

地政学時代の日本

— 外交・安全保障政策の新たな潮流 —



写真：月刊丸/アフロ

地政学時代の日本

—外交・安全保障政策の新たな潮流—

目次

前文 v

コンラート・アデナウアーシュティフトゥング財団日本事務所代表
ラベア・ブラウアー

編集者序文

日本の外交・安全保障の実像を求めて vi
鶴岡 路人

第I部 日本の安全保障政策の発展と課題

1. ロシアによるウクライナ侵攻後の国際情勢と日本 3
添谷 芳秀
2. 日本の安全保障政策 13
神保 謙
3. 日本の内政は外交・安全保障政策をどう動かしてきたか 23
秋田 浩之
4. 憲法と防衛 35
千々和 泰明
5. ロシアによるウクライナ侵略が迫る日本国憲法の改正 45
長島 昭久
6. 日本国憲法とミドルパワーとしての日本の役割 49
中川 正春

第II部 日本とインド太平洋

7. 日本と米国 57
渡部 恒雄
8. 日本と中国 67
山口 信治

9. 日本と台湾 77
松田 康博
10. 日本と韓国 85
阪田 恭代
11. 日本と北朝鮮 93
磯崎 敦仁
12. 日本とASEAN 101
大庭 三枝
13. 日本と豪州 109
佐竹 知彦
14. 日本とインド 117
伊藤 融

第III部 日本と世界

15. 日本と欧州 127
鶴岡 路人
16. 日本とNATO 139
合六 強
17. なぜ日独協力なのか 147
城内 実
18. 日本とロシア 151
山添 博史
19. 日本とウクライナ、中東欧 161
東野 篤子
20. 日本と中東 169
小林 周

第IV部 日本とグローバル・チャレンジ

21. 日本の国連政策に見る人権外交 市原 麻衣子	181
22. 日本のサイバーセキュリティ政策 松原 実穂子	189
23. 日本の気候変動政策 亀山 康子	193
24. 日本の通商政策 渡邊 頼純	197
25. 日本の海洋安全保障政策 小谷 哲男	207
26. 日本の軍備管理・不拡散政策 秋山 信将	215
27. 日本の対外援助政策 西田 一平太	225
略語一覧	235
基本文書リンク集	240

前文

私たちコンラート・アデナウアー財団^{シュティフトゥング}は世界110か国に拠点をもち、日本事務所は2011年に再開設された比較的新しい駐在事務所です。その頃から日本は外交・安全保障分野において顕著な進展を見せており、特にインド太平洋において、そしてその地域を越えたパートナーとしての日本に焦点を当てることで、日本を含む世界中の読者、ドイツや欧州の政策決定者にその実像を示したいと考えるに至りました。今般、安全保障環境の変化のさなかにありながらも、本書を構想、具現化し、駐日代表としての任期の最後に『地政学時代の日本—外交・安全保障政策の新たな潮流—』を出版できることを大変光榮に存じます。

ロシアによるウクライナ侵略や中国の台頭によって不確実性が増す現代において、本書が特にドイツや欧州の政治家や政府高官、シンクタンク関係者、そして日本の外交・安全保障政策に関心を持つ全ての人々にとって有意義な出版物となり、とりわけ欧州と日本のこれらの分野における相互理解促進と協力強化に資するものとなれば本望です。

本書に収められているテーマについて、著名な執筆者の方々から多大なるご協力を賜りましたことに心から御礼申し上げます。日本の外交・安全保障政策の重要な側面について、執筆者各位の洞察と分析に富んだ論考を提供できることを大変喜ばしく思うとともに、当初の狙い以上のものを形にすることができたと考えています。

とりわけ慶應義塾大学 鶴岡路人准教授には多大なるお時間と労力を割いて頂きましたことに厚く御礼申し上げます。鶴岡准教授には自らの専門分野について示唆に富む論考を執筆頂いただけでなく、編者として中心的な役割を担って頂いたおかげで本プロジェクトを結実させることができました。最後に、出版までの過程に携わり、ご尽力頂いた全ての方々に心より御礼申し上げます。

2024年3月

ラベア・ブラウアー
コンラート・アデナウアー財団^{シュティフトゥング}
日本事務所代表

編集者序文

日本の外交・安全保障の実像を求めて

日本の外交・安全保障政策への関心が内外で高まっている。しかし、その実像を等身大で理解することはなかなか難しい。まず、従来からのステレオタイプが分裂気味なのである。一方で、平和主義や経済中心主義であり、安全保障上の役割は果たせず米国に依存しているだけというイメージがあるが、他方、再び軍国主義化しようとしており危険だと批判されてきた歴史も長い。近年、日本の外交・安全保障が新たに注目されているのは顕著な変化が見られたためであり、変化した部分が注目を集めること自体は自然である。しかし、日本の外交・安全保障の根本が一度にすべて変化することなどあり得ない。変化が強調される時代にこそ継続性の部分を冷静に見極める必要がある。

日本の外交・安全保障に戦略はあるのかについても問われ続けてきた。戦略性の欠如を嘆く議論もあれば、近年の変化はすべて日本の戦略が成功した結果であるかのように称賛されることもある。つまらない結論かもしれないが、現実には両方の要素がある。たとえ概念や原則などが日々強調されることはなくとも、体系的な考えが全く存在しないことはあり得ない。また、特定分野で成果があったようにみえる戦略でも、別の分野ではうまく機能しなかったことも多い。

別の観点として、日本の外交・安全保障はより国際的、グローバルになったのか、あるいはより内向きになっているのかと

いう点についてもコンセンサスはない。特に安全保障分野に関して、日米同盟においても、あるいはその他のパートナー諸国との関係においても、日本の活動が従来に比べて活発になっているのは事実である。他方、日本を取り巻く安全保障環境が悪化するなかで、地理的に身近な問題への対処にリソースを傾注しなければならぬ事情もある。

さらに言えば、日本のなかでも、戦略的な議論を好んだり日本の積極的な対外関与を強調したりする政治指導者、実務家、専門家もいれば、ボトムアップ的な議論を好んで戦略的な言説を忌諱したり、対外的関与の制約を強調したりする人々も存在する。日本の外交・安全保障を理解しようとする際に誰の議論に接するかによって、そのイメージは大きな影響を受けることになる。

そうした事情から、日本の外交・安全保障をバランスよく等身大に把握することは、そう簡単ではないのである。もちろんこうした問題は日本のみに当てはまるわけではないが、日本に関しては特に振幅が大きいかもしれない。

*

本書は、「地政学時代」と呼ばれる世界における日本の外交・安全保障を可能な限り包括的に取り上げようとしている。それでもすべての問題をカバーできているわけではないものの、扱う事柄のみならず、解釈についても多様性を重視した。近年、変化が目立ったり戦略性が発揮されたりしているようにみえる分野もあれば、そうとはいえない分野もある。

本書の多くは日本と個別地域との関係や、個別テーマにおける日本の対外関係を扱っている。必ずしも網羅的ではなく、カバーされていない分野も少なくない。それでも、米国、中国、台湾、朝鮮半島という日本にとっての同盟や近隣諸国のみならず、東南アジア、豪州、インド、中東、ロシア、欧州連合（EU）と北大西洋条約機構（NATO）を含む欧州などを、またテーマ別では、外交・安全保障の国内的側面から、対外援助、海洋安全保障、軍縮・不拡散、気候変動、人権、通商政策、サイバーセキュリティなどをカバーしている。おおむね第二次安倍政権期（2012～2020年）までの経緯と、それ以降の現状と課題を分析している。

本書を通じて、日本の外交・安全保障に関していかなる全体像が浮かび上がるかは、読者の関心次第である。本書として特定の全体像を押し付けることはしない。大きな進展があるような分野に関心が強ければ、日本の外交・安全保障政策はダイナミックで成功しているように見えるし、課題ばかりの分野を重視すれば、まったく異なる全体像になる。重要な点は、そうした構図を意識的に理解することである。自分の解釈が何に基づくものであるかを自覚することが求められる。

そのための材料を提供するのが本書である。各論考は独立した読み物になっているが、直接に関心ある地域や分野に関するものだけでなく、なるべく多くの論考を読んでもらいたい。それによって、地域や分野ごとの違いが可視化され、全体像のなかでの各地域・各分野の特徴や位置付けがより明らかになるはずである。

*

最後に、本企画を提案し、率いてくれたコンラート・アデナウアー財団^{コンラート・アデナウアー財団}日本事務所、なかでも特に駐日代表のラベア・ブラウアー氏、シニア・プログラム・マネジャーの瀧口直輝氏、プログラム・オフィサーの田口季京氏と、企画に賛同し貴重な論考を寄せてくださった執筆者の方々に感謝したい。日本の外交・安全保障に関する文献は多数あるものの、それぞれの分野の第一線の執筆者の参加をこれだけ得られた企画はなかなかないのではないかと自負している。しかも、これが英訳されることで、より多くの読者を得られることも編者として大変喜ばしい。

※本書の各論考にはおおむね2023年半ばまでの状況が収められている。

鶴岡 路人

第1部

日本の安全保障政策の発展 と課題

1

ロシアによるウクライナ侵攻後の 国際情勢と日本 —「ミドルパワー外交」の視角から—

添谷 芳秀

はじめに

1989年の冷戦終結後、国際政治は長い過渡期にあった。2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、そこに大きな衝撃を与え、国際政治の行方を大きく左右する出来事となった。それは、アジアにおける中国の戦略にも重要な影響を与えるだろう。本稿は、ウクライナ侵攻をめぐるロシアと中国の動向が、国際政治と欧州およびアジアの安全保障にもたらす影響について考察し、米国との関係を軸に協力を模索する日本を含めた先進民主主義国の役割について考えようとするものである。その際、私たちの位置づけと役割を「ミドルパワー外交」や「ミドルパワー協力」という視点からみようと思う。

ロシアによるウクライナ侵攻は、本質的には帝国主義的な行動とみることができる。他方、アジアにおいて同様の衝動を募らせているのが、中国である。そして、欧州でもアジアにおいても、ロシアと中国による挑戦に対して、先頭に立っているのが米国である。すなわち、ウクライナ侵攻は、米中ロの「三大国」が国際秩序の対立構造の中核に在ることを、改めて明瞭に浮き彫りにした。そこで私たちは、「三大国」間関係の一角に食い込むというよりは、米国との関係を軸にして大国間の対立構造の下での協力を模索している。そのイメージは、まさに「ミドルパワー協力」と呼ぶにふさわしいだろう。

この視点は、とりわけ日本の外交を考える際に重要になるように思う。従来から、日本の保守層の外交論や安全保障論には、主体性や自助努力を強調するあまり、あたかも日本が単独で戦略を持てるかのような論調が少なくなかった。とりわけウ

クライナ侵攻後は、「ウクライナの教訓」を日本の安全や防衛に直結させる、勇ましい議論が目立つ。

もちろん、そうした主張がそのまま日本の外交政策を形作るわけではない。しかし、時の政府にとっては無視できない国内要因であり、その結果日本の政策の実像が分かり難くなることもある。筆者は、戦後の日本外交はそうした構造的な問題を抱えながら、実質的には「ミドルパワー外交」の枠に収まってきたという考察を続けてきた。本稿の議論は、ウクライナ侵攻後の日本外交の実態とあるべき姿を考える際にも、この分析視角は有効であるという確信に基づいている。まずは、その視点の確認から考察をはじめよう。

日本の「ミドルパワー外交」 —国内的視座と 国際的視座—

分析的にみると、戦後日本外交が一貫して「ミドルパワー外交」の枠に収まってきたのは、その基盤に戦後憲法（とくに第9条）と日米安全保障条約があったからである。その考察には、外交政策をめぐる国内構造をみる視点と、国際政治の中に日本外交を位置づける視点がある。

戦後日本の政治と社会は、外交の二本柱である憲法（1946年公布）と日米安保条約（1951年調印、1960年改定）を基点として左右に分裂した。憲法は冷戦発生（1947年）以前における戦後処理の論理に根差すものであったのに対し、日米安保条約は冷戦への対応から生まれたものであったことが重要であった。その結果、戦後日本の政治と社会に、護憲の中核に

ある戦争への反省という道義性と、冷戦の現実の下で改憲を心に秘めながら日米安保条約を基軸とする現実主義の衝突が生まれたのである。

そうした国内構造の下で、歴代政権の外交政策は、左右どちらかの立場を体現したのではなく、憲法と日米安保の妥協の産物としてその中庸に収まってきた。筆者は、その視点から実証的にみた戦後日本外交は、大国外交でも小国外交でもなく、一貫して「ミドルパワー外交」であったと論じたのである。その外交は、戦後長い間、国内の政治対立に足を取られ、基本的に内向きであった。

その姿は、日米関係が「同盟」と呼ばれるようになる1980年代から徐々に変わり始めたが、冷戦が終焉し、1991年1月に湾岸戦争が勃発すると、内向きの日本外交が抱える問題が国際的に露呈することになった。日本政府は、膨大な財政支援助以外に意味のある貢献ができなかったことで「湾岸トラウマ」にさいなまれた。そして、1992年6月に「国際平和協力法」を成立させ、9月には、カンボジアにおける国連平和維持活動に戦後初めて自衛隊を派遣した（宮澤喜一内閣）。それは、先進民主主義国による「国際貢献」としては小さな一歩であったにもかかわらず、国際社会の反応は二分された。一方では、欧米諸国から“too little, too late”という批判的視線が向けられた（それは日本の為政者の自覚でもあった）。他方、近隣アジア諸国からは日本の「軍事化」のはじまりという疑念の眼がむけられたのである（日本の「左」の主張も同様であった）。

以上の現実の下で、筆者の日本の「ミドルパワー外交」論には、外交像の分裂を

中庸で乗り越えようとする外交政策論としての意味もあった。結局のところ、そのための核心は憲法第9条の改正である。ただし、その改憲論は、国際主義に立った「ミドルパワー外交」の完成という外交像を基本的なコンセプトとしている。1990年代はじめの経験が日本に突き付けたのは、憲法第9条が自衛隊の国際平和協力活動を含めた日本の「国際貢献」の障害になっているという現実であった。

以上の経験と教訓は、ウクライナ侵攻後の国際政治への日本の関与を考える際に、もう一度思い起こされるべきだろう。そこで現在の岸田文雄政権の外交を考えると、岸田首相が、2022年6月10日のシンガポールにおけるシャングリラ・ダイアログ（アジア安全保障会議）におけるスピーチの冒頭で、「私の属する政治集団『宏池会』の先輩リーダーである、宮澤喜一元総理」に言及したことには大きな意味がある。岸田首相は、「宮澤元総理は、我が国が安全保障分野で国際的に一層の役割を果たすことが求められている現実を直視し、大変な議論の末に、PKO協力法を成立させ、同法に基づき自衛隊をカンボジアに派遣しました」と述べたのである。

そして岸田首相は、「ルールに基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化」、「安全保障の強化」、「『核兵器のない世界』に向けた現実的な取組の推進」、「国連安保理改革を始めとした国連の機能強化」、「経済安全保障など新しい分野での国際的な連携の強化」の五本柱を、「平和のための岸田ビジョン」と呼んだ。「安全保障の強化」では部分的に自助努力を強調しているが、それ以外はすべて国際協調をベースとした政策である。そこに明

らかな国際主義は、ロシアのウクライナ侵攻に対する岸田政権の外交にも明瞭に現れている。

ウクライナ侵攻後の世界情勢と日本の対応

ロシアは、独立した主権国家に対する事実上の軍事侵略を、ウクライナ東部に住むロシア系住民の保護、さらにはウクライナの非軍事化と「非ナチ化」を目的とする特別軍事作戦だと主張した。その深層には、大国の一国主義、さらにはプーチン大統領を支配する「ロシア帝国」への妄執が感じられる。

(1) ルールに基づく自由で開かれた国際秩序

ウクライナ侵攻は、第一に、先進民主主義国が支えてきた「ルールに基づく自由で開かれた国際秩序」への赤裸々な挑戦であった。それに対して、私たちは、ウクライナに対する武器調達を主とする軍事支援や緊急財政支援を実施し、ロシアに対する経済制裁で結束した。しかしながら、米国および先進民主主義諸国が直面する課題は、あまりに大きい。とりわけ、以下で述べる中国の動向も視野に入れると、米国が欧州とアジアという二正面での対応を迫られることは、かなりの重荷である。バイデン政権が2021年5月に着手したアフガニスタンからの軍事撤退には、中国に対する戦略に資源を振り向けるという意味合いもあった。今は、それに欧州でのロシアへの対抗が加わったのである。

ここでの日本外交は、先進民主主義国の

一員としての立ち位置から組み立てられている。岸田政権は、欧州連合（EU）、北大西洋条約機構（NATO）、主要国首脳会議（サミット）のメンバー国からなるG7に積極的に関与している。そして、ウクライナ支援とともに、金融・貿易・査証に関する対ロシア制裁を躊躇なく進めている。当然ながらロシアの対日姿勢も硬化し、日露関係の先行きも全く不透明になった。

(2) 欧州の安全保障秩序

第二に、欧州正面での安全保障秩序が大きく塗り替えられることになり、ロシアと欧州諸国ないしNATOとの新たな対立構造が鮮明になった。冷戦に勝利したという西側のユーフォリアが錯覚だったことは言われて久しいが、今回のロシアの行動はそれを完全に打ち砕いた。ウクライナのNATO加盟阻止を絶対的命題として行動を起こしたプーチン大統領には、冷戦での敗北を認められない「ソ連帝国」の情念も渦巻いていたかのようである。

2022年5月、冷戦構造下において長い間軍事的中立を保ってきたフィンランドとスウェーデンが、NATOへの加盟申請に踏み切った。そして、2023年4月にフィンランドが31か国目のNATO加盟国となった。まさに、「ロシアのオウンゴール」（鶴岡路人）であったが、同時に、拡大に踏み切ったNATOも新しく重い課題を背負うこととなった。

