

## 第1章 国際情勢認識と日本外交の展望

日本が外交安全保障及び経済上の国益を確保し、また、危機を未然に防ぎ、海外在留邦人を含む国民の生活の安全と繁栄を確保するためには、自由、民主主義、人権、法の支配といった価値や原則に基づく国際秩序を維持・強化し、平和で安定した国際環境を能動的に創出する必

要がある。このためには、国際情勢の潮流を冷静に把握し、変化に適応しながら、戦略的・機動的に外交を展開していくことが求められる。

本章では、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

現在、国際社会は再び歴史の大きな転換点にある。冷戦後の一定期間、安定的な国際秩序が世界に拡大した。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、法の支配などの価値や原則に基づく国際秩序や世界貿易機関（WTO）を中核としたルールに基づく経済秩序の維持・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。

グローバル化により、国家間の格差が全体としては縮まった一方で、後発開発途上国（LDC）諸国などその恩恵を十分に受けられていない国もある。また、先進国を中心に、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き、民主的政治体制の不安定化を招く事例も出てきている。加えて、前述の国際秩序の下で発展した開発途上国・新興国の台頭により、近年、国際社会の多様化が進んでいる。これら「グローバル・サウス」の一部は、この変化を自覚し、国力に見合うより大きな影響力を求め、発言力を強めている。

さらに、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ほか、経済的な依存関係を自らの政治的目的の実現のために「武器化」といった動向も見せている。また、安全保障の裾野は半導体や重要鉱物などの重要物資のサプライチェーン強靱化、重要・新興技術の促進と保護、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。こうしたパワーバランスと安全保障環境の変化を背景に、国家間競争は激しさと複雑さを増している。

翻って、国際社会全体を見渡すと、気候変動などの環境問題、国際保健、防災といった地球規模課題や、核軍縮・不拡散、テロ・国際組織犯罪といった課題への対処が喫緊に求められている。近年、社会の情報化・デジタル化により、こうした課題の認識が広く浸透する中、これらはどのような大国でも一国のみでは解決できる問題ではなく、国際社会の協調がかつてないほど重要となっている。また、冷戦後の世界で進んだ経済のグローバル化と相互依存は国家間競争の中でも依然として強く存在しており、完全なデカップリング（分離）は現実的でない。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。

このような中、2022年2月、ロシアがウクライナ侵略を開始し、ポスト冷戦期の平和と安定、繁栄を支えた国際秩序は、根幹から揺るがされた。中東では、2023年10月に発生したハマスなどによるイスラエルに対するテロ攻撃以降、地域全体が不安定化し、特にガザ情勢をめぐり国際社会の対立構造は複雑化している。深刻化する人道危機や紛争により生じる諸問題に対し、国連安全保障理事会（以下「安保理」という。）などが本来期待される役割を十分に果たしているとは言い難く、グローバル・サウスを含む一部の国々は、既存のグローバル・ガバナンス<sup>(1)</sup>の在り方などに対し不満を強める傾向にある。このことは、国際社会の深刻な分断につながっている。

国際関係が複雑に絡み合う今日、欧州と中東の二つの地域で生じた紛争は、それ自体のみならず、サイバー攻撃や偽情報の拡散などの新たな脅威を顕在化させ、地球規模課題の解決に向けた国際協力を阻害し、日本を含む世界各地の安定と繁栄に影響をもたらす問題となっている。このような中、2024年には、米国大統領選挙を始め世界各地で重要な選挙が行われたほか、複数の国で、国内の分断や政治の緊張が厳しさを増す事例も見られた。今後の国際社会においては、分断を乗り越え、人類共通の諸課題を克服するため、グローバル・サウスを含む全ての国が責任を共有するグローバル・ガバナンスを構築していくことが課題となる。

以上の認識の下、国際社会が直面する主要課題について述べていくこととしたい。

### (1) 法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序 に対する挑戦

歴史的に見て世界の安定にとり重要な欧州、中東、東アジアの三つの地域のうち二つで戦火が上がっている現状に鑑みれば、東アジアを含むインド太平洋地域の安定はいまだかつてなく重要である。

