

戦略アウトルック

2025

国際秩序はレジリエンスを取り戻せるか：
世界と日本の選択



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs



理事長メッセージ	1
「グローバル・レジリエンスへの挑戦」・解題	2
第1章 日本の針路：チャレンジ・シェアリング元年と国家戦略元年	4
第2章 第2期トランプ政権の外交・安全保障政策	6
第3章 「米国第一主義」「MAGA」を推進：連邦政府3部門全てで共和党が優位	8
第4章 不確実性の高まる米中関係と台湾海峡情勢	10
第5章 強まる習近平個人支配体制下：経済の停滞と国家安全偏重は継続?	12
第6章 トランプ政権で生じうる米朝対話と持続的な日韓関係	14
第7章 ウクライナ戦争からのアメリカ「撤退」と欧州の選択：日欧連携は急上昇	16
第8章 消耗戦が続くウクライナ侵略：トランプ政権と戦争長期化は我々に何をもたらすのか	18
第9章 第2期トランプ政権下の中東：混迷するパレスチナと産油国を中心とするビジネスチャンス	20
第10章 国家間競争時代の経済安全保障：優位性と安全性の追求	22
第11章 自由貿易体制にさらなる試練：保護主義の連鎖が最大の懸念	24
第12章 人工知能・無人機の開発・拡散がもたらす安全保障への影響	26
第13章 偽情報対策の見直しとインド太平洋地域における対偽情報国際連携の拡大	28
第14章 厳しい情勢が続く軍備管理・軍縮・不拡散	30



理事長メッセージ

日本国際問題研究所理事長

佐々江賢一郎



2019年、日本国際問題研究所創立60周年記念の機会に、各研究会における調査研究活動の成果を反映させつつ、地域情勢の分析や今後の展望について内外に発信する『戦略年次報告』の発表と東京グローバル・ダイアログの開催を開始し、今回で6回目を迎えます。

前回の『戦略年次報告』はいまや世界は「ポスト冷戦」時代を終えて、米国主導の国際秩序の根幹が脅かされ、ロシアのウクライナ侵略、中東情勢の緊迫化といった事象が発生する「動乱の時代」に入ったと指摘しました。一連の紛争については解決の糸口が掴めず、国際社会は混迷の色を濃くしています。法に基づく国際秩序や国連、G20といった国際的アーキテクチャは機能不全に陥り、核軍縮の推進、AIをはじめとする技術の急速な進化や気候変動への対応など、多国間協力を要する喫緊のグローバルな課題への取り組みも一層の困難に直面しています。こうした中、2024年11月の米大統領選挙の結果、トランプ大統領の復帰が決まりました。2期目のトランプ政権がどのようにこうした問題に取り組むのか、米国の同盟国・西側主要国やグローバル・サウスと呼ばれる新興国・途上国勢力がいかに対応するかは、今後の推移を丹念に見ていくほかありません。諸問題が山積する中、政策シンクタンクが国際政治を見る「視座」を提供することの重要性が今ほど高まっている時ありません。当研究所は、こうしたことから、東京グローバル・ダイアログの機会に発表してまいりました『戦略年次報告』を今回から『戦略アウトルック』と名前を変え、これまで以上に今後の展望を描くことに重点を置くとともに、可能な限り各研究員名による発表を促し、より日本に期待される行動や役割について提言することとしました。読者の皆様の議論を喚起することができれば幸いです。

この『戦略アウトルック 2025』が各方面で活躍される皆様の国際情勢に対する理解の増進に役立つことを心から願っております。

「グローバル・レジリエンスへの挑戦」・解題

この『戦略アウトルック 2025』は、日米をはじめとする数十カ国の民主主義国で国政選挙が行われた2024年を振り返りつつ、前年にも増して多事多難に見舞われるであろう2025年を展望するものである。そして2025年1月に当研究所が主催する第6回東京グローバル・ダイアログ(TGD6)で扱う諸テーマを、各研究員の視点で活写し、「考える材料 (food for thought)」を供することを目的の一つとしている。

当研究所は、TGD6のタイトルを「グローバル・レジリエンスへの挑戦」(A Quest for Global Resilience)と定めた。これには、ポスト冷戦期の世界が有していたレジリエンス(耐久力、復元力)が失われつつあるとの危機感とともに、国際社会がレジリエントであったことの受益者であった日本は、その復活・復旧に努めなければならないという強いメッセージが込められている。

では、その国際社会のレジリエンスの低下は何によってもたらされているのか。今後一層不確かとなるであろう将来を展望する前に、過去30年余のポスト冷戦期の間、国際社会の安定を支えていた諸点がどのように動揺しているのかを考えてみたい。

第1は、言うまでもなく米国政治の変調である。当研究所は、第2期トランプ政権の誕生を、トランプ氏本人による関税賦課宣言や煽情的な選挙キャンペーン・ナラティブをとらまえて、ポピュリズム台頭を警戒せよなどとして警鐘を鳴らす立場に立つものではない。しかしながら第2次世界大戦以降、軍事力を通じて地域紛争の抑止を図り、基軸通貨・ドルを通じて経済的な安定を追求し、そして大統領の政治的リーダーシップによって諸国民が繁栄を享受できるように努めてきた当の米国が、自由主義陣営のマネジメントの任から離れようとしていることは、国際秩序を動揺させずにはおかない。2013年にオバマ大統領(当時)が、シリア危機に際して米国は世界の警察官ではないと述べてから10年以上が経過し、第2期トランプ政権ではさらに米国の自国優先的主張が外交路線に反映されていくことになる。

バイデン政権下ではウクライナ戦争をはじめさまざまな紛争が勃発したが、そうした中、同政権は、地域及び案件に応じて格子状(lattice)ネットワークを構築または駆使し、主要なステークホルダーとの連携を通じて一定の安定を図った点は想起されるべきである。トランプ氏も、「自由で開かれたインド太平洋」の理念に共感し、Quadを通じたインド太平洋地域の安定勢力との連携を強化した第1期政権時の実績がある。中国との戦略的競争に注力する米国にとっても日米同盟強化は不可欠な選択肢であるが、ただそれだけで地域の安定が図れるわけではない。このネットワーク構築の成功体験を基盤に、(安易な「前政権の全否定(Anything but Biden)」に墮すことなく)日本がミニラテラルに米国に関与させ、先導役を果たしていくことが必要である。

第2は、グローバル・ガバナンスの著しい劣化であって、その顕著な例は国連安全保障理事会の機能低下である。冷戦終焉からほどなく、本来の機能を発揮し始めた安保理に、常任理事国として入ることを目指した日独などのイニシアティブは、既存の常任理事国に「壊れていないものを直すべきでない(If it ain't broke, don't fix it)」として排斥された。しかし、現在の安保理は露中とP3(米英仏)の対立が先鋭化し、有効な制裁の発動すら行えない状況にある。ましてや、その一角のロシアは、憲章違反の侵略戦争の当事者である。北朝鮮による国際法違反の活動も、ロシアや中国の拒否権発動により、今後より一層安保理の制裁や非難の対象となりにくくなる事態が懸念される。国際貿易に関する

法秩序も底が抜けたままであって、米国の世界貿易機関（WTO）上級委員会委員の任命拒否により、同委員会は委員不在の状況が続いている。そんな中、5カ国（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ）で始まった BRICS は拡大傾向にあり、さながら非西側諸国の陣営化の様相を呈しつつある。

日本は、国連安保理や WTO に代表されるグローバル・アーキテクチャや「国際社会における法の支配」による恩恵を受けた国の一つとして、その立て直しに注力すべきである。そのためには、同様にグローバル・ガバナンスの意思を尊重する立場にある国々との連携が不可欠だ。まずは先進国として課題解決に向けた意思を同じくする G7 の枠組みを活用して、先進国側の課題解決のための処方箋を示し、いわゆるグローバル・サウスと呼ばれる新興国・途上国に示して議論を喚起することの重要性を強調したい。本アウトLOOK所収の章（石井正文「日本の針路：チャレンジ・シェアリング元年と国家戦略元年」）にも G7 の規範制定力を落とさずに新興国・途上国の主張を反映させる工夫が論じられているが、こうした取り組みを各 G7 議長国が継続していくことが求められよう。トランプ政権が第 1 期の時のように米国第一主義のみを優先させる場合は、グローバル・ガバナンスの維持のため、同志国等と粘り強く努力を続ける覚悟が必要だ。



（写真：AP / アフロ）

最後に、情報の氾濫が国際情勢と民主主義や自由・人権といった普遍的価値に与える甚大な影響である。これまでマスメディアは、膨大な情報から、有意な情報を選択し、それを提示して見せる「キュレーター」としての機能を概ね独占していた。しかし、インターネットの発達と SNS の出現により、状況は一変した。メディアが行う「キュレーション」と異なる独自のフレーミングを行って発信するアクターが無数に現れ、また、その一部は極めて多くのオーディエンスを獲得するに至った。飛び交う情報の正誤の判定が益々困難な時代に突入した。生成 AI の発達は、この傾向を一層加速させていく。このような混沌とした言論空間は、政治不信、社会の分断を招こうとする勢力やポピュリスト勢力にとっては極めて好都合であって、他の主権国家による容喙のリスクが増大している。国際情勢の波乱は言論空間のさまざまなアクターたちによって増幅されていくことになろうが、一国が拠って立つ基本的価値観を揺さぶろうとする試みに対しては、社会全体で毅然と立ち向かう姿勢が必要である。

アメリカ第一主義路線で変化する超大国・米国の「国のかたち」、グローバル・ガバナンスの枠組みの動揺、そして「情報」の正誤判定が益々困難となることで混乱が深まる言論空間——。この言わば「トリレンマ」に向き合い、紛争が頻発する国際社会において日本は有効な解を提示することができるか。TGD6 が、国際的に活躍する第一級の有識者のさまざまな実際的なアイデアに多くの実務家が共鳴して、こうした問題の解決に向けた有益な議論がなされる場になることを切に望む。

（脱稿日 2024 年 11 月 28 日 松本好一郎／日本国際問題研究所研究部長）

第1章 日本の針路：チャレンジ・シェアリング元年と国家戦略元年

◆チャレンジ・シェアリング元年

2025年は終戦から80周年だが、第2次世界大戦後の国際関係のあり方が根本的に変わる年になるかもしれない。国際関係を安定させる上で米国の力と意思に最早全ては頼れず、これまで米国が負ってきた責任を自由な世界秩序を守る意思と能力のある米国の同盟国と同志国が分け合って負うことが必要になる時代、米国が紛争を解決し、同盟国・同志国がその「コスト」を分担する「バーデン・シェアリング」の時代から、紛争の解決という「挑戦」そのものを分担する「チャレンジ・シェアリング」の時代への本格的移行だ。

米国は、いまだに「力」では世界唯一の超大国だが、それを国際紛争解決のために使う「意思」が急速に弱まりつつある。2023年9月のシカゴグローバル問題評議会の調査では、国際情勢への積極関与が米国の将来に良いと考える米国人は47%に過ぎない。より深刻なのは、関与消極派の割合が、年齢が下がるほど増えていることだ。少し古いが、2018年11月のピューリサーチの調査では、軍事力で世界のトップに立つことが外交政策の最優先課題と考える米国人は65歳以上では64%で反対の20%を大きく上回るが、年齢が下がるにつれその比率は低下し、18歳から29歳では30%対34%と逆転する。この傾向は今後も長く続く。トランプが今の米国を作ったのではなく、今の米国がトランプを作ったのだ。



新規事業 JIIA プラットフォーム (写真: JIIA)

◆「安定の弧」の連携の必要性

これは、米国の同盟国である日本にとり何を意味するのか。自由な世界秩序を守る意思と能力を持つ国は多くない。それは、北米諸国、欧州、そして、日本、韓国、豪州等のアジアの民主主義国の3極からなる「安定の弧」だ。これらの国々が相互連携し、米国の意思を鼓舞しつつ、ウクライナ戦争のような国際紛争解決に汗をかく必要があるということだ。そうでなければ紛争は継続し人命が失われていく。

そのためには、まず、3極が相互協力を強めることが必要だ。北米・欧州の間にNATO、アジアの民主主義国と北米との間に二国間同盟がある中、一番弱いリンクである欧州とアジアの民主主義国との協力をさらに強化することが安定の弧全体の力を最大化するための鍵だ。

