

高安 健将 早稲田大学教育・総合科学学術院教授

2022年12月、国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画の、いわゆる「安保3文書」が改定された。相手の領域で反撃を加える敵基地攻撃能力（政府の表現では、「反撃能力」）の保有やアメリカの巡航ミサイル「トマホーク」の購入、防衛費を2027年度までの5年間で43兆円とする大幅増などが明記された。従来の安全保障政策からの大転換となる。本特集のなかで、田中論文は、「最早、軍事大国にはならないと論じるのは無理であろう」と指摘している。

閣議決定された「国家安全保障戦略」には、日本が「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面」しているとの記述があるが、これまでも「厳しい国際環境」はさまざまな政策変更を正当化してきた。しかし、それは日本が従来依拠してきた安全保障上の基盤を損なう恐れもある。防衛力の増強は、相手国には軍備増強のインセンティブを与える。敵基地攻撃能力は、意図とは異なったとしても、結果的に先制攻撃を行うリスクを否定できず、それゆえに相手には先に攻撃するインセンティブを生み出す。いかに日本政府が専守防衛を不変と強調しても、それが他国からどのように受け取られるかは別問題である。

日本国憲法第9条と日本の安全保障について重要な指摘を行ってきた阪田雅裕・元内閣法制局長官によれば、「自衛隊があっても軍隊ではないための柱」が二つあったという。第一の柱は、自衛隊が海外で武力行使をしないことである。第二の柱は専守防衛であって、その真髄は「自衛隊が攻撃的兵器を持たず、敵国の領土、領海、領空を直接攻撃できる能力を持たない」ということであった。前者の柱が安保法制に

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。成蹊大学法学部教授、同大学アジア太平洋研究センター所長等を経て、2023年より現職。

著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』（創文社、2009年）、『議院内閣制—変貌する英国モデル』（中公新書、2018年）、『教養としての政治学入門』（共著、ちくま新書、2019年）など。

伴う集団的自衛権の行使容認により武力行使の地理的制約が消失することで失われ、後者が攻撃的兵器の保有で失われるという¹。9条のもとでの安全保障は、これまでも自衛力を否定するものではなかった。自衛力を保有したうえでその限界を設定し、他国に対し日本から信頼醸成措置を講じる安全保障政策であった。それが変質しており、今般の「安保3文書」の改定によりさらにそれが進もうとしている。

また、経済成長に伴う防衛予算の増加ではないため、中長期的には増税か他の歳出への皺寄せは避けられない（今日の日本では認識が失われつつあるが、借金もいずれは返済しなければならない）。生活苦のなかで防衛予算の増加がどのような効果を伴うのか、検証と説明は不可欠であり、その説明こそが効果的な政策を担保する最低限の安全弁となる。ところが、「安保3文書」は昨年末、臨時国会の閉会を待つかのように、閉会直後に発表された。政府側には、堂々と安全保障政策を議論し、最低限の国民的合意を形成しようとする用意があるようにはみえない。結果的に、こうし防衛政策の変質について、何が得られ、何が失われるのか、日本国内ではどの程度、本当に合意が形成されてきたのか心許ない。

先にも言及したように、外交政策は相手あつてのものである。日本側の一方的な意図や戦略だけで外交・安全保障の秩序は成立しない。他国・地域は、日本をどうみているのか、どのような日本を期待し、日本との間にどのような問題を抱えているのか。日本は他国・他地域をどのようにみているのか、相手の実相に合致した想定や期待をしているのか。この特集は、日本

外交がこれまで他国・他地域といかなる関係を結んできたのか、近年の防衛政策の変質がこれにいかなる変化をもたらし、それがはたして掲げられる目的の実現に資するののかについて検討しようとするものである。具体的には、日本外交の全体的なあり方（田中論文）、日米関係（三牧論文）、日中・日台関係（川島論文）、日韓・日朝関係（木宮論文）、日豪関係（永野論文）、日・東南アジア関係（高木論文）、日印関係（伊藤論文）を取り上げる。錚々たる執筆陣の方々には心より感謝を申し上げたい。

外交は相手があるゆえに、国内で政権交代がある場合にも基本的な方向性について新政権がこれを継承するのが注目される。もちろん、政策変更は当然にありうるが、周到な準備を必要とするし、限界もある。そして、それはしばしば摩擦ももたらす。それゆえに、外交・安全保障政策の基本については、ある程度の国内的合意があることが望まれる。憲法違反が指摘される安全保障政策であれば、なおさら、これをどのように引き継ぐのかは深刻な問題を生じさせる。国内的な合意の前提には、各国との外交の現状を知り、課題を確認し、新しい政策が真に課題に対処するものであるのか、そのリスクとコストは何かを詳らかにすることが求められる。本特集がその一助となれば幸いである。■

《注》

- 1 『憲法9条』は死んだ 元法制局長官が語る 政府見解の詭弁と危うさ 『朝日新聞』2023年4月14日付。

国際構造の変化と日本の外交

田中 均

日本総研国際戦略研究所 特別顧問

はじめに

昨年12月16日に国家安全保障戦略・国家防衛戦略・防衛力整備計画の戦略三文書が閣議決定された。これまでGDP1%前後に抑えられてきた防衛費を2027年度までの5年間で現在のGDP比2%、計43兆円の予算を積み上げることとなる。これは防衛力の拡大というだけでなく、日本の対外戦略の大きな変化と見られるのだろう。この背景となった国際構造の変化を論じ、同時に、日本が今後どのような外交を進めていくべきかを検討する。

国際構造と安全保障環境の変化

1990年代初めの冷戦終了から今日に至り、国際政治経済構造は大きく変化した。冷戦終了直後には米国の一極体制が永続し、グローバリゼーションがもたらした各国の相互依存関係が平和と繁栄の基礎となると考えられたが、そうはならなかった。グローバリゼーションの恩恵を享受した中国やインドといった新興国の台頭と米国を中心とする西側先進国の相対的力関係が変わった。そして国際秩序を支えてきた米国の抑止力は減退した。米国は依然として他を圧する経済的・軍事的超大国であるが、やはり20年にわたった中東での戦争は米国を疲弊させ、海外派兵には極めて慎重となった。国内の人種や所得格差に起因する分断も深まり、アメリカ・ファーストを掲げるトランプ政権の登場により、米国の国際社会におけるリーダーシップも減退していった。それまで米国が先導してきた民主主義的統治や自由貿易といった理念も後退し、国際社会における求心力も減退した。

一方において急速に台頭してきた中国は、これまで米国を中心に形成されてきた国際秩序への挑戦者となった。習近平国家主席は2012年に「中国の夢」を掲げ、米国に並ぶ国力を持つ「社会主義現代化強国」の建設に向けて経済建設を進めると同時に、「一帯一路」の下での資金提供や自国の膨大な市場を土台に大きな影響力を蓄積するに至っ

たなか ひとし

1969年京都大学法学部卒業後、外務省入省。オックスフォード大学より学士号・修士号（哲学・政治・経済）取得。北米局審議官（96-98）、在サンフランシスコ日本国総領事（98-2000）、経済局長（00-01）、アジア大洋州局長（01-02）を経て、2002年より政務担当外務審議官を務め、2005年8月退官。アジア大洋州局長時代、史上初の日朝首脳会談・日朝平壤宣言を導いたことで知られる。同年9月より（公財）日本国際交流センターシニア・フェロー。2010年10月より2022年12月まで（株）日本総合研究所国際戦略研究所理事長。2006年4月より2018年3月まで東京大学公共政策大学院客員教授。著書に『日本外交の挑戦』（角川新書、2015年）、『プロフェッショナルの交渉力』（講談社、2009年）、『外交の力』（日本経済新聞出版社、2009年）、『見えない戦争』（中公新書ラクレ、2019年11月）等がある。

た。中国の行動はルール形成に資するものではなく、むしろ既存のルールに対する挑戦ともみられるものだ。中国は尖閣諸島周辺への艦船の頻繁な派遣や南シナ海での埋め立てなどの一方的行動や経済的強制を含む「戦狼外交」を展開するに至った。

このような国際情勢の間隙についてロシアはウクライナに侵入した。米国は意思があればロシアの侵略を止めることが出来たはずであるが、バイデン大統領は米国がロシアとの戦争に直接巻き込まれることを惧れた。米国と並ぶ最大の核兵器国であり国連常任理事国であるロシアの国際法を正面から否定する行動は、ポスト冷戦時代の終わりということが出来るのだろう。かくして米国主導の国際秩序に対して唯一の「競争者」と位置付けられる中国、侵略者として明確に秩序を壊したロシアに対して、どのような秩序を再構築していくのかが、世界に課せられた課題となった。

米国を中心とする「西側」の対応

新たな安全保障脅威に対する米国の対応は単独で対抗力を示すことではなく、同盟国と共同して抑止力の向上を図る事であった。欧州においてはNATOの拡大であり、インド太平洋においても日、英、豪、韓という同盟国との統合的抑止力の拡充であった。

ウクライナの戦争においてはロシアが席卷し勝利することは回避しなければならず、米国及びNATOはウクライナに対する軍事支援を強化してきた。目的はウクライナの防衛であり、ウクライナが国境を越えてロシアに攻め込む事態は核を含む第三次世界大戦を招来しかねないとして極めて慎重だ。ウクライナが攻勢に出ても南部および東部の占領地からロシアを追い出すことは可能とは考えられておらず、かなり長期にわたって戦況が膠着することになるのだろう。一方、中長期的にはNATOにフィンランドの加入を認め、国境を軍事的に固めることによりロシアを徹底的に抑え込む体制を構築している。戦争の結果がどうあれロシアは反逆者とし

て国際秩序の外に置かれることになるのだろう。

NATO及びG7は軍事的支援とともに強力な経済制裁をロシアに課したが、ロシアの経済成長率の落ち込みは2022年で前年比マイナス2.1%に止まっており、十分な効果を上げたとは考え難い。中国やインドなど所謂グローバルサウスと言われる国々は制裁に加わらないばかりかエネルギーを中心としたロシアとの貿易を拡大しており、ウクライナ戦争に対しても中立を維持している。グローバルサウスの国々にとっては如何に西側から働きかけを受けようとも自国の利益の保全に走るのだろう。

今後の国際構造を大きく左右するのは中露の連携だ。ロシアの生存にとり中国との連携が必要だが、中国にとっては必ずしもそうではない。中国は「中国の夢」を成就させるうえで高い経済成長を続けること、このためには国際社会との相互依存関係を維持していく事が重要と考えているのだろうし、ロシアに対して軍事的支援を行うことは自国に対する経済制裁に繋がることを危惧し、非軍事的協力関係にとどめている。しかし、米中対立がさらに激化して行けば、ロシアと軍事を含め本格的に連携していく道を選ぶのだろう。その場合には国際政治経済社会は冷戦時代を超える分断への道を進むことになる。

米国は中国の着実な軍事的台頭及び中露の連携の可能性も念頭において軍事的抑止力の拡充に努めた。英、豪とともに新しい安全保障機構AUKUSを結成し、日米安全保障体制の抜本的強化、日米韓の連携強化に成功してきた。

日本の防衛力の飛躍的拡大と 対外戦略の変化

このような安全保障環境の大きな変化を背景として、日本は防衛力の飛躍的拡充を決断した。日本は1976年に防衛費の「GNP1%枠」を閣議決定し、1986年に撤廃しているが、その後も防衛費は基本的にGDP比1%以下であったので、今後5年でGDP比2%にするという方針は、まさに防衛政策の大転換であり、対外戦略の本質的変更を伴う

と理解される。これまで、1977の福田ドクトリン(東南アジア歴訪の最後の訪問地マニラで行ったスピーチ)でも示されているとおり、「日本は軍事大国とはならない」という方針を堅持し、今日時点でも世界第3位の経済大国であるが防衛費は世界10位に止まっている。それが今後5年で防衛費の支出も世界3、4位になるわけで、最早、軍事大国にはならないと論じるのは無理があろう。

日本は戦後の基本を軽武装、経済再建優先におき、憲法に基づく専守防衛の方針を守り、日米安全保障体制の下で「日本は盾、米国は鉾」の役割分担に徹してきた。日本の装備も長距離のミサイルや足の長い戦闘機は保有してこなかった。しかし近年、日本の姿勢は徐々に変わってきた。冷戦終了後の90年代においては北朝鮮の核ミサイル問題など東アジア地域の脅威に対する備えを強化し、日本周辺において有事に米国を支援する役割を明確化した。1996年の日米安保共同宣言や1997年の日米防衛協力のガイドライン、ひいては1999年の周辺事態法は盾と矛の役割分担を一歩進め、日本として憲法の専守防衛に矛盾しない範囲での米国支援の役割を明確にしたものである。2015年には日本の存立が危機となるような事態での集団的自衛権の一部行使を容認する新たな安保法制も制定された。

今回の戦略3文書は日本の安保戦略に新たな一面を加えるものである。防衛費の飛躍的増大と「反撃能力」の取得の最大の意味は日米安保体制に基づく統合的抑止力の構築だ。反撃能力も相手の攻撃の意図などを知るためのインテリジェンス能力は米国に依存せざるを得ず、もし日本を攻撃しようとする相手基地を叩くという事態は、既に日米安保条約第5条の米国との共同軍事行動の域に入っていると考えざるを得ない。日本を取り巻く潜在的な安全保障リスクを考えれば中国、北朝鮮、ロシアに対して反撃能力を取得した日本独自の抑止力が働くとは考え難い。抑止力は日米安保体制により生まれる。

日米が抑止力を向上させたとしても、それで地域の安定が図られるわけではない。むしろ軍事力の

増大は中国等も競って軍事能力を拡大していく事に繋がりがねず、地域の安定のためには外交がなくてはならない。

今後の外交戦略はどうあるべきか

日本は平和憲法に基づき、安全保障面では米国に依存しつつ、冷戦厳しき時代にも非軍事の貢献を追求し、政府開発援助も1991年からの10年間には世界第1位の実績を有していた(今日は世界第5位)。しかし、「失われた30年」といわれるほど日本の成長は停滞し、一方では中国や韓国など周辺国の急速な台頭を見るにつけ、日本の意識も保守ナショナリズム的に傾斜していった。2010年には中国が日本をGDPで追い越した。周辺諸国の急速な台頭を背景として安倍内閣は自己主張の強い外交を展開するとともに、米国や豪州、インドなどと対中国での戦略的連携を重視するに至った。中国を巻き込む「アジア太平洋」協力は中国をけん制する「インド太平洋」戦略に取って代われ、日米豪印からなるクワッド(QUAD)が新たに構築された。周辺諸国との外交よりも同志国との戦略的連携関係が重視されることとなった。防衛力の飛躍的拡大も基本的にはこの流れに沿ったものである。しかし、今後、東アジア地域の平和と安定を考える場合、防衛力の拡充や同志国との戦略的連携だけでは明らかに不十分であり、米国を巻き込み、新しい外交を展開していく必要があるのだろう。

1. 米国及び中国との距離

米国とは価値を共有し、日本は米国の核の傘の下にある同盟国であり、この関係が変わることは想定されない。これまで、米国との強固な関係を作ることが日本の安全を高めることに直結するという意識で日米経済摩擦など日米間の懸案が処理されてきた。自衛隊のイラク派遣やインド洋での補給支援といった行動には相当な無理があったが、日米関係に資するという日本の決意を示すものとして評価された。しかし、とりわけ東アジアにおいては日米が有する利益は同一ではなく、日本が盲目的に

米国に追随することは控えねばならない。

米国は中国を唯一の戦略的競争相手と捉えている。しかし米中関係の内実を見ると、極めて複雑かつ重層的な対立、競争、共存、協力の関係が織りなしており、これは基本的に日中関係にもあてはまる。安全保障面では既述の通り今後とも厳しい対立が続くのだろう。もっとも深刻な対立は台湾海峡である。台湾の統一は「中国の夢」の一部であり、2049年の中華人民共和国建国100周年までに実現すべき課題なのだろう。米国は「一つの中国」という中国の主張を「了知 (acknowledge)」し、日本は「理解し尊重する」との立場を有しているが、中国が武力統一を試みる場合には米国はおそらく台湾関係法に基づき軍事介入をするという姿勢をとるのだろう。日本も日米安保条約に基づき、米国の軍事介入を支援するということにならざるを得ない。台湾有事は地域に大きな犠牲を強いるものであり何としても避けなければならないが、そのためには十分な抑止力を構築するとともに、対中関係の全体的構図の中で対立を緩和していくべきなのだろう。

