

2012年版

PHP グローバル・リスク分析

「主要国における指導者交代と政権選択選挙」と「歴史的パワー・シフト」の交差

Global Risks 2012

1. ソフトな輸出障壁による地域経済ブロック形成の動き
2. 欧州・米国の経済低迷とその世界的連鎖
3. 歳出大幅削減による米国の対外関与の全般的後退
4. 中国による米国の「口先コミットメント」への挑戦
5. 南シナ海における緊張の持続と偶発事故の可能性
6. 金正恩新体制下の北朝鮮が展開する生き残りゲーム
7. ミャンマーをめぐる米中の外交競争の熾烈化
8. 米パ対立激化とアフガン情勢悪化で南アジアが不安定化
9. 米軍撤退後の力の空白がもたらす中東大動乱
10. 核兵器開発への国際包囲網強化でイラン暴発の可能性

2012年1月

【代表執筆者】

菅原 出 (国際政治アナリスト)

保井俊之 (慶應義塾大学先導研究センター特任教授)

金子将史 (政策シンクタンク PHP 総研 国際戦略研究センター長兼主席研究員)

政策シンクタンク
PHP総研

はじめに

いつの時代も国際政治には不確実性がつきものであるが、今日のグローバル化する世界においては、様々なアクターが地理的接近性を越えて複雑に離合集散し、ある地点での出来事が思いもよらない経路で他の地点に及ぶようになっており、不確実性の霧は一層濃くなっている。しかし、だからこそ、重要な変化の兆候をいち早く感じ取ることがアドバンテージとなる。変化の予兆を捉え、迅速に備えることができるならば、危機の発生に能動的に対処し、さらには先手を打って機会をものにする可能性が高まるだろう。

こうした背景から、近年グローバル・リスクの評価分析が、積極的に試みられるようになってきている。ダボス会議を開催していることで知られる世界経済フォーラムの Global Risks Report や米国の政治コンサルティング会社ユーラシア・グループの Top Risks は、日本でも比較的よく知られている。

こうした海外のグローバル・リスク分析は有益ではあるものの、当然ながら日本の利益への影響を反映したものではない。周辺の戦略環境が厳しさを増す日本にとってはなおさら、自国的確な行動に直接資するグローバル・リスク分析が必要なのである。

そこで、PHP 総研グローバル・リスク分析プロジェクトは、国際政治、地域情勢、国際金融、軍事、エネルギーの分野の専門家が集い、①日本経済（GDP、株価等）への影響、②日本の平和と日本国民の安全への影響、③日本の国際的地位への影響、④日本企業のビジネス展開への影響、という4つの基準に照らして、2012年に日本が直面しうるグローバル・リスクを選び出し、集中的に検討を加えた。その成果を代表執筆者の菅原・保井・金子の3人がまとめたのがこの報告書である。

本報告書では、まず「グローバル・オーバービュー」において、各リスクがおかれているグローバルな文脈を描出する。その上で、本報告書の中心をなす、2012年に日本が着目すべき10のグローバル・リスクについての説明を行ない、あわせてそれが日本にもたらすインパクトを提示する。続いて、システム・ダイナミックスの手法を用いた因果ループ分析により、各リスクが互いに相互に関連しているかを明らかにする。最後に、以上の分析全体をふまえて、日本の政策へのインプリケーションを考察する。

近年日本でもインテリジェンスへの関心が高まっているが、インテリジェンスというものは、一般的な国際動向の解説を越え、誰かの行動に資するものでなければならない。本報告書は、ニュートラルなものとしてではなく、あくまで「日本にとって」という視点でグローバル・リスクの評価分析を行っており、また各リスクが日本とどのように関わることかを明示するよう心がけている。その意味で、本報告書は、大きく構えれば日本という国家にとってのオープン・ソース・インテリジェンス (Open Source Intelligence) を提供しようとする試みである。

もとより完全な未来予測は不可能であり、本報告書にも様々な限界がある。だが、今わが国に必要なことは、間違いをおそれて情勢判断をためらうのではなく、視界が晴れない中でも何とかして確かな見通しを得る努力を積み重ねていくことであろう。本報告書がきっかけとなり、そうした努力が官民を問わず活発に行なわれるようになることを期待したい。また、われわれのプロジェクト自体もより幅広い専門性や情報源を加え、分析手法を洗練していくことでさらなるバージョンアップを図っていきたく思っている。読者諸賢のご高評を仰ぐとともに、お力添えをいただければ幸いである。

2012年1月

PHP総研グローバル・リスク分析プロジェクト

Contents

グローバル・オーバービュー……5

主要国における指導者交代と政権選択選挙：確実に生じる不確実性……5

歴史的なパワー・シフト……6

グローバル・リスク 2012……9

因果ループ分析によるグローバル・リスク分析……21

日本にとっての政策的インプリケーション……26

政経分離から政経融合へ……26

危機管理体制強化は喫緊の課題……26

米国のアジア回帰は続くか……27

多元化する中国への対応……27

浮上する「インド・太平洋 (Indo-Pacific)」……28

エネルギー政策における地政学的要因の回帰……28

グローバル・オーバービュー

PHP 総研グローバル・リスク分析プロジェクトが選び出した、2012 年の世界において日本が着目すべきグローバル・リスクは以下の通りである。

- リスク① ソフトな輸出障壁による地域経済ブロック形成の動き
- リスク② 欧州・米国の経済低迷とその世界的連鎖
- リスク③ 歳出大幅削減による米国の対外関与の全般的後退
- リスク④ 中国による米国の「口先コミットメント」への挑戦
- リスク⑤ 南シナ海における緊張の持続と偶発事故の可能性
- リスク⑥ 金正恩新体制下の北朝鮮が展開する生き残りゲーム
- リスク⑦ ミャンマーをめぐる米中の外交競争の熾烈化
- リスク⑧ 米パ対立激化とアフガン情勢悪化で南アジアが不安定化
- リスク⑨ 米軍撤退後の力の空白がもたらす中東大動乱
- リスク⑩ 核兵器開発への国際包囲網強化でイラン暴発の可能性

各リスクの具体的な内容は p.9 以下を読んでいただくとして、ここではまず、個々のリスクがおかれているグローバルな文脈をみていくことにしたい。それぞれのリスクは固有の力学で動いているが、より広い視点をとることで、個々の事象をより立体的に理解することが可能になるはずだからである。

2012 年におけるグローバルな文脈としてとりあげるべきは「主要国における指導者交代と政権選択選挙」と「歴史的なパワー・シフト」である。いわば短期的大変動と中長期的大変動が交差するのが 2012 年という年であり、それが世界各地でリスクを増幅させる可能性に注視していく必要がある。

主要国における指導者交代と政権選択選挙：確実に生じる不確実性

2012 年という年は、国際政治にとってイベントの多い一年になる。主要国が一斉に国政選挙や指導者交代を迎えるからだ。2012 年には、言ってみれば、確実に発生する不確実性がビルトインされているのである。

何よりも米国では、4 年に一度の大統領選挙があり、上下両院の選挙も行なわれる。再選を目指すオバマ大統領の人気は高くないが、共和党の候補もいずれも決め手に欠け、2013 年に誰が大統領職にあるか、最後の最後までもつれ込む可能性がある。

中国では、2012 年の第 18 回党大会で、胡錦濤国家主席、温家宝首相を含む共産党中央政治局常務委員会の常務委員 9 人のうち 7 人が交代する。習近平が国家主席に就任することはほぼ間違いないとみられているが、その他の陣容はまだ流動的である。関連して注目すべきは、本報告書発表直後に実施される、台湾における総統選挙と立法委員選挙である。その結果次第では、中国国内で強硬策を唱える向きが強まり、新指導部への移行に影響するかもしれない。香港でも行政長官と立法議会議員の選挙が行なわれる。

韓国では、2012 年 4 月に総選挙、12 月に大統領選が予定されている。次期大統領にはハンナラ党の朴槿恵が最有力とされていたが、国民の人気のある安哲秀をリーダー格とする政治的ポピュリズムが急速に台頭しており、2011 年 10 月のソウル市長選挙で朴元淳を当選させるまでにいたっている。

李明博政権の下での安定感のある対外政策が続くかどうか予断を許さない。

北朝鮮にとって、2012年は必ずしも既定の指導者交代年ではなかったが、2011年末に金正日総書記が死去し、期せずして金正恩新体制が実質的にスタートする年となった。2012年という年は、かねて「強盛大国の大門を開く」年と位置づけられており（最近は「強盛国家」と表現がトーンダウンしている）、2月16日の金正日総書記70歳誕生日から4月15日の故金日成国家主席の誕生100周年までは本来であれば祝賀一色になるはずだった。金正日総書記死去による服喪で記念行事の位置づけは遺訓継承をアピールする色彩が強まろうが、いずれにせよ金正恩体制の確立が最優先であることは間違いなく、対外政策もその変数として位置づけられることになるだろう。

ロシアもまた2012年3月に大統領選挙が予定されている。それに先立つ2011年12月4日、下院選挙が行なわれたが、プーチン首相を党首に掲げ、メドベージェフ大統領を比例名簿第一位に据えた政権与党・統一ロシアが辛うじて過半数は維持したものの、315から238議席へと77議席も議席数を減らした。しかも、これは政権与党側が大規模な不正選挙を行なった上での結果であり、もし、より公正な選挙が実施されていたら、与党・統一ロシアは過半数維持さえ危うかったとの見方が有力である。クリントン米国務長官も12月6日、ロシア政府に「徹底した調査」を求める声明を発表しているし、ロシア国内でもモスクワやサンクトペテルブルグ等の大都市で大規模な反政府デモが行なわれている。ただ、他に有力候補が見当たらないこともあり、2012年3月の大統領選挙でのプーチン首相の勝利は揺るがないであろう。それでもこれまでのような盤石な政権基盤が揺らいだ中でのスタートとなるであろう新プーチン政権が2012年という移行期にどのような対外戦略をとっていくか注目される。その他、地域重要国であるフランスやメキシコでも大統領選挙が予定されている。

主要国における選挙や政権移行がこれだけ重なることはきわめて珍しい。国内の権力闘争は間違いなく活発化し、そのことが誰もが望まない方向に政策をゆがめてしまう可能性もある。具体的には、欧米の経済動向（リスク②）や米国の国防・安全保障予算（リスク③）でそのおそれがある。また、国内のオーディエンスからの弱腰批判を意識して過剰に強硬姿勢をとらざるをえなくなり、それが相互作用することで、思いがけずエスカレーションが生じる危険性もある。特に米中関係（リスク④）、中台関係については、その可能性に注意が必要である。北朝鮮のような国にとっては、こうした状況はむしろ好機と感じられるかもしれない（リスク⑥）。

