



IIPS

公益財団法人 世界平和研究所

Institute for International Policy Studies

米国新政権と日本

— 新時代の外交安保政策 —

世界平和研究所 日米同盟研究委員会

2017年1月

(余白)

米国新政権と日本
— 新時代の外交安保政策 —

世界平和研究所日米同盟研究委員会

(余白)

米国新政権と日本
— 新時代の外交安保政策 —

目 次

序文	1
第 1 部 米国政治の方向性	2
第 2 部 主要地域へのインプリケーション	
1. 朝鮮半島	4
2. 中国・台湾	5
3. 東南アジア	7
4. 欧州・ロシア	9
5. 中東	10
6. 海洋法秩序・法の支配	11
第 3 部 日本政府への提言	
1. 安全保障政策（提言 A－D）	12
2. 外交政策（提言 E－L）	14
世界平和研究所日米同盟研究委員会	18

(余白)

序文

2016年11月、米大統領選挙におけるドナルド・トランプ氏の当選は、国際政治において、第二次世界大戦以後最大の変化を引き起こす可能性がある。戦後一貫してリベラルな国際秩序を支えてきた米国の大統領に、国際協調よりも自国の利益を優先すると断言する人物が初めて当選したからである。

その場合、もっとも大きな影響を受ける国の一つは日本かもしれない。日本は米国の安全保障の枠組みの中で、そのジュニア・パートナーとしての地位を受け入れ、独自の強力な軍事力を持たず、経済発展に専念してきた。

トランプ氏の政策を予想することは困難であるが、これまでの発言からして、より自立した日本を求める可能性が小さくない。トランプ氏の日米安全保障体制に関する理解には、誤りが多いし、結局のところ、日米安保堅持の路線をとる可能性は十分ある。しかし、NATOがGDPの2%の防衛費を標準とし、OECD諸国がGDPの0.7%をODAの標準としていることに比べ、日本の防衛費は1%に満たず、ODAは0.2%程度である。これをトランプ大統領が理解し、受け入れるかどうかは、かなり疑問である。

日本が安全保障においてより自立的になることは、悪いことではない。日本が復興する前に結ばれた関係が、今日なお続いていることは不自然ですらある。しかし、上記のような日本の基本姿勢は、長く東アジアの国際関係における所与の前提となってきた。それを変えることは、国内的にも周辺国との関係でも決して容易なことではないだろう。

このような観点から、われわれは、日本の外交安全保障政策をどのように進めていくべきかを、考察し提言することにした。

第1部 米国政治の方向性

トランプ氏の当選は米国政治の現状と今後の方向性につき、多くのことを示唆している。

2016年の大統領選挙は、トランプ氏に政治経験も軍歴も欠如している点で異例であったが、それ以外にも、共和党が第二次世界大戦後始めて孤立主義的傾向をもつ人物を大統領候補に指名したこと、そして共和党・民主党の大統領候補者がともにTPP反対を公約にしたことも異例であった。とくに後の2つの点は、今後の米国政治の展開を考えるうえで重要であろう。

全体として、米国において、イギリスなどいくつかのヨーロッパ諸国と同様、エリートが国の方向性に対して及ぼしていた影響力を、以前と比較すると失いつつあるように思われる。共和党の大統領候補指名争いで、同党指導部・エスタブリッシュメントによる強い反対と抵抗を押し切って、2012年に復党したばかりのトランプ氏が指名を勝ち取ったことは、そのひとつの現れであろう。民主党においても、知名度、資金力、経験、人的ネットワークなど多くの点で圧倒的に優位に立っていると思われたヒラリー・クリントン氏がほとんど無名の社会主義者であるバーニー・サンダース上院議員を相手に、予想外の苦戦を強いられた。

トランプ氏が異端なのは、経歴だけではない。トランプ氏が訴えた政策やスローガンの中で、とくに白人ブルーカラー層に響いたのは、激しいレトリックを使った反不法移民の立場、反TPP・反NAFTAの保護貿易主義、そして同盟国に対する米国の役割を縮小しようとする反国際主義の三点セットであったと思われる。ペンシルヴァニア、オハイオ、ミシガン、ウィスコンシンなどの州におけるトランプ氏の勝利はこれらの政策、とくに反不法移民と反自由貿易主義が白人ブルーカラー層に強く支持されることなくしてはありえなかったといえよう。

やや懸念されるのは今後、共和党の大統領候補指名争いにおいて、トランプ氏の示した三点セットを中心に選挙運動を組み立てる候補が、かなりの頻度で台頭することである。その過程で戦後、基本的に一貫して法の支配に立脚した国際秩序を擁護しようとする立場をとり、かつ自由貿易主義を推進してきた共和党が変質してしまうことが懸念される。民主党ですら、1972年のジョージ・マクガヴァン候補こそ明確な孤立主義を打ち出したが、他の候補は穏健な国際主義を支持してきたし、通商問題に関しても、ビル・クリントン元大統領はNAFTAを推進し、バラク・オバマ大統領はTPPで指導力を発揮してきた。今日の民主党は20年前と比較すると明らかに保護貿易主義への傾斜を強めている。

米国政治にこのようなうねりが出てきているとしても、日本政府は、今回の米国での政権交代を受けて対米政策を軽率・拙速に変更すべきではない。トランプ氏の選挙戦の発言によって勧められるままに核武装を支持する声や、他方で米軍撤退と日米安保廃棄を歓迎すべきとする意見も、ごく一部にはあるかもしれない。しかし、これらの議論は、基本的には日本に益するところが少ない。

そもそも、米国の世論が日本に批判的になったわけではない。トランプ氏が日本について批判的に言及したこともあったが、それは選挙戦でほとんど重要な役割を果たしていない。米国の世論全体は、1960年代あるいは1990年代と比較しても、たしかに孤立主義的傾向を強めているが、依然として基本的には国際主義的な外交政策を支持しており、自由貿易も支持している。それは、エリート層においては一層顕著である。トランプ政権においてすら、任命される約4,000人にも及ぶ連邦政府高官のすべてが、トランプ大統領の政策に同調するとは限らない。

