

大国間競争の時代の国際秩序

令和4年9月16日

細谷雄一
慶應義塾大学法学部教授
平和・安全保障研究所研究委員

はじめに

現在、岸田文雄政権は、「国家安全保障戦略」、「防衛計画の大綱」（防衛大綱）、そして「中期防衛力整備計画」（中期防）の、いわゆる「三文書」の改定に向けて作業を進めており、今年の年末には閣議決定により公表される見通しである。「国家安全保障戦略」は2013年以来、また「防衛大綱」と「中期防」は2018年以来の改定となり、いずれも新しい安全保障環境を前提に大幅に書き換えられることになるであろう。

過去の「国家安全保障戦略」や「防衛大綱」は、いずれもその時代の安全保障環境を前提に、日本の安全保障を確保することを目的として検討され、起草されてきた。だとすれば、今回の改定にあたっては、まずは現在激しく変容しつつある安全保障環境を適切に理解しなければならない。

1 ポスト冷戦の時代が終わった

英語では「30年」を一つの単位として、「ジェネレーション (a generation)」と呼ぶ。これにより、一つの世代から新しい世代へと変わるからであり、それにより大きな時代の変化を伴うことが多い。たとえば、1815年にウィーン会議によってナポレオン戦争後のウィーン体制が確立してからそれが大きく崩れる1848年のヨーロッパ革命の年までが「33年」であり、ビスマルク体制と呼ばれる国際秩序を確立したドイツ帝国宰相オットー・フォン・ビスマルクが首相の座を降りた1890年から第一次世界大戦勃発までが「24年」である。また、第一次世界大戦勃発から第二次世界大戦終結までが「31年」であった。

そして、1991年12月のソ連崩壊から、ロシアがウクライナを侵略した2022年2月までが「30年2カ月」である。これは一般的には、ポスト冷戦の時代とも呼ばれる。それではこの冷戦終結からウクライナ戦争勃発に至る時代は、どのような時代であったのだろうか。その「30年（ジェネレーション）」の間にも、さまざまな画期が見られた。ここではこの時

代を三つに分けて論じたい。

(1) アメリカ優位の時代 (1991年-2001年)

最初の「10年(ディケード)」は、1991年のソ連崩壊から2001年の「9.11テロ」までの、アメリカ一強の時代であった。それは、冷戦時代の二つの超大国の一つ、ソ連が崩壊して分裂と混乱、体制移行に苦悩していたことを受けて、唯一の超大国となったアメリカの「優位性(プライマシー)」が語られた時代であった。1999年のコソボ空爆、そして2001年の9.11テロ後に始まるアフガニスタン戦争と、アメリカの圧倒的な軍事的優位性をもとに、軍事介入が続いた。

それはまた、フランシス・フクヤマが「歴史の終わり」(1989年)で楽観的に見通したように自由民主主義と市場経済が世界中に広がり、それを前提にしたグローバル化が世界を一つに結びつけることが期待された時代であり、その中心に国連に基づく国際秩序が位置づけられることが想定された時代であった。また、同時に「人間の安全保障」や「保護する責任」が語られ、国際社会における介入主義が「ソリダリズム」としての連帯を生み出した時代であった。

この時代において日本は、アメリカとの同盟関係の価値を再認識し、さらに強化することになる。また、国連における多国間国際協力が重要視される時代の中で、国際平和協力活動への参画と貢献が期待される時代でもあった。

(2) 新興国台頭の時代 (2001年-2014年)

ところがその後のブッシュ政権のアメリカによるイラク戦争は、国際的な結束のほころびをもたらし、アメリカの国際的な役割と、アメリカの優越的地位に対する批判が渦巻く結果となった。これは、不安と混乱が広がる「対テロ戦争」の時代であるとともに、中国やロシア、インドなどの諸国が急速に台頭、経済成長をする「新興国の台頭」の時代であった。この「新興国の台頭」の時代は、前半においては中国やロシアへの過度な楽観論が充満しており、後半においてはそれが後退して対立の萌芽が見られるようになる。それはまた、アメリカのグローバルな影響力が後退する時代であり、世界が多極化に向かう時代でもあった。