◆多数派形成の必要性≒グローバル・サウス諸国への関与の組織的強化

さらに、国際紛争解決関与のコストは高い。当事者全てが歓迎する解決など無い。紛争解決は全ての当事国が譲歩し何らかの不満を持つ形で実現するのが常で、解決者は恨みを買う。米国はこれまでこの「恨み」を一身に背負ってきた。米国は恨みに対し強靱だが、他の同盟国や同志国は、そもそも「チャレンジ」分担に慣れておらず、恨みに対しても脆弱だ。従って解決策に対する国際社会の支持は多ければ多いほど良い。だから「グローバル・サウス諸国」の支持を得ることが重要なのだ。

グローバル・サウス諸国は、米欧・中露のどちらかの陣営に与するのではなく、それぞれの戦略的環境の下で国益に照らし最良の立ち位置を取るべく、注意深い外交を展開しており、一言でくれるような集団は無い。それらの諸国の支持を得て多数派を形成するには、まず、各国の事情と立ち位置を良く理解し、優先的に関与する国を選択し、その国への期待と、期待実現のためのテーラーメイドな協力の内容について、安定の弧諸国の間で認識を統一し、対応を調整・分担することが必要だ。

◆ G7 の活用と改革

そのような調整の場としてG7以上のものはない。本来G7はこのような戦略的議論をする場のはずだ。さらにG7自体がグローバル・サウス諸国に関与する場として機能するための制度設計も必要だろう。

同志国の集まりで効率的で世界のステアリング・グループとして新たな問題に対して創造力と突破力をもって対応できるのがG7の存在意義が再認識された理由だ。従って参加国自体の増加には慎重であるべきだ。ある国を入れれば他国との線引きが難しく、容易にG20のようになり効率性と突破力が失われる。一方常任アウトリーチ国（POP；Permanent Outreach Partners）の創設はありうるだろう。

G7は現在でも首脳会議にはアウトリーチ国を招いているが、選択は時々の議長国次第だ。ただ、インドとブラジルは広島・プーリア双方に招待されており一定の相場観が生まれている。例えば、将来性と地域バランス等を考え、インド、ブラジル、インドネシアとASEAN議長国、南アフリカとAU議長国、トルコ、サウジアラビア、韓国、豪州をPOPにするのはどうか。

チャレンジ・シェアリング元年の今年、このような、新しい具体的行動が必要だろう。

◆ 国家戦略元年

2025年は、日本のGDPがインドに抜かれ、2002年には日本の18%弱だったASEAN全体のGDPにも抜かれる年、要するにGDPの規模が最早国力の源泉として使えないことが明確になる年だ。チャレンジ・シェアリングの時代に、日本が一定の影響力を維持し友人を増やしていくためには、GDPに代わる新たな国力の源泉を早急に見出し、益々限られる資源をその新たな国力の源泉強化のために集中投下するという優先順位付けが必要だが、これは、国家安全保障戦略より幅広い、人的資源の活用、教育制度、外国人材との関わり方などを含む、総合的戦略、すなわち、国家戦略の構築と同義だ。

日本国際問題研究所は2024年9月に3年かけて国家戦略を検討する産官学プラットフォームの立ち上げを発表した。2025年は戦後80年の日本の国のあり方を再検討し、80年後の22世紀にも日本の影響力と発言力を維持するために必要な「国家戦略」を議論する元年でもある。2026年の『戦略アウトルック』で、検討の進展をご報告できるのを楽しみにしている。

（脱稿日2024年11月29日 石井正文／JIIAプラットフォーム・マネージングディレクター）

第2章 第2期トランプ政権の外交・安全保障政策

◆ 米国第一主義の推進

2024年の大統領選挙でトランプ大統領が当選し、上下両院も共和党が多数派となった。連邦最高裁判所も保守派の判事が多数派を占める中、トランプ大統領の米国第一主義を大胆に進める環境が整った。国内では「ディープ・ステイト」の駆逐と不法移民の排斥を進める一方、対外的には関税政策を通じた産業政策と温暖化対策の軽視が顕著となる。

トランプ政権は中国製品に60%の関税をかけ、米中経済のデカップリングを進めるとともに、法人税の引き下げや規制緩和によって中国から製造業を米国内に呼び戻すことに尽力する。また、半導体やAI、量子コンピュータなど軍事転用可能なハイテク分野での競争にも力を入れる。同盟国や友好国からの輸入品に対しても10-20%の関税を引き上げるとしているが、こちらは貿易赤字削減や市場開放を目指すものであり、交渉の余地がある。フレンドリーショアを促進し、同盟国などからの国内投資も歓迎するが、日本製鉄のUSスチール買収にみられるような国内企業の買収は歓迎しない。

トランプ政権のパリ協定からの再離脱によって温暖化対策が後退し、再生可能エネルギーに関わる投資環境の不透明感が増す。EVについては、テスラなど国内企業には一定の保護を与えつつ、中国企業を念頭にメキシコ経由の輸入については高関税をかける。他方で化石燃料の生産拡大を促進し、国内需要を満たすだけでなく石油や天然ガスの輸出をさらに拡大する。

国連やG7、WTO、ASEANなど多国間枠組みへの関与を後退させ、市場開放につながらないIPEF（インド太平洋経済枠組み）からの離脱も検討する。ルールに基づく国際秩序の維持に関心を示さず、ディールを通じて米国の国益を促進することを重視する。



米大統領選挙トランプ氏が勝利宣言（2024年11月写真：AP / アフロ）

◆ 欧州・中東政策の変質

トランプ政権は軍事支援継続の条件として、ウクライナに停戦協議の受け入れとNATO加盟の棚上げを求め、占領された領土に関しては外交交渉で取り戻すことを促す。停戦が成立すれば、トランプ政権は経済制裁の緩和などを通じてロシアとの関係の改善を目指す。

トランプ政権はNATOからの離脱は行わないが、防衛費基準を満たさないNATO加盟国への防衛義務を留保する。また、核戦力と欧州配備の海空戦力は現状を維持するものの、海兵隊も含めた陸上戦力は大幅に縮小することを目指す。ウクライナ支援については欧州にさらなる負担の分担を求める。

中東では、トランプ政権はイランへの最大限の圧力を復活させる。経済制裁に加えて、軍事的な圧力も強め、イランの核開発をけん制するとともに、ハマスやヒズボラ、フーシ派など代理勢力への支援を停止させることに尽力する。イスラエルへの軍事支援を強化する一方、ガザおよびレバノンでの停戦に向けてイスラエルに圧力をかける。ただし、イランがイスラエルへの攻撃を続ける場合は、石油施設や核関連施設への攻撃を行う可能性もある。

中東和平については、トランプ政権はイスラエルとパレスチナの経済協力を重視し、パレスチナにも配慮する形で両者の協議を仲介する。二国家解決は否定しない。また、イスラエルとサウジアラビアの関係正常化を側面支援し、「アブラハム同盟」の構築を目指す。

◆ 対中競争の激化

トランプ政権は中国を最大の脅威とみなし、経済のデカップリングに加えて、軍事的・政治的圧力を一層強化し、共産党指導体制の弱体化を目指す。戦力を欧州および中東からアジアに集中させ、通常戦力面での劣勢をカバーする一方、戦略・非戦略核戦力の強化を行い抑止の再構築を図る。Quad、AUKUS、日米韓、日米豪比など格子型のミニラテラルを強化し、欧州諸国とも連携して中国の現状変更をけん制する。

台湾に関しては、第一列島線防衛の一環として重視するが、防衛費の増額と自主防衛力の強化を求める。また、台湾から半導体工場のさらなる米国への移転と中国への先端半導体の輸出停止を求める。

トランプ政権は北朝鮮を核保有国として認めた上で軍備管理を模索し、主に米国向けのICBMの数量規制を重視する。また、北朝鮮との関係改善によって、中国の孤立化を図る。

◆ 日本との関係

トランプ政権は日本の防衛費増額や反撃能力の導入を評価し、指揮統制面や統合運用、防衛産業間の協力など、岸田・バイデンによって示された路線を継承する。トランプ政権による核戦力の近代化と拡大は、日米間の拡大抑止協議のさらなる深化につながる。一方、経済面では、農産物の輸出拡大や自動車の輸出規制を目指して貿易交渉を持ちかけてくる可能性が高い。関税の引き上げは日米間の貿易を一時的に停滞させるが、日本から米国への直接投資はさらに拡大する。

◆ 提言

- 日本からアラスカの石油・ガス産業に投資を促し、アラスカからのパイプライン構築も視野に米国からエネルギー輸入をさらに拡大してエネルギー安全保障面での協力を行う。
- 日本から米国の防衛産業、特に潜水艦建造に関わる造船業界への投資をさらに促し、米軍の即応体制の維持に貢献する。
- 日米防衛産業間の連携を強化し、特に弾薬の製造面での協力を深める。
- 防衛装備移転原則をさらに緩和し、防空ミサイルについては侵略を受けている側に直接供与できる体制を整える。
- 在日米軍に戦略軍の機能を一部移転させ、日米拡大抑止態勢を強化する。
- 南西諸島防衛に関して、日米の常設統合部隊を作り、抑止力の強化につなげる。

(脱稿日 2024年11月10日 小谷哲男／日本国際問題研究所主任研究員／明海大学教授)

第3章 「米国第一主義」「MAGA」を推進：連邦政府3部門 全てで共和党が優位

◆「2つの米国」とも言われるほどの分断により国内アジェンダの優先が継続

政治的分断は最近の米国政治の潮流であり、トランプ第1期政権、バイデン前政権のいずれの政権の支持率も、大統領の所属政党の支持者の支持率は8割程度、大統領の非所属政党の支持者の支持率は2割程度と、政党による支持が明確に分かれる傾向が継続している。2024年11月の大統領選挙では大接戦という事前の予想を覆し、共和党の「トランプ・ヴァンス」チームが民主党の「ハリス・ウォルズ」チームに選挙人得票数のみならず一般得票数でも勝利した。しかし、両党が志向する政策には依然大きな開きがあり、トランプ第2期政権の誕生後も米国政治の分断は続く。

政治的分断の中では国内融和を目指すよりも自党の支持者へのアピールによって政策を遂行する姿勢がとられ、トランプ氏の優先課題である移民政策、減税、教育改革、「ディープ・ステイト」解体の名目の下での司法省や連邦捜査局(FBI)をはじめとする省庁改革など、国内アジェンダが優先されよう。

◆厳しい国境管理と経済的ナショナリズムの追求

今や共和党はトランプ党であり、伝統的な共和党の保守主義の政策というよりも、トランプ氏の主張する「米国第一主義」「MAGA（米国を再び偉大に）」に基づく政策が追求される。2024年選挙ではホワイトハウスと上下両院を共和党が掌握するトライフェクタとなった。さらに、最高裁判事も9名中6名を保守派が占め、連邦政府を構成する行政府、立法府、司法府の3部門の全てで共和党が優位な立場にあり、国内政治の深い分断にあってもトランプ大統領の主張する政策が推進されやすい状況にある。

こうしたなか、移民政策は引き続き米国の分断を表す象徴的な分野であり続けよう。かつては経済界寄りの共和党が外国人労働力の確保を望み、移民を積極的に受け入れる姿勢の民主党と方向性が一致していた。しかし、トランプ政権下では、「米国人の雇用が失われる」という論理に加えて、「米国の治安が悪化する」という論理で厳しい国境管理、排他的な移民管理政策がとられよう。不法滞在者の強制送還やメキシコとの壁建設、州兵や米軍の国境派遣が追求され、トランプ政権下の移民政策はアジア系移民を事実上排除した1924年成立の移民法が制定された時のような米国史上最も厳しい移民政策に並ぶと指摘する向きもある。他方、選挙期間中にトランプ氏が唱えた出生市民権廃止は合衆国憲法修正第14条の規定に反し実現が考えづらいなど、トランプ氏の主張する移民政策の実現性には注視が必要だ。移民政策は社会・文化的な影響も大きく、「移民の国・米国」の国柄を占う上で鍵となる分野である。

2024年大統領選で有権者が最も重視した分野は経済であった。近年の米国の内向き志向も反映し、トランプ第2期政権では経済的ナショナリズムの姿勢が強くなり、最も顕著な特徴が通商政策に現れよう。長らく共和党は自由貿易を推進してきたが、トランプ第2期政権では10-20%の普遍的な基本関税の導入や60%超の対中関税の実現など高関税を課す保護貿易的な通商政策が推進されよう。国際ルールに則った貿易秩序やマルチラテラルあるいはミニラテラルの貿易枠組みは米国が参加する形では動かず、関税や経済制裁を梃子とする二国間による取り決めが主流となる。さらに、日本製鉄のUSスチール買収計画への反対も継続され、米国の投資環境に対する不透明感も課題となる。

