

第1章

国際情勢認識と 日本外交の展望



Chapter 1

国際情勢認識と日本外交の展望

日本が政治、外交、安全保障及び経済上の国益を確保し、自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値や原則に基づいた国際秩序を維持・発展させ、また、危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出するた

めには、国際情勢の変化・潮流を冷静に把握し、変化に適応しながら、戦略的に外交を展開していく必要がある。

日本を取り巻く国際情勢認識及び日本外交の展望について概観する。

1 情勢認識

国際社会は歴史の転換期にある。

冷戦終焉^{えん}以降しばらくの間、自由で開かれた安定的な国際秩序は世界に拡大した。圧倒的な国力を有する米国と日本を含む先進民主主義国が自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配などの普遍的価値や原則に基づく国際秩序の維持・発展をリードし、国際関係の公平性、透明性、予見可能性を高めようという国際協調の潮流が強まった。また、こうした国際秩序を前提として、経済のグローバル化と相互依存が進み、開発途上国を含む国際社会に一定の安定と経済成長をもたらした。

しかし、グローバル化により世界全体としては国家間の格差は縮まったものの、後発開発途上国（LDC）諸国などその恩恵を十分受けられていない諸国もある。また、先進国においては、国内の格差がむしろ拡大し、それが政治・社会的な緊張と分断を招くこととなった。加えて、上述の国際秩序の下で発展した中国を始めとする新興国・途上国の台頭は、近年、国際社会にパワーバランスの変化をもたらし、地政学的な国家間競争が激しさを増している。一部の国家は急速かつ不透明な軍事力の強化を進め、独自の歴史観・価値観に基づき既存の国際秩序に対する挑戦的姿勢と自己主張を強めている。さらに近年、安全保障の裾野は半導体やレアアース^{じん}などのサプライチェーンの強靱性確保、

重要・新興技術の育成と保護、サイバーセキュリティ、偽情報対策などにまで広がりを見せている。

従来、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が揺らぐ中、国家間では総合的な国力を高め、自国の国益達成に向けて国際的な影響力を競い合う傾向が強まっている。こうした状況に対し、国連を始めとする国際機関が十分に機能を果たしているとは言い難い。各国の利害が複雑化し、一致した立場を見いだすことが非常に困難となっており、国際協調の潮流が弱まっている。その結果、国際社会では遠心力が強まっており、今後緊張と対立の度合いが高まっていくおそれがある。

その一方で、気候変動、環境、感染症、核軍縮・不拡散、テロといった地球規模課題はどのような大国でも一国のみでは解決できず、国際社会による協力がかつてないほど求められている。また、世界経済のグローバル化と相互依存が進んでおり、もはや完全なデカップリング（分離）が可能な状況にはない。このように、国際関係は、対立や競争と協力の様相が複雑に絡み合う状況となっている。

以上を踏まえた上で、次に2022年に顕在化した国際的な主要課題について述べていくこととしたい。

(1) ロシアによる侵略：国際秩序に対する

あからさまな挑戦

2022年2月、ロシアがウクライナ侵略を開始した。国連安全保障理事会（以下「安保理」という。）の常任理事国により、主権尊重、領土保全、武力行使の一般的禁止といった国際社会の原則があからさまな形で踏みにじられた。このロシアによる侵略は既存の国際秩序の根幹を揺るがす暴挙であり、ポスト冷戦期が終焉したことを象徴するものである。国際社会はこのような暴挙を決して許してはならない。今後更なる力による一方的な現状変更の試みを抑止する観点からも、このロシアの侵略に対し国際社会が団結して対応することが極めて重要である。

さらに、ロシアがウクライナに対し核兵器による威嚇を繰り返していることは言語道断である。いかなる形であれ、ロシアが行っているような核兵器による威嚇、ましてや核兵器の使用は許してはならない。人類は77年間核兵器が使用されてこなかった歴史の重みを噛み締めなければならない。この関連で8月の第10回核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議において、ロシア1か国の反対により成果文書がコンセンサス採択に至らなかったことは極めて遺憾である。

また、ロシアは、サイバー攻撃、偽情報の拡散などの新興技術を悪用して軍事作戦を進めていることが指摘されているほか、民間人や民間施設への攻撃といった国際法違反を繰り返している。また、ブチャなどウクライナ首都キーウ近郊における民間人虐殺や原子力発電所への攻撃も指摘されている。世界的な食料・エネルギー危機などの問題も引き起こされ、開発途上国を含む多くの国々に多面的な混乱をもたらした。

