

日米フォーラム 2022 に参加して

はじめに

2023 年 1 月 11 日に米国・ワシントン D.C.に於いて、一般財団法人 国際経済交流財団 (Japan Economic Foundation, JEF) と米国・戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies, CSIS) との共催で 2022 年度の日米フォーラムが開催された。日米フォーラム事業とは、国際経済交流財団が日本と諸外国との経済交流を促進するための活動の一環として行っており、政策提言に影響力を持つ日米両国の有識者間で、日米が共有する課題などについて議論している。このような忌憚ない意見交換を実施し、諸課題の根本的な所在や原因、問題の解決方法を検討することにより、日本の政策立案に資すると共に、日米協力の一層の強化を図り、その成果を広く普及させることを目的としている。

今年度の日米フォーラムは「Disrupted Global Order: Implications for U.S. – Japan Cooperation」というテーマのもと、全部で 3 セッションのパネルディスカッションが行われた。2022 年は、ロシアによるウクライナ侵攻という衝撃的な出来事に端を発し、コロナ禍という危機から回復を目指していた国際社会は更なる危機に直面したと言える。このように国際秩序が動揺するなかで、日本と米国が同盟国として連携を深めながら協力を模索することの重要性は一層高まっており、今回このようなテーマのもとで日米の有識者が議論し、問題解決の糸口を探することは非常に有意義であると言える。

本フォーラムの冒頭では、戦略国際問題研究所のジョン・ヘムリー所長が、ウクライナ戦争によって西側諸国によりこれまでにない経済制裁が行われたことや、コロナ禍の影響で生じたサプライチェーンの信頼性の在り方や再構築の課題、米国・バイデン政権による中国への半導体関連の制裁などに言及し、世界の経済秩序には不確実性の中で多くの疑問が生じていると述べた。国際経済交流財団の豊田正和会長からは、ジョン・ヘムリー所長によって提示された課題は複雑さを増しており解決は困難であるが、民主主義の維持やルールに基づく政治・経済秩序が重要であると、ルールの下で運営される政治・経済システムの成功を世界に対し示していく必要があると述べられた。

今回、私は日本側のメンバーとしてワシントン D.C.に同行し、本フォーラムにオブザーバー参加させていただく機会を頂戴した。日米の各界の有識者が一堂に会して活発な意見交換を展開する現場に立ち会うことが叶い、私自身の業務や研究にとっても貴重な経験となった。本レポートでは、今回得られた多くの知見と学びをもとに、個人的な所感にも言及しながら、本フォーラムの議論を整理したい。

セッション 1: ウクライナ危機の地政学的インプリケーションと対応

セッション 1 では、戦略国際問題研究所シニアフェローの Kathleen McInnis 氏がモデレーターを務めた。パネリストとしては、笹川平和財団上席研究員の小原凡司氏、戦略国際問題研究所シニアフェローの Gerard DiPippo 氏、アメリカンエンタープライズ研究所外交・防衛政策研究部部長の Kori Schake 氏が登壇し、4 者による議論がなされた。

最初に Gerald DiPippo 氏は制裁と経済の側面について、制裁の目標は「抑止」、「金融制裁によるロシアの不安定化」、「ロシア経済の悪化」の三つがあるとした。特定の制裁に関しては大きく四つに区分され、一つは 630 のうち半分を凍結するロシア中央銀行への制裁であり、二つ目はスイフトネットワークからの遮断、米国と他の国によるロシアの主要な銀行に対する完全なブロックである。三つめは輸出管理であり、四つ目は G7 によるロシアのエネルギー収入の削減である。ロシアに対する影響は短期的なものと同期的なものがあるが、短期的に開戦市場の適応力やエネルギー収入によって効果が少ないことを指摘した。しかし、軍需産業については半導体の調達に困難が見られるなど、ロシアへの制裁は長期的には効果を与えるだろう。中国とのアナロジーについて、中国経済はロシアよりも遥かに大きく、輸出品の性格を見ても異なり、中国政府はこれを理解している。外国の技術、日用品への依存度、米ドルへの依存は中国が緩和しようとするものである、と述べた。

