

日米対話

「激動の世界と進化する日米同盟：開かれたルール基盤の国際秩序存続のために」

メモ

2016年3月2日

グローバル・フォーラム事務局

グローバル・フォーラム（GFJ）は、公益財団法人日本国際フォーラム（JFIR）および米国防大学国家戦略研究所（INSS）との共催により、2016年3月2日（水）午後1時より午後5時まで、国際文化会館「講堂」を会場として、日米対話「激動の世界と進化する日米同盟：開かれたルール基盤の国際秩序存続のために」を開催したところ、その出席者と議論の概要は、次のとおり。

1. 出席者

出席者は計88名であったところ、そのうちパネリスト10名については、以下の通り。なお、米国側パネリストのジェームズ・プリスタップ米国防大学国家戦略研究所上席研究員は、今回ご家族の健康上の事情により、急遽来日が叶わなかった。

【日本側パネリスト 7名】

伊藤 憲一 グローバル・フォーラム代表世話人／日本国際フォーラム理事長
神谷 万丈 防衛大学校教授／日本国際フォーラム上席研究員
細谷 雄一 慶應義塾大学教授
高原 明生 東京大学教授／日本国際フォーラム上席研究員
加藤 洋一 日本再建イニシアティブ研究主幹
中西 寛 グローバル・フォーラム有識者メンバー／京都大学教授
渡部 恒雄 東京財団政策研究ディレクター・上席研究員

【米国側パネリスト 3名】

ロバート・マニング アトランティック・カウンシル・ブレント・スコウクロフト国際安全保障センター上級研究員
ジェームズ・ショフ カーネギー国際平和財団上級研究員
ラスト・デミング 元国務省首席次官補代理

2. 議論の概要

日米対話「激動の世界と進化する日米同盟：開かれたルール基盤の国際秩序存続のために」は、「開会挨拶」「セッションⅠ：新ガイドラインと新安保法制の下での日米同盟の使命」「セッションⅡ：何から始めるべきか」「総括セッション」の順で開催されたところ、その概要は、次のとおりであった。

（1）開会挨拶

伊藤憲一グローバル・フォーラム代表世話人

昨2015年は、日米同盟にとって画期的な転換点となった年であった。4月には日米間で新たな「ガイ

ドライン」が合意され、それに伴い今後の日米同盟は「地域、グローバル、宇宙、サイバー」といった新たな戦略的領域において、切れ目のない（シームレスな）抑止力・対処力の強化を目指すことになった。9月には日本で集団的自衛権行使の一部容認などを含む安保関連法制が成立し、日本の外交・安全保障政策は安倍政権の掲げる「積極的平和主義」の旗のもとで、より具体的な一歩を踏み出すこととなった。この背景には、そのような進化を不可避ならしめた東アジアをはじめとする国際社会全体の大きな地殻変動がある。東アジアでは、中国が引き続き南シナ海・東シナ海などで強硬な海洋進出を行ない、既存の「開かれたルール基盤の国際秩序」への挑戦ともいえるべき行動を重ねている。また北朝鮮が、本年1月に核実験、2月に弾道ミサイル発射を強行し、国際社会の非難を招いたことは記憶に新しい。中東では、IS（イスラミック・ステート）の勢力拡大が顕著であり、その余波は、昨秋のパリでの同時テロ事件に示されるように、欧州にまで及んでいる。このような国際社会全体の混迷や、それを背景とする東アジア情勢の流動化を前にして、「今後、国際公共財としての日米同盟はいかなる役割を果たすべきか」が改めて問われている。現在、日米両国の間では、日米同盟について、アジア太平洋地域だけでなく、世界全体の平和と安定に貢献してこそ、その本来の目的を達成できるものである、との認識が共有されつつある。本日の「対話」が、「新段階に入った日米同盟」の今後のあるべき姿についての実り多い意見交換の場となることを祈念する。

(2) セッションI 「新ガイドラインと新安保法制の下での日米同盟の使命」(議長：神谷万丈・防衛大学校教授／日本国際フォーラム理事・上席研究員)

