

# 混迷する国際秩序を立て直すための政策提言

2024年7月

## 1. 現状と背景：現在の混乱状態は、なぜ生じたか？

### (1) 現状

2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵攻は、世界史の流れを大きく変え、「平和な時代」から「戦争の時代」へと時代を転換させた。特に、注目すべきは、それが「法の支配」に基づく国際秩序の基礎を根幹から揺るがし、軍事力、とりわけ核戦力が中核的な位置を占めるパワーに基づく世界へと転換させたことである。ルールに基づく話し合いではなく、強靱な抑止力に頼った安全保障の追求が、国際秩序の形成の求心力になりつつある。

例えば、ウクライナ戦争が続くヨーロッパでは、より強靱な抑止力に基づいた NATO における防衛力の強化が喫緊の課題となっている。ウクライナ危機は、西側諸国とロシア・中国といった権威主義国家との世界的分断を招いたが、この分断を更に複雑なものにしたのが、2023年10月以降のパレスチナ、ガザにおけるイスラエルとハマースの衝突をきっかけとした中東情勢の不安定化である。

1200人の無辜の民を虐殺したテロ行為を行ったハマースに対して、ネタニヤフ首相が反撃に出たが、狭隘なガザストリップでの市街戦で、市民の犠牲をいとわずハマースを根絶しようとするイスラエルに対する国際世論の反発は強い。アメリカも初めて安保理で反イスラエル決議を棄権し、バイデン大統領とネタニヤフ首相の間の関係がぎくしゃくしている。

### (2) 背景

#### ①先進諸国、G7の後退

ウクライナ危機は、既に進行していた先進諸国の後退の結果起こったものである。

G7の世界経済に占める割合が5割を切る一方で、中国経済の高成長が続く中で、中国のナショナリズムが高まり、南シナ海での軍事戦略の進行、2014年におけるロシアによるクリミア占領など、中・ロの攻撃的外交姿勢が、2010年代に既に顕著となっていた。

#### ②アメリカの内向き化

世界のリーダーとしてのアメリカの影響力は、後退し続けている。

特に、かつてのトランプ政権では、大国間協調を通じてグローバルヘルスなどの地球規模問題や地域紛争の解決に取り組むアプローチを後退させてきていた。国際秩序を支えるためにアメリカがどの程度のコストとリスクを今後負うのかという問題は、アメリカにとって根源的問題であり、トランプ前大統領候補を中心に、一国主義的な色彩の対外政策論が優勢となってきている。

今秋の大統領選挙を控えて、アメリカ政治はさらに分断を深めており、国際政治に大きな不確実性をもたらしている。

### ③中国の脅威

中国が、GDP において日本を追い抜いて、世界第二の経済大国となったのは、2010年前後である。現在までの15年弱で、GDP において日本の4倍近くまで成長し、アメリカの3分の2までに迫っている。それが、アメリカに、関与政策の失敗と大國間競争時代の到来という意識を生み、米中対立が深刻化している。

### ④キャスティング・ボートを握るグローバルサウス

アメリカを中心とした先進国の後退に対して台頭したのが、グローバルサウスである。グローバルサウス（新興国・途上国）という名称が広がったのは、2023年1月にインドが主催して非同盟諸国の結集のためのグローバルサウスの声サミットを開催したことが起源である。その中には、国内体制は権威主義のままでも、対外開放、資本主義的政策を取ることで発展し、力を持ち、発言力を持つ国もある。

グローバルサウスのうち、力をつけてきた新興国家としては、サウジアラビア、マレーシア、タイ、ブラジル、メキシコ、コロンビア、ペルー、カザフスタン、トルコ、イラン、アルジェリア、南アフリカ、インドネシア、フィリピン、バングラディシュ、インド、パキスタン、ベトナム、エジプト、ナイジェリアなどをあげることができるだろう。

このうちインドは、大国の干渉を排して、非同盟主義を堅持し、自国の行動範囲を拡大する「戦略的自立性」を重んじ、その結果国際社会の多極化を追求している。これが、「グローバルサウス」の代表格として振舞う理由の一つとなった。ただそのインドも多民族国家で、国民統合を進めることが難しく、経済力の向上も必要で、自立能力は未だ十分ではない。

2022年3月、ロシアのウクライナ侵攻直後の国連総会におけるロシア非難決議は、およそ140対50の大差で可決されたが、対ロシア制裁に関する決議は、賛成と反対・棄権・不投票が、ほぼ90対90であり、西側先進国がそのうちの50か国であることを考えると、途上国140か国のうち、40程度が賛成しているだけとなっている。それだけ、「法の支配」がウクライナ侵攻で冒されていることへの明白な批判が、グローバルサウスから十分得られていないことになる。その理由としては、以下が考えられる。