しかも、大統領・政権の性格は短い期間に大きく変わる可能性もあり、あるいは国際主義的・自由貿易主義的政権が近いうちに復活する可能性もある。

上述したように、米国が長期的に変化する可能性も否定できない。その意味では、日本としても、外交・安全保障の原点に立ち戻っての思考が不可欠であろう。むしろ、検討の基礎となるのは、日本にとっての脅威の評価であり、それへの対応が独力で十分か否かについての判断である。日本を取り巻く安全保障環境が厳しいことは言を俟たず、また日本独力で対応するのは容易ではないので、日米同盟を基軸とした政策路線を堅持し、同盟をさらに強化して日本の安全保障環境を改善していくことが不可欠となろう。

同盟国でありながら、従来とは異なる対日政策を示唆する発言をしてきた米国大統領の登場を受けて、日本としてはその実際の政策を慎重に見極めつつ、これまでよりも踏み込んだ安全保障上の取り組みを模索することも必要であろう。それは、独力でできることは可能な限り実行していくという姿勢に他ならない。

第2部 主要地域へのインプリケーション

1. 朝鮮半島

日米同盟は、日本防衛のみならず、韓国の防衛、ひいてはアジア太平洋地域の平和と安定を担保する国際公共財としての意義を有している。この認識は、日米韓東南アジアの外交安全保障の多くの専門家の中で共有されている。こうした認識を米国と韓国の新政権とも共有していくことが重要であるのは言を俟たない。北朝鮮による核兵器とミサイルの開発が新たな段階の脅威を生み出している現在、日米同盟と日米韓の安全保障協力の枠組みを強化することは、北東アジアの安全保障にとってますます重要となっている。

北朝鮮に対する戦略は、制裁措置の強化と安全保障協力の拡充で構成されるべきである。制裁については、累次の国連安保理制裁決議の徹底的な履行や、北朝鮮に対する一層厳しい金融制裁などを着実に進めていくべきである。北朝鮮による核・ミサイル開発を阻止するうえで、個別の制裁措置が決定的な効果を持つわけではないので、各種の制裁措置を総合的かつ着実に履行することが肝要である。制裁は、その履行をできるだけ多くの国が徹底しなければ、有効たりえない。2016年9月の第5回核実験を受けて採択された対北制裁には、北朝鮮の輸出収入の3分の1を占める石炭の輸出に上限を設定している。日本は国際社会と連携して、この制裁の厳格な執行を中国や北朝鮮と取引関係を有する国々に強く要求すべきである。日米韓は、中国に外交的な働きかけを行うのみならず、制裁決議に違反して北朝鮮と取引を行う中国の企業等に対して、制裁決議違反を理由にした独自の制裁措置を講じる方策も検討すべきであろう。

また、安全保障協力については、日米は引き続き北朝鮮の核兵器やミサイルの脅威に対処するために必要な体制を着実に整備していくべきである。日本としては、ミサイル防衛能力や国民保護措置の強化に加え、北朝鮮のミサイルやミサイル施設を破壊するための能力の段階的な導入も検討すべきであろう。また、日本と韓国は2016年11月23日に秘密軍事情報保護協定(GSOMIA)の署名に至ったが、今後とも両国の安全保障協力を拡充していくべきである。その前提には、良好な日韓関係が不可欠なのは言うまでもなく、今後とも両国間の関係を多面的に発展させていく必要がある。

日米韓は、上記のように制裁措置と安全保障協力を強化しつつ、北朝鮮への外交・軍事上の対策に関する協議メカニズムの続行を改めて確認すべきである。トランプ氏はこれまで、二国間アプローチによって国際問題を解決しようとする考えを表明してきた。仮に米国が北朝鮮との二国間交渉を行うとすれば、同盟国との緊密な事前協議は不可欠となる。同盟国による効果的な連携の中でこそ、北朝鮮の核・ミサイル開発に関する問題を打開し、人権を尊重する安定した社会へと北朝鮮を向かわせる戦略が成立しうるとの共通認識を、日米韓で絶えず確認していくことが必要である。日頃からこうした戦略協議を積み重ね、不測の事態が起こった時の対処能力を高めておくべきであろう。

2. 中国・台湾

大統領選挙期間中の対中政策に関するトランプ氏の発言は、経済面で厳しい発言が見られたものの、安全保障面で不透明な部分が多く、対中姿勢の基軸がどこにあるのかが判然としなかった。このため中国では、オバマ大統領の対中政策をやや硬化させると予想されていたクリントン氏よりも、交渉による解決が可能な経済問題を前面に出すトランプ氏が大統領に選出された方が、中国にとって有利なのではないかと考えられた。トランプ氏の、同盟国により多くの米軍駐留経費の負担を求めるとする主張や、国家安全保障面で一国主義的な思考を示唆する発言や大国間の取引（ディール）を示唆する発言も、中国でトランプ政権の方がクリントン政権よりも好ましいと見る向きを強めた一因と言えよう。

トランプ氏が次期大統領に選出されてからの中国に関連する言動は、こうした選挙期間中の発言と一部符合しつつも、必ずしも符合しない面もある。トランプ氏は選挙期間中、同盟国に対して批判的な発言を行っていたが、選挙後まもない11月18日に安倍総理との会談に応じた。また、12月2日には蔡英文・台湾総統と電話会談を行い、同11日にはテレビインタビューの中で、中国政府と貿易を含む各種の問題で合意に達することができないのであれば、歴代米政権が踏襲してきた「一つの中国」政策にこだわるべき理由はないと発言するなど、異例の行動をとっている。さらに、トランプ氏は、中国は南シナ海で航行の自由などのルールを守るべきだと発言したとも伝えられており、これまでのところ中国に対しては宥和的というよりも、むしろ対中姿勢を硬化させる兆しが見て取れる。