(イ) 細谷 雄一 慶應義塾大学教授による報告

昨年国会を通過した安保法制によって日米同盟がどう変わり、それが日本の安全保障政策や日米関係にどういう意味を持つてくるのかについて、4点申し上げたい。まず1点目は、昨2015年の安保法制を巡る議論が一体何だったのかということ、これは冷戦時代から続くイデオロギー対立の繰り返しに他ならない。安保法制反対派の主張は、3つの悪（軍事力、日米同盟、安倍政権）を打倒すれば、アジア地域が平和になるというイデオロギーに基づくものであった。だが、最近の世論調査では、安保法制の廃案を求めるかどうかという質問に対して、47%が安保法制に賛成で、38%が反対という結果となった。2点目は、なぜここまで反対派が増えたのかということである。これは、おそらく、安倍政権がなぜ急いで安保法制を通そうとしているのかという意図が、国民の多くに正確に伝わっていなかったためである。だがそれは、2013年の国家安全保障戦略に明確に記載されている。すなわち、同戦略には、“**further contribution to the peace and stability**”とあり、これは、アジア太平洋と国際社会における平和と安全保障に積極的に貢献するということである。米国の力が弱まり、同盟国の負担が大きくなる中で、日本がこの地域でどのような貢献をするかによって、地域の安定が大きく左右されることになる。そのためにも法改正が必要であったと言えよう。3点目は、11本の法案を束ねる安保法制の中核は何かということである。私は大きく2つの柱に集約することができると思う。すなわち、国際社会への貢献という意味での「国連平和維持活動（PKO）」と、「日米同盟あるいは友好国への貢献」である。実は集団的自衛権の行使に関しては、極めて厳しいハードルがあり、個別的自衛権ではなく集団的自衛権を行使する事態、つまり存立危機事態というものが起きる可能性は私はゼロに近いのではないかと思っている。過去70年間、日本は一度も個別的自衛権を行使していない。その外側に薄くある存立危機事態に基づいた集団的自衛権の行使をする可能性はほとんどないが、それができることによって、日本が論理的により幅

広いPKO活動や、あるいは後方支援での協力ができるようになることである。最後4点目は、安政法制が日米同盟に与える影響について、2つ挙げられる。1つ目は、オペレーショナルなフレキシビリティが増して、より協力が円滑になること、2点目は、日米同盟の強化を妨げてきた法的な制約というものが大幅に除去され、既存の活動等が円滑になり、それが日米同盟の強化にも繋がるということである。

