウクライナ侵略により、欧州の安全保障秩序は根底から覆され、徐々に緊張を高めながらも比較的安定し協力的な大国間関係が存在した「ポスト冷戦」時代は完全に終わりを迎えた。日本を含む西側諸国は、力による現状変更を許さないとの原則を守る強い決意の下で前例のない対露経済制裁や対ウクライナ支援を実施し、自国の安全保障政策を転換した国も多い。しかし、ウクライナにおける戦争終結への道筋が見えない中で、エネルギー供給の不安定化やインフレに直面する西側諸国では、対ウクライナ支援の持続可能性と民主主義の強靱性が試されている。

インド太平洋地域では、数年来高まりを見せてきた米中間の緊張が2022年には特に台湾を巡って高まり、近い将来の大幅な緊張緩和は見通せない。ウクライナ戦争及び米中対立激化の中でロシアと中国は結束を強め、西側諸国との間で民主主義対権威主義の対峙、あるいは「新たな冷戦」とも呼ばれる世界のブロック化が生じつつある。多国間の枠組みを通じた国際協力は深刻な危機に陥り、食糧やエネルギー危機の影響を最も強く受けるグローバル・サウスの国々は、不安定化する国際秩序の中での国益の確保という課題に直面している。世界は、冷戦終結以来の安全保障体制の前提がもはや維持されず、第二次世界大戦終結時に構築されて以来米国が主導してきた、ルールに基づく国際秩序の根幹も脅かされる、分断と不安定化の新たな時代に入った。

『戦略年次報告 2022』は、国際情勢が激変した2022年を振り返り、米国主導の国際秩序の現状を分析しつつ「ポスト冷戦」後の時代を展望し、その中での日本の取り組みについて提言する。

ロシアのウクライナ侵略と各国の対応

2月に開始されたロシアのウクライナ侵略に対し、西側諸国からの軍事支援を受けたウクライナ軍は夏以降大規模な反転攻勢に出た。ロシアは9月には一方的にウクライナ東・南部4州の併合を宣言し、10月以降はウクライナ各都市にミサイル攻撃を行うなど、明確な出口戦略を欠いたまま戦争をエスカレートさせている。

西側諸国は、力による現状変更を許さないとの強い決意の下、共通の価値に基づくG7やNATO、EUなどの枠組みを通じた団結と協調を深め、対露経済制裁や対ウクライナ支援で前例のない措置を迅速に打ち出した。日本を含む西側諸国の多くは、自国の安全保障政策も大きく転換させている。経済制裁はロシアの政治・社会に短期的には大きな影響を与えておらず、言論統制も相まってプーチン大統領への支持は高止まりし、ウクライナにおける戦争終結への道筋は未だ見通せない。一方西側諸国は、制裁やロシアによる「資源の武器化」もあってエネルギー供給の不安定化やインフレに直面し、内政への影響もみられる中で、対ウクライナ支援の持続可能性と民主主義の強靱性が試されている。多くの途上国は、コロナ禍からの回復途上で生じた紛争を受けて急激に悪化した食糧・エネルギー情勢と先進国の金融引締めの影響に苦しみながら、自国の国益を守ろうとしている。

続く米中競争とインド太平洋情勢

以前から冷戦構造が継続する北東アジアでは、北朝鮮が ICBM を含む多数のミサイル発射により地域と国際社会への脅威を一層高める中、韓国で5年ぶりに誕生した保守政権は、対北朝鮮・対日政策や安全保障分野で、前政権の方針を大きく変更した。中国は、自国でのコロナ対策と経済減速への対処に苦慮しつつも、インド太平洋地域を中心に軍事力増大と政治的・経済的影響力の拡大を続けた。米国は、ロシアのウクライナ侵略後も引き続きインド太平洋地域を重視し、中国を戦略的に最も重要な競争相手と見なす一方、中国との関係をマネージしようとしている。しかし、政治、経済、軍事のあらゆる側面で競争と対立が続く米中関係は、2022年には特に台湾を巡って緊張の度合いを高め、根本的な緊張緩和の見通しは立っていない。

米国は中国に対抗する形で ASEAN 諸国との関係強化を図り、また、中国の太平洋島嶼国への積極的な働きかけをきっかけに、この地域の戦略的な重要性が注目された。経済安全保障分野では、米国はサプライチェーン強靱化や重要物資の安定供給の確保などのため同盟国やパートナーとの連携により「フレンド・ショアリング」を進める動きを加速し、日本を含む各国も新たな制度や支援策等の策定を具体化させた。