ただし、対中政策を支える人事の面でトランプ氏は、國務長官を指名する前に、習近平国家主席と交友歴のあるテリー・ブランスタッド・アイオワ州知事を中国大使に指名している。こうした動きは、中国との対話を重視する姿勢とも見ることができる。だが、他方で國務長官にはエクソン・モービル社のCEOで、中国とは南シナ海の資源開発問題で交渉した経験を持つティラーソン氏を起用した。昨今、中国での南シナ海の公海上での米軍の無人潜水艇拿捕をめぐって、トランプ氏は厳しい発言をおこなった。

以上のような当選後のトランプ氏の言動は、厳しい米中関係の到来を中国に予感させるものであろうが、これまでのところ中国政府は、当選後のトランプ氏の言動に対して抑制的な対応をとっている。ただし、「一つの中国」政策に関するトランプ氏の発言に対しては、中国政府の報道官が、「一つの中国」政策を米国政府が見直すことがあれば、中台間の平和と安定は損なわれ、米中関係の健全で安定的な発展も阻害されると述べた。その後、大統領首席補佐官に就任するプリーバス氏は、今すぐに「一つの中国」政策を見直すべきだと提案しているわけではないというコメントを発表しており、トランプ政権が台湾問題をどう取り扱うかは、引き続き注視していく必要がある。

このような経過を踏まえると、トランプ政権は、基本的にオバマ政権の対中政策を継承しつつも、安全保障面では米国の負担を軽減すべく、同盟国への負担を求め、リバランス政策の片輪たるTPPへの合意を撤回し、またあるいは蔡英文総統と異例の電話会談を行ったり

するなど、日本や中国にとって硬軟両面で新たな局面を生み出す可能性がある。これは、日本にとっても有利、不利双方の可能性あることを意味する。トランプ氏が選挙期間中に言及していた、何かしらのディールなるものが米中間で成立するのかどうか、特に留意が必要である。

日本政府はトランプ政権に対して、まずグローバルな空間での国際主義や、アジア太平洋地域への関与強化を働きかけていくべきであろう。リバランスは安全保障と経済の両面から構成されていた。すでに TPP からの撤退を宣言している以上、リバランス政策は片方の軸を失った状態にある。安全保障面の維持と、経済面での補助軸の形成（米国抜きの TPP、日米 EPA など）の双方が求められるが、1970 年代後半のように、米国が内向きになる可能性も排除しきれない。したがって、日本はドイツや EU などとともに、米国が国際主義を維持するように働きかけるべきである。その際には、2017-18 年を日中関係改善の契機にしようとしている中国も含めていくことも考慮すべきだ。また、米国が仮に何らかの協力を日本に求めてきた場合には、可能な範囲で応じることも検討すべきだが、その際には同盟国間の関係強化を求めるべきである。日本は、一面で日本が一貫して多くの負担を負ってきたことを説明するとともに、トランプ政権の要請も踏まえながら同盟国間の関係強化を進め、かつ同盟諸国で一致して米国による関与の維持を求めていくべきである。

また、米中間で、同盟国に不利なディールが行われる可能性を極小化すべきである。東アジア、西太平洋の情勢は米中関係に大きな影響を受けてきたことに留意し、とりわけ東シナ海や南シナ海をめぐる問題でディールがなされることを極小化すべきだ。そのために、日米中などのトライアングル枠組みを多角的に形成し、有効に活用することが必要である。また、米国の影響力がこの地域で下がった場合、中国がもっとも注目するのは台湾海峡である。そのことを考慮し、日米台トライアングル枠組みの重要性にも目を向けるべきであろう。

3. 東南アジア

東南アジア諸国の外交的スタンスは、米国と同盟関係にあるフィリピン、タイから、東南アジア最大の人口を有して独自の外交を展開するインドネシア、さらに中国寄りと言われるカンボジアやラオスなどといったように多様である。他方、ASEANのもとで一定のまとまりを維持することによる影響力の確保も彼らにとっては重要な外交上の資源である。ASEANは2017年に設立50周年という節目の年を迎える。

東南アジア諸国の米国との外交的距離はまちまちであるが、彼らは米国の東アジア・東南アジアへの関与を、地域の安定に資するものとして概ね受け入れてきた。その意味で、オバマ政権下のリバランス政策は、彼らにとって基本的に好ましいものであった。他方、トランプ氏の対東南アジア政策の方向性は極めて不透明である。また、ARF、EAS、ADMM+などのASEAN中心の多国間制度の発展は、ASEAN諸国の政策的意図に加え、ASEANによるそのような役割を、米国、中国、日本などの大国が是認する姿勢によるものであった。しかし、トランプ政権がこのようなASEANの役割や立場をどこまで尊重するかは未知数である。

東南アジア諸国のトランプ氏勝利についての反応や評価は、多様かつ複雑である。これは、①経済政策における保護主義的傾向、②反イスラム的姿勢、③人権や民主主義といった普遍的価値に関わる問題についての関心の薄さ、といった現時点で垣間見えるトランプ新政権外交の三つの特徴に対して、東南アジア諸国の立ち位置がさまざまであることを反映している。トランプ氏の経済政策における保護主義的傾向については、それが自由貿易体制を揺るがしかねず、また米国市場へのアクセスや米国からの投資を制限されるのではないかとの懸念が広がっている。また、トランプ氏が反TPPの立場を明確に示していることから、東南アジアにおけるTPPのメンバー、特にマレーシア、ベトナム、シンガポールにおいて、トランプ政権の外交政策の経済的な負の影響への懸念が見られる。次に反イスラム的姿勢については、国内に多くのイスラム教徒を抱えるインドネシア、マレーシアにおいて、宗教的観点からの反感のみならず、そうしたトランプ氏の反イスラム主義がこれらの国々への投資などを制限する政策につながることへの懸念が強い。普遍的価値については、欧米諸国から国内の人権や民主化をめぐる状況についての批判を浴びてきたタイ、カンボジア、フィリピンからは、むしろ関心の薄いトランプ氏を歓迎する声が聞かれる。