中国との経済関係においては共存とリスク軽減の両方の側面がある。米国の一部にはかねてより中国市場との分離 (デカップリング) を図るべきとの意見も強かったが、G7広島サミットにおいてデカップリングは否定され、デリスキング (リスク軽減) の概念がG7全体の賛同を得られている。例えば高度な半導体技術の中国への流入を制限するといった経済安全保障の見地からの措置は取られるのだろうが、対中貿易投資関係を大きく減らすということではない。対中貿易依存度はアジア諸国が圧倒的に高く、日本にとって中国は輸出輸入とも最大の貿易パートナーである。日本へのインバウンドも2019年のピーク時には中国からの訪日者数は全体の30%を超えた。日本は人口減少で国内内需に多くを期待できず、中国市場や中国との輸出入が多い東南アジア市場の外需は日本の繁栄に必須である。

米国は中国を関与させることにより建設的な関係を構築しようとする「関与政策」で中国を変えることは出来ないとして強硬姿勢をとるが、日本は引き

続き関与政策を続け中国をルールにしたがって行動するよう働きかけを強めていくべきだ。例えば中国が加入申請を行っているTPPについても頭から否定することなく加入審査の交渉を進めるべきだ。その他、東アジアの共同資源開発や軍事信頼醸成措置など具体的懸案を前に進めていくべきである。

地球規模の問題 (グローバルイシュー) については中国との協力関係の構築は必須だ。気候変動問題については世界で最大の温室効果ガス排出国の協力がなければ大きな成果は見出せない。その他、核拡散防止、テロへの対処など地球規模問題には共通の利益が存在する。

日本が中国により積極的立場をとることにより日米同盟関係に傷がつくのではないかという議論がある。しかし日米の地政学的要因は異なり、日本にとって中国は隣国であり、長い歴史的関係を有する。日米間で共通の戦略的目標の一致があれば具体的政策の相違は左程問題とすべきではない。日米安保体制に基づく統合的抑止力に揺るぎがなければ、経済面を中心とする日中関係の進展は中国がより建設的になる積極的要因となろう。

2. 朝鮮半島

朝鮮半島は引き続きこの地域の最大の現実的危機である。累次の国連経済制裁に拘わらず、北朝鮮は着々と核兵器の開発を進め、頻繁なミサイル発射実験を行ってきた。韓国の政権交代で民主党から保守党の尹錫悦大統領が誕生し、日韓関係が修復されるとともに、日米韓の連携が再び可能となった。他方、ウクライナ戦争や米中対立の激化により北朝鮮が中露との連携を強化する余地が出て来ており、北朝鮮問題も北朝鮮の核ミサイル開発が進むまま膠着状態が続いていく可能性が高い。日本は拉致問題を抱え、北朝鮮との首脳会談を実現するべく首脳直結の高官協議を提案していると伝えられるが、国内向けのパフォーマンスではなく、拉致・核ミサイルの問題の包括的解決のために真摯な外交が行われなければならない。中国にとっても北朝鮮が核開発を完成させることは自国の利益ではないと考えているはずであり、米中対立を緩和

していくうえでも日米韓とともに北朝鮮問題を前に進める可能性は皆無ではない。

3. インド太平洋とアジア太平洋

「インド太平洋構想」は、中国の「一帯一路」構想に対して、ルールに基づく国際秩序を構築し自由貿易や航行の自由、法の支配といった原理原則を定着させるという目的で安倍首相により提唱されたものである。米国はより戦略的な概念と捉え、日米豪印からなるQUAD（クワッド）を中心に首脳会談を開催してきた。従来日本は豪州や韓国、ASEAN

などとともに中国を巻き込む「アジア太平洋」協力を推進してきたが、今や、「自由で開かれたインド太平洋戦略」に取って代わられた感がある。しかし、更なる世界の分断を防いでいく為には、日米・米豪・AUKUS（豪英米）・日米韓などの安全保障面の同盟関係の強化とともに、包摂的なアジア太平洋協力を再活性化する意味が大きいのではないかと思う。APECや東アジアサミット、ASEANプラスの協力関係を維持していく事が地域の平和と安定にとって不可欠ではないのか。■



新安保3文書

— 「軍事的安全保障」に犠牲にされる「人間の安全保障」 —

三牧 聖子

同志社大学大学院グローバル・スタディーズ研究科准教授

防衛費GDP比2%で安全になるのか？

岸田政権は2022年12月16日、「国家安全保障戦略」「国家防衛戦略」「防衛力整備計画」（新安保3文書）を閣議決定した。国家安全保障戦略では、「日本は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」という認識が打ち出され、2027年度までに防衛費とそれを補完する経費を合わせて国内総生産（GDP）比2%へと増額する方針が明記された。今後5年間で、防衛費の総額は43兆円となり、17兆円ほどの増加となる。

「GDP比2%」という目標値は、NATO（北大西洋条約機構）諸国の防衛費との関連から出てきた数値だ。ロシアがクリミア半島を併合した2014年、NATOは2024年までに防衛費を「GDP比2%」にする目標値を設定した。2022年時点でGDP比2%を達成していたのは、30か国中9か国のみであったが、2022年2月のロシアによるウクライナ

侵攻がこの状況を変えた。次々と防衛費増額を表明するNATO加盟国の中でも日本に大きな衝撃を与えたのは、ドイツの動きだ。シュルツ首相は侵攻が起こったわずか3日後の2月27日に、議会で「時代が変わった」と宣言し、近年GDP比1.1%から1.4%で推移していた防衛費を2%超に引き上げるという歴史的な方針転換を打ち出した。

こうしたヨーロッパの状況も横目に見ながら、岸田首相は、「今日のウクライナは明日の東アジアかもしれない」と繰り返し強調し、日本の安全保障政策も大胆に転換しなければならないと国民に訴えてきた。日本を取り巻く東アジアの安全保障環境が、過去10年で大きく変化したことは確かだ。しかし、「今日のウクライナ」と「明日の東アジア」というアナロジーは妥当なのか。防衛費GDP比2%は日本の市民の安全を本当に守るのか。それはどれほど合理的な値なのか。いくつも疑問が浮かんでくる。

国家安全保障戦略が、日本を取り巻く「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」を強調するとき、まず念頭に置かれているのは中国だ。確かに防衛費の実額において、2000年時点では日本が中国の約2倍だったが、この20年で完全に逆転し、スウェーデンのストックホルム国際平和研究所（SIPRI）によれば、2021年の時点で、中国の防衛費は日本の5倍以上になっている。ここから、「だから日本も防衛費をGDP比2%に倍増し、この差を埋めていかなければならない」という発想がでてくる。

みまき せいこ

東京大学教養学部卒、同大学院総合文化研究科で博士号取得（学術）。専門はアメリカ政治外交、政治思想研究。米国イェール大学研究員、日本学術振興会特別研究員、早稲田大学助手、米国ハーバード大学、ジョンズホプキンス大学研究員、関西外国語大学助教、高崎経済大学経済学部准教授などを経て、2022年4月より現職。主著に『戦争違法化運動の時代』（名古屋大学出版会）、『E・H・カーを読む』（共編、ナカニシヤ出版）、『Z世代のアメリカ』（NHK出版、近刊）など。

しかしより本質的には、なぜこの20年でここまで日中の軍事費の差が開いたのか、この問いこそが重要だ。その決定的な要因は、経済成長だ。中国の場合、過去20年の急激な経済成長が軍事費を押し上げた。第一生命経済研究所の計算によれば、GDP比率で見ると、この20年間の中国の軍事費は、GDP比では1.7～1.8%前後で推移している。中国の軍事費については、公表されている軍事費と実際の額に隔たりがあると指摘されており、そのことも考慮に入れる必要があるものの、その上でも、中国の軍事費の伸びについては、国力に不相応な軍事力が追求されたというよりも、国力に相応して軍事力も伸びたというべきだろう¹。翻って日本経済はこの20年間ずっと停滞してきた。仮に防衛費を2%にしたとしても、係数をかけるGDP、すなわち経済成長が伴わなければ防衛力は十分に向上しない。むしろ経済的な停滞が続く中での防衛増税は、国民生活を深刻に脅しかねないものとなる。日本経済研究センターによれば、個人の豊かさを示す1人当たりGDPで日本は2022年に台湾、23年に韓国を下回る。2007年にはシンガポール、14年には香港に既に抜かれている²。

事実、国民はますます不安を強めている。共同通信社が5月初頭に行った世論調査によれば、防衛増税について「支持する」は19%にとどまり、「支持しない」が80%を占めた。2023年度から5年間の防衛費を従来の1.5倍超の43兆円に増やす方針は「適切ではない」が58%となり、過半数を超えた。増税を支持しない人に理由を聞くと「今以上の税負担に国民が耐えられない」が48%で最多であり、東日本大震災復興財源の一部を防衛費に転用する方針は反対が73%だった³。国民は、中国の軍事的脅威と同等、もしくはそれ以上に、これ以上の増税で自分たちの生活が守られるか、不安に感じている。

財が有限である中、防衛費を劇的に増やすということは、本来は経済成長や社会保障に使えるはずだった資源をその分犠牲にすることだ。このままでは、抽象的な「国家安全保障」の大義のもと、防衛費の増額がいたずらに追求され、具体的な

ひとりひとりの市民を、軍事的な脅威だけでなく多様な脅威から守る「人間の安全保障」が犠牲にされるということになりかねない。今からでも、国民の不安を受け止めた誠実な議論を切に求めたい。

アメリカは対中強硬一辺倒なのか？

確かに、対中脅威論が高まっているのは日本だけではない。同盟国であるアメリカもまた、民主党・共和党超党派の合意で対中強硬路線を強めてきた。2022年10月12日、バイデン政権が発表した国家安全保障戦略は、同年2月のロシアによるウクライナ侵攻を反映して、ロシアを「即時的な脅威(immediate threat)」と位置付ける一方で、中国を「国際秩序を変革する意図とともに、この目標を達成する経済的、外交的、軍事的、技術的な力をこれまで以上に保有する唯一の競争相手(the only competitor)」と位置付けた。今年に入ってアメリカ議会下院には、「米国と中国共産党間の戦略的競争に関する特別委員会」が設置され、中国との長い戦略的競争に耐え、勝ち抜くための措置が次々と打ち出されてきた。こうしたアメリカの動きが、昨今の日本で、一段強硬な対中政策を進めなければならないという議論が台頭している1つの背景になっている。

しかし、しばしば日本で見過ごされがちなのは、アメリカが中国との長い「戦略的競争」への備えを進める一方で、中国との「競争」関係が軍事的な対立へと発展しないよう、いかに細心の注意を払ってきたかである。アメリカの慎重な外交姿勢は、4月初頭、中米訪問の経由地の名目でアメリカを訪問した台湾の蔡英文総統の扱いに端的に表れていた。蔡総統はケビン・マッカーシー下院議長とロサンゼルスで会談した。米台断交以降、下院議長と台湾総統が米国で会うのは初めてであり、両者の共同記者発表の場には、レーガン大統領記念図書館が選ばれた。レーガン政権は1982年、台湾への武器供与には終了期日を設けないことなどを盛り込んだ台湾問題に関する「6つの保証」を示し、断交後も台湾を支え続けることを確認した政権だ。そ

うした歴史的な図書館を背景に、両者は米台の結
束をアピールしたのである。

しかし、この会談は、米台関係の結束を示すこと
と、中国を過度に刺激しないこととの絶妙な balan
スを探りながら行われたものだった。マッカーシー
議長は中国を過度に刺激するような言動は慎ん
だ。中国の台湾侵攻の可能性について問われても、
「仮定の質問に受け付けない」と回答を避けた。
そもそも当初は訪台の意向を示していたマッカー
シー議長が、代わりに米国で蔡総統に会うことを
選んだこと自体、中国を過度に刺激すべきではない
というバイデン政権の意向を、野党共和党のトップ
も共有していることを示していた。アントニー・ブリン
ケン国務長官は蔡総統の訪問について、「非公式
で、前例もある」と説明し、ジョン・カービー国家安
全保障会議戦略広報調整官も「蔡総統はアメリカ
政府高官とは会っていない」と強調した。米中両政
府は、両国の間に根本的には解消できない見解の
相違が存在することを認めつつ、しかしだからこそ、
対話で対立をコントロールしていかなければならな
いとして、今後も対話を続けていく意向を示し続け
ている。

強硬論一辺倒ではない、ニュアンスある対中政
策の模索は、広島で5月19日から21日にかけて
開催された主要7カ国（G7）サミットでも顕著だっ
た。広島G7サミットにはウクライナのゼレンスキー
大統領が出席し、ウクライナ戦争についての討議に
多くの時間が割かれたが、影の主演は中国だった。
今回のサミットでは、「経済安全保障」が初めて議
題としてとりあげられ、中国を念頭に、経済的依存
関係を利用して相手国にダメージを与えようとする
「経済的威圧」への懸念が表明された。宣言には、
台湾海峡の平和と安定の重要性を再確認する旨
も盛り込まれた。首脳宣言とは別個に、核軍縮に関
する「広島ビジョン」も示され、中国による透明性を
欠いた核戦力の増強への懸念が示された。

しかし、中国に対する厳しい表現が並ぶ一方で、
G7首脳宣言には、中国との対立の激化を避けよう
とする意図も明確に刻まれた。「経済的威圧」に関
して述べる際、中国を名指しにはしなかった。中国

との率直な対話を通じ、建設的かつ安定的な関係
を構築する用意があること、中国に危害を加える意
図はないことも明記された。

中国政府は、G7首脳宣言や「広島ビジョン」に
対し、「理不尽な非難」「内政干渉だ」と強い反発を
見せた。しかし、こうした批判のみに目を奪われるの
は一面的だ。バイデン大統領はサミット閉幕後の
記者会見で、米国本土上空で中国の気球が撃墜
された事件以来続いてきた米中の緊張状態が「非
常に近いうちに緩和し始めるだろう」と述べ、対話
再開への意欲を示した。また、G7が目指している
のは、中国とのデカップリング（分断）ではなく、あく
まで対中関係におけるデリスキング（リスク低減）と
依存先の多様化だとも強調した。中国外務省の毛
寧報道官は、バイデン大統領の発言に関する質問
に答えて、対中制裁の撤回など実際の行動を通じ、
対話や意思疎通の障害を取り除き、話しやすい環
境を整えることを求めた。

中国の脅威と真に向き合うために

お互い厳しい言葉を交わしつつも、対話の窓は
決して閉ざさない、台湾有事という最悪の事態を避
けるために、困難な状況下でも対話や外交の努力
をする—これがいまの米中関係の実態だ。中国と
の地理的な距離を考えても、日本はいつそう対話の
努力が必要なはずだが、昨今の日本では、台湾有
事をどう避けるかという本質的な議論より、来たる
有事にどう備えるかという議論ばかりが行われてき
たのではないか。

そのことは、今年1月に発表された米シンクタン
クCSIS（戦略国際問題研究所）によるシミュレーシ
ョン「次なる戦いの最初の戦闘：中国の台湾侵攻の
戦闘作戦」⁴が、日本のメディアで大々的に報道さ
れ、異常な関心を呼んだことにもうかがえる。その
内容は、中国軍が2026年に台湾へ上陸作戦を実
行すると想定して独自のシミュレーションを行った
もので、結果は、(1)大半のシナリオで中国は台湾
制圧に失敗する、(2)しかしいずれのシナリオでも、
米軍や自衛隊には、多数の艦船や航空機を失うな

ど大きな損失が出る、というものだった。これらの結果を踏まえてCSIS報告書は、台湾有事の際にその防衛の要になるのは日本であり、日本の米軍基地を使えなければ米国の戦闘機などが効果的に戦闘に参加できないと警告し、日米の外交・防衛協力をいっそう深化させるべきだと提言している。いわゆる「日米の軍事的な一体化こそが、日本の安全を確かにする」という提言だ。