依然として憲法第9条の制約を抱える日本が、NATO諸国と本格的な軍事協力を進めることはできない。日本とNATOの協力は、北大西洋理事会に出席した安倍

晋三首相が2014年5月に署名した「日・NATO国別パートナーシップ協力計画(IPCP)」で重要な進展を示した。そこで
の主要な内容は、サイバー防衛、人道支
援・災害救援、テロ対策、軍縮・軍備管理・
不拡散等、典型的な「ミドルパワー協力」
であった。

ロシアのウクライナ侵攻後、岸田首相は
2022年6月29日にマドリードで開催され
たNATO首脳会合に、日本の首相として
はじめて参加した。具体的には、NATO
の招待による「NATOパートナー・セッ
ション」であり、そこには、アジア太平
洋から、豪州、ニュージーランド、韓国
も参加した。NATOは、日本を含めた4
か国を「アジア太平洋パートナー(AP4)」
と呼んだ。それは、ロシアと中国による
動きが連動する中で(後述)、アジア太平
洋諸国と欧州諸国の協力関係の重要性が
確認されたものであった。

(3) 国連安保理の機能不全

第三に、国連の安全保障理事会が機能不
全に陥り、国際安全保障における国連の
役割が全く不透明になった。そもそも戦
後の国際秩序は、日独という枢軸国に勝
利した連合軍(United Nations)の手に
よる国際連合(United Nations)の設立
によってスタートした。当初の想定は冷
戦の発生によって戦後すぐに崩れたもの
の、冷戦終焉後の1990年代に機能を回復
したところもあった。米国主導による湾
岸戦争、アフガン戦争、イラク戦争の際
には、幾多の問題を抱えつつも国連や国
際法がかろうじて機能していた。しかし
今回は、国連安保理の常任理事国である
ロシアが、国際秩序の破壊者として立ち

現れたのである。そして、以下でみるよ
うに、ロシアと中国との間には一定の絆
が生まれている。

戦後を振り返れば、日本とドイツは国際
社会の優等生というべき国に変貌し、自
由で開かれた国際秩序の構築に貢献して
きた。そして今、日独は、先進民主主義
国としてロシアや中国が突き付けるチャ
レンジに対峙しているのである。マクロ
にみれば、国連秩序は完全にひっくり返
ったともいえる。

その意味で、長年日本政府が取り組んで
きた国連改革には十分な正当性があるが、
現実的にその展望は必ずしも明るくはな
い。にもかかわらず、ウクライナ侵攻後
において、国際法の持つ力と国際世論の
結集という役割は重要である。国連加盟
国の多数派である発展途上国は、ロシア
や中国との関係において、先進民主主義
国と同じ土俵にはいない。インドやイン
ドネシア等、長年「非同盟、中立」を原
則としてきた国々も同様である。近年「グ
ローバル・サウス」と呼ばれるこうした「第
三勢力」に属する国々に対しては、自ら
の土俵に引き込もうとするのではなく、「ミ
ドルパワー外交」の視点から地道な関与
政策を継続することが重要となるだろう。

中国とアジア秩序

(1) 中口の絆

次にアジアに目を移せば、中国の自己主
張の底流にも、「中華帝国」へのノスタ
ルジアがあることが分かる。近年中国は、
アヘン戦争以来の「百年国恥」といわれ
る歴史を強調することで、ナショナリズム

ムの統合を図ってきた。また、着実に国力を高める中で、中国中心のアジアこそ普通の姿であるという心情を隠さなくなった。またグローバルには、戦後の欧米中心の国際秩序の価値観や仕組みに対する異議申し立てに躊躇しない姿勢を示している。

帝国の心情が今の中口を突き動かしている衝動だとすれば、そこに中口間の心理的な絆が生まれる。そうした心理的次元において、中口両国にとって最大の競争相手であり障害なのが米国であることも言を俟たない。また、独裁的な政治体制を一定程度国民が容認する背景にそうした心理がある点も、ロシアと中国の共通項だろう。

しかしながら、ロシアと中国の戦略の主要な照準はそれぞれ欧州とアジアに向いている。中口は、それぞれの地域においてお互いを全面的に支援したり、対米戦略を完全に共有しているわけではない。とりわけ中国は、台湾の「解放」を重要視する「中国の夢」を追い求める戦略にロシアのウクライナ侵攻が持つ影響を、注意深く観察しているはずである。

(2) 台湾問題

日本政府は、「日本国政府と中華人民共和国政府の共同声明」（1972年9月29日）で宣言して以来、「台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部である」とする中国の立場を「理解し、尊重」する立場を堅持している。米国も、1979年1月の米中国交正常化以降、「中国は一つであり、台湾は中国の一部である」という中国の立場を「認識」している。しかし、日本も

米国も、自らの立場が中国と同じであるとは明言せず、台湾の帰属問題に関しては政治的に曖昧な立場を維持している。さらに米国議会は、「台湾問題は国内問題」とする中国に対抗するかのようになり、米国の国内法「台湾関係法」（1979年4月）を決議し、米国による台湾防衛の可能性を排除しない旨を定めている。

中国は1970年代以降、日本が実効支配する尖閣諸島の領有権を唱えるようになった。それは「古来より台湾の一部」という極めて中国的な主張に基づいている。したがって、台湾有事は日本にとってはすぐさま尖閣有事になる可能性が高い。するとそれは、日本にとっての自衛の問題に転化し、同時に日米安保条約第5条事態（日米共同対処）となる。以上の日本と米国の基本的な安全保障態勢によって、中国は台湾に対する軍事力行使に十分に慎重にならざるを得ない。

そうした中で、ロシアのウクライナ侵攻が発生した。中国による台湾への軍事侵攻が起きれば、ウクライナ侵攻が「鏡」となって、民主主義国の多くは帝国主義による民主主義の破壊とみるだろう。その意味で、ロシアのウクライナ侵攻は、中国の台湾「軍事解放」戦略にとってむしろ逆風になっているのかもしれない。こうした状況は、軍事面での対応と同等かそれ以上に、外交の役割の重要性を高めているように思える。次に、その視点から、今や日本外交の「顔」となった「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の実体に迫ってみたい。

「自由で開かれたインド太平洋」と日米豪印戦略対話

安倍晋三首相が推進した日米豪印戦略対話（QUAD）を軸とするインド太平洋外交は、岸田政権においても日本外交の柱として引き継がれている。その内実は、すでに安倍政権の時に、中国への対抗戦略から中国との対抗色を薄めた地域主義外交の「構想（ビジョン）」へと変化した。

日本外交におけるインド太平洋概念の起源とされているのが、2007年8月にインド国会で行われた、第一次政権時の安倍首相の演説である。安倍首相は、太平洋とインド洋の結合を「拡大アジア」と呼び、日印協力によって「拡大アジア」に米国と豪州を巻き込むというQUAD構想を、はじめて公式に提唱した。健康問題により1年で辞任した後、2012年12月に再登板した安倍首相は、QUADを「安全保障ダイヤモンド」として国際的に打ち出した。ここに、安倍首相が提唱するインド太平洋外交が対決色の強い中国戦略であるとの認識は、世界的に定着することとなった。

その後安倍首相は、中国の習近平国家主席が、2014年11月に「一帯一路」構想を提唱したことに敏感に反応し、2016年8月にケニアのナイロビで開催された第6回アフリカ開発会議（TICAD）での基調演説で、「自由で開かれた2つの大洋」と、アジアとアフリカの「2つの大陸」の結合を唱えた。

2017年からは、ASEAN関連会合のサイド・イベントとして、QUADの外交当局による局長級の高級実務者会合（SOM）が定例化された。その過程で、2018年に

降、協議の成果発表に「自由で開かれ、包摂的なインド太平洋地域」という表現と「ASEAN中心性の支持」という原則が含まれるようになった。それは、QUADは必ずしも中国を排除するものではないことを表明するものであった。

そのことは、外交当局者の実務感覚を反映したものであった一方で、2018年に入って安倍首相の対中外交に変化が生まれたことも重要であった。同年10月に安倍首相の訪中と習近平主席との首脳会談が実現した。翌2019年6月には習近平主席が大阪で開催されたG20首脳会議で来日し、会談した安倍首相は翌年春の国賓訪日を正式に要請した（新型コロナウイルスによるパンデミックで立ち消え）。

その後、2019年9月からQUADの外相会合が、2021年3月から首脳会合が定例化した。一連の共同声明は、QUAD協力の原則として、法の支配とルールに基づく秩序や、航行・飛行の自由等を謳っており、そこに中国に対する懸念が示されていることは言うまでもない。しかし同時に、中国に対するあからさまな対決姿勢は示さず、具体的な協力項目としては、パンデミックや気候問題等のグローバルな課題、主に経済領域を中心に中国との競争を意識した協力案件、非伝統的な安全保障協力のアジェンダ等が並んでいる。

一般的に、FOIPやQUADは「封じ込め」を狙った対中戦略であるとみなされることが多い。そこでは、QUADの枠組みは「日米同盟プラス豪印」と捉えられているのだろう。しかし、QUADの実質的な協議や成果をみると、その内実は「ミドルパワー協力」に他ならないことが分かる。そうした視点に立てば、「日豪印プラス米

国」というQUADの実像が浮かび上がるはずである。その延長線上にこそ、韓国や欧州諸国を巻き込んだ「拡大QUAD」の構想が広がるのではないか。

おわりに

2022年7月8日、安倍晋三元首相が銃撃され死亡するという、想像もできなかった悲劇が起きた。戦後はもちろん、明治以降の近代日本政治史上最長の在職期間を記録した総理大臣として、安倍晋三元首相が日本の経済、政治、外交に残した遺産はあまりに複雑で重い。

とりわけ重要なのが、岸田内閣が2022年12月16日に閣議決定した国家安全保障関連三文書（「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」）だろう。文書の詳しい考察は他稿に譲り、ここでは安全保障に関する日本政府の思考様式にパラダイムシフトが起きたこととその意味を確認しておきたい。そのことは、すでに2013年12月17日に安倍内閣が閣議決定した「国家安全保障戦略」からも見て取れるが、今回の改定版（以下、「国家安全保障戦略」）では、安倍元首相が口にしてきた「戦後レジームからの脱却」の跡がより明瞭に現れている。

第一に、「戦後レジーム」下の日本外交は、「権力政治の舞台から降りた」（高坂正堯）と言われるように、軍事領域はもちろん、大国間の勢力均衡ゲームには直接関与しないことを大きな特徴かつ強みとしてきた。それに対して「国家安全保障戦略」は、軍事的抑止、勢力均衡、地政学等の領域に正面から切り込んでいる。第二に、「戦後レジーム」下での国家戦略における

防衛力の役割と位置づけは極めて限定的であったのに対し、「国家安全保障戦略」ではむしろ中核的な重要性が付与されている。さらに、前者は「所要防衛力」の発想を明示的に否定していたのに対して、「国家安全保障戦略」は「強力な軍事能力を持つ主体の能力に着目して」防衛力を整備すると謳う。そのために、防衛費を従来GDP1%程度から2%に倍増することを事実上の努力目標とした。

このようなパラダイムシフトは、上でみたロシアや中国の動向を踏まえれば、論理的には当然であったとも言える。しかし、憲法第9条に由来する法的制約が完全になくなったわけでもなく、「国家安全保障戦略」も「専守防衛」の基本方針は不変であると明示している。すなわち、日本の国力や安全保障政策を規定する諸条件は、「戦後レジーム」を越えたパラダイムには追い付いていない。その結果、「国家安全保障戦略」は、徹底した日米一体化路線でそのギャップを埋めている。そこには、日米同盟を手放せない「ミドルパワー外交」の宿命が示されている。

しかしながら、それでは日本の戦略的選択の幅は狭まるばかりである。だからこそ外交の重要性が確認されるべきであり、「国家安全保障戦略」も順番としては防衛力の前に外交の重要性を指摘している。しかし、そこでの外交に関する記述も、中国への地政学的・地経学的対抗という発想に囚われ過ぎている観がある。

日本の「ミドルパワー外交」には、日米同盟を軸に権力政治の舞台での足場を固めると同時に、「ミドルパワー協力」に日本の強みと主体性を見出すという、柔軟な二正面外交が求められている。多く

のアジア諸国は、中国の力の増大には懸念を深めつつも、結局のところ中国とは共存せざるを得ないという地理的宿命に自覚的であり、日本も例外ではないはずである。そこでは、中国に対する懸念が大きければ大きいほど、地域諸国間の協力関係のネットワーク化が重要な課題となる。

ロシアによるウクライナ侵攻という新情勢の下で、日本が欧州の安全保障への関与を深めることは、日本の「ミドルパワー外交」の地平の拡大を意味する。そうした視角から見ると、2022年6月のNATO首脳会合に招待されたAP4諸国（日本、豪州、ニュージーランド、韓国）間の関係強化という課題の重要性が、ひときわ明瞭に浮かび上がるはずである。上述した「拡大QUAD」に関しても同様である。そしてそこには、日韓関係の修復という重要な外交案件が横たわる。

参考文献

「アジアの未来」研究会（2023）「岐路に立つアジアの未来—平和と持続的な繁栄を実現するための日本の戦略」<https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/d/3083/files/2023/07/Asias-Future-at-a-Crossroads-Japanese.pdf>

添谷芳秀（2017）『日本の外交—「戦後」を読みとく』ちくま学芸文庫

添谷芳秀（2020）「日本のインド太平洋外交と近隣外交」『国際問題』No. 688

“Asia’s Future” Research Group (2023), “Asia’s Future at a Crossroads: A Japanese Strategy for Peace and Sustainable Prosperity,” <https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/d/3083/files/2023/07/Asias-Future-at-a-Crossroads-English.pdf>

Yoshihide Soeya (2022), “Middle Power Cooperation 2.0 in the Indo-Pacific Era,” in Chien-Wen Kou, Chiung-Chiu Huang, and Brian Job, eds., *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific*, London: Routledge

Yoshihide Soeya (2021), “Japan’s Diplomacy toward China under the Abe Shinzo Administration,” in James Brown, Guibourg Delamotte, and Robert Dujarric, eds., *The Abe Legacy: How Japan Has Been Shaped by Abe Shinzo*, Lanham, MD: Lexington Books

Yoshihide Soeya (2018), “The Rise of China in Asia: Japan at the Nexus,” in Asle Toje, ed., *Will China’s Rise be Peaceful? Security, Stability, and Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press

添谷 芳秀（そえや・よしひで）

慶應義塾大学名誉教授



慶應義塾大学法学部政治学科を2020年3月に退職。1979年上智大学外国語学部を卒業し、1981年同大学大学院で国際関係論専攻修士課程を修了後、1987年に米国ミシガン大学より国際政治学で博士号(Ph.D.)を取得。「日韓新時代共同研究プロジェクト」委員(外務省)、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」委員(官邸)、防衛施設中央審議会委員(防衛庁/省)、経産省産業構造審議会(地球環境小委員会)委員、「21世紀日本の構想懇談会」メンバー(官邸)、経済産業研究所ファカルティフェロー、East West Center 訪問研究員、ソウル大学国際大学院客員教授、Wilson Center Japan Scholar等を歴任。

2

日本の安全保障政策

神保 謙

はじめに

日本の安全保障政策にはいくつかの分水嶺ともいえる転換点を見出すことができる。第二次大戦後のサンフランシスコ平和条約と日米安保体制下における専守防衛の確立（1950～60年代）、ニクソン・ドクトリン後の防衛体制の拡充と日米安保における役割分担の調整（1970～80年代）、冷戦後の国際社会との協調重視と地域安全保障への関与増大（1990年代）、対テロ戦争を含むグローバルな安全保障への関与（2000年代）、中国の軍事的台頭に伴う地域安全保障への回帰（2010年代以降）など、10年間を単位とした変遷過程は注目に値する。

日本の安全保障政策の史的変遷の座標軸となってきたのは、軍事力を中心とするパワーをどのように調達するか（日本の防衛力・同盟国である米国の軍事力・国際社会との協力）、そしてそのパワーをどの空間で発揮するか（日本防衛・日本周辺・広域地域・グローバルな空間）という2つの領域である。前述の変遷に従えば、戦後初期には日本の防衛力は著しく限定され、専ら日米安保体制の下での米国の軍事力に依存した状態から、徐々に日本自身が自律的能力を備え、その空間軸を拡大させていく過程として捉えることができる。

ただし、戦後一貫して日本の安全保障政策における自律性は、米国の同盟国としての軍事的役割を代替することはできなかった。日本を取り巻く軍事的脅威と紛争生起の可能性に対して、日本が果たしうる役割は領域防衛の一部に限られ、紛争拡大局面において米国の役割を常に想定して組み立てられていた。これは、日

本が専守防衛を掲げながら、所要防衛力の整備（脅威の量的側面に注目して脅威に対抗するための防衛力整備）を事実上回避し、基盤的防衛力（自らが力の空白となって周辺地域の不安定要因とならないための、必要最小限の防衛力）を長らく維持したことにも表れている。

現代の日本の安全保障政策は、こうした基本的な構図からの脱却期と捉えることができる。本稿ではとりわけ日本の安全保障政策の役割を、抑止とエスカレーション管理能力の拡大という視点からまとめることとしたい。

日本の安全保障政策における抑止とエスカレーション管理の変遷

（1）国防の基本方針と専守防衛の確立

日本の安全保障政策における抑止概念の発展過程を辿るためには、日本をとりまく安全保障環境の変遷と、紛争の可能性がどのように未然に防止されていたか、という想定を確認する必要がある。1957年の岸信介政権時に閣議決定された「国防の基本方針」では、「国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除」することが謳われている。ただし「外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する」（下線は筆者）ことが明記され、日本が果たしうる役割は「自衛のための必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する」ことに