トランプ氏は2024年7月の共和党全国大会における大統領候補指名受託演説で、大統領就任初日に電気自動車（EV）の義務化を終わらせると述べており、テスラなど国内企業への一定の保護は見込まれるものの、バイデン政権下で進められたEV推進策は撤回されよう。また、選挙キャンペーン中の標語「ドリル・ベイビー・ドリル（どんどん採掘しよう）」に則って、化石燃料の増産が見込まれる。気候変動対策も見直され、エネルギー政策の抜本的な転換が図られるのは必至だ。



(写真：AP /アフロ)

トランプ第1期政権誕生時には政権移行の準備が整わず、重要な役職が空席の状態が続いたが、トランプ第2期政権発足にあたっては、大統領選勝利直後に新政権の人事を次々と発表した。しかし、大統領選の大口献金者である実業家のイーロン・マスク氏の連邦政府の支出を見直すために新設予定の政府効率化省トップへの指名をはじめ、政府要職経験のない人物の指名が相次ぎ、適格性をめぐって懸念の声も挙がっている。トライフェクタの下でも上院における共和党多数は僅差であり、大統領指名人事が上院で円滑に承認されるかどうかは注意を要する。ただし、トランプ陣営で選挙対策本部長を務めたスーザン・ワイルズ氏を政権の要となる大統領首席補佐官に起用するなど、総じて、トランプ大統領に忠実な人材が集結し、トランプ大統領の意向が強く反映された政権運営となることが予想される。

◆ 提言

- トランプ第2期政権の政策は第1期時よりもより一層米国第一主義的、かつ、取引重視（ディール）型となる。同盟軽視をもたらしうると悲観する向きもあるが、同盟廃止やNATO離脱までは考えにくく、第1期政権下では「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」を推進しており、対中競争を背景にしたインド太平洋地域の重視に変化は予想されない。超党派で支持のある日米同盟の重要性をトランプ大統領や側近のみならず、連邦議会、州政府、シンクタンク、学术界など、多層的に幅広く働きかけ、米国第一主義を追求するトランプ政権に対して、日本の国益追求が米国の利益に重なる部分を主張していくことが求められる。
- 日米両国が参加するG7や日米豪印（Quad）、日米韓、日米豪比などのマルチラテラルあるいはミニラテラルの協力枠組みの維持と強化に努め、米国の国際社会への関与を継続させることが重要である。さらに、米国第一主義が行き過ぎた場合には、米国が参加する・しないに関わらず、同志国との協力の深化を追求し、日本の国益を守るためのルール・仕組みづくりを予め準備、強化しておくことも怠らない。

（脱稿日 2024年12月5日 舟津奈緒子／日本国際問題研究所研究員）

第4章 不確実性の高まる米中関係と台湾海峡情勢

◆ 米中競争のエスカレートと外交バランスの変化

トランプ次期大統領は、トリプルレッドの実現を背景に、自らに権力を集中させ、自らの望む政策をスムーズに実施できる環境を整えつつある。新政権は対中強硬派が脇を固める可能性が高く、中国製品に対し60%の関税を課すなど、対中デカップリングを強力に推進する見込みだ。経済と先端技術における競争に重点を置きながら、第1期政権期よりも中国に対し厳しい姿勢で臨むことが予想される。

対して、トランプ政権の再誕生にある程度備えていた中国にとっても、新政権の布陣と展開される政策が想定以上の対中強硬度である可能性がある。中国は、関税措置に対しては報復措置をとりながらも、トランプ新政権との通商交渉にいくばくかの柔軟性（取引の余地）が残されていることを期待するだろう。

米中競争の激化が予測される一方、正面衝突を防ぐガードレールが築かれる見通しは立たない。トランプ次期大統領は、バイデン政権の後半で重視された米中政府間の対話メカニズム（軍事、経済・金融、商業問題、薬物対策、AI、気候変動など）を通じた競争の管理の試みを停止する可能性があり、米中間のコミュニケーションチャンネルは激減することが予想される。



(写真:アフロ)

他方、複数の中国の有識者は、トランプ政権による米国第一主義の政策が及ぼす悪影響は米国の同盟国に対しての方が大きいと考えており、中国にとっては外交的好機が訪れることも想定している。今後生じる可能性のある米国の影響力の弛緩に乘じ、中国は、米国の同盟国との関係強化や、米国の関与が低下する地域での外交攻勢を一層強めるだろう。

ただし、第2期トランプ政権期においても、米中双方が大国間戦争の勃発を望んでいないという事実に変化はないだろう。しかしながら、SIPRIの報告書でも示されているように、中国は核戦力も含む軍備増強を急速に進めており、米中の軍事力の差は日を追うごとに縮小している。中国は、経済が低調に推移する中でも、高い水準での国防費増額を2025年も継続するとみられる。

◆ 台湾をめぐる緊張と「現状」の漸次的変更の継続

2024年5月20日に台湾において頼清徳政権が発足して以降、中国は頼総統の政権運営や台湾内部の情勢を注視しつつ、国民党勢力への働きかけを行い、台湾を取り囲む軍事演習を実施するなど、頼政権への圧力を多方面で強めている。また、台湾の地位をめぐり、国連総会2758号決議（通称「アルバニア決議」）を根拠として、中国の主張する「一つの中国」原則が国連で認められているとのナラティブ形成に取り組んでおり、今後も台湾の国際的地位向上や国際機関加盟を阻止するための活動を強化する傾向が続くだろう。

現時点では、中国が軍事侵攻を決断するに至る合理的な条件はそろっておらず、トランプ新政権の

動向を観察しながら、様子見の状態を続けると予想される。中国は、建国 100 周年である 2049 年前後までに「中華民族の偉大なる復興」を成し遂げるという目標を掲げており、台湾統一を実行可能にするための軍事的準備を着実にやっていく見込みだ。

他方、トランプ次期大統領が台湾の防衛にどの程度関心を寄せているかは不透明である。当初は戦略的曖昧性を重視するかに見えたが、選挙キャンペーン中には、中国による台湾への侵攻が行われた場合に、経済制裁を課す（対中関税を 150 - 200%にする）と明言した一方で、米国による軍事的関与を必要とする状況にはならないとの判断を示した。このような発言は、中国側に誤ったメッセージとして認識される可能性がある。実際に展開される対台湾政策は、外交安保チームの人選により振れ幅が存在すると考えられるが、基本的には「台湾海峡の平和と安定」を目指すものであると同時に、台湾や日本を含む同盟国に一層の防衛負担を求めるものになるだろう。

台湾をめぐる米中の直接的軍事衝突が発生する蓋然性は依然として低いと考えるが、今後米中関係は 3T (Trade, Technology, Taiwan) を中心に緊張が高まるとの見方も存在する。また、台湾への武器売却の継続や拡大、米国要人の台湾訪問、あるいは台湾要人をワシントンに招くなどの事態の発生を契機とし、中国が反発して「現状」をまた一步中国に有利な方向へと変更する動きを見せるリスクを常にはらんでいる。賈慶国北京大学教授は、トランプ次期大統領が頼清徳総統をホワイトハウスに招待したり、米国国務長官が台湾を訪問したりするような事態が起きた場合、「中国は米国との関係の格下げや、国交断絶をするかもしれない。非常に危険な挑発であり、米中は全面对抗し、台湾海峡の緊張は極度に高まるだろう」（朝日新聞 2024 年 9 月 30 日）と指摘している。

◆ 提言

- 日本は「台湾海峡の平和と安定」の維持を引き続き重視し、中国に軍事侵攻を決断させない地域環境の構築に役割を果たし、対話と抑止力の確保を促進すべきだ。台湾有事は世界経済やエネルギー安全保障、サプライチェーンなど広範囲に甚大な被害と影響を及ぼすものであることを国際社会にも理解させ、欧州やグローバル・サウス諸国が「台湾海峡の平和と安定」に関心を持ち、連携する状況を醸成するための外交的努力を行うべきだ。
- 現在、中国と台湾が CPTPP への加入の実現を目指している一方、双方の加入を妨害するような外交攻勢や中国による台湾の国際空間拡大を阻む取り組み、中国の台湾に対する情報工作や認知戦の激化が予想される。日本は、CPTPP への中台の加入問題が中台関係やメンバー国間における矛盾や対立の拡大につながることを回避し、中台双方が CPTPP の枠組みに健全に関与できるような仕組みや手続きの検討・構築においてリーダーシップを発揮すべきである。

（脱稿日 2024 年 11 月 29 日 飯嶋佑美／日本国際問題研究所研究員）

第5章 強まる習近平個人支配体制下： 経済の停滞と国家安全偏重は継続？

◆ 不安定な習近平個人支配体制

習近平総書記への権力集中はとどまるところを知らない。党や国家の主要ポストは習近平の追従者によって占められており、メディアでは「人民領袖」なる尊称が打ち出され、その政治姿勢、能力、思想的卓越などを讃える個人崇拜キャンペーンが展開されている。権力基盤は安定しており、挑戦者となりうる勢力も見当たらない。今や中国は江沢民、胡錦濤時代の集団指導体制から逸脱し、習近平の個人支配体制が定着しているといえる。事故や健康問題などが発生しない限り、2025年においても、習近平による支配が動揺する可能性は小さいだろう。むしろ、すでに2027年の党大会において最高指導者の座にとどまることが広く予想されている。

しかし、安定的な権力基盤は必ずしも安定的な政権運営を意味するわけではない。秦剛元外交部長や李尚福元国防部長の失脚、ロケット軍の司令員と政治委員の更迭、高官の汚職腐敗による摘発など、2023年から政治スキャンダルが繰り返されており、政権運営は混乱が続いている。2024年11月には、苗華（中央軍事委員会政治工作部主任）が調査を受けていることが明らかになったほか、李尚福の後任である董軍国防部長の失脚も噂されている（英フィナンシャル・タイムズが報道）。

すでに習近平政権発足から10年以上経っており、反腐敗闘争もその間続けられてきたが、依然として高級幹部レベルでも腐敗が蔓延している。腐敗防止という観点から見れば、習近平の反腐敗闘争はほとんど効果を上げていないのである。政治過程について見れば、「トップレベルデザイン」のスローガンの下に、人事や政策における習近平の影響力が過大となり、周辺は付度に徹している。都合の悪い情報は習近平の耳に届きにくくなり、客観的状況の把握が困難となっている。習近平自身、李強や蔡奇など、少数の側近に依存し、党や政府の幹部に充分信頼を寄せられていない。李強でさえ、2024年の全人代では首相記者会見を取り消し、一層存在感を低下させている。このような状況は2025年になっても大きく変わらないだろう。政策の停滞、さらなるスキャンダルの続出も予想される。

◆ 党大会への準備

次回の共産党大会は2027年秋に予定されている。2025年は、党大会に向けた準備が始められることとなる。注目すべきは地方指導者人事である。各地域の党委員会書記や政府トップの交替が始められると思われる。そこから、次期中央委員会の陣容が少しずつ見え始める。2022年の党大会では、「第七世代」に数えられる1970年代生まれが一人も中央委員に選出されず、若手の昇進が全体として遅れている。2024年11月現在、第七世代で各省の党委員会副書記を務めているのは、内モンゴル自治区の時光輝、浙江省の劉捷、湖北省の諸葛宇傑、上海市の朱忠明などがいるが、2025年の人事交替では、彼らのいずれかが



中国共産党 第20期中央委員会第3回総会
(2024年7月 写真：新華社/アフロ)

省長に昇進する可能性がある。将来の指導者候補となる。

◆ 経済停滞と社会不安

今日の中国の最大の問題は、経済の停滞である。不動産価格が下落し、若年層の失業率は高止まりしている。消費の低減が見られ、デフレへの懸念が高まっている。経済政策をめぐる論争の影響もあり、三中全会の開催が2024年7月まで遅れた。三中全会では、地方財源の拡大などが決定され、少子高齢化に伴う社会保障負担の増大という長期的課題への備えの意識は見受けられるが、財政状況の改善や個人消費喚起のための具体策は不十分で、改革の実現可能性も不透明である。