歴史的なパワー・シフト

より大きなトレンドとしては、世界が歴史的なスケールでのパワー・シフトのただなかにあることを押えておく必要がある。先進国はいずれも財政赤字と低成長に苦しんでおり、ギリシャ危機以降は欧州経済の状況が深刻だが、日米の経済もふるわない。それを尻目に中国等の新興国は高い経済成長を続けてきた。昨年、中国のGDPが日本を抜いたばかりだが、このままいけば、遠からず米国をも抜き去ることになる。近代以降常に世界の中心だった日米欧先進国の圧倒的な優越状態は幕を閉じつつある。

今日の先進国と新興国の関係はきわめて複雑である。先進国と新興国の行動は相互に大きな影響を及ぼしあっており、一種の複合体が生成している。この「先進国／新興国複合体」は、経済的には密接に相互依存しているが、価値や利害の面では対立が大きく、政治的には親密な関係が成立し難い。先進国と新興国、とりわけその代表である米中の関係は、ある場合には対立、ある場合には協調に極端に揺れ動く、振れ幅の大きいものにならざるをえない（リスク④）。

急激なパワー・シフトが生じる場合、追いつかれる側と追いつく側に不信感が高まり、過去には戦争にいたることも多かった。米中間ではどうか。経済的な相互依存や戦争の被害の甚大さを考えれば、両者の直接の利害対立だけで戦争が生じる可能性は低い。軍事衝突がありうるとすれば、北朝鮮の挑

発行動に米中が巻き込まれたり（リスク⑥）、国内の強硬派におされて中国が台湾の武力統一をはかったりというシナリオであろう。

より蓋然性が高いのは、外交的な競合やルール形成競争、サイバー紛争などの武力紛争にいたらない水面下でのせめぎ合いの激化である。ミャンマーのような戦略的要衝にある国々では米中の外交的睨み合いが活発化しようが（リスク⑦）、そうした国々にとっては独自の機略をとる余地が高まるかも知れない。特に留意すべきは、米国他の先進国が形成してきた様々なルールに中国他の新興国が挑戦し、先進国側が更なるルールの革新で対抗する、といった場面が増えそうなことである。環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）をめぐる米中の綱引きはその典型例であり、同様の展開は南シナ海等の海洋航行の自由でもみられるだろう（リスク⑤）。

中国が挑戦国となる可能性とこの地域で予想される市場規模の拡大を考えれば、米国がその戦略的重心をアジアにおくことは自然であり、事実このところオバマ政権は北東アジアから東南アジアをカバーするアジア太平洋重視を明言しており、2011年11月のオバマ訪豪時に海兵隊の豪州駐留が決まるなど、具体的な動きもみられる。だが、中国の側も米国の決意がどの程度のものかを、陰に陽に試し、米国がこの地で提供する抑止の信憑性を突き崩そうとするだろう（リスク④）。

米国がアジア太平洋に回帰するには、9.11テロ以降米国が中東や南西アジアに振り向けてきた戦略資源をシフトしなければならない。国防費の大幅削減は、そうした選択と集中を余儀なくする（リスク③）。だが、南アジア（リスク⑧）、中東の情勢（リスク⑨）は今なお不安定である。2012年は「ポスト対テロ戦争時代」の元年にもあたる。前年末に9年近くイラクに駐留した米軍が全面撤退を完了した。2012年にはアフガニスタンからも増派兵力を撤退させ、米軍のミッションは確実に縮小していく。米国が約10年にわたって文字通り力づくで築き上げてきた秩序が崩れ始め、米軍撤退により生じる力の空白を埋めようと競い合う各勢力のパワー・ゲームが、南アジアや中東を確実に不安定化させるであろう。特に中東においてはアラブの春以降新しい戦略的ランドスケープが開けつつあり、中でもイランの核開発をめぐる事態の急速な展開がみられる（リスク⑩）。新たな軍事的対応を迫られる可能性もゼロではなく、米国は容易にこの地域から足抜けできないかもしれない。

先進国と新興国のせめぎ合いは様々な正面で繰り広げられようが、他方で、国際経済や環境などの分野では両者の協力が必要である。だが、先進国と新興国の国内状況は、両者の協力を複雑にする方向に働いている。

先進国では、社会保障の持続性への不安や経済の停滞のため、国民の政治不信が恒常化している。米国のウォール街占拠デモにみられるように、国民の不満は示威行動として顕在化しており、先鋭化のおそれも否定できない。だが、それ以上に可能性が高いのは、国民の不満に乗じたポピュリズムの台頭であり、人気取り政策への傾斜である。先進民主主義国においては社会保障給付削減や増税など国民に痛みを強いる政策をとることができず、問題が先送りされがちになる。他方で新興国の側も、国民の支持をつなぎとめるには経済成長を続けねばならず、それには再配分を抑制せざるを得ないという悩みがある。民主主義体制の先進国では負担の配分ができず、権威主義体制の新興国は富の配分ができないという、逆向きの隘路に陥っているのである。

こうした中では、他国を犠牲にして自国が助かろうというゼロサム的な政策が選択されやすくなる。近年随所で見受けられるゆるやかな経済ブロック形成の動き（リスク①）は、その一つの現われである。加えて、先進国が経済的な余力を欠き、新興国も政治社会の安定性を欠くため、世界的な重要課題解決でのリード役不在が続くだろう。先進国と新興国の微妙な間合いも協調を難しくする。欧州－米国の連鎖金融危機が発生した場合に（リスク②）、主要国が2008年の世界金融危機の際にみられたような協調行動をとれなければ、新興国経済も巻き込まれ、世界経済の立ち直りに非常に長い時間を要することになるだろう。

以上みてきたように、2012年の世界においては、主要国における政権移行や政権選択選挙、それから歴史的なパワー・シフトという、短期と長期の2つの激流が交差することになる。米中はじめ各国が、国内政治に揺さぶられる中で、ゲームのルールを自らに都合のいいように引きなおそうとしながらゲーム・プランを展開するという複雑な様相を呈しそうである。不確実性はきわめて大きい、うまく対応すれば好機となるかもしれない。日本も、リスクを避けることに汲々とせず、先を見越して新しい流れに関与し、よりよい流れを自らつくり出そうとすべきだろう。そのためにも、日本の利益を左右するグローバルな情勢についての的確な判断が不可欠である。

グローバル・リスク 2012

本項では2012年に日本が着目すべき10のグローバル・リスクを描出した上で、それが日本にもたらすインパクトについての分析を提示する。なお、各リスクについて描出した部分は先行して発表した『Voice』誌2012年2月号に掲載した論文「指導者交代！2012年の10大リスク」と基本的に同一のものであるが、一部に字数の関係で割愛した内容の付加、直近の事態のアップデート、表現の修正をほどこしている。

Risk 1

ソフトな輸出障壁による地域経済ブロック形成の動き

G2からGゼロへ、そしてゼロGへ。21世紀このかた、米中が牽引する世界経済（G2）から経済金融のグローバル化の果ての無極化（グループ・オブ・ゼロ）へとこれまで時代は進んでいた。2012年はがらりと様相を変え、グローバル化はすっ飛び、経済金融のブロック化（ゼロ・グローバル化）のリスクに世界経済は直面することになるだろう。

「世界の消費地」米国は、二桁近い失業率と消費不振に悩み続ける。「世界の工場」中国は、国内の物価高騰と不動産バブル、そして欧米向け輸出の停滞に直面。G2の利害はもはや一致しない。世界的な「カネ余り」と先進国・新興国共通のビジネス機会の停滞は、世界経済の同時停滞と、食糧、水、金、石油などの商品・資源で局所的なバブルを引き起こすかもしれない。

グローバル化のエンジンは停止し、欧州連合（EU）圏、日米豪のアジア太平洋圏、中国と周辺国の中華経済圏、ロシアと旧ソ連邦諸国のユーラシア連合圏、イランなどの急進派イスラム圏などのブロック圏に分かれていくリスクがある。国際秩序の極は無重力化（ゼロG）する。

ブロック経済化の「武器」は、債務救済や景気テコ入れのための「超」量的金融緩和が引き起こす実質的な為替切り下げ競争。そして、さまざまな自由貿易協定の推進による貿易利益の囲い込みと環境・安全規制に名を借りた保護主義の復活だ。

2012年は、ブロック化の合従連衡策で各国当局が「疑心暗鬼」になる年だろう。そのなかでEU各国の、ユーロ維持のためであっても欧州金融安定ファシリティ（EFSF）拡大の負担を回避したいという心理と中国に接近されることへの警戒感は続く。米国は、TPP締結の目的がアジア太平洋における安全保障上の戦略的パートナーづくりであることをいっそう明確にするだろう。

中国製太陽光発電パネルに対する米国の反ダンピング調査、ペットフードや玩具などの安全性を問題にした新興国製品に対する欧米先進国の輸入規制、福島原発事故による日本の農産品・観光の風評被害、米国主導のイラン制裁の広がりなど、昨年浮かび上がった非関税障壁の構築による各ブロックの「要塞化」が、2012年にますます進むおそれがある。

◆日本へのインパクト

- ブロック経済化で一部の国は利益を得るかもしれないが、世界全体の貿易量や投資量は低減し、世界経済が失速する懸念がある。結果として日本のモノ作り産業の輸出も困難になるおそれがあり、システム輸出やサービス産業をはじめとする国内市場で成功するビジネスモデルの確立が急務といえる。
- 日本にとっては単一のブロックに閉じ込められるような事態は望ましくなく、日本を不当に排除するようなブロックが形成されないよう警戒も必要である。多様な二国間FTAと複数の主要な多国間FTAを戦略的にくみ合わせ、ブロック化が行き過ぎないように牽制していくことが求められよう。
- ソフトな輸出障壁（環境・安全規制、安全保障懸念国への輸出規制等）は、日本にとって中国のような国々に国際ルール遵守を促すための手段となりうる。

Risk 2

欧州・米国の経済低迷とその世界的連鎖

2008年のリーマン・ショック以後、世界の経済金融は二大「カンフル剤」で停滞をなんとか避けてきた。それは、①各国金融当局による金融緩和と危機時のドル流動性供給、並びに②レバレッジ（借金による投資規模の膨らまし）を効かせた、欧米金融機関からブラジル、ロシア、インド、中国および南アフリカの5カ国（BRICS）を筆頭とする新興国への投資だ。しかし、その効き目が切れかけている。2012年は、欧州・米国からアジアへと、経済金融の低迷が連鎖する世界同時「大収縮」のリスクがある。