危機に直面する国際協力

ウクライナ戦争及び米中対立激化の中でロシアと中国は結束を強め、西側諸国との間で、民主主義対権威主義の対峙あるいは「新たな冷戦」とも呼ばれる世界のブロック化をもたらしつつある。世界が分断する中、様々な国際協力の枠組みは深刻な危機に直面している。国連安保理は、ウクライナ侵略に関するロシアの拒否権行使により機能不全を露呈し、北朝鮮のミサイル発射を巡っても対応できなかった。

核を巡っては、プーチン大統領による威嚇を受けて核兵器使用の可能性への懸念が高まる中、米露間の交渉はとん挫し、核兵器禁止条約の初の締約国会合と NPT 運用検討会議が開催されたが、NPT 運用検討会議ではロシアの反対により最終文書が採択できなかった。ウクライナ戦争が国際経済や環境問題にも大きな影を落とす中、G20 及び APEC 首脳会議や WTO 閣僚会議、COP27 では何とか合意が達成されたが、国際的な政策協調には課題が残り、多国間協力の枠組みの将来は不透明さを増している。

展望

ウクライナでは、ロシア側、ウクライナ側のいずれも早期停戦に向けた動きを見せておらず、当面は戦闘が続くと思われる。インフレやエネルギー供給不安定化に直面する西側諸国によるウクライナ支援の持続可能性と各国の民主主義の強靱性は、戦争の長期化により一層大きな試練に直面することとなる。対米戦略上ロシアとの連携を強化した中国や、インドや ASEAN 諸国を含むグローバル・サウスの国々の立場が、戦争の長期化によりどのように変化するかも注目される。

インド太平洋においては、米中関係の抜本的な改善は見通せず、台湾を巡っては緊張のさらなる高まりも予想される。米中両国は、東南アジアや南太平洋地域における影響力拡大や、経済安全保障分野で自

国の立場を優位にするための取り組みも続けるであろう。北朝鮮は中露両国との関係強化を図りつつ核・ミサイル開発を継続すると考えられ、安全保障上の脅威に直面する韓国は基本的価値を共有する日米と安全保障面の連携を強化すると見込まれる。

多国間の協力枠組みは引き続き深刻な危機に直面し、米英仏と中露が対立する案件については国連安保理の機能不全が続くと見込まれる。ロシアによる核の恫喝を含む核の秩序に反する行動、核抑止力への依存の高まり、核戦力増大の動きなど、核不拡散体制の信頼性も危機に直面している。経済や気候変動対策の分野では多国間枠組みが比較的機能しており、これらの分野でのマルチの取り組みを一層強化することが重要となっている。

日本の外交・安全保障の行方と提言

自由で開かれた安定的な国際秩序がパワーバランスの変化と地政学的競争の激化に直面する中、2022年12月、日本政府は「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」を改定した。「国家安全保障戦略」は、日米同盟や豪州など同志国等との連携強化を中心とした自由で開かれた国際秩序の強化のための外交を掲げるとともに、防衛力の抜本的強化を打ち出した。

防衛力強化については、反撃能力の保有の必要性とこのための具体的な方策を掲げたことが、戦後の日本の安全保障政策における大きな転換として特筆される。また、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取り組みをあわせた予算水準が、2027年度に現在のGDPの2%に達するよう所要の措置を講ずることとされた。経済安全保障が新たに含まれたことも今回の「国家安全保障戦略」の特徴であり、安全保障の対象が従来の伝統的な領域から経済や技術にまで拡大したことを象徴している。

このような日本の外交・安全保障政策の転換を踏まえた提言の要旨は以下の通り（第5章参照）。

・防衛力の抜本的強化については、新戦略を実現する上でカギとなるのが防衛費の増額であり、安定的な財源について国民の理解・支持を得て早急に結論を得ていく必要がある。反撃能力については、スタンド・オフ能力の取得を待つ間、現有装備品を最大限活用することが必要となり、航空機の稼働率低下の解消、精密誘導弾と迎撃ミサイルを含む弾薬・燃料等の備蓄、司令部の地下化などの防衛施設の強靱化が急務である。また、防衛生産基盤の保護、民間の輸送力および空港・港湾施設の使用拡大、自衛隊員の人員確保などの課題への取り組みも重要である。サイバー防衛に関し、憲法21条の通信の秘密を前提として能動的防衛を可能とする法改正が必要になる。