あるとされた。

自衛隊の創設と戦後の国防力において、抑止機能の中核を担っていたのは米国であり、日本の役割は限定的な機能に過ぎなかった。このような基本的な日米の役割分担を維持しながら、日本は自らの防衛力が果たしうる役割を漸進的に拡大してきた。具体的には「通常戦力による局地戦以下の侵略」に自力で対応できる能力の整備が目指されてきた。その中で確立した専守防衛は「受動的な防衛戦略」の姿勢を示し、「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限られる」と位置付けられた。

(2) 基盤的防衛力構想と日米防衛協力

日本の防衛構想の転機となったのは、1960年代後半のデタント期の米ソ冷戦の変化、米国のベトナム戦争からの撤退とニクソン・ドクトリンによる同盟国の役割分担論の浮上、米中和解による国際構造の変化など、アジアにおける戦略環境の変化である。1969年11月の佐藤・ニクソン共同声明では、アジア地域の平和と安全のために日本が果たすべき役割の拡大が謳われ、韓国および台湾の安全保障が日本の安全保障と緊密に関係することを確認している。こうした中から、日本の安全保障政策における課題は、領域防衛を主とする地域概念から、日本を取り巻く周辺地域への関与へと移行するようになった。

こうした政策課題の結節点となったのが、1976年に策定された「防衛計画の大綱」(51大綱)と1978年の「日米防衛協力のガイドライン」であった。この策定過程で、日本政府は基盤的防衛力構想を防衛政策の基本方針とすることを明確にした。この方針は日本に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となつて日本周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的防衛力を保有するという考え方に導かれていた。その中で日本の防衛力整備は「限定的かつ小規模な侵略」に対応し、防衛力整備拡張の余地を残しながらも(エキスパンド論)、それ以上の紛争エスカレーションに対しては日米安保体制で対応するという構図であった。

(3) 地域安全保障への関与とグローバル化

日本の防衛政策と日米同盟との基本的な関係に変化が生じるのは、冷戦終結後の1990年代における同盟政策の再定義の過程においてである。冷戦期における日米同盟では、日本が自らの防衛能力を拡大し、ソ連からの脅威についても平時におけるソ連極東戦力に対する警戒監視能力や、宗谷・津軽・対馬の三海峡防衛に代表される対潜能力を強化する政策が採られ、それ自体が米国のアジア戦略と合致するものであった。日本の専守防衛と日米同盟の役割には同調性と相互補完性があったのである。

ところが、冷戦終結後にソ連の脅威が大幅に後退すると、戦略環境の懸念は中小規模の地域紛争と大量破壊兵器の移転問題へと移行した。その中で、とりわけ北

朝鮮の核開発問題（第一次核危機）や台湾海峡をめぐる危機（1996年ミサイル危機）など、日本を取り巻く安全保障環境が緊張を帯びると、日米同盟を地域の安定のためにどのように位置付けるかという議論が、同盟再調整に際する最大の課題となった。領域防衛の課題が脅威についてではなく、地域の不安定性という領域外の課題に移行したことにより、日米同盟と日本の防衛政策をより地域重視に転換する必要が生じていた。そのため、1996年4月の日米安全保障共同宣言とそれに続く1999年の周辺事態安全確保法では、日米安全保障体制が地域における抑止と対処の基盤と位置付けられ、日本も米軍に対する後方地域支援の法的基盤と能力を拡張させながら、地域安全保障を担うようになったのである。

2001年9月11日の米国における同時多発テロと、その後の米国のグローバルな対テロ作戦は、日本の安全保障の地理的空間を地域からグローバル空間へと拡大させた。日本の自衛隊は、対テロ特別措置法（2001年）、イラク支援特別措置法（2003年）を通じて、インド洋における多国籍軍に対する給油活動や、イラクにおける人道復興支援活動などに従事した。2004年の「防衛計画の大綱」（16大綱）は、国際テロリズムの脅威の拡大や大量破壊兵器の拡散が、国家間の相互依存関係やグローバル化を背景として、国際社会の差し迫った課題であるという認識を示していた。日本の安全保障とグローバルな空間がより直接的な接続性を持ったという認識のもとに、安全保障政策の空間の拡大は推進されていったのである。

戦後の日本の安全保障政策の変遷を振り返ると、日本の自衛隊の能力の拡大と日

米防衛協力の役割分担の変化とともに、安全保障政策が対象とする空間の拡大を見出すことができる。こうした状況を捉えて、かつては「普通の国家論」にみられたように、日本の安全保障政策の特徴を、戦後の法的制約を乗り越え、空間的にリニアに拡大していくことであると捉える見方も多くなった。

しかし、こうしたリニアな考え方は中国の軍事的台頭や、北朝鮮の核・ミサイル開発問題の深刻化に伴い、再び転換を余儀なくされる。日本は2010年代に入るとグローバルな自衛隊のミッションや国際平和維持活動（PKO）などへの関与を低下させ、その政策の課題を日本を取り巻く直接的な軍事的課題へと集中させることとなる。領域防衛から地域とグローバルな安全保障へと空間的に拡大を果たした日本の安全保障政策は、再び地域安全保障と領域防衛へと回帰していったのである。

2010年代以降の日本の安全保障政策の課題

（1）中国・北朝鮮・ロシアの「三正面」の戦略環境

現代の日本を取り巻く安全保障において特徴的なことは、台頭する中国の軍事的能力を中核としながら、核・ミサイル開発を継続する北朝鮮と、極東におけるロシア軍の動向という3つの軍事的対象を同時に対処しなければならないことである。

問題は、中国・北朝鮮・ロシアがそれぞれ異なる軍事力の特徴を持ち、共通の政

策を当てはめることが難しいことにある。仮に中国・北朝鮮・ロシアに対する日本の防衛力を個別に構築する方法をとると、日本の自衛隊の戦力組成や必要とされる防衛力には大きな負担がかかる。さらに、中露・中朝・露朝が軍事的連携を深めた場合、作戦の相互連携や陽動などによって、自衛隊の作戦計画にかかる負荷はさらに増すこととなる。

中国—米中拮抗と日本の対中劣勢—

2000年代前半までの戦略環境の想定は、米国が中国に対して圧倒的に優勢であるという構造と、日本単独で中国に対する航空・海上優勢を確保できる関係によって成り立っていた。米中関係と日中関係が共に対中優勢という構図の下で、日米同盟と日本の防衛政策を形成することが可能であった。

しかし2010年代以降は、中国の米国に対する「接近阻止・領域拒否（A2/AD）」能力が拡大し、米国の前方展開戦力の優位性が自明ではなくなった。米軍は通常戦力や運用能力で中国軍を凌駕するとはいえ、西太平洋における戦略上の優位を維持することが困難となり、台湾海峡や南シナ海の有事における軍事介入のコストが著しく上昇している。

また日中関係においては、日本単独で対中抑止を担うことは著しく困難であるばかりでなく、危機の段階的管理（エスカレーション管理）における自律的な能力の維持が難しくなっている。2018年の「防衛計画の大綱」（30大綱）は「海上優勢・航空優勢の確保が困難な状況になった場合」という厳しい状況の想定を示したが、こうした構図はさらに深刻化しているといえる。

北朝鮮—核・ミサイル能力の実戦配備—

第二に、北朝鮮の核・ミサイル開発は、日本の安全保障上の重大かつ差し迫った脅威として位置付けられる。北朝鮮の核兵器計画の現状について、「防衛白書」は「これまで既に6回の核実験を行ったことなどを踏まえれば、核兵器計画が相当に進んでいる」、「北朝鮮は核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている」という評価を下している。北朝鮮の弾道ミサイル攻撃を核攻撃として想定することは、より一層の効果的な対北朝鮮抑止および弾道ミサイル防衛の態勢整備を必要とした。日米同盟における核および通常戦力による拡大抑止の体制を不断に整え、同時にミサイル防衛の拡充を図ることが求められることになる。

核兵器の運搬手段である各種のミサイルについても、長射程化、発射形態の多様化が進み、また運用においても飽和攻撃のために必要な正確性・運用能力の向上、秘匿性・即時性の向上、奇襲的攻撃能力の向上などが進展している。さらに北朝鮮は2021年3月からロシアのイスカンデルの技術を踏襲したとみられる低空・変則軌道型ミサイルの発射実験を行っている。こうしたミサイルの多種化を通じて、ミサイル防衛による迎撃をかいくぐり、標的となる国々の防衛コスト賦課に効果を挙げている。

ロシア—戦略のスプイラー—

第三は、ロシアの位置付けの抜本的な変化である。2013年の「国家安全保障戦略」では「安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていく」とされ、その後日露外務・防衛協議（2プラス2）を成立させ、防衛・国防大臣の相互訪問

や防衛交流の強化（日露捜索・救難共同訓練等）など、信頼醸成に努めてきた。ロシアが2014年のクリミア侵攻や、2015年のシリア内戦への介入をめぐり欧米諸国との関係の緊張化を深める中で、日本は粘り強くロシアとの安定的な関係を維持しようとした。こうした背景には、日本政府に日露平和条約の締結を通じて北方領土問題を解決しようとする政治的意図があったことは確実である。

ロシアとの安定的な関係には、もう一つの戦略的要素が含まれていた。それは日本の安全保障にとって最大の課題である中国と向き合うためにも、ロシアとの関係を安定させることが重要であるという発想であった。米中関係および日中関係における競争性と対立が深まる場合、ロシアが中国との連携を深めれば、日本の安全保障環境はさらに悪化する。中露関係を大幅に離間させることは難しいが、日露関係がロシアのアジアにおける戦略的利益の多元化を担うことは可能かもしれない。日露経済関係や日露平和条約交渉をこのように位置付ければ、ここには単なる北方領土問題の解決を超えた戦略的利益の存在を求めることができる。

ただし、こうした日露関係の戦略的位置付けも、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻によって根本的な変更を余儀なくされた。ロシアの侵攻後、日本政府はロシアを強く非難し、欧米諸国とともにロシアに対して包括的な経済制裁を実施した。ロシアは同年3月に、日本の対応を「反ロシア的行動」と非難しつつ日露平和条約交渉を中断し、北方四島における共同経済活動に関する対話から離脱することを表明した。以後、日露関係が改善する兆しはない。

こうした日露関係の変化は、ロシアが極東における対日政策において日本との経済関係や平和条約交渉を考慮することなく、政策を展開できることを意味している。ロシアと中国との利害関係を分断することが難しくなった結果、中露の軍事的な連携はさらに進展することが想定される。現にロシア軍と中国軍は、日本周辺の空海域において連携を深めている。2019年にはすでに「中露共同空中戦略パトロール」として、ロシア軍のTu-95戦略爆撃機と中国軍のH-6爆撃機が、日本海から東シナ海にかけて共同飛行を実施した。ロシア軍のウクライナ侵攻後の2022年5月にも共同飛行が行われた。また、2022年9月の「ポストーク」では、中露海軍が中心となりオホーツク海および日本海の海域で大規模な合同演習を実施した。

中露軍事関係の進捗は、ロシアと中国双方の戦略的利益関係の共有と深く関わっている。ロシアと中国は共に米国の西太平洋における軍事力に対抗し、同盟関係の分断を図ることを目指しているとみられる。台湾有事においても、ロシアによる軍事力の展開や連携の示唆は、日米両国にとっての作戦計画を複雑化させる。またロシアの極東戦力の増強（ミサイル配備等を含む）や軍事活動の増大は、自衛隊の態勢や作戦計画の優先順位、改革の方向性にも大きな影響を与える。例えば、日本の自衛隊が北方防衛に対する資源配分を強化せざるを得なくなれば、中国を念頭においた自衛隊の南西シフトを効果的に遅らせることができるかもしれない。こうしたコスト賦課やスポイラーとしてのロシアの位置付けに、日本の国家安全保障戦略は向き合わざるを得ないのである。

(2) 戦略三文書の策定と抑止・対処能力

日本政府は2022年12月に「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」の3つの安全保障関連戦略文書を閣議決定した。これら三文書の閣議決定は、日本の防衛力を5年以内に抜本的に強化し、防衛関係費を国内総生産（GDP）比2%に増額する予算措置を講じ、長射程の「反撃能力」の導入を決定したことなど、日本の戦後史に類例を見ない分水嶺となった。

三文書が示す安全保障環境の認識の前提は、国際社会が「戦後最大の試練」のときにあり、日本を取り巻く安全保障環境も「戦後最も厳しく複雑」というものである。「グローバル化と相互依存のみによって国際社会の平和と発展は保障されない」というリベラリズムの世界観から導かれる期待値を戒めることから始まる。また2022年2月のロシアのウクライナ侵攻とウクライナの抑止失敗を踏まえ、相手の「能力」に着目して自らの能力を構築する、という能力ベースの戦略設計となっていることに特徴がある。

日本を取り巻く地域情勢について、中国を「最大の戦略的挑戦」、北朝鮮を「従前よりも一層差し迫った脅威」、ロシアを「安全保障上の強い懸念」として位置付けた。また脅威の特質についても、通常戦力や核兵器に加え、サイバー、宇宙、電磁波領域を組み合わせたハイブリッド紛争、情報空間における認知領域など多次元にわたる認識が示されている。

「拒否戦略」としての三文書

こうした中で、日本が2022年から10年間でいかなる抑止・エスカレーション管理

体制を果たしうるか、いくつかの視点を提示したい。第一に、今回の三文書で導入した戦略の最大の特徴は何かということである。日本の戦略三文書に具体的な安全保障・防衛戦略の名称が与えられているわけではない。ただ、戦略に貫かれる考え方を総合すると、そこでは「軍事的手段による侵攻はコストに見合わない」と相手に認識させる能力」の構築が目指されていることがわかる。他方において、中国の通常戦力（航空機・艦艇・潜水艦・ミサイル等）の規模に対して日本の自衛隊の装備の量を均衡させることによって、パワーの均衡を目指す防衛力整備を明示的に読み取ることができない。すでに中国の国防費は日本の防衛費の5倍程度（ストックホルム平和研究所データベース、2021年）であり、第四・五世代戦闘機、新型駆逐艦・フリゲート、新型潜水艦それぞれにおいて装備量は日本を大きく凌駕している。仮に防衛費を大幅に増額したとしても、能力の量を均衡させる戦略をとることが著しく困難であることは明白だ。

三文書の戦略の基盤となっているのは、相手の能力に着目し、相手が一方的な現状変更を図ろうとしても、その作戦遂行能力を拒否できる能力を獲得する考え方である。そのためには、継戦能力を通じた拒否能力（迅速かつ粘り強く活動し続けて、相手の侵攻意図を断念させる）、スタンド・オフ防衛能力を通じた拒否能力（日本への侵攻を抑止するために、遠距離から侵攻能力を阻止・排除）、そして仮に抑止が破られた場合、領域横断で優越を獲得し、非対称的な優勢を確保する、という考え方となっている。これを総称して日本版の「拒否戦略（denial strategy）」と置き換えることもできる。

スタンド・オフ防衛と「反撃能力」の意味

第二に、国家防衛戦略の中で導入が推進される「先進的なスタンド・オフ・ミサイル」と「反撃能力」の位置付けである。上記の日本版拒否戦略において重要となるのは、相手の軍事的侵攻に対するコストを増大させる手段を幅広く獲得することにある。その中で同戦略が重視しているのは、2032年までの目標として「早期・遠方で侵攻を阻止・排除し得る防衛力」という時間（早期）と空間（遠方）の考え方である。早期とは紛争の緒戦・初期段階において電撃的な作戦や奇襲を阻止できる能力を指し、遠方とは日本の領土・領海・領空の近接ではなくより遠方での攻撃能力を保持することを意味する。自衛隊の能力により空間的な「縦深性（strategic depth）」を持ち、その中で拒否能力を高める意図があると解釈できる。

ただこの長距離打撃能力については、依然としていくつかの選択肢が残されている。第一は従前からのスタンド・オフ防衛の拡張である。2020年12月の閣議決定では「島嶼部を含む我が国への侵攻を試みる艦艇等に対して、脅威圏外からの対処を行う」ことが、スタンド・オフ防衛の位置付けとなっている。中国の通常戦力による攻撃能力が増大する中で、自衛隊の攻撃アセットを脅威圏外に配置し、日本への侵攻を試みる相手に対してアウトレンジからの攻撃を行うという意味において、この考え方は近接防衛の延長線上にある。

第二の考え方は、海洋（東シナ海・日本海）および陸地（中国本土や北朝鮮）を含む、遠方・広域での打撃能力の獲得を目指すものである。東シナ海遠方におい

て中国艦艇に対する対艦攻撃や、中国本土内の軍事目標に対する対地攻撃など、幅広い攻撃の選択肢を獲得するという考え方となる。2032年までの目標として定められた「早期・遠方での侵攻を阻止・排除しうる防衛力」には、この第二の考え方が反映されていると考えることが妥当である。

ただこの考え方の中にも、攻撃の対象は日本に対する攻撃を主とする考え方なのか、それとも台湾有事シナリオにおける打撃能力を含むのかという課題は生じうる。また、日本の長距離打撃能力が主として洋上艦艇に対する対艦攻撃を主とするのか、それとも中国の地上固定目標や、北朝鮮のミサイル阻止能力を想定しているものなのかなど、シナリオを基盤とした打撃能力の位置付けは明白になっていない。

こうした中で、三文書は政治的な論争となった「反撃能力」についての解釈を整理している。同文書は「反撃能力」を日本に対する「侵攻を抑止する上での鍵」と位置付けたが、その後の説明では、懸念国から「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃がなされた場合」、「相手の領域において、我が国が有効な反撃を加える」としている。三文書がなぜ日本に対する武力攻撃の発生と弾道ミサイル等の攻撃を特定したのかは定かではないが、事前の政策調整において同能力が先制攻撃として捉えられる懸念が提起され、これを専守防衛の解釈の中に留めようとしたことが想定できる。