EU通貨危機は、ギリシャ向け債権などの部分的放棄を求められるEU域内銀行の救済のためにどの国が財政負担をするかをめぐり、独仏などの国内政局問題と化している。2013年の総選挙まで、独メルケル政権の逡巡は続き、2012年中の混乱の収束は期待薄である。したがって、6550億ユーロ（約70兆円）の優先債が2012年に満期を迎える欧州の銀行は、新興国投資のデレバレッジ（巻き戻し）などによる資本強化策を加速するだろう。中国やインドからの資本流出の動きが止まらない可能性もある。

しかし、金融低迷の本丸は米国かもしれない。2010年に成立した米包括金融規制法（ドッド・ فرانク法）は、規則施行の最初のヤマ場を2012年に迎え、「影の銀行」規制などが本格化。アラバマ州ジェファソン郡の破綻（2011年11月）に象徴される地方政府の財政悪化と地方債市場の低迷も気になる。この状況を受け、国家ファンドなどを通じてウォール街に流入していた新興国の「ホットマネー」の多くも巻き戻しに入るだろう。

金融「大収縮」の影響は東アジアにも及ぶ。海外からの投資の巻き戻しが国内バブルの破裂を生み、不良債権を増やすリスク・シナリオだ。中国では国内商業銀行の7割以上が、過去2年間に急拡大した融資の2012年以後の不良債権化に懸念を示す。韓国の対外債務は2011年6月に過去最大の3980億ドル（約30兆円）となり、資本流出圧力から、ウォン安が進行している。

その影響は日本にも波及しよう。20年間の超低金利とデフレ経済の果てに、2011年9月末に大手銀行5グループの保有株式含み損益はマイナスに転じ、国内事業会社1894社の株式含み益はリーマン・ショック直後に次ぐ低水準となった。収益の挙げられる事業モデルを国内で見出しがたいまま、欧米からアジアへの経済金融「巻き戻し」の連鎖に、日本経済が直面する可能性は高い。

◆日本へのインパクト

- 欧州・米国経済の低迷は、日本の輸出産業にとって大きな打撃になる。加えて、同じく両地域への輸出に依存している中国経済経由での悪影響も考えられうる。
- 欧州財政危機を支えるには中国の協力が必要だが、それは国際政治や技術革新の主要プレーヤーである欧州に、中国が浸透することを意味する。欧州が資金協力とのバーターで対中武器禁輸を解除するようなことがあれば、中国の軍事的近代化は一層加速し、軍事バランスは日米に不利に傾くことになる。
- いわゆる「ミセスワタナベ」と呼ばれる日本の個人外為投資家や欧米市場でのロスを損切りする日本の機関投資家の投資巻き戻しによる円高が一服した後、世界経済のブロック化や米欧資本の巻き戻しが一層進展し、エネルギー輸入増による貿易収支悪化が続けば、緩やかな円安基調で推移する可能性がある。しかし一方、米欧経済の不調がより深刻であれば、日本経済が相対的に安全な投資先とみられ、円高が続くおそれもある。

Risk 3

歳出大幅削減による米国の対外関与の全般的後退

2011年8月に成立した米国2011年財政管理法は、向こう10年間で最低2.1兆ドル、最大で2.4兆ドルという規模で財政赤字を削減すると規定、国防総省予算にも第一段階で4千数百億ドルの削減を課した。2011年11月21日には、超党派のスーパー・コミッティの財政協議が決裂、このままいけば2013年1月から9年間、国防予算を含む連邦予算が強制的に一律削減されることになる。国防費の大幅減額については議会でも抵抗が強く、強制削減の執行までに間があるため、影響は小幅になるとの観測もある。国防予算の削減幅の決着は、11月の大統領選挙と議会選挙のあとに持ち越されそうである。

削減幅同様に重要なのは、国防予算の優先順位づけだ。2011年11月の訪豪時、オバマ大統領は、厳しい予算環境にあってもアジア太平洋での米軍プレゼンスを維持強化すると宣言した。この背景には中国の軍拡への懸念があるが、問題は米国が中国を牽制するに十分な軍事的能力と意図をほんとうに持ち続けるかである。長距離攻撃システムや攻撃型潜水艦等、対中軍事能力の構築に予算が配分されるか見極めが必要だ。

米国の国防政策の重点がほんとうにアジア太平洋地域に移るとしても、国防予算全体の削減、全般的な歳出削減のなかでそれをせねばならない。したがって、納税者への説明の必要性からも、米国政府や米国議会から地域の同盟国への貢献圧力は増大する。すでに2012年度の海兵隊グアム移転費の全額凍結が決まっており、現行の在日米軍再編計画で想定されている費用にも、いっそう厳しい視線が投げかけられよう。中国の打撃力向上で在日米軍基地の脆弱性は高まっているが、それに歳出削減をめぐる政治的駆け引きが加わって、普天間基地問題が混迷を深めるおそれもある。

政治的サポーターの多い国防総省と比較して、国務省や国土安全保障省、インテリジェンス機関が受ける歳出削減圧力はより厳しい。とくに、もともと潤沢でもない国務省予算の削減は、世界における米国の外交的プレゼンスを確実に低下させる。軍事力のみならず、外交や開発援助などの合わせ技で米国の影響力維持を図る「スマート・パワー路線」への打撃は大きいだろう。

◆日本へのインパクト

- 国防費の大幅削減は、普天間基地移転計画の死命を制しうる。11月の米国大統領選、上下両院選の結果次第だが、日本の対応の遅れを建前に、米国議会がグアム移転の予算化を完全に停止して、事実上在日米軍再編パッケージが破綻、普天間基地の固定化をもたらす可能性がある。
- 米国からの日本への貢献拡大圧力が強まることは必至である。GDP 1%にも満たない日本の防衛費が再び槍玉に上がる可能性もある。
- 米国が、長距離攻撃システム、攻撃型潜水艦、戦闘ネットワーク等の対中ヘッジングのための軍備に投資できなくなれば、米国の地域プレゼンスは縮小し、日本の対中戦略は根本から見直しを迫られることになる。

Risk 4

中国による米国の「口先コミットメント」への挑戦

2012年の米中関係は、1月の台湾総統・立法委員ダブル選挙、3月の中国全国人民代表大会や秋の中国共産党第18回全国代表大会、11月の米国大統領選挙など、選挙や指導部交代に伴い生じる政権中枢への求心力の低下や政治空白を、中国人民解放軍の強硬派や台湾の独立志向勢力などの「現状への挑戦派」が、ナショナリズムに訴えかけながら、影響力拡大の機会に利用していく一年となろう。

オバマ政権はこれまで、このような「現状への挑戦派」の影響力拡大の動きに対し、航海・通信・信教の自由の表明、尖閣諸島の事件における日米安保条約の適用の表明、米海兵隊の2500人規模での豪北部駐留表明など、東および東南アジアへの介入姿勢を口頭でたくみに表現する「口先コミットメント」を戦略的に行なってきた。

しかし米国の「口先コミットメント」に対して、2010年秋の延坪島砲撃事件後の米空母の黄海入域反対表明、2011年1月のゲイツ米国国防長官訪中時の中国製ステルス戦闘機J-20の初飛行公表、中国発と噂される米政府施設等へのサイバー攻撃など、「現状への挑戦派」が微妙な神経戦を仕掛ける動きが続いている。

2012年は「現状への挑戦派」が機会を狙い、米国の「口先コミットメント」を無効化しようとするだろう。尖閣諸島への漁民や漁業監視船の侵入、総統選挙後の台湾独立派の政治的再台頭、台湾海峡における偶発的な衝突など、大衆感情の爆発の恐れがある事件がその機会だ。1月の台湾総統・立法委員ダブル選挙の結果次第では、台湾がTPP参加希望を表明することもありうるだろう。

欧州通貨危機を受けて米欧経済がともに減速する煽りを受け、中国経済も、2011年第3四半期以降、10兆元を下回る規模に抑え込んだ社会融資規模にもかかわらず、10月で前年比5.5%と高い消費者物価上昇率、輸入の伸びが輸出のそれを上回るようになった貿易動向など、減速傾向が目立つ。さらに、いまや輸出の3割を中国に依存する台湾経済も、中国経済に連動して減速局面に入っている。欧州資本の中国投資の手控えも目立ってきた。

米国、中国並びに台湾経済の減速と失業増、そしてそれに伴う社会的フラストレーションが、「現状への挑戦派」の手を借りて社会不安に転化するおそれがある。

◆日本へのインパクト

- 人民解放軍による現状への挑戦の対象には米国だけでなく当然日本も含まれる。東シナ海などでさまざまな対日挑発が繰り返される可能性がある。
- 中国の挑発活動が一定の功を奏し、米国の信認が揺らぐようなら、尖閣沖漁船衝突事件のような事態において米国の後ろ盾を得る効果は低下する。中国による米国の口先介入無効化をできるだけ早期に止めなければ、対米信頼感は大幅に低下する。我が国固有の領土である尖閣諸島に対する中国の強力な軍事力を背景とした尖閣諸島実効支配化に向けた挑戦に独力で対応せざるを得なくなる可能性を念頭に、自主防衛能力強化などのリスクヘッジ策をとっておく必要がある。
- 厳しい財政状況下における防衛負担の増大は、資源配分を巡る政治リスクとなり得る。しかし、中国の挑発行動を独力で抑止又は排除する国家意思を明示しなければ、更なる挑発行動を惹起するリスクが高まるであろう。
- 中国のナショナリズムが沸騰する懸念が高まれば、「チャイナ・プラスワン」など、日本企業にとって、中国から東南アジア等に海外拠点を移す動きを加速する必要性が高まるだろう。

Risk 5

南シナ海における緊張の持続と偶発事故の可能性

2012年、南シナ海では、多くのプレーヤーの参加により、偶発的事故の可能性が高まる一方、米中ともに国内事情から対立をさらに煽る力学が働き、危機がエスカレートしてしまう危険がある。

米国はポスト対テロ戦略としてアジア太平洋を最重点地域と位置づける新戦略を発表し、中国の周辺国に対する軍事的挑発行動を抑止するため、海空軍戦力の質的・量的優位を維持し、その統合運用能力の向上をめざした「エア・シー・バトル」コンセプトを打ち出した。米国は、アジア太平洋地域で、中国に部分的にも対米優位を確信させない軍事バランスの保持を狙っている。

これに対して中国は、米国との直接的な軍事対決を望まないまでも、南シナ海・東シナ海などで米国の軍事的介入を抑止または阻止することを狙った「接近阻止・領域拒否（A2/AD）」戦略をとっている。