しかしながら、トランプ氏の登場に肯定的、否定的いずれの立場をとるとしても、東南アジア諸国が、米国のプレゼンスそのものの後退を歓迎しているのではないことには留意すべきである。東南アジア諸国の全方位的な外交政策を好む傾向からして、米国のプレゼンスの後退によって力の真空が生まれることは、東南アジア諸国にとって望ましいことではない。彼らが望むのは自由貿易体制を支え、多様な価値に対して寛容な米国の地域的関与の継続であり、その点においては日本と立場が一致している。

よって、日本はトランプ政権下の米国に対し、アジアへの関与の継続を促すべきである。

またそれと同時に、日本として、東南アジア・東アジア地域において望ましい、開かれた地域ガバナンスの仕組みを構築することに一層尽力すべきである。

具体的なテーマの一つとしてあげられるのは、①地域経済統合の一層の推進である。米国を排除しないことを前提としつつ、TPP の維持、RCEP の推進、ASEAN 地域統合への支援強化といった、多方向的な取り組みを進めていくことが肝要である。さらに目指すべきなのは、②東南アジアや東アジア全体の安定と平和に関わる諸問題についての協力強化である。海洋安全保障協力、テロ対策支援、また防衛装備・技術支援の強化が考えられるであろう。すでに日本はフィリピン、インドネシア、マレーシアなどに対する沿岸警備隊支援などを含む協力を行ってきた。また、現在 ASEAN 諸国では、ISIL の影響力拡大等によるテロの危険性の増大に対処するための協力強化が議論されている。これらの地域共通の問題について一層の貢献をしていくことが、地域ガバナンスの強化につながる。また、ARF や EAS、ADMM+といった ASEAN を中心とする、米国も参加している地域の多国間枠組みを一層活用することが重要である。防衛装備・技術支援は、フィリピン、インドネシア、ベトナム、タイ、マレーシアとの間で具体化に向けた取り組みが進められつつあるが、それを平和主義と整合的なかたちでさらに進めていく必要がある。

また今後重要なのは、③東南アジアの人権や民主主義に関する日本の政策である。ミャンマーにおいては 2011 年に民政移管が行われて以降、民主主義においては進展もみられるものの、タイの軍事政権の継続など民主化の後退と見られるような現象も東南アジアでは散見される。しかし、欧米諸国が行ってきたような人権・民主主義外交を日本が展開することは、一部の ASEAN 諸国との関係を損ない、かつ事態を好転させることに必ずしもつながらない。日本としては、人権、民主主義といった普遍的価値を推進する方針は不変であるにせよ、それぞれの国々の実情に応じた柔軟なアプローチをとるべきであろう。

4. 欧州・ロシア

欧州は、トランプ大統領の誕生によって最も影響を受ける地域となる可能性がある。第一に、トランプ政権はロシアとの関係を大きく修正する可能性がある。従来の政策を転換して、ロシアとの関係修復に動けば、ウクライナやバルト三国は、よりいっそう深刻な領土的な懸念に直面する。第二に、欧州統合はナショナリズムやポピュリズムの影響の下に大きく混乱して、そのことが世界政治にも影響を及ぼす可能性がある。

トランプ氏は、大統領選挙中に、従来の同盟関係を見直すことを繰り返し主張してきたが、そのことはアジアの同盟関係以上に、欧州における米国の同盟関係、すなわち北大西洋条約機構（NATO）に大きな影響を及ぼすであろう。というのも、米国の貿易は対欧州よりも対アジア太平洋の方が大きくなり、経済成長のセンターであるアジアとの関係は米国の国益と緊密に結びついているからである。トランプ政権は、多国間主義や地域統合に大きな関心を示すことはないだろう。そのことは、国際秩序の規範をめぐり、欧州と米国の間に大きな亀裂が生じることを意味する。

また、トランプ氏は大統領選挙中から、自らの運動を「ブレグジット・プラス」と称して、イギリスのEU離脱を決断した国民投票を契機に、米国で自らが率いる白人中間層の反エスタブリッシュメント運動とブレグジットの動きとを結びつけて考えてきた。イギリスのブレグジットと米国のトランプ氏当選が連動する運動だと考えれば、戦後一貫して米英両国が支えてきた法の支配に基づいたリベラルな国際秩序が大きく後退することを意味する。そのことは、日米同盟にも大きな影響を及ぼす。

他方で、米国は戦後長らく欧州統合の支持者であったが、これからはむしろそれに敵対する可能性が生じている。米国が、欧州におけるナショナリズムやポピュリズムを追求する運動と連動する動きをとることによって、欧州統合が閉塞状況に追い込まれる可能性すらある。むしろドイツが西側世界におけるリベラルな価値や規範を擁護する指導的な立場に立つことになるかもしれず、そうなればドイツの影響力がより一層大きくなるだろう。日本は、価値を共有するドイツと、戦略的利益を共有する米国との狭間で、難しい外交上の選択に直面することになるであろう。

米国の欧州政策において最も重要な位置を占めるのが、ロシアとの関係である。トランプ氏は大統領選挙中から、しばしばロシアのプーチン大統領を高く評価するような言葉を発し、さらにロシアとの関係強化に関心を示してきた。ロシア政府もトランプ氏の当選を歓迎した。さらに、米國務長官には、ロシアとの所縁の深いエクソン・モービル社トップのティラーソン氏が指名された。トランプ氏がプーチン氏に接近する姿勢は、ロシアに脅威を覚えるバルト三国やウクライナといった近隣国にとって大きな懸念材料であり、この地域はよりいっそう不安定化するであろう。米口関係が大きく改善される際に、それが日本の国益や日口関係を損ねることがないように、日米首脳会談などの機会に対ロシア政策も議題に含めて、日米両政府間で十分な調整を図っていくことが不可欠である。