ただし「反撃能力」は同時に「2015年の平和安全法制に際して示された武力の行

使の三要件の下で行われる自衛の措置にもそのまま当てはまる」と定義されている。この三要件には「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」もまた自衛権行使の対象に含まれる（限定的な集団的自衛権の行使となる）ため、日本が必ずしも直接攻撃の対象となっていないシナリオ（例えば台湾海峡危機等）においても「反撃能力」の使用が想定されていることを明記すべきである。

第三の考え方は、中国が保有する中距離ミサイルと米国のミサイル能力のギャップ（ミサイル・ギャップ）を埋めるという解釈である。冷戦期中距離核戦力（INF）全廃条約によって中距離ミサイルの保有が禁じられてきた（米国は2019年2月にロシアに対してINF条約の破棄を通告し、中距離ミサイルの開発を再開している）ため、米国は米中の紛争エスカレーション管理において著しく不利となっている。この能力のギャップを埋めるために、長距離打撃能力を位置付けるという考え方となる。

しかし中国が保有する弾道・巡航ミサイルの数は膨大であり、このギャップを同程度のミサイルによって均衡させることは容易ではない。また防衛力整備計画が想定するスタンド・オフ防衛能力は12式対艦誘導弾能力向上型（地上発射型、艦艇発射型、航空機発射型）、島嶼防衛用高速滑空弾、極超音速誘導弾、トマホークなど、精密誘導によって軍事目標を打撃することが目的となっている。これは中国が保有するDF-21などの中距離弾道ミサイルの火力とは大きく異なる性格の打撃能力となる。日本がより火力の高い弾道ミサイルを保有する方向性が見られないことから、ミサイル・ギャップに対抗

するという考え方は、今回の戦略からは見出せないことになる。

おわりに

本稿は日本の安全保障政策の史的変遷を抑止とエスカレーション管理という視点から辿り、2022年12月の戦略三文書がどのような転換を果たそうとしているのかを論じた。日本政府の見解では、「憲法及び国際法の範囲内で、専守防衛の考え方を変更するものではない」ことが強調され、その意味では戦略三文書は戦後の防衛政策の延長線上にある。

しかし、三文書で目指されている長距離打撃能力（スタンド・オフ防衛能力）による「拒否」能力の拡大は、日本の戦略に空間的な縦深性を付加し、自衛隊が独自のエスカレーション管理を実施する余地を拡大させたといえる。米軍の中国軍に対する通常戦力での優位性が必ずしも自明ではない戦略環境において、自衛隊との共同作戦によって米軍の戦域内作戦を支援し、また日本が独自に対応できる能力の拡大をもたらすと見える。

参考文献

神保謙（2023）「日本の安全保障戦略の新しい展開」『国際問題』第715号（10月号）

神保謙（2022）「外交・安全保障—戦略性の追求」アジアパシフィックイニシアティブ『文春新書 検証 安倍政権—保守とリアリズムの政治』文藝春秋

神保謙（2022）「日本を取り巻く安全保障環境の変化—パワーバランス変化と中国・北朝鮮・ロシア3正面の構図」『安全保障研究』第4巻第4号

Adam P. Liff (2023), “Kishida the Accelerator: Japan’s Defense Evolution After Abe,” *Washington Quarterly* Vol. 46, No.1

Eric Heginbotham and Richard Samuels (2018), “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge,” *International Security* Vol. 42, No. 4

神保 謙（じんぼ・けん）

慶應義塾大学総合政策学部教授

公益財団法人国際文化会館常務理事

アジア・パシフィック・イニシアティブ（API）プレジデント



慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程修了（政策・メディア博士）。専門は国際政治学、安全保障論、アジア太平洋の安全保障、日本の外交・防衛政策。

タマサート大学（タイ）客員教授、国立政治大学、国立台湾大学（台湾）客員准教授、南洋工科大学（シンガポール）客員研究員を歴任。政府関係の役職として、防衛省参与、国家安全保障局顧問、外務省政策評価アドバイザーグループ委員などを歴任。

現在、キャノングローバル戦略研究所主任研究員および東京財団政策研究所主席研究員を兼任。

3

日本の内政は外交・安全保障政策を
どう動かしてきたか
—「適応国家」の視点から—

秋田 浩之

はじめに—「適応国家 (Adaptive State)」としての 日本—

日本の内政と外交および安全保障との関係を分析するには、真逆ともいえる2つのアプローチがある。一つは歴代の政治指導者や内閣に焦点を合わせ、それぞれがどのような政治信条を掲げ、政策を組み立ててきたかを追いかける方法である。この方法を演繹法とするなら、もう片方は帰納法である。これは、まず、日本が外交・安全保障上、外部からどのような「衝撃」を受けてきたのか、次に、そうした衝撃に日本の内政や国内世論がどう反応し、どのような対策を政府に求めてきたのか、そして、それが歴代内閣の外交・安全保障政策をどう動かしてきたのか、というような順番で日本の対外政策のプロセスを解き明かす方法である。

このうち、筆者は二つ目のアプローチをとる。なぜなら、日本はあらかじめ固定的な戦略観を描き、それに沿って政策を組み立てる国家ではないからだ。むしろ、外部からもたらされる衝撃を受け止め、それに適用する形で政策を生み出し、実行していく「適応国家」に近い。

長年にわたり米軍の長期戦略を担当した元米国政府高官は、かつて日本について筆者に次のように語った。

「日本は明確な戦略に沿って動くというよりも、大きな衝撃を外部から受け、それに反応する形で進路が決まっていく国家なのではないか。明治維新後の歴史をみると、そう思う」

同高官の指摘は正しいし、そうした日本の特性は決してマイナスではない。日本はエネルギーの大半を輸入し、食料自給率も低い。さらに海に囲まれた島国であり、近隣の中国、ロシア、北朝鮮といった非友好的な核保有国に囲まれている。つまり地政学上、極めて脆弱であり、予測が難しい立地に置かれている。このような条件を考えれば、日本があらかじめ明確な長期戦略を定め、それに沿って歩いていこうとすること自体、無理であり、望ましくもない。そのようなぜいたくが許されるのは米国を含め、ごく限られた超大国だけである。

日本を取りまく外部環境には、あまりにも予測困難な変数が多い。外部からどのような衝撃が襲ってきても柔軟に受け止め、ショックを吸収できる柔軟性を保ち、繁栄と安定を維持する。このような「適応国家」が、日本の戦略的なDNAといえる。実際、日本は17世紀以降、そのようなDNA通りに行動し、大成功を取めることもあれば、国家が滅びる寸前まで行ったこともある。長年にわたって日本を統治していた江戸幕府は、1639年から1853年の間、鎖国政策を続けた。欧州列強がアジアでも植民地を広げつつあったため、日本の国境を閉ざし、独立を保つのが狙いだった。ところが米国などから強い開国要求を突きつけられると、日本は路線を180度転換する。1868年、江戸幕府の崩壊後に生まれた明治政府は開国路線に転じ、急いで西洋文明を取り入れ、近代化に成功した。

その後、日本は英国と日英同盟を結び、1905年、日露戦争にもかろうじて勝利する。日英同盟の締結も、ロシアの南下に対抗し、生き残るための「適応戦略」だっ

た。ところが20世紀初頭、清朝崩壊によって中国国内に「力の空白」が生まれると、日本は自分が帝国になる道に向かう。その結果、1941年に英国・米国を敵に回して開戦し、壊滅的な敗北を喫する。1950年代以降、日本は再度路線を急転換し、第二次世界大戦で死闘を繰り広げた米国と和解し、同盟関係を結ぶ。その後、日米同盟は強化され、現在に至っている。

鎖国、開国・西洋文明導入、日英同盟、対英米戦争（第二次世界大戦）、そして日米同盟……。こうしてみると、日本の対外戦略は全く脈絡がないように映る。だが、実際にはそうではない。日本は外部環境の変化に適応し、その時々で最良と考えた外交・安全保障政策をとってきたのである

本稿では、日本が適応国家であるという前提に立ち、世論や内政がどのように外交・安全保障政策に影響を及ぼしてきたのかを分析する。具体的には、2010年以降、日本に大きな影響を及ぼした4つのケースに光を当てて考察する。

第一は、ロシアがウクライナ侵略を始めた2022年2月下旬から、現在に至る時期である。第二は、時計の針を2010年に戻し、尖閣諸島をめぐる日本と中国が対立を深め、一触即発の危機に陥った時期を取り上げる。第三は2012年から2016年にかけての変化である。オバマ大統領は2013年、米国はもはや「世界の警察官」の役割を担わないと公言した。その後、中国は南シナ海で軍事拠点をつくり始め、ロシアのプーチン大統領がウクライナのクリミア併合を強行した。第四は2017年から2021年にかけてのトランプ政権の時代である。同盟関係を米国にとっての財

産ではなくお荷物と考えるトランプ大統領の出現は、日本にとっても極めて深刻な危機であった。

2022年2月24日—ロシアのウクライナ侵略、日本世論に激震—

ロシアによる2022年2月24日のウクライナ侵略は、日本の世論と内政に極めて大きな衝撃をもたらした。遠く離れた欧州方面での戦争とはいえ、日本が受けたショックの大きさをいえば、第二次世界大戦後最大級といってもよいだろう。核兵器を大量に保有する大国がいきなり隣国に全面侵攻する事態は、大戦後初めてのことだからである。

岸田政権は主要7か国（G7）のメンバーと協調し、相次いで厳しい経済制裁を積み重ねて現在に至っている。ロシアの中央銀行や企業の資産を凍結し、重要品目の輸出入も制限した。さらに大きいのは、プーチン大統領やラブロフ外相らも制裁対象に加えたことだ。事実上、プーチン大統領が権力にとどまる限り、日本はロシアを外交の相手としない決定を下したに等しい。

これらの措置について、日本の世論は直ちに強い支持を示した。日本経済新聞の世論調査（2022年4月22～24日に実施）によると、岸田政権が発動した対ロシア経済制裁について「適切」（44%）、「さらに強めるべき」（42%）の回答を合わせると、9割近くに上った。さらに、ウクライナから避難する人々を日本に受け入れることについても「賛成」が90%に上った。移民や難民の受け入れに極めて慎重な日

本の現状を考えると、信じられないほど高い支持率である。日本政府の高官は「日本の世論が圧倒的に強い支持を示してくれたおかげで、政府は異例の速さでウクライナ避難民の受け入れに動くことができた」と振り返る。エネルギー価格の上昇など、ロシア制裁に伴う日本への経済的な影響は広がっているが、対ロ制裁への支持は大きくは揺らいでいない。

世論の強い反応は、ロシアへの怒りや反発だけが理由ではない。「ロシアの暴挙を許せば、中国もより強気になり、台湾海峡などで強硬に振る舞ってしまう」（日本の安全保障当局者）という、中国に対する切迫感があることも理由である。岸田文雄首相は「今日のウクライナは明日の東アジアだ」と重ねて警告し、ロシアの侵略が中国にも「伝染」しかねないという危機感を示しており、日本の有権者も同様の懸念を強めている。

こうした世論は日本の内政に変化をもたらし、対外政策にも大きな影響を及ぼしつつある。結論から言えば、日本の安定に不安を強める有権者が増えたことで、日米同盟や日本の防衛力の強化をかかげる保守政党への支持が一段と強まっている。

その潮流が明確に表れたのが、2022年7月10日の参院選だ。政権党である自由民主党は63議席を獲得し、改選議席の過半数を単独で確保し、大勝した。自由民主党は選挙公約で防衛費の増加をかけた、GDP比で2%以上にすると明記し、その目標に向けて5年以内に抜本的に防衛力を強化すると約束した。さらに抑止力を強めるため、自衛隊に「敵基地攻撃能力」を保有させる方針を示していた。

参院選では、自由民主党だけでなく、自衛力強化や憲法改正に前向きな野党「日本維新の会」も大きく議席を伸ばした。逆に、これらに慎重ないし反対しているリベラル系の立憲民主党と共産党は議席を減らした。これにより、参院内で保守政党が重みを増し、少なからぬ影響を対外政策に及ぼすだろう。

朝日新聞と東京大学谷口将紀研究室の共同調査によると、参院選後、防衛力強化について賛成する参院議員が73%となり、前回2019年の47%から急増した。自衛隊保持が明記されていない現行憲法についても、改憲を支持する参院議員が62%に増えた。具体的な改憲内容としては、「自衛隊保持の明記」に加えて、現行憲法では規定がない「緊急事態条項」の新設などが多くを占めた。

日本の国会は衆院、参院の二院制であり、条約締結の承認などは衆院が優越性を有する。岸田政権（自由民主党）は2021年10月の衆院選でも勝利を収めている。このため参院と同様、衆院でも防衛力や日米同盟の強化を支持する保守系議員が大きな勢力を占める。

近年、中国軍の台頭や北朝鮮の核武装によって、日本の世論や政界では日本の安全保障環境の悪化への懸念が深まっている。ロシアの侵略によってこうした不安がさらに強まり、防衛力と同盟強化の政策がさらに加速するとみられる。

その一環として、日本は、2022年12月、戦後最大の防衛力の増強を決定した。防衛予算を2023年度から2027年度にかけて約2倍に増やし、現在、国内総生産（GDP）の約1%にとどまっている防衛予

算を2027年には約2%にすること、さらに、中長距離の巡航ミサイルをはじめとして、自衛隊が初めて本格的に「反撃能力」を保有する方針も決定した。

これに伴い、日米同盟の役割分担も変わっていくことになる。従来は、自衛隊は守りの「盾」に徹し、攻撃という「矛」の機能は米軍に頼ってきたが、今後は、自衛隊がある程度は「矛」を担う分業体制に変わっていくだろう。主要メディアによる世論調査では、これらの政策決定についておおむね過半数の人々が支持している。ロシアの侵略に加えて、台湾海峡での緊張の高まりが日本の安全保障観を変えつつあることの表れである。

2010～2012年——日中間の長期対立の始まり——

ここまで、日米同盟の一層の強化に動く日本の流れをみてきた。だが、この潮流は必ずしも一直線に進んできたわけではない。日本は、いったん異なる路線に進み、挫折した経験がある。これが日本の世論や政治家に強いトラウマと教訓を残し、現在の路線につながっている面がある。その挫折を見るため、2009年時点の日本に視点を戻してみよう。

同年8月30日、野党第一党である民主党が衆院選で圧勝し、自由民主党から政権を奪った。日本で政権が交代するのは約15年ぶり、民主党代表の鳩山由紀夫氏が首相に就いた。民主党は労働組合を支持基盤の一つにしており、自由民主党よりもリベラルな立場をとる。このため、同党は、公約で「緊密で対等な日米関係」を目指し、在日米軍に特別な待遇を認め

る日米地位協定の見直しや沖縄米軍基地の縮小を訴えた。

鳩山路線をひと言でいえば、日中の融和を進める一方で、日米同盟への依存を減らすという路線である。米軍の抑止力に大きく依存しなくても、対話によって中国と良好な関係を保てるという幻想に立っていた。鳩山氏は1990年代後半に「常時駐留なき日米安保」という構想を掲げ、米軍が日本に常駐しなくても、ミサイル防衛網を完備すれば、日本の安全を保てるという考えを披露していた。しかし、米軍の抑止力を軽視した鳩山路線はうまく機能せず、世論の支持も得られなかった。沖縄の米軍基地問題をきっかけに、鳩山首相下で日米関係は著しく冷え込み、最後は献金問題が追い打ちとなって、鳩山政権は8か月余りで退陣を強いられた。

傷ついた日米関係を引き継いだ菅直人首相は、翌2010年9月、極めて重大な日中危機に直面する。9月7日、尖閣諸島周辺からの退去を求めた海上保安庁の巡視船に対して中国漁船が衝突し、海上保安庁が漁船の船長らを逮捕したことがきっかけとなった。

尖閣諸島は、日本が領土として実効支配し、統治下に置いているが、中国側も領有権を主張しており、日中間にくすぶる火種の一つだった。中国側は、「尖閣は中国固有の領土」と猛反発し、閣僚級の往来停止や日本人の拘束、レアアースの輸出停止など、異例の強硬措置に出た。さらに中国国内では反日デモが燃え広がり、日系スーパーなどが襲撃を受けるなど、日中関係は冷え込んだ。

一見すると尖閣問題が招いた日中危機の

ように映るが、元凶は日米関係の悪化にあった。鳩山政権で生まれた日米同盟の亀裂を見透かした中国が、漁船衝突事件をきっかけに尖閣諸島への圧力を強め、対日強硬路線に出た。中国はこの事件を契機に、公船や漁船を定期的に尖閣諸島の領海に送り込むようになり、現在に至っている。

この危機は、日本の世論の対中観を著しく悪化させた。読売新聞と中国の週刊誌「瞭望東方週刊」（中国新華社発行）が実施した日中共同世論調査（2010年10月下旬）によると、日本人が軍事脅威を感じる国（複数回答）としては中国が79%に上り、北朝鮮の81%と並んだ。一方で、日本にとって重要な国を聞いたところ、米国（60%）が中国（27%）を大きく上回った。日米安全保障条約が地域の平和と安定のために「役立っている」と考える人も75%を占めた。尖閣諸島をめぐる日中の緊張が高まるなか、日米安全保障条約への支持がより強まったといえる。

民主党政権時代、日中の亀裂をさらに決定づける危機が起きた。菅直人内閣を継いだ野田佳彦内閣において2012年9月11日、日本政府が尖閣諸島を国有化したことが発端だ。日本政府は当時、島を地権者から賃借し、管理していた。ところが同年4月、右派政治家として知られる石原慎太郎東京都知事は、地権者から島を購入する計画を発表し、実現に動いていた。野田内閣はこれが中国を刺激しかねないと危惧し、石原知事に先んじて国有化したのだ。ところが、中国は猛反発し、反日デモが再び中国全土に広がった。日系のスーパーや工場は焼き打ちに合った。中国が多数の公船を尖閣諸島周辺に送り込み、日中紛争の危険すら指摘された。

