

国際関係

## 2022年の展望

2022年の国際関係を展望するにあたっての着眼点を当研究所の研究副主幹と研究委員に寄稿していただきました。

## 国際関係の着眼点

今の世界は、冷戦終結後の30年にわたるグローバル化を支えてきた前提とも言える大国関係の安定が崩れた「協調力の弱い世界」だ。

改めて昨年を振り返っても、今や固定化したと言える米中対立だけではなく、ロシアと米欧の緊張、先進国と途上国の立場の相違という構図も変わらず、むしろすべて悪化している。英国のEU離脱後の欧州は求心力を欠き、ドイツの政権交代がどのように作用してくるのかもまだ不明だ。アメリカの存在感が低下した中東では新たな均衡を求める動きが続いている。包摂や統合、脱国境という言葉語るのすら虚しくなる時代状況とさえ言えよう。

とりわけ、米中両国はいわゆる「不同意のための同意」すら交わすことのできない関係性に陥っており、すでに世界観のレベルで対立している。習近平国家主席による国連総会演説にも典型的に示されたように、中国政府も彼らなりの言い方で多国間主義や民主や自由を語り始めている。

昨年に目立ったのは、G-7やクアッド（日米豪印）をはじめとしたアメリカと同盟国による協力や、中国の活発な外交姿勢といったように、大国が競い合う形で展開する外交だった。特にバイデン政権は、民主党の歴代大統領の足跡をたどるかのように動いているかのようだ。かつてウィルソ

21世紀政策研究所客員研究委員  
東京大学東洋文化研究所准教授

佐橋 亮



ン大統領が語った「民主主義にとって安全な世界を作る」かのように国際秩序を語り、そしてフランクリン・ルーズヴェルト大統領やトルーマン大統領が第二次世界大戦から冷戦の黎明期に構想したように、世界を枠にはめるアーキテクチャ（制度の集合体）を描こうとしている。クアッドやオカス（米英豪による新たな安全保障協力枠組み）、また米国EU貿易技術評議会（TTC）が現時点では立ち上がっているが、民主主義のためのサミットにあわせて、豪州などと人権と輸出管理に関するイニシアティブも立ち上げた。2022年はさらなる制度作りが続くだろう。インターネットの未来のための同盟という構想や重要技術の輸出管理のための動きがそれにあたる。協力の内容よりも、アメリカが中心に座り、そのビジョンと問題意識を有志国が共有することが優先されているように見える。

台湾海峡の安定への懸念が盛り上がったのも、2021年だった。アメリカはトランプ政権期より、「一つの中国」政策や台湾防衛を明確には公言しない戦略的曖昧性といった政策ラインを維持しつつも、40年にわたり存在した慎重さを取り払うように米台政府間の交流・協力を進めている。民主主義のためのサミットに閣僚級の政府高官を台湾から参加させたことは象徴的だった。年末に成立

（次頁に続く）

した2022年度国防権限法には米軍主催の多国間演習リムパックに台湾を招待するという提言も見られる。実施されれば、夏ごろに一定の緊張が生まれるだろう。とはいえ、米中両政府は昨秋のオンライン首脳会議にも見られるように、過度な緊張を好まず、衝突回避のための対話には関心を維持している。バイデン政権は今後も大幅な政策変更を公に行うというよりは、粛々と米軍及び同盟国の備えを高める姿勢を崩さないだろう。

2022年は政治の季節でもある。韓国、フランスの大統領選がまず訪れるが、秋には中国の共産党大会、アメリカ中間選挙がある。とくに習近平

体制がどのように共同富裕や（自国法の域外適用を含めて）法治を推進するのか、主要人事に加えて注目が必要だ。

国際社会が一体となった協調が難しいとしても、それを諦める必要はない。むしろ日本にとってルールと規範に基づく秩序を追い求める必要は高まっている。岸田政権には、米中対立、気候変動など各種リスクを広く見据えた基本方針と、ルール作りを主導する外交力が求められよう。また、人権外交や経済安全保障に関する情報収集、台湾海峡をめぐる軍事、経済的なシミュレーションなどにも官民を挙げた取り組みが必要だ。