この時代には、それまで想定されていた国際的な連帯が大きく後退して、むしろ亀裂や分裂が広がるとともに、アメリカが国際テロ組織などとの戦争に国力を疲弊させる「対テロ戦争」の時代でもあった。したがって、ブッシュ政権、そしてオバマ政権のアメリカにとって、いかにして軍事介入を行ったイラクやアフガニスタンから撤退するかが、大きな戦略目標となっていた。そして、アメリカの撤退とともにその「力の真空」に影響力を拡大していったのが、ロシアや中国であった。イラクの隣国のシリアではロシアの影響力が強まってい

アフガニスタンの隣国であるパキスタンでは中国の影響力が拡大した。経済的な新興国の台頭の背後では、このような軍事活動もまた活発化していたのである。

2011年のシリア内戦、そして2014年のクリミア併合では、ロシアの野蛮で攻撃的な武力行使や武力による威嚇が、よりいっそう国際社会でのロシアの地位を孤立させた。他方、2010年の尖閣諸島沖の中国漁船衝突事故や、2013年以降の南シナ海でのフィリピンと中国との領土紛争の深刻化など、東シナ海と南シナ海での中国の行動によって、徐々に対中関与政策についての楽観的な空気が消失していった。この時代には、アメリカやヨーロッパにおける対中観、対ロ観が大きく変質していき、対立が醸成されていくとともに、中国とロシアがよりいっそう接近していく。2008年に、中ロ観で長年懸案となっていたウスリー島などをめぐる中ロ国境問題の解決として、東部国境画定に関する議定書に署名したことで、中ロ間でのすべての国境問題が解決したことで、中ロ提携への道が開かれたのである。

(3) 大国間競争の時代へ (2014年-2022年)

このようにして、2010年代には、国際社会は大国間競争の時代へと突入していった。そのことは、たとえば、2017年12月のトランプ政権下での新しい「国家安全保障戦略」で、大国間での「競争的な世界」の到来が語られた。また、2021年3月にジョンソン政権下で発表されたイギリスの「統合レビュー (Integrated Review)」は、「競争的時代におけるグローバル・ブリテン」と題して、「大国間競争の時代」のイギリスの新しい戦略が語られている。この場合の「大国間競争」とは、従来のような米中協調、あるいはアメリカの対中関与政策の限界を前提とした認識であり、さらには自由民主主義に対してより敵対的となった中国やロシアの権威主義体制とのイデオロギー対立を前提にしたものである。

この大国競争の時代においては、従来のような楽観的なグローバル化への期待や、中国やロシアの民主化が進むことへの希望が大きく後退している。EUは中国のことを「体制上のライバル (systemic rival)」と呼び、それまでの対中重視の経済外交を大きく修正した。2018年以降のアメリカは、そのような認識を前提に、より強硬な対中政策を示すようになった。

日本が、自由民主主義的なイデオロギーを擁護して、構造的な対立がより顕著となる国際秩序を直視するならば、これからはアメリカやEU、NATOなどのような諸国との提携を強化して、日米同盟を中核とする対外政策を進めていくことが自明となるであろう。

日本は戦前において、国際情勢の潮流を見誤った。ナチス・ドイツと同盟関係を組み、ソ連との日ソ中立条約に基づいた友好関係を期待して、アメリカやイギリスのような民主主義諸国に攻撃を仕掛ける愚を犯した。その帰結として、日本は「連合国 (ユナイテッド・ネーションズ)」という巨大な国際的な勢力を敵に回したのである。

そのような過誤を繰り返さないためにも、現在の国際情勢の潮流を適切に展望することが不可欠である。「国家安全保障戦略」は、今後約10年の日本の安全保障戦略を規定する故に、10年後の戦略環境を想定することが必要だ。それではこれからの国際秩序はどのよう