習近平政権は、過剰な国家安全重視路線をとり、外国に対する警戒を強めている。外資企業からすれば、従業員が突如拘束されるリスクが高まっているため、投資を躊躇わざるをえず、経済減速の大きな原因となっている。それでも習近平は依然として国家安全の重視を強調し続けている。しかし、国家安全と声高に叫びながら、足元の治安は急速に悪化している。2024年には、全国各地で多くの通り魔事件が発生し、死傷者が相次いでいる。外国人も標的になっており、特に6月に蘇州、9月に深圳の日本人学校に通う児童が標的となり、死者も出た。これらの事件は、経済情勢の悪化に伴う社会不安が排外主義と結びついたヘイトクライムである可能性がある。

このような経済停滞と社会不安に直面してなお、習近平政権は有効な対応をとることができていない。経済の回復も展望できず、2025年も引き続き不安定な情勢が続くだろう。

◆ 提言

- 在中邦人の安全確保は、重点的に取り組むべき課題である。2015年の反スパイ法施行以後、17人もの日本人が拘束されているが、中国側はほとんど事情を説明していない。日本人の訪中ビザ免除が再開され、民間の往来が増える中、日本側は中国側に透明性向上、合理性に基づく法の執行を要求し続けなければならない。
- 日本人学校に関連する殺傷事件の影響は深刻である。これは政治問題であり、これまで日本に対する敵対感情を助長し、日本人学校に関するデマや嫌がらせを放置してきた中国政府の失政である。日本は中国側に誠意ある対応を要求してきたが、それを継続すべきである。一方で、一連の凄惨な事件に対しては、中国の良識ある人々も心を痛め、追悼の動きが広がった。そういった状況を日本に伝えることも重要である。
- 日中両国は「一衣帯水」の間柄である。両国政府は「戦略的互惠関係」を包括的に推進し、「建設的かつ安定的な関係」を構築することを改めて確認したが、この方針が実態を伴ったものとなるよう実質的な協力を深めるべきである。特に、政府要人や若手政治家の往来は継続・拡大すべきである。同時に日本は、中国と常に複数の人的ルートを確保し、中国の内政事情で日中間の交流が途絶える状況を回避する必要がある。

(脱稿日 2024年12月2日 李昊／日本国際問題研究所研究員)

第6章 トランプ政権で生じる米朝対話と持続的な日韓関係

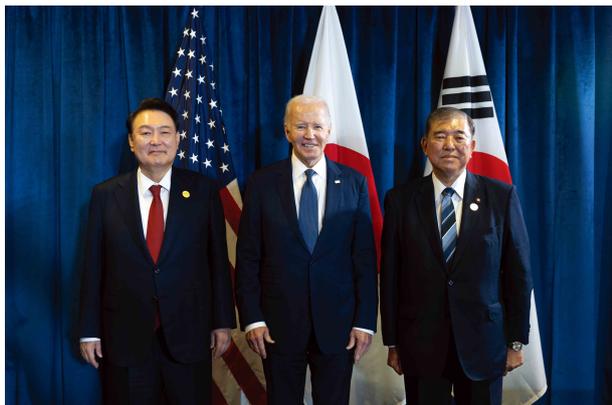
◆ 膠着する南北関係と核・ミサイル開発に邁進する北朝鮮

北朝鮮は南北を敵対的二国家関係と規定し、韓国を相手としない立場を表明した。さらにウクライナ戦争を機に露朝の同盟関係を復活し、自動介入条項（注：ロシアは公式には認めていない）ともとれる規定を含む「包括的戦略パートナーシップ条約」を締結した。その後、北朝鮮はロシアにミサイル、武器弾薬を供与し、ウクライナの前線に派兵も行った。露朝連携には距離を置く中国に対しては、台湾問題に関する中国の立場に支持を表明した。このように大国間の競争関係を利用し、国連安保理の制裁・監視体制を緩める外交を展開している。

北朝鮮は2021年の「国防科学発展及び武器体系開発5ヶ年計画」に基づき、核兵器の多様化、極超音速兵器の開発、軍事偵察衛星の運用、無人機による偵察手段の開発などを進めている。その背景には2019年2月のハノイ米朝首脳会談の決裂という教訓がある。北朝鮮としては米朝交渉を纏めるには核能力が依然不十分であった。その後、核抑止力強化に邁進し、対米抑止力と第二撃能力の確保を目指している。トランプ政権下で再び米朝対話が行われても、新たな現実の下、容易に非核化に応じることは考えにくい。北朝鮮の軍拡路線は国民経済を大きな犠牲にしたものである。しかし、体制の維持を優先する金正恩総書記にとり、他の選択はない。ロシアという後ろ盾を得ても、軍拡路線は修正されない。

◆ トランプ政権下での米朝対話の可能性と日本の対応

トランプ政権発足は現状を変える転機となりうる。北朝鮮は、バイデン政権期を通じて事実上維持された「戦略的忍耐」の転換を望んでいる。露中への過度な傾斜は北朝鮮にとり、大国の陣営に組み込まれる危険性を孕む。ウクライナ戦争が終結していない状態でも、露朝関係と米朝対話を同時に進めることも躊躇わないであろう。米朝対話に転換した場合の北朝鮮は、核能力の強化を背景に「核保有の認定+非核化ではなく軍備管理+米朝国交正常化（在韓米軍の撤退・削減を含む）」の全てを求めてくるであろう。非核化へのハードルは高くなったと言わざるを得ない。米韓の有識者の間では、もはや北朝鮮の非核化を真剣に論ずる空気はなく、軍備管理や核抑止と真正面から向き合わなければならないと考える向きが増している。一方、北朝鮮の戦術核は在日・在韓米軍、 Guamも標的に収めており、トランプ政権といえども、米本土攻撃能力（ICBM）の凍結のみで十分とは言えない。北朝鮮が端から包括的な非核化ロードマップを受け入れる可能性は低く、相互主義による段階的な脅威削減によるリスク管理にとどまらざるを得ないかもしれない。北朝鮮の核・ミサイルの扱いは日韓両国の安全保障に直結する。日韓両国は、自らに不利なディールが米朝間で行われないよう、プロセスに主体的に関与しなければならない。2024年当初に北朝鮮側から相次いで日朝関係に言及があった経緯からすれば、日本を潜在的な対話の相手と見ている可能性はある。米韓両国とも日



2024年11月の日米韓首脳会談（写真：YONHAP NEWS/アフロ）

本が北朝鮮と直接対話を行うことを忌避することはないだろう。拉致問題という最重要懸案を抱える日本は、米朝対話にかかわらず、日朝対話に臨むタイミングを見逃してはならない。

◆ 尹錫悦政権の価値を重んじるグローバルな対外政策と改善した日韓関係の行方

韓国はグローバルな価値観を重視する尹錫悦大統領の下、インド太平洋も視野に入れた日米韓協力の推進に舵を切った。ポーランド等欧州との軍事協力にも乗り出し、NATO 諸国との連携を進めている。米韓同盟にとどまらず国連軍司令部を通じた安全保障体制の強化も志向するようになった。また、ウクライナ戦争によって生じた拡大抑止への国内の懸念に対応するため、2023年4月の米韓ワシントン宣言で「核協議グループ」(NCG)を新設し、新たな核抑止・核作戦指針の署名を経て、韓国の望んでいた「核共有」に代わる米国の関与(戦略原潜の寄港、長距離爆撃機の派遣)を引き出し、対北朝鮮抑止力の強化を図った。

日韓関係については、慰安婦などの諸懸案は留保して、日本を安全保障やグローバル課題における協力を進めるべきパートナーと位置付け、政治的リスクをとって大きく関係を改善させた。実際、北朝鮮の脅威や北東アジアの安全保障環境が厳しさを増す中、日米韓協力、日韓関係の強化は不可欠である。他方、国内対立の深まる尹錫悦大統領は低支持率に喘いでおり、国交正常化60周年を控える中、国内には日本側から何らかの前向きな対応を期待する向きも強い。2025年は、日韓関係を持続可能なものとするかの節目となる。韓国では対日政策は国内政治の争点となりやすい。尹大統領自ら政策転換することはないだろうが、「内政問題の外交化」については常に懸念がつきまとう。

そうした中、本稿脱稿直前の12月2日、尹錫悦大統領はいきなり非常戒厳を宣言し、数時間のうちに議会の否決に遭って解除を余儀なくされる事態が生じた。今後の展開は予断できないが、2025年の韓国政局は混乱し、対外政策が停滞することは疑いない。弾劾等で尹大統領失脚が確定すれば、大統領選挙で進歩系政権が誕生する可能性もある。日韓、日米韓関係への影響は避けられないだろう。

◆ 提言

- 日米韓協力は北朝鮮への最大のレバレッジである。トランプ政権にとっても利益になることを確信させ、キャンプ・デービッド共同宣言の具体化・実装を推進する必要がある。
- トランプ政権にとり、ウクライナや中東、中国と比べ北朝鮮は最優先事項ではない。米朝対話が始まるまで、まだ時間はある。同盟国との調整を経ないまま米朝対話でデールがされないよう、自国への核・ミサイル脅威の除去に優先付けをしたロードマップを構想しておくことが急務である。日朝対話と核・ミサイル協議の相関関係も描いておく必要がある。
- 日韓国交正常化60周年は、尹政権下で改善した日韓関係を持続可能なものとするかの試金石となる。安全保障面での協力を制度化する取り組みが重要となる。まずは邦人避難(NEO)や災害救難等を対象に日韓 ACSA の交渉に着手してはどうか。
- 尹錫悦大統領の戒厳令宣言とその失敗により、韓国内政は流動化する。進歩系政権の誕生も念頭に、韓国国民感情を踏まえた関係構築を志向し、諸懸案を慎重に管理する必要がある。

(脱稿日 2024年12月6日)

第7章 ウクライナ戦争からのアメリカ「撤退」と欧州の選択： 日欧連携は急上昇

◆ アメリカからの軍事・資金援助が減る中、EUはウクライナ戦争最大の支援者の立場を維持

6月の欧州議会選挙を経て、EU新体制が確立した。懸案であったフォンデアライエン委員長の続投が決定し、欧州対外行動庁の新上級代表はカヤ・カラス前エストニア首相に決定した。ロシアに対して非常に厳しい姿勢をとってきたカラス前首相の上級代表就任は、EUがウクライナ戦争を第1課題としてとらえていることの証左である。

2024年にはEUにとって初めての安全保障パートナーシップが日本と締結され、安全保障政策でのインド太平洋との連携も引き続き意識されている。安全保障政策におけるNATOとの「相補性」についてもEU自ら発信するようになり、益々日本との安全保障分野における連携が進むものと思われる。2024年は、依然としてウクライナ戦争支援に消極的な姿勢を見せたハンガリーが欧州連合理事会の議長国を務め、加盟国の間で足並みの乱れも見られたが、2025年は議長国を務めるポーランドを中心に円滑に運営されるだろう。一方で、トランプ政権下のアメリカとは意見の対立が増加し、EUは難しい舵取りを迫られることが予測される。

◆ 各国内の「不満」は極右・極左政党の勢力伸長を生む

EU新体制の顔ぶれを見ても、ウクライナ戦争への支持・結束は固く、EU内部ではウクライナ戦争は「自分たちの安全保障の問題」であるとの強いコンセンサスがある。一方で、欧州エリートたちと加盟国の一般投票者との心理的距離は遠い。2024年6月の欧州議会選挙においてフランス・ドイツで極右・極左政党が躍進したことは記憶に新しく、特にフランスでは左派連合が勝利したものの、その中にはNATO解体派もあり、政権の安定的な運営は今後も困難を極めるだろう。2027年フランス大統領選挙では再び極右の台頭が予測される。欧州の一部の極右政党はトランプ政権と関係が近く、これが彼らの人気を益々後押しするだろう。極右政党にとってはウクライナ戦争よりも移民対策や経済対策が急務の課題と考えられており、欧州エリートへの強い反発が表明されると考えられる。



NATO新事務総長にマルク・ルッテ氏（左）就任
（2024年10月写真：ロイター／アフロ）

他方、極左政党にとってはウクライナ戦争とガザでの人道危機のダブルスタンダードが問題となる。いずれにせよウクライナ支援は両急進派にとって「人気のない」政策であり、EUエリートが一致団結すればするほど、支持を集める急進派と意見の乖離が進み、加盟国での政権交代も考えうる。年明けにはドイツで連邦議会選挙が行われることが決定しており、AfDやBSWといった急進派政党がどれだけ議席数を獲得するかによっては、新政府は不安定な政権運営を強いられる可能性がある。また、ハンガリーをはじめとして急進派政党が政権与党となっている国では、EUの連帯を乱すような言説も益々増加するだろう。