## アメリカ政治外交の着眼点

21世紀政策研究所研究副主幹  
上智大学教授

前嶋 和弘



アメリカ・バイデン政権にとって2022年は政権4年間で、おそらく最も重要な1年となる。というのも11月には中間選挙があり、その結果次第ではバイデン政権残り2年間での主要法案の立法はほぼ不可能となるためだ。そして、24年の再選への道にも黄色信号が付く。

その中間選挙について、バイデン政権と民主党にとって厳しいのは「共和党が優位」というシナリオが既に指摘されていることである。そもそも中間選挙では大統領の政党は議席を減らす。また、10年に一度の下院の選挙区割りも定数が増えた州のいくつかは共和党が州議会で主導権を取っており、区割りは共和党が有利なように編成されつつある。

それではバイデン政権と民主党は何をしなければいけないのか。3月の「アメリカ救済計画法」（コロナ対策、1.9兆ドル）、11月の「インフラ投資法」（1.2兆ドル）という2つの法案の立法化に続く、社会福祉、気候変動対策という残りの公約

をまとめた「ビルドバックベター法案」の立法化に尽きる。ただ、額をめぐっては民主党内にも異論があり、先行きは見えない。そして、サプライチェーンの遅延でインフレが進んでいるため、余計に政府の多額の支出に懐疑的な世論も増えつつある。

ただ、今後の議会内の駆け引き以上に中間選挙に影響を与える可能性があるのが、きな臭い動きがすでに目立ちつつある外交・安全保障である。21年には紛争といえる紛争はなく、嵐のような状態だったが、例えば、この原稿を書いている22年には1月中旬の段階でロシアがウクライナに侵攻する可能性が指摘されている。外交的努力が実らず実際にロシアの侵攻を許してしまった場合、バイデン政権は経済制裁だけでなく、ウクライナ軍への支援やNATO軍の直接介入まで行うかもしれない。そうなる短期的な措置だけではなく、長期的にウクライナ問題に対応しなければいけない状況も出てくるだろう。

また、イラン核合意の交渉の先行きも不透明だ。このまま交渉が進まず、イランの核濃縮が進んだ場合、イランが敵視するイスラエルから何らかの動きも出てくる。イスラエルとの共同作戦になるのか、逆にイスラエル側を抑えてイランとの外交の窓口となるのかはまだみえないが、バイデン政権の責任も大きくなるのは間違いない。

ただ、もっと根本的にこれまでのバイデン外交の方向性が変わる可能性があるのが対中政策である。バイデン政権の米中関係については安全保障、人権、貿易、環境の4分野のうち、安全保障、人権では前トランプ政権以上に中国に厳しいものの、貿易では米中協力の兆しをみせている。さらに環境（気候変動）ではアメリカ側から中国との協力の呼びかけが目立っている。ただ、もし、北京冬季オリンピック後の中国が台湾に限定

的であっても何らかの攻撃を仕掛けていった場合、「冷戦」ではなく、米中間には熱い戦いの時代が幕あけする。貿易や環境での接近が一気に吹っ飛ぶ。台湾に隣接する尖閣の本格的な防衛にもより積極的に日米で取り組まなければならない。

さらに北朝鮮の核とミサイルの開発も進化し続けており、バイデン政権としては22年中に何らかの積極的な対応をしなければ手遅れになる可能性がある。

このように外交・安全保障でバイデン政権の姿勢が試される機会もすぐにでも出てくるかもしれない。そうなった場合、11月の中間選挙での有権者の判断材料も大きく変わってくるかもしれない。

22年のアメリカは国内政治も外交・安全保障のいずれもかなり不透明な状況が当面続きそうだ。

## 環境エネルギー

# セミナー「COP26を含む地球温暖化をめぐる国際情勢と日本の課題」を開催

英国グラスゴーで開催されたCOP26（国連気候変動枠組条約第26回締約国会議）閉幕直後の11月26日、会員企業400名超の出席を得てオンラインセミナー「COP26を含む地球温暖化をめぐる国際情勢と日本の課題」を開催しました。COP26を現地取材した有馬純研究主幹（東京大学公共政策大学院特任教授）が、気候変動対策をめぐる国際情勢とCOP26の模様を報告したうえで、今次会合の決定事項を分析し、懸念点と今後、日本が取るべき戦略を提示しました。概要は以下のとおりです。