2012年の南シナ海は、米国がベトナムやフィリピン、それに豪州、日本、インドと連携して緩やかな対外交的封じ込めを進め、中国はこれに対抗して海洋活動を活発化させるという構図のなかで緊張が継続する。

中国では2012年に胡錦濤から習近平へ指導者が交代する。後継の習近平は、穏健路線をめざした胡と異なり、ナショナリズムを重視する保守派を支持基盤にしているため、対外的な弱腰姿勢はとりにくい。また、軍や海洋法執行機関には、習を支持する太子党や上海閥系保守派支持層も多く、いまだ軍を押さえる胡指導部との対立の火種を抱えている。中国国内で権力闘争が激化する2012年、対外的な緊張を生む事件が国内の権力闘争に利用される可能性はきわめて高い。

南シナ海において引き続き中国の軍や海洋法執行機関が活発に活動を展開し、米国やインドの後ろ盾を頼みにするフィリピン軍やベトナム軍が中国の行動に強硬な対応をとった場合、偶発的な衝突事故などにより、緊張が一気にエスカレートしてしまう事態は十分に考えられる。

◆日本へのインパクト

- 中国は、南シナ海で核武装した潜水艦の配備数を増やし軍事的影響力を拡大させている。南シナ海に浮かぶ海南島に潜水艦用の海底基地を建設し、この海域を弾道ミサイル原子力潜水艦（SSBN）の拠点にしようとしている。中国がSSBNを南シナ海に配備して対米核抑止力を高めれば、日本を含めアジアにおける米国の核の傘の信頼性が低下する。南シナ海を舞台とする米中対立の根底に、アジア全体の軍事的覇権をめぐる両国間の熾烈な闘争があることを認識すべきである。
- 南シナ海での米中対立が先鋭化すれば、東南アジアにおいて明確な分断線が引かれ、日中関係はもとより、中国側につく一部のアジア諸国との関係が悪化することも想定に入れるべきである。
- アジア諸国内で比較的強力な海上防衛力を有する日本にとって、海洋安保協議などで同地域にプレゼンスを確保することは重要である。ただし、ベトナム、フィリピン、インドネシアなどが中国による個別分断工作によって矛を収め、日本が梯子を外され突出する可能性も排除できない。米国と歩調を合わせ、東南アジア諸国の動向を注意深く見極める必要がある。

2011年12月19日、北朝鮮は金正日総書記の死去を正式に発表し、三男・金正恩氏をトップとする後継体制へと移行を始めた。

金正恩氏が支配体制の確立に失敗し、国内が混乱もしくは体制が崩壊するリスクがないとはいえない。しかし、金正恩が2009年9月に後継者として登場して以降、後継体制を固めるため、軍の将軍を150人以上昇進させる一方で、反対勢力となり得るエリート層を数百人規模で粛清したと報じられている。世襲によって金正恩を後継指導者とするに共通の利益を見出す軍及び労働党支配階級層が、既得権益を維持する体制ができ上がっているとみられることから、権力闘争による混乱リスクの可能性は、少なくとも当面のあいだは低いと考えられる。

いずれにしても、金正恩後継体制の権力基盤を安定させるために、北朝鮮は2012年も引き続き、核問題を材料に欧米から経済的利得を獲得しようと努めるだろう。

経済的困窮が続く北朝鮮は、「植民地化」と表現されるほど中国に経済を牛耳られるようになっているが、2011年には故・金正日氏がロシアへ接近し、また米国や韓国と六者協議再開に向けた予備交渉を開始するなど、各国からの援助獲得を狙った見せかけの「平和攻勢」を進めていた。

2012年は、米国の大統領選挙に加え、中国の指導者交代年でもあり、韓国大統領選挙も予定されている。指導者交代期は、対外的な危機が格好の選挙争点になり、弱腰姿勢は批判されやすい。そして、歴史的な外交成果を望む傾向もあるため、北朝鮮にとっては理想的な展開が期待できる。つまり、「危機を煽り、その後譲歩したように見せかけて経済的利得を獲得する瀬戸際外交を仕掛けるには絶好の環境が整う」のである。したがって、2011年から続く北朝鮮の「平和攻勢」には、危機の演出（挑発行為）が常に内包されていると考えなければならない。

また、この北朝鮮版「平和攻勢」には、「中国の後援を頼みにする親中派」と「中国の植民地化に反対する北朝鮮指導部・軍部内民族派」との熾烈な内部権力闘争も複雑に絡んでいる。仮に、親中派主導の「平和攻勢」により経済的利得が得られない場合、民族派による対外的強硬姿勢の反動が強まる可能性もある。

すでに北朝鮮はウラン濃縮活動停止など六者協議再開の前提措置をとる見返りに、米側から栄養食品24万トンを受けることで米国と暫定合意していたが、今後、北朝鮮は、弔問外交の機会を大いに利用して、米国や韓国から援助を引き出そうとするだろう。オバマ政権は大統領選挙を前にして朝鮮半島の不安定化を望んでおらず、核問題での一定の譲歩と引き換えに北朝鮮に支援を提供する可能性は十分にあり得る。そうなれば事実上、米国が金正恩新体制の確立に手を貸す皮肉な結果になりかねない。

北朝鮮は、各国の手の内を見透かし、挑発ゲームを仕掛ける可能性がある。このゲームでは、北朝鮮の行動の不可測性、つまり「意外性」が成功の鍵となる。2010年は韓国に対し哨戒艇「天安」撃沈、延坪島砲撃を仕掛けた。2012年は、日本向けに意外性のある挑発行動をとるかもしれない。

米中韓露で指導者が交代し「隙」が生まれる2012年。各国の複雑な利害関係を熟知した北朝鮮が、生き残りをかけた挑発ゲームを仕掛ける可能性が大である。

◆日本へのインパクト

- 金正恩体制の北朝鮮が何らかの理由で挑発行動をレベルアップさせる決断をするなら、日本に矛先が向けられる可能性もある。伝統的なミサイル脅威だけでなく、大規模サイバー攻撃等で重要インフラが狙われるといった新たな脅威にも備える必要があるだろう。
- 選挙を控えた米韓が「平和攻勢」に乗せられて北朝鮮に歩み寄ると、日米韓連携を前提とした日本の対北朝鮮政策が根底から覆されることになる。万が一、かつての枠組み合意による朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）のような国際的支援の枠組みができてしまえば、拉致問題を優先させたい日本が逆に孤立する形となってしまう。そうしたシナリオを避けるには、先手を打った外交が必要である。
- 選挙の結果、韓国にポピュリズム政権が誕生し、韓国が日米韓連携から突如離反する可能性も考慮しておく必要がある。

ミャンマー内外の情勢は2011年に急展開した。2011年3月にテイン・セイン首相（当時）が大統領に就任して以降、アウン・サン・スー・チー女史との対話が実現し、一部政治犯が釈放されるなど、ミャンマーは民主化に大きく舵を切る。

2014年の東南アジア諸国連合（ASEAN）議長国就任も決まり、ミャンマーは国際社会への本格復帰に歩を進めた。2011年12月には、クリントンが米国務長官として57年ぶりに同国を訪問、民主化がさらに進めば経済制裁緩和を検討する意向を示した。日本政府も政府開発援助（ODA）再開に前向きだ。

一連の変化の背景にあるのは、台頭する中国を睨んだ各国の思惑である。とくにテイン・セイン大統領が、2011年9月末、旧軍事政権が中国国営企業とのあいだで推進してきたイラワディ川での大型ダム建設計画の中止を発表したことは転機になった。この決断は、ミャンマーが中国一辺倒の姿勢を転換するシグナルと受け止められた。

むろん、中国側もミャンマーの勢力圏離脱を座視してはおらず、クリントン訪問直前にミャンマー軍最高司令官を北京に招き、両国・両軍関係の深化を確認している。中国が神経を尖らせるのは、ミャンマー次第で自国のエネルギー輸送や物流の将来が左右されるからだ。たとえば、中国政府はミャンマー旧軍事政権とのあいだで石油・天然ガスパイプラインの建設について合意している。とくに石油パイプラインが完成すれば、中東・アフリカの石油を、インド洋からマラッカ海峡を通過せずに、中国南部の雲南省に直接輸送できるようになる。

2012年、ミャンマーをめぐる米中の綱引きはいつそう激化しよう。それがパイプライン計画の見直しに波及するようなら、米中関係の緊張は避けられず、中国は南シナ海で対抗的な行動をとるかもしれない。

他方、米国との関係改善の前提であるミャンマーの民主化進展は楽観を許さない。スー・チー女史が2012年春の国会補欠選挙で当選すれば、統治の正統性は内外で格段に向上する。だが、野党の動きが想定以上に活発化すれば、体制内守旧派による反動を招きうる。少数民族抑圧にも欧米は厳しい視線を注いでいる。ミャンマー政府が安定を重視して国内改革を停滞させれば、雪解けムードは再び後退しよう。

またミャンマーには北朝鮮の協力のもと、原子力分野で独自の研究開発を進めているとの疑惑があり、その払拭が米国の経済制裁緩和の重要条件として浮上する可能性もある。

◆日本へのインパクト

- ミャンマーに対する制裁緩和の動きは、日本にとって新たな投資や資源獲得の機会となりうる。他方で、日本－ミャンマー間にはかつてのような人的ネットワークはすでになく、一方的に米欧に先んじられる可能性もある。
- ミャンマーの人権状況や政治改革の進捗次第では、欧米の過剰期待が反動で幻滅に変わりうる。日本が積極姿勢を示しても梯子を外される危険があることに警戒も必要である。
- 中国のロジスティクス戦略の要であり、地政学的要衝にあるミャンマーに地歩を得ることは、中国のみならずインドや他の東南アジア諸国との関係でも日本の存在感を高める効果をもたらさう。

2011年は、米国とパキスタンの関係が著しく悪化し、オバマ政権の描くアフガン出口戦略がいつそう不透明になり、南アジアの将来に大きな不安を投げかける一年となった。

財政難と国民支持の急落を受けたオバマ政権は、国民に不人気なアフガン戦争を終結させる方向に舵を切り、2012年9月までに増派兵力3万3千人を撤退させる計画を進めている。2012年には、残り6万8千人の撤退計画も明らかにされるだろう。

この出口戦略を進めるために、米国はますますパキスタンに対する圧力を強めている。タリバンなど反米武装勢力の多くはパキスタン国内に拠点を構え、国境を越えてアフガニスタンでテロを行なっている。このパキスタン側の「聖域」がなくならないかぎり、アフガニスタンの安定は望めないからだ。