(ロ) ロバート・マニング アトランティック・カウンシル・ブレント・スコウクロフト国際安全保障センター上級研究員による報告

2030年の世界を見据えると、日米同盟が置かれる今日の国際社会はまさに変曲点にあるといえる。この非常に不確実で流動的な時代において、今後起こりうる（あるいはすでに起こり始めている）グローバル・トレンドとして、次の7つのメガトレンドが挙げられる。すなわち、1点目は、富と力が西から東、北から南へと拡散しつつあること。GDPに占める各国の比率に関して言えば、中国、インド等の躍進でG7諸国の多くはシェアが低下することになった。2点目は、個人が力をつけたこと。例えばプラスの面では、実業家のビル・ゲイツ氏は、自ら財団をつくってマラリア治療を行えるようになったが、マイナス面では、テロリストが情報通信技術（Information and Communication Technology : ICT）を活用できるようになった。3点目は、人口動態。少子高齢化は日本だけの問題ではなく、韓国や中国も同様の問題に直面しつつあるほか、中東では「ユースバルジ」（人口構成に占める若者の人口が突出して多いという状況）問題が同地域でのデモや争乱の大きな要因になっている。4点目は、都市化。2030～2035年までには、世界人口の約60%が都市に居住するほか、世界人口の半数近くが「中間層」に急拡大することが予測される。5点目は、グローバル化。20年前は、グローバル化は歓迎され、経済にとっても有益であると認識されてきたが、今日では、その見方にも変化が生じ、社会的な不均衡、国内・国家間の格差の原因の一つとも考えられるようになってきた。6点目は、技術革命。ITプラットフォーム上で、ロボット、人工知能、3Dプリントおよびビックデータなどがすべて収斂されて、第3の産業革命が起きる可能性もある。こうした動きは、将来の雇用のあり方のみならず、将来の戦争にも影響を及ぼすことは間違いない。最後の7点目は、分断化（fragmentation）。グローバル化に対する反応の一つで、ナショナリズムへ向かう内向きのダイナミクスと言えよう。例えばヨーロッパでは、ブレグジット（英国のEU離脱）問題、フランス、ハンガリー、ポーランド、スコットランド、カタルーニャ（スペイン）における国家主義の政党の台頭に加え、中東では、まさにサイクス・ピコ（1916年に英仏露がオスマン帝国領の分割などを取り決めた秘密協定）のスキームが今瓦解しつつあり、さまざまな民族、宗教、そして国家主義がアラブ諸国を脅かす事態となっている。また、グローバルな課題としては、経済協力開発機構（OECD）の低成長、グローバルな金融システムの構築に加え、最近では宇宙、サイバー空間、海洋といった国際共有地（グローバル・コモンズ）の安定的利用に対するリスクなどが挙げられる。現時点では、同分野における適切なルールはなく、米国、日本やその他の有志国がその制度維持のための戦略を構築することが急務である。さらに、北東アジアでは、北朝鮮が核とICBMの可能性を追求しており、向こう10～15年の間に、弾頭の小型化に成功するのではないかと。もしそうなれば、米国の韓国、日本に対する拡大抑止力にとって大きなプレッシャーとなる。米国、日本は、こうした様々なチャレンジに直面しているが、それらのうちには安全保障の問題以上に安全保障ではない問題（non-security issues）も多い。こうしたグローバルなトレンド——その中で、中国が自らを大国（great power）として定義しようとしているということ——を軽視することはできないが——によって試されていることは、開かれたル

ール基盤のシステム全体の未来である。

(ハ) 高原 明生 東京大学教授／日本国際フォーラム上席研究員によるコメント

中国は、2008年の米国発の世界金融危機以降、特に海洋方面での行動を強めている。おそらくアクション・ファーストの人たちが発言力を強め、東シナ海・南シナ海において既成事実を積み重ねているのではないか。今の中国国内では軍改革が進行中であり、習近平氏が掲げる「戦える軍隊、戦って勝てる軍隊」の構築に向けて動き出している。また、最近では中国経済の減速、成長率の低下が大きな影響を及ぼし始めている。習氏は反腐敗運動を進めて自分の権力基盤固めをしているが、その一つの副次的な効果として、官僚たちの労働意欲の減退が目立つようになり、経済に悪影響を及ぼしている。このように経済が振るわなくなると、習氏の権限の源は、「経済発展」から「ナショナリズム」に重点を移すことになりうる。習氏の人気があるとすれば、それは決して反腐敗を進めているからではなく、彼が中国の国際的な地位の向上、あるいは国威発揚に成功しているという国民の認識に由来するものであろう。今後、日米両国は、長期的には中国を日米の地域秩序構想の中に取り込んでいくとともに、短期的には、米国の政権交代の時期に入っていく中で、日々の政策協調を密接に行うべきである。

(二) ジェームズ・ショフ カーネギー国際平和財団上級研究員によるコメント

細谷教授が安保法制の背景などについて報告されたことは非常に重要な点である。米国内では、日米同盟が一般市民にはほとんど理解されていないのが現状であり、引き続き日米同盟の価値について理解を深めるような働き掛けが必要がある。米国においては、今、大統領選が展開中だが、その候補者の一人であるドナルド・トランプ氏の動向に注目が集まっているが、彼は日米同盟についてはほとんど理解していない。オバマ大統領はここ数年、日本の国際貢献を高く評価している。その理由の一つに日本政治の安定性が挙げられる。また、安倍政権は国際社会に対してエボラ対策やシリアの難民問題など、グローバルな諸課題に迅速に対応できることを示した。今後の課題は、こうした認識をいかにポストオバマ政権に継続させられるかであろう。日本は世界に対してもっと影響力を行使すべきであり、より大きな役割を安保、後方支援および能力構築で果たすべきである。