2023年2月23日、国連総会の緊急特別会合において、ウクライナの平和を求める決議が141票の賛成多数で採択された。平和とは単に

敵対行為が停止すればよいものではなく、主権や領土一体性といった国連憲章の原則に基づく、包括的で、公正で、かつ永続的な平和でなければならないことを、この決議は明確に述べている。

(2) 存在感を高める新興国・途上国

ロシアによるウクライナ侵略を始め、近年の国際社会が直面する課題への対応を通じて、グローバル・サウスとも呼ばれる新興国・途上国の存在感が増している。これらの諸国の地政学的立場、経済情勢、ロシアや中国との関係などは国ごとに様々である。インド、ブラジル、インドネシア、南アフリカ、トルコのようにG20にも名前を連ねる新興国がある一方で、開発、貧困、地域紛争、テロ、自然災害などの諸課題に苦しむアフリカや中東などの脆弱性を抱える国も存在する。しかしこれらの国々の多くは、国連総会での決議などにおいて棄権票を投じて欧米とロシアとの間で中間的な立場をとったり、対ロシア制裁に消極的な傾向を示すという点で共通性がある。これら諸国からは、先進国は欧州の課題には熱心だが、彼らの直面する課題には十分な関心を払ってくれない、あるいは普遍的価値の適用において、先進国の対応は二重基準ではないかとの疑問の声が上がっている。こうした現状はもはや国際社会が一つの価値観や主義の下に収れんすることが困難な時代に入っていることを示すものである。一方、国際社会が直面する主要課題の解決策を見い出すに当たっては、多国間主義の下、価値観や利害の相違を乗り越える包摂的なアプローチで、できるだけ多くの新興国・途上国と連携していくことが極めて重要である。こうした観点から、先進国として、こうした諸国への関与を強化して、相手が真に必要なとする協力を模索していく外交姿勢が求められている。

(3) グローバル・ガバナンス¹の立て直し

国際社会が歴史的な転換点に差しかかっている現在、国際社会の平和、安全、繁栄を支え、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を維持する観点から、グローバル・ガバナンスの在り方が大いに問われている。

こうした観点から、国連は試練の時にある。国際の平和と安全に主要な責任を有する安保理は、常任理事国であるロシアによるウクライナ侵略に対し有効に機能していない。また、北朝鮮による核開発や相次ぐ弾道ミサイル発射は明確な安保理決議違反であるが、これに対しても、拒否権行使を含む中露の抵抗により、新たな安保理決議はおろか安保理議長声明さえ発出できていない状況にある。一方、国連総会は、ロシアの侵略に対しては、「平和のための結集」決議に基づく緊急特別総会を開催し、侵略開始後1年で対ロシア非難決議など6本の総会決議を採択し、国際社会の総意を示す役割を果たしている。また、安保理が常任理事国の拒否権行使によりその本来の責任を果たせない場合に、拒否権を行使した国に対し、事実上、国連総会での説明を求める総会決議が採択されたことは、国連加盟国による国連の機能強化に向けた努力の一環である。

国連と対照的に、ロシアによるウクライナ侵略への対応では、G7や北大西洋条約機構(NATO)、欧州連合(EU)といった同志国間の結束と連携が際立っている。特にG7は事態発生直後から危機感を共有し、2022年1年間だけでオンラインと対面を合わせ、外相会合を11回、首脳会合を6回も開催し、幅広いウクライナ支援と厳しい対露制裁を継続的に実施してきている。近年国際社会におけるプレゼンスの低下がささやかれていたG7であるが、ロシアの侵略という法の支配に対するあからさま

な挑戦に直面し、その重要性が再評価されている。

これに対し、G20はロシアや新興国を含む枠組みであり、ロシアの侵略をいかに扱うかが注目されたが、11月にインドネシア主催で開催されたG20バリ・サミットでは、同国ジョコ大統領の指導力もあり、厳しい調整の末発出された首脳宣言に「ほとんどのメンバーがウクライナにおける戦争を強く非難した」と記載された。「ウクライナにおける戦争を強く非難」との記載は、続くタイ主催のアジア太平洋経済協力(APEC)首脳宣言にも引き継がれた。