オバマ政権は、この「聖域」を潰すべく無人機攻撃を激化させ、2011年5月にはパキスタン国内でオサマ・ビン・ラディンを殺害するなど、単独行動を通じてパキスタンに圧力をかけてきた。しかし圧力をかければかけるほど、パキスタン国内の反米感情は強まり、タリバンなど反米武装勢力への支援を続ける強硬派が勢いづいている。

また、パキスタンで反米感情が高まると、その反動で親中感情が高まり、パキスタンと中国が接近するという現象が顕著になっている。中国側にもアジア太平洋における米国の巻き返しに対抗すべく、パキスタンへの支援を強化することで米国のアフガン戦略を躓かせようという誘因が働いているものと思われる。

アフガニスタンで米軍のプレゼンスが低下し、パシュトゥーン系のタリバンとその後ろ盾であるパキスタンの影響力が高まれば、タリバンと歴史的に敵対関係にあるタジク、ウズベク、ハザラ系少数民族が武力で対抗し、その伝統的な支援者であるインド、ロシアやイランといった近隣の大国が干渉して、アフガニスタンは近隣諸国を巻き込んだ内戦の方向に向かう可能性が出てくる。

そして、アフガニスタンにおける近隣諸国の利害対立が強まれば、印パのカシミール問題や印中間の水問題など他の対立の火種にも油が注がれ、南アジア全体に対立の火が燃え広がる危険性もある。

◆日本へのインパクト

- 米軍の規模及びミッションの縮小によりアフガニスタンの不安定化が進めば、日本の対アフガンODAの遂行にも支障が出てくるだろう。日本政府は2012年7月にアフガン復興会議を日本で開催する予定であり、アフガン復興への国際社会の熱意が冷めるなか、日本の指導力が問われる。
- アフガニスタンの不安定化が進み、インドによるカルザイ政権に対する支援が強まれば、パキスタンのイスラム過激派勢力によるインドへのテロが増加する可能性もある。米パ関係が悪化し、その反動で中パ関係が強まれば、南シナ海やミャンマーでの対立とも相まって印中の対立悪化に繋がり、日本がどのような戦略的ポジションをとるか選択が必要となる。
- この点で日本は米国の同盟国でありながら、アフガニスタンともパキスタンとも極めて良好な関係にあるというユニークな立場を活かす潜在力を持つ。パキスタンとの良好な関係を維持しながら中国とパキスタンの過度な接近を抑え、米印と戦略調整をしながら南アジアの不安定化を防ぐ高度な外交を展開するチャンスでもある。南アジアや中央アジアの日本の権益を守るためにも、プロアクティブな戦略的外交が望まれる。

2011 年末に、8 年余りイラクに駐留した米軍が全面撤退したことは、中東のど真ん中の地政学的要衝に大きな力の空白ができることを意味している。新生イラクでは、多数派シーア派が政権を握り、同じくシーア派イランの影響力の強まりが懸念されている。

これを受けて米国は、サウジアラビア、クウェート、バーレーン、カタール、UAE、オマーンという伝統的な親米アラブ諸国との軍事関係を強化することで、この地域へのプレゼンスを維持し、イランの勢力拡大に対抗しようと考えている。米国は相変わらず湾岸アラブ諸国に依存した中東秩序を模索するが、イランの核の脅威を受けたサウジは、米国の意向に反して核開発の道を進む可能性も示唆しており、米国の戦略は脆弱だ。

一方、2011 年にはいわゆる「アラブの春」により、チュニジア、エジプト、リビアで独裁政権が倒され、イエメンでも大統領が辞任した。シリアでも政府軍と反政府勢力の衝突が続いており、バーレーンでも野党や反政府勢力による抗議デモが続いている。

シリアではアサド政権をシーア派のイランやイラクが支援し、スンニ派の反政府勢力をサウジやトルコなどスンニ派が支援するという宗派对立の構図がますます鮮明になっている。アサド政権が倒れてシリアでスンニ派が優勢になれば、サウジとシリアが南北からイラクのスンニ派を支援し、東からイランがシーア派を支援し、米軍撤退後のイラクが再び宗派抗争の舞台となる危険性が増大する。

また、バーレーンで反政府運動を展開するシーア派は、イランの支援を受けていると疑われており、サウジを中心とするスンニ派アラブ諸国は神経を尖らせている。2012 年は、「アラブの春」の広がりがイスラムの宗派抗争を増長させる傾向が、ますます強くなるだろう。

中東で新たなリーダーとしてトルコが台頭していることも、地域の戦略環境を複雑にしている。トルコは北大西洋条約機構 (NATO) 加盟国として米国の同盟国でありながら、イスラエルとの関係を悪化させ、新生エジプトとの関係も強化して新たな中東秩序づくりに意欲をみせている。パレスチナ問題は今後、こうした地域の新たなリーダーの影響を強く受けることになる。

2012 年は、米軍撤退で力の空白の生じる中東で、新たな秩序をめざす地域諸国による激しい競争が展開されることになるだろう。

◆日本へのインパクト

- 日本のイラクにおける資源確保戦略は、米軍のイラク撤退を契機に再構築が求められる。シリアの治安悪化やスンニ派・シーア派の宗派对立の激化がイラクの治安を悪化させ、事業遂行はますます困難になるが、ここで踏み止まらなければイラク・ビジネスからは取り残される可能性が高い。
- 中東で米軍撤退による力の空白ができるなか、伝統的なアラブ・イスラエル関係が変質し、トルコが独自の積極的な外交を展開し、米国によるイラン封じ込めが湾岸アラブ諸国内の宗派对立の激化にも繋がる危険性が高い。「アラブの春」の影響とスンニ・シーア派对立の「パンドラの箱」が開かれたことで、日本がエネルギーを大きく依存するサウジアラビア等湾岸産油国の体制にも影響が出る可能性にも十分注意を払う必要がある。
- 中東の秩序は大きく崩れ、新たなパワー・ゲームが複雑に展開されていることをしっかりと認識し、中東全体の大きな戦略環境の変化に敏感に合わせて、個々の政策を調整していかななくては、日本政府の取り組みが時代遅れになる可能性がある。

Risk 10 核兵器開発への国際包囲網強化でイラン暴発の可能性

イラン核開発問題をめぐる国際社会とイランの対立は、2011年末以降危険水域に突入している。

2010年6月にオバマ政権は、ロシアや中国の賛成を得て国連安保理で第4回目の対イラン経済制裁決議1992を採択。イランをいっそう国際的に孤立させたが、ウラン濃縮活動への影響は限定的だった。2010年9月には、イスラエル情報機関が開発したといわれる新種のコンピュータワーム「スタックスネット」がイラン核施設のコンピュータを襲ったが、これも核開発阻止の決定打にはならなかった。

だが、核開発問題をめぐる国際的な緊張は、2011年11月初めの国際原子力機関（IAEA）報告書を受け、劇的に高まった。同報告書が、イランが核兵器起爆装置の開発や核弾頭搭載を想定した技術開発を進めている可能性について、IAEAとして、初めて証拠を提示したからである。

これを受けて米国は同月末に新たな金融・経済制裁をイランに課すことを決定。イランの金融セクター全体を「主要な資金洗浄懸念先」に指定するとともに、在米企業にイランの石油開発・石油化学部門との取引を禁止。また日本を含むアジアや欧州の「緊密な同盟国」に対し、イラン産原油の輸入を減らすよう働きかけを始めるなど、イラン包囲網を強化している。英国・カナダ・EUなどは追従の動きだ。米議会にはさらに強硬な制裁を求める声があり、イラン中央銀行と取引を行なう金融機関には米国内で金融活動を行なうことを禁止する条項が盛り込まれた2012会計年度国防歳出権限法が上下両院で可決され、2012年1月初めにオバマ大統領の署名を得て発効した。

米国などの制裁がさらに強まれば、物価高騰とガソリン不足などに悩むイラン経済を窮地に追い込み、イランに冒険主義的行動をとらせる誘因となる可能性がある。たとえば2011年11月末の強硬派イラン人学生の英国大使館乱入事件は、イラン民兵の関与が噂されている。同事件に英国は外交官の国外退避と大使館閉鎖を以て応じ、事態はエスカレーションの一途を辿っている。

今回のIAEA報告書の内容を主導した米国やイスラエルだが、その思惑とは異なり、国際的な孤立が深まれば、逆にイランが核の放棄に応じる可能性はますます小さくなり、核保有に向けた努力に拍車がかかる危険性もある。

だが、2012年は米国大統領選挙の年でもある。イスラエルロビーの圧力という国内政治要因で、米国主導の対イラン制裁が今後さらに強化される可能性はある。「イランが政治決断すれば2年以内に核兵器保有が可能」との観測もあり、イスラエルが単独でイラン攻撃に踏み切る可能性も完全には排除できない。だがそれ以上に、制裁強化に反発するイランによる挑発行動が思わぬ軍事衝突に発展することが懸念される。イラン核問題をめぐる緊張がかなり高まり、レッドゾーン一歩手前まで進む可能性は捨てきれない。

◆日本へのインパクト

- 米・イラン対立の高まりは、日本の資源戦略を直撃する。対イラン制裁強化と日本の石油資源確保の両立は日本にとって大きな課題となろう。
- すでに「ホルムズ海峡封鎖」の脅威が原油価格の高騰を招いているが、イラン核問題をめぐる危機がさらに高まれば、昨年の福島原発事故以来、国内の原発の大半が停止に追い込まれている我が国は、原油価格の高騰とそれに連動した天然ガス価格の高騰によって、その貿易収支を大幅に悪化させる可能性が高い。
- また万一、「ホルムズ海峡封鎖」により中東地域からのエネルギー調達に支障を来すような事態が発生すれば、代替調達先としてのロシア産原油をめぐる争奪戦を中国や韓国などとの間で繰り広げ

ざるを得なくなる可能性もゼロではない。

- イランによる核武装の脅威が高まれば、サウジアラビアやヨルダンなど中東諸国で核武装を求める国が増えるいわゆる「核ドミノ」が現実のものとなりかねない。相互不信の強い中東で核武装をめざす国が増えれば、「相手が持つ前に叩こう」というインセンティブも高まり、不安定化は避けられない。そうした事態を防ぐために、米国による対イラン軍事行動への圧力が高まれば、日本としても立ち位置を明らかにすることが求められよう。
- いずれにせよ、米国（およびイスラエル）とイランの対立激化、水面下の諜報戦のエスカレーションにより、さまざまな事故・事件、外交的危機事態が発生したり、偶発的な事故が軍事的な対立に発展したりする可能性があり、市場への影響だけでなく中東地域での経済活動にも思わぬ影響が出る可能性が高いことに注意が必要である。緊急事態に迅速に対処できる体制整備が不可欠である。