(ホ) 加藤 洋一 日本再建イニシアティブ研究主幹によるコメント

現在の国際安全保障環境は、低烈度の挑発行為（low intensity provocation）が変化を規定する主要な要素となっている。要するに、全面戦争や本格的な軍事紛争には至らない形で、軍事力や、警察などの準軍事力を政策手段として行使し、威嚇や挑発を行う。それによってほかの国の行動を強制的に変えたり、地域秩序を自分の都合のいいように変えたりすることだ。中国が東シナ海、南シナ海で行っていること、さらに北朝鮮が朝鮮半島周辺で行っていることは、これに該当する。今、日本のみならず日米同盟にとって最も重要なのは、こうした「低烈度の挑発行為」をどう抑止するか、どう対処するかだ。現在は、こうした挑発行為を前に、日本も日米同盟も全く無力であるというのが現実だ。去年6月のシャングリラ・ダイアログ（アジア安全保障会議）で、カーター米国防長官は、中国軍の代表団を前にして、南シナ海の埋め立て中止を求めたが、中国は無視した。今後、中国に対しては、「関与」と「抑止」のコンビネーションを、改めて考える必要がある。まず、中国が挑発行為の烈度を上げたら、日米も抑止力を上げる必要がある。次に、中国のこのような取り組み姿勢は、日米を含む地域諸国の間で中国に

対する反感、不信感を高め、同盟強化や新たな安全保障パートナーシップの構築など、中国の外交的孤立を深める動きにつながる、ということ、中国に理解させる必要がある。各国が、実際の行動で示すことが必要だ。

(3) セッションII「何から始めるべきか」(議長：ラスト・デミング元国務省首席次官補代理)

(イ) 中西 寛 京都大学教授による報告

昨年、日米安保体制の大転換があったが、歴史的に見ると、これは1995年頃から始められた日米安保体制の冷戦後の環境に向けた変容の1つの帰結と言えよう。昨年起きた変化は、新ガイドラインにしても安保法制にしても枠組みを提供したということなので、今後、日米両国はこれらを具体化するオペレーションの運用や計画等について対応する必要がある。そのために必要な課題としては、次の6点が挙げられる。まず1点目は、2国間の同盟のコーディネーションの仕組みの見直しである。新ガイドラインにも、同盟調整メカニズム(Alliance Coordinating Mechanism: ACM)という仕組みが記載されているが、それを具体化することは容易ではなく、そのための調整作業が急務である。2点目は、北朝鮮が核実験および長距離ミサイル実験を強行したが、同国のさらなる挑発行為に対してどのように対応すべきか、である。日本が保有する海上のSM-3や弾道ミサイル防衛といった枠組みと、米韓との間で終末高高度防衛ミサイル(THAAD)の枠組みを導入するという議論が始まっているが、これらをどのようにコーディネートするかという問題がある。3点目は、サイバー・セキュリティーの問題である。かつてのアノニマスの非国家主体が中心であった時代から、今日では国家が支援する形でのサイバー・セキュリティー・チャレンジというものが重要になってきている。日本版NSC(国家安全保障会議)の設立と2013年の特定秘密保護法の成立はこれら分野での協力を広げるものであると思われる。4点目は、地域を越えたグローバルな平和構築やテロ、海賊あるいは病原の新興感染症などの問題にどのように対応するかということである。残念ながら、日本は実際のところ、装備や訓練が不十分であり、例えばエボラ出血熱のような事例が生じた場合、日本の自衛隊がどの程度参加できるかということには課題が残る。5点目は、将来の装備の取得を特に多国間の枠組みでどのように進めていくか、である。装備が、特にその費用が急速に高額化している段階で、日米は最適の防衛装備取得政策を調整する必要がある。最後の点は、軍事外交的思考と経済社会的思考を高いレベルでコーディネートする必要性があるのではないか。例えば、米中間では戦略経済対話というのがオバマ政権あるいはその前政権から行われているが、日米間ではこのような枠組みは存在せず、早急に構築すべきである。