## ■COP26を取り巻く情勢

G7、COP26の議長国英国は、G7で野心的な方向性の発出に成功し、COP26でも同レベルの協定を採択すべくG20議長国イタリアと連携した。



しかし、G20では、中国、ロシア、インド、インドネシアがパリ協定よりも厳しい内容は再交渉とすべきとして抵抗したため石炭火力の対外投資停止を除き、G7より後退した声明を採択するにとどまった。COP26でも中国をはじめとするこれら諸国の動向が注目された。

風力を中心とする変動性再生可能エネルギーの導入拡大を図っている欧州では、風況の悪化で天  
(次頁に続く)

然ガスと電力価格が急騰していた。しかし、ドイツ人参加者に取材したところ、野心的な気候変動対策に対する世論の離反はなく、「より早く再エネを導入すべきであった」という論調が優勢であった。欧州におけるこの趨勢は今後も変わらないと思われる。

## ■COP26の結果

世界リーダーズサミットでの首脳級スピーチにおいて、インドなどが新たにカーボンニュートラルを表明したが、いずれも政治的ステートメントに近いものがほとんどで実効性には疑問符が付く。

また、排出量の多い産業の技術目標を定めたグラスゴー・ブレイクスルー、メタン排出量の削減を定めたグローバル・メタン・プレッジなど有志連合による宣言も多くなされた。しかし、これらも気候変動対策の実効性を高めるといふより、最終的な成果文書であるグラスゴー気候協定の内容に影響を与える意図で発出された側面が強い。

結果として、パリ協定の1.5℃～2℃目標で最も厳しい1.5℃を目指して努力するとの道筋が設定され、石炭という特定のエネルギー源のフェーズダウンに初めて言及されることとなった。さらにこれらの措置によって発生するロス&ダメージを回避・最小化するための資金支援など、途上国に大きく配慮する内容も盛り込まれた。

## ■COP26の評価と日本の課題

COP26では、パリ協定の6条メカニズム（削

減量の算定方法等）が決着したうえ、総じてG20の声明以上の内容での合意が達成されたことから、有意義であったというのが一般の評価だろう。しかし、6条メカニズムの交渉終了により、今後、COPは交渉の場から野心レベルの引き上げを競う「美人コンテスト」と途上国が支援拡大を求める「大衆団交」の場となる可能性がある。そのため、地球全体の温度目標達成と各国の可能な目標設定とをバランスさせるという、パリ協定の趣旨が変質すると懸念される。「勝負の10年間」に、目標引き上げ圧力、途上国による先進国への資金援助要求など、大言壮語のツケが対立激化のかたちで回ってくるだろう。

こうしたなか、日本はエネルギーコストを明確にして絶えず国際比較を行い、経済界が他国に対し不均衡な高コストを負わないメカニズムを構築していく必要がある。海外との電力連系線のない日本はあらゆる脱炭素化の技術オプションを活用すべきである。排出量削減目標を引き上げた今こそ、原子力の長期活用を議論する機会である。削減目標とエネルギーミックスとの非現実的なひも付けはやめ、再エネ、蓄電池、水素、アンモニア、CCUS（CO<sub>2</sub>を回収、利用し、貯留する技術）などの技術開発・コスト目標のロードマップこそひも付けるべきである。

（主任研究員 井上真一）

中国

# セミナー「中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響」を開催

「中国情勢に関する研究プロジェクト（研究主幹 川島真・東京大学大学院教授）」は、12月2日、会員企業から200人の参加を得てオンラインセミナーを開催しました。中国の統治強化がビジ

ネスに及ぼす影響をテーマに、「中国法の予見可能性」「政府と企業の関係」「香港の現状」の3つの視点から、対中ビジネスで留意すべき課題を分析、検討しました。概要は以下のとおりです。



## ■Rule of Lawと依法治国のあいだ（石塚迅・山梨大学准教授）

中国は市場経済化に適応するため、すでに私法（民商法）の整備を進めており、法の予見可能性はかつてないほどに高まった。一方、公法（行政法）については、しばしば公権力の恣意的な介入が指摘されており、法の予見可能性はなお不透明なままである。中国が目指す社会主義市場経済における法治は、「党と政府の分離（党政分離）」という建前のもと微妙なバランスで成立していた。習近平政権は、この党政分離を放棄し中国共産党の指導を極限にまで強化する方針をとっている。そのため、今後、市場経済にとって不可欠の法の安定性、予見可能性は減損されていくものと予想される。