しかし、報告書は語っていないことがたくさんある。最大の問題は、台湾有事となったとき、米軍基地周辺の住民がどれほど巻き込まれ、犠牲となるかという問題について、報告書は明確に語っていないことだ。基地周辺の住民の命と安全をどう守るかが曖昧にされているという点では、日本政府の「国家安全保障戦略」も同様の問題を抱えている。同戦略では「武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現」とされているものの、そのようなことは現実に可能なのか。専門家からは否定的な声が上がっている。

台湾有事に備えなければと抑止政策に邁進するあまり、破滅的な事態を防ぐための肝心の外交努力がおろそかになってしまえば、本末転倒だが、昨今の日本では、「台湾有事は日本有事」といった言葉が責任ある政治家からも飛び交う有様だ。そうした中、中国との対話に腐心してきたのは沖縄県だ。沖縄県は4月、中国や東南アジア諸国との外交を推進するために「地域外交室」を設置した。こうした動きを「中国との対話に希望をつなぐとは、現実を見ていない」と冷やかに見る向きもあるが、沖縄県の切実な事情を理解していない。沖縄県も中国との対話が簡単だと考えてはいない。しかし、中

国と近接し、米軍基地を多く抱える沖縄は、仮に台湾で有事があれば、最初に巻き込まれる可能性が高い。県民の命を守るために、無責任に中国の脅威を喧伝することなどできない。

こうした沖縄県の姿勢に、日本政府は学ぶところがたくさんある。台湾問題のみならず、外国人の不当拘束やウイグル族や香港の民主化運動の弾圧。中国との間にある問題は山積みだ。しかし、対立の根本的な改善が見込めないからこそ、対話の回路を維持する努力を絶やしてはならない。それはアメリカのような大国ですら、理解し、実践していることだ。とても軍事力だけでは対抗できない脅威を、対話や他の手段を通じてコントロールする「現実主義」こそ、「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」を乗り越えていくために日本がいっそう洗練させていくべきものである。■

《注》

- 1 石附賢実「なぜ「防衛費・GDP比2%」が争点となるのか」『第一生命経済研究所』(2022年8月26日) <https://www.dlri.co.jp/report/ld/201961.html>
- 2 富山篤・田中顕「1人当たりGDP、2022年日台逆転」『日本経済研究センター』(2022年12月14日) <https://www.jcer.or.jp/economic-forecast/20221214-2.html>
- 3 「防衛増税80%支持せず 経費43兆円、不適切58%」『共同通信』(2023年5月7日) <https://www.47news.jp/9290977.html>
- 4 “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan,” CSIS (January 9, 2023). <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>



いつまでパラドクスと共存できるのか？

—日中／日台関係の「原則」の限界—

川島 真

東京大学大学院総合文化研究科 国際社会科学専攻教授

深刻化する日中関係／日台関係のパラドクス

1972年9月29日、日本は中華人民共和国と「国交正常化」し、同日に中華民国が対日断交を宣言して日華間の国交はなくなった。日中国交正常化に際して、領土問題、歴史問題、台湾問題という三大問題について明確な決着がつかず、以後、継続的にこれらの問題に対処し、問題を管理することが日中双方に求められた。実際、1978年の日中平和友好条約、1998年の日中共同宣言、2008年の日中共同声明などの四文書にしても、2014年の四項目合意にしても、これらの問題を再定位し、メンテナンスしようとするものであった。

2014年からの第二次安倍晋三政権による関係改善も、大きく損なわれた二国間関係を「正常化」し、領土問題などに関する一定の均衡点を模索する動きであったといえる。だが、新型肺炎感染症が

発生すると関係改善のペースが落ち、米中間の「競争」が進むと、その「メンテナンス」さえもが難しい状態になり、むしろ「平和」であること自体が重要視されるほど、二国間関係は厳しい状態に陥った。日中関係が難しくなったのはなぜか。その一つの原因は、もともと日中関係を支えていたさまざまな論理、それも曖昧さや矛盾を孕んだパラドクスとでも言えるような論理が次第に成り立たなくなってきたためではないかと筆者は考える。ここでは1972年の日中国交正常化当時の言葉や論理を取り上げながら、そのパラドクスの形成と変容、現在直面している課題について考えたい。

軍事的緊張と緊密な経済関係

第一に、1972年の日中共同声明にある「日中両国間には社会制度の相違があるにもかかわらず、両国は、平和友好関係を樹立すべきであり、また、樹立することが可能である」という言葉だ。日中国交正常化は、冷戦下、軍事安全保障の境界線を超えて行われた。このような体制の相違を前提とした関係性は、1989年の冷戦終結後も維持された。

中国は社会主義体制を維持しながら経済発展を進め、また1990年代以降軍事力を増強していった。その結果、社会主義体制国である中国との経済関係をいかに保つのかという問題、また緊密になる社会経済関係と緊張が高まる軍事関係、このパラドクスにいかに対処するのかということが、歴代

かわしま しん

東京大学大学院人文社会系研究科博士課程修了、博士（文学）。専門はアジア政治外交史。北海道大学法学部助教授などを経て、2015年から現職。

近著に、『日中関係 2001-2022』（共編著、東京大学出版会、2023年）、『ユーラシアの自画像—「米中対立／新冷戦論」の死角』（共編著、PHP、2023年）、『領海・漁業・外交—19～20世紀の海洋への新視点』（共編著、晃洋書房、2023年）などがある。

の日本の政権にとって最大の課題となった。

この課題は、日中の経済規模が逆転し、中国がさらに軍事大国化する2010年代に深刻になった。中国の対日姿勢の強硬化は、日中の経済力逆転とほぼ同時に到来した。2008年12月に初めて中国の公船が尖閣諸島の領海に入ったことがその契機だ。2010年の漁船衝突事件を経て、日本政府は2012年9月に一部島嶼の私有地を国有地化した。その結果、日中関係は大きく悪化した。

第二次安倍晋三政権は、高まる中国からの軍事的圧力に対して防衛能力の向上を図った。またアメリカの安保政策が変容する中で、オバマ政権、トランプ政権と日米安全保障協力を強化し、国内でも「安保法制」を通過させ、インド太平洋という枠組みを提起して、中国に対する広域的、多元的な牽制枠組みを作り上げようとした。

だが、安倍政権は他面で経済貿易関係が最も緊密な中国との関係改善を進めた。この傾向は、オバマ政権末期からトランプ政権にかけて米中関係が緊張していても継続した。日本の対中改善路線が停滞したのはむしろ新型コロナウイルスの下であった。

他方、日本は、長く中国に対してその政治体制の変更を基本的に求めてこなかった。だが、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻に対して、日本はロシアによる「力による現状変更」に強く抗議し、東アジアにおいてもその「力による現状変更」が生じる可能性があるとして認識した上で、将来東アジアで不測の事態が生じた際に国際社会から支持を得るためにも、ロシアに対する制裁に参加した。中国を名指しこそはしていないが、「力による現状変更」には中国に対する懸念も含まれていた。また、アメリカは専制主義対民主主義という構図で世界を語るようになり、中露を専制主義として一括りにする傾向が強まった。これは中国の体制批判を行っているようにも見られるものだった。

岸田政権は、2022年12月の国家安全保障戦略において、中国を「脅威」とすることを回避しつつも、中国に対して「深刻な懸念」を表明し、「法の支配に基づく国際秩序」にとって「これまでにない最

大の戦略的な挑戦」だとも述べた。また、アメリカの国家安全保障戦略を踏まえ¹、「中国は、ロシアとの戦略的な連携を強化し、国際秩序への挑戦を試みている」ともしている²。

しかし、2023年5月の広島サミットでは、対中批判のトーンが下げられている。共同声明では、台湾問題や人権問題で中国を批判、牽制しつつも、「我々は、中国に率直に関与し、我々の懸念を中国に直接表明することの重要性を認識」するとし、「グローバルな課題及び共通の関心分野」において、中国との協力も必要だとした。また「我々の政策方針は、中国を害することを目的としておらず、中国の経済的進歩及び発展を妨げようとはしていない」と、体制の相違を問題とはしないと明言したのだった³。ウクライナ戦争下で「中露一枚岩」論が多少修正されたということでもある。

結局のところ、軍事的緊張と社会経済的緊密さというパラドクスは、一層深刻になっている。そのバランスが崩れないよう、中国に既存の秩序に従うよう求めたり、協力や直接対話が必要と述べている、ということだろうが、その可否は未知数である。

誰による覇権か—日米中関係—

第二に、1972年9月の日中共同声明にある「両国のいずれも、アジア・太平洋地域において覇権を求めるべきではなく、このような覇権を確立しようとする他のいかなる国あるいは国の集団による試みにも反対する」という叙述だ。1978年8月の日中平和友好条約にも「反覇権条項」が含まれている。

目下、中国について「覇権」主義的行動をとっていると見なす向きが多いが、鄧小平も述べてきたように⁴、中国は自らが覇権を唱えるとは決して言わない。これは現在も変わらない。中国は、「覇」を唱えているのはアメリカであり、2049年までに「社会主義現代化強国」となって、そのアメリカに追いつき、追い越すとしている。

習近平政権は、中国自身こそ国際秩序を創出する存在だと見做し、先進国の秩序では現在の国際問題などには対処できないと批判する。また、アメリ

カ中心の既存の国際秩序について、国連は支持するものの、日米同盟を含むアメリカを中心とする安全保障ネットワークや、西側の価値観は受け入れないとしている⁵。中国は日本との関係においても、価値観の面で折り合うことはないし、安全保障面での強硬姿勢を崩すことはない、ということである。

他方、アメリカの対中政策は日本にも強く影響する。軍事安全保障面での米中間の緊張は今後も強まるだろう。中国側は、日本を含むアメリカの同盟国を警戒し、他方でアメリカとの離間を図る。2010年代後半、米中関係が悪化する中で、習近平政権が対日関係改善に応じたのもそのためだ。他方で日本としては、中国の日米離間政策を横目に、時にはアメリカと異なる対中政策を採用するなど、適切なポジションを獲得していくことが肝要になる。

周知の通り、第二次安倍政権は2010年代の後半に、アメリカの対中政策とは異なる対中政策を実行した。2018年10月、アメリカではハドソン研究所でペンス副大統領が中国を強く非難する演説を行ったが⁶、その同じ月に安倍晋三総理は訪中し、習近平国家主席と会談して日中関係の改善を印象付けた。安倍総理訪中の前、2018年5月4日、習近平国家主席は中国の国家主席として初めて日本の首相と電話会談を実施し、対日関係改善を進める姿勢を示した。これ以降、2020年9月25日に菅義偉総理大臣と、2021年10月8日に岸田文雄総理大臣と電話会談を行った。これらの電話会談は、習近平国家主席が対日関係改善の指示を現在も取りやめていないことを示している。

このように日本がアメリカと完全には一致しない対中政策を採ることには、日本外交の可能性を広げる意味もあるが、同時に安全保障上の意義もある。日本にとり中国は、北朝鮮やロシアと共に隣国である。隣国である以上、戦争を回避するために、軍事力の増強だけでなく、対話を重視し、連絡メカニズムや突発的な事故を防ぐシステムを強化しなければならない。この点は安倍政権の時代からすでに準備されていたが、岸田政権になってようやく具体化しつつある。しかし、それらのメカニズムが実際にどの程度機能するのか。依然未知数である。

厳しくも関係を重視する世論

三つ目に取り上げたいのは、日中共同声明にある「両国国民は、両国間にこれまで存在していた不正常的な状態に終止符を打つことを切望している」という文言だ。現在、1972年の時のような国民感情は日本には存在せず、日本国民の8割以上が中国に親しみを感じない状態にある⁷。中国への過度な接近は政権支持率にも影響する。しかしながら、国民の6割以上は日中関係を重要だと見做し、その理由としては経済関係をあげている⁸。そのため、日本の政権としては、まずは中国に厳しい姿勢を示して世論に応え、アメリカ、次いで豪州、西欧、NATOなどのアメリカの同盟国、組織、そしてインド、ASEAN諸国などの戦略的に重要な国々などと関係を強固にし、その上でようやく中国との関係改善を模索することになる。安倍政権はまさにそれを実践した。菅義偉政権は短期政権であったので対中政策までは手が回らず、岸田文雄政権は目下次第に対中関係に取り組みつつある。

ただ、安倍政権と岸田政権との間には相違がある。清和会の安倍政権は保守政権だと社会に認識されていただけに、逆に対中関係改善へと舵を切りやすく、他方で宏池会の岸田政権は中国に対して協調的と見做されるだけに、世論の目線を気にして対中関係改善に踏み切れないのである。

世論は日中双方において極めて重要だ。その世論は、相手は好きではないがその関係は大切だという。このようなパラドクスをいかに行動に反映させていくのか。それぞれの政権は、自らの基盤や支持率などを見つつ、難しい判断が迫られている。

日本の台湾政策

第四に、1972年9月の日中共同声明にある、「中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重し、ポツダム宣言第八項に基づく

立場を堅持する」という文言だ。

これは現在に至るまで日本の台湾政策の原則だ。だが、この10年で日台関係は大きく進展した。国交断絶後に関係が進展し、民間の相互感情も極めて良好になった。日台関係がさらに進展した契機も、2011年3月の東日本大震災に際して台湾から送られた250億円前後の義援金だった。断交した台湾との関係が、台湾の経済発展や民主化、そしてこの東日本大震災などを契機にして緊密化していったのである。このパラドックスもまた重要だ。

2012年12月に成立した第二次安倍政権は、台湾とのオープンスカイ協定などを締結して関係進展を図っていた民主党の野田佳彦政権の政策を継承し、台湾との関係強化に乗り出した。当時は国民党の馬英九政権であったこともあり、中華人民共和国政府は特にそれに疑義を呈さなかった。台湾への「恩返し」をすべきという強い世論の下で、2013年4月には懸案であった日台漁業協定が、また2015年11月には日台租税協定が締結された。

しかし、任期の末期になって馬英九総統の対日政策はやや強硬になり、2015年5月には福島などからの食品輸入規制を強化し、2016年5月には馬総統が沖ノ鳥島は岩礁だと発言したりした。これに対して安倍政権は、民進党の蔡英文に期待をかけ、総統選挙前の2015年末に来日した蔡英文候補を手厚く歓迎し、蔡候補が総統選挙で勝利すると、関係のさらなる進展に期待をかけ、日台FTA交渉の開始まで想定したとされる。しかし、食品輸入問題が解決に至らず、以後、日台関係の進展の速度は遅くなる。

その後、米中間で緊張が高まり、軍事安全保障、民主主義などの価値、半導体などの先端技術など多様な面で台湾の重要性が高まり、またコロナの下で台湾有事が議論されるようになると、日本の中でも台湾への関心が極めて高まった。

2021年4月、菅義偉総理が訪米してバイデン大統領と会談した際、両首脳は共同声明で「台湾海峡の平和と安定」に言及した。これはかつて1969年に佐藤栄作とニクソン大統領が、また21世紀に入ってからも日米2+2などが言及してきた

言葉だが、日本の新たな姿勢を示すものとなった。

「台湾有事」が新たな安全保障政策上の重要課題になる中、2022年12月の日本の国家安全保障戦略では、台湾海峡問題について「台湾海峡の平和と安定」、「国際社会全体において急速に懸念が高まっている」などと、強い関心が示された⁹。そして、2023年5月の広島サミットの共同宣言では、台湾関連部分が一つの段落となり、「台湾海峡の平和と安定の重要性」に「不可欠(dispensable)」という修飾語が加えられ、中国は強く反発した。

日本は台湾に関する原則も変更してはいないが、関係を強化している。この傾向は今後も続くだろう。中国は、台湾の主たる支援者はアメリカであり、日本はそれに次ぐ存在だとして、台湾の「独立派」への警戒を強める。そして、中国に進出している台湾企業への政治的抑圧や、台湾への社会浸透工作を強化している。

だが、これも一つのパラドックスだが、このような緊密化する日台関係であっても国交がないのは事実だ。「台湾有事」をめぐる議論でも、この国交問題が妨げになる。だが、現在はいわば「有事前」の段階にあり、その段階では国交がなくとも経済社会、文化の面でも多く協力できることがあるのではないかと筆者は考える。