(ロ) ジェームズ・ショフ カーネギー国際平和財団上級研究員による報告

中西教授が指摘されたACMの重要性については同感である。新ガイドラインが同意された時には、ACMをどのように構築するか(例えば、オフィスやスタッフの問題、あるいは太平洋軍司令部との関係をどうするのか等)については、同意に至らなかった。私はおそらくACMには、常勤のスタッフは置かず、ACMのメンバーになった人達が、新しい運用管理規定を設けて、そこからまた重要な情報を収集し、情報交換しながら、その状況に応じて危機に対応するという体制にするのがよいのではないかと思う。このACMのアプローチは我々のトモダチ作戦、あるいは2011年に起きた東日本大震災における米国のサポートの経験をもとにしている。このACMの構築の目的は同盟強化だが、短期的には、我々の能力を強化し、グレーゾーンの課題に対して日本近海において対応できるようにすること、長期的には、新し

い北朝鮮の核・ミサイルに対応できるようにすることにある。いずれ、宇宙、サイバー等への対応も重要になってくる。日本は安保法制によって、米国以外の他のパートナー国である豪韓と協力して軍事演習を行う等できるようになった。同盟によって、日米は直接だけでなく、間接的恩恵も受けるであろう。印豪韓との協力も、これらの地域での海上能力の強化に繋がる。今、中国にどのように対応するかが問われていると言えよう。

(ハ) 神谷 万丈 防衛大学校教授／日本国際フォーラム上席研究員によるコメント

まず、日本は何から始めるべきかといえば、まずは、新しいガイドラインと安全保障法制に対応した必要な能力の構築である。能力構築というと、東南アジアなどの開発途上国の能力を構築するのに日本、あるいは日米がどのように手助けするかということを目指すのが普通であるが、実は日本の場合は、自国の能力構築ということも改めて再考する時期に来ているのではないか。安全保障政策、防衛政策、軍事政策というのは、言葉がどうであれ、実態がすぐ変わるわけではない。要するに、言葉で宣言したことを実行に移すためには、実際のケーパビリティが必要になる。日本は伝統的に専守防衛を掲げて、いろいろな能力をわざと持たずに来たわけだが、現状の能力では新しい日本の政策がすべて実行できるとは考えにくい。南シナ海での中国の自己主張の高まりへの対応をはじめ、アジア太平洋地域の様々な問題に日本がこれまでよりも積極的に関わることについては、従来能力でもできることもあるが、できないこと、足りないことも多い。今後重要なことは、「できないこと」、「足りないこと」について、きちんと認識し、しかるべく対応することである。また、日本人の意識改革も同時に進めるべきである。軍事力に警戒心を抱くというのは健全なことであるが、軍事力に平和に対する役割があることを認めない態度は問題である。次に、日米は何から始めるべきかといえば、中国に対する認識をこれまで以上に積極的に擦り合わせる事が何よりも重要である。また、これまであまり言及されていない点だが、同様に韓国に対しても認識の擦り合わせが必要と言えよう。昨年12月に日韓両政府が従軍慰安婦問題で合意したことによって、日米韓の協力の可能性が高まったことは歓迎すべきことであるが、中国に対する見方などを中心に、韓国と日米では安全保障認識がかなり違っている。今後、日米には、韓国との安全保障協力に何を期待できるのかについて意思をより疎通させ、その上で3国間協力を進めていくということが、今求められている。