日本の世論は中国への反発と不信感をさらに深め、日本経済新聞が実施した世論調査（2012年9月下旬）によると、66%が国有化を「評価する」と回答した。国有化後、中国公船が尖閣諸島の領海侵入を繰り返し、中国で反日デモが拡大している問題については、日本政府が「中国に強い態度で臨むべきだ」との回答が56%に上り、「日中関係改善を重視すべきだ」との回答（37%）を大きく上回った。

民主党政権は結局、2012年12月の衆院選で敗北し、3年3か月ぶりに自由民主党が政権を奪還した。民主党は野党に転落するだけでなく、第二党の座すら危ぶまれるような歴史的惨敗を喫した。

この自由民主党の政権復帰を後押ししたのが、日本世論の対中危機感の強まりだった。日本の安全保障を守るには保守政党である自由民主党を政権に戻す必要がある。それにより日米同盟を立て直し、日中のパワーバランスを修復しなければならない、という空気が世論に広がり、安倍晋三総裁が率いる自由民主党政権の復活につながった。2012年12月、安倍氏は首相に返り咲き、最長政権への道を歩み始めた。

2012～2017年—「世界警察」をやめた米国—

リベラルな民主党から政権を取り戻した保守の自由民主党の安倍晋三首相は、2013年から日米同盟の立て直しに取りかかった。まず取り組んだのが、中国側に傾いた日中のパワーバランスを改善するための海上保安庁と自衛隊の体制強化である。

安倍首相は、2013年度予算の編成で、それまで減少を続けてきた防衛予算を11年ぶりに増額に転じさせた。自衛隊の装備や人員を定める防衛大綱や中期防衛力整備計画についても、当時の計画をいったん中止し、中国や北朝鮮の軍事情勢を踏まえて、全面的に刷新することを決定した。安倍首相の在任中、防衛予算は一貫して増え続け、2012年度（当初予算）は約4兆6千億円だったが、2022年度には5兆4千億円に増えた。補正予算で計上した予算を合わせると、日本の防衛費は6兆円台に達している。

これに合わせて安倍首相が着手したのが海上保安庁の強化である。予算を大幅に増やし、尖閣諸島の警備を強めるため、大型巡視船や新型ジェット、無人機（ドローン）の導入を進めた。海上保安庁の大型巡視船は2021年秋までに70隻規模に増え、隻数ではなお中国の約半分にとどまるが、安倍政権下でのこ入れにより尖閣諸島を24時間監視する体制はほぼ整った。

民主党前政権の失敗を目の当たりにしていた日本の有権者は、安倍政権の発足当初からこれらの政策を強く支持した。その表れが、2013年7月の参院選である。自由民主党と連立政権の一角を占める公明党が圧勝し、衆参両院で過半数を確保した。

ただ、当時の日本の外部環境はより厳しくなっていた。アフガニスタンとイラクでの長引く戦争に疲れ、米国の内向き志向が鮮明になっていた。特に、安倍首相が懸念を強めたのが、米国が「世界の警察官」としての役割を公式に放棄してしまったことだ。

2012年1月、オバマ政権は新国防戦略で、2つの大規模紛争に同時に対処できる能力を確保する「二正面作戦」を断念した。さらに2013年9月、オバマ大統領はシリア問題についての演説で、「米国は世界の警察官ではない」と公言してしまった。安倍首相はこれを受け、米国に「おんぶに抱っこ」の外交・安全保障政策では、将来、日米同盟の存続が危ぶまれるという懸念を抱くようになる。

2014年初め、そんな日本に衝撃を与える動きが南シナ海で起きた。中国が南シナ海の7つの岩礁を埋め立て、軍事拠点を建設し始めた。翌2015年5月までに軍事拠点の面積は約8平方キロメートルに膨らんだ。現在までに軍用機が使える滑走路やレーダーなどが設置され、事実上、中国軍の軍事基地になっている。米シンクタンクなどの推計によれば、世界で取引される貿易商品の約4分の1が南シナ海を行き来している。日本が中東から輸入する原油のほぼすべても南シナ海を通る。安倍政権は中国による軍事拠点の建設に対し、繰り返し懸念を表明した。G7首脳会議や東アジアサミットなどでも米欧と連携し、問題を提起した。

日本の懸念をさらに増幅させたのが、米国の対応だ。オバマ政権はこの間、中国の行動を言葉で批判したが、軍事拠点の建設を阻止する行動には出なかった。中国をけん制するため、軍事拠点の12海里内に米軍艦を定期的に送り込む作戦に出たが、中国側の怒りを買うと、その頻度も落としてしまった。オバマ政権のこうした対応を見透かすように、中国は東・南シナ海で軍拡を進めていた。さらに、北朝鮮もミサイル発射や核実験を続け、核ミサイルの開発を加速していた。

こうした状況を踏まえ、安倍首相は、2014年7月、日本の安全保障政策を大きく転換する決断に踏み切る。日本が集団的自衛権を発動できるよう、戦後初めて憲法第9条の解釈を変更したのだ。集団的自衛権は、日本の同盟・友好国が攻撃を受けた場合、日本が直接攻められていなくても武力で反撃する権利だ。それまでの歴代内閣は、日本は集団的自衛権を保有しているが、行使できないという憲法解釈を貫いてきた。この憲法解釈に基づき、日本政府は仮に日本周辺をパトロールする米軍艦船が第三国から攻撃されても、日本が攻撃されていなければ、米軍と一緒に戦うことはできないという立場をとっていた。

安倍首相はこの状態を改めるため、2014年7月の閣議決定により、次のような趣旨の憲法解釈の変更に踏み切った—日本の安全保障環境の変化により、他国への武力行使であっても日本の存立を脅かすことが現実起こり得る。密接な関係にある他国が攻撃され、日本の存立が脅かされる場合には、集団的自衛権を発動し、日本も反撃できる—。さらに2015年春、安倍政権は新憲法解釈を自衛隊の運営に反映させるため、これらの内容を盛り込んだ安全保障関連法を国会に提出し、成立に動いた。

集団的自衛権の行使容認は戦後の安全保障政策を大転換する決定であり、内政的に大きなリスクを伴った。案の定、日本の政界は大揺れとなった。主な野党各党は、「専守防衛」の原則を安倍内閣が壊し、「戦争できる国」に日本を変えようとしていると猛反発した。最大野党である民主党の枝野幸男幹事長は、「立憲主義に反する戦後最悪の法案だ」と強調し、同法成

立に動く安倍内閣は「理性を失い、暴走状態だ」とまで非難した。同法案の国会での審議は紛糾し、衆院、参院での審議時間がそれぞれ100時間以上という異例の長さになった。それでも、安倍内閣は最終的に野党側の反対を押し切り、2015年9月に同法を国会で可決、成立させたのである。

日米同盟の強化を支持する日本の世論も、集団的自衛権の行使容認をめぐる賛否が分かれた。日本が「戦争に巻き込まれてしまう」という不安が大きな原因であった。安全保障関連法案の国会審議中、全国各地で大規模な反対集会やデモが開かれた。同法の成立直後の2015年9月に日本経済新聞が実施した世論調査では、集団的自衛権の行使に賛成する人は28%にとどまり、反対が53%を占めた。

これにより、安倍内閣の支持率も下がった。2015年5月には50%だった支持率が、安全保障関連法案が成立した直後には40%に急落してしまった。安倍首相の側近によれば、安倍氏は国民に不評を買うことは覚悟のうえで集団的自衛権の行使容認に踏み切った。日本周辺で米軍が攻撃されているのを日本の自衛隊が傍観すれば、米軍によるアジアへの関与を持続することはできず、日米同盟は崩壊してしまうという危機感が彼の背中を押ししたのである。

集団的自衛権問題では世論の反発を浴びた安倍首相だが、その後、支持率は徐々に回復した。アベノミクスをはじめとする景気対策や経済政策の効果が直接の原因だ。それに加えて、日米同盟を維持するため、集団的自衛権の行使容認はやむを得ないという理解が世論の間に徐々に浸透していったことも見逃せない。安倍

首相は翌2016年7月の参院選で圧勝し、連立政権を組む公明党と合わせ、3分の2を超える議席を獲得した。さらに2017年10月の衆院選でも圧勝し、やはり与党で3分の2超の議席を確保している。

この間、安倍内閣は、内政上もう一つ大きな功績を残した。外交・安全保障政策の司令塔として、首相や主要閣僚が参加する国家安全保障会議（日本版NSC）を2013年12月に創設したことだ。さらに、NSCの運営に当たる国家安全保障局（NSS）も翌2014年1月に立ち上げ、外務・防衛両省、および警察庁や自衛隊から優秀な人材を引き抜いた。

これらが発足したことで、日本の政策決定は大きく改善した。第一に、外務・防衛両省、警察庁、経済官庁などの縦割り体質の弊害が是正された。従来は、危機や事件が起きると各省庁の調整に時間がかかり、政策決定に遅れが出たが、NSCとNSSが司令塔役を果たすようになり、政策決定が非常に円滑になった。第二に、政府内のインテリジェンスの共有が進んだ。日本政府のインテリジェンス部局は、外交情報を集める外務省、駐在武官や電波情報をまとめる防衛省、偵察衛星を運用する内閣府、治安情報を担う警察庁などに分かれる。従来、重要情報を各省庁が抱え込み、十分に共有されない体質があったが、NSSが生まれたことにより格段に状況は改善し、現在に至っている。

2017～2021年——トランプ政権の日本への衝撃——

2017年11月、新たな衝撃が日本を襲った。同盟を重視しないトランプ氏が米国

大統領選で勝利した。トランプ氏は大統領選の最中から、日米同盟を批判する言葉を放ち続けていた。例えば、「米国が攻撃されても、日本は何もしない、不公平だ」と指摘した。在日米軍について「（米軍の駐留経費は日本が）全額支払うべきだ」と発言したこともある。過去にこれほど露骨に日米同盟を批判した米国大統領はいない。米国が日本の防衛義務を負う代わりに、日本は米軍に基地を提供し、駐留経費についても少なからぬ負担をしている。米側からみれば、多少の不満はあっても、同盟を維持する恩恵のほうが大きいという認識が共有されていた。

日本の世論は大きな不安を抱いた。2017年1月下旬、トランプ氏の就任後に読売新聞が実施した世論調査によると、今後の日米関係について「不安の方が大きい」との回答が70%に上り、「期待の方が大きい」はわずか4%にとどまった。他方で、日米同盟への支持は根強く、政府として同盟重視の政策を「維持すべきだ」という回答が60%を占め、「見直すべきだ」（34%）を大きく上回った。

こうした不安は世論だけでなく、安倍内閣や日本政府内にも広がった。トランプ大統領への対応を誤れば、本当に日米同盟が壊れてしまうという危機感を安倍首相は強めた。トランプ大統領の在任中、安倍首相が開いた会談は14回に及んだ。日本政府関係者によれば、トランプ氏はほぼ毎回の会談で、日米同盟について「不公平だ」と不満をぶつけ続けた。

トランプ大統領の不満は主に2つに分かれる。第一に、日本が自国防衛の責任を果たさず、米軍にただ乗りしているという批判だ。会談でトランプ氏にこの点を執

拗に突かれた安倍首相は、「そんなことはない。自分は支持率を大きく下げてまで（日本の集団的自衛権行使を可能にする）安保関連法を通したんですよ」と、激しく言い返す場面があった。

第二のトランプ氏の不満は、日米同盟の経済コストに関するものだ。在日米軍の駐留経費を日本がすべて負担すべきだというだけでなく、アジア太平洋に展開する米軍戦力の費用も日本などが負担するよう求めた。北朝鮮危機が高まった2017年には、トランプ大統領は安倍首相に、「空母3隻を（朝鮮半島周辺に）派遣するには巨額の費用がかかる。日本はもっと面倒を見て欲しい」と迫ったこともある。

安倍首相はトランプ氏の発想は必ずしも突飛なのではなく、多かれ少なかれ、米国内の世論の一部を反映していると受け止めた。米ユーラシア・グループが2019年11月に公表した米世論調査によれば、アジア駐留米軍を減らすべきだという人は57.6%に上ったのだ。

複数の政府・自由民主党関係者らによると、安倍氏は日米同盟の先行きへの危機感について、内部の会議で次のように語っていたという。

- 北朝鮮の核武装や中国軍の増強で、日本防衛に伴う米国のコストと危険はかなり高まっている。
- 日本防衛のコストとリスクが高まった分、日本がより多くの貢献をしなければ、日米同盟による抑止力は損なわれる。
- 日本が防衛力を強化する努力を怠れば、米国の有権者はいずれ、日本の防衛義

務を負うことに納得しなくなる。

こうした危機感に基づき、安倍政権は、日米同盟の強化に加えて、他の友好国との連携拡大にも乗り出す。2016年8月、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」戦略を打ち出した。太平洋とインド洋にまたがる地域で、法の支配や価値を共有する国々と連携する構想だ。日米という線状の同盟を補完するため、米国以外の友好国とも協力を深め、面状の安全保障協力網を築こうという発想である。

安倍首相は、米国に加えて豪州、インド、東南アジア諸国にも協力を呼びかけ、賛同を促した。とりわけ、米国、豪州、インドとは日米豪印戦略対話（QUAD）と呼ばれる4か国の枠組みを構築し、協力を深めた。2017年7月にはブリュッセルの北大西洋条約機構（NATO）本部を訪れ、インド太平洋戦略の連携を欧州にも呼びかけた。その後、フランスや欧州連合（EU）なども独自のインド太平洋戦略を打ち出し、FOIPは主要国の間で戦略のキーワードになっていく。

こうした積極的な外交・安全保障政策は、内政上も安倍首相に有利に働いた。安倍政権は2017年の衆院選、2019年の参院選でも自由民主党を率いて連勝し、2020年9月まで7年半以上、政権を維持した。安倍氏は2006年から2007年の第一次政権、2012年から2020年の第二次政権を合わせると、通算の在任日数は3,188日となり、憲政史上最も長かった。第二次政権以降の連続在任日数も2,822日と歴代最長である。

おわりに

ここまで日本の外交・安全保障政策を振り返りつつ、内政との関係を見てきた。冒頭でも触れたように、日本は地政学上、中国、ロシア、北朝鮮に囲まれ、資源を持たない脆弱な条件下にある。このため、日本は、外部環境の変化に適応しながら、対外政策を設計・実行せざるを得ない。民主党の鳩山政権から岸田政権までの歩みを振り返ると、その特色が改めて浮き彫りになったといえる。

日本の有権者も、日本の地政学上の脆弱性を本能的に理解している。そこで、ラディカルな外交・安全保障政策よりも、外部の変化に手堅く適応する路線を指導者に求める傾向が、近年特に強まっている。

そのような有権者のニーズから遊離し、失敗に終わったのが鳩山政権であり、大きな成功に導いたのが安倍政権といえる。両者を隔てるのは、国際環境と日本の国力に関するリアリズムの有無だ。鳩山首相は、外交・安全保障上、対米依存を減らしても、対話と協力によって中国と共存できると考えた。リベラルな発想が根底にあるが、現実には機能しなかった。

これに対し、安倍首相は徹底したリアリズムに基づき、政策を進めた。中国と共存するには日米同盟を強化し、パワーバランスを安定させなければならないと理解し、その通りに動いた。米国との結束を優先し、彼自身の右派的な政治信条や歴史観は全面に出さず、抑制を効かせた。周辺国だけでなく米欧の感情にも配慮し、東京裁判のA級戦犯が祀られる靖国神社には、結局1回しか参拝しなかった。終戦70周年の2015年8月には、第二次世界大

戦中の日本の行為について「痛切な反省と心からのお詫び」を表明する談話を発表した。

安倍首相のリアリズムを優先した内政および外交・安全保障政策を日本の有権者は支持した。そして、安倍政権時代に外相を長く務めた岸田首相も、安倍路線を継承している。ロシアのウクライナ侵略や中国の軍拡、北朝鮮の核武装によって日本の環境が厳しさを増す中、こうした日本世論の傾向はこれからも変わらないだろう。

参考文献

秋田浩之 (2008) 『暗流—米中日外交三
国志』 日本経済新聞出版

秋田浩之 (2016) 『乱流—米中日安全保
障三国志』 日本経済新聞出版

Richard J. Samuels (2007), *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press

Richard J. Samuels (2003), *Machiavelli's Children: Leaders and Their Legacies in Italy and Japan*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press

Giulio Pugliese and Aurelio Insisa (2016), *Sino-Japanese Power Politics: Might, Money and Minds*, London: Palgrave Macmillan

Sheila A. Smith (2019), *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Cambridge, MA: Harvard University Press

秋田 浩之（あきた・ひろゆき）

日本経済新聞社コメンテーター



1987年日本経済新聞社入社。流通経済部、政治部、北京支局、ワシントン支局などを経て、2009年9月から、外交・安全保障担当の編集委員兼論説委員。2016年10～12月、英フィナンシャル・タイムズに出向し、「Leader Writing Team」で社説を担当した。2017年2月より現職。外交・安保分野を中心に、定期コメンタリーを執筆する。優れた国際報道に与えられる2018年度のボーン・上田記念国際記者賞を受賞。著書に、米中日関係の現状と行方を分析した「乱流—米中日安全保障三国志」（2016年、日本経済新聞出版社）、「暗流—米中日外交三国志」（2008年、同）がある。87年3月、自由学園最高学部卒。91年、米ボストン大学大学院修了（国際関係論）。2006～2007年、米ハーバード大学日米関係プログラム研究員。

4

憲法と防衛

千々和 泰明

はじめに

第二次世界大戦に敗れた日本は、同じく敗戦国であるドイツと同様、連合軍によって占領された。連合軍による日本占領の目的の一つは、日本を非軍事化することであった。実際に日本の帝国陸海軍は解体され、日本は武装解除された。こうした方針の下、占領軍の命令で、新たな憲法がつくられた。新憲法は1946年11月3日に公布され、1947年5月3日に施行された。そしてその第9条で次のように規定した。