5. 中東

2015年12月にカリフォルニア州サン・バーナンディーノで、ISILの思想に染まった米国人夫妻が銃乱射事件を起こして14名を殺害し、全米に衝撃が走った。テロリズムに対する恐怖が再び高まり、世論調査などにおいても、「国際テロリズム」が米国に対する脅威としてトップに上がっている。こうした社会不安を背景に、トランプ氏は選挙期間中からテロ対策を徹底的に強化すると訴えてきた。イラク・シリア領内のISILに対する軍事行動やテロ資金の根絶、サイバー戦、思想闘争を進める一方、テロリスト流入阻止のために移民規制も強化し、テロリストに対する拷問も辞さないとしていた。中東・欧州諸国やロシアとの情報の共有や共同作戦も模索するとしているが、対露協力は実現するとしても表面的なものに留まる可能性がある。テロ対策の国際協調も活発化させるとみられるので、同盟国にも各種の協力を要請する公算が高い。ただし、トランプ氏はイラク・アフガニスタンへの介入は過ちであったとも述べていることから、対ISIL作戦の形態を注意深く見守っていく必要がある。

また、トランプ氏は選挙期間中、2015年7月に結ばれたイラン核合意を破棄もしくは見直すべきだと主張してきた。イラン核合意に対しては連邦議会、特に共和党議員の間でも反対論が強いため、トランプ政権が合意を破棄する可能性は十分にある。その場合、イラン国内の穏健派は大きな打撃を受け、強硬派が再び台頭し、イランの中国依存をさらに強めることになるだろう。また英仏独など他の当事国の反発も予想される。イスラエルやサウジアラビアを含む湾岸協力機構（GCC）諸国などは歓迎するだろうが、中東情勢は混迷の度を深めることになるだろう。

トランプ氏は、中東での経験が豊富なマティス元海兵隊大将を国防長官に、徹底したテロ対策を唱えてきたポンペオ連邦下院議員を中央情報局長官に指名するなど、中東・テロ対策にシフトする態勢作りも顕著である。アジアに政権首脳陣が十分な戦略的関心を向けられるのかも注視していく必要がある。

中東地域が混迷を深めていくとすれば、日本としては米国に対し、イラン政策の大幅な転換を行わないよう説得するとともに、地域安定化に向けた取り組みを引き続き拡充すべきであろう。安倍総理は、2015年1月中東訪問中に発生したISILによる邦人の殺害予告動画配信に対し、同訪問で発表した2億ドルは、難民対策を始めとする支援の一貫であるとして、テロとの闘いへの非軍事的貢献を継続する旨表明した。また、2016年5月のG7伊勢志摩サミットは、難民・移民問題への中長期的な取組の重要性を強調する首脳宣言を発出した。さらに、同年9月のオバマ大統領主催世界難民サミットでは、安倍総理は「人間の安全保障」の実現のため、難民等への人道支援、自立支援及び受入れ国・コミュニティ支援として、2016年から3年間で28億ドル規模の具体的な支援等を表明した。このほかにも日本は、シリアからの留学生を2017年から毎年30人、5年に亘り最大150人受け入れることを表明しており、一定の評価を得ている。

6. 海洋法秩序・法の支配

古代フェニキア以来、人類海洋史を通じて築かれた普遍の知恵と理念（Universal Wisdom and Philosophy）の結晶ともいえる国連海洋法条約に代表される今日の海洋秩序に真正面から挑戦して独善的な主張を繰り返す国が中国である。中国は、国際法令や慣行に対する「独自の解釈」や「無視」、そして「従来とは全く異なる新規則の提案」等を事案に応じて選択的に主張することにより、国際社会を混乱させ大きな波紋を起こしている。中国による海洋進出の本質は、①島嶼等海洋地物の領有権の主張と、②南シナ海中央部海域に対する独占的な自国管轄権の主張に代表される公海の自由利用原則及び沿岸国の権利に関する国連海洋法条約の解釈への挑戦、という二つに見出すことができる。

まず、領有権問題については、基本的には関係当事国で解決されるべきものであり、南シナ海の領有権問題に関して日本や米国は非当事国ではある。しかし、南シナ海問題への中国の取り組みは、関係諸国を分断して二国間案件化し、同時に圧倒的な経済力と軍事力を背景として中国が自らの意図を相手国との二国間関係の下で強制するという、法を無視した力による問題解決を図ろうとするもので、関係国はもとより、非当事国からも強く懸念されている。中国から圧力を直接受ける沿岸諸国は、米国の関与を期待するとともに、域外諸国も中国の動向や情勢の推移を注視している。

次の、公海の自由利用及び国連海洋法条約の解釈に係る問題は、公海の自由利用という普遍原則に対して、中国が南シナ海中央部海域を歴史的な自国管轄域であるとして、公海の自由利用を制限した国内法による規制海域とすることを主張し、それを具現するための各種海洋活動を一方的かつ強圧的に実施していることに端を発している。これも中国の、法を無視した力による問題解決手法そのものであり、同時に公海の自由利用を国益とする米国の理念と相いれない先鋭的対立点となっている。

こうした中国の活動に強く影響される地域情勢に対し、米国はリバランス政策による各種施策を推進してきた。具体的には、中国の強圧政策を懸念した域内諸国の求めにも配慮し、米国はインドなどの外域諸国及び域内各国との外交関係や安保協力を強化して中国を国際的に孤立させた。また米国は沿岸諸国との共同訓練を充実・強化するとともに、航行の自由作戦を実施して中国の独善的な海洋活動を看過しないという不屈の意思を示している。しかし、リバランス政策を総合的に評価すると、中国による人工島建設や軍事化の阻止や、強圧的海洋活動の封殺に失敗するなど、限界が露呈していたと言わざるをえない。