になっていくのか。

2 「新しい戦間期」へ？

冷戦後の国際秩序は、いわば「新しい戦間期」と呼べるような時代と位置づけることができるのではないか。それは、どのような意味だろうか。

一般的には「戦間期」とは、第一次世界大戦と第二次世界大戦に挟まれた時代を意味する。現在の世界では、ソ連崩壊により終結した「米ソ冷戦」の時代と、これからより深刻化する「米中冷戦」の時代との、狭間にあるといえる。米ソ冷戦の時代には、米ソ二つの超大国が直接戦火を交えることはなく、核戦争に帰結することもなかった。他方で、これからの時代に米中間で戦争をしないことが確実とは言えない。とはいえ、現時点では、中国が台湾や尖閣諸島に軍事攻撃を行い、それが導火線となってアメリカや日本が応戦する米中戦争が勃発する可能性が高くはないだろう。だとすればわれわれは、「戦争は起こりそうになく、平和は不可能」（フランスの政治学者レイモン・アロン）な、「米中冷戦」の時代に入っていくことになるだろう。

冷戦終結後の「30年間（ジェネレーション）」は、米ソ冷戦と新しい米中冷戦という、二つの「冷戦」に挟まれた、「新しい戦間期」といえる。われわれは、そのような不安定な平和の時代にこれまで生きてきたのだ。だが、「新しい戦間期」の後に到来する「戦争」が、はたして米中間の「冷戦」なのか、あるいは米中間の「熱戦」となるのかはまだ決まっていない。そのいずれもが考えられる。

いわば、米中間での「熱戦」の勃発を防ぎ、それが「冷戦」に止まるように導いていき、さらには将来的に米中間での合意や安定性が生まれて「平和」に帰結するように国際情勢を大きく牽引していくことこそが、今年の年末に策定される新しい日本の「国家安全保障戦略」のヴィジョンであるべきだ。だが、日本の国力、とりわけ軍事力の規模を考慮するならば、それを実現するために日本単独でできることは限られている。日米同盟を中核としたアメリカとの協力や、NATOとの安全保障協力の深化、さらには日英、日仏、日豪などの価値を共有する諸国間の連携の強化が求められるであろう。

2020年5月から7月に示されたトランプ政権の中心的人物による対中政策についての連続した演説のなかで、それまでの対中関与政策を放棄して、より対決的な姿勢を明確に示すことになった。マイク・ポンペオ国務長官は、同年7月23日のカリフォルニアでの演説において、「今日の中国は、国内ではますます独裁色を強め、国外では至るところで自由への敵意をより攻撃的に表している」と論じ、さらに「もし、自由世界が共産主義の中国を変えなければ、中国がわれわれを変えるだろう」と述べた。そのような強硬な対中政策は、同年11月の大統領選挙に勝利したジョー・バイデン新大統領率いる民主党政権でも変わっていない。むしろ新型コロナウイルスの武漢での発生を否定する中国政府の攻撃的な姿勢や、さ

らには同年 7 月の香港における国家安全法の導入によるそれまでの「一国二制度」の放棄は、よりいっそう中国を孤立化させる状況をもたらした。

だが、より一層決定的であったのは、2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵攻である。これにより、アメリカやヨーロッパ諸国、そして日本のような自由民主主義諸国は、世界を二元論的な対立状況で眺めるようになった。もはや、中国やロシアと楽観的な協力を期待することは困難となった。その結果、アメリカ政府は中国との選択的な「デカップリング」政策によって、とりわけ安全保障機微技術が関連する領域での中国を含めたサプライ・チェーンを再編する意向である。日本もまたそれに留意して、これまでの対中経済関係、さらには対中政策全般を見直す必要が生じている。