## ■政府—市場関係の再構築に向けた法制度改革の現段階（小嶋華津子・慶應義塾大学教授）

習近平政権は、法治の目的として「規律ある市場の構築」を掲げ、政府と市場、政府と社会との関係の明確化、経済活動への不当な干渉の抑制、行政の違法行為の是正などを通じて、法律に基づいたビジネス環境の構築に取り組んでいる。また、問題視されてきた政府と業界団体・商会との癒着や汚職について、両者の「脱鉤（だっこう）」（分離）を進める一方で、業界団体・商会内において、共産党による幹部人事の介入など統一戦線工作の強化が推進されつつある。

## ■香港情勢と米国、世界の対応（倉田徹・立教大学教授）

香港をめぐる激しい対立に陥った米中関係だ

が、両国とも香港経済を壊す行為は慎重に避けており、現時点では香港経済全体への大きな悪影響はみられない。

現在、香港では司法・政治などのシステムを中国のやり方に変容させる「中国式化」と称すべき変化が起きている。これにより世界も香港を「中国の一部」として扱う傾向にある。これが香港にもたらす中長期的なリスクとして、移民の流出に伴う頭脳流失、外資の撤退、香港在留外国人の安全の外交問題化が考えられる。

### <パネルディスカッション>

続くパネルディスカッションでは、川島研究主幹をモデレーターとして、パネリストに講演者3名が登壇。川島研究主幹は、1990年代前半にできた概念「社会主義市場経済」の枠組みとバランスが、習近平政権において変更され、経済をめぐる制度等に影響を及ぼしていると指摘。共産党、政府、市場、企業、憲法、それぞれの関係性、役割について、パネリストとの間でさらに議論を深めた。参加者から金融都市香港の今後、企業の香港から中国大陸への移転に関する質問が寄せられた。これに対して倉田委員は、「中国企業がIPOの場として香港市場を選択するなど、香港は米ドル獲得の場として盛り上がっている。ただし、これ以外の業種に関しては、一国二制度の特殊性が失われた香港にとどまる理由を見だしにくい。むしろコストも安くストレートにビジネスが進む大陸への移転を選択する可能性もある」と指摘した。

（主任研究員 千葉裕子、池野真也）

# 報告書「新型コロナウイルスと中国」公表

「中国情勢研究プロジェクト（研究主幹 川島真・東京大学大学院総合文化研究科教授）」では、2020年度の研究の成果をとりまとめ、昨年11月、報告書「新型コロナウイルスと中国」として公表しました。

本報告書では、新型コロナウイルスにより顕在化した中国国内の諸問題と中国政府の対応、対米関係や世界経済や国際秩序に与えた影響について、社会、経済、軍事、海外援助、秩序構想などの専門家9名が考察しています。

本報告書の冒頭のサマリーでは、全9章にわたる個々の論考を要約するとともに中国の実像に迫ります。

第1章では、新型コロナウイルス対策で顕著な役割を果たした「社区」（中国社会の基層レベルの管理単位）に焦点を当てます。監視カメラによる管理、心理カウンセリングの拡充、医療体制の整備など、中国国民の日常生活における統治の光と影、その実情を明らかにします。

第2章では、「社区」と同様に新型コロナウイルス対策で活躍したとされる「民兵」を取り上げます。民衆動員装置である「民兵」について、その制度、法的根拠、役割を考察し、習近平政権が「民兵」を利用した事例も紹介します。

第3章では、危機に直面する中国の社会保障財政を分析するとともに、社会保障財源の7割を担う地方財政と中央との関係性を検討します。また大国中国が目指す「共同富裕」を実現するための様々な課題についても明らかにします。

第4章では、中国が掲げた経済政策「双循環（国際循環と国内循環）戦略」、国際大循環から転換した背景や課題を分析します。中国が本政策で

経済規模世界1位へと躍進するシナリオの明確化を試みます。

第5章では、台湾における新型コロナウイルス対策を詳細に分析します。民主主義的な手法で感染症対策に成功したと言われる台湾ですが、それだけでは語れない複雑な状況を解説します。