「政経分離」と先端技術

第五に、昨今問題化しつつある日中関係の基本原則を取り上げたい。それは政経分離である。これは、政治と経済とを分離しようとするもので、第一の論点とも関わる。また、吉田茂以来の中国を資本主義「陣営」の側に引き込もうとする政策との関連もあろう。実際、日本が望むように、中国は改革開放政策を進め、グローバル化の下での経済発展を成し遂げ、世界銀行、IMF、WTOなどの国際経済・金融レジームにも深くコミットする存在になった。

日本はODAなどを通じて中国の経済発展を支えてきた。その際には、中国の社会主義体制そのものは問題とせず、また歴史認識問題などが生じたとしても、経済関係は維持、発展させ続けるという姿

勢を堅持した。政経分離は、特に小泉政権期に特に際立った。靖国神社参拝問題などで政府間関係が悪化しても、経済関係は一層深まり、日本にとっても中国が最大の貿易相手となったのである。

その後、日中間で経済摩擦も見られたが、「政経分離」の原則は保たれていたように思える。だが、2010年代、状況は次第に変化していった。まず、2010年前後に尖閣諸島などをめぐって緊張が高まった結果、チャイナ・リスクに関する議論が高まり、チャイナ+1とか「地産地消」などの対処が図られた。しかしそれでも中国市場は重視されていた。

次に、2010年代後半、米中間の「競争」が激化し、軍民両用の先端技術や強靱なサプライチェーンなどがその「競争」の主たる課題の一つとなると、日本政府もこの問題に対処していくことになった。2020年1月、政府の国家安全保障局(NSS)に経済安保を担当する「経済班」が設けられた。そして、2022年5月に経済安保推進法が可決された。2022年12月の安保三文書でも経済安全保障の重要性が確認され、翌月の2023年1月に、訪米した岸田文雄総理は、バイデン大統領との首脳会談で、「経済的威圧を含む経済安全保障上の課題に対処すべく、同志国でサプライチェーン強靱化を進めていくことで一致」した¹⁰。

このように経済安保が重視されることは、経済と政治が一致していくことを示しており、政経分離が極めて難しくなることが予測される。しかし、日本にとり中国は最大の貿易相手であり、アメリカと中国との貿易額も2022年は史上最高となった。

2023年5月の広島サミットでは、「我々は、デカップリング又は内向き志向にはならない。同時に、我々は、経済的強靱性にはデリスキング及び多様化が必要であることを認識する」、「我々は、自国の経済の活力に投資するため、個別に又は共同で措置をとる。我々は、重要なサプライチェーンにおける過度な依存を低減する」というように、デカップリングという言葉を使わず、「デリスキング」という言葉に改めている¹¹。

経済安全保障問題について、岸田政権は先進国との共同歩調と、中国との経済関係というパラド

クスに直面している。この問題についてどの程度バランスを保っていけるのか、もしチャイナリスクを最低限にするなら、そのための対策は何かどの程度できるのか、まだまだ考慮と対策が必要だろう。■

《注》

- 1 National Security Strategy, October 22nd 2022, the White House website, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.
- 2 「国家安全保障戦略の全文」(『日本経済新聞』2022年12月16日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA167XU0W2A211C2000000/>)。
- 3 「G7 広島首脳コミニケ(2023年5月20日)」(日本語仮訳、日本外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507034.pdf>)。
- 4 「永不称霸—联合国大会上的中国声音」(中国外交部、2022年8月24日、https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/zggcddwjw100ggs/jszgdzdg/202208/t20220824_10750619.shtml)。
- 5 Fu Ying (傅莹), "China and the Future of International Order", Speech, Chatham House, 6th July 2016. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/events/special/2016-07-08-China-International-Order_0.pdf。
- 6 "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China", Hudson Institute, October 4th, 2014. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>
- 7 「外交に関する世論調査一覧」(内閣府、<https://survey.gov-online.go.jp/index-gai.html>)。
- 8 「第18回日中共同世論調査(2022年)結果」(言論NPO、2022年11月30日、<https://www.genron-npo.net/world/archives/13950.html>)。
- 9 「国家安全保障戦略の全文」(『日本経済新聞』2022年12月16日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA167XU0W2A211C2000000/>)。
- 10 「日米首脳会談」(2023年1月13日、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_001475.html)。
- 11 前掲「G7 広島首脳コミニケ」。

韓国・北朝鮮から見た 日本の安全保障政策

木宮 正史

東京大学大学院総合文化研究科教授

本稿は、韓国からの視点を中心に、そして北朝鮮からの視点を補足的に、日本の安全保障政策がどのように見られてきたのかについて考察する。第1に韓国もしくは北朝鮮の安全保障から見て日本はどのように位置づけられるのか、第2に韓国もしくは北朝鮮から日本の安全保障政策がどのように映るのか、という2つの問いである。

冷戦期の初期条件

日本から見ると、韓国は、ソ連、中国、北朝鮮という共産主義勢力の膨張を防ぐ「反共の防波堤」であり、そのためには、韓国の経済発展とそれによってもたらされる政治的安定を支援する必要があると考えた。韓国から見ると、南北体制競争における北朝鮮に対する劣勢を挽回するためにも、米国の援助に加えて日本の経済協力が必要であると考えた。他方で、もう一つの初期条件がある。それは、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、日本の侵

略と支配という歴史的経験に起因する、日本の優越的な軍事力に対する警戒感である。韓国の安全保障政策における日本の位置づけ、韓国から見た日本の安全保障政策への評価に関しては、以上のような正反対の方向に働く可能性のある二つの力学が作用した¹。

北朝鮮は抗日パルチザン闘争を担った金日成が権力闘争に勝ち残って成立した国であり、さらに、ソ連を中心とする共産主義陣営の北朝鮮にとって、対立陣営に属する分断国家の片割れである韓国を日本が支援するという意味で、二重の意味で日本は「敵」であった。

脱冷戦期の日韓・日朝関係

1990年を前後する時期、北朝鮮に対する韓国の体制優位が確実なものとなり、韓国にとって日本の経済協力の必要性は低下する。日本としても、「反共の防波堤」としての韓国の役割は、その目標が達成されたが故に不透明になる。他方で、1990年代以降、北朝鮮は体制生存を模索し、そのために米国本土を射程に入れた核ミサイル開発を推進する。日韓は北朝鮮の核の直接の脅威に晒されることになり、米国を挟んだ日韓の安全保障協力の必要性が高まる。このように、従来の協力の動機付けは弱くなるが、新たな協力の契機が高まる。さらに、国力における日本の優位という非対称から日韓の対称関係へ変容する中で、韓国にとって、自国よ

きみや ただし

東京大学大学院法学政治学研究科単位取得退学、韓国高麗大学大学院博士課程修了。政治学博士。専門分野は朝鮮半島地域研究、国際政治学。法政大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科助教授、准教授を経て教授。

著者に『日韓関係史』『国際政治のなかの韓国現代史』『朴正熙政府の選擧：1960年代輸出指向型工業化と冷戦体制（韓国語）』など。

りも優位な日本の軍事力に向き合うことになる²。但し、実際には、日本が「GDPの1%程度の防衛費」という制約を自ら課していたのに対して、そうした制約がなかった韓国の方が、その経済力の増大に見合った形で「国防費」を増大させた結果、現状では、日韓の軍事費はほぼ同水準に到達していることを考慮すると、そうした警戒にどの程度のリアリティーがあったのかという問題は残る³。日韓の外交に関して共有部分が大きい場合には警戒は顕在化しないが、乖離が大きい場合には警戒が顕在化するというのが現実であった。

そうした中で、日韓の外交政策の乖離が顕著になったのが、2017年以降の文在寅^{ムンジェイン}政権と安倍晋三政権との間である。2017年、北朝鮮が米国本土を射程に入れる、核搭載可能なミサイル開発によって米国に対する核抑止力を完成したと発表したのに伴い、米朝の軍事衝突に韓国が巻き込まれるリスクが高まった⁴。文政権は、2018年に入ると、南北関係の改善、さらに、それをテコとした南北の「共同作品」とも言える「北朝鮮の非核化パッケージ」をトランプ米政権に売り込むことで、米朝交渉を進展させようと働きかけた。その結果、4月の板門店^{パンムンジョム}南北首脳会談、6月のシンガポール米朝首脳会談、9月の平壤^{ピョンヤン}南北首脳会談が実現した。しかし、2019年2月のハノイ米朝首脳会談の決裂を契機に米朝交渉は挫折を余儀なくされ、北朝鮮は現在、再び核ミサイル開発に邁進する。

自らの「韓半島平和プロセス」を推進するため、文政権は、第1に、北朝鮮を南北・米朝の交渉の枠組みに誘い込むために北朝鮮に対する関与政策を重視した。第2に、唯一の同盟国である米国と最大の貿易相手国である中国との狭間において、米中の二者択一を迫られないように「戦略的模糊性」を堅持した。

それに対して安倍政権は、第1に、北朝鮮に対しては非核化を優先条件として受け入れさせるべきであり、そのためには北朝鮮の核開発に対する抑止を重視するべきだと主張した。にもかかわらず、文政権は、北朝鮮の非核化よりも南北関係の改善に優先順位を置き、それにトランプ米政権をも巻き

込もうとしていると警戒を強めた。そして、トランプ米政権に対して、韓国の誘いに乗って米朝交渉に前のめりにならないように説得を続けた⁵。第2に、米国との同盟関係を重視する姿勢に基づき、価値観を共有する同志国との提携を強めるために「インド太平洋」というコンセプトを重視した⁶。したがって、「戦略的模糊性」に基づき「インド太平洋」という枠組みを忌避する文政権への批判を強め、韓国との「価値観の共有」に言及しなくなった⁷。こうした日韓外交の乖離の下で、安倍政権は集団的自衛権を認める憲法解釈の変更などを推進したが、元来、韓国社会で共有されていた安倍首相＝歴史修正主義者というイメージに加えて、日本の安全保障政策の「変容」に、韓国政府、社会も警戒感を強めた⁸。

同時期、北朝鮮から見た日本の安全保障政策、北朝鮮の安全保障政策における日本の評価は、冷戦期とは変わらない状況が続いた。1991年、日朝国交正常化交渉が開始され、2002年9月、小泉純一郎首相が訪朝し、日朝国交正常化を日韓国交正常化と同様な経済協力方式で行うという内容を含む、日朝平壤宣言に合意した。北朝鮮としては日朝国交正常化交渉を再開させるために必要と考えたのだろう。それまで否認していた日本人拉致の事実を部分的にせよ認めた。しかし、日本では、これを契機に北朝鮮への批判がより一層強まることで、日朝国交正常化交渉は行き詰まった。さらに、北朝鮮の核ミサイル開発は、日本の安全保障にとって新たな脅威を増大させた。北朝鮮の安全保障政策にとって、朝鮮半島有事時には在日米軍が出撃基地になるという意味で、日本は従前のように敵対的な存在であり続けた。

日韓・日朝関係の現在

こうした状況の中、日本では2021年に岸田文雄政権、韓国では2022年に尹錫悦^{ユンソンニョル}保守政権が登場した。岸田政権は、安全保障政策に関して安倍・菅義偉政権の路線を継承し、2022年末には国家安全保障3文書を改定、従来の「専守防衛」との両

立が微妙な「敵基地攻撃能力」を持つことを明確にした⁹。さらに、中国や北朝鮮の核戦力を念頭に置き米国の拡大核抑止の信頼性を高めるために、日米同盟の強化を推進した¹⁰。尹政権は、外交政策に関して文政権とは180度異なる新たな外交を模索する。第1に、対北朝鮮政策に関しては、北朝鮮に対して厳格な相互主義を適用するべきであり、北朝鮮が非核化するつもりがないのであれば、北朝鮮の核開発を無力化するような抑止重視の政策を採用するべきだと主張する。第2に、その一環として、6割以上の国民が独自の核武装に肯定的である国内世論を背景として、米国が提供する拡大核抑止の信頼性を高めるための対米交渉に注力した。その結果、2023年4月、米韓首脳会談で「ワシントン宣言」を発表し、核の計画や運用に関する米韓の核協議グループを創設すること、核搭載の原子力潜水艦などの戦略資産を韓国の近海に配置したり寄港させたりすること、その代わり韓国はNPT（核兵器不拡散条約）を遵守し核武装はしないこと、に米韓は合意した。第3に、米韓同盟を強化するためにも、「戦略的模糊性」という従来の立場を放棄し、韓国も「韓国版インド太平洋戦略」を採択、中国を名指しで批判することは控えるが、「力による一方的な現状変更」に反対、「規範とルールに基盤を置くインド太平洋秩序の構築」「法治主義と人権増進協力」「経済安全保障ネットワークの拡充」など、価値観外交を展開することで、日米など同志国との協力をより一層強化することを鮮明にした¹¹。

そして、尹政権は、日韓関係に関しても、日韓間の懸案を韓国が率先して解決することで関係改善を主導する姿勢を示した。日本企業の賠償債務を韓国政府傘下の財団が引受、代わりに弁済するという解決案を決断、日本政府に示した。そして、2023年3月の訪日、5月の岸田首相の訪韓などを通して日韓関係の正常化に踏み切った。

こうした尹外交から見ると、第1に、日韓の安全保障政策には共通性が刻印されることになり、日本の安全保障政策の変化に関しても、尹政権は批判的ではない。北朝鮮を念頭に置いた「敵基地攻撃

能力」に関して、韓国も同様な能力をもっており、それは北朝鮮に対する抑止力として機能しているわけだから、日本の能力も特段問題はないということになる¹²。第2に、米国を紐帯とする日韓協力の強化に関する積極的な姿勢である。北朝鮮に対する抑止を重視し、そのための米国の提供する拡大核抑止の信頼性を高めるという点で日韓は利害を共有する。このように、韓国の安全保障にとっても日本の役割は肯定的なものとして認識されることになる。

ところが、野党共に民主党は、文政権の外交構想を基本的に継承するので、尹政権の外交には批判的であり、日本の安全保障政策の「変容」にも警戒感を堅持する。「自衛隊の朝鮮半島上陸」の可能性を指摘することで、過去の日本の侵略と支配という歴史的経験を国民に想起させようとする¹³。

ロシアのウクライナ侵略、米中対立の激化を与件として、北朝鮮は中ロとの連携を通して多種多様なミサイル発射を繰り返しているのが現状である。そして、2022年5月、中ロは国連安保理における北朝鮮非難決議に対して拒否権を行使し、その成立を妨害した。北朝鮮にではなく、交渉に応じようとはしない米国の方にこそ問題があるという論理である。北朝鮮は、現状では、冷戦期を想起させるような【中・ロ・北朝鮮】対【韓国・日・米】という陣営を復活させることが自国の利益になると見ているように思われる。北朝鮮の安全保障にとって日本は従来通り敵対的な警戒対象であり、したがって、北朝鮮は日本の安全保障政策の変化を自国に対する脅威の増大として認識することになる。

今後の展望

進歩から保守への政権交代に伴う韓国の「新外交」の展開は、日韓関係の改善を帰結させるのみならず、日韓外交を乖離から接近へ向かわせる政治力学を働かせる。そして、韓国の安全保障にとって日本は肯定的な役割を果たす存在として位置づけられるのみならず、韓国は日本の安全保障政策の新たな展開を肯定的に受け止めるようになる。但

し、現段階では、政策が接近しているの、とりあえず協力を選択するという段階にとどまる。

こうした外交協力の到達点は何であるのかについて合意が形成されているわけではない。今必要なのは、日韓の良好な関係とそれに基づく協力の増進が、日韓双方の政府、社会にとって、いかに利益になりうるのかを相互に刻印することである。依然として、韓国国内には、野党を初めとして、日本との安保協力を批判的な勢力が少なからず存在する。そうした警戒が、日本の過去の侵略、支配に起因することを考慮すると、安全保障にとっての歴史問題の重要性を強調せざるを得ない。歴史問題をめぐる対立が激化しないようにきちんと管理することが、安保協力を円滑に進めるためにも重要であることに留意するべきだろう。