因果ループ分析によるグローバル・リスク分析

「はじめに」で述べたように、高度情報化社会の到来や経済のグローバル化により、経済、政治、環境及び地政学的リスクは近年、つながりをますます深めている。このため、これまでの日本のインテリジェンス分析に典型的であった安全保障と経済金融の二分法では、このような諸リスクのつながりによる波及効果と増幅効果を適切に分析する上で限界があるものと考えられる。

たとえば、2011年の東日本大震災では、大地震と大津波というメガリスクの顕現が福島第一原発の事故を発生させた。原発事故は電力供給と放射性物質拡散に関する世界の懸念と不安を呼び、東京の金融経済センターとしての活動の一時停滞や日本製農工業製品の風評被害をもたらし、ひいては大陸欧州諸国をはじめとして原発立地国の原子力発電政策の見直しをも招来している。大規模自然災害のメガリスクがつながりの経路を通じて、次々に別の政治経済リスクを顕現させ、世界の政治経済に大きなインパクトを与えたのである。この「リスクのつながり」の重大さを、われわれはこれまで適切に認識できていただろうか。

このような問題意識に立ち、本報告書では因果ループ分析によるグローバル・リスク分析を実施することにした。この分析は政治・経済・地政学の領域を超え、諸リスクの因果関係を特定し、リスクが「ぐるぐるまわり」（因果ループ）になっていて循環効果や増幅効果をもたらす関係を可視化するために行う。本分析の方法論は、いわゆるシステム・ダイナミックスの手法にもとづいており、リスク分析としては、世界経済フォーラム『グローバル・リスク 2011』報告書に萌芽形は見られるものの、本報告書にオリジナルのものである。

手順としては、リスク分析を2つの階層を順次降りていく形で行なう。最初に、大局観にもとづき、グローバルなパワー・シフトの階層でのリスクのつながりを分析する。さらにその分析をもとに具体的に、個別リスクの階層で個別のリスクのつながりを分析する（図1）。

第一に、グローバルなパワー・シフトの因果関係の特定をリスク分析専門家の合議により行なう（図2）。

第二に、これまで挙げた2012年の世界トップリスクを構成する諸要素を洗い出し、①リスク現実化の確率、②リスク現実化の際の日本に対するインパクト、の2軸によりマッピングする（図3）。そして、諸要素間のつながりや相関関係を合議により決めていく。その上で、リスクが「ぐるぐるまわり」（因果ループ）になっている箇所を特定する。

2012年世界のトップリスクで、因果ループとして特に注目すべきは次の5ループである（図4）。

1. 「世界のブロック化」ループ
2. 「EU政局」ループ
3. 「北朝鮮体制移行」ループ
4. 「イラン暴発」ループ
5. 「中国ナショナリズム」ループ

これら5ループに含まれるリスク要素は、ループの持つ循環または増幅効果により、個別の要素自体が有する影響よりも一層強いインパクトをリスク顕現の際に発揮してしまうおそれがある。したがって、テーマ別・地域別のリスク分析とは別に、注視の度合いを強めておくことが必要だ。

なお、因果ループによるリスクの循環または増幅を防ぐため、政策的に介入するポイントをレバレッジ・ポイント（テコ入れの場所）と呼ぶ。上記5ループのレバレッジポイントはそれぞれ下記のとおりである（図5）。

1. 「世界のブロック化」ループ……………[レバレッジポイント1]「超」金融緩和と為替切り下げ競争
2. 「EU政局」ループ……………[レバレッジポイント2] 長引く EU 通貨危機
3. 「北朝鮮体制移行」ループ……………[レバレッジポイント3] 朝鮮半島の高まる緊張
4. 「イラン暴発」ループ……………[レバレッジポイント4] シーレーンの自由・安全航行に対する制約、食糧・原油価格の高騰
5. 「中国ナショナリズム」ループ……………

日本の政策当局は、2012年の世界のトップリスクの「つながり」による日本へのインプリケーションとして、これら4つのレバレッジポイントのリスクをうまく管理する政策実施を求められる可能性が高い。

次項「日本にとっての政策的インプリケーション」では、それぞれのレバレッジポイントで求められる対応について具体的に述べていく。すなわち、レバレッジポイント1「『超』金融緩和と為替切り下げ競争」並びにレバレッジポイント2「長引く EU 通貨危機」については〈政経分離から政経融合へ〉(p.26)、レバレッジポイント3「朝鮮半島の高まる緊張」については〈危機管理体制強化は喫緊の課題〉(p.26)、レバレッジポイント4の「シーレーンの自由・安全航行に対する制約、食糧・原油価格の高騰」については〈浮上する「インド・太平洋」〉(p.28)、〈エネルギー政策における地政学的要因の回帰〉(p.28)の各項目がそれぞれ該当する。その他の項目、〈米国のアジア回帰は続くか〉(p.27)と〈多元化する中国への対応〉(p.27)については、リスクループ全体に関するインプリケーションとして理解いただきたい。

図1:世界トップリスクの階層アプローチ(総論)

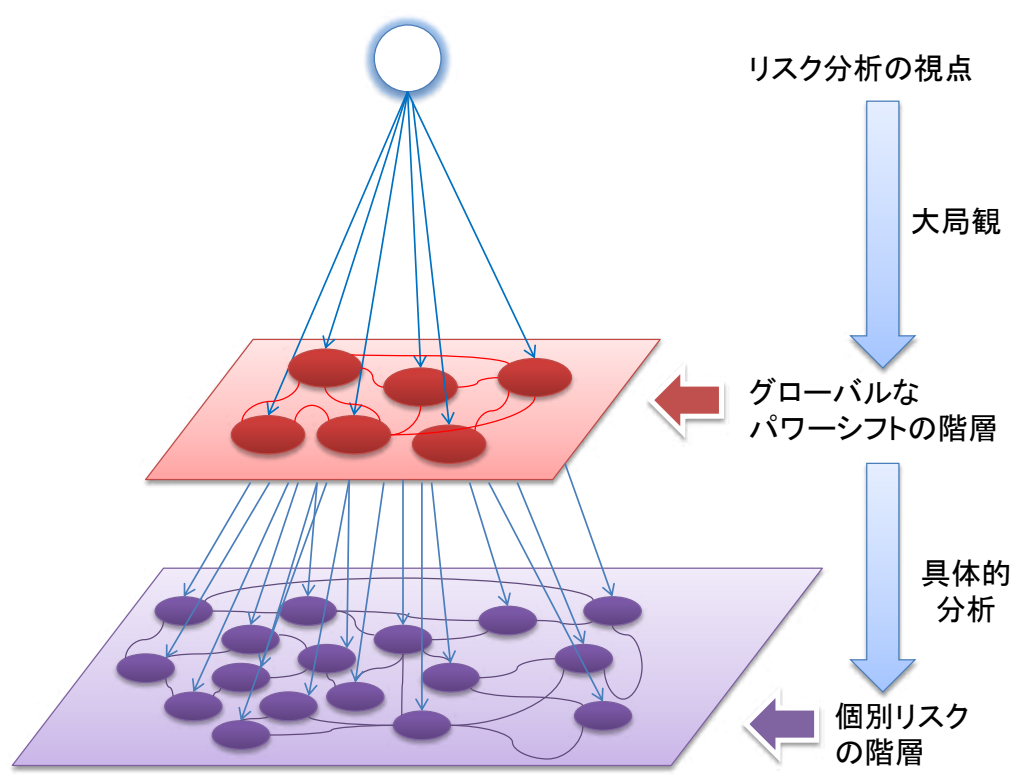
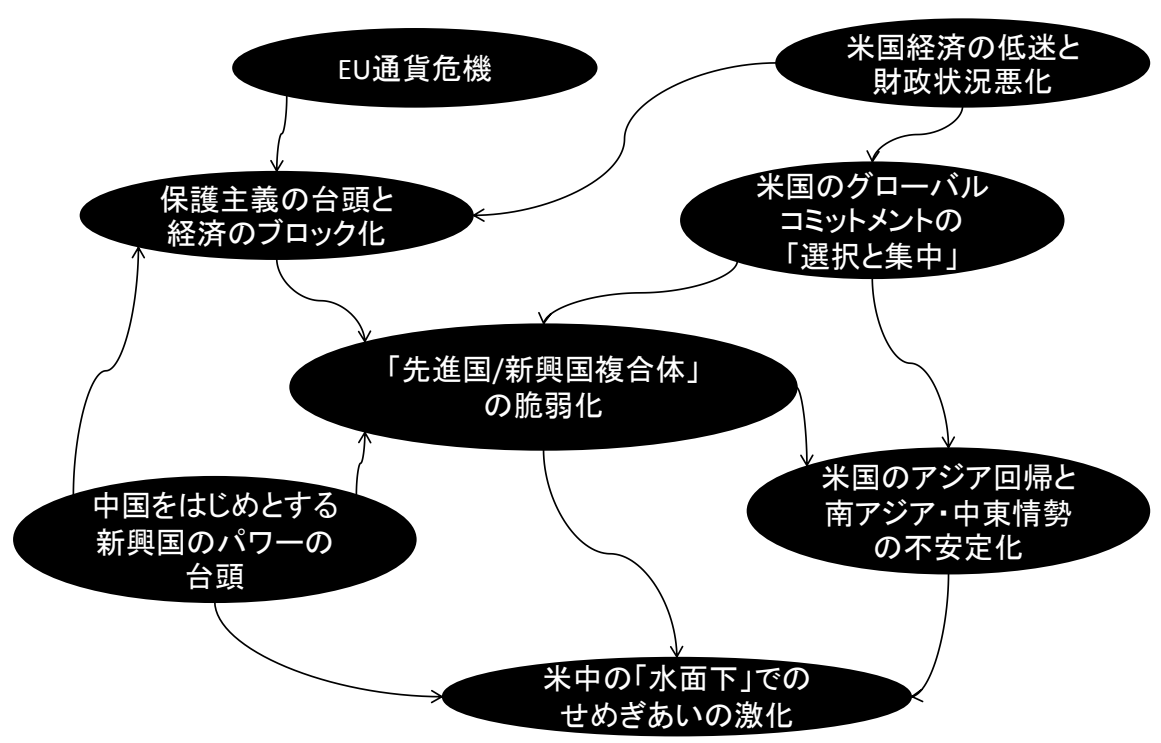