地球規模課題についても、グローバル・ガバナンスを立て直そうという動きが見られる。国際保健分野においては、新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」という。)対応の教訓を踏まえ、世界保健機関(WHO)の下でのパンデミックへの対応に関する国際規範強化の取組や、ACTアクセラレーター²の後継枠組みの調整、世界銀行の下でのパンデミック基金の設置など、将来の健康危機への予防、備え、対応のためのグローバルヘルス・アーキテクチャー(国際保健の枠組み)強化の取組が本格化している。

気候変動枠組条約第27回締約国会議(COP27)でも、気候変動対策の各分野における取組の強化を求める「シャルム・エル・シェイク実施計画」などが採択され、また、特に脆弱な開発途上国へのロス&ダメージ(気候変動の悪影響に伴う損失と損害)対策支援のため、基金の設置を含む新たな資金面の措置を講ずることが決定された。

(4) 一層厳しさを増す日本周辺の安全保障環境

今や法の支配に基づく既存の国際秩序に対する力による挑戦は、欧州に特有の課題ではな

1 グローバル・ガバナンス：国内のように上位の統治機構が存在しない国際社会において、国家間にまたがる課題への対応に予見可能性や安定性、秩序を持たせるための機関、政策、規範、手続、イニシアティブの総体

2 ACTアクセラレーター(Access to COVID-19 Tools Accelerator)：新型コロナウイルス感染症のワクチン、診断薬、治療薬などの研究開発、製造、公平なアクセスのための国際協調のプラットフォーム

く、東アジアを含む世界中のどこにおいても生じ得る課題である。現実には、北朝鮮による核・ミサイル開発の急速な進展や中国による東シナ海や南シナ海での力による一方的な現状変更の試みは継続しており、日本周辺の安全保障環境は戦後最も厳しい状況にある。

中国は、10月の共産党大会で習 近平総書記の3期目が確定した。同党大会の中央委員会報告で習近平総書記は、「世界の百年に一度の大きな変動の速度が増し、新たな科学技術革命と産業革命が一段と進み、世界の力関係が大きく転換し、中国の発展は新たな戦略的チャンス」と記載し、今世紀半ばまでに社会主義現代化強国の完成を目指していることを改めて明確にした。また人民解放軍の機械化、情報化、智能化を進め、引き続き十分な透明性を欠いたまま、軍事力の急速な増強を継続している。そして、日本の尖閣諸島周辺における領海侵入や領空侵犯を含め、東シナ海、南シナ海などの海空域において、力による一方的な現状変更の試みを強化し、日本海、太平洋などでも軍事活動を拡大・活発化させている。また、中国は、台湾について平和的統一の方針は堅持しつつも、武力行使の可能性を否定していない。8月の日本近海への弾道ミサイル発射を含め台湾周辺海空域においても軍事活動を活発化させており、台湾海峡の平和と安定については、日本を含むインド太平洋地域のみならず、国際社会全体において急速に懸念が高まっている。現在の中国の対外的な姿勢や軍事動向などは、日本と国際社会の深刻な懸念事項であり、日本の平和と安全及び国際社会の平和と安定を確保し、法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでにない最大の戦略的な挑戦であり、日本の総合的な国力と同盟国・同志国などとの連携により対応すべきものである。同時に、中国とは首脳・外相を含むハイレベルの率直な意思疎通を通じて、「建設的かつ安定的な関係」を双方の努力で構築するため、責任ある行動を求めていくことが重要である。

北朝鮮は、前例のない頻度と態様で、関連する国連安保理決議に違反する形で弾道ミサイルの発射などを繰り返している。10月に発射した弾道ミサイルは日本上空を通過し、11月に発射した大陸間弾道ミサイル(ICBM)級の弾道ミサイルは日本の排他的経済水域(EEZ)内に着弾した。また、北朝鮮は、対話の呼びかけに応じる姿勢を全く見せず、むしろ米国などに対する敵対姿勢を強め、戦術核兵器の大量生産や核弾頭保有量を幾何級数的に増やす方針を明確にしている。こうした北朝鮮の一連の活動は、日本の安全保障にとって重大かつ差し迫った脅威であり、また、国際社会に対する明白かつ深刻な挑戦である。