おわりに ~世界はもはや平和ではなくなった

日本の安全保障政策は、冷戦終結後には国際情勢の変化に応じて柔軟に修正を行ってきた。1995 年のいわゆる「07 大綱」は、上記のアメリカ優位の時代の国連における多国間協力への期待感が広がる時代に策定された。また、2005 年の「16 大綱」では、「対テロ戦争」時代の日本のより広範な貢献にも焦点が当てられ、よりいっそうの対米協力を求める内容であった。

2010 年、民主党政権下ではじめて策定された「22 大綱」は、尖閣沖漁船衝突事件を受けて、活発化する中国の海洋軍事活動を前提に、日本の離島防衛や地域安定化のための「動的防衛力」概念が導入された。さらには 2013 年の「25 大綱」は、安倍晋三政権下でよりいっそう日本の「国際協調主義」を推進することを視野に、日本の安全保障活動の拡大を求めるものであった。これらはいずれも、中国の軍事行動に主眼を置いた、新興国台頭の時代の防衛大綱であった。

最も新しく導入された 2018 年の「30 大綱」は、従来のような中国やロシアとの安全保障協力を摸索する姿勢が大きく後退した。いわば、アメリカの対中政策が大きく転換しはじめるなかでの、大国間競争を前提にした国際情勢認識に基づくものであった。

このような国際情勢の変化を受けた防衛大綱の改定に加えて、今回はさらに国家安全保障戦略の改定も行われる。そこで考慮すべきは、世界はもはや「平和」ではなくなった、ということである。ロシアのウクライナ侵攻と、それに対する中国の一定の支持は、国連安保理常任理事国の五カ国間で統一した見解を示すことが不可逆的に困難となったことを示している。いわば、自由民主主義体制と権威主義体制とのイデオロギー対立が構造化して、固定化したと、多くの人々が考えるようになった。この二つの勢力の衝突の舞台が、現在戦争が行われているウクライナに加えて、東シナ海や南シナ海である。将来の対立が「冷戦」になろうが、「熱戦」になろうが、しばらくは対立の時代が続くことになる。

日本は、NATO 諸国との協力を深化させていく以上は、NATO が加盟国に要請する GDP2.

0%の防衛費支出という基準に足並みを揃えることが重要となる。さらには、それに加えて NATO 諸国とのインテリジェンス協力も今後よりいっそう重要となるであろう。そして、現在のロシアのウクライナ侵略への中国の一定の協力は、ウクライナ情勢と台湾情勢が将来によりいっそう連動することを示唆している。

米中間の「熱戦」を前提にするのであれば、中国軍による在日米軍基地および自衛隊基地に対するミサイル攻撃に対して、日本は抗湛性 (survivability) や強靱性 (resilience) を向上させることが急務となる。さらには、現在のウクライナでの戦争で見られるような日本国内およびインターネット上でのフェイクニュース、サイバー攻撃、影響力工作 (influence operation) に対して、今から十分な対策を講じておくことが重要となる。日本国内で世論が分断され、政府への批判が高まり、厭戦的な空気が充満すれば、中国は激しい戦闘を経ることなく戦略目標を達成できることになる。換言すれば、2014年のクリミア併合以降、これらの二つの領域での対策が十分であったことが、ウクライナが緒戦でロシアに敗北せずに、現在に至るまで継戦が可能となった大きな要因であろう。

これら公表されることになる新しい「国家安全保障戦略」では、適切な国際情勢認識、そしてそれを前提として望ましい国際秩序を実現するための包括的なヴィジョン、さらにはそれを実現するための体系的かつ総合的なアプローチを提示することが必要だ。すぐれた戦術や装備を多く持っていたとしても、体系的で、一貫性があり、総合的な戦略を欠如していたことが、日本が第二次世界大戦で敗北した大きな原因であった。日本政府は、戦争の反省から平和国家としての道のりを歩むのみならず、戦略の挫折の反省から、より優れた戦略を策定するための意思と能力を備えることが不可欠なのである。

※この論考は 2022 年 9 月 15 日 (木) に開催された RIPS 秋季安全保障セミナーでの講演の一部を基にしています。