ロシアは、2022年2月以来、ウクライナ侵略を継続している。安保理の常任理事国が、主権・領土一体性、武力行使の一般的禁止といった国連憲章の原則をあからさまな形で踏みにじる行為は、国際社会が長きにわたる懸命な努力と多くの犠牲の上に築き上げてきた既存の国際秩序の根幹を揺るがす暴挙であり、国際社会はこれを決して許してはならない。また、ロシアはウクライナに対し核兵器による威嚇を繰り返しているが、ロシアが行っているような核兵器による威嚇、ましてやその使用はあってはならず、国際社会は断固として拒否する必要がある。ウクライナにおける公正かつ永続的な平和の実現は、国際社会における法の支配を守り抜く上で不可欠である。

ロシアによるウクライナ侵略と東アジアにおける力による一方的な現状変更の試みは、法の支配に基づく国際秩序そのものへの挑戦である点で、地理的に隔絶された別個の事象ではない。日本周辺を含む東アジアにおいては、北朝鮮が大陸間弾道ミサイル（ICBM）級弾道ミサイルなどの発射を含め核・ミサイル開発を進展させている。また中国は、尖閣諸島<sup>せん</sup>周辺を含む東シナ海や南シナ海における力による一方的な現状変更の試みや、日本周辺での一連の軍事活動を継続・強化しており、日本周辺の安全保障環境は戦後最も厳しく複雑な状況にある。台湾海峡の平和と安定も重要である。

加えて、北朝鮮兵士のウクライナに対する戦闘への参加、ロシアによる北朝鮮からの弾道ミサイルを含む武器・弾薬の調達、及びその使用といった、露朝軍事協力の進展の動きが明るみに出ている。このような動きは、ウクライナ情勢の更なる悪化を招くのみならず、日本を取り巻く地域の安全保障に与える影響の観点からも、深刻に憂慮すべきものである。

インド太平洋地域の安定に向け、まずは米国の同地域に対するコミットメントの継続・強化が不可欠である。日本として、日米同盟の抑止

(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

力・対処力、拡大抑止<sup>(2)</sup>の信頼性と強靱性を強化していくことが求められる。また、価値を共有する同志国であるG7、オーストラリア、インド、韓国に加え、東南アジア各国や太平洋島嶼国<sup>しよ</sup>などとの連携も重要である。さらに、インド太平洋と欧州・大西洋の安全保障は不可分との観点から、欧州諸国、欧州連合（EU）、北大西洋条約機構（NATO）などを含む幅広い同志国などとの連携も重要となる。

G7としては、G7プーリア・サミットにおいて、中国との建設的かつ安定的な関係を追求し、懸念を伝達し相違を管理するための直接的かつ率直な関与の重要性を認識するとともに、共通の関心分野において関与し続けることを表明し、中国に対し、国際的な平和及び安全を推進することを求めた。

同時に、日中間では、地域と世界の平和と繁栄に責任を有する日中両国が、「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」の構築を日中双方の努力で進めていく必要がある。

## (2) パワーバランスの変化がグローバル・ガバナンスや地球規模課題の解決に突き付ける課題

ポスト冷戦期を通じて発展した安定的な国際秩序の下で、多くの開発途上国が経済発展を遂げたことにより、国際社会は歴史的なパワーバランスの変化を目の当たりにしている。開発途上国・新興国は、この変化を自覚し、「グローバル・サウス」としての結束を高める動きも見られるが、個々の国の地政学的立場、経済情勢や直面する課題などは様々であり、一括りに捉えることは必ずしも適切ではない。

このような中、近年、国際社会の平和と安全に主要な責任を有する安保理が、常任理事国の拒否権行使により、ウクライナ情勢や中東情勢に対し必ずしも本来期待される役割を十分に果

たせていない状況などをめぐって、グローバル・サウスを中心に、国際社会の既存のルールやシステムに対する不満が高まっている。

気候変動などの環境問題、防災、感染症を含む国際保健など、山積する地球規模課題も深刻さを増している。持続可能な開発目標（SDGs）<sup>(3)</sup>達成に向け困難に直面する開発途上国の資金ギャップを補うため、国際開発金融機関（MDBs）<sup>(4)</sup>の改革を求める声も高まっている。

このような中、国連に対する信頼を回復し、国際協調により、SDGsや新たな課題へ効果的な対応をするため、9月にニューヨークで未来サミットが開催された。交渉過程においては、先進国と開発途上国・新興国の利害対立が見られたものの、最終的に、安保理改革を含む国連の機能強化を求める声を反映し、現在と将来の世代のニーズと利益を守るための56の行動を記した「未来のための約束（Pact for the Future）」がコンセンサスで採択された。特に、安保理改革について世界の首脳が一致して緊急の必要性を強調したのは初めてであり、今後具体的な行動が求められる。