以上の認識に立ち、中国の海洋進出の主正面である南シナ海の特徴である閉鎖海の地政学的特性に着目した、南シナ海の外域（インド洋・豪州北方海域・西太平洋）、外辺（台湾＝フィリピン＝インドネシア＝マレーシア＝シンガポール＝ベトナムの沿岸国）及び内海という三地域に焦点を当てた日米共同戦略並びに中国海洋進出の第二正面といえる東シナ海に対する新たな日米共同戦略を策定するとともに、現在致命的に弱体である沿岸諸国の能力構築、とりわけ領域認識能力を向上させることは焦眉の急である。

第3部 日本政府への提言

これまでのトランプ氏による外交発言でやや懸念されるのは、外交や国際政治を基本的に取引とみる傾向が見受けられることである。その一方で、普遍的価値、国際秩序、人権といった言葉、あるいはそれに関連した発言はほとんど見受けられない。

すなわち現在、リベラルな国際秩序と自由貿易体制を率先して支える強い意志をもつ米国とは異なる米国が姿を現しつつあるのかもしれない。それは短期的な変化かもしれないが、中長期に及ぶ変化の先駆けである可能性もある。我が国は、まさにこうした変化の性質を見極めつつ、採るべき適切な外交・安全保障政策を検討していかなければならない。それは日本自身による防衛・外交努力を強化するとともに、米国との同盟のさらなる強化を目指す取り組みとなろう。

1. 安全保障政策

2012年12月に発足した安倍内閣において、これまでにいくつもの安全保障政策の改革が行われた。2013年における特定秘密保護法の策定、2013年12月における国家安全保障会議の発足、国家安全保障戦略の策定、および防衛計画の大綱の改定、2014年4月における武器輸出三原則にかわる防衛装備移転三原則の策定、そして2014年7月における集団的自衛権の行使を一部容認する閣議決定、そしてそれにもとづく2015年9月の安全保障関連法の採択である。

これらは日本政治の文脈においては、画期的な政策の推進であった。それゆえに、国内からは相当の反対があった。しかし、世界の中で見れば、これらはすべてまったく当然ないしまだまだ不十分な政策にすぎない。世界の主要国の中で、日本ほど軍事力の行使に制限の多い国はない。集団的自衛権が未だにごく一部しか行使可能とされていないのは、その一例である。

それは2016年秋における国連PKOにおける「駆けつけ警護」の任務付与に関する議論においても明らかである。世界に「駆けつけ警護」という言葉はない。それは、PKO参加国において、他国の部隊やシビリアン保護は、当然のことであって、論じるまでもないからである。

日本の周囲には、ミサイル発射能力の強化と核兵器の小型化、さらに核兵器搭載可能な潜水艦を開発する北朝鮮がある。さらに中国は軍事力で米国に迫りつつある。その中で、より自立的な防衛力の整備は不可欠である。

提言A：国家安全保障戦略と防衛計画の大綱を改定すべき。

上記の現実に鑑み、国家安全保障戦略を改定すべきである。そのために、従来は「安全保障と防衛力のための懇談会」を開くことが通例であったので、そのプロセスを経てもよいだ

ろう。また、これと併せて「防衛計画の大綱」も改定し、戦略の変化に実体を与えていく必要がある。

提言B：日本は、通常戦力による「反撃能力」を段階的に整備すべき。

日本は、もし武力攻撃を受けた場合、さらなる攻撃を阻止し、反撃するために巡航ミサイルなどを保有して、もって日本独自の抑止力を持つべきである。その際、①日本の先制攻撃ではなく、あくまで通常戦力による反撃能力とする、②米国との協議を経て行使するものとする、という二つの条件を設けるべきである。

法的には、ミサイルが日本に向けて発射される直前にこれを破壊することは、従来から合憲かつ合法とされてきた。しかし現実には、そのための準備は行われてこなかった。そこには、国民世論への配慮や、日本が独自の攻撃力を持つことに慎重な米国への配慮もあった。しかし、これだけ状況が悪化した今、日本独自の抑止力を持つことは不可欠となっており、上記二つの条件を前提とした通常戦力による反撃能力を保有することに、国民も米国も理解を示すのではないだろうか。

現時点で、ミサイル攻撃の脅威に対する日本の対応策の中核はミサイル防衛である。例えば、北朝鮮が日本に対してノドン・ミサイルによる攻撃に及べば、日本としてはミサイル防衛システムを運用した防衛措置をとる。しかし、さらなる攻撃を確実に阻止しようとする場合、日本が反撃能力を持っていない現状においては、同盟国たる米国に反撃を要請する以外の方法はなく、そのリスクは米軍が全面的に負うことになる。勿論、日本が反撃能力を保有したとしても、移動式発射台で運用されるノドンの破壊が容易でないのは事実である。しかし、それでも日本が反撃能力を持つことによって北朝鮮を牽制し、そのミサイル攻撃作戦を制約することができれば、必ずしもミサイルの物理的破壊に及ばずとも意味がある。また、反撃能力を保有することによって相手を牽制しながらミサイル防衛作戦を実施することができれば、敵によるミサイル攻撃に一層効果的に対処することも可能となる。

- 提言B-1：通常戦力による反撃能力は、①先制攻撃ではなく、あくまで反撃するための能力として、②米国との協議を経て行使するものとすべき。
- 提言B-2：日本政府は、「我が国は策源地への反撃能力を独立国固有の権利として保有する」との立場を改めて明確にし、これを国内外で普及すべき。
- 提言B-3：通常戦力による反撃能力の保有について、日米間の精緻な調整を図るのみならず、主要関係国に対して、複雑な安全保障環境に効果的に対処し、地域安全保障において日本が応分の役割を果たすものとする説明を周知すべき。
- 提言B-4：通常戦力による反撃能力を効果的・効率的に運用するため、日米両国は戦略面で意思統一を図り、米軍等が保有する攻撃能力との役割分担を明確化し、特に米軍の指揮・統制・情報（C4I）システムとの連携を確保する。