- 英仏などの旧植民地宗主国への根深い不信感
- ロシアからの武器供給に長年依存（インド、ベトナム）
- 先進国のダブル・スタンダードに対する懐疑
- 燃料、食料価格の値上がりなど、ロシアと先進国との対立から生ずる経済的損失

また、人口爆発を背景とした経済成長によって、アフリカ諸国は自己主張を強めており、西側主導で形成されてきた戦後国際秩序に対して、異議申し立てをする機会が増えている。

### ⑤米中対立の深刻化と経済安全保障

グローバルサウスに対して、中国は、「グローバル・パートナーシップ・ネットワーク」の形成を掲げ、彼らの国際的な取り込みを進めている。そのようなアプローチにより、国

際秩序は、価値や認識をめぐる、より深いところから再編されていく可能性が小さくない。

中国の対外経済政策について特徴的なことは、グローバル化によって深まる経済の相互依存関係を武器化して、威圧的貿易政策を貿易相手国に対して行っている点である。相手が依存せざるを得ない物資の供給を武器として、相手を従わせることだ。更に、「軍民融合」で、軍事力の高度化・強化と産業力の強化を一体的に融合して推進し、半導体など戦略産業をサプライチェーンの上流から下流まで国産化する「自強自立」を目指す。これによって、海外を中国に依存させることによって、経済的な「反撃力・打撃力」を高めようとしている。また、先端技術の有する外国企業の中国への誘致を進めて、その技術を入手する、という戦略も講じている。

これに対して、アメリカは、EV、太陽光パネルなどの製造設備支援のためのインフレ削減法を成立させ、中国を念頭に、特定国への依存脱却を目指す。このような経済安全保障をめぐる脅威が、地政学的リスクが高まる中で急速に増大している。安全保障問題を語る時、サイバーセキュリティの問題も近年大きな課題として語られている。サイバー攻撃の目標は、政府機関や軍事組織だけでなく、重要インフラを担う企業や大学、病院も対象となる。サイバー攻撃単体では大きな被害はなくとも、その他の物理的手段と組み合わせることで、大きな被害が生ずる可能性がある。

#### ⑥法の支配の形骸化

以上述べた国際秩序の危機において、前述したようにパワーゲームの時代に移ったがゆえに、法の支配は忘れられがちである。

国連は、安全保障理事会の無力化が継続し、国連憲章違反のウクライナ侵攻を止めることが出来ないという意味で機能不全に陥っている。安保理改革は20年以上進展がなく、未だ交渉のモメンタムが生み出されていない。

経済・貿易面でも、上級委員会の委員が指名されないことによって、二審制から成るWTOの紛争処理機能が機能していない。更に、経済安全保障問題が急浮上する中で、安全保障例外について、当事国のみで判断するというアメリカの見解とWTOパネルが判断できるというパネル側の見解の対立を解消することなく、議論を始めることが出来ていない。

エネルギー安全保障についても、米中対立、グローバルサウスの台頭、シェール革命によるアメリカのエネルギー・インデペンデンスの実現、アメリカの「世界の警察官」の役割放棄から考えて、多くの問題が先鋭化している。

ロシアのウクライナ侵攻後即時に行われた、SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)のドル決済機能からの排除は、政治的インパクトは大きかったが、欧州によるロシアの石油、ガスの輸出停止と合わせた経済制裁全体の効果は限定的であった。世界の石油・ガス輸出市場で各々30%を占めるロシアの石油、ガスを国際エネルギー市場から完全に締め出すことは、エネルギー価格の高騰を招くからである。中国、インド、トルコなどは制裁後も低価格でロシア石油の輸入が許されてきた。油価の高騰から、エネルギー輸出に依存するロシアはむしろ裨益している。中ロ間の貿易は増加

し、それが中国元決済であるために、国際通貨としての元の使用比率が増えている。また、ロシアの国内の軍需産業はフル活動しており、ロシアの経済成長率は3%に達している。

以上の背景の下で、世界は多極化する中で混乱度を高めている。依然として最大の国力を誇り、自由、民主主義、法の支配と言った普遍的価値観の伝搬を国益に据えてきたアメリカでさえ、最早、世界 GDP の4分の1であり、日米欧の西側全体でも世界 GDP の半分を切った。アメリカを中心とする西側世界、或いは、独自の勢力圏を模索する中国やロシアのどちらにも組み込まないグローバルサウスの比重が増す中で、国連も WTO も機能不全に陥っており、歴史上未曾有の安全保障の危機と国際経済の危機に瀕して漂流しているのが現状である。