◆ 極右・極左政党の台頭は対中関係にも大きな影響を与える

極右政党にとっては長引くインフレ・高まる失業率の中で経済政策が重要課題であり、そのためには中国市場への展開が重視される。ハンガリーが欧州連合理事会の議長国になってすぐにオルバン首相が習近平国家主席と会談を設けたことは、彼らが中国市場を重視していることを端的に示している。ドイツ極右政党のAfDの重要政治家の秘書官が中国のスパイであったことも明らかになっており、ポピュリスト政党と中国との結びつきには注意が必要である。一方極左政党にとって、インド太平洋はガザの人道危機と比べるとそれほど注目が集まらない問題である。また、NATOに対する伝統的懐疑派もおり、安全保障課題について「抑止」の重要性があまり重視されないきらいがある。

トランプ政権はNATOに対して強硬な態度に出ることが予測される。アメリカがNATOから完全に脱退する可能性は低いにしても、共同ミッションへの不参加など消極的な態度を繰り返すことで、実質的にNATOの機能を低下させる可能性があり、こうして機能不全に陥ったNATOは益々左右両側から圧力を受けることとなるだろう。

◆ 提言

- 北大西洋の問題とインド太平洋の問題の連関性については欧州自ら発信するようになったが、日本は欧州に対して発信を続けていく必要がある。北朝鮮の兵士がウクライナ戦線に送られたことによって、北朝鮮についても欧州の危機意識は高まっており、核ミサイル開発や拉致問題など同国が有するその他の問題についても日本の視点から国際的な発信を強める機会とすべきである。
- 欧州の専門家や実務家の間では、欧州の安全とインド太平洋の安全が一体となってきていることは認識されている。一方で、民間レベルでは欧州の問題とインド太平洋の課題が連携していることについて全面的な理解は得られていない。このことは特定国の対欧浸透工作を惹起しかねないため、草の根レベルの認識を改めるための努力が必要である。
- アメリカのNATO関与が減少する中で、欧州は今まで以上にウクライナ戦争を支える必要があり、インド太平洋への具体的な関与は一定程度低下することが予測される。AUKUSによるイギリスのインド太平洋への関与、日英伊の戦闘機共同開発など、欧州の国にインド太平洋の安全保障に関与させる仕掛けが重要であり、今後も引き続き各国との協力連携が必要である。そのためには、防衛産業間の協力や連携が急務であり、日本の防衛産業が共同生産や共同開発をするための体制・環境作りに取り組む必要がある。
- 日本側がNATOに対してどのように関与できるのかについても改めて議論が必要である。NATO首脳会議への日本の参加が慣例となった今、その先の具体的な協力についても議論を深めていかなければならない。インド太平洋地域での合同演習のみならず、NATO演習へもより具体的な参加を果たし、部隊レベルでも相互理解を図ることが肝要である。また、欧州がウクライナ戦線に今まで以上の支援をする中で、日本としてもこれまで以上の規模でウクライナ支援を続けることで、一層の協力関係を醸成することができるだろう。

(脱稿日 2024年11月29日 高島亜紗子／日本国際問題研究所研究員)

第8章 消耗戦が続くウクライナ侵略：

トランプ政権と戦争長期化は我々に何をもたらすのか

◆ 疲弊するロシア・ウクライナと続く消耗戦、トランプ政権による停戦交渉は実現するのか

ロシアでは2024年3月の大統領選挙を経て、プーチン大統領の通算5期目の任期が開始された。同月編成の新政権では、経済専門家であるペロウソフが国防大臣に就任するなど侵略の長期化を見据えた戦時経済体制固めの人事が行われた。モスクワなど都市部では軍需に沸き、大統領・政権に対する国民の支持や継戦志向にも変化はない。他方、西側社会による経済制裁の影響で、ロシア軍の能力は減少傾向にあり、また、政権の支持率低下に直結する追加的動員には踏み切れずにいる。

ウクライナでは、ゼレンスキー大統領は4月、兵力不足を補うべく、動員可能年齢を拡張させる改正法案に署名した。また、米国をはじめとする西側諸国は軍事支援を継続、F16戦闘機やパトリオットなどを供与し、ウクライナの継戦能力維持に貢献をしている。しかし、同国の継戦能力は西側諸国の軍事支援に依存しており、支援が低下した場合、戦線の維持は困難となる。

両国に懸念材料がある中、8月にウクライナ軍はロシア領クルスク州へ侵攻、第2次世界大戦後初となる正規軍によるロシア国内への直接攻撃・領土占領に成功した。本攻撃はウクライナ東部に投入されているロシア軍兵力を分散させることを目的としたものであったが、ロシア軍は分散せず、当初は混乱していたロシア側の反撃体制が整うにつれ次第に占領地は奪還されつつあるなど、本稿執筆段階では行き詰まりを見せている。

ロシア・ウクライナ双方がこれまで見られてきた大規模な兵力による攻勢を行えずにいる中、兵器面でのエスカレートが進んでいる。11月に米英がウクライナへ供与している長距離ミサイルでのロシア国内への越境攻撃容認に対抗する形で、ロシアは新型極超音速中距離弾道ミサイルであるオレシュニクをウクライナに向けて発射した。このミサイルは欧州を射程圏内とするものであり、ウクライナへの軍事支援を続ける西側諸国に対するけん制であるのみならず、停戦の仲介に向かうであろう米国と、今後いかなる支援を継続するか検討を重ねている欧州とのデカップリングを見越したものであると考えられる。

このような混迷とした状況のなか、11月にトランプ前大統領が米大統領選に勝利した。選挙中の同氏の発言や閣僚の指名状況を踏まえて、仮にトランプ政権主導での停戦交渉が進展した場合、東部2州などウクライナ一部領土をロシアに譲渡あるいは現在の被占領地域を非武装地帯化する形での停戦が提起される可能性がある。ロシアはこれに加え、従来から主張をしてきたウクライナのNATO非加盟・ロシアにとっての「中立化」、すなわちウクライナの主権制限を要求することをもって停戦に合意したいと思われるが、ゼレンスキー政権はNATO加盟を通じた自国の安全確保と主権の維持を伴わない停戦には同意できず、トランプ政権の誕生までに少しでも交渉をウクライナ側優利で進めるべく、激しい攻勢を行うであろう。仮に停戦に合意せず、継戦を選択した場合、米国に代わる大口の支援国は見出しがたく、またEU諸国がこれを穴埋めしうるか定かではなく、すでに多数の死傷者を出している自国民へのさらなる負担増という課題に対し難しい判断を迫られるであろう。

◆ 露中と露朝の結束が進み、東アジアに対する脅威の増大に

ウクライナ侵略が長期化する中、ロシアは中国や北朝鮮との関係強化に努めている。5月にプーチン大統領は再選後初の訪問先として中国を選択、また、BRICSやSCOなど、露中が主導する既存の

枠組下での相互協力を推進している。さらには、中国軍が台湾周辺海域にて実施した軍事演習に前後して共同訓練を実施、同時期には中国海警局・ロシア国境警備隊が初の合同訓練を実施した。いずれの例も、海軍戦力の拡充を図る中国に対してロシアがノウハウを提供する構図を示している。

2025年も露中は軍事面のみならず、エネルギーや経済面など、多方面で連携を強化し続けると予想される。東アジア側面では台湾有事も念頭に、準軍事組織レベルから軍種間まで、両国が協働できる体制の構築が進んでゆくであろう。

北朝鮮がロシアに対し武器・砲弾等を供給していることはすでに明白であり、さらに、6月にプーチン大統領は北朝鮮を訪問、「包括的戦略パートナーシップ条約」に署名、11月に両国で批准されたことは、露朝がより密接な事実上の同盟関係へと進展していることの証である。ロシアは北朝鮮から武器弾薬を求め、その対価としてミサイル関連技術等の提供を受ける可能性がある。結果、ICBMの性能向上やSLBMの開発などの分野で北朝鮮のミサイル関連技術の格段の進化を促進することとなる。

いずれの例も、東アジア地域における脅威である中国や北朝鮮に対し、ロシアがそれぞれの国が欲する能力・技術を提供することで、戦略的連携をより深めている。すなわち、ロシアは同地域において間接的な脅威となっていると言える。



ウクライナ軍が露西部に越境攻撃 クルスク州スジャを制圧
(2024年8月 写真: Ukrinform / アフロ)

◆ 提言

- 双方の消耗戦の行き着く先は持久力に勝るロシアに有利となりかねず、それに加えて、トランプ政権の誕生はロシア有利での停戦をもたらさう。日本はウクライナ支援を継続するであろうが、仮に停戦交渉が行われる場合、武力による一方的な現状変更を認めるような合意とならないよう関係各国へ関与をすべきである。すなわち、日本は北方領土問題という先例も鑑み、米露主導での停戦交渉が進展する場合においてもウクライナの領土主権が損なわれないよう、積極的に参画をする実益がある。
- 東アジア地域におけるロシアの間接的な脅威に対して、露中・露朝の連携が進む事態は望ましくない。これらの協力は不可逆なものではなく、国際情勢や大国間関係の動向により変化しうるものであり、同志国間の連携を通じるなどして、中長期的視座に立った機動的な取り組みが求められる。
- 侵略の帰趨にかかわらず、ロシアは日本の隣国として存在し続ける。トラック2 会合や文化交流を通じたロシアとの対話チャンネルの維持・新規開拓は続けられるべきである。

(脱稿日 2024年12月6日 田島理博／日本国際問題研究所研究員)

第9章 第2期トランプ政権下の中東： 混迷するパレスチナと産油国を中心とするビジネスチャンス

◆トランプ大統領の後押しを受け、ネタニヤフ首相は反イスラエル勢力への攻撃を強化

第1期トランプ政権（2017年から2020年）下の中東政策は、①イスラエル支援（例：アメリカ大使館のエルサレムへの移転（2018年5月））、②イラン敵視（例：イラン核合意からの離脱（2018年5月））、③ビジネス・実利重視（例：イスラエルとアラブ首長国連邦（UAE）、バーレーンの国交正常化実現（2020年9月））などに特徴づけられた。

その後バイデン政権下では、2023年10月7日に、ハマスによるイスラエル越境攻撃が発生し、2024年4月にはイランによる史上初のイスラエル攻撃が行われるなど、現在、イスラエルとイラン及びその代理勢力（ヒズボラ、フーシ派、ハマス）との対立が激化している。また、2024年12月8日にはシリアでアサド政権が崩壊した。

このような状況下、第2期トランプ政権下の中東動向を見通す要素としては、①トランプ大統領とネタニヤフ首相の関係及びそれに伴うイスラエルの政策の自由度、②イラン及びその代理勢力の対応、③アブラハム合意路線のトランプ政権の実利重視の後押し、イスラエルとサウジアラビアの国交正常化など、④（米国の抑制的対応による）中国、ロシアの中東への介入度が挙げられ、これらの複雑な方程式を解きほぐす必要がある。

この点、ネタニヤフ首相は、第1期トランプ政権下で史上最強と言われた米・イスラエル関係を拠り所に、トランプ大統領からの強力な後押しを「青信号」と捉え、自由に反イスラエル勢力への攻撃を強化する可能性がある。イスラエルはイラン、ヒズボラ、フーシ派、ハマスの4正面同時戦争にも耐えうる覚悟で、建国以来の第2次独立戦争中と明言するネタニヤフ首相の意図を過小評価することは禁物である。また、その延長で、同盟国・米国の対応如何により、米国とイラン及びその代理勢力との交戦に発展する可能性も排除されない。

◆イランの欧米融和路線は頓挫。核開発が加速する可能性あり

2024年7月に発足したイランのペゼシュキアン新政権は、欧米融和路線により対イラン制裁解除を米新政権の下で実現したい意向であった。しかし、対イラン強硬路線が明確なトランプ政権が誕生し、また議会でも、上院、下院とも共和党が多数派となる、いわゆる「トリプルレッド」になったこともあり、その目標の実現は早くも困難になったと言わざるを得ない。むしろ対イラン制裁強化の流れに向かうだろう。またトランプ政権の強固な後ろ盾を得たイスラエルが、イランへの攻撃をさらに強化する可能性は高く、そうなれば、イランとしてもイスラエルへのさらなる報復を行わざるを得ず、報復の連鎖が激化することが懸念される。窮地に追い込まれたイランが対抗措置として、核開発を加速させた場合、トランプ大統領はイスラエルに核施設への攻撃を容認する可能性もある。