第9条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

憲法第9条が放棄している「戦争」とは、侵略戦争のことである。このことは国際法に照らして特異なことではない。同条の特色は、むしろ第2項の「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」という「戦力不保持」規定にあるといえる。

この条文の存在により、日本は自衛権を行使できないとか、一切の防衛力を保持できないといった極論さえまかり通った。だが、そうした極論が現実的であるはずはなく、激しい論争を経て、日本政府は1950年代半ばまでに、憲法第9条の下でも、一定の制約下では自衛権を行使でき

るし、防衛力も保持できる、といった立場をとるようになった。現在の自衛隊が創設されたのは1954年7月1日である。

2022年2月24日から始まったロシアによるウクライナ侵略や、近年懸念されている中国による台湾侵攻のリスクは、日本人の安全保障観に大きな影響を与えている。『朝日新聞』による日本の有権者を対象とした2022年4月の世論調査では、「日本は防衛力をもっと強化すべきだ」との回答が初めて6割を超えた。同年12月16日におこなわれた「国家安全保障戦略」「国家防衛戦略」「防衛力整備計画」という安全保障の基本方針に関する三文書の改定をめぐっては、これまで対GDP比1%程度であった防衛予算を2%程度まで増額することや、相手国の日本に対するミサイル発射拠点などを叩く「反撃能力」の保持などが焦点となっている。

一方、今日にいたるまで、第9条を含め、戦後の憲法は一度も改正されていない。憲法改正には、衆議院と参議院の総議員の3分の2以上の賛成と国民投票における過半数の賛成が必要であり、実現のためのハードルはきわめて高い。日本を取り巻く現実の安全保障環境への対応と憲法第9条による制約をどう整合させるかは、日本の安全保障政策を考えるうえで今後も避けて通れない論点である。

安全保障に関する憲法解釈の確立から平和安全法制へ

本節では「憲法と防衛」というテーマについて、現在地にいたる経緯を、50年代半ばから安倍晋三政権期までを3つの段階に分けて見ていくことにしよう。ただし、

憲法制定から50年代半ばに安全保障に関する政府の憲法解釈が確立するまでの紆余曲折については、煩雑なので省略する。

(1) 冷戦期

第一の段階は、安全保障に関する政府の憲法解釈が確立してから、冷戦終結までの時期である。

1954年12月22日の衆議院予算委員会において、当時の鳩山一郎政権は、憲法第9条に関する次のような説明を行った。

「憲法は自衛権を否定していない。自衛権は国が独立国である以上、その国が当然に保有する権利である。(中略) 憲法は戦争を放棄したが、自衛のための抗争は放棄していない。(中略) 憲法第9条は、独立国としてわが国が自衛権を持つことを認めている。従って、自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反するものではない」

実はこれに先立つ1950年8月10日に、自衛隊の前身である警察予備隊が創設されていた。この年の6月25日から朝鮮戦争が始まると、日本に駐留していた米国極東軍の部隊が国連軍として朝鮮に投入された。その結果、日本国内の治安維持のための実力部隊が不足し、その穴埋めとしてGHQの命令によって急遽実力組織が創設された。一方、この新組織は「軍隊」ではなく、あくまで「警察予備隊」であって、「警察力の延長」との説明がな

された。ここに、憲法第9条の極端な解釈、すなわち文字通り一切の実力部隊を保持しない、としておくのでもなければ、憲法第9条を改正し、明確に再軍備を宣言するのでもない、第三の道がとられることになる。すなわち、憲法第9条を維持したままでの、なし崩し的な再軍備である。

軍事力で国策を誤った第二次世界大戦の記憶が日本社会に鮮明に残るなか、憲法第9条の改正は不可能であった。一方、東西冷戦が激化するにつれ、米国は日本の再軍備を強く促すようになり、また日本国内でも、改進黨のような保守政党が再軍備を求めていた。こうした事情のあいだの均衡点が、1954年の政府解釈であった。なお西ドイツの場合も、この翌1955年にNATO加盟とセットでドイツ連邦軍が創設されている。

1954年の政府解釈のポイントは、憲法第9条が陸海空軍その他の「戦力」を保持しないとしていることと、当時既に存在していた自衛隊という実力組織との整合をどう図るか、にあった。日本政府は、両者の整合をとるために、戦力とは異なるものとして「自衛のための必要最小限の実力」という概念を編み出した。自衛隊が戦力であれば、憲法第9条に違反する。しかし自衛隊は戦力ではなく、自衛のための必要最小限の実力組織でしかないからその存在は合憲である。こうした説明によって、自衛隊という実力組織の合憲性が確保された。

それでは、「自衛のための必要最小限の実力」とは、具体的には何を意味するのか。これは、「自衛のための必要最小限を超えるもの」との比較で説明される。

後述の展開に沿って説明するならば、自衛のための必要最小限を超えるものの一つは、海外において、自衛以外の目的、たとえば国連の枠組みでの活動において、武力を行使することである。

もう一つは、集団的自衛権の行使である。これは、自衛のための必要最小限という概念を、国際法上の個別的自衛権と集団的自衛権の違いと意図的に紐づけたうえで、前者は必要最小限の範囲にとどまるが後者はそれを超える、とする考え方を前提とするものである。これは北大西洋条約第5条が「一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなす」としていることとは大きく異なる。

こうして、海外で自衛以外の目的で武力を行使したり、自衛の目的であっても集団的自衛権を行使したりしないことが、自衛隊が自衛のための必要最小限の実力組織であり、憲法第9条が保持することを禁止する「戦力」に該当しない証拠とされたのだった。

一方、そもそも自衛隊を海外に派遣したり、あるいは集団的自衛権を行使したりすることが必要な局面は、冷戦時代にはほとんどなかった。

日本は1951年9月8日に米国とのあいだで日米安全保障条約を結んだ。同条約は1960年1月19日に改定されて今日にいたっている。日米安保条約の建てつけは、「物と人との協力」と表現される。日本は米国に対して「物」、すなわち日本国内の基地を差し出し、米国は日本に対して「人」、すなわち日本のために戦う米兵を差し出す。つまり日米安保条約の根本的な建てつけは、在日米軍基地の存在を中核とす

る、「日本による米軍への基地提供」と「米国による日本防衛」の交換である。

冷戦時代には、同条約に基づく米軍への基地提供こそ、日本の西側陣営への貢献の中核であった。日本の安全保障政策の基本は、米軍に基地を提供しつつ、敗戦後の武装解除によってゼロになってしまった防衛力を漸進的に再建していくことであった。そして計4回にわたる5か年防衛力整備計画と、1970年代にそれを改編した「防衛計画の大綱」（現・国家防衛戦略）の下、防衛力整備を進めていくことになる。

一方、冷戦時代の日本国内では東西冷戦を反映したイデオロギー対立が深刻で、長らく野党第一党の座にあった日本社会党は、日本の非武装中立を主張していた。日本社会のなかには自衛隊の存在を憲法違反とする見方も根強く、安全保障政策の些細な変更であっても「日本軍国主義の復活」と結びつけられることになりかねなかった。自衛隊の海外派遣や集団的自衛権の行使などは論外とみなされていた。そして、防衛予算対GNP比1%枠（1976年11月5日に閣議決定。1986年12月30日の閣議決定で撤廃されたが、その後もほぼ1%程度で推移している）や、反撃能力保持を抑制する「専守防衛」原則（相手から攻撃を受けてはじめて武力を行使し、その場合も必要最小限の武力行使にとどめるとの姿勢を指す。1955年7月5日の杉原荒太防衛庁長官の国会答弁が初出とされる）といった厳しい制約も課されることになる。

(2) PKOと「テロとの戦い」

第二の段階は、冷戦終結後に日本が国際平和協力に参画していく時期である。

冷戦期の状況を変化させるきっかけとなったのは、冷戦終結後の1990年から1991年にかけての湾岸危機・湾岸戦争であった。中東クウェートに侵攻したイラク軍を撃退するための国連決議に基づく多国籍軍の活動に対し、日本の貢献が主に財政支援にとどまったことについて、国際社会から厳しいまなざしを向けられたからである。日本は、ドイツがベルシャ湾に掃海艇を派遣したことに刺激されて自らも掃海艇の派遣を決断し、ようやく一定の評価を得た。

そこで、侵略でも自衛でもない、国際平和協力という分野で、憲法第9条の制約下で日本に何ができるのかについての議論が進んだ。その結果、1992年6月19日、自衛隊が国連の平和維持活動（PKO）に参加することを可能とする国際平和協力法（PKO法）が制定され、実際に同年9月17日から自衛隊がカンボジアPKOに派遣された。

自衛隊のPKO参加が合憲である論拠として、与党・自由民主党内では「小沢理論」と呼ばれる考え方が当初検討されていた。小沢理論とは、1991年2月20日に小沢一郎元幹事長を会長とする自由民主党の調査会が、自衛隊の国際平和協力に関して発表した答申のなかで示した考え方である。この答申は、憲法第9条第1項は侵略戦争の放棄を規定したものであって、「国連の枠組みでの武力行使」を放棄していないので、自衛隊が国際平和協力において武力を行使しても、第2項の戦力不保持

規定に反しないと主張した。

しかし、結局日本政府は、自衛隊のPKO参加が合憲であることの論拠を、小沢理論ではなく、伝統的な「自衛のための必要最小限の実力」という考え方に求めた。1992年4月28日、工藤敦夫内閣法制局長官は国会で、自衛隊のPKO参加によって「我が国が武力行使をするとの評価を受けることはございません」と述べ、したがって「憲法の禁ずる海外派兵に当たるものではない」と答弁した。逆に言うと、国際平和協力は自衛ではないから、そこでの武力行使は憲法違反となる。

ここから、いわゆる「武力行使との一体化」論が生じる。自衛隊がPKO参加などを通じて海外で活動する場合、自衛隊と同じ活動に従事している他国の軍隊に補給や輸送といった支援をおこなう場合があるだろう。そうした活動自体は武力行使ではない。しかし、他者による武力行使への関与の密接性等から、我が国も武力を行使したとの法的評価を受ける場合があり得る。その場合、つまり他国の軍隊が武力を行使しており、自衛隊の活動が当該軍隊への密接な関与を通じてその軍隊の武力行使と事実上「一体化」する場合には、そのような活動をおこなうことは「憲法第9条により許されない」のである。

その後2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件を受けた「テロとの戦い」の文脈で、自衛隊はインド洋やイラクに派遣された。ドイツが国際治安支援部隊（ISAF）に参加したのに対し、自衛隊が従事したのは、有志連合軍への補給支援やイラクでの人道復興支援・安全確保支援といった、武力行使以外の活動である。そしてここでは自衛隊自身が武力を行使

しないことに加え、自衛隊が活動できる範囲自体が、「非戦闘地域」に限定された(具体的な派遣先はイラクのサマワなど)。自衛隊が活動するのは武力行使がおこなわれる「戦闘地域」とは一線を画した「非戦闘地域」なのだから、そこでの活動は他国軍の武力行使とは「一体化」しない、といえる必要があったからである。

(3) 集団的自衛権行使の限定容認

第三の段階は、平和安全法制制定にいたる時期である。

日本は湾岸戦争後、憲法第9条と何とか折り合いをつけながら、自衛隊のPKO派遣や「テロとの戦い」への参加を実現させてきた。

一方、近年日本を取り巻く安全保障環境は厳しさを増していく。中国が覇権主義的な行動をとるようになり、また北朝鮮も核・ミサイル能力を向上させている。ここで問題となってくるのが、日本が長らく集団的自衛権の行使を自衛のための必要最小限を超えるものとみなしてきたことである。そうすると、たとえば、日本の防衛のために日本周辺で活動中の米軍が第三国から攻撃されても、自衛隊は自らが攻撃されない限り反撃できないとか、第三国が米国に対して発射した弾道ミサイルを、日本は能力があるにもかかわらず迎撃できないといったことなどが、問題とされるようになってきた。

日本では従来、自衛権の発動に際しては「日本に対する武力攻撃が発生した場合」という要件を課していた。つまり、個別的自衛権の行使しか認めないということ

である。これに対し安倍政権は、2014年7月1日に、従来のものに代わり、「我が国と密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある」ことを新たな要件とすることを閣議決定した。これにより、集団的自衛権の行使に道が開かれることになった。

ただし、ここで集団的自衛権行使が容認されるのは、日本と密接な関係にある他国への攻撃が発生したというだけでは足りず、それにより「我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険」がある場合(「存立危機事態」)に限られる。集団的自衛権の行使にこのような制約が課されているのは、依然として「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈が維持されているからである。つまり、集団的自衛権の行使に制約を課すことによって、「自衛のための必要最小限」という一線を守る、という建てつけになっているわけである。

2014年の閣議決定にもとづき、2015年9月19日に平和安全法制が制定された。同法制は、存立危機事態における集団的自衛権の行使を認めた。また同法制は、PKO参加の拡充なども定めている。これにより、PKOでの自衛隊の活動可能な地域について、それまでの「非戦闘地域」といった地理的制約が廃止され、「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とされた。

ただ、こうした変化にもかかわらず、従来の「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とか、「武力行使との一体

化を認めない」といった憲法解釈自体は何も変わっていない。集団的自衛権の行使の限定容認は、まさに「限定」することによって、日本が行使できる集団的自衛権が「必要最小限」の範囲内にあることを示すものである。PKOで自衛隊が活動可能な地域を「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とするのは、たしかに従来の「非戦闘地域」という制約よりも緩やかではあるものの、依然としてそこでの自衛隊の活動は「武力行使との一体化」ではないということを保証しようとするためである。

憲法と防衛をめぐる現状と課題

前節までに見た変化にもかかわらず、日本社会の一部には未だに自衛隊を違憲の存在と見る向きがある。また、自衛隊が合憲であることを認めるにしても、そのためには前節までに見たような複雑な論理を追わなければならない。そうであれば、憲法改正によって自衛隊の存在を憲法典上明記すればよい、との主張が主に保守層から提起されている。

岸田文雄首相下の与党・自由民主党は、2022年7月の参議院選挙で憲法改正を公約に掲げて勝利した。ただ一口に憲法改正といっても様々なパターンが考えられる。2018年3月26日に自由民主党がとりまとめた憲法改正案は、現行の第9条第1項・第2項およびその解釈は維持するとしている。そのうえで、新たに自衛隊の保持を明記した条項を追加するとした。

たしかに、平和安全法制によって、憲法と防衛の関係をめぐる問題がすべて解消

されたわけではない。「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈をとる限り、必ずどこかで「ここより内側が必要最小限」という「一線」を引き続けなければならない。

集団的自衛権の行使についていうと、平和安全法制でなされたのはその「限定」容認である。そのため、たとえば第三国から日本国外（米国の領土や洋上に展開する米軍部隊）を標的として発射されたミサイルを日本が迎撃できるかどうかは、法的解釈として判然としないとの見方を、安全保障専門家の神保謙は示している。また、「武力行使との一体化」論も依然として維持されているので、国際平和協力などにおいても、自衛隊が活動可能な地域は「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とする線引きは持続している。ただ、このような線引きが実際のオペレーション上有効かについては意見が分かれるだろう。

一方、憲法改正によって新たに自衛隊の保持を明記した条項を追加する場合でも、第2項を維持する限り、結局は「自衛隊」が第2項の「戦力」に該当するか否かが引き続き論点となるので、これは従来の政府解釈を憲法典での記載に格上げする、という趣旨だと考えられる。もちろんそれ自体は意味のないことではないが、そのことと、反対運動にともなう混乱や第9条改正案が国民投票で否決されるリスク（そうなれば、自衛隊の正当性が傷つくとともに、長期間にわたって憲法改正は望めなくなるだろう）とを比較考量しなければならないといった課題も残されるであろう。

おわりに

本稿で見たように、安全保障に関する政府の憲法解釈が確立した50年代から現在までの経緯については、3つの段階に分けて考えることができる。

第一の段階は、冷戦終結までの時期である。冷戦時代には、日米安保条約に基づいて日本が米軍に日本国内の基地を提供すること自体に大きな意味があり、「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈の下、漸進的な防衛力整備を進めることだけで、西側陣営内での役割を果たしているとみなされていた。逆に、安全保障政策でそれ以上の対応をとることは、国内の激しいイデオロギー対立によって不可能であった。

第二の段階は、湾岸戦争以後、日本が国際平和協力に関与していく時期である。ただし、自衛隊によるPKOや「テロとの戦い」への参加が合憲であることの論拠は、やはり「自衛のための必要最小限の実力」という概念に求められた。

第三の段階は、東アジアの安全保障環境が厳しさを増すなかで、平和安全法制の制定にいたる時期である。同法制の制定により、集団的自衛権の行使やPKO参加の拡充などが可能となった。ただ、依然として「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とする憲法解釈は持続している。

安全保障に関する憲法解釈の複雑さや限界などから、憲法改正論には一定の支持がある。一方、冒頭で述べたように、憲法そのものの規定によって憲法改正実現

のハードルは高く設定されている。近い将来、憲法改正が実現するかは見通せない。

そうした状況において、憲法改正によらずとも、「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とする伝統的な憲法解釈を変更すべきだとの見解もある。つまり、憲法第9条は侵略戦争を禁じているにすぎず、国際法上認められた自衛権の行使や、国連憲章に基づく集団安全保障措置における実力の行使を制限するものではない、との解釈をとるべきだとする考え方である。ただ、この考え方も、第9条第1項の日本語の理解として適切かどうかについては、憲法学者の阪本昌成が問題提起している。

戦後日本における憲法と防衛の関係をめぐる最大のポイントは、「必要最小限」という概念にある。今後日本が自国を取り巻く安全保障環境に照らして、「必要最小限」という概念をどのようにとらえ、整理するかが焦点であるといえよう。

参考文献

阪本昌成 (2011)『憲法1 国制クラシック〈全訂第三版〉』有信堂

神保謙 (2022)「外交・安全保障—戦略性の追求」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権—保守とリアリズムの政治』文藝春秋