提言 C：我が国の防衛力を強化すべき。

- 提言 C-1：我が国を取り巻く安全保障環境、主要国における防衛努力の状況を考慮して、当面は対 GDP 比 1.2%¹を目標水準とした防衛費を追求すべき。
- 提言 C-2：具体的な防衛力整備においては、ミサイル防衛能力の強化とともに日米の基本戦略・運用構想の整合性を踏まえつつ、自衛隊の機能の中で基本的な欠落のある部分の補完を重視すべき。
- 提言 C-3：なお、中国の公船などによる日本領海への接近・侵入が頻発し、中国海警局の装備が大型化していることに鑑み、海上保安庁の予算²も大幅に増額し、巡視船の増強等、必要な人員・装備を十分に確保する。また、現行の海上保安庁法の基本任務に関する規定を、領域警備という実態に即して見直すことも検討すべき。

提言 D：日米同盟と尖閣諸島問題の関係についても、今一度確認すべきである。

米国政府は、日米安保条約第 5 条が尖閣諸島にも適用されるという公式の立場をこれまで確認してきたが、中国が威嚇的な行動に及んでいる状況が続く限り、米国でいかなる政権が誕生しても、この立場が踏襲されていることが公式に確認されるべきである。日米同盟の抑止力を構成する、米国の防衛コミットメントという意図の要素は、中国や北朝鮮の誤認を招かないという観点から、これまでになく重要となっている。

2. 外交政策

提言 E 朝鮮半島

- 提言 E-1：日本は、日米同盟がいかに朝鮮半島の平和と安定に貢献しており、これが米国や韓国の国益とも合致していることを示したうえで、日米同盟と米韓同盟の緊密な連携を含め、未来に向けたビジョンを示すべき。
- 提言 E-2：日本は、米国および韓国と協力しつつ、北朝鮮に対して、制裁措置の強化、

¹ 『防衛白書』によれば、2014 年度の主要国国防費の対 GDP 比は、米国 3.4%、中国 1.3%、ロシア 3.5%、韓国 2.4%、オーストラリア 1.8%、イギリス 1.9%、フランス 1.8% となっている。防衛省『平成 28 年度版 防衛白書』193 頁。また、中国の実際の国防関連支出については推計に幅があり、例えば台湾国防部は公表国防費の 2~3 倍、ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) は 1.5 倍、米国防省は 1.25 倍以上としている。Ministry of National Defense of Taiwan, National Defense Report 2015, p.55, <<https://michalthim.files.wordpress.com/2015/08/2015-national-defense-report.pdf>>; Stockholm International Peace Research Institute, Military Expenditure Database Source and Methods, <<https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods#sipri-estimates-for-china>>; U.S. Department of Defense, Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016, p.77, <<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>>

² 海上保安庁の予算は、平成 29 年度当初予算で 2106 億円である。海上保安庁『平成 29 年度海上保安庁関係予算決定概要』2 頁。<<http://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/H29ketteishiropan.pdf>>

防衛措置の強化、日米および日米韓の緊密な政策調整、の三本柱から成る取り組みを展開すべき。

提言F 中国・台湾

- 提言F-1：日本は米国の安保・経済の両面からなる TPP を含むアジア太平洋への関与強化策が米国の長期的な国益に適っていることを説明し、その継続を求めていくべき。その際には、米国が引き続きグローバルな場での国際主義を維持し、過度に一国主義的にならないよう促すべき。
- 提言F-2：日本は西太平洋での同盟国間の関係を強化し、一致して米国に対して関与の維持を求め、米中間で同盟国を無視したディールがなされないよう促すべき。その際、米国から協力の要請があれば、役割の拡大などについて可能な範囲で応じつつ、同盟の強化を求めていくことも考慮に入れるべき。
- 提言F-3：2017-18 年は日中関係改善に向けた転換点としたいという中国側の提案を受け入れるべきである。さしあたり、日中友好 21 世紀委員会の再発足、日中歴史共同研究の再開などが考えられる。同時に、日米中トライアングル枠組みも強化すべきであり、また日米台トライアングル枠組みも構築していくべき。

提言G 東南アジア

- 提言G-1：地域統合を推進するにあたって、米国を排除しないことを前提としつつ、TPP の維持、RCEP の推進、ASEAN 地域統合への支援強化といった、多面的な取り組みを進めていくべき。
- 提言G-2：海洋安全保障協力、対テロ対策支援、さらに防衛装備・技術支援の強化といった、地域の安全保障に関わる協力・支援を進めていくべき。その場合、ARF、EAS、ADMM+といった米国も参加している多国間の地域制度も適宜活用すべき。
- 提言G-3：人権、民主主義といった普遍的価値を推進する方針は堅持しつつ、それぞれの国々の実情に応じた柔軟なアプローチをとるべき。

提言H 欧州・ロシア

- 提言H-1：米国は、対口関係を大幅に改善する見通しがあり、それによって欧州の地政学が大きく変動する可能性がある。日本政府は、国際秩序の安定性の観点から、トランプ政権の対口政策を支持すべき領域と、一定の距離を置くべき領域を峻別しながら政策判断を下していくべき。
- 提言H-2：ブレグジットによりイギリスが欧州で孤立して影響力が低下する見通しの中で、グローバルなレベルでの、国連安保理常任理事国のイギリスとの関係強化と、EUのレベルでのドイツとの関係強化とを同時並行で日本は進めるべき。
- 提言H-3：NATOは、民主主義や自由主義、人権といった価値を日本と共有する重