◆トランプ政権がイスラエルとサウジアラビアの国交正常化を後押し

実利重視のトランプ大統領は、第1期で成し遂げたイスラエルとUAEの国交正常化（2020年8月）のバージョンアップ（総仕上げ）として、先端技術を有するイスラエルと豊富なオイルマネーを有するサウジアラビアの国交正常化実現を中東政策でトッププライオリティに挙げる可能性もある。サウジアラビア

としては、バイデン政権の人権重視政策（サウジアラビア人ジャーナリスト・カショギ氏暗殺事件）で冷え込んだ米国との関係を第2期トランプ政権下で改善させたい考えであり、米・イスラエル・サウジアラビアの思惑は一致する可能性が高い。ただし、このような三者の接近は、イスラエルに対して融和的にとらえられる点でアラブ諸国の民衆レベルの反発を招くことは必至であり、その風圧を一身に受ける、アラブ・イスラムの盟主を自負するサウジアラビアの動向が注目される。



イスラエル、UAE・バーレーンと国交正常化 米で署名式
(2020年9月 写真：ロイター／アフロ)

◆「アメリカ・ファースト」が招く中東でのパワーバランスの変化の可能性

トランプ大統領は、中東においても「アメリカ・ファースト」の外交姿勢を堅持し、親イスラエルの立ち位置は明確に打ち出しつつも、緊迫する中東情勢の沈静化のために自ら汗をかいて、軍事支援や外交努力を行わない可能性も排除されない。その場合、中東地域における米国の影響力はさらに低下し、中国がその間隔について存在感を増す動きを示す。2023年3月のサウジアラビアとイランの国交正常化に続き、2024年7月にはパレスチナのファタハとハマスの和解も中国が仲介している事実は過小評価できない。この場合、アラブ諸国は、米国に依存し、傾斜していた時代から脱却し、「中東ファースト」の視点で、欧米と中露の間で自律的な外交を展開する方向へ舵を切り、国際秩序を左右するプレイヤーとしての存在感を増していく流れが出てこよう。

◆ 提言

- 日本は、原油輸入の95%以上を中東産油国に依存し、中東の安定は日本の死活的国益である。そのため中東産油国の中核たるサウジアラビア、UAEとの戦略的関係を強化するとともに、イスラエルとイラン双方にバランスをとる外交を展開する必要がある。トランプ政権の発足で、対イラン包囲網強化への圧力が高まることが想定され、同盟国・米国との協調とイランとの伝統的パイプの維持を両立させるしたたかな外交が求められる。
- 中東の安定が国益である日本は、中東問題の当事者であることをトランプ政権、G7、主要国が入るG20なども機会あるごとに国際的に認識させる必要がある。ガザ、レバノン及びシリアの統治・復興に関する国際会議が、国連の主導で開催される場合には、日本は具体的かつ実効性のある支援策やロードマップを発表し、主導権を発揮しなければならない。その準備をあらかじめ進めておくことが求められる。

(脱稿日 2024年12月12日 中川浩一／日本国際問題研究所客員研究員)

第10章 国家間競争時代の経済安全保障： 優位性と安全性の追求

◆ 先端技術をめぐる競争は依然として継続

国家間競争が依然として継続する中、各国は技術優位の獲得・維持に注力する。そこには伝統的な国家安全保障（国防）の経済的側面の強化という側面があり、各国政府は人工知能（AI）、量子コンピューティング、バイオテクノロジーを含む新興・重要技術分野で大規模な政府支援を行うなどして技術優位を追求する。なかでも先端 AI に必須の画像処理プロセス（GPU）や広域帯メモリ（HBM）などの先端半導体の獲得・開発競争は今後より一層激化しよう。米国の次期政権下でも先端技術の研究開発支援は継続すると見られるほか、中国も AI、宇宙、量子などの分野を戦略的産業として注力する。日本では 2022 年に成立した経済安全保障推進法に基づいて、先端的な重要技術の開発支援が図られている。すでに同法に基づいて指定された宇宙・航空、海洋、サイバー等の分野における「特定重要技術」の研究開発の促進とその成果の適切な活用を支援するための経済安全保障重要技術育成プログラム（K プログラム）が稼働している。また、日米間で量子分野での研究協力が推進されているように、他の新興・重要技術分野でも研究開発段階で同盟国や同志国の連携がさらに推進されるだろう。

他方、技術優位を維持するための技術保護も重要性を増している。米政府は 2024 年 9 月に量子コンピューティング、半導体関連技術、3D プリンティングなどに関する新たな輸出管理措置を実施し、10 月に半導体、量子情報技術、AI の分野における対中投資を制限する規則を発表した。今後も投資審査、輸出管理、研究セキュリティ等の分野で規制強化が図られる可能性がある。日本でも技術保護のための取り組みは進展し、2024 年 5 月にセキュリティクリアランス制度を法制化した「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」が成立した。また、技術保護の分野でも、経済及び学術活動の健全性を保障しつつ措置の実効性を高めるために、国際協調が模索されよう。日本、米国、欧州諸国、韓国などのパートナーは先端技術の技術保護で足並みをそろえる努力が必要になる。なお、こうした国際連携を実現するために米国次期政権が強制的な措置をとる可能性も否定できず、その場合は米以外のパートナーが連携して対応する必要があるだろう。

◆ 強靱で信頼可能なサプライチェーンの再構築

国家間競争が熾烈になるにつれ、経済を国家安全保障上の論理で再構成する動きが顕在化している。経済の安全保障を確保するためである。米国では CHIPS+ 法に基づいて半導体産業への支援が次々と発表されたほか、日本でも半導体のサプライチェーン再編の試みが加速化した。2024 年末に熊本で JASM（TSMC 熊本）の第 1 工場（12-28 ナノ）が稼働し、量産が開始された。2024 年末に第 2 工場（6-40 ナノ）が着工され、2027 年稼働予定とされる。こうした取り組みは経済安全保障推進法に基づく特定重要物資の安定的な供給の確保（サプライチェーンの強靱化）の一環である。また、同法に基づいて重要鉱物のサプライチェーンの強靱化も目指されている。日本企業が新たな有望鉱山を発見するための探鉱・フィージビリティスタディ（FS）、鉱物資源を採掘・生産するための鉱山開発、選鉱・製錬施設の建設、そして鉱物資源生産の高効率化や低コスト化を図るための技術開発等への助成措置による支援が検討・実施されている。すでに 2024 年 3 月に日本企業と豪州企業による豪州鉱山の探鉱事業への約 49 億円の助成が決定された。この事業は、今後の鉱山開発により、ニッケル、コバルトの確保を目指すものである。

他国による経済的相互依存の武器化を通じた経済的威圧についての評価、備え、抑止、対抗措

置も国際連携を基に検討されている。中国によるガリウム、ゲルマニウム、黒鉛、アンチモニーなどの重要鉱物やレアメタルに対する輸出管理措置の実施状況をモニターし、情報共有を進める取り組みがG7を中心に進展するだろう。すでにG7を中心に重要鉱物サプライチェーンの再編（採掘、精錬、販売、Local Value Creation）が追求されている。また、非市場的慣行・政策への対抗措置が強化されるだろう。中国による安価製品（成熟半導体、電気自動車（EV）、太陽光パネル等）の過剰供給問題への対応が、その検討から実施への段階へと移行するだろう。この問題については、すでに米国、EU、カナダ、ラテンアメリカ諸国が調査や関税措置の検討／実施を発表している。アジアの諸国もこうした措置に追随する動きを見せている。

他方、中国も米政府による輸出管理措置等からの影響を局限化するために、露光装置やソフトウェアの開発に注力するなどして半導体産業の自力更生を追求する。そのために2024年5月には国内半導体関連企業支援のための**国家集成电路产业投资基金（大基金）**が過去最大規模（約475億米ドル）で設立された。また、中国では一部米系企業の製品やソフトウェアが使用禁止になるなど、脱アメリカが加速している。他方、製造分野での外資参入制限の撤廃、通信・医療等サービス業の市場参入緩和なども実施され、中国市場は世界に開かれているとアピールされている。こうした措置は重要産業における投資誘致や技術協力などによる技術吸収・産業育成といった目論見もあると見られている。米欧等による関税措置については、中国は2024年5月に日米EU台からの化学樹脂の輸入に対する調査を実施すると発表するなど対抗措置とみられる動きも見せている。

◆ 提言

- 引き続き、先端技術の開発・育成に注力すべき。特に光半導体や量子コンピューティングなどの新興・重要技術については、同盟国や同志国との連携を探りつつも、日本の強みを伸ばしていくべきである。
- セキュリティクリアランス制度の2025年の運用開始までに企業等は準備を加速する必要がある。企業間でのギャップは制度の効果を損うので可能な限り少なくする必要がある。そのために産官学間の情報共有が必要となる。
- 国境をまたぐサプライチェーン上にある脆弱性を特定し、代替サプライヤーの開発や技術ブレークスルーを通してボトルネックを解消すべき。同盟国や同志国などのパートナーとの連携によって、すでに閉山した鉱山の再利用のみならず都市鉱山（Eスクラップ）の回収・再生技術の開発協力なども進めるべき。
- 強靱で信頼可能なサプライチェーンの再構築が進展すると、自由貿易原則との整合性が問題となる。経済（システム）そのものの安全保障が不可欠と認識されるようになり、経済活動を行う上での前提として、経済合理性に基づく収益性や効率性のみならず安全性や安定性も重視される。こうした状況を背景に、従来の自由貿易原則に基づく国際ルールや規則と、国家間競争時代の経済安全保障が依拠する原則との間で調整や制度作りが必要となろう。日本はこの取り組みにおいて産官学が連携して、国際社会の多数派に支持されるような国際的な議論や制度作りを牽引していかなければならない。

（脱稿日 2024年11月28日 高山嘉顕／日本国際問題研究所研究員）

第11章 自由貿易体制にさらなる試練： 保護主義の連鎖が最大の懸念

◆トランプ政権 2.0 の貿易政策は一層保護主義的な性格に

トランプ氏は大統領キャンペーンの中で、中国に対しての WTO の最恵国待遇の取り消し、中国からの輸入に対して 60%の追加関税、全世界からの輸入品に対して一律 10 - 20%の追加関税を課すことを打ち出した。バイデン政権が実施した中国に対する EV への 100%の追加関税及び鉄鋼・アルミニウム、半導体、バッテリー等の分野について、これらの物資の中国への依存を段階的になくすと主張した。対中関税の引き上げは 1974 年通商法 301 条（不公正貿易）等に基づき大統領令により早期に実施される可能性がある。最恵国待遇取り消しや一律関税は議会の承認が必要であるが、共和党が下院・上院ともに過半数議席を獲得したことから、これらの政策についても実現可能性が高まったといえる。ただし、対中関税及び一律関税が導入されると米国の GDP にマイナス 0.8% の影響があるとの試算があるほか、米国の経済環境はトランプ大統領 1 期目と比べてインフレ、高金利、ドル高と大きく異なっていることにも留意が必要である。とりわけインフレを助長するような政策には慎重になるだろう。

EV については、中国の EV メーカーがメキシコに工場建設を計画していることについて、メキシコからの輸入に対して 100 - 200% の関税を課すと述べている。第三国を経由した EV の流入の阻止はバイデン政権でも検討はされているが、トランプ氏は国内で生産すべきであるとし中国メーカーの国内投資を容認するような発言もしている。しかし、中国の EV バッテリーメーカーの CATL による国内投資に対して対中強硬派の共和党議員が強く批判したことにみられるように、基本的には厳しいスタンスがとられるだろう。また、大統領選でトランプ氏を強力に支持したイーロン・マスク氏は自身が CEO を務めるテスラにとって競争が有利になるような政策を期待しているだろう。

第 1 期トランプ政権下では 1962 年通商法 232 条（安全保障）に基づく鉄鋼・アルミニウムへの追加関税は広範な国・地域が対象となり、EU、カナダ、メキシコなどが報復措置を発動させた。また、EU と日本からの自動車及び部品輸入に関税又は数量制限を課すことを検討した経緯もあり、欧州や日本との貿易摩擦の可能性も懸念される。

◆対抗措置の応酬への懸念

トランプ政権 2.0 の貿易政策が実施されれば、中国は対抗措置として関税を引き上げるほか、近年ではガリウム、黒鉛、アンチモニー等の重要鉱物の輸出規制の措置も目立つようになってきており、特に経済安全保障の分野では米中デカップリングが進むとともに、将来的に追加関税や規制対象がどこまで広がるかの先行きの見通しが