千々和泰明 (2022)『戦後日本の安全保障—日米同盟、憲法9条からNSCまで』中央公論新社

西原正監修・朝雲新聞社出版業務部編

(2015)『わかる平和安全法制—日本と世界の平和のために果たす自衛隊の役割』朝雲新聞社

Jitsuo Tsuchiyama (2007), “War Renunciation, Article Nine, and Security Policy,” in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki, and Jitsuo Tsuchiyama, eds, *Japan in International Politics: Foreign Policies of an Adaptive State*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

千々和 泰明 (ちぢわ・やすあき)

防衛省防衛研究所戦史研究センター安全保障政策史研究室主任研究官



1978年生まれ。福岡県出身。2001年、広島大学法学部卒業。07年、大阪大学大学院国際公共政策研究科博士課程修了。博士（国際公共政策）。ジョージ・ワシントン大学アジア研究センター留学、京都大学大学院法学研究科COE研究員、日本学術振興会特別研究員（PD）、防衛省防衛研究所教官、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）付主査などを経て、13年より防衛省防衛研究所主任研究官。この間、コロンビア大学東アジア研究所客員研究員。国際安全保障学会理事。著書に『大使たちの戦後日米関係』（ミネルヴァ書房、2012年）、『変わりゆく内閣安全保障機構』（原書房、2015年）、『安全保障と防衛力の戦後史 1971～2010』（千倉書房、2021年、第7回日本防衛学会猪木正道賞正賞）、『戦争はいかに終結したか』（中公新書、2021年、第43回石橋湛山賞）、『戦後日本の安全保障』（中公新書、2022年）、『日米同盟の地政学』（新潮選書、2024年）。

5

ロシアによるウクライナ侵略が迫る 日本国憲法の改正

長島 昭久

2022年2月24日に勃発したロシアによるウクライナ侵略は、戦後の国際秩序を破壊する暴挙である。戦後の世界秩序は、第二次世界大戦の戦勝国である国際連合（国連）を中心とする国際協調システムと国連安全保障常任理事国5大国（Permanent 5: P-5）による核不拡散体制を骨格として成り立ってきた。核不拡散体制は、米露英仏中の核保有国にいわば核に関する「大人の管理」を委ね、他の国には核保有を認めない国際取り決めだ。しかし、その「大人」として核の厳格管理を期待されてきたロシアが、管理どころか非核保有国ウクライナに対して核恫喝を行ったのである。これは、最貧国北朝鮮が核保有をちらつかせるのとはわけが違ふ。かくしてプーチン大統領は、他国に侵略して国連憲章を踏みにじり、核恫喝によって核不拡散体制を根底から覆したのである。

さて、戦後の日本は、日本国憲法の平和主義と国際協調主義を掲げて、1952年に国際社会へ復帰した。平和主義は日本国憲法前文と第9条に明記され、そこから専守防衛や非核三原則など戦後日本の抑制的な安全保障政策が導き出された。一方、国際協調主義は、国連を中心とした国際秩序を主に経済面から最大限サポートする外交姿勢に反映された。私はこれを、外交・安全保障に係る「戦後レジーム」と呼ぶ。しかし、今回のロシアの蛮行により、この日本の戦後レジームの土台が瓦解してしまったのである。すなわち、ウクライナ戦争という時代を画する劇的な情勢変化により、日本国憲法の存在意義そのものが問われる事態となったのである。

周知のとおり日本国憲法の平和主義は、

国連憲章の理念と同根である。憲法第9条第1項の「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」は、国連憲章第2条第3項「すべての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危くしないように解決しなければならない」および同条第3項「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を・・・慎まなければならない」とほぼ同義である。しかし、憲法第9条第2項の「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」は、日本国憲法に特有の規定である。ここから、戦後日本の特異な安全保障政策が導き出される。とくに、日本の防衛政策の基本方針である「専守防衛」については、「相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神に則った受動的な防衛戦略の姿勢」と『防衛白書』に明記されている。前段の「相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使（する）」という受動的な防衛姿勢は、先制攻撃を明確に違法とする国際法に合致するという意味で驚くべきものではないが、後段の「保持する防衛力」も「防衛力を行使（する）態様」も「必要最小限にとどめ（る）」というのは、驚くほど消極的な防衛姿勢である。なぜなら、他の諸国は、自国民の命と平和を守るためには相応の防衛力を保持し、それを全力で行使するものだからである。そのような過度に自制的な政策は、まさしく日本国憲法の平和主義を生み出した当時の世界情勢と日本国民の反戦気運を反映したものである。

とりわけ大きな影響を与えたのが、日本を7年半にわたり占領した連合軍の総司令官ダグラス・マッカーサー米陸軍大将によって1946年2月3日に日本側に提示された憲法改正に係る「三原則」(マッカーサー三原則)である。その第二原則は以下のとおりで、まさしく日本国憲法前文(「(前略) 平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。(後略)」)と第9条にそのごとく書き込まれた。

「国家の主権としての戦争は廃止される。日本は、紛争解決の手段としての戦争のみならず、自国の安全を維持する手段としての戦争も放棄する。日本は、その防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に信頼する。日本が陸海空軍を保有することは、将来ともに許可されることがなく、日本軍に交戦権が与えられることもない。」

しかし、このような経緯で制定された憲法の平和主義に基づく戦後日本の安全保障政策は、3つの致命的ともいえる矛盾を抱え込んだまま、今日の厳しい国際情勢に直面することとなった。すなわち、第一に憲法規範の空洞化、第二に対米依存体質の深化、第三は日本国民の負担増大である。以下、順を追って説明しよう。

第一の矛盾は、「陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない」との憲法規定と、世界屈指の規模と精強性を誇る陸海空自衛隊の存在との間の埋めがたいギャップである。憲法制定当時は、たしかに自衛隊(またはその前身)の規模も小さく、政府が国会でしばしば答弁したように、「(憲

法で禁じられた)戦力に至らない自衛力」などという説明もそれなりに妥当性が認められたが、今や予算規模で世界第五位の軍事力である。そのような自衛隊が戦力に当たらないというのは、詭弁以外の何物でもない。つまり、日本を取り巻く安全保障環境が厳しくなるにつれて拡大を続けてきた日本の防衛力によって、今や戦力不保持の憲法規範はほぼ空洞化することとなったのである。

第二の問題は、憲法規範を遵守しようとする政府の「専守防衛」に基づく防衛政策が「自衛のための必要最小限」に抑え込まれる形となっている点である。最近まで同盟国間の相互防衛のための集団的自衛権の行使も禁じられ、海外での国連平和維持活動への自衛隊の参加にも大きな制約がかけられ、攻撃型兵器の不保持や非核三原則、さらには宇宙分野における安全保障上の取り組みにも大きな制約がかかっていた。そのために、足らざる自助努力を補うため、安全保障全般にわたり同盟国・米国に過度に依存する体質が染みついてしまったのである。米国の大統領が交代するたびに、わが国の領土である尖閣諸島に関して日米安全保障条約第5条に規定された米国の対日防衛義務の履行を確認するという日本政府の卑屈な姿勢は、その最たる例であろう。

第三の矛盾は、第二の問題の裏返しともいべきものであるが、日米安全保障条約に潜む抜き差しならない「不平等」と「不公平」である。この日米安保条約の第5条には、日本の施政下にある領域に対する武力攻撃に米国が日本と共同対処することのみが書かれ、日本の対米防衛義務については書かれていない。これは、米国から見て明らかに「不公平」な規定だ。

他方、第6条は、あたかもその穴埋めをするかのように、極東の平和と安全を維持するために、日本が米軍に対し基地や施設を提供する義務を明記している。これは、日本から見て「不平等」な規定だ。つまり、日米同盟は、他の米国の同盟条約とは異なり、相互防衛条約になっていないのである。その故に、日本国民は、占領時代の残滓のような米軍基地をめぐる事故や事件、騒音や環境破壊など様々な負担を強いられているのである。この矛盾がもたらす同盟構造の不安定性は、常に日米同盟のアキレス腱として同盟協力の現場に暗い影を落としてきた。

以上の矛盾を解消するためにも、日本国憲法第9条は改正されなければならない。私の改正提案は以下のようなシンプルな

ものである。それは、同条第1項を残しつつ、第2項を削除するだけだ。先述の通り、第9条第1項は、国連憲章の理念と合致しているから、憲法前文の国際協調主義と併せて解釈すれば、日本の安全保障政策を過度に縛るものではない。問題は、同条第2項の現実離れした規定なのである。この規定を取り除くことにより、日本の外交・安全保障政策は格段に積極性を帯びるようになる一方、第9条第1項を残すことにより、二度と再び侵略国家とならないことを改めて内外に宣明することになる。これによって、はじめて日本は外交・安全保障に係る「戦後レジーム」を脱却し、普通の主権国家として、米国にとっては普通の同盟国として、国際秩序の維持発展のためにより積極的な責務を果たすことができるようになるであろう。

長島 昭久 (ながしま・あきひさ)

自由民主党・衆議院議員 (当選7回)



2009年から2010年にかけて、鳩山由紀夫内閣、菅直人内閣で防衛大臣政務官を歴任。2011年から2012年にかけて野田佳彦内閣において内閣総理大臣補佐官(外交安全保障担当)を務め、その後、防衛副大臣に就任。2019年6月、自由民主党に入党し、現在、自由民主党政務調査会副会長、国際局長代理を務める。

政治家として活躍する前は、1997年に外交問題評議会に加わり、同評議会ワシントンオフィスで韓国タスクフォースのリサーチアソシエイトを務め、その後、同評議会のアジア研究部門シニアフェローを兼任。ワシントンでの勤務を前に、1993～95年テネシー州ナッシュビルのバンダービルト大学で客員研究員として日米同盟の歴史を研究。

1997年ワシントンD.C.のジョンズホプキンス大学高等国際問題大学院(SAIS)にて国際関係論・国際経済学の修士号を取得、1988年慶應義塾大学大学院法学研究科にて憲法法学の修士号を取得。



6

日本国憲法とミドルパワーとしての 日本の役割

中川 正春

はじめに

第二次世界大戦後の米国占領下で作られた日本国憲法に対して、自主憲法論を含め様々な意見があることは事実だ。しかし、戦後から今に至るまで、この憲法の掲げる平和主義、民主主義、人権の尊重という普遍的価値の目標のもとに歩んできた日本の姿は、現行憲法を肯定的に評価することに繋がっている。時代が変化する中で、憲法改正の議論はあっても、改めて自主憲法を制定すべきという議論には、立憲民主党は与しない。

これまでの経緯、現状および課題

憲法第9条は戦争放棄、戦力の不保持、交戦権の否認を規定している。しかし、日本の歴代政権は、憲法制定当初からこの条文が自衛権までを否定するものではないと解釈してきた。朝鮮戦争が始まり、周辺情勢が不安定になる中、日本政府はその解釈に従い警察予備隊を設置し、後に自衛隊と名称を変えて、実質的な軍事力の再構築を図ってきた。同時に、日米安全保障条約の締結により、米国の日本に対する防衛義務が明確化された。日本の国家としての防衛体制は、必要最小限度の自衛力を持ちつつ専守防衛に徹し、あとは米国の拡大抑止に依存することを基本とした。その見返りに、米国が極東安全保障戦略を進めるため、日本国内の米軍基地を使用することを米国に認めることとした。

政府は、日本も主権国家として国際法の定める自衛権を当然有しているという前提に立った上で、憲法第9条下においても

個別的自衛権の行使まで否定されているわけではなく、必要最小限度の自衛力の保持は認められるとの解釈により自衛隊を運用してきた。ただし、日本の防衛戦略の姿勢として専守防衛を定め、個別的自衛権の範疇に限った自衛隊の運用にとどめ、集団的自衛権にはコミットしないこととしてきた。その後、安全保障関連法が成立するまで長期にわたり一貫して、この憲法解釈にもとづいて、安全保障にかかる国会議論が行われてきた。

では、憲法第9条で定められた抑制的な日本の安全保障の枠組みは、これまでどのような役割を果たしてきたのだろうか。結論から言えば、戦後の日本を平和裏に、経済復興とその発展に特化できる形で導いてきたという点において、憲法およびその歴代政権の解釈・運用は、日本にとって概ね良いものであったと評価する。

その果たしてきた役割は大きく3つに集約できると考える。

第一に、日本国憲法は、周辺諸国の日本に対する信頼を醸成する基本的な役割を果たした。西欧列国の植民地主義に肩を並べるように、戦前の日本が朝鮮半島や台湾を植民地化し、さらに満州や東南アジアに進出を試みていた最中に、日本は敗戦を迎えた。戦後の日本が真に平和と民主主義を基調にした国家として生まれ変わるのかどうか疑心暗鬼になっている周辺国に対して、日本は、憲法に貫かれた平和主義という理念により、専守防衛に徹することを説明して、その信頼を得る努力をしてきた。

第二に、米国との安保条約の締結によって、日本の防衛予算を必要最小限に抑え

ることができた。日本国内の基地使用を米国に認め、極東の安全保障戦略の拠点を提供し、その見返りとして、米国が日本に対する核の傘を含む拡大抑止を保障するという日米同盟が確立した。米国は日本に対してより積極的な軍事的役割を求めているが、日本は専守防衛の範疇にこだわってきた。盾と矛になぞらえれば、日本が盾の防衛にのみ専念することが日本国憲法の規範であることを、対外的にも説明してきた。

第三に、日本が他国に対し軍事的な脅威とならないための歯止めを憲法が明示していることは、日本がミドルパワーとして平和外交を進めていくための基本的な信頼醸成に貢献する。米国が敵味方をはっきりさせて軍事的圧力を強め、超大国としての強圧的外交を進める時に、軍事力に依存しない日本が外交交渉で仲裁的な役割を果たす余地が生じる。米国と中国の対立が拡大し一方向だけに進むことは、地域の安全保障を不安定にする。この対立を激化させないために中間的立場で外交努力をすること、それが日本の担う役割であるべきだ。さらに、日本独自の外交姿勢の中に、イラン、ミャンマー、北朝鮮などの専制的な体制に対する解決策を見出す余地を残す価値はある。超大国間の対立の間にあるミドルパワーとして、自国の軍備には枠をはめて、攻撃的な戦力を持つことなく、平和外交を進める余地を作ることができる状況は貴重である。日本はそうしたメリットをもっと活用して、主体的な外交戦略を構築すべきだ。

さらに、近年の国際的な変化に伴い、日本を取り巻く環境も変わりつつある。その変化への新たな対応を考えていく必要

もある。米国との二国間の同盟関係を基本にした日本の安全保障戦略を、国連改革を含めた多国間の集団安全保障体制として発展させる可能性を模索する時ではないだろうか。

近年の情勢変化の主なものとして、中国の台頭とロシアのウクライナ侵攻が挙げられ、それが台湾有事への懸念を大きくしている。また北朝鮮の核とミサイル開発の進捗が日本への脅威を増大させている。こうした流れを受けて、日本政府が米国だけでなく、インド太平洋地域の豪州やインドを巻き込んだ日米豪印戦略対話（QUAD）による多国間協力関係を模索することは大切である。特に、米国と中国の緊張関係が高まる中で従来の日米安保条約のみに依存していた日本は、QUADに加えて、EU諸国（NATO）や韓国、カナダなども緊密な連携を模索することが必要だと考える。日本の外交安全保障の方向性として、米国との二国間の協定として機能してきた日米安保の枠組みを多国間の集団安全保障体制に発展させていくことで、中国の覇権主義を牽制していくことが重要だと思う。NATOやEUがその地域における安全保障面で一定の役割を果たしてきたように、このアジア太平洋地域においても、米国と中国、ロシアとの超大国間の対立構造による体制ではなく、QUADやASEAN、韓国、カナダなども含めた国々の連携による集団安全保障体制を構築すべく、日本がミドルパワーとしてリードすべきだと考える。

おわりに

仮に今後日本で憲法第9条についての改正論議が起こったとしても、それはただ単に米国からの要求に応じ、彼らの同盟国として一緒に戦うことができるようにすべきだという議論の延長線上のものであってはならない。また、そのために個別的自衛権の枠を外して集団的自衛権を容認することになってはならない。米国との二国間の同盟関係においては、盾と矛という現状の役割分担が、ミドルパワーである日本にとっては最善の選択だ。日本は、専守防衛を前提としたミドルパワーとしての役割を変わず担っていくべきだ。しかし、将来的に国連やアジア地域の多国間の集団安全保障体制が実現する可能性が出てくれば、この状況は変化する。日本はこれに積極的に参加して、地域の安全保障政策をリードしていくべきだ。そして、この体制の確立に世界が動く時こそ、憲法改正について踏み込んだ議論が必要とされるであろう。今後、軍事面で日本がどのように参画していくのか、憲法の規範を議論することで国民のコンセンサスを構築していくことにつなげたい。宇宙、サイバー、電磁波などの新たな要素と憲法規定との関係を整理することも、これからの課題である。現段階では、現実の安全保障環境の変化に対して、ミドルパワーとしての日本の主体性と防衛ビジョンをしっかりと構築していくことが求められる。同時に、アジアのみならず米国やEU諸国にも、そうした日本の立場への理解を求めていくことが大切である。

(参考)

日本国憲法前文抄

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。

日本国憲法第9条

第九条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

② 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

日米安全保障条約第5条・第6条

第五条 各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従つて共通の危険に対処するように行動することを宣言する。

前記の武力攻撃及びその結果として執つたすべての措置は、国際連合憲章第五十一条の規定に従つて直ちに国際連合安全保障理事会に報告しなければならない。その措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全を回復し及び維持するために必要な措置を執つたときは、終止しなければならない。

第六条 日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。

前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、千九百五十二年二月二十八日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間