小原凡司氏は地政学的な問題は複雑であり完璧に答えられないと念を押した上で、ウクライナ戦争からの教訓を取り上げた。一つは伝統的安全保障、軍事的問題だけでなく経済・情報戦などのあらゆる問題が安全保障に関わっていることを取り上げ、各国が軍事以外の様々な手段を戦 (Warfare) に利用する考えを持つことを指摘した。日本はエコノミック・ステートクラフト等様々な問題を経済安全保障として扱い、重要性認識して、政府内に多くの専門家を置いている。ウクライナ戦争は日本の安全保障と危機の性質への認識を変えたという主張には完全に同意するとともに、戦略三文書の改訂とも時期が重なったことは日本にとっての今後の安全保障政策を変える重要な一年であったといえるであろう。

Kori Schake 氏はウクライナ戦争の教訓は、まず第二次世界大戦後に国境は交渉のみによって変更されるというリベラルな国際秩序に対する挑戦者の存在で、ロシアはヨーロッパでこれを破ったと述べた。ヨーロッパを超えて世界が協力することは非常に重要であるが、中国がここから異なることを学ぶことを最も懸念している。二つ目に重要だと思う教訓はどの軍隊が優れているかは実際に戦うまで分からないことだ。開戦前ロシア軍は世界で二番目に優れた軍隊であると思われたが、実際には違った。三番目の教訓は経済制裁が重要な戦闘の手段になると考えられていたが、想定以上に軍事の要素が大きかった。四つ目は核抑止が再び重要になったことである。核兵器の削減が重要であると認識しても、同じように考えない国があり、中国は米国を超える核を持つようとしている。最も懸念すべきは中国とロシアが無制限の友好条約を結んでいることである。ここ数年間の日本が築いてきたものは中国の攻撃的意図とリベラルな国際秩序への挑戦を抑止する上で非常に重要である。別の教訓は経済手段やサイバーが決定的な役割を果たすと思われていたが、実際に病院から電気を奪うには爆破による手段の方が容易であったことである。また、自由

主義諸国の市民社会(アノニマス、マイクロソフト、イーロン・マスク等)が政府による意図によるものではない形での、ウクライナ支援に動いたことは民主主義の力を示したといえる。バイデン政権のアフغانستانでの失敗以降、主要な国際的な取り組みを牽引し、守るため米国は同盟国を安心させなければならないと述べた。最後に、中国とロシアの友好にも関わらず、中国の銀行はロシアを支援しておらず、ロシアは砲弾を北朝鮮、ドローンはイランから調達していることから、自由主義諸国は自由と秩序を守る自分たちの力を過小評価してはならないと評価していた。他方で、この点においては秩序や規範の力そのものが中国の行動を制限したというよりも、中国自身がプラグマティズムないしリアリズムに基づいて対外政策をおこなっていることを反映した事例だと考えられる。

セッション 2: ルール志向の国際経済システムの強化

セッション 2 では、国際経済交流財団の原岡直幸専務理事がモデレーターを務め、日本経済団体連合会の森田清隆氏、戦略国際問題研究所副所長で経済チエアの Matthew Goodman 氏、国際経済ピーターソン研究所の Mary Lovely 氏がパネリストとして登壇し、4 者による議論がなされた。

冒頭で原岡氏は不確実な世界での解決策を見つけることとグローバリゼーションの修復に資する議論になるだろうとした。JEF はルールに基づいた国際経済システムについてのレポートを日本語で公開しており、政策提言についても紹介した。また、現代において経済と政治は分離することが不可能で、分野横断的な議論が重要であり、通商政策は経済安全保障から環境、人権、労働基準、デジタル経済など多くの多様化が想定され困難に直面していると述べた。