一層難しくなることが予想される。また、一律 10% の関税が導入されれば、広範囲の国・地域との対抗措置の応酬に発展する可能性があり、世界経済に深刻な影響を及ぼしかねない。EV を含む自動車についても、二国間及び第三国からの輸入に包括的に関税が課されれば、サプライチェーンの混乱につながる。



(写真：ロイター／アフロ)

◆ WTO の弱体化、マルチの取り組みへの米国の関与低下

トランプ政権 2.0 下では、WTO の機能はさらに弱体化する恐れがある。一方的措置や保護主義に対して紛争解決機能での解決が望めないし、米国が多国間枠組みから距離をとることでルールづくりや監視機能の強化といった改革を進めることも困難となる。

ただし、WTO 改革をめぐる第 1 期政権下で国際連携がなかったわけではない。2017 年、日本の呼びかけにより日米欧の三極貿易大臣会合が立ち上がり、過剰生産につながる産業補助金や強制技術移転、WTO 電子商取引のルールづくりの作業が進められた。現在では、米欧の間では貿易技術評議会（TTC）、日米の間では日米経済政策協議委員会（経済版「2+2」）を通じて国際連携が図られている。国際場裏で日本が調整役となって日米欧の政策調整を進める枠組みを推進するといったことは十分に考えられる。

米国のマルチへの関与が低下する一方、二国間のアプローチにシフトすると予想される。第 1 期政権下では、日本とは日米貿易協定（主に関税）とデジタル貿易協定を締結した。中国とは米中経済・貿易協定を通じて、米国産の農産品の輸入拡大や技術強制移転、補助金、過剰生産等の是正を求めたが、早い段階で中国との交渉を再開させる可能性がある。また、インドとの貿易交渉を進めていた経緯もあり、インドを含む対グローバルサウスとの貿易協議に取り組むことが見込まれる。二国間のアプローチでは、市場アクセス、投資、知財、電子商取引（データフロー）など、EU、日本などの G7 諸国と懸念を共有できる分野が出てくる。

バイデン政権が進めていた IPEF は藻屑となるだろう。他方、インド太平洋との経済的な関与においては、第 1 期政権で取り組んでいたインフラ投資（一帯一路への対抗、質の高いインフラ投資）を再び推進する可能性がある。Quad などのミニラテラルを通じた分野別の協力の推進は継続するだろう。

◆ 提言

- 日本は、米国と二国間枠組み（日米経済枠組み 2.0）を通じて、日米の貿易・投資の強化を進めるべき。その際、一律関税が米国にとって国内でのインフレを助長するなどの明らかな悪影響があること、広範囲の国・地域との対抗措置の応酬となれば負の影響はさらに増大することを具体的根拠をもって伝えるべきである。
- 米国の二国間のアプローチと連動して、中国の産業補助金、過剰生産、強制技術移転の問題については、WTO の機能やルールが十分に機能していない部分についての改革や RCEP、日中韓 FTA、CPTPP 等の枠組みを活用して懸案について中国との協議を行うべき。また、G7 をはじめとする国際場裏を活用し TTC や日米経済 2+2 をつなげた日米欧間での連携強化をすべき。経済版 2+2 をネットワーク化するのも一案。また、デジタル貿易のルールづくりを二国間や WTO のプルリ交渉で追求すべきである。
- インドを含むグローバルサウスの国とも、市場アクセス、投資、知財の規律強化にプラグマティックに取り組むべき。また、インド太平洋地域ではインフラ投資など日本の強みのある分野で、Quad 等のミニラテラルを通じて米国をまきこみ連携・協力を進めるべきである。

（脱稿日 2024 年 12 月 4 日 柳田健介／日本国際問題研究所研究員）

第12章 人工知能・無人機の開発・拡散がもたらす安全保障への影響

軍民両用技術を含む新興・重要技術は、従前の安全保障のあり様を変容させつつあり、人工知能（AI）及び無人機の利用は、大国間競争だけでなく、今後の戦争行為や治安維持活動にも重大な影響を与えうる。

◆ 新興・重要技術の拡散・濫用による人命被害・人権侵害の拡大

無人機は、ウクライナやイエメンのフーシ派等により、その効果が実証されている。特にウクライナ戦争では、AI 軍事支援システムの活用とともに、商業用ドローンを改造して偵察・攻撃に用いる戦術が比較的 low 価格で高い成果を上げており、東南アジアやアフリカ等を含む、いわゆる「グローバル・サウス（GS）」諸国も多大な関心を示している。今後、GS 諸国による AI と無人機技術の活用いかににより、国際安全保障や国内治安維持に重大な変化が見込まれ、国防戦略や法の支配、国際連携等の分野にて喫緊の課題となる。

ガザ紛争においてイスラエルは、AI を活用した自動攻撃システムを用いて、標的の自動認識や攻撃の自動化を実質的に実践しているとされ、人間の関与（human in the loop）の観点から、倫理・信頼面等で問題視されている。将来的に他国でも同様のシステムが導入されれば、さまざまな国家・地域で標的の誤認や民間人への被害だけでなく、権威主義的な政府による技術の濫用や人権侵害が増加するリスクも高まりうる。

治安維持の観点では、AI と無人機を用いた国境監視や国内監視が実装され、治安強化に寄与することが期待される。先端的な軍民両用技術の拡散は、GS 諸国における国内治安維持や国境警備の分野での技術革新を促進させ、国境管理やテロ対策、犯罪抑制等に AI と無人機技術を統合したシステムが活用される可能性がある。これらの技術は、財源の限られた国でも効果的な任務の遂行が可能となるため、さまざまな国家が導入を今後検討することとなる。しかしながら、軍が治安維持活動を担う国家では、軍と警察の役割が曖昧であり、特に権威主義体制下では、統治の強化や人権侵害が発生するリスクが増大する。従って、AI や無人機技術の使用に対する国際的な規範や規制の整備が重要となる。

◆ 苛烈化するドローン開発競争と同盟・同志国との連携の統合深化

米中大国間競争では、無人機技術の開発競争も激化している。米中両国では、台湾有事に備えた無人機技術の開発が加速しており、米国は、ウクライナ戦争で使用されたような小型で安価な無人航空機（UAV）ではなく、高機能で長距離飛行が可能な UAV の開発に注力している。地理的に遠隔にある米国は、中国が展開する接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力に対抗するためにも、厳しい環境に耐えうる UAV の開発・運用が求められており、高度な技術開発と生産体制の強化が必要となる。他方で中国は、地理的近接性を活かし、さまざまな種類の安価な短・中距離飛行の UAV を大量に配備する戦略により、米国に対する優位性を確保しようとしている。

現在注目されている技術は、スウォーム（複数の無人機が協調して自律的に作戦を遂行する技術）である。ハードウェア技術で優位性を有する中国は、ソフトウェア面で優れている米国に対抗してソフト

ウェア開発に注力していることから、競争の焦点が自律性の向上や協調動作能力の強化に移行している。これらの技術は、偵察や攻撃での運用効率を大幅に向上させる可能性が指摘されており、米中間の競争がさらに激化することが予想される。

これまでの戦場における無人機の最も重要な任務は、情報収集・警戒監視・偵察・標的設定（ISRT）であった。今後は、AIを用いた統合全領域指揮統制（JADC2）を構築し、同盟・同志国との協力の下で各種センサーとシューターを地理的に分離しつつも機能的に統合させ、いかに相手よりも先に「観察・状況判断・意思決定・実行（OODA）サイクル」を回して長距離精密火力等の攻撃を成功させるかが米国にとり重要となる。

米国は、台湾有事を見据え、台湾や同盟国との連携強化を試みる。短・中距離ドローンを台湾に事前配備し、台湾周辺の防衛能力の強化を図ることが重要である。他方で台湾は、ウクライナと異なり、安価な中国製ドローンに依存できないため、自国又は同志国とのドローン開発・製造が急務である。



ウクライナ軍のドローン部隊（2024年11月 写真：ロイター／アフロ）

◆ 提言

- GS 諸国に対して AI 基盤整備の支援を行う際には、AI 技術が適切に使用されるための規範や規制の創出に国際社会と協力して積極的に関与すべき。プライバシー保護や説明責任の確保を目指し、広島 AI プロセス等を活用しつつ、AI の倫理的な使用を推進する枠組みを構築することが肝要であり、権威主義的な政府による政権維持のための正当化や抑圧を防ぐ必要がある。
- 戦場における無人機技術を適切かつ有効に活用するため、対ドローンも含めたドクトリンや作戦コンセプト等を策定すべき。同策定には、日本の離島防衛やインフラ防護だけでなく、台湾有事も見据えれば、米国や台湾との協力も含めた無人機の運用計画も念頭に置く必要がある。今後は、海上・海中ドローンも含め、米中台の戦略・作戦に対応した策定作業が不可欠となる。また、無人機に係る交戦規定の検討と同時に、無人機使用の際の法的基盤を強化する必要がある。現行電波法の下では、無人機の性能及び対ドローン兵器の出力が制限されてしまい、開発・運用に問題が生じている。海上自衛隊基地への度重なる UAV 進入事案は、米国側からも疑義が呈されており、法規制のあり方を含め早急に解決すべき問題である。
- 日本は、同盟・同志国との間で防衛産業協力を推進し、無人機技術の共有と共同開発を強化すべきである。特に、日本が得意とするハードウェアの技術を活かし、高性能なセンサーや耐久性の高い素材の開発を通じて、海洋安全保障能力を向上させることができよう。また、同盟・同志国との協力を通じて、強靱な供給網を構築することも必要となる。これには、製造だけでなく、部品供給や技術支援の連携も含まれる。

（脱稿日 2024 年 11 月 29 日 吉田優一／日本国際問題研究所研究員）

第13章 偽情報対策の見直しとインド太平洋地域における 対偽情報国際連携の拡大

◆ 従来の偽情報対策の見直し議論が西側諸国で拡大

生成人工知能（AI）による偽動画や音声などのディープフェイクが精度を高めており、偽情報の問題は量・質ともに深刻になると見られる。今後の傾向についての省察は以下のとおり。

AI技術の飛躍的向上により偽情報が社会にもたらすリスクが高まる。本人認証プラットフォームのサムサブ（Sumsab）によれば、世界のディープフェイク件数は2022年から2023年にかけて10倍に急増し、アジア太平洋地域では平均で1530%増、日本に関しては2800%増と、地域別でも問題が深刻化している。選挙イヤーの2024年は、さらに多くのディープフェイクが拡散されるとの認識の下、米国の民間セクターや市民社会団体を中心に、AIが生成した情報である



(写真：Jaroslav Maléř / Pexels)

るか否かを検知するための研究やツール開発などの取り組みが加速し、米国大手メディアなどがこれらツールを活用した。2025年は、AI生成型偽情報の質が向上し、問題がさらに深刻化することが見込まれるが、これらのツールの利用者やサービスが拡充し、利用者は米国にとどまらず、より広範になると考えられる。

ディープフェイクを含む偽情報全てに対抗することは困難を極めるため、「デバンキング（debunking）」（虚偽だと暴露すること）ではなく、「プレバンキング（prebunking）」（偽情報に対する予防的耐性を事前に構築すること）に向けたアプローチの検討と実施がさらに拡大することとなる。

また、西側諸国においては、これまでの情報影響工作（Information Influence Operations）対策の見直しに向けた議論も加速すると見られる。特に、西側諸国がグローバル・サウスに向けて展開してきた戦略的コミュニケーション（Strategic Communication）のあり方を再検討する動きが活発となる。ラトビア共和国の首都リガに拠点を置くNATO戦略的コミュニケーションセンター（NATO Strategic Communications Centre of Excellence）などが指摘するように、ロシアのウクライナ侵略によって西側諸国とグローバル・サウスの間の見解の隔たりが露呈して以降、西側諸国は、グローバル・サウスにおけるロシアの情報影響工作の実態と現地への影響に関する関心を高めている。同時に、西側諸国のグローバル・サウスに対する働きかけがなぜ成果をあげられないのかについての検討が重ねられることとなる。その結果、グローバル・サウス諸国に対する西側諸国の戦略的コミュニケーションや情報影響工作対策の見直し議論が活発になると予想される。

◆ 偽情報対策における国際連携の変容とインド太平洋地域における連携拡大

トランプ新政権下では、これまでバイデン政権下で進められてきた偽情報対策が大きく変わる可能性がある。

第1に、民主党政権下で偽情報対策に協力的だった米国のSNSプラットフォーム企業を中心とする

民間セクター、メディア、市民社会団体と、米国政府との協力関係が変化すると見られる。主流メディアは新政権の発言などのファクトチェックを行う一方、SNS 企業の中には新政権からの「検閲」批判を恐れ萎縮するものも出てくるだろう。その他の民間セクターや市民社会団体は、新政権からの支援に頼らない持続可能かつ独自の取り組みを模索するだろう。