図2:グローバルなパワーシフトの階層・因果関係図



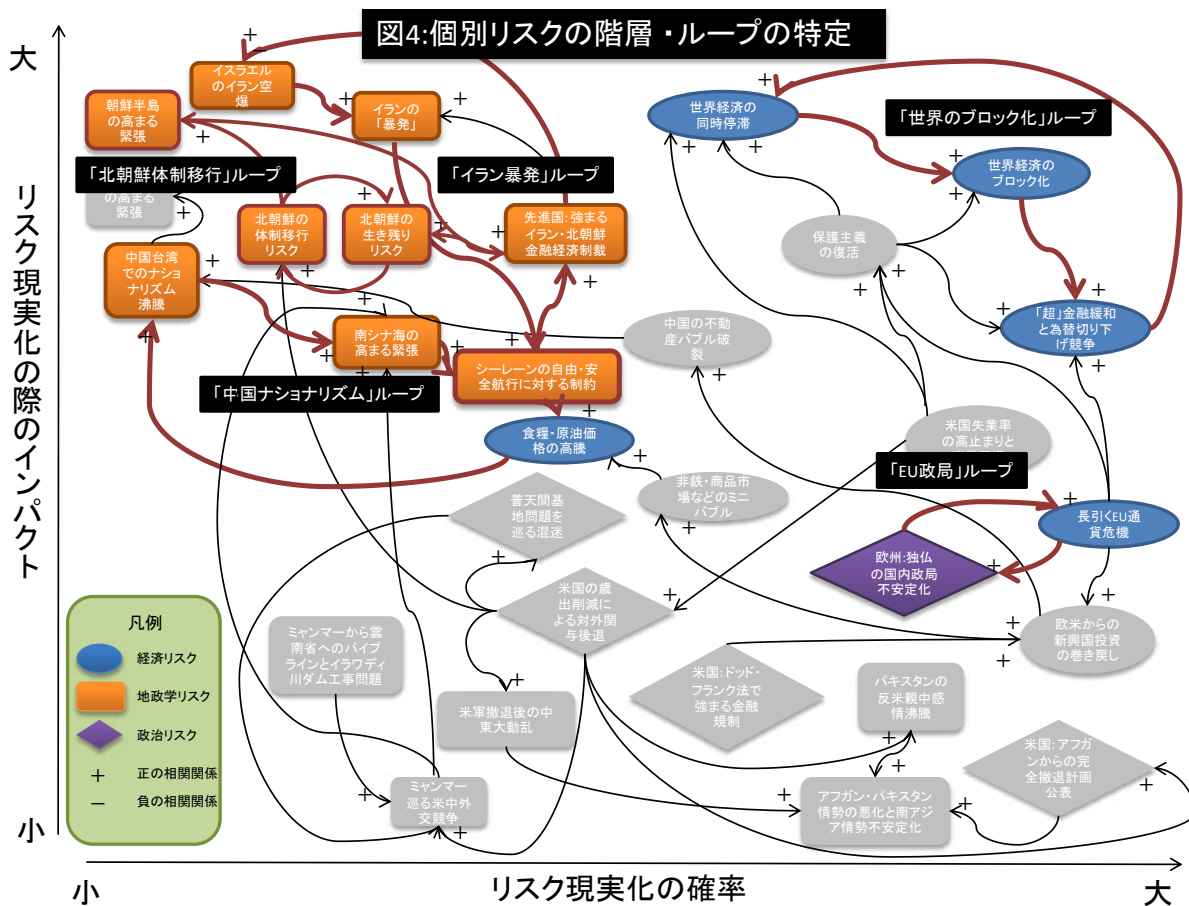
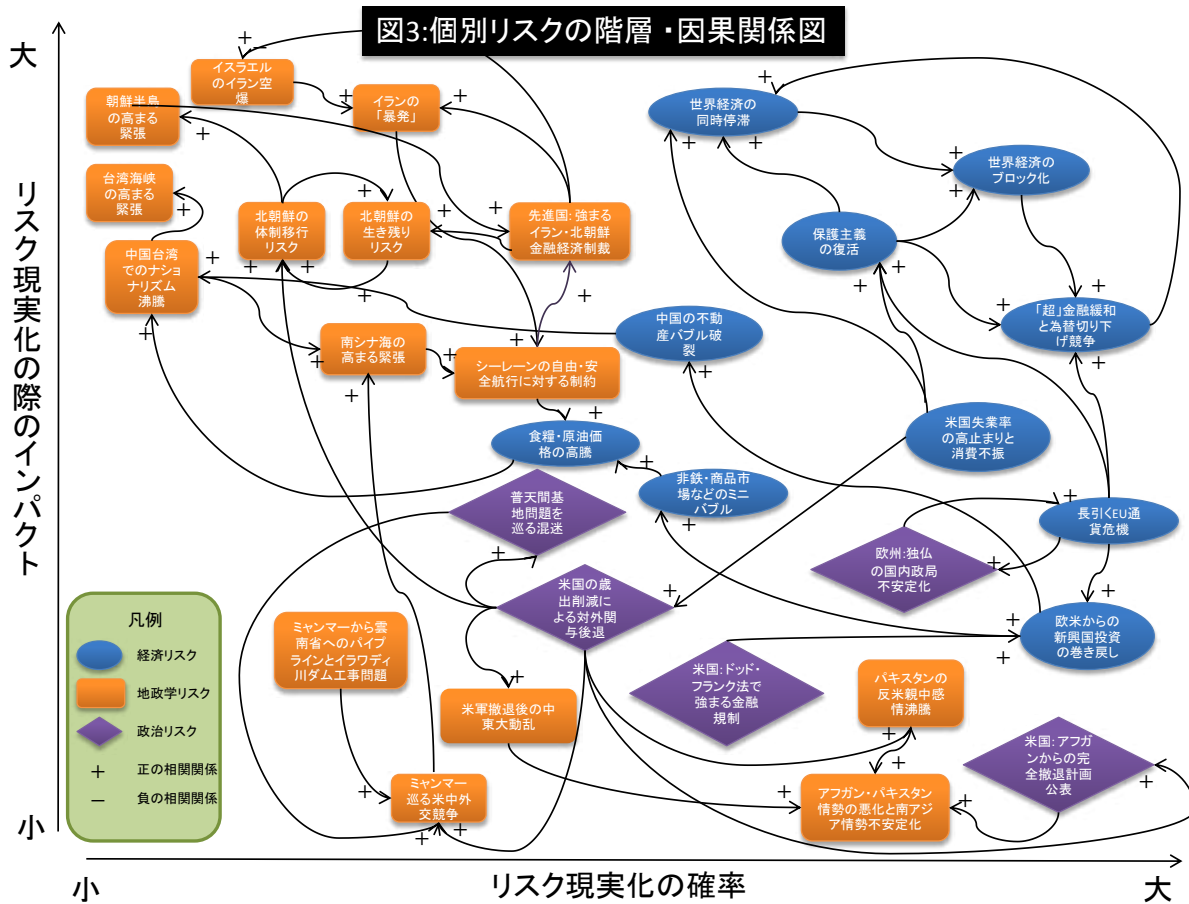
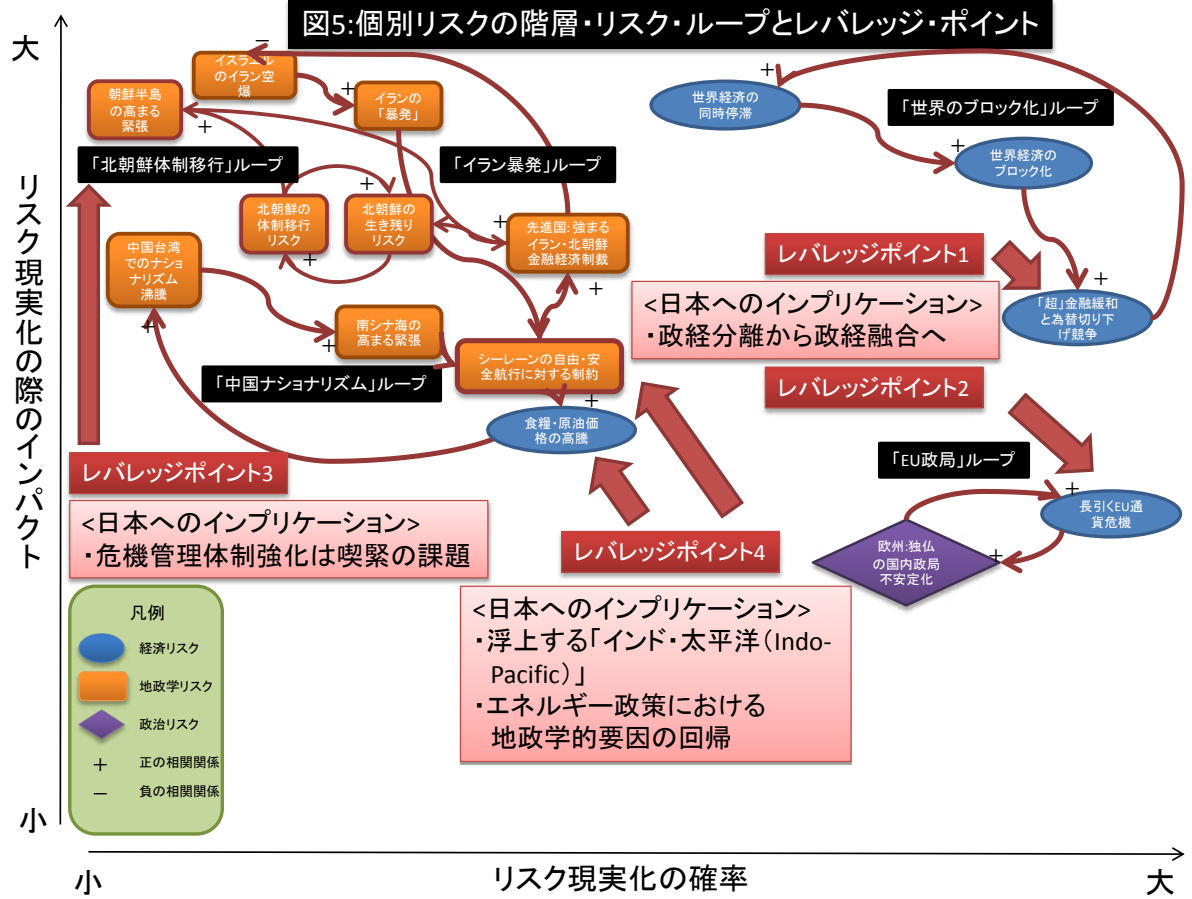


図5:個別リスクの階層・リスク・ループとレバレッジ・ポイント



日本にとっての政策的インプリケーション

各リスクが日本にとってどのようなインパクトを持ちうるかについては個別のリスクに即してすでに述べてきた。最後に、以上の分析が示唆する日本にとっての政策的インプリケーションについて論じておくことにする。