森田清隆氏は日米の経済関係について、2016 年に米国は TPP から脱退したが、その後で二国間の日米貿易協定が発効した。ビジネスセクターの視点からは二国間の協定は快く思われるが、しかし日本としては世界的なサプライチェーンを検討するため米国の TPP への回帰を望む。またインド太平洋経済枠組み(IPEF)への期待は大きいですが、市場へのアクセスを含まないため TPP の代わりにはなり得ないだろう。残念なことに近い将来に米国は TPP に戻ることはないと思われるが、TPP と同じような新しい枠組みに米国が加わる可能性はあると考えている。そのため経団連は G7 で構成される貿易協定を推進しており、これがルールに基づいた紡機システムの解決策になり得るだろうと述べた。

日中関係について、中国は日本にとって貿易相手国として重要であるが経済安全保障の問題があるため、貿易を推進しつつも重要・新興技術などで注意を払わなければならない。中国における人権問題に関して、新疆ウイグル自治区は日米が懸念するところである。実業者や公的機関に的を絞った制裁は効果を上げており、ウイグル強制労働防止法に基づいた輸入管理は輸入業者に負担をかけてはならないと主張した。

Mary Lovely 氏は米国とインド太平洋経済枠組み(IPEF)は一般に考えられているよりもルールに基づいた世界貿易システムを守る解決策として優れておらず望ましくないとした。日本は IPEF が資するものなのかそうでないのかを確かめるのに重要な役割を果たすであろう。WTO 枠組みは

4年前のトランプ政権によっておかしくなり、トランプ政権後も問題はいずれとして残っているため、根本的な解決の必要性がある。有効な解決策は直ぐには出てこないであろう。各国がこのような環境で地域協定や地域のサプライチェーンの強化を行っているが、これには賛否が分かれる。Lovely 氏の見解では分断された地域のブロックは WTO の代用としては不十分であるとした。その理由として今日の地域協定は WTO (特に規範と差別禁止の面で) に挑戦する方法で形成されていることがある。米国がサプライチェーンから中国を排除する過程で、米国にサービスを提供する世界とそうでない世界に分かれていくだろう。また米国はアジアの国々にアンチダンピング回避、中国の太陽光パネルへの相殺関税を求めるだろうが、これらが他の製品も対象におこなわれるかは分からない。IPEF に加入してる国々はこれにどのように対応するのかについて、ASEAN 諸国は中国と FTA の交渉をしている。ASEAN 諸国がサプライチェーンにどうかかわるかは未知数であり、各国の反応も不明確である。

Goodman 氏は妨害 (disruption) について、具体例としてロシア、中国、米国の三つの国家を挙げた。ルールに基づく国際経済秩序に対する妨害という文脈において、中国は明らかな事例であり、過去 40 年の間に起こしてきた妨害はいくつかのフェーズに分けられる。一つは中国が解放され成長した 1979 年から 1990 年の積極的妨害 (positive disruption)、二つ目は 2000 年代の中国が WTO に加入するなど中国ショックの形成期が消極的市場妨害、三つめは 2010 年から政策による消極的妨害 (Negative but policy let disruption) であり、改革の廃止や貿易機密犯罪、経済圧力、AIIB など新しい国際機関の設置が成され、これらは単にネガティブなものではないが、このような機関創設が国際社会にもたらす意味は何かという疑問を投げかけた。セッションを通じて感じられたのは、日本側の米国の TPP 回帰への期待はいまだに強いということである。また、それに対して、米国は IPEF を通じた国際経済秩序への関与への関心が見て取れる。経済安全保障に関する議論が少なかったが、経済と安全保障のバランスに対しても日米での詳細な議論が必要となるだろう。