第2に、米国以外のプレーヤー、具体的にはカナダや欧州諸国、台湾などが、米国に頼らない形で偽情報対策における国際連携を進めようとする見られる。特に中国を念頭に、インド太平洋の国や地域との連携を模索する動きが活発化し、インド太平洋地域における情報保全のためのセンター・オブ・エクセレンス設立の可能性をめぐる議論などが加速することも見込まれる。その中で、日本の役割に対する期待と協力の機会が増大することとなる。

◆ 提言

- 偽情報対策のあり方として、偽情報被害が発生してからの対症療法に過ぎない現在のモグラ叩き (whack-a-mole) 式アプローチから脱却する。同アプローチは非効果的かつ非効率的であると認識し、偽情報に対するカウンター発信以外の方途の確立と運用に向けた検討を政府内で早期に進める必要がある。
- その一つとして、プレバンキングの有用性について認識し、実施体制を整備する。災害大国日本が、過去の災害をはじめ、選挙などで拡散した偽情報に関する内容、拡散傾向、ソーシャル・ネットワークなどを分析し、今後出現する可能性のある偽情報とその拡散傾向などを予測することは可能である。事前に情報を発信・公開し、社会の強靱性を構築しようとする積極的な対策は、生成 AI 時代においてデバンキングより効果的である。
- 政府のインテリジェンスと戦略的コミュニケーションの強化を図る。情報収集・分析を通じた社会の情報エコシステムに対する理解促進と、関係組織間の情報共有・集約・発信まで迅速かつ柔軟に対応できるよう、関係政府機関のキャパシティ・ビルディングを促進することが求められる。
- 社会全体 (whole-of-society) アプローチの実現を目指す。偽情報対策は政府が単独で行えるものではない。民間セクターや市民社会団体による、情報発信、研究、技術開発、教育、ファクトチェック、ジャーナリズムの質の向上などのさまざまな取り組みの拡充と、アクター間の多面的な連携を図るべきである。
- 偽情報対策においてもインド太平洋地域に対する関心が世界から増大する中、日本はより積極的な国際連携を模索することが望まれる。特に台湾との協力を模索し、台湾の市民社会団体との関係構築および連携を目指す。

(脱稿日 2024 年 11 月 11 日 栗原響子／日本国際問題研究所研究員)

第14章 厳しい情勢が続く軍備管理・軍縮・不拡散

◆ 概観

核を取り巻く国際環境はかつてないほど厳しさを増している。国際環境を規定する要因の中で最も重要なのは、米中露間の戦略的対立の深化である。大国が対立を深める中で、各国の核政策はそのような基調を反映させたものとなっている。

中国は、核兵器不拡散条約（NPT）において認められた5つの核兵器国の中で、現時点において唯一核弾頭数を増加させており、大陸間弾道ミサイル（ICBM）のサイロの建設、戦略原潜の建造、極超音速滑空体（HGV）といった新たな核運搬システムの開発による運用システムの多様化と第二撃能力の強化を図っている。このような核戦力の増強や即応態勢を高める動きについては、中国が従来維持してきた核の先行不使用政策や、必要最小限の報復能力によって戦略的抑止を利かせるという最小報復戦略（minimum retaliation strategy）との矛盾が指摘されている。

ロシアは、ウクライナへの侵略の準備段階から、2024年11月の現時点に至るまでの間、演習における核戦力の移動や、核の限定使用への言及、あるいは核ドクトリンの改定など、核兵器使用の閾値を下げるようなシグナルを発することで、米国や欧州のウクライナへの支援をはじめとする紛争への関与を抑制しようとしている。能力面でも、2024年9月には新型ICBM「サルマート」の試験の失敗が報じられてはいるが、核戦力の近代化は最終段階にあると言われている。

米国は、2022年の「国家防衛戦略（National Defense Strategy：NDS2022）」では、中国を自国の安全保障戦略の基調を規定する挑戦（“pacing challenge”）と位置付け、またロシアについても引き続き深刻な脅威として認識し、この2つの大国の核の脅威と同時に向き合う、さらには戦略的な連携も視野に入れた、いわゆる「two-peer」問題のなかで、核戦力のあり方を構想することになる。2023年10月に公表された『戦略態勢委員会報告書』では、NDS2022における、通常戦力により「一つの主要戦争に勝利／もう一つを抑止」するという想定に対して将来、戦力不足が起きると指摘し、効果的な核報復のオプションや地域レベルでの抑止態勢の構築が言及されている。

このように、米中露では安全保障態勢の強化を図るうえで核戦力の役割がより強く意識されるようになってきている。これに加えて、地域レベルを見ると、東アジアでは北朝鮮が、米国本土に到達するICBM開発の進化や核兵器を戦闘の中で使用することを示唆するような戦術核開発を進め、核への依存を高めている。また、中東をみると、潜在的核保有国のイスラエルと核開発疑惑国であるイランが、小規模とはいえ直接戦火を交えるような事態にまで発展したことは、地域安全保障の中で核兵器の存在が比重を増していることを示している。

◆ 米露軍備管理の見通し

大国間の軍備管理に関しては、まず米露間の新戦略兵器削減条約（新START条約）は、5年間の延長期間の終了を2026年2月に控え、交渉を行う必要があるが、ロシアは2023年2月に同条約の履行を停止（suspend）すると宣言、2024年2月、プーチン大統領は、米国がウクライナを支援することによってロシアに「戦略的敗北」をもたらそうとしている間は軍備管理については話し合えないと述べている。ロシアから見れば米国のウクライナ戦争への対応がカギを握るということである。トランプ新大統領は、ウクライナ戦争を直ちに終わらせると述べているが、戦争が早期に終結し、さらに米露間

での新 START 条約の後継条約をめぐる交渉が始められると見通すことは難しい。

もしトランプ新大統領が戦争を終わらせるためにロシアとウクライナとの交渉を促すことになれば、米露間の戦略的なコミュニケーションの大枠の中で、軍備管理はアジェンダの一つとして浮上しよう。もともと、米露間の戦略的安定性は、運搬手段の多様化や欧州における安定に係る両国の相違などの要因によってより複雑化しており、新 START 条約と同じカテゴリー、すなわち戦略レベルの核弾頭や運搬手段の数量に係る規制だけで定義しきれるものではなくなりつつある。非戦略核、ミサイル防衛の扱いを含め合意可能なモダリティを見出すことは難しいことに留意する必要がある。

◆ 米中間の軍備管理の見通し

米中間の軍備管理については、従来どおり中国が軍備管理協議に否定的な姿勢を示し続け、当面は進展しないだろう。中国にとってみれば、核戦力増強に規制がかかることによって、両国間の戦力の非対称性が固定化されることで脆弱性が恒久化されるリスクとなる上、両国が保有する核戦力の量や配備状況、運用態勢などについて相互に申告しあうことが求められれば、中国の核戦力は米国による攻撃に対する脆弱性を高めることになるからである。

他方で、取引重視（transactional）な姿勢を持つトランプ新大統領は、中国が経済面でそれなりの見返りを提示すれば軍備管理を含む緊張緩和を追求する可能性もある。米中間の緊張緩和は、一般的には望ましいが、その結果として東アジアにおいて中国の行動の自由の拡大を許し、より自己中心的な行動を許容することになるのであれば、日本の安全保障にとってリスクとなる。米中の関係の改善及び軍備管理を通じた脅威の削減は、日米同盟の信頼性の維持とあわせて進めていく必要がある。

また、中国は米国、英国による豪州への攻撃型原子力潜水艦の供与計画（AUKUS のピラー I）を、NPT 運用検討会議や国際原子力機関（IAEA）総会などさまざまなマルチの場において引き続き取り上げ、原潜の動力炉の燃料である高濃縮ウランの移転に係る保障措置のあり方について議論を提起して、米英豪の連携を牽制する姿勢を堅持するだろう。



露、陸海空で戦略核演習を実施（2024年10月写真提供：Russian Defense Ministry Press Service/AP/アフロ）

◆ 不透明感が増す北朝鮮・イラン問題

核不拡散では、北朝鮮の核能力の増強とイランの核開発問題の深刻化が引き続き焦点となろう。

北朝鮮に対しては、トランプ新大統領は、選挙キャンペーン中に金正恩総書記との話し合いを通じてミサイル発射をやめさせるとの姿勢を打ち出しており、トランプ新大統領の下での米国は「非核化」ではなく、核の脅威を低減するためのいわゆる「軍備管理」アプローチを追求するのではないかとみられている。仮に、トランプ政権が北朝鮮に対して核保有で事実上容認した場合、その日韓の安全保障に対する影響について米国と日韓の間でのすり合わせがなければ、本来脅威削減という観点から望ましい米朝対話が、日本にとって拡大核抑止および再保証に対する不安を高める要因ともなりかねない。

一方、イランの核開発については、トランプ前政権では、2018年に包括的共同作業計画（JCPOA）から離脱して制裁を再開させ、また2020年にはイスラム革命防衛隊のソレイマニ司令官を殺害するなど、イランに対して強硬な姿勢をとってきた。イラン側は、国際派と目されるペゼシュキアン氏が大統領に就任し、またJCPOAの交渉を担ってきたアラグチ氏が外相となった。しかし、イラン国内では、JCPOAの約束を一方的に破棄した米国に対する不信は根強く、イランと米国の間での信頼構築は困難であろう。さらに、JCPOAとともに採択され過去の安保理決議に基づく制裁を停止してきた安保理決議2231は、2025年10月18日に終了する。そうなれば、欧米諸国は過去の安保理決議に基づく制裁を復活させることができるようになるが、当然ながらイランの強い反発が予見される。対立の激化はイランを核保有に近づけ、またイランと中露のさらなる接近をもたらす可能性がある。

核不拡散レジームの礎石であるNPTの運用検討プロセスは、2025年には2026年運用会議の第3回準備委員会が開催される予定となっているが、このような大国間の戦略的競争を受け、ここでも「誰が核不拡散レジームをダメにしたのか」というナラティブをめぐる対立が続くであろう。現状ではコンセンサスでの最終文書が採択される可能性は低い。また「グローバル・サウス」の一部の国々が、ロシアによるウクライナ侵略が国際法違反であると非難することを控えているが、そこには米国や西側主導の国際秩序に対する異議申し立て、多極化追求の側面があることを理解すべきだ。

◆ 提言

- 日本は、まず、トランプ新大統領が、大国との戦略的関係において対決的な姿勢をとるのか、それとも融和的な姿勢をとるのかを見極めていくことが必要であろう。いずれにしても、米国との関係においては、同盟の強靱さと抑止態勢の強化とを追求していくことに変わりはない。また、台湾や朝鮮半島有事を想定し、日韓は米国に対して抑止の信頼性と事態対処計画に関し、一層緊密な政策調整を働き掛け、協調することを追求すべきであろう。その中で、核の役割について共通理解を確立し、最適な能力の構築とともに、中国等との戦略対話を通じた信頼醸成と脅威削減の可能性も模索すべきだ。
- 他方、NPTを中心とする核不拡散体制において「米国第一主義」的な政策をとるのであれば、いわゆる「グローバル・サウス」と西側との対立をより深刻化されるように作用することになる。こうした対立の深刻化による核不拡散体制の弱体化や、体制自体に反西側的な空気が広がることは、中露などに影響力拡大の隙を与えることにもなりかねない。日本はこうしたリスクを低減するために、マルチ外交により積極的に関与し、米国を国際社会につなぎとめる役割を果たす必要がある。
- いずれにしても最大の懸念は、日米間の政策の齟齬が拡大することである。米国と日本の間で、不透明性に対する危機管理として、抑止、軍備管理、軍縮、不拡散という核に係る政策領域を包括的に捉え、安全保障戦略の一環として緊密な調整の実施を米側に働きかけ、協調的で統一的政策を追求することを心掛ける必要がある。

（脱稿日2024年12月11日 秋山信将／軍縮・科学技術センター所長）

戦略アウトルック 2025

国際秩序はレジリエンスを取り戻せるか：世界と日本の選択

発行 2025年1月

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-8-1 虎ノ門ダイビルイースト 3 階

TEL : 03-3503-7261 (代表) FAX : 03-3503-7292



URL : <https://www.jiia.or.jp>

JIA