そのうえで、日韓双方にとって今後深刻な脅威となる問題について、「悩みを共有し知恵を出し合う」関係をいかに構築するのかを考えていくべきだろう。北朝鮮の核ミサイル開発への対抗措置として、日韓が抑止重視の政策を共有することは必要であろう。しかし、その政策効果は限定的でしかない。それだけで北朝鮮の核ミサイルを無力化し、その脅威をゼロにすることは困難である。その脅威を除去するためには北朝鮮を非核化に誘導することが必要になる。過去、北朝鮮は何度か非核化に言及したように、北朝鮮自身も、核保有によって自国の安全保障が盤石だと考えているわけでない。そうだとすると、北朝鮮をこの地域秩序の責任ある一員として位置づけるために、どうしたらいいのかを真摯に悩む必要がある。

もちろん、これは北朝鮮自身が選択することである。韓国にとっては統一という課題が横たわるために、日本とは異なる利害関係を持つ。しかし、韓国が指向するのがあくまで平和的な手段による統一であることを前提とすると、韓国主導で平和共存の枠組みを構築し統一を推進することは、日本の安全保障にも基本的に合致する。

さらに、中国を牽制するため、同志国と連携して「インド太平洋」という枠組みを構築することの有効性は相当程度実証されつつある。その中で、日韓

が「インド太平洋」という枠組みを共有することは望ましいことである。日韓にとって、唯一の同盟国である米国と、最大の貿易相手国である中国、この二つは共に劣らず重要なものであり、米中間の必要以上の緊張激化は、日韓の利益にとって致命的になる。他方で、米中の関係改善が、日韓の発言力が封じ込められる形で行われることも望ましいことではない。米中間において日韓が相応の発言力を確保できることが必要であり、こうした点で日韓は利害を共有する。

日韓関係の急速な改善という絶好の機会が訪れている今こそ、日韓双方の安全保障政策が相互に類似しており、協力を通してその政策がもたらす成果を増大することができることを、相互に認識することが求められる。■

《注》

- 1 木宮正史「日本の安全保障と朝鮮半島」 木宮正史編著『シリーズ 日本の安全保障 第6巻 朝鮮半島と東アジア』、岩波書店、2015年 pp.75-98。
- 2 木宮正史『日韓関係史』岩波書店、2021年。
- 3 2022年度の軍事費に関しては、日本が約539億4650万ドル（GDP国内総生産の1.08%）であるのに対して、韓国は約496億1830万ドル（GDPの2.72%）であり、ほぼ同水準である。（2021年の米ドル実質値）SIPRI Military Expenditure Database <https://www.sipri.org/databases/milex>（2023年6月10日閲覧）
- 4 トランプ米大統領は就任直後の2017年2月に、bloody nose operation（鼻血作戦）と呼ばれる、北朝鮮に対する先制攻撃計画の作成を指示した。ボブ・ウッドワード著（伏見威蕃訳）『恐怖の男：FEAR トランプ政権の真実』日経BPマーケティング、2018年。
- 5 ジョン・ボルトン著、（梅原季哉・関根光宏・三宅康雄訳）『ジョン・ボルトン回顧録 トランプ大統領との453日』朝日新聞出版、2020年。
- 6 外務省「自由で開かれたインド太平洋戦略」『外交青書 2017年』https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter1_02.html#T003（2023年6月10日閲覧）
- 7 『外交青書 2014年版』では、韓国とは基本的価値を共有すると述べられていたが、『外交青書 2015年版』では、削除された。
- 8 南基正編『安倍時代 日本の政治と外交（韓国語）』博文社、2022年。
- 9 『国家安全保障戦略』『防衛計画の大綱』『中期防

衛力整備計画』

- 10 防衛省『防衛白書 令和4年版 別冊』日経印刷、2022年、3-4頁。
- 11 木宮正史「日本と韓国は歴史問題で共通了解の維持を」『公明』2023年7月号、42-47頁。
- 12 韓国尹錫悦大統領との単独インタビュー『読売新聞』2023年3月15日。
- 13 最大野党で議会内の第1党である共に民主党の李在明代表は、2022年9月、韓国軍が米軍、日本の自衛隊と日本海で合同訓練を行ったことに対して「日本軍の韓半島進駐、旭日旗が再び韓半島に掲げられる日をわれわれは想像もできないが、それが実際に起こることもあり得る」と述べた。『朝鮮

日報』2022年10月11日。

《参考文献》

- 木宮正史（2012）『国際政治のなかの韓国現代史』山川出版社。
- 木宮正史編著（2015）『シリーズ 日本の安全保障 第6巻 朝鮮半島と東アジア』、岩波書店。
- 木宮正史（2021）『日韓関係史』岩波書店。
- 富樫あゆみ（2017）『日韓安全保障協力の検証 冷戦以後の「脅威」をめぐる力学』亜紀書房。
- 朴正鎮パクジョンジン（2012）『日朝冷戦構造の誕生』平凡社、2012年。



冷戦後のオーストラリアの対日安全保障協力 —敵から準同盟へ?—

永野 隆行

獨協大学外国語学部教授

はじめに

オーストラリアのリチャード・マールズ国防相と浜田靖一防衛相は2023年6月4日、シヤングリラ・ダイアログが開催されたシンガポールで会談を行った。会談後に発表された共同声明によれば、両大臣は日本の「国家防衛戦略」とオーストラリアの「国防戦略見直し」で見られる「密接な戦略上の連携」を歓迎したうえで、相互の国防改革の実施を支援し、協力を深化させることで合意した¹。またマールズ国防相は会談後の記者会見で「日豪の安全保障協力を実現しようとする双方の意思がこれほどまでに強くなったことはない」と語り、「日豪はいま、これまでにないほど戦略的連携を強めている」との認識を示していた²。

マールズ国防相が指摘するように、日豪両国は安全保障面での連携を強めている。2022年1月

には日豪円滑化協定が締結され、今後は自衛隊と豪軍による共同訓練などの機会が増え、相互運用性の向上への大きな一歩となる。さらに同年10月にはおよそ15年ぶりに日豪安全保障共同宣言が更新され、ANZUS条約に似た「緊急事態における相互協議と対応措置の検討」が盛り込まれたことで注目を浴びた。

こうした両国の安全保障協力の源流は冷戦終焉期に遡る。本稿ではオーストラリアが日本との安全保障協力をどのように捉えて、対話や協力を進めていったのかを振り返りつつ、日豪安全保障協力の今後について若干の考察を試みたい。

冷戦後の安全保障協力関係の展開

安全保障面での日豪関係が動き出したのは冷戦終結後の1990年代のことだ。冷戦終結によって国際関係の不確実性が高まるなか、両国はそれぞれアジア太平洋の平和と安定への関与を強めようとしていた。

日本では冷戦後のアジア太平洋における自国の役割と責任をめぐる議論のなかで、対豪パートナーシップの強化が謳われていた。1990年の湾岸危機を一つの契機に、アメリカでは「安保ただ乗り」の日本に対する批判が高まっていた。ただしアジアの一部諸国は、日本の侵略の歴史にまだ敏感で、日本が単独でイニシアチブを取ることへの警戒感がある。対豪連携こそ日本の道だとの声が上がって

ながの たかゆき

博士(国際関係論、上智大学)。専門はオーストラリア外交。2010年4月より獨協大学外国語学部教授。

著書に『オーストラリア入門』(東京大学出版会、2007年、竹田いさみ、森健との共編)、『イギリスとアメリカ—世界秩序を築いた四百年』(勁草書房、2016年、君塚直隆、細谷雄一との共編)、『物語オーストラリアの歴史—イギリス植民地から多民族国家への2000年』(中公新書、2023年、竹田いさみとの共著)など。

いた³。

オーストラリアは、アジア太平洋への関与政策を展開する上で、日本の建設的なリーダーシップに期待を寄せる一方で、日本の進路について不安感を抱いていた。日本が国際的影響力を高めつつあるなか、オーストラリアとしてはそれが自らの望まない方向に進まないようにするためにも、日本との関係強化は重要だったのである。豪連邦議会上院「外交・防衛・貿易に関する委員会」は1993年6月、『1990年代における日本の防衛と安全保障』と題する報告書をまとめた⁴。そこでは安全保障に関する日豪協議の強化、豪国内の平和維持活動(PKO)のための訓練施設への日本の参加促進を含めた、国連PKOの連携などが提言されていた。しかし、そうした提言の前提となった認識は、日本の将来に対する不確実性であり、その不確実性が「必ずしも脅威のレベルではないにせよ、今後十年間は、第二次世界大戦後の半世紀に比べて高くなる可能性が高い」というものであった。報告書作成にあたり、ヒアリングを受けた豪国防省や外務貿易省は日本の軍国主義の復活はあり得ないと口を揃えたが、日本のプレゼンス増大にオーストラリアがどう接するかについては大きな戸惑いがあったことが窺える。

日本の将来への不安は、アジア太平洋関与を外交の柱に掲げ、日本の役割拡大に期待を寄せるポール・キーティング首相も共有していた。キーティングは1992年9月、首相就任後初となる訪日に際して日本記者クラブで講演した。同首相は日本の積極的役割を歓迎する一方で、次のように釘を刺していたのである。「私たちは、日本の国際的な役割が建設的に発展し、日本国民と域内諸国の双方から受け入れられるような形で発展することを確信しています(棒点は筆者)」⁵。

こうした発言の背景には、第二次世界大戦の記憶があった。豪国内では1980年代末から1990年代初頭にかけて、旧日本軍の行為に対して補償を求める元捕虜の運動が広がっていった。さらに日本は当時、「バブル経済」に乗って大量の豪不動産投資を進めており、「経済に名を借りた侵略」など、

日本の経済進出を批判する豪メディアの論調が目立っていた。そのようななか、日本のプレゼンス増大という現実と、日本の将来に対する不安や警戒との間で、オーストラリアが政治的に受け入れ可能な日本の将来像が、PKOへの参加であったといえよう。キーティング首相が講演の中で、日本の国連PKOへの参加意欲を高く評価する旨の発言をしていたのも、以上のような文脈のなかで捉える必要がある。

こうした政治レベルでの関与強化へのモメンタムが生まれる一方で、日豪防衛交流が始動していた⁶。1990年には豪国防省と豪軍関係者が非公式ながら訪日し、安全保障協議を行っている。両国の防衛担当閣僚が戦後初めて相手国を訪問したのもこの時期である。さらに豪側の提案により1996年2月には日豪両国の外務・防衛担当省の局長ならびに審議官クラスが出席する「外務・防衛当局間協議及び防衛当局間協議」がスタートした。

また佐竹知彦によれば、日本との安全保障協力を深めようとした豪側の狙いの一つは、日本が冷戦後も日米同盟を堅持し、アメリカの軍事プレゼンスが失われないように「日本側に念押し」するということであったという⁷。まさに日本の将来に対する不確実性が、オーストラリアを突き動かしたのである。日豪両国がアメリカの軍事プレゼンスの重要性を再確認し、両国がアメリカにできる限り協力すると認識で一致することが重要であった。

日米両国が1996年4月、「日米安全保障共同宣言—21世紀に向けての同盟—」、いわゆる日米安保の再定義を発表し、日米のパートナーシップが同地域の安定と繁栄のために今後も貢献していくとの決意を表明したことは、オーストラリアを安堵させたに違いない。ジョン・ハワード豪首相が同年4月、「日米同盟は、アジア太平洋の安全と繁栄にとって極めて重要であり、豪政府は、両首脳が発表した安全保障に関する共同宣言を強く支持する」と、同宣言を歓迎する談話をいち早く発表したのもこうした文脈に沿ったものだ⁸。

自衛隊と豪軍による現場での協力と 日豪安保共同宣言の署名

日豪両国は2000年代に入ると、国連PKOや災害救援など、自衛隊と豪国軍による現場での連携・協力を重ねていった。防衛当局者の防衛対話に加え、日豪の現場での経験を通じて、オーストラリアの日本に対する不確実性が消え、両国は2007年に日豪安保共同宣言を発出するに至ったのだ。カンボジア内戦終結後の国家再建を支援するための国連PKO、さらには東ティモール独立を支援するための国際平和協力活動、イラク戦争後のイラク復興支援活動、そしてインドネシア・スマトラ沖大地震の際の国際緊急援助活動、インドネシア・パダン沖地震国際緊急援助活動などを通じて相互に交流を深めてきた。

オーストラリアは日本のPKOや災害救援活動への参加を歓迎し、促してきた。それは前述のように、オーストラリアだけでなくアジア諸国も政治的に受け入れ可能な日本の国際貢献であると同時に、日本との協力関係を強化する手段でもあった。オーストラリアはPKOを「よき国際的市民 (good international citizen)」としての責務と捉えていただけでなく、ポスト冷戦時代において地域協力を推進する手段と考えていたのである。例えばカンボジアPKOでも豪軍はマレーシア軍やインドネシア軍との協力関係を構築し、制服組による域内諸国との安全保障対話を進めていた⁹。

2005年のイラク戦争後の復興支援活動で、豪軍が自衛隊を警護するという姿は、歴史的な出来事であったと同時に、日豪安保協力を発展させる上で極めて重要なステップとなった¹⁰。ハワード政権は2005年2月、イラクから撤退するオランダ軍に代わって自衛隊への警備活動の任務を引き継ぐために、450名の豪兵の派遣を決定した。ハワードは回顧録のなかで、「豪州兵が自衛隊を守るために派遣されたこと、この事実こそが日豪安保共同宣言の署名という政府の決定を国民が受け入れることに繋がったのである。(中略) オーストラリア人にとっ

て、日本は経済的に、そして今や戦略的にも重要なパートナーとなったのである」と振り返っている¹¹。

以上のように日豪の防衛当局者の対話、そして自衛隊と豪軍の現場での協力が土台となって、2007年3月の「安全保障協力に関する日豪共同宣言 (日豪安保共同宣言)」が実現した。同宣言では、共通の基本的価値、共通の安全保障上の利益に基づく日豪「戦略的パートナーシップ」の強化を目指し、越境犯罪対策、国境警備、テロ対策、軍縮、核拡散防止、平和活動、災害救援など、非伝統的な安全保障で両国が連携・協力を深めていくことが謳われた。同宣言を受けて同年6月には、初の日豪外務・防衛閣僚会議「2プラス2」が開催された。

日豪の秩序構想の共鳴 ～次なるステップへ

安倍晋三政権が掲げた「積極的平和主義」とそれを根幹に据えた2013年の「国家安全保障戦略 (NSS)」、そしてその延長線上にある「自由で開かれたインド太平洋戦略」は、同じく国際協調主義を掲げ、国際秩序の安定にこそ自国の安全と繁栄の基盤があると考えてきたオーストラリアと共鳴するものであった。

オーストラリアにとって国際秩序の擁護は極めて重要な外交理念である。ポスト冷戦時代の豪外交のキーワードとして登場した「ミドルパワー外交」や「良き国際的市民」を支える理念はまさに国際協調主義であり、国際秩序維持への積極的な貢献があるべき姿であった。オーストラリアは法とルールに基づいた国際秩序「ルールに基づく国際秩序 (rule-based international order)」という用語を好んで用いるが、それは国家間の友好、対話、協調を基調とする国際秩序のもとでこそ、国力が限られたオーストラリアなどの中小国の権利と利益が守られるという考えに基づいていた。戦後のアジア太平洋の平和と繁栄を可能としたのもこの「ルールに基づく国際秩序」であった。こうした考え方は、まさに安倍政権の「積極的平和主義」や法の支配、経済的

繁栄、平和と安定を重視する「自由で開かれたインド太平洋戦略」とつながるものであった¹²。

オーストラリアは安倍政権の外交姿勢を積極的に評価、後押しした。トニー・アボット豪首相は2014年4月の訪日に際して、日本を「模範的な国際的市民」と呼び、「積極的平和主義」を掲げる日本にエールを送っていた¹³。さらに安倍政権が日本国憲法の解釈を変更し、集団的自衛権の行使を一部容認する閣議決定をすると、豪政府はその翌日には「国際的な平和と安定に対する日本のより大きな貢献を歓迎する」との声明を発表した。オーストラリアは日本がPKOや人道支援、海上保安及び災害救助などを通じて、「国際社会の平和と安定への一層の貢献」を期待しているとし、日本の方針転換を後押ししたのである。