また、ロシアは極東・東アジアにおいても対外的な活動や軍事活動を活発化させており、特に中国との戦略的な連携と相まって、安全保障上の強い懸念である。

(5) 経済安全保障などの新たな課題

伝統的な安全保障に加え、経済安全保障という新たな課題への対応も、各国の喫緊の課題として認識されるようになってきている。経済的な相互依存の深化や科学技術の発展により、安全保障の裾野は経済や新興技術分野にまで拡大した。さらに、軍事と非軍事の分野の境目も曖昧になっている。5G(第5世代移動通信システム)、AI(人工知能)、IoT(モノのインターネット)、量子技術などの技術革新は、社会や日常生活に本質的な変化をもたらすのみならず、国家の競争力にも直結し、さらには軍民両用技術として軍事力を強化する動きにもつながっている。また、サイバー攻撃による重要インフラの機能停止や破壊、他国の選挙への干渉、身代金の要求、機微情報の窃取などは、国家を背景とした形でも平素から行われている。

新型コロナやウクライナ危機は、世界のサプライチェーンが持つ脆弱性を露わにした。経済的依存関係や自国の強大な市場を利用した威圧を躊躇しない国が存在する事実は、こうした

リスクが一過性のものでないことを示している。また、知的財産や機微技術の窃取という課題も明らかとなっている。

こうした経済安全保障上の懸念への対応や、不公正な貿易慣行への対処などは、冷戦終結後の自由で公正な国際経済秩序の拡大を支えてきた多角的貿易体制にとっての新たな課題でもある。

さらに、他国の債務の持続可能性を無視した開発金融など経済協力分野における新たな課題も顕在化してきている。

デジタル技術の恩恵を受けて急激に進展した情報化は、誰もが自由に情報を収集し、発信す

る社会を可能とした一方で、サイバー攻撃、偽情報の拡散といった問題を生じさせている。加えて、意図された攻撃に限らず、SNSを通じた確証バイアス³の形成などにより、正しい情報と健全な議論による国民世論の形成がかえって困難となる事態が起きている。

このように生じた社会的分断の影響は、民主主義諸国においてとりわけ深刻であり、外交政策の形成過程や政策に関するコンセンサス（意見の一致）形成にも影響を与えている。また、この状況を利用した、民主主義に対する権威主義的体制の優位性の主張も懸念される。

2 日本外交の展望

国際社会が歴史の転換期に差しかかり、パワーバランスの変化と地政学的競争が激しさを増す一方で、気候変動や感染症など地球規模課題は、人類の生存そのものを脅かすものであり、価値観や利害の相違を超えて、国際社会が全体として協力して解決策を模索することが求められている。このように国際関係は対立や競争と協力の様相が複雑に絡み合う状況にある。こうした状況において、日本は、自国及び国民の安全と繁栄を確保し、自由、民主主義、基本的人権の尊重といった普遍的価値を増進し、国際社会の多様性を念頭に包摂的なアプローチで、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を維持発展させるため、力強く、きめ細やかな外交を進めていかなければならない。

日本は、戦後一貫して平和国家としての道を歩み、アジア太平洋地域や国際社会の平和と繁栄に貢献し、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化に取り組んできた。また、各国の多様性を尊重しながら、あらゆる国との間で、同じ目線に立って共通の課題を議論

し、相手が真に必要とする支援を行う「きめ細やか」な外交を展開してきた。さらに、多角的貿易体制の下で今日の繁栄を築きながら、自由貿易の旗振り役としてルールに基づく自由で公正な経済秩序を推進してきた。同時に、人間の安全保障の理念に立脚した開発途上国への協力をを行い、能力構築支援などを通じて持続可能な開発目標（SDGs）の達成も含めた地球規模課題に取り組んできた。核軍縮・不拡散や国際的な平和構築の取組にも積極的に貢献してきた。

こうした努力により世界から得た日本への「信頼」は、今日の日本外交を支える礎となっている。

しかし、これまで国際社会の平和、安全、繁栄を支えてきた法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序は、パワーバランスの歴史的变化と地政学的競争の激化に伴い、重大な挑戦にさらされている。日本の周辺でも力による一方的な現状変更の圧力が高まっており、日本は、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している。このような環境に対応するため、2022年12

3 確証バイアス：ある仮説を検証する際に、多くの情報の中からその仮説を支持する情報を優先的に選択し、仮説を否定する情報を低く評価あるいは無視してしまう傾向のこと（出典：時事用語辞典）