要な戦略的パートナーであり、米国がその中心的な位置を占めている。日本はNATOとの関係を強化すると同時に、日米同盟とNATOとの連携を強化して、日本、イギリス、フランス、ドイツなどの主要な米国の同盟国がこれまで以上に、防衛上の役割を拡大して、同盟関係における米国の負担を軽減する努力を示すべき。

提言 I 中東

- 提言 I-1：日本としては、米国からの要請を待つまでもなく、2020年の東京オリンピックも念頭に国際テロ対策を強化すべき。
- 提言 I-2：未曾有の規模の難民・避難民対策として、紛争周辺国の社会・経済発展のため、人道支援と開発支援の連携を企図した国際機関の効果的な活用や、文明間対話を通じた相互理解の促進等、中長期的観点から中東地域の安定のための諸策を拡充させていくべき。
- 提言 I-3：対イラン政策を大幅に転換しないよう米国を説得すべき。米国が対イラン政策の見直しに入るとすれば、日本政府はいわゆるP5+1の枠組み、もしくは関係国による協議への参加を求め、中東・ペルシャ湾岸地域をめぐる政策協議にいつそう積極的に参与すべき。

提言 J 海洋法秩序・法の支配

- 提言 J-1：中国の国際秩序・法支配に対する独善的な挑戦及び強圧的な海洋進出と、それらに対する米国のリバランス政策を中心とする関係国の対応に限界がある事実を現実問題として直視し、中国の周辺海域である南シナ海と東シナ海の地政学的特性に着目した新たな日米共同戦略を策定・実施すべき。
- 提言 J-2：閉鎖海である南シナ海外域（インド洋、西太平洋）における中国の冒険主義抑止のための日米共同戦略を策定すべき。南シナ海外辺を構成する台湾、フィリピン、インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ及びベトナムに対する日米の戦略を整合すべき。内海としての南シナ海における中国の既成事実の構築と拡大を阻止するための日米共同対処戦略を策定・実施すべき。その際、米国の共通の同盟国であるオーストラリアと韓国の両国及び友好的な地域大国インドとの戦略の整合性を上記の基礎的な要素として重視する。
- 提言 J-3：東シナ海における日本の主体的な対処戦略を策定し、実施体制を構築（防衛力整備）するとともに、日米共同戦略の整合性、並びに上記における米軍運用の効率性と柔軟性確保のための日本の任務と役割の策定を中心とする日米共同計画を策定すべき。
- 提言 J-4：中国と直接対峙する南シナ海沿岸国の海洋力と領域認識（Domain Awareness）能力向上のための日米共同戦略を策定・実施すべき。

提言K 中南米・アフリカ

- 提言K-1（中南米）：経済的にも、共通の価値という観点からも、総じて中南米諸国は、日本にとって重要なパートナーである。BRICS のような形で新興国が相互の連携を強める中、日本はこれら諸国とのバイ・マルチの関係を深めつつ、米国に対しては、歴史的な半世紀ぶりの国交正常化を実現させたばかりのキューバを含め、その外交姿勢が反転して内向きになることのないよう、懲憑していくべき。
- 提言K-2（アフリカ）：冷戦終焉直後の1993年に他国に先駆けてTICAD(アフリカ開発会議)を5年ごとに開催してきた日本は、2016年8月第6回TICADを、安倍総理とアフリカ首脳の間議長の下、ケニアのナイロビで開催した。建国後5年と日の浅い南スーダンに展開するPKO、国際連合南スーダン共和国ミッション（UNMISS）には、自衛隊から司令部要員及び施設部隊を派遣している。また、国連安全保障理事会では、南スーダンの紛争解決・平和構築を企図し、日本は国連加盟国中最多の11回目の非常任理事国として、独自の役割を果たしている。今後とも、米国をはじめ主要国と緊密に協議しつつ、アフリカ諸国の主体性を尊重する形でその安定と発展に寄与していくべき。

提言L 国連・地球規模課題・多国間枠組み

- 提言L-1（国連）：日本は、安保理が国際社会の実態に即した構成となり有効に機能するための改革を推進するとともに、長年の目標である常任理事国入りについて、G4の結束を維持して努力を続けるべきである。また、平和維持活動への積極的な参画、種々の国連機関の戦略的な活用に意を用いていくべきである。
- 提言L-2（地球規模課題・多国間枠組み）：難民・避難民、感染症、自然災害、気候変動や国際組織犯罪などの国境を超えた地球規模の課題に対しては、大国といえども、国際協調なしには有効な取り組みは不可能である。米国のパートナーである日本は、多国間の国際ルールの策定・制度運営の道義的・実利的な有用性を広く提唱し続けるべき。他方、米新政権によって、地球規模課題に対処するための多国間枠組みの根本的な存在意義が問われることになるとすれば、むしろ改革の契機としてこれを利用し、有効な制度運営のために知的指導力を発揮していくべき。

世界平和研究所 日米同盟研究委員会

委員長	北岡伸一	東京大学名誉教授（世界平和研究所研究本部長）
委員長代理	久保文明	東京大学教授
委員	香田洋二	ジャパンマリンユナイテッド顧問、元海将
委員	川島真	東京大学教授（世界平和研究所上席研究員）
委員	細谷雄一	慶應義塾大学教授（世界平和研究所上席研究員）
委員	森聡	法政大学教授
委員	道下徳成	政策研究大学院大学教授
委員	大庭三枝	東京理科大学教授

（委員以外の関係者）

世界平和研究所理事長	： 佐藤 謙（元防衛事務次官）
同主任研究員	： 嘉治 美佐子
同主任研究員	： 高山 裕司
同研究助手	： 大久保 明

(余白)

(余白)

(余白)

公益財団法人 世界平和研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-2-2

虎ノ門 30 森ビル 6F

TEL 03-5404-6651 / FAX 03-5404-6650

www.iips.org