## 2. 対応策：望ましい国際秩序はどのようなものか

### (1) 法の支配の再構築

#### ①国連改革

国連に代わる普遍的な組織はない。一方で、元々、国連には軍備もなく、経済力もなく加盟国の支援なしには無力である。国連の目的たる「国際の平和と安全の維持」、「人民の同権及び自決の原則の尊重」、「人権及び基本的自由の尊重を促進」を実現すべく、以下の原則を再確認すること。

- (a)すべての加盟国の主権の平等
- (b)憲章に従って負っている義務の誠実な履行
- (c)国際紛争を平和的手段によって解決すること
- (d)いかなる国に対しても、武力による威嚇、武力の行使を慎むこと など

しかし、現状は程遠く、これを実現するには、多くの国のコンセンサスを確保すること必要である。

#### ②WTO 改革

- (a)上級委員の指名を実現し、WTO の紛争処理機能を回復させること
- (b)まずは、プブリ合意を増やしていく一方で、全会一致手法を見直し、WTO の立法機能の回復を実現すること

### (2) 自由貿易の推進と経済安全保障の確立

WTO の機能を回復を待つことなく、自由貿易協定や地域協定により、自由貿易を可能な限り推進すること。この場合、自由貿易の敗者に対しては、人材育成などを行い、発展・成長の道を支援することが重要である。

一方で、価値観の相違、経済システムの相違から生ずる経済安全保障への脅威に対しては、「Small Yard, High Fence」の視点から、最小限の例外を認めること。

特定国の、電気自動車等の戦略的先端技術分野における過剰生産を背景とした低価格輸出による他国企業の駆逐については、それが不公平な補助金による公正な競争の阻害と認められる場合は、WTO 協定で認められた報復措置を検討、実施する。このことにより、ルール

重視の国際秩序を守る姿勢がより明確になる。

(3) 台湾有事の回避

ウクライナ危機、ガザにおける紛争に加えて、アジアにおいて懸念されているのは、中国による台湾の武力と統一である。国連憲章に照らして、許されることのない、武力による現状変更を抑止しなければならない。そのためには、日本自身の防衛力を強化し、アメリカや豪州、フィリピンなどとの防衛協力を進めるとともに、中国との対話も進めるべきである。また、中国が軍事的及び経済的な手段で、台湾への威圧を強めており、国際社会がどう対応すべきかが問われている。

(4) 中国の成熟を待つと共に、対話の継続化

中国が、自由主義、民主主義こそが、人々の幸福と国の発展をもたらすことを理解するようになるまで、抑止力により、戦争を回避する一方で、対話を継続し、無用な摩擦を未然に防ぐこと。

(5) グローバルサウスへの支援・協調

グローバルサウスの国々が、健全な発展を遂げるよう、支援・技術支援を続けること。気候変動対策に対しても、西側の価値観を押し付けるのではなく、行政的、経済的、技術的に、可能な限り早く脱炭素化を実現するべく、支援・協調すること。

### 3. 日本の役割：日本は、どのような役割を果たしうるのか？

日本は、戦後80年に亘って、営々と築き上げた世界の平和と繁栄のシステムの利益を最も享受した国として、大いに貢献が期待されている。そして、重要なことは、アメリカがリーダーの役割を果たすことに消極的になりつつある現状において、その方策を自らの創造性で産み出していく必要がある。

(1) 法の支配の再構築への貢献

日本の国益と世界の分断を防ぎ、経済の反映と安定を取り戻すため、以下の改革が重要である。

①国連改革

国連の改革と改善を求め続けて、国連を100年以上存続する組織にしていくことが日本の使命である。

改革を前進させるため、第一段階としては、日本が常任理事国になることに拘るのではなく、準常任理事国または長期理事国の創設によって、改革を実現することし、より根源的な常任理事国に関する改革（拡大、縮小、段階的廃止）は、国連100周年を迎える2045年までに実現を目指すこととする。

## ②WTO 改革

紛争処理機能回復と「空上訴」防止のために、上級委問題を早急に解決する必要がある。安全保障例外等についての空上訴の急増を踏まえると、一時的にせよ2審制のみならず1審制の導入も検討に値する。

経済的相互依存が深まった世界で、経済安全保障を実現する必要がある、現在の国際貿易体制を補完する取り組みは不可欠である。その際、安全保障案件についてのモニタリング機能の強化は重要である。

## ③国際機関の長となる日本人材の育成

国際機関の長が特定の国に独占されるのは、好ましいことではない。言い古されていることではあるが、日本において、語学力だけでなく、国際社会と渡り合える構想力を有する人材の戦略的育成が急務である。