また、安全保障協力関係拡大の背景には、国際秩序観の共鳴を促した米中両大国の存在があったことは言うまでもない。国際関係におけるアメリカの相対的地位の低下と、その原因でもあり結果でもある中国の台頭は日豪両国を引き寄せた。特にドナルド・トランプ米政権の誕生は、リベラルな国際秩序の供給者としてのアメリカへの信頼性を著しく低下させただけでなく、日豪など同盟国における対米同盟関係への不安—「見捨てられ」への恐怖を募らせることになった。安全保障面での日豪協力の強化は、アメリカが同盟国としての役割を果たさなくなった場合の備えであると同時に、協力強化によってアメリカをインド太平洋に繋ぎ止める方策でもあった。

またオーストラリアにとって強固な対米同盟関係の存在は、対中関係におけるリスクヘッジでもあった。オーストラリアが政治的価値観の違いを乗り越えて、中国との経済関係の拡大と発展に専念できたのも、対中関係が不安定化した際の保険として同盟国アメリカの後ろ盾があったからである。したがって対米同盟関係への信頼の揺らぎは、必然的に対中政策にも影響を与えた。豪政府は近年の豪中関係冷却化の背景について「変わったのは中国であり、我々ではない」と訴えるが、アンソニー・アルバニージー政権は対中アプローチにおいて国益や

安全保障を最重視する態度を示しており、両国関係が冷却化前の状態に戻ることはないであろう。

日豪の「特別な戦略的パートナーシップ」の誕生と並行して、安全保障協力を具体的に進めるための枠組み整備も着実に進んでいった。日豪物品役務相互提供協定(2010年、2017年に改訂)、日豪情報保護協定(2012年)、日豪防衛装備品・技術移転協定(2014年)、日豪円滑化協定(2022年)の四協定である。またこれまでアメリカだけに提供されていた自衛隊による「武器等防護」が2021年以降、豪軍にも実施されるようになった。

日豪両国は2022年10月、豪西部パースで首脳会談を行い、新たな「安全保障協力に関する日豪共同宣言」(日豪安保共同宣言)に署名した。2007年の宣言が非伝統的安全保障での協力を念頭に置いていたのに対し、新宣言は伝統的安全保障での連携・協力を踏み込んだ形だ。新宣言では、両国政府が緊急時の際に防衛態勢に関する相互協議と対応措置の検討を行うことが盛り込まれた。日豪両国が抑止力を高め、インド太平洋の安全保障に対して責任を共有していくことを一層明確に示すものとなった。

終わりに

日豪の安全保障協力を支えるものは、インド太平洋における戦略的利益とリベラルな価値観の共有である。戦略的利益とはペニー・ウォン豪外相によれば「大国が小国の運命を決めることなく、各国が自らの願望や繁栄を追求できる」地域の構築であり、そのためには「この地域がルールや基準、規範によって営まれる」ことが不可欠である¹⁴。日豪両国は力を背景とした一方的な現状変更の試みを抑止しつつ、同時にインド太平洋における平和と繁栄のために実現可能な政策オプションを提示し、域内諸国と共有することが求められよう。米中の大国間対立が続き、中小国の利益や主張への配慮が行き届かない状況下で、日豪は東南アジア、南太平洋諸国との対話強化を、連携して進めていく必要がある。

オーストラリアは冷戦後、アメリカと高度な軍事的統合を進めており、インド太平洋におけるアメリカの軍事プレゼンスを可能な限り強力に支援し、この地域における好ましい勢力均衡を維持するために地政学的役割を担おうとしている¹⁵。英米豪三国の防衛技術パートナーシップAUKUSによる豪原潜調達計画もその文脈に位置付けることができる。日本は国家安全保障戦略でオーストラリアを「安全保障協力を着実に進め、戦略的パートナーシップを強化する」相手としているが、米との軍事統合を進めるオーストラリアと今後、どのような関係を構築していくのか。現在は共同訓練の機会を増やすことが目立った形態であるが、今後は軍事装備の共同開発を進めていく計画で、両国は2023年6月の日豪防衛相会談で共同研究など防衛装備品の技術分野での協力を推進するための覚書に署名している¹⁶。さらには2022年12月の日豪2プラス2の共同声明にあるように、日本の戦闘機の豪大陸への巡回展開まで踏み込んでいくのか。長期的視野に立った政策判断が求められる。

日本の国際関係における影響力の低下は今後も進む。オーストラリアを代表するシンクタンク、ローウィ研究所の調査によれば、日本は「相対的な影響力が急速に縮小しており、この地域における影響力はもはや限られた時間でしか続かない」とされ、インド太平洋の安全保障における日本の役割については、「中国の台頭に対抗する集団的バランス戦略における日本の貢献は、米国が期待するほどにはならないだろう」と結論づけた。他方でオーストラリアは、原潜導入を通じて主要なリージョナルプレイヤーとしての地位を確保しようとしており、もはや「ミドルパワー」ではないとの声も豪国内で聞かれる。こうした両国の力関係の変化を受け、安全保障面における日豪協力の方向性や内容も変化していくであろう¹⁷。■

《注》

- 1 防衛省「日豪防衛相会談共同声明（仮訳）」2023年6月4日。
- 2 Department of Defence, Australian Government, Deputy Prime Minister, Richard Marles, Press Conference-Singapore, Shangri-La Dialogue, 4 June

2023.

- 3 社説「太平洋協力の大切な相手」、『朝日新聞』、1993年5月4日。
- 4 Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Parliament of Australia, *Japan's Defence and Security in the 1990s*, Canberra: June 1993.
- 5 Paul Keating (1992), *Address to the Japan National Press Club*, 22 September 1992.
- 6 佐竹知彦 (2022年)『日豪の安全保障協力:「距離の専制」を越えて』、勁草書房、66頁。
- 7 同上書、68頁。
- 8 John Howard (1996), *Media Release: Australia Welcomes Reaffirmation of Japan-US Alliance*, 18 April 1996.
- 9 竹田いさみ、森健、永野隆行編著 (2017年)『オーストラリア入門』東京大学出版会、207頁。
- 10 John Howard (2010), *Lazarus Rising: A Personal and Political Autobiography*, Sydney: HarperCollins, p. 458.
- 11 Howard, *op. cit.*, p. 458.
- 12 Nick Bisley (2017), 'Australia and the Evolving International Order,' in Mark Beeson & Shahar Hameiri eds., *Navigating the New International Disorder: Australia in World Affairs 2011-2015*, South Melbourne, Victoria: Oxford University Press.
- 13 'Tony Abbott describes Japan as 'exemplary international citizen,' *The Guardian* (Australia), 8 July 2014.
- 14 Penny Wong, *National Press Club Address, Australian interests in a regional balance of power*, 17 April 2023.
- 15 Ashley Townsend, 'Far from breaking with the past, AUKUS advances Australia's commitment to collective defence,' *The Strategist*, 24 September 2021
- 16 「防衛装備の共同研究、手続き簡素に日豪防衛相が覚書」、『日本経済新聞』、2023年6月4日。
- 17 Lowy Institute (2023), *Asia Power Index, 2023 Edition*; <https://power.lowyinstitute.org>.

《主要参考文献》

- 佐竹知彦 (2022年)『日豪の安全保障協力:「距離の専制」を越えて』、勁草書房。
- Peter McDermott (2022), *The Australia-Japan Defence and Security Relationship 1945-2021: Making a Friend of a Former Foe*, New York: Routledge.
- ローリー・メドカーフ／奥山真司・平山茂敏監訳 (2022年)『インド太平洋戦略の地政学: 中国はなぜ覇権をとれないのか』芙蓉書房出版。
- Thomas Wilkins (2022), *Japan's security strategy* (ASPI Special Report), Canberra: Australian Strategic Policy Institute.

FOIP以前の「FOIP」

—東南アジアにおける日本に対する信頼についての予備的考察—

高木 佑輔

政策研究大学院大学准教授

はじめに

東南アジアにおいて、総じて日本に対する信頼度は高い。2019年に始まったシンガポール国立大学附属東南アジア研究所(ISEAS)の調査によれば、信頼の理由は、経済力よりも国際法を重視する姿勢にある。2023年に公表された最新の調査結果でも、この傾向に大きな変化はない。なぜ日本に対する信頼は高止まりしているのか。また、その信頼の理由である国際法の重視とは何なのか。

これらの問いに対して、本稿は、東南アジアにおいては、「自由で開かれたインド太平洋(以下、FOIP)」構想が評価されたと主張する。ただし、本稿は、FOIPに取れんするようなそれ以前からの開発援助や外交姿勢、特に海上保安分野における取組に注目する。本稿ではこれを、FOIP以前の

「FOIP」と総称し、その発展を跡付ける¹。FOIP以前の「FOIP」が評価されていたことが、経済力以外の理由による日本に対する信頼につながったと考える。

米国のピボットに関してサイローブ(2020=2016)が述べたように、FOIPについても懐疑論と警戒論の両極に議論が終始しがちであり、実態把握が進んでいるとは言い難い。懐疑論者は、FOIPは理念先行で、実施内容に乏しいと言い、警戒論者は中国包囲網を実現するための手段とみなしている。ただし、同じくサイローブがピボットについて主張したように、FOIPも、それ以前の政策の積み上げの上に構築された政策構想として理解できる側面がある。そのように考えれば、FOIPは、懐疑論者が言うほど無内容ではなく、警戒論者が言うような対中牽制一辺倒の政策でもないことが分かる。

以下の本論では、まず次節で上記の認識調査の概要を整理して、日本に対する信頼の特徴を明確にする。その上で、FOIP以前の「FOIP」として、海上保安分野における日本と東南アジア諸国との協力を考察する。

日本に対する信頼とFOIP

ISEASは、2019年以来、ASEAN加盟国の有識者1300名程度に対する認識調査を行い、結果を毎年公表してきた(ISEAS various years)。調査

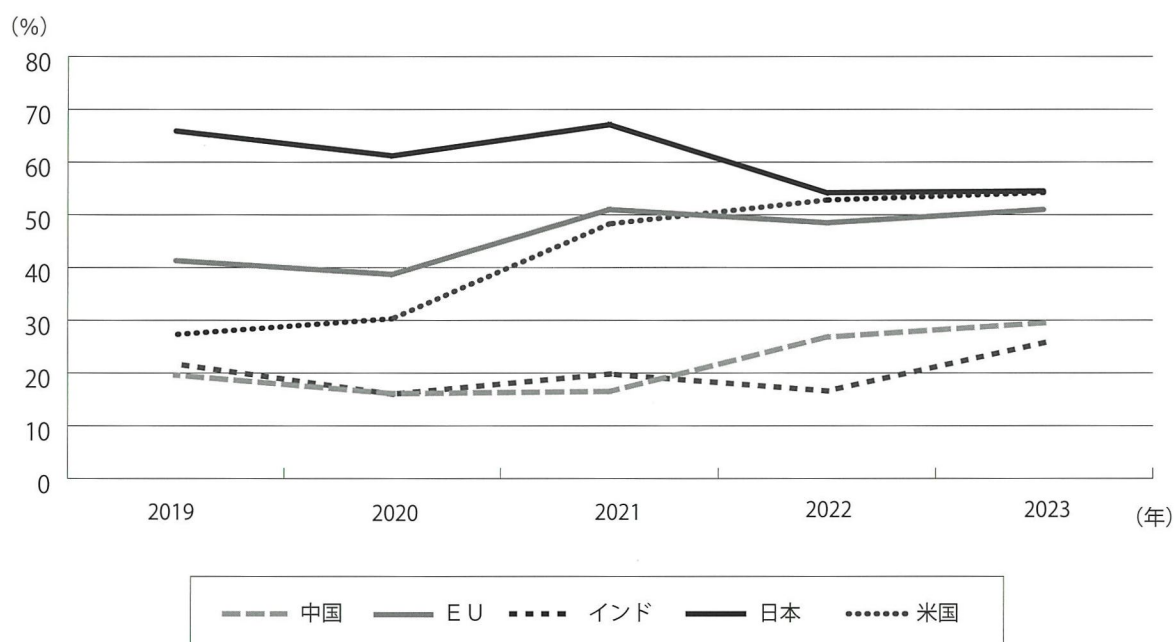
たかぎ ゆうすけ

慶應義塾大学大学院法学研究科単位取得退学。博士(法学)専門は、地域研究(東南アジア)、政治学。デラサール大学教養学部専任講師等を経て、政策研究大学院大学准教授、2022年より海上保安政策プログラムディレクター。

著書: Takagi, Yusuke, Veerayooth Kanchoochat, and Tetsushi Sonobe eds. (2019) *Developmental State Building: The Politics of Emerging Economies*. Springer.

Takagi, Yusuke (2014) *Central Banking as State Building: Filipino Policymakers and Their Nationalism, 1933-1962*. Ateneo de Manila University Press, National University of Singapore Press, and Kyoto University Press.

図1 東南アジア諸国からみた域外国に対する信頼度、2019-2023



出所: ISEAS State of Southeast Asia Various Years.

対象は、研究者、企業家、政府関係者と市民社会の活動家など、各国のオピニオンリーダーの多くをカバーしている。以下の図1は、ASEAN域外国に対する信頼度についての結果をまとめている。

図1から、日本は、低下傾向にあるものの、一貫して高い信頼を維持してきたことが分かる。ジョー・バイデン政権発足後の米国が信頼度を向上させてきたのに対し、日本は2022年以降に信頼度を低下させている。ただし、信頼度下落の大きな要因はカンボジアにおける日本に対する信頼度の顕著な低下であり、ASEAN加盟国全体で大きく低下したとは言い難い。ASEAN加盟国全体でみれば、日本に対する信頼度は未だに安定して高いといえるだろう。

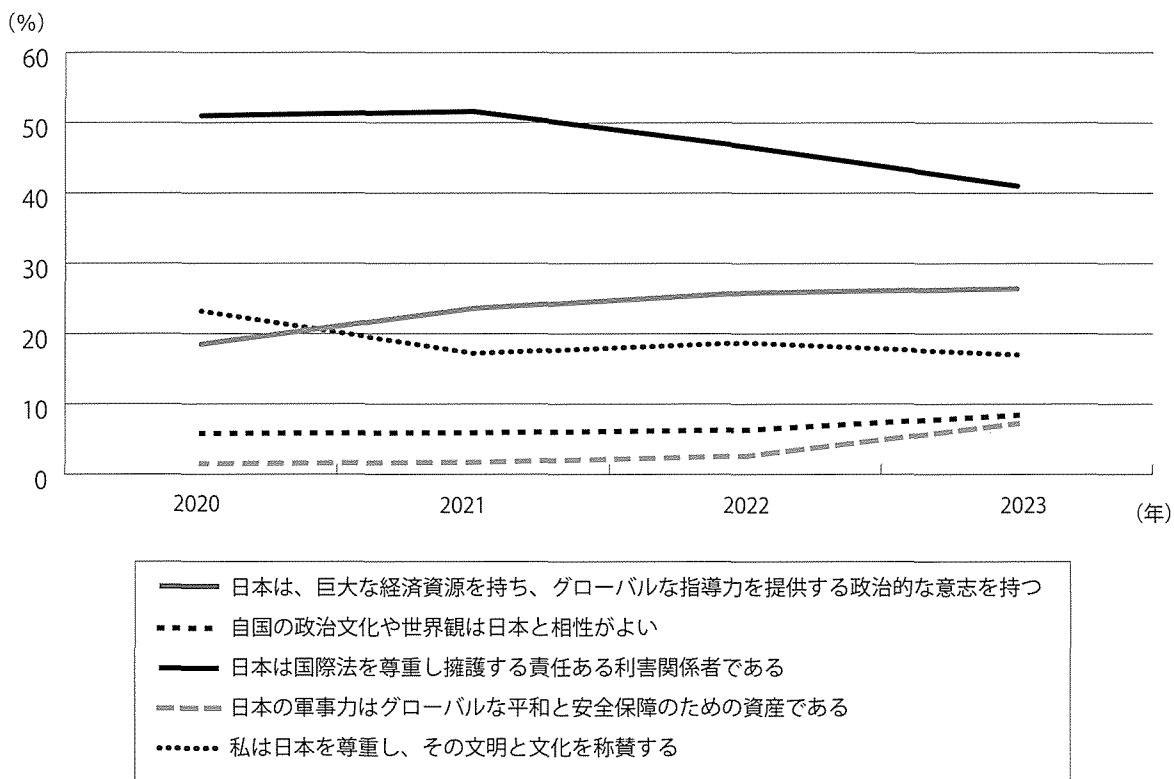
図2は日本に対する信頼の理由を聞いている。信頼の理由についてみると、「日本は国際法を尊重し擁護する責任ある利害関係者であるから」が多く、「日本は巨大な経済資源を持ち、グローバルな指導力を提供する政治的な意志を持つ」という回答を上回っている。国際法重視、経済力と政治力の保持、そして文化領域の評価が続く。20世紀後半、日本に対する信頼度の多くの部分が経済力に依存

していたことを考えると(山本・高木 2008)、日本に対する信頼の根拠が大きく変容したといえる。

果たして国際法重視とは何を指しているのだろうか。2016年以来、日本政府が強調しているのが、FOIP構想である。発表当初、FOIP戦略と言われたものがFOIP構想になるなど、構想発表から紆余曲折があったものの、2018年以来、外務省のホームページに掲げられているのが、(1)法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、(2)経済的繁栄の追求(連結性、EPA/FTAや投資協定を含む経済連携の強化)、(3)平和と安定の確保(海上法執行能力の構築、人道支援・災害救援等)という3本柱である(外務省 2018)。

3本柱の1本目、さらにその第1項目が法の支配の普及・定着、第2項目が航行の自由であり、3本目の第1項目(海上法執行能力の構築)と合わせれば、海洋における法の支配の追求がFOIPの主要な政策目標となる。ただし、この目標自体はFOIP公表以前から日本政府が取り組んできた課題である。次節では、そうした政府の行動をFOIP以前の「FOIP」として跡づけていく。

図2 日本に対する信頼の理由、2019 - 2023



出所: ISEAS State of Southeast Asia Various Years.