第6章では、中国の経済活動拡大の背景を米中対立の視点から分析します。バイデン政権への移行期における中国側の動向、「米中新冷戦」ともいわれる中であって、軍事、安全保障をめぐる米中両国の思惑などを考察します。

第7章では、中国の一带一路政策について、その経緯、世界からの批判の本質などを分析します。また中国の対外経済の動向をサプライチェーンやASEANとの関係から分析し、日本企業の留意点を論じます。

第8章では、第7章に続き、中国の対外援助政策の現状や課題をさらに詳細に分析します。対外援助の内容や規模など、独自の試算もふまえて解明し、批判の多い債務問題への対応についても紹介します。

第9章では、中国はリベラル国際秩序の挑戦者なのか、この難題への回答を試みます。具体的には、自由民主主義、国際制度、相互依存の3つの視点から、リベラル国際秩序を定義し、現状をあらためて解明します。さらに、中国の提起する国際秩序が現行のリベラル国際秩序に及ぼす影響を分析しています。

本報告書は、21世紀政策研究所のホームページ (<http://www.21ppi.org>) で全文を公開しています。

（主任研究員 千葉裕子）

## 報告書「新型コロナウイルスと中国」(目次)

エグゼクティブ・サマリー

—コロナ下、そしてポストコロナの中国をどう見るか—

### I. 中国国内の動向

第1章 新型コロナウイルスと中国の「社区」統治

第2章 新型コロナウイルス疫情を巡る民兵の動員

—「軍民融合」の進展と国防動員:揺れる習近平のイニシアチブ—

第3章 中国社会保障財政における中央と地方の役割分担

第4章 中国の双循環戦略:分断される世界への対応

第5章 台湾の新型コロナウイルス感染症対策への視点

### II. 中国と世界秩序

第6章 米中新冷戦構造に見る米中相互作用

第7章 中国の対外経済進出と世界 — 転機の一帯一路 —

第8章 開発協力への転換を目指す中国の対外援助動向

第9章 リベラル国際秩序と中国

(執筆者一覧) 順不同

川島真 東京大学大学院教授

小嶋華津子 慶應義塾大学教授

弓野正宏 法政大学大学院特任研究員

片山ゆき ニッセイ基礎研究所准主任研究員

丁可 ジェトロアジア経済研究所副主任研究員

小原凡司 笹川平和財団上席研究員

大西康雄 科学技術振興機構特任フェロー

北野尚宏 早稲田大学教授

湯川拓 東京大学大学院准教授

(2021年3月時点)

EU

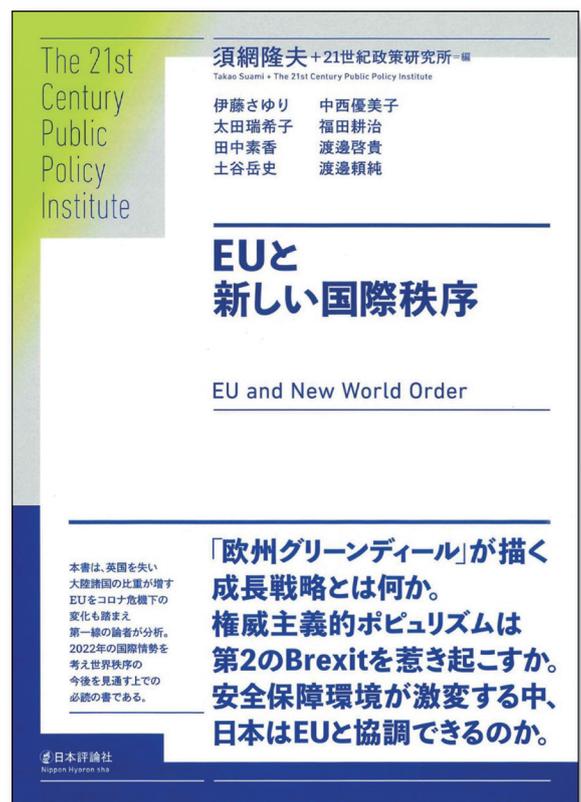
## 出版のおしらせ

須網隆夫・21世紀政策研究所 編

『EUと新しい国際秩序』(日本評論社)