## (2) 自由貿易の旗手としての貢献と経済安全保障の確保

①環太平洋パートナーシップに関する包括的かつ先進的な協定であるCPTPPの加盟国拡大を図るなど、地域自由貿易協定の促進によって、日本のプレゼンスを発揮することも、重要な抑止力となる。

②一方、経済安全保障の強化は、自由貿易の推進のためにも重要。先端技術は、今や、産業用でもあり、軍事用でもある。安保関連技術と民生技術の人為的な区別は日本に特有な現象であり、止めるべきである。先端産業それ自体が国家安全保障の根幹であるという他の先進国並みの産業政策を持つべきである。先端産業を中心とする産業の競争力を、中国との関係に配慮しつつ、強化する産業政策を、アカデミア、産業界一体となって実行していく。日本への依存度を高くさせる戦略的不可欠性を有する産業を育成する。また、経済的威圧の原因となる重要物資における特定国への依存度を低減させていく努力を行う。

③中国への技術流出のリスクを、最小にするための輸出管理の在り方を見直す。アメリカを中心とした西側諸国との結束の下に、半導体、量子、バイオなどの新興技術についての輸出管理の強化を検討する。

## (3) 台湾有事の回避等のための抑止力の強化

①現状変更を目指す国家による武力行使を抑止するための防衛力の強化に努めるとともに、日米安保を含むアメリカとの密接な関係を維持し、またEU諸国、インド、豪州、韓国、インドネシア、フィリピン、ベトナムなどとの密接な関係維持にも努める。

②日本のサイバーセキュリティ能力強化のためには、重要インフラ等に対する重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、これを未然に排除するための能動的サイバー防御の導入が重要。そのために、自衛隊のサイバー防衛隊の抜本的増強のみならず、サイバー空間の状

況把握のためのデータセンターの構築、国家全体のサイバーセキュリティを担当する内閣サイバーセキュリティ局の創設、政府クラウドの設置、通信の秘密に関する法制度の見直しが必要となる。

- ③人口減少により、日本経済の国際的プレゼンスが低下していることは、最大の安全保障上のリスクであり、経済力の強化が重要。安全保障のニーズに加えて、少子高齢化を防ぐ施策のために、政府の財政支出が不可欠であるとすれば、歳出の削減を含むスマート財政と税収基盤の強化が不可欠。欧米主要国のように、外国人労働者を受け入れることも検討すべきである。その際、社会的摩擦を防止するため、日本社会が必要としている人を優先的に受け入れると共に、外国人労働者の出身国や地域の歴史、文明、文化、言語等に対する日本側の理解を深め、外国人労働者が気持ちよく過ごせるような環境整備が不可欠である。

#### (4) 中国との対話の強化

- ①日本の仲間を作る外交努力が重要であると同時に、中国との対話を絶やさないことも重要である。政治や安全保障などのセンシティブなイシューではなく、地球環境問題への対応や、ベンチャーの育成、観光、少子高齢化など、日中の協力が期待され、対話の促進によって、協力的な関係を築くことが出来る余地は多々ある。
- ②日中両首脳の前代理人機能を持つ対話チャンネルを維持し、安定した関係を保つことが重要である。2014年以降でいえば、日本の国家安全保障局長と中国共産党の中央外事工作委員会弁公室主任が担ってきた調整メカニズムが該当する。これを補完するため政府、地方、議員、民間、学术界といった現時点で細くなっているパイプを重層的に構築することも必要である。

#### (5) グローバルサウスへの支援と連携

日本外交の基底である米欧との密接な関係を維持しつつ、新興国・途上国との関係を強化する考え方を、明確な方針とする。日本の国力の低下、アメリカのリーダーシップの低下が明らかとなった現在、そのような外交こそ、日本の安全を図る第一歩である。大国幻想を捨て、グローバルミドルパワーの代表格として、グローバルサウスと連携する。

このことは、世界を分断から救うという意味で重要であるが、日本の安全保障にも寄与する。

- ①自由と民主主義に基づく「法の支配」が重要であるという論は、先進国が自分に都合がいいように言っているだけではないかと懸念する新興国・途上国に対して、日本の第2次大戦後の経済発展の成果は、日本がこれらの概念を咀嚼した結果であり、発展の基盤であることを十分途上国が納得するように、対話を通じて説明する。日本は自らの経験がゆえに、説得的な議論を展開できる。先進国とグローバルサウスの架け橋になれるのは、日本しかないことを認識すべきである。