FOIP以前の「FOIP」

日本が東南アジアの海の安全に関心を持った歴史は古いが、「FOIP」につながる動きとしては、マラッカ海峡で起きた「海賊」事件が重要である(山田 2007) 2。1999年9月、日本の東京船舶が運航するパナマ船籍の貨物船「アランドラ・レインボー」(7762トン)が襲撃を受け、船体と船荷が奪われ、船長、機関長とフィリピン人乗組員15名が救命筏に載せられ放置された。船体と船荷については、国際商業会議所国際海事局が国際的な捜査協力を調整、最終的にはインド沿岸警備隊が、銃撃の末に船を確保した。捜査の結果、積み荷のアルミ・インゴットの半分弱となる3000トン(時価3億5千万円相当)がフィリピンで売り払われていたことが分かった。インドネシアのバタム島を本拠地とする容疑者たちは、インドで裁判にかけられ、懲役7年の刑に服した。一方、船長らは全員タイのプー

ケット沖で保護されたが、インドネシアに根拠地を持つ容疑者がマラッカ海峡で犯罪行為を行い、フィリピンで積み荷の一部を売り払った船をインドの沿岸警備隊が確保、船長らの保護はタイで実現するなど、海賊対策に国際協力が必須であることを印象付けた。

実際、日本政府は国際協力を訴え、仕組みづくりに貢献してきた(Honna 2015:101)。2001年、ASEANプラス3首脳会談の場で、当時の小泉純一郎首相はアジアにおける海賊対策のための地域協力を提案した。2004年、ASEAN加盟10カ国に加え、日本、中国、韓国、インド、バングラデシュとスリランカの16カ国がアジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP, Regional Cooperation Agreement on Combatting Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)に署名した。2006年にはシンガポールに事務局が設置され、海洋の安全確保のための情報収集と情報発信を行っている。

マラッカ海峡の沿岸国であるインドネシア、シン

がポールとマレーシアも手をこまねいていたわけではない。2004年、3カ国は、各国海軍による合同パトロールの実施で合意、実際に3カ国から17隻の軍艦が派遣され、合同パトロールを実現した(Honna 2015:101-103)。これは、東南アジア諸国が、域外国の関与なしに実施した初めての合同パトロールであった。さらに翌年には、3カ国の空軍にタイ空軍も参加し、空からの合同パトロール(「空の目」)が実施された。こうした成果を踏まえ、2006年にはマラッカ海峡パトロール(MSP)が正式に発足した。ただし、軍同士の協力によって自国の機微情報が漏洩することを恐れる沿岸国同士の協力は十分に進まなかったとの評価もある。そもそも、これら3カ国の協力が進んだのは、何もしなければ域外国の関与を招くことになりかねないという懸念が、特にインドネシアとマレーシアの間にあったからとされ、必ずしも積極的な問題解決意識に突き動かされたものとは考えにくい。

海軍同士の協力の限界を踏まえ、東南アジア諸国に海上保安機関設置を働き掛けてきたのが日本であった(Honna 2015:104)。1998年には、フィリピンの沿岸警備隊を海軍から切り離す法律が成立していた。2004年には、マレーシアで海上法執行を任務とするマレーシア海上法執行庁が、2005年には、インドネシアにおいて軍と警察など12機関に分散していた海上法執行機能を調整する海上保安調整組織が、それぞれ発足した。さらに、2013年にはベトナム政府が、それまで国防省に属していた海上警察を独立させ、沿岸警備隊とした。特にベトナム政府の決定については、軍事組織に対する巡視艇の供与を問題視した日本側が、沿岸警備隊の文民組織への転換を働き掛けたとされている(青井 2020:74)。

日本政府は、沿岸警備隊設立のみならず、それに対する巡視船供与や人材育成など、ハードとソフトの両面で協力を行ってきた。まず、上記ReCAAPの発効翌年である2007年1月には、海上保安庁の警備救難部国際刑事課に、海賊対策室が新設され、各国の海賊対策を支援する体制を作った(山田 2007:392)。FOIP公表後の2017年には、各

国への能力構築支援を強化するため、海上保安庁モバイルコーポレーションチームが発足し、インド太平洋諸国を訪問して能力構築支援にあたっている。

2008年以降、巡視艇の供与事業も本格化した(青井 2020)。まず2008年には、インドネシアの海上警察に対し、海外への巡視船供与の第1号案件として3隻の巡視艇が供与された。FOIP公表以降、2022年11月までの時点で、フィリピン(巡視船12隻)、ベトナム(巡視船6隻)、スリランカ(巡視艇2隻)、ジブチ(巡視艇2隻)、ケニア(監視船1隻)に新造船が供与されたほか、マレーシアに対しても中古巡視船2隻の供与がなされた。

人材育成については、広島県呉市にある海上保安大学校が中心的な役割を果たしてきた(Honna 2014:107)。2011年、アジア若手沿岸警備隊員コースを立ち上げ、東南アジア各国から沿岸警備隊員を招聘し、人材育成とネットワーク作りに取り組んだ。2015年からは、国際協力機構、政策研究大学院大学と海上保安大学校の3機関の連携プログラムとして海上保安政策プログラムという修士課程コースを開設し、2022年現在で、59名の学生を8か国から受け入れている。

MSPにみられるように、沿岸国の対応では軍が前面に出たのに対し、日本は沿岸警備隊の役割を重視してきた(Honna 2014)。FOIPにおける海洋の安全保障への関心と、法の支配の強調は、海洋の安全を確保するため、軍ではなく海上法執行機関を強化することを重視してきた従来の日本の取組を反映したものといえる。こうしたFOIP以前の「FOIP」を考えると、FOIPを単なる構想とみることも、対中包囲網の戦略とみることも不十分といえるだろう。「FOIP」の本質は、マラッカ海峡のように海上の犯罪が頻発する海域の安全を守ろうとする各国と日本政府との協力の積み重ねにある。

おわりに

本稿では、東南アジアにおける日本に対する信頼に注目した。かつては日本製品の品質や事業実

施における納期遵守など、経済活動が日本に対する信頼の源泉であった。2019年以降の調査は、それらとは異なる信頼の源泉として、国際法の順守という側面を浮かび上がらせた。そこで本稿では、日本政府が2016年以降に提唱したFOIPの内容に注目し、その実質的な内容として、2001年以降に本格化した海上保安分野の協力を注目した。沿岸国が軍事力を重視し、必ずしも国際協力に前向きにならない中、法執行能力を重視し、国際協定を成立させ、関係国に対してハードとソフトの両面で協力を進めてきたのが日本であった。こうしたFOIP以前の「FOIP」こそ、国際法を順守する国としての日本の信頼感につながったのではないだろうか。

なお、本稿は1つの仮説の提示にとどまっており、国際法を重視する国というイメージの内容については更なる検討の余地がある。また、日本に対する信頼度の漸進的な低下傾向についても詳細な分析が待たれる。とはいえ、日本と東南アジア諸国の密接な協力の経験を見捨てることなく、更なる関係充実のためにすべきことを考えていく必要があるだろう。■

《注》

- 1 こうした着想は、米国のピボット政策に対するサイロブ（2020 = 2016）から得た。
- 2 国際法上、公海上発生するものを海賊と呼び、領海内で発生するものは海上強盗として区別しているが、本稿では煩雑さを避けるために海賊に統一する。

《参考文献》

青井佳恵（2020）「日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援—巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に」『レファレンス』831号、63-83頁。
 外務省（2018）「自由で開かれたインド太平洋」外務省ホームページよりダウンロード。
 サイロブ、ニナ（志田淳二郎訳）（2020 = 2016）「アメリカのアジアへの方向転換—2000年代における起源と展開」佐橋亮編『冷戦後の東アジア秩序—秩序形成をめぐる各国の構想』勁草書房、49-85頁。
 山田吉彦（2007）「現代海賊事情—マラッカ海峡を中心として」『日本マリンエンジニアリング学会誌』42（3）、60-65頁。
 山本信人・高木佑輔（2008）「東南アジア諸国の日本イメージ再考—遠い存在、身近な『日本』、期待」大石裕・山本信人編『イメージの中の日本—ソフトパワー再考』慶應義塾大学出版会、155-186頁。
 Honna, Jun（2014）“ASEAN–Japan Cooperation on Maritime Non-Traditional Security Issues: Toward a New Paradigm” Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima eds. *ASEAN–Japan Relations*. ISEAS Publishing, pp.96-113.
 ISEAS (various years) *The State of Southeast Asia: Survey Report*. ISEAS Publishing.



台頭するインド どう向き合うか？

伊藤 融

防衛大学校人文社会科学群国際関係学科教授

インド外交の論理

2023年3月20日、岸田文雄首相はニューデリーのシンクタンクで「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)の新推進計画を発表した。そのなかで岸田首相はインドを「必要不可欠なパートナー」だと強調し、ナレンドラ・モディ首相をG7広島サミットに招待することを表明した(外務省 2023a)。日本外交のなかで、インドはいまや、同盟国のアメリカに次ぐ重要なパートナーの1つとして捉えられている。

広島にやってきたモディを待ち受けていたのは、ウクライナ・ゼレンスキー大統領の電撃訪問という「仕掛け」だった。G7側のシナリオ通り、モディはゼレンスキーとの個別会談に応じて握手を交わし、「解決に向けてできることは何でもする」と約束した。けれども、モディの口からロシア非難の言葉はな

く、「ウクライナにおける紛争」を「対話と外交」を通じて解決すべき、というこれまでの中立の立場を繰り返すにとどまった。

西側に近づいているようにみえて、けっして取り込まれることはなく、自国の利益の観点からロシアとの関係も維持する。こうしたインドの外交は、日本外交とはかなり異なる論理に基づいて形成されている。敗戦後、戦勝国アメリカの庇護のもとで安全と繁栄を享受してきた日本とは対照的に、1947年にイギリスから独立を果たしたインドは、冷戦構造のなか、米ソ超大国のいずれの陣営にも与さない「非同盟」の道を選択した。さらに1955年のアジア・アフリカ会議(バンドン会議)や1961年からの非同盟諸国首脳会議などを主導し、いわゆる「第三世界」の結集に努めた。1970年代以降は、ソ連との関係を深めたものの、非同盟の看板を下ろすことはなかった。冷戦後は、アメリカや日本など、西側だけでなく、中国やロシアなどとも「戦略的パートナーシップ」関係を宣言するようになったが、いずれの国との「同盟」にも入らない姿勢は変えていない。

これらの一見、特異なインドの選択を理解するには、その基本的思考様式を知る必要がある。第1は独立以来の強い大国志向だ。国内総生産(GDP)や軍事力でいえば、世界のなかでは取るに足りない存在でしかなかった時代にあっても、インドはつねに自らを偉大な国(であるはず)だとみなしてきた。これと関連して、第2に自主独立外交への執拗なまでの拘りがある。大国へ従属し、国家主権を侵

いとう とおる

中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程後期単位取得退学、広島大学博士(学術)。南アジアの国際関係が専門。在インド日本国大使館専門調査員、島根大学法文学部准教授等を経て2009年より防衛大学校に勤務。2021年4月より現職。

単著書として、『新興大国インドの行動原理—独自リアリズム外交のゆくえ』(慶應義塾大学出版会 2020年)、『インドの正体—「未来の大国」の虚と実』(中公新書ラクレ 2023年)がある。

図表1 日印関係略年表

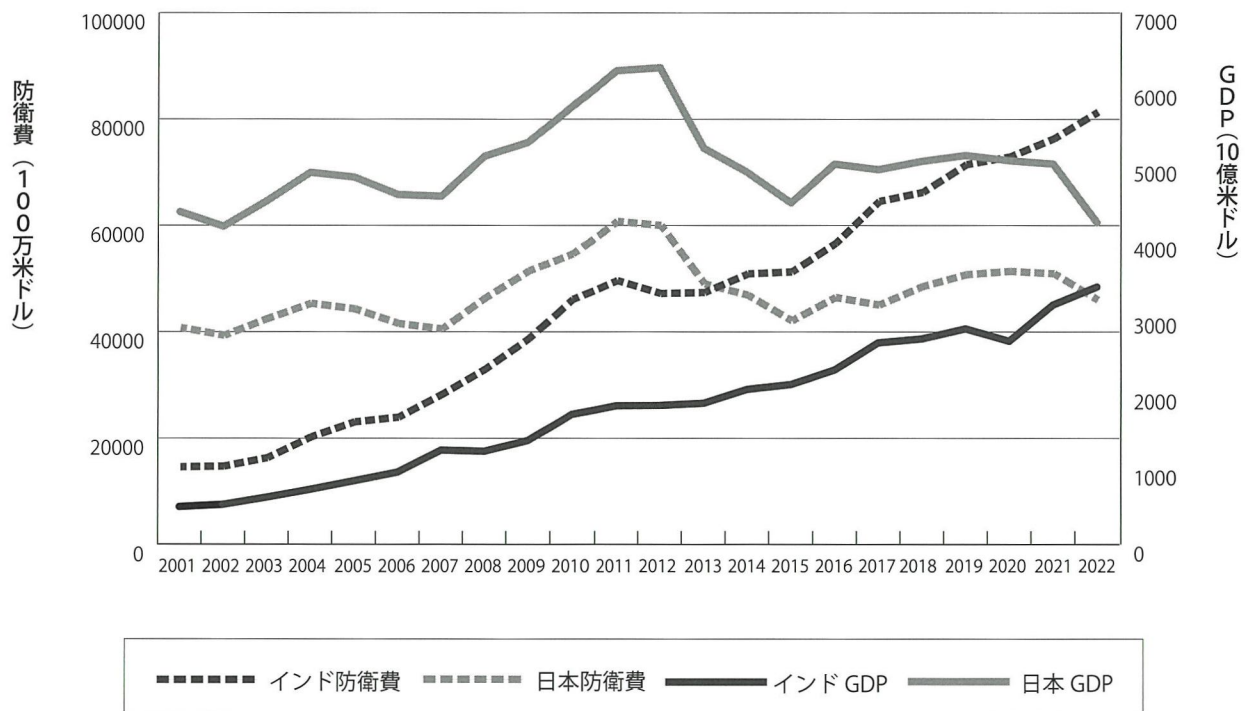
1947年	インド独立
1952年	日印平和条約・国交樹立
1957年	岸首相訪印、ネルー首相訪日
1959年	日印通商条約、円借款開始
1961年	池田首相訪印
1969年	インディラ・ガンディー首相訪日
1982年	インディラ・ガンディー首相訪日
1984年	中曽根首相訪印(同年中に国葬出席のため再訪)
1985年	ラジヴ・ガンディー首相訪日
1987年	ラジヴ・ガンディー首相訪日
1988年	ラジヴ・ガンディー首相訪日
1990年	海部首相訪印
1991年	インド経済自由化
1992年	ラオ首相訪日
2000年	森首相訪印、「日印グローバル・パートナーシップ」
2001年	ヴァジペーイ首相訪日
2005年	小泉首相訪印
2006年	マンモーハン・シン首相訪日、「日印戦略的グローバル・パートナーシップ」
2007年	安倍首相訪印、「二つの海の交わり」演説、日米豪印演習実施
2008年	マンモーハン・シン首相訪日、「日印間の安全保障に関する共同宣言」
2009年	鳩山首相訪印、上記「共同宣言」に基づく「行動計画」
2010年	マンモーハン・シン首相訪日、日印民生用原子力協力協定交渉の開始
2011年	日印包括的経済連携協定、野田首相訪印
2013年	マンモーハン・シン首相訪日、天皇訪印
2014年	安倍首相訪印、インド共和国記念日主賓
	インドでモディ政権発足
	モディ首相訪日、「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」
2015年	安倍首相訪印、防衛装備品及び技術移転協定、情報保護協定、日米印演習恒常化
2016年	モディ首相訪日、日印民生用原子力協力協定締結
2017年	安倍首相訪印、「新幹線」起工式
2018年	モディ首相訪日、外務・防衛閣僚級協議(2プラス2)開始
2019年	市民権法改正への抗議運動による治安悪化で安倍首相訪印延期
2020年	物品役務相互提供協定(ACSA)締結、日米豪印(クアッド)演習開始
2021年	クアッド首脳会合開始
2022年	岸田首相訪印、モディ首相訪日(国葬出席)
2023年	岸田首相訪印、日本G7議長国、インドG20議長国