セッション 3: ウクライナ危機が与える気候変動・環境・エネルギーへのインパクトと対応

セッション 3 では、戦略国際問題研究所シニアフェローの Jane Nakano 氏がモデレータを務め、パネリストとしては、同じく戦略国際問題研究所シニアフェローの Ben Cahill 氏と日本エネルギー経済研究所の土井菜保子氏がリアル参加し、アトランティック・カウンシルの原子力政策イニシアティブディレクターである Jennifer Gordon 氏がオンラインで参加した。これら 4 者により、主に各国の気候変動政策の展開やエネルギー政策の転換、エネルギー安全保障などについて議論された。

私は気候変動やエネルギー問題について門外漢ではあるが、パネリストからのポイントを押さえた明瞭な報告と登壇者一同の多角的な議論のおかげで、気候変動・環境・エネルギーの観点からウクライナ戦争が世界に与えた影響について理解を深めることができた。特に印象に残っているのは、Ben Cahill 氏が言及したように、エネルギー安全保障は今年のホットイシューとして再度脚光を浴び、元々資源に乏しくエネルギー安全保障問題への関心が高かった日本の政策環境にも大きな変化が生じたことである。昨年は、世界各国がエネルギー政策や供給源の変革を求めら

れ、エネルギー価格も高騰したが、このような事態は市民が最も実感のあるウクライナ戦争の影響と言えるだろう。日本においても原子力発電に関する政策の窓が開いたと言え、福島原子力発電所事故の発生以降、原子力発電の開発に強い抵抗感をもっていた日本の民意をも変容させたことは驚きであった。

また、Jennifer Gordon 氏が言及したように、ウクライナ戦争勃発前の一昨年にはコロナ禍の影響で延期されていた COP26 がグラスゴーで開催され、世界はコロナ禍からの回復と脱炭素化に向けて大きく前進していたが、その流れがウクライナ戦争によって一変した。幸いなことに、国際社会はエネルギーや経済的な危機に直面しながらも、気候変動対応の歩みを止めることのないように努力を続けている。他方、原子力がクリーンなエネルギーとして再認識され、各国の政策関係者の関心が急速に高まっている。特に東欧諸国のエネルギー政策の転換や政策関係者の関心の変化は、アメリカの原子力発電産業界にとって大きなビジネスチャンスになっていることは新たな知見であった。

土井菜保子氏からは、日本、米国、EU のグリーン・トランスフォーメーションに関する比較が示され大変勉強になった。特に、各国において、グリーン・トランスフォーメーションにおける政府の役割の重要性が強調された点は新鮮に感じた。確かに、近年では気候変動対応が経済に悪影響を与えるという認識は改められつつあり、再生可能エネルギー産業は拡大し、多くの民間企業も気候変動対策に積極的に関与しているが、カーボンニュートラルの実現のためには、政府によるサポートと働きかけによって民間の資金を呼び込むことは各国にとって喫緊の課題であると言える。

気候変動問題やエネルギー安全保障については、日本にとっても米国が民主党政権下にあるこのタイミングにおいて協力を模索し、連携を深化させることは有益であり、世界の気候変動対応をリードする観点からも重要となるだろう。

おわりに

最後に、本フォーラムの開催にご尽力をいただいた国際経済交流財団の皆様と日本側の参加者一同を温かく迎え入れてくださった戦略国際問題研究所の皆様、及び本フォーラムへのオブザーバー参加をお許しくださった関係各位に心から御礼を申し上げます。

筆者略歴

川井 大介

日本国際問題研究所 研究員

英国ロンドン大学キングスカレッジ戦争研究学部修士課程修了 (科学・国際安全保障修士)。英国王立防衛安全保障研究所 (RUSI)、政策研究大学院大学(GRIPS)などを経て現職。専門はインド太平洋における外交・安全保障、科学技術政策論など。 日本国際問

題研究所 60 周年記念懸賞論文で優秀賞受賞。平和・安全保障研究所(RIPS)日米パートナーシップ・プログラムフェロー、アジア安全保障協力会議(CSCAP)事務局を務める。