政経分離から政経融合へ

2012年、日本にとって政治（外交・安保）と経済を一体的に捉える視点がますます重要になるだろう。

2011年の日本の政治を翻弄したTPPは、米国にとって経済と政治（安保）の不均衡を巻き返すための仕掛けとみなすことができる。アジア太平洋地域では、近年経済秩序と安全保障秩序が分離しており、これをそのまま放置し続けることは難しくなっている。経済面では、最終消費地としての米国の位置づけが低下する一方で、多くの地域諸国が中国への経済依存を強めてきた。これに対し、安全保障面では、引き続き日本や韓国をはじめとする地域の多くの国々が米国に依存し、地域における米軍のプレゼンス維持を望んでいる。その背景には北朝鮮問題などもあるが、やはり軍事力を強大化させる中国への懸念があることは疑いえない。

主要国が自国の経済利益の最大化をはかると同時に政治的影響圏の確立をめざすものである点で、TPPはまさに米国によるブロック化の試みのひとつといえる（リスク①）。したがって、この地域への米国の関与を維持したい日本にとって、TPPへの参加は単なる貿易や投資の自由化を越える政治的な含意があり、野田首相の交渉参加表明を着実に実行に移していく必要がある。

2012年に欧米で経済危機が再発すれば、先進国と新興国のパワーバランスはますます新興国に傾くことになる。米欧とともにG7/G8で世界をリードしてきた日本にとっても、その政治的なインパクトは大きい（リスク②）。こうした周期的な経済危機は最早常態であり、日本は、経済危機が世界のどこから発生するか、その予兆をいち早くとらえる「経済インテリジェンス」を強化し、経済的な対応策を打つばかりではなく、その政治的な影響を分析し、自らにとって状況が少しでも有利になるよう先手を打っていく必要がある。

このところ自由経済諸国の調子が冴えないが、だからといってロシアや中国などのいわゆる「国家資本主義」の国々のように、日本でも政治が経済に強く関与すれば経済的なパフォーマンスが上がる、というわけではないだろう。自由経済体制（free economy）や自由市場資本主義（free market capitalism）をバージョンアップするにはどうしたらよいか、日本にとっても真剣に考えるべき時が来ているのかもしれない。それは、権威主義体制に比較して問題解決能力を喪失しているかにみえる先進民主主義体制をバージョンアップするといういっそう難しい課題と表裏一体でもある。

危機管理体制強化は喫緊の課題

東日本大震災、特に原発事故への対応はわが国の危機管理体制がまだまだ未熟であることを如実に示すものだった。

北朝鮮情勢の急転は危機管理体制の早急な見直しを要請している。2011年末の金正日総書記が死去し、後継者こそ金正恩氏で固まっているが、体制が不安定化する可能性、金正恩氏の実績づくりの

ために何らかの挑発行動が行なわれる可能性は否定できず、あらゆるシナリオを考えていざという事態に備える必要がある（リスク⑥）。

北朝鮮問題は当面最大の懸念材料だが、危機管理の必要性はそれにとどまらない。昨年の尖閣沖事件のような事態、南シナ海での米中等の偶発的衝突、サイバー攻撃など、さまざまな有事シナリオについて、官邸及び関係省庁上層部が参加する本格的な危機シミュレーションを実施し、危機管理体制の課題を徹底的に洗いなおす必要がある。東日本大震災対応で顕著だった政治的リーダーシップの欠如は二度と繰り返されてはならず、政権要路にある人々には特段の自覚と備えが求められる。

米国のアジア回帰は続くか

2011年はオバマ大統領が訪豪時に、米国がアジア太平洋国家であることを明言し、米海兵隊を最終的に2500名規模配備する計画を表明するなど、米国のアジア回帰の動きが目立った。周辺に多くの紛争の火種を抱える日本にとっては歓迎すべき動きであり、日本自身も2011年6月の日米安保協議委員会（2+2）やAPECでのTPP参加表明などで、この流れをつくりだす上で重要な役割を演じた。

問題は米国のアジア回帰が磐石かどうかである。中国による挑戦的行動、国防予算の大幅削減、イランはじめ中東・湾岸地域でのさらなる戦火など、ここまでみてきたようにアジア太平洋に移した軸足の基盤を掘り崩す要因は目白押しである（リスク③④⑨⑩など）。また米国がアジア回帰を表明する舞台となったAPEC、ASEANの議長国も今年はロシア、カンボジアであり、多くは期待できない。日本としては2011年の米国の攻勢に安んずることなく、さまざまなリスクに抗して米国をこの地につなぎとめる仕掛けを考えていく必要がある。

朝鮮半島有事に際しては米国との密接な連携が必要だが、他方でオバマ政権の北朝鮮政策は必ずしも明確なものなかった。ポスト金正日という全く新しい状況の中で北朝鮮とどう向き合っていくか、日米、あるいは日米韓連携の早急な仕切り直しが必要だが、大統領選挙を控えたオバマ政権と任期切れを迎える李明博政権には本腰を入れる余裕はないかもしれない。金正恩体制にどう対応するかについて日本がしっかりと主導性を発揮する必要があるといえる。

多元化する中国への対応

2012年、指導者交代を迎える中国がどのような対外政策をとることになるのか、日本にとって目が離せないところである。中国人民解放軍が大きな期待を寄せているとされる習近平副主席だが、同氏の対外方針はまだよくわからない。本年は日中国交正常化40周年であり、何よりも政権移行期にあることから、日本との関係を不必要に波立たせたくないというのが指導層の本音ではないかと推察される。問題はそうした対外的にソフトな姿勢を突き上げるような動きがどれだけ強まるかである（リスク④）。

中国の新体制が現状への挑戦に傾かないようにするにはどうしたらよいか。この問いに対する正解はないが、少なくとも中国が現状変革に有利だと認識する戦略環境をつくらないことが重要である。そのためには、経済関係のさらなる発展やさまざまなレベルでの人的ネットワークの形成といった関与策に、日米同盟の強化、警戒監視の常統化や離島防衛の強化などに抑止力強化、あるいは多国間会議などにおける外交的牽制のようなヘッジングを組み合わせていくしかないだろう。

関与とヘッジングをいかに組み合わせるかを判断するには、中国国内における現状維持派と現状挑

戦派の力関係を絶えず見定めていく必要がある。近年中国では軍に限らず、エネルギー部門や商務部門など、新しいアクターが対外政策で発言権を増すようになっている。世論もその一つであろう。こうした多元化した中国の実態をよく見極めることは日本にとって喫緊の課題である。

浮上する「インド・太平洋 (Indo-Pacific)」

米中のにらみ合いの構図を眺めていると、近年太平洋とインド洋が戦略的な一体性を強めていることが看取される。そうした背景から、米国の戦略家、特にこの地域の海軍力を重視する戦略家がしばしば用いるようになっているのが「インド・太平洋 (Indo-Pacific)」という地域概念である。2012年1月にオバマ政権が発表した新国防戦略でも、「米国の経済と安全保障は、西太平洋と東アジアからインド洋地域、南アジアに及ぶ弧の発展と不可分である」との表現がなされていた。

2011年11月にオバマ大統領が発表した将来的に2500名規模の米海兵隊の豪州配備などはまさに「インド・太平洋」的視点に立つものと言える。東南アジア、南シナ海、インド洋における米軍のfootprint不足を補強すると同時に、今後中国の攻撃に対して脆弱さを増していく北東アジアの米軍基地を補完する意味合いをも有しているからである。

中国が重視するさまざまな外交的正面で日本が目に見える足跡を示していくことができれば、中国にとって日本の存在感は増すことになる。具体的には、南シナ海やミャンマー、パキスタンなどだが(リスク⑤⑦⑧)、これらはまさにインド・太平洋の戦略的要衝といえる。インド洋を含めて日本の外交的地平を再編することが今求められているのである。

エネルギー政策における地政学的要因の回帰

2012年にはイラン要因や米軍のイラク撤退などをうけて湾岸・中東地域が不安定化する可能性が高い(リスク⑨⑩)。東日本大震災以来、日本ではエネルギー政策が急速に脱原発の方向にシフトしてきたが、そこでは石油や天然ガスの安定供給が大前提になっているきらいがある。脱原発を急ぐあまり、エネルギー政策における地政学的要因を閑却するようなことがあってはならない。

すでに述べたように、湾岸・中東地域、さらには、アフガニスタンやパキスタンにどれだけ米国が足をとられるかは、オバマ政権による米国のアジア太平洋回帰の実効性を左右することにもなる。その意味でも微妙な情勢変化をとらえることができる情報網をこの地域に張り巡らせていく必要があるだろう。

PHP総研グローバル・リスク分析プロジェクト 代表執筆者略歴

菅原 出 (すがわら・いずる) 国際政治アナリスト

1969年生。アムステルダム大学卒。東京財団研究員、英危機管理会社勤務を経て現職。著書に『外注される戦争』（草思社）、『戦争詐欺師』（講談社）等がある。国際情勢を深く分析する有料メールマガジン「菅原出のドキュメント・レポート」（週一回発行）が好評を得ている。

保井俊之 (やすい・としゆき) 慶應義塾大学先導研究センター特任教授

1962年生。東京大学教養学科卒。国際基督教大学博士（学術）。政策研究大学院大学客員教授を兼務。著書に『中台激震』（中央公論新社）、『保険金不払い問題と日本の保険行政』（日本評論社）等。日本コンペティティブ・インテリジェンス学会論文賞を10・11年度受賞。

金子将史 (かねこ・まさふみ) 政策シンクタンク PHP 総研国際戦略研究センター長兼主席研究員

1970年生。東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生等を経て現職。外交・安全保障分野の研究提言を担当。近刊に『日本の大戦略－歴史的パワー・シフトをどう乗り切るか』（共著、PHP研究所）。

※なお、『Voice』誌 2012 年 2 月号には本書の簡易版が掲載されております。

PHPグローバル・リスク分析 2012年版
「主要国における指導者交代と政権選択選挙」と「歴史的パワー・シフト」の交差

2012 年 1 月発行
政策シンクタンク PHP 総研
発行責任者：永久 寿夫

PHP 総研グローバル・リスク分析プロジェクト事務局
担当：土井 系祐
岡田 芳樹

株式会社 PHP研究所
〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地
Tel：03-3239-6222
Fax：03-3239-6273

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<http://research.php.co.jp/>
E-mail：think2@php.co.jp

©PHP Institute, Inc. 2012
All rights reserved
Printed in Japan