②特に「法の支配」が失われると、地域大国の跋扈を許すことになり、途上国の利益が損なわれることを説得することが重要だ。

③日本が受け入れられやすい点は、先に述べた経済発展の経験に基づくだけでなく、英仏などと比べて、敗戦後比較的早期に植民地統治の謝罪を行い、東アジア以外では植民地支配の負の遺産を殆ど持たないこと、また、途上国援助において、普遍的原則をより途上国に受け入れやすいものに修正していく柔軟性である。例えば、パキスタンでは、女性は遠くへ行くことは許されず学校に行けない女兒が多かったが、日本は、欧米のように、これを男女平等の普遍的原則から批判するのではなく、彼らの家の近くに小さな学校を提供することで解決したと高く評価されている。このような長期的、間接的なアプローチを背景に、日本は、途上国、新興国と比較的良好な関係を維持してきた。今こそ、その経験を活かす時である。

④このような柔軟性は、国力の低下と財政基盤の脆弱性から、多くを望めない途上国に対する支援をより強く、効果的に進める上で重要である。

今後、こうした日本の独自性を大いに発揮すれば、グローバルサウスと更なる友好関係を築くことは可能であり、ここにこそ、日本が世界を分断から救う大いなる果たすべき役割がある。

#### (6) 仲間づくりのための対応

①グローバルサウスの中でも、東南アジア諸国との関係は長い歴史があり、極めて重要である。

ロシアのウクライナ侵攻の結果、食糧や肥料の供給危機に直面し、これらの国は、国際的な政経分離を前提として、大国間競争の中で「選ばない」外交戦略を志向してきたが、その限界に直面して、多国間外交の重要性やミニラテラルを含んだ地域の枠組みの重要性を再認識するに至っている。

そのような東南アジアと、密接な同盟関係を築くことは、日本にとって、グローバルサウスの取り込みの上で、最重要課題である。日本自身の ASEAN 加入を検討すること含め、新たな社会契約を彼らと結び、一体化することが重要である。そのために残された時間は長くはない。ASEAN の経済力は、10年以内に日本を抜くと予想されている。日本を経済大国と認識して、同盟関係を結ぶことを歓迎する東南アジアの世代の人々も、現在40代以上になっており、その下の世代は、日本の重要性をとくに意識してはいない。40代の人々が、社会のリーダーである間に、東南アジアとの同盟関係を深化させるべきで、残された時間は、後10年程度である。

ASEAN との知的交流、相互理解を深めるために、パブリック・インテレクチュアルズによる定例の会議を持つことが必要である。また、途上国からの留学生の受け入れのための奨学金を飛躍的に増大し、彼らを受け入れる国立国際協力大学院大学を創設し、とくに

ASEAN からの留学生を重視することを検討すべきである。

②IPEF や QUAD などを通じたサプライチェーンの安定化を目指すことも重要だが、APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)と ERIA(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia)の役割も、東南アジアとの密接な関係を長期的に築く上で重要である。エネルギー安全保障の面で、ERIA に設立されたゼロエミッションセンターが、IEA に対して補完的役割を果たすことが期待されるが、ERIA に期待される役割はそれにとどまらない。アジア大の地域ガバナンスモデルや経済政策の構想を検討すること、日本のパートナーとしての重要性など、これからの東南アジアを担う若い世代にも理解してもらうための知的交流の促進やハイレベルのネットワーク形成など、東南アジアとの密接な交流を再編することにより、地域の政治経済社会の分断を防止し、日本の安全保障を強化するためにも、ERIA の貢献が重要である。

③ASEAN 諸国に加えて、オーストラリアと太平洋島嶼国の国々と、防災や海上保安などで助け合える関係を築こうという「西太平洋連合」の構想も、日本の仲間作りの観点から極めて重要である。

④1993年に世界に先駆けて開催し、30年の歴史を持つアフリカ開発会議(TICAD)を活用したアフリカとの関係強化にも努める。

#### 4. 日本の覚悟

このように多岐に渡る政策を、短期間に打ち出して行くのは容易なことではない。そのためには、官民一体となって、危機意識を共有することである。東南アジアの仲間を増やす、という比較的容易に思える課題ですら、10年もすれば容易ではなくなる。国を挙げて、早急に、外交、経済、安全保障の課題に向き合わなければならない。構想力、独創性が、常に試される時代になった。国際社会に対して、このような独自の構想力に基づき、積極的に発言しなければならない。ウクライナ戦争や、中東の戦争など、世界的な危機に対して、調停役を買って得るなど、日本のリーダーシップを発揮すべき時代となった。

日米同盟を基軸にしつつも、アメリカへの追随から脱し、意識的に大きく舵取りを変える時が来ている。