出所:筆者作成。

食されることに対する強い警戒感とあってよい。そして第3が、ガンジーの「非暴力」など理念や道義を重んじる国というイメージとは裏腹に、この国には、きわめてプラグマティックな思考・行動様式も根付いてきたという点である。古代マウリヤ朝の戦略思想『アルタシャストラ』に由来する、実利、すなわち国益を最優先する外交は、実力で対抗する

だけでなく、場合によっては、国家間協力や和平の必要性すら推奨する独特の現実主義観を育んだ(伊藤2020)。以上の3つの要素を踏まえれば、インドにとって特定の国との同盟を拒絶し、「戦略的自律性」を維持しながら、さまざまな国と付き合っ、それぞれから利益を引き出そうとするのは、ごく当然のことなのである。インド人の思考様式からすれ

図表2 日印のGDPと防衛費の推移(2001～22年)



出所:IMFとSIPRIデータベースより筆者作成。

ば、特定の大国との同盟を前提に外交を組み立てようとする日本のような国のほうが理解できない、ということになる。

日印関係の展開

日印間には、領土問題はもとより、歴史認識をめぐる対立も存在しない。日本軍はたしかにインド北東部のインパールまで攻め込んだが、大失敗に終わり、日本がインドを支配することはなかった。そればかりか、岡倉天心とタゴールの交流や、チャンドラ・ボースと日本軍の協力、戦後もパル判事による日本無罪論、ネルーの非同盟の方針に対する日本の平和運動の期待など、両国間には党派を超えた結びつきがある。

それにもかかわらず、日印は長く疎遠な状態が続いた(図表1)。冷戦期のインドは、対米同盟を基軸とする日本にとって敵ではなかったものの、ソ連寄りの非同盟の立場をとり、しばしば南の途上国の利益の代弁者として西側先進国に物申す国で、関

係を構築しようという意思も乏しかった。双方の首脳訪問も数えるほどしかなく、貿易・投資は限定的で、円借款をはじめとする援助が主たる二国間関係であった。冷戦構造が日印関係の障壁となっていたのである。

ところが冷戦が終焉してからも、日印関係がただちに緊密化したわけではなかった。インドは政治的には冷戦後世界で普遍的価値とされるようになった民主主義体制をもともと維持してきた国だ。それにくわえて、1991年には経済自由化により、それまでの閉鎖的な社会主義的混合経済体制を放棄し、経済的にも日本にとって望ましい国に近づいたにもかかわらずだ。そこには、日本側のとくに経済界の関心の低さがあった。当時の日本企業は中国、韓国、そして東南アジア地域に注力しており、遠い南アジアのインドに目を向ける動きはみられなかった。かつ1998年にはインドが核実験・核保有宣言を行ったことで、日本国内での対印感情は急激に悪化した。この結果、1990年代は日印関係にとって「失われた10年」となった(佐藤 2012:301)。

新時代の日印関係への扉を開いたのは、中国の台頭と同盟国アメリカのインド接近だった。アメリカは1990年代半ばには台湾海峡危機などを通じて中国に対する脅威を抱き始め、インドとの連携を模索していた。2000年、クリントン大統領が米大統領として22年ぶりの歴史的訪印を果たした直後に森喜朗首相も訪印し、「日印グローバル・パートナーシップ」を宣言することとなった。その後、中国各地で反日暴動が勃発し、日本国内でも「中国脅威論」が広がった2005年には、小泉純一郎首相が訪印し、これ以降、日印の首脳が毎年相互訪問する体制が確立する。翌2006年のマンモハン・シン首相訪印時には、日印関係は正式に「戦略的パートナーシップ」へと格上げされた。

いわゆる「価値観外交」のもと、ユーラシアに「自由と繁栄の弧」を創るとした安倍晋三政権は、インド取り込みの鍵として、民主主義国である日米豪印4カ国の枠組みの形成に乗り出した。2007年には、4カ国による政府高官の協議や海上共同演習が実施された。しかし、明らかに自国を標的としたものとみなす動きに中国は猛反発した。結局、提唱者の安倍に加え、米豪でもブッシュ、ハワードという保守指導者が退場したことに伴い、4カ国枠組みはいったん自然消滅する。

それでも、日印二国間では、中国を睨んだ戦略的關係進展の基調は変わらなかった。日本では民主党への政権交代が起きたが、自民政権期に結ばれた「安全保障に関する共同宣言」を進展させるとともに、インドとの民生用原子力協力交渉の開始にも踏み切った。漁船衝突事件など、尖閣諸島情勢が厳しさを増すなか、航行の安全・自由を含む海上安全保障協力をインドと進めていくことでも合意した。

その後民主党から政権を奪還した第二期安倍政権は、二国間関係の進展にとどまらず、頓挫した4カ国枠組みの再生に乗り出した。とくに2014年にインドで首相に就任したモディと安倍は、ともにナショナリストであるのと同時に経済改革者という共通点もあり、相性は抜群であった。首相就任後、南アジア以外の国では最初の訪問先として日本を

選んだモディに対し、安倍は丸一日かけて京都を案内するなど歓待した。首脳会談でモディが、日印関係を日豪と同様の「特別」戦略的パートナーシップに引き上げることに同意したのは、安倍の推進する日米豪印の「セキュリティ・ダイヤモンド」構想への賛同とも受け止められた。実際のところ、2017年には10年ぶりに4カ国枠組みでの協議が行われ、2020年からは海上演習が、2021年以降は首脳会合が「クアッド」として定着することとなった。

二国間関係では、2015年にインドがムンバイーアーメダバード間的高速鉄道に日本の新幹線システムを採用したのに対し、翌年、日本側は国内の懸念の声にもかかわらず、核拡散防止条約(NPT)外の核保有国、インドとの民生用原子力協定締結で応えた。安全保障領域でも深化は著しい。これまでに防衛装備品及び技術移転協定、情報保護協定、物品役務相互提供協定(ACSA)が結ばれたほか、外務・防衛閣僚級協議(2プラス2)が定例化され、二国間の共同訓練は陸海空すべての軍種間で実施されるようになった。いまや事実上、日本にとってインドは「準同盟国」として位置づけられているといえる。

強権化するモディ政権と日本の対応

日本においてインドの戦略的重要性が語られるとき、かならず登場するのが、価値観の共有という言葉である。日印は「自由、民主主義、人権、法の支配といった価値や原則で結ばれた」(首相官邸2023)関係だという前提である。ところが、2019年の総選挙で再選を果たしたモディ政権のもとで、この前提自体が怪しくなりつつある。

現在のモディ政権の与党、インド人民党は、長くインド政治の中枢を担ってきた国民会議派とは対照的な性格をもつ。独立以来、インドでは国民会議派が日本における自民党同様、長期にわたって中央で政権を維持してきた。そのなかで大事にされてきたのが、国民の8割を占めるヒンドゥー教徒の価値を押し付けず、マイノリティの声を聞く「セキュラリズム」(政教分離主義)である。これに真っ向から挑

戦したのが、ヒन्दゥー奉仕団 (RSS) のような過激な宗教組織、そしてそれを支持母体とする政治組織のインド人民党だった。インド人民党は1990年代のグローバル化のなかで急速に勢力を拡大し、1998年に最初の本格政権を樹立するとただちに核実験を断行し、パキスタンとの緊張が高まった。その後、2004年から10年間はふたたび国民会議派主導の連立政権が続き、野党に甘んじていたインド人民党が2014年総選挙の首相候補として白羽の矢を立てたのが、グジャラート州で州首相として圧倒的人気を誇っていたモディであった。

リーマンショック以降の世界経済低迷に伴い、インドの成長も鈍化するなか、国民は、グジャラート州に世界の投資を呼び込み同州の経済発展を実現した指導者に希望を託した。かくして2014年総選挙でインド人民党は過去最大の議席数を獲得し、モディ政権が発足した。ところが、モディ政権は連邦上院では過半数に遠く及ばないこともあり、土地収用法や労働法改正など、当初期待されていた経済改革は遅々として進まなかった。物価上昇や失業に対する国民の目も厳しく、2019年総選挙では苦戦が予想されていた。ところが総選挙直前に起きたパキスタンに根拠地をもつテロ組織によるテロ事件がその潮目を変えることになる。ただちにパキスタンに空爆で反撃したモディ政権に国民は熱狂し、その勢いに乗ったインド人民党は前回よりさらに議席を上積みして圧勝したのである。

こうして発足した第二期政権下で、ヒन्दゥー・ナショナリズム路線が次々と打ち出されるのは当然の展開であった。ムスリムが多い係争地のジャンムー・カシミール州の自治権を撤廃し、分割して中央の直轄統治下に置く決定、ムスリム以外の不法移民にのみインド市民権を付与するという法改正などが矢継ぎ早に実施された。その過程では野党指導者の排除や拘束、メディア、市民団体への規制・弾圧も際立った。2023年に入ってから、英BBCが報じたモディ首相に対する批判的な報道番組の国内での視聴をブロックしただけでなく、国内のBBC支局に大規模な税務捜索まで実施してみた。さらには国外で政権批判を行った野党の有

力指導者、ラフル・ガンディーについて、別件での有罪判決を根拠に、ただちに同氏の議員資格を剥奪する決定を行っている。

こうしたモディ政権下での「民主主義の後退」、権威主義的傾向は世界のさまざまな調査機関の厳しい評価にも表れている。米フリーダムハウスによればインドは、2021年以降は「部分的に自由」な国に、スウェーデンの民主主義の多様性 (V-Dem) によれば、2019年以降は「選挙権威主義」の体制に転落したと酷評している。また国境なき記者団の2023年の報道の自由度ランキングは180カ国中161位にまで落ち、164位のロシアと大差ない有様だ。

このインドの現状に、欧米ではメディアや議会、ときには政府レベルでも批判や懸念の声が上がっている。しかし、日本ではそうした動きはほとんどみられないようだ。中国の新疆ウイグルやチベット、台湾・香港での人権問題が大きく取り上げられるのは対照的であり、日本社会が本当に民主主義や人権を重視しているのかが問われよう。

実際のところ、岸田政権は、バイデン米政権の「民主主義対権威主義」という発想やかつての安倍政権下でみられたような「価値観外交」からは距離を置いているように思われる。岸田首相は2023年の米印での政策スピーチで、グローバルサウスに「我々の価値観をそのまま受け入れさせることはできない」(外務省2023b) とか、世界には「多様な価値観」があるとの認識を示し、それぞれの国内の人権や民主主義の実態よりも、「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」(外務省2023a) の構築を目指すという点での一致を働きかけるという姿勢を鮮明にしている。

安保3文書改訂に対する インドの反応と今後

G7の他のメンバーには不評だが、価値観にとらわれず「グローバルサウス」との連帯を強調する岸田政権の姿勢は、G20議長国としてグローバルサウスの盟主を自認するモディ政権に歓迎されている

のはいうまでもない。戦略的にインドを不可欠な存在として引き寄せたいという意志の表れともいえる。

たしかに理解できないわけではない。インドは2023年には人口世界一となることを見込まれ、豊富な若年層の「人口ボーナス」により、少なくとも今後20年余りにわたって高い経済成長が確実視される。国際通貨基金 (IMF) の2022年の中期予測では、インドのGDPは2025年にドイツ、2027年に日本を抜き、世界第3位になるという。経済成長の結果、GDP比で2.5～3パーセントを占めてきた防衛費も着実に増え、2014年に日本を上回ってからその差は開く一方である (図表2)。岸田政権は2022年末、安保3文書を改訂し、防衛力強化のために防衛費を2027年度までにGDP比2パーセントにすると発表した。肝心のGDPが低迷するなかでは、中国やインドのような新興国の軍事増強にはとても及ばない。そうした認識がインドは戦略的に不可欠、という判断に繋がっている。

しかも、インド国内からは、防衛費増額や敵基地攻撃能力の保有などを含む日本の決断について、批判的な声はまったくといっていいほど聞かれない。何と云っても、今回の国家安全保障戦略のなかでインドがオーストラリアとともに重要なパートナーとして位置づけられていることが大きい。現地有力紙は、日印の防衛協力推進が進めば、中国の挑戦が著しいインド太平洋地域における「ゲームチェンジャー」になりうるとして、むしろ「歓迎すべきニュース」と報じた [Hindustan Times 2022]。インドの元軍縮会議代表部大使に至っては、日本の防衛力増強は、インドが望む多極のインド太平洋に寄与し、中国の核戦力増強のなかでは日本の核保

有すら歓迎すべきとする論考を発表した [Varma 2023]。

このようなインドの反応に鑑みると、国内の民主主義の問題を脇に置いて戦略的関係構築を優先するのは賢明な策のように思えるかもしれない。けれども、インドがこれ以上民主主義の看板に反するような国になることを見て見ぬふりすることが、本当に中長期的に日本と世界の利益や安全にとって望ましいことだろうか。インドの台頭が間違いないとすれば、この未来の大国とどう向き合うか、真剣な議論が求められている (伊藤 2023)。■

《参考文献》

- 伊藤融 (2020) 『新興大国インドの行動原理—独自リアリズム外交のゆくえ』 慶應義塾大学出版会
- 伊藤融 (2023) 『インドの正体—未来の大国の虚と実』 中央公論新社
- 外務省 (2023a) 「岸田総理大臣のインド世界問題評議会 (ICWA) における総理政策スピーチ」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477774.pdf>)
- 外務省 (2023b) 「ジョンズ・ホプキンス大学高等国際関係大学院における総理政策スピーチ」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100446120.pdf>)
- 佐藤宏 (2012) 「日本における『東アジア共同体』論とインド認識」 近藤則夫編 『現代インドの国際関係—メジャー・パワーへの模索』 アジア経済研究所
- 首相官邸 (2023) 「岸田総理によるインディアン・エクスプレス紙への寄稿」 (https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/discourse/20230320contribution.html)
- Hindustan Times (2022) “Japan’s new security strategy is a game-changer in the Indo-Pacific,” Dec. 18.
- Venkatesh Varma, D.B (2023) “Japan’s national security strategy: why if Japan goes nuclear, India should welcome the decision,” *Indian Express*, Jan.5.