国連を中心とする多国間システムが困難に直面する中、G7、日米豪印、日米韓、日米豪及び日米比（フィリピン）といった同盟国・同志国などの連携の重要性が相対的に増している。国際社会が一つの価値観や主義に収れんすることが困難となる中、価値観や利害の対立を乗り越える包摂的なアプローチと、多様な国との間で相手が真に必要なとする協力を模索するきめ細かな外交姿勢が求められている。

## (3) 経済のグローバル化と科学技術の発展がもたらす影響

ポスト冷戦期に発展した世界経済のネットワークは引き続き国際社会の共通基盤として成長を支え、国際社会の相互依存は一層深まっている。

(2) ある国が有する抑止力をその同盟国などにも提供すること。日本は、日本自身の抑止力を有するとともに、同盟国である米国から拡大抑止の提供を受けている。

(3) SDGs : Sustainable Development Goals

(4) MDBs : Multilateral Development Banks



このような中、近年、新型コロナウイルス感染症やロシアによるウクライナ侵略により、食料やエネルギーのサプライチェーンの脆弱性が顕在化した。これに加え、一部の国が、経済的依存関係や自国の強大な市場を利用した経済的な威圧を通じて自国の利益や勢力拡大を試みる向きも見られる。このことは、もはや完全なデカップリング（分離）が不可能な時代に、経済のグローバル化と相互依存が、成長や繁栄のみならず、安全保障上の脅威をももたらし得ることを示している。知的財産や機微技術の窃取、他国の債務の持続可能性を無視した開発金融などの課題も指摘されており、安全保障の裾野は経済や技術にまで拡大している。このような時代の要請を踏まえて、経済安全保障に関する国際的な関心が高まっている。

経済的威圧や非市場的な政策・慣行に対処し、自由で公正なルールに基づく国際経済秩序の維持・拡大を図るため、WTOを中核とする多角的貿易体制の強化や、時代に即した新たなルール作りがますます重要になっている。また、社会・環境の持続可能性と経済の連結、一体化を統合的に目指すことも時代の要請であり、経済成長を目指しながら、SDGsの達成も念頭に、環境や人権、ジェンダー平等といった取組を進めることも求められている。

科学技術の進展に目を向ければ、第5世代移

動通信システム（5G）、モノのインターネット（IoT）、量子技術などの技術革新は、社会や日常生活に本質的かつ不可逆的な変化をもたらし、SNSの発達により地理的に離れた場所が情報によって瞬時につながる時代が到来した。デジタル化・情報化により人類の生活の利便性が向上し、国境を越えたコミュニケーションが容易になった。特に、近年急速に発達する人工知能（AI）には、人類の社会をより良い方向に変革する機会がある一方で、特に生成AIを含む高度なAIシステムについて、サイバー攻撃、偽情報の拡散を含む情報操作といった安全上のリスクが指摘されている。このようなテクノロジーの進歩は国家の競争力にも直結し、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ほか、SNSを通じた確証バイアス<sup>(5)</sup>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困難となることで、民主主義そのものが試練にさらされている。

今やグローバル化と相互依存の進展のみによって国際社会の平和と発展は実現されないということは、現下の国際情勢を見ても明らかである。自由な経済活動や科学技術・イノベーションを人類のより良い未来へといかしていくためには、適切なリスク管理と公正なガバナンスに向けた協力が重要となる。

## 2 日本外交の展望

ロシアによるウクライナ侵略、中東情勢、東アジアの安全保障環境など、国際情勢は厳しい状況が続いている。インド太平洋を含む国際社会全体で法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が重大な挑戦にさらされる一方、グローバル・サウスの存在感が増し、国際社会の多様化が進んでいる。また、世界各地で国内の分断や政治の緊張が増す国も見られる。国連を中核と

した多国間主義は困難に直面しているが、気候変動を始めとする地球規模課題や、サイバー攻撃や偽情報の拡散を含む情報操作といった新たな脅威など、国際社会全体で対応すべき課題は山積しており、協調がかつてなく求められる時代でもある。

日本は、この歴史の転換点にある国際社会において、自国及び国民の平和と安全、繁栄を確

(5) 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）