・日米の連携深化と統合抑止態勢の確立が必要であり、両国の防衛協力の認識のすり合わせや共同作戦計画の策定を早急に行う必要がある。日米の指揮統制面での連携強化のあり方についての検討や、日米間の拡大抑止協議の深化を通じた拡大抑止の信頼性向上も重要な課題である。

・日本は、「『核兵器のない世界』に向けた国際賢人会議」を通じた国際的な議論の主導、G7 首脳会議の機会を含め国際社会が被爆の実相への認識を深める努力の推進など、唯一の戦争被爆国としての独自の取り組みを通じて積極的な核軍備管理・軍縮外交を展開し、指導力を発揮することが求められている。

・経済安全保障については、先端重要技術の開発・育成に向けた支援強化・体制整備の推進や、経済的威圧に対する具体的対応策とその実効性を確保するための国際ルールや規範の形成などが重要な課題として挙げられ、その実施に際しては官民協力が重要である。

・日米関係については、「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP) の実現を目指す日米両国の取り組みを一層強化することが期待される。また、共通の価値に基づく信頼できるパートナーである日本及び日米同盟の重要性への米国内での理解と支持を一層強化するための努力や、人的交流などを通じた日米関係の基盤の拡大のための取り組みを継続・強化することも重要である。

・中国との関係では、日本として主張すべき点は主張し、懸念について率直に伝達する一方、気候変動など共通の諸課題の解決を目指した対話の強化が求められる。様々なチャンネルと機会を通じた意思疎通、経済面での日本の利益の確保、人的交流の推進も必要であろう。

・北朝鮮の核・ミサイル開発が加速する中、安全保障のあらゆる側面で日米韓3か国の連携を一層深めることが重要である。また、G7 各国や豪州、EU などとの協力、アジア諸国などへの働きかけを通じて、北朝鮮の脅威の増大と日本の政策への理解を深め、北朝鮮制裁の履行の実効性を高めていくことも有益であろう。韓国と防衛分野の協力強化で早期の進展を図ることが重要であり、日韓間の諸懸案の早期解決も望まれる。

・日露関係はかつてないほどに冷却化し、当面関係回復は望めないが、北方四島周辺での漁業やサハリンでのガス開発など日本の国益に直結する問題については、今後ともロシア側と交渉していく必要があり、そのための関係を維持することも重要である。日本は原則的な立場に基づく対露政策と両立する範囲で日本にとって国益となる分野でロシアとの対話を模索し、ウクライナ関連を含む安全保障分野で率直な意見交換を深めていくことが重要であろう。

・日本は共通の価値を有する欧州各国、EU、NATO と安全保障分野を含む協力を一層強化する必要があり、G7 を通じた協力は欧州諸国との関係強化にも有益であろう。日本が積極的なウクライナ支援継続を続けることを含め G7 議長国としての日本の役割への期待は大きい。

- ・インド太平洋については、ASEAN 諸国や太平洋島嶼国への質の高いインフラの提供や人材育成などの協力強化や、同志国の安全保障上の能力・抑止力向上のための装備品・物資の提供やインフラ整備の協力について、積極的な推進が期待される。
- ・豪州との防衛協力の推進、日米豪3か国の防衛協力の拡大・具体化が重要である。フィリピンとの防衛協力の推進も重要であり、日米豪比を含む多国間の防衛協力の強化も地域の平和と安定に寄与するであろう。インドとは、防衛協力と相互運用性の向上や、G7 議長国（日本）及び G20 議長国（インド）としての協力が期待される。
- ・日本は、中東・アフリカ地域でアフガニスタン支援や中東和平促進とパレスチナ支援、イランの核問題などの課題に引き続き取り組むとともに、グローバル・サウスの国々との関係強化に取り組んでいくべきであろう。
- ・国連改革の実現には組織的・構造的な困難が立ちはあるが、日本が安保理非常任理事国となる機会を生かして国連改革の議論を前に進めることや、人間の安全保障及び保健分野など、日本の強みを生かした地球規模課題への取り組み強化が重要である。また、WTO を中心とする多角的貿易体制の維持・強化とともに、CPTPP、RCEP、IPEF 等の地域の枠組みを通じて、国際及び地域の経済秩序の維持・発展、国際規範の強化に貢献することも重要である。■