(ニ) ロバート・マニング アトランティック・カウンシル・ブレント・スコウクロフト国際安全保障センター上級研究員によるコメント

数年前、中国が新型大国間関係のモデルを打ち出し、多くの日本人が不安に感じたのは記憶に新しい。しかし、現在では同関係は消えたと言っているのではないか。何故なら、中国が主張してきた新型大国関係のモデルは、全く新しいものではなく、昔から主張してきたこととそれほど変わっていなかった。今課題として残っているのが、中国の安全保障の地域アーキテクチャーにおける役割は何なのかという問題である。米国は数年前から中国との間で戦略的な対話を試みているが、中国が抵抗してきた経緯がある。中国の核兵器についても不透明であり、サイバースペースなどについても、我々は十分に理解できていない。日本は中国との関係において、こうした問題点をもっと追及するべきであり、そのためには日米間で対中政策を擦り合わせするべきである。ACMは、あくまでオペレーション中心であり、政策立案スタッフ、国務省の人間などが関わることも想定できるが、より広い参加が求められている今、そ

のためにどうすればよいのか真剣に考えるべきである。

(ホ) 渡部 恒雄 東京財団政策研究ディレクター・上席研究員によるコメント

米国内では対露政策に関し、意見が割れている。オバマ大統領はロシアにシリア問題の解決の協力を期待していることもあり、比較的柔軟だが、米国内には保守派を中心に対露強硬派も多く、今後両者のバランスをどう取るのかは重要な課題と言える。個人的な経験からいえば、日米両国で戦略的な話をする場合、アジア・パシフィックやインド洋ぐらゐまでだと立場の相違点は小さいが、これ以上広がると、いろいろと難しいコーディネーションが必要になるように思う。それでも、今後、日米のトップ同士でグローバルにも戦略的な話をするべきだし、市民社会レベルあるいは我々のような研究者のトラック 2 レベルでも行うことが重要になるのではないかと。また、2015 年の新ガイドラインと 1997 年のガイドラインの違いについてだが、従来のガイドラインは、日本の領域防衛と朝鮮半島などの周辺の安全保障について、日米同盟自体をどう機能させるのか、日米同盟で何ができるのかなど、に限定されていた。それが新ガイドラインでは、アジア・パシフィック、それからインド洋も含めて、地域の安全保障に日米同盟がどう貢献できるかに発展した。今後の日米同盟の課題は、インド、オーストラリア、ASEAN 諸国を巻き込みながら、地域の安定を目指して、戦略的に進めていく必要がある。

(4) 総括セッション

(イ) ラスト・デミング 元国務省首席次官補代理によるコメント

現在、米大統領選挙では、ドナルド・トランプ氏のような過激な発言をする候補者に注目が集まる一方、日本では経済の先行きに暗雲が立ち込めるなど、日米両国は様々な課題を抱えている。また、世界に目を転じれば、欧州連合 (EU) では、移民問題やイギリスの離脱問題を抱えるほか、中国もやはり内部に問題を抱えるなど、真の意味でのグローバル・プレーヤーにはなれていない。こうした状況の中、改めて日米両国は今後 10 年あるいはそれ以降も、その協力関係を維持・強化していくことが重要である。

(ロ) 神谷 万丈 防衛大学校教授／日本国際フォーラム上席研究員によるコメント

米国の力が確かにある時期よりは落ちてきていることは否めない。特にリーマン・ショック以降、米国自身だけでやれることは少ないと言われてきた。しかし、米国抜きでやれることがあるのかと言えば、それ自体は少ない。アメリカが世界でリーダーシップをとり、それをほかの国が支えるしかない。日本は中国に抜かれたとは言え、GDP 世界第 3 位の大国であり、米国との間で自由、民主主義、人権といった基本的な価値を共有する国でもある。その日本が米国と協力する意思をしっかりと示さなければ、米国のリーダーシップは維持できない。安倍首相とオバマ大統領はそのことをはっきりと言ってきたが、近く米国では新しい大統領が誕生するし、日本でも、安倍政権が永遠に続くわけではない。地域と世界の秩序を守るということについて、アメリカのリーダーシップを日本がサブリーダーのようになって中心的に支えていかなければいけないという構図を、しっかりと認識し、固めていかなければならない。

(文責在、事務局)