21世紀政策研究所は、欧州研究プロジェクトの成果をもとに『EUと新しい国際秩序』(須網隆夫+21世紀政策研究所編、日本評論社)を出版しました。この研究プロジェクトでは、研究主幹の須網隆夫・早稲田大学法科大学院教授をはじめとする欧州の法制度、政治、経済、歴史の専門家が、BrexitのEUおよび国際経済秩序に及ぼす影響をテーマに3年にわたる議論を重ねてきました。本書はその集大成であり、日本企業がEUや英国との付き合い方を考える上でのヒントを提供してくれるものと期待されます。

本書では、第一に、英国がEUから完全に離脱した2021年以降のEU・英国間の通商関係や英国の移民政策の検討をとおして、英国が引き続きEUへのゲートウェイであり続けるかを分析しています。第二に、EUにおける経済格差やポピュリズムの台頭への対処、EUによるCOVID-19感染防止対策、「欧州グリーンディール」などの分析により、Brexit後のEUが求心力を高めている側面を浮き彫りにしています。第三に、Brexit後の新たな国際経済秩序を



EUと域外の第三国との関係（中国、アメリカ、日本）から分析しています。また、Brexitで改めて浮き彫りになったEUの諸問題については、コロナ危機を契機に加盟国間の格差拡大や移民問題の政治化など既存の問題が深刻化している点を指摘する一方で、経済通貨同盟が段階的に強化されている点を解明しています。

さらに、EU市民が気候変動対策を成長戦略の一環として捉え、この推進に加盟国と協力して取り組んでいる状況も分析するなど、一般に流布するEU悲観論とは異なる側面をも提示しており、Brexit後のEUと国際社会の将来を考える上で必須の主要論点を包括的かつ実証的に提示した研究業績となっています。

## 目次

序章 本書の目的と構成	第4項 BrexitとCovid-19危機以降の欧州ガバナンス——EU/欧州諸国における連帯の現状と課題
第1章 Brexit後の世界経済秩序——「2020年代のグローバル市場」	第4章 EUから見た国際秩序——今後のグローバル秩序はどうなるのか
第2章 Brexit後のEU・英国関係——英国は引き続き欧州のGatewayであるのか	第1節 EUから見た国際秩序——EU中国関係
第1節 Brexit後の英国・EU関係	第2節 トランプ政権からバイデン政権の米・EU関係
第2節 英国の移民政策	第3節 今後の国際秩序についてのEU-日本関係
第3章 Brexit後のEU——EUは今後、発展できるのか	第5章 日本が世界における役割を果たすために
第1節 EUが直面する困難	
第1項 EUの域内格差の現状と新型コロナ危機	<執筆者>（順不同）
第2項 人の移動と反移民・ポピュリズム	須網隆夫 早稲田大学大学院教授
第3項 Brexit後のEU——EUにおける「法の支配」の危機	渡邊頼純 関西国際大学教授
第2節 EUの発展条件は整っているのか	土谷岳史 高崎経済大学准教授
第1項 ユーロの今後:ユーロ制度改革の成果と課題①——金融同盟	太田瑞希子 日本大学准教授
第2項 ユーロの今後:ユーロ制度改革の成果と課題②——財政同盟の課題と復興基金の意義	伊藤さゆり ニッセイ基礎研究所研究理事
第3項 EUの成長戦略「欧州グリーンディール」の課題と方向性	福田耕治 早稲田大学教授
	田中素香 東北大学名誉教授
	渡邊啓貴 帝京大学教授
	中西優美子 一橋大学大学院教授

## What's new

11月	EU	書籍「EUと新しい国際秩序」を発刊しました。
11月	中国	報告書「新型コロナウイルスと中国」を公表しました。
12月2日	中国	セミナー「中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響」を開催しました。

## 【今後の開催予定】

2月1日	中国	セミナー「中国の重要政策を展望する —科学・マクロ経済・新疆問題—」（仮題）
2月8日	国際関係	セミナー「2022年の国際関係を展望する」（仮題）