の安全保障条約第三条に基く行政協定（改正を含む。）に代わる別個の協定及び合意される他の取極により規律される。

中川 正春（なかがわ・まさはる）

立憲民主党・衆議院議員（当選9回）



ジョージタウン大学外交学部卒業。国際交流基金職員、三重県議会議員三期、民主党「次の内閣」文部科学大臣、党幹事長代行、党政策調査会会長代理、党税制調査会会長、党拉致問題対策本部事務総長、党「次の内閣」財務大臣、党外国人労働者問題調査会座長、党外交・安全保障調査会会長、党災害対策調査会会長、党両院議員総会長、文部科学副大臣、文部科学大臣、内閣府特命担当大臣（防災、「新しい公共」、少子化対策、男女共同参画）、立憲民主党憲法調査会会長を歴任。現在、衆議院懲罰委員長を務める。

第11部

日本とインド太平洋



日本と米国
— 日米同盟の過去、現在、未来 —

渡部 恒雄

はじめに—米国で安倍晋三元首相の評価が高い理由—

2022年7月20日、米国上院は、7月8日に凶弾に倒れた安倍晋三元首相に対して、その功績を称える決議を全会一致で採択した。安倍氏が日米同盟の強化に努めたこと、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の概念を広め、「世界中で自由、繁栄、安全を促進し、権威主義と専制政治に反対するために、日米両国が今後協力していく永続的な基盤を築いた」ことを称えた。

安倍政権が過去の自由民主党政権と比べて高く評価された理由は、日本の国家戦略を、それまで経済成長重視・軽武装のリベラル路線であった「吉田ドクトリン」から、「自由で開かれたインド太平洋」のための「積極的平和主義」という現実主義に転換する役割を果たしたからだ。安倍首相以前の日本の政権は、同盟国の米国に自国の安全保障を依存することで軍事力への投資を必要最小限に抑え、国家予算を経済成長と社会保障の拡大に充て、政権を安定させるという基本政策を取ってきた。この「吉田ドクトリン」は、1960年代からの日本の高度経済成長に繋がり、世界の民主主義国の中でも特に安定した政権基盤を自由民主党に与えることに成功した国家戦略だ。

安倍政権以前の自由民主党政権は、日米同盟の機能や国連平和維持活動のための海外への自衛隊派遣と自国の防衛力の増強に関して、漸進的なアプローチしかとれなかった。それは冷戦期に、社会党に代表される日本の左派政党と、集团的自衛権の行使は憲法上認められないという

解釈で合意していたからだ。この点が、集团的自衛権行使を基にした北大西洋条約機構(NATO)という多国間同盟に参加してきた欧州の同盟国との大きな違いといえる。

しかし、2006年にスタートした第一次安倍政権は、前述の防衛・安全保障面で制約下にある日本の政治状況を「戦後レジーム」と規定して、これを脱却するという姿勢を明確にした。これらの試みは、国内の左派だけでなく、米国のリベラル派からの警戒も受けることになり、安倍首相は幅広い支持を得る前に自らの健康問題により辞任を余儀なくされた。しかし、その後の二つの自由民主党政権と三つの民主党政権は外交・安全保障政策と経済政策の両方で有権者の失望を呼び、2012年12月の総選挙で、安倍氏率いる自由民主党が政権復帰を果たした。

この間、中国は日本が領有する尖閣諸島周辺海域への公船による侵入を常態化させていた。2012年9月には、民主党の野田佳彦政権が尖閣諸島の一部を日本人の所有者から購入したことをきっかけに、中国国内で大規模な反日デモが起き、日本でも対中感情が悪化し、タカ派の安倍首相への期待が高まった。

第二次安倍政権は、アベノミクスといわれる量的金融緩和策と積極財政を組み合わせた経済政策により、一定の成果を出して政権を安定させた。2014年、安倍政権は集团的自衛権の行使を一部容認する決定を行い、翌2015年にはその新しい憲法解釈による平和安全保障法制を連立パートナーの公明党とともに成立させた。これらの基礎により、自国を防衛する以外のケースでも、日米同盟や多国間の安全

保障ミッションにおける日本の武力行使への途が、少なくとも法的に整備された。

さらに「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」という戦略構想を打ち出しただけでなく、インド太平洋地域での安全保障を含む幅広い協力を合意した日米豪印戦略対話(QUAD)も、2007年に安倍首相が提唱したものだ。バイデン大統領は安倍氏逝去後に行った岸田首相との電話会議で、安倍元首相のQUAD創設への先見を、FOIP構想と並んで「安倍氏の不朽の遺産」と称えている。

本稿では日本の同盟協力の現状と方向性を、その歴史的経緯も踏まえて概観する。

日米同盟の歴史的変遷と現状

1951年に独立を回復した日本は、米国と相互安全保障条約を締結し、1960年にはより双務的に改定された現行の日米安全保障条約が結ばれた。1960年当時は冷戦下であり、社会主義陣営にシンパシーを持つ学生が激しい反対運動を繰り広げ、同年6月15日、国会を囲む学生デモと警官隊の衝突により東京大学の学生が死亡するなど、社会が騒然とする中、国会で改定が承認された。岸信介首相はこのときの混乱と国民の反発を受けて退陣した。この際の日米安全保障条約の改定は、旧条約にはなかった米国の日本防衛義務を明記し、日本の内政関与に繋がる「内乱条項」を削除するなど、実質的に双務的なものだった。

岸氏は、対米開戦を進めた東条英機内閣の商工大臣を歴任するなど「保守反動」のイメージが強かったため、左派の反発

を呼び退陣を余儀なくされ、自身の政策課題であった憲法改正もまた断念せざるを得なかった。安倍晋三元首相が岸氏の孫であり、祖父の業績に対して敬意を抱いていたことをここで記すのは意味があるだろう。

後継の自由民主党政権の池田勇人首相(1960~1964年)は、日本の国家の自立を求める改憲路線を封印し、所得倍增計画を掲げ、その後の日本の高度成長政策の基盤を築くことになる。大蔵省出身の池田氏は、卓越した財政能力を持ち、外交官出身で財政を専門としない吉田茂首相から大蔵大臣に起用され、その任期中に占領下の日本の財政・経済政策を指導する米国政府の財政担当者と良好な関係を築くことで台頭した政治家だ。彼は日米同盟を基軸にしながらも、日本の防衛力の回復や憲法改正よりも、経済成長を優先する「吉田ドクトリン」を日本の長期戦略として設定した指導者といえる。そして、岸田首相は、池田元首相が作った派閥「宏池会」の領袖であり、この系譜に連なる政治家である。

日米同盟については、冷戦下において米軍と自由主義陣営の同盟国がソビエト連邦軍とワルシャワ条約機構軍にグローバルに対峙する中で、日本の海上自衛隊の対潜水艦戦(ASW)が米軍の対ソ戦略に寄与するなどの軍事的貢献はあったが、実際にワルシャワ条約機構の軍事力に対抗していた西ドイツなどの欧州の最前線の同盟国と比べると、米国の日本の軍事力への期待は限定的であった。むしろ、日本の経済成長が資本主義国の発展モデルとなり、特に共産化が懸念される東南アジア諸国へのモデルとなることが期待されていたとっていいだろう。

したがって、冷戦下における西ドイツをはじめとする欧州の米国の同盟国や、北緯38度線で北朝鮮と対峙する韓国と比べ、日本の軍事力に対する米国の期待は大きくなく、日本は「普通の国」としての再軍備の機会を失ってきた。日本の野党はマルクス主義を標榜する日本社会党と日本共産党の影響が強かった。そのため日本では、西ドイツの社会民主党が1959年に採択したバート・ゴードスベルク綱領のような階級闘争の放棄と社会民主主義への転換は起こらず、その後の社会民主党のブランド政権による現実的な防衛政策への転換も、1994年の自社さ（自由民主党、日本社会党、新党さきがけ）連立の村山政権まで起こらなかった。

1968年、日本のGDPが西ドイツを抜いて世界第二位になったが、その副産物として、70年代から繊維や鉄鋼をめぐる米国との貿易摩擦が生じるようになった。米国内では、自国の産業競争力が弱体化しているという懸念の中で、80年代、90年代を通して日本警戒論が高まり、米国の慢性的な対日貿易赤字が日米の深刻な政治問題となった。

日米貿易摩擦に危機感を持った日米の安全保障関係者は、その課題を抽出して日米両国に提言を行うようになった。代表的なものが、2000年の第一次レポートから2020年の第五次レポートまでのジョセフ・ナイ・ハーバード大学教授とリチャード・アーミテージ元国務副長官（ブッシュJr.政権下）による「ナイ・アーミテージレポート」である。

2000年の「ナイ・アーミテージレポート」では、冷戦終結後の1990年代に多くの米国の政策担当者は日本への関心を失っ

たが、日本は第二次世界大戦後、初めて変革期を迎え、国際社会における日本の役割を見直しているとし、米国の政策担当者には日本と日米同盟の重要性を訴えている。

2012年に誕生した第二次安倍政権は、一連のナイ・アーミテージレポートが提言した日米同盟についての問題意識を共有し、集団的自衛権の一部行使の閣議決定、国家安全保障会議の創設、平和安全法制などの日本の課題に前向きな進展をもたらした。2020年の第五次ナイ・アーミテージレポートでは、「歴史上初めて、日本は米国との同盟で対等なパートナーになった」として、「地域の政策アジェンダ設定、自由貿易協定と多国間協力の主導、米国の役割が不安定な状況下での地域の秩序を形づくる新しい戦略の推進」において日本の役割が評価されることになった。これは、保護主義が台頭する米国のトランプ政権が離脱した環太平洋パートナーシップ協定（TPP）を、日本のイニシアティブで環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）として締結に漕ぎつけ、日欧経済連携協定（EPA）を締結して最低限の自由貿易ルールを維持したことと、先にみたように安倍政権がFOIP構想を示したことを指している。

このレポートは、今や対等で地域にとって不可欠な日米同盟が、アジアと欧州諸国との協力関係を広げていくこと、中国と北朝鮮が地域の安定に突き付ける挑戦に向き合うこと、経済と技術で協力関係を拡大していくことなど、現在の日米両政府が合意している課題を先取りして提言していた。

歩みを止めない日米同盟の 深化

日米の同盟関係が70年という長きにわたり、その価値を失っていないのは、上記のような日米両国の関係者の努力に支えられている面も大きい。なにより日本と米国を取り囲む近年の国際環境の変化が、両国にとっての同盟の価値を高めているからだ。経済のグローバル化が進む世界において、第二次世界大戦後に発展した米国中心の国際秩序に陰りがみられ、新たな挑戦者が顕在化している。米国の脅威認識の相手は、かつてのソビエト連邦とワルシャワ条約機構、あるいはアルカイダのような国際テロ組織から、グローバルな経済的影響力により存在感を増している中国にシフトした。そうなると、中国に対峙する最前線の同盟国であり、米中に続く第三の経済大国として地域への経済的な影響力も持つ日本の役割が、米国にとって重要になる。しかも日米の脅威認識も合致している。

米国の脅威認識は、ロシアによる2022年2月24日のウクライナ侵攻を経ても変わっていない。同年3月28日にバイデン政権が議会で伝達した国家防衛戦略においては、ウクライナに侵攻中のロシアへの対処よりも、中国への対処のほうが優先課題と位置付けられた。そして「中国は米国にとって最も重大な競争相手であり、国防総省にとっての深刻化する難題」だと定義し、「中国への抑止力を維持・強化するために行動する」として、「サイバーや宇宙などの多様な領域で高まる中国の脅威に対する米本土の防衛」が強調されている。

この文章が示唆することは、ロシアは戦

略核による米国本土への攻撃を除けば、通常戦力において米国本土を攻撃する能力を持たないし、それを可能にするような意志も経済力も持っていないということである。一方、中国は戦略核の保有数などは米ロに及ばないが、その経済力を考慮に入れば、米国の領土を通常戦力で攻撃するための軍事力を獲得する可能性がある唯一の国家である。日米の指導者は、両国の地政学的環境が必ずしも安心できる状況ではないことを十分に理解し、対中競争と、中国の影響力が強まっているインド太平洋地域の安定のために協力することに合意している。

2022年5月に日本で開催された日米首脳会談において、バイデン大統領と岸田首相は共同声明「自由で開かれた国際秩序の強化」に合意し、その冒頭において日米両国は「その歴史上かつてないほど強固で深いパートナーシップを確認している」とし、「共通の価値に導かれ、民主主義と法の支配に対する共通のコミットメントに支えられ、両国の経済の革新と技術的ダイナミズムに刺激され、そして両国間の人と人との深いつながりに根ざした日米関係は、自由で開かれたインド太平洋地域の礎となるものである」と述べている。前述の日米関係の歴史を考慮すれば、この記述が単なるレトリックではないことが理解できるはずだ。

さらに日米両首脳は中国に対し、国際社会と共に、ウクライナにおけるロシアの行動を明確に非難するよう求め、中国の東シナ海での一方的な現状変更や南シナ海での不法な海洋権益の主張に反対し、台湾海峡の平和と安定の重要性と兩岸問題の平和的解決を促している。これらは、中国に対する牽制であると同時に、FOIP

という日米に共通する戦略構想を実現するための「手段 (ways and means)」と「資産 (asset)」としての日米同盟を確認し、地域諸国が大国の横暴に脅かされないように既存の国際秩序への支援を得るためのビジョンを示している。

共同声明において、日本自身の防衛能力の強化に日米が合意したことは、中国軍の圧倒的な能力向上に向き合う日米同盟の新しい現実を反映している。中国は1千発を超える短距離ミサイル（弾道ミサイルと巡航ミサイル）を配備していると言われていたが、当然ながらこれらのミサイルは、台湾だけでなく、在日米軍基地と日本の自衛隊基地も標的にしているはずだ。米国と日本の介入を政治的あるいは軍事的に無力化しなければ、中国の武力による台湾統一は難しいからだ。

少なくとも台湾有事のケースで、米国が軍事介入を決断した場合、日本は日米安全保障条約上の規定により、米国の軍事活動を支援する義務があるし、そもそも日本領海に近接する台湾有事は日本の直接の安全保障に繋がる深刻な状況である。その際、中国は日本の対米支援に対して、自衛隊基地などへのミサイル攻撃の可能性をちらつかせて恫喝する可能性が高い。そして、米国から中国への反撃の確証がない限り、日本の指導者は難しい選択を突き付けられる。しかも現状では、2019年まで効力があつた米ロの中距離核戦力 (INF) 全廃条約により、米国の陸上発射型の中距離弾頭ミサイルの日本配備は行われておらず、2021年の米国の太平洋抑止イニシアチブ (PDI) により、米軍は中距離ミサイル配備を検討している段階にある。

日本が米国のミサイル配備を受け入れる際には、地元の政治的な抵抗も予想されるため、日本政府は自身の「反撃能力」保持を優先した。2022年12月に岸田政権と国家安全保障会議が採択した国家安全保障関連三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）では、米国製巡航ミサイルの「トマホーク」の購入と、国産ミサイルの長射程化が決定された。

さらに日本政府は5年内にGDP 2%レベルの防衛予算を達成することを目標に据えた。先進国では最悪レベルの苦しい財政状況下で、この目標達成は容易ではないが、それほど悲観的ともいえない。なぜなら、日本人の安全保障観が大きく変化しているからだ。日本経済新聞社の2022年12月23日から25日の世論調査では、防衛費財源に充てる増税についての岸田首相の説明には「不十分だ」が84%と、ほとんどの国民が不満を感じているにもかかわらず、今後5年間で防衛力を強化する計画を「支持する」との回答が55%であり、「支持しない」の36%を上回っている。

日本の防衛力強化の方針を受け、2023年1月の日米首脳会談と日米安全保障協議委員会 (2プラス2) では「同盟の現代化」が合意された。共同声明には「日米首脳は日本の反撃能力およびその他の能力の開発および効果的な運用について協力を強化するように閣僚に指示した」と明記され、「日米2プラス2共同発表」では、具体策として「日本の反撃力の効果的な運用のための情報収集・警戒監視・偵察・ターゲティング (ISRT) などの日米協力」等が合意された。

課題としての日米の対中経済安全保障政策

日米同盟のもう一つの重要な課題は、経済安全保障政策だ。先に見た2022年5月の岸田・バイデンの日米共同宣言では、輸出管理の活用などを通じて、重要技術を保護および育成し、それぞれの競争優位を支援して、サプライチェーンの強靱性を確保するために協力していくことを確認している。また、日米商務・産業パートナーシップ（JUCIP）において採択された「半導体協力基本原則」に基づいて、次世代半導体の開発を検討するための共同タスクフォースを設立することで合意した。

2022年7月29日には、日米経済政策協議委員会（経済版2プラス2）が日米の外務閣僚と経済閣僚の間で開催され、「サプライチェーンの強靱化や重要新興技術の促進・保護、安定的なエネルギー供給の重要性に加え、既存の国際秩序が、力による一方的な現状変更の試みのみならず、経済的な影響力を不公正・不透明に行使し、自らの戦略的利益を実現しようとする試みによっても挑戦を受けているという危機感を共有し、外交・安全保障と経済を一体として議論し、日米が国際社会の連携をリードしていくこと」で合意した。

これらの経済安全保障政策には、安全保障上の懸念対象である中国に対して、軍事上のゲームチェンジャーとなる軍民両用の先端技術を制限することで、台湾などへの軍事力行使のハードルを上げるといった狙いがある。「経済版2プラス2」では「技術の競争力及び強靱性を支え、兵器開発に不可欠な技術の不法な転用によってもたらされる課題に対処するため、研究

開発及び輸出管理等を通じて、国際的なルールや規範と整合的な形で重要・新興技術を促進及び保護していくに当り連携する」ことが合意された。しかしこの課題は、日本の防衛力整備以上に日米での調整が難しい課題だ。日米ともに、民間企業と中国との関係が深く、経済界の政治への影響力が強いため、政府間の合意が実効性のある政策に反映されにくいからだ。

しかも、日米の産業界には、日米は産業活動上の競争関係にあるという認識もある。さらに日本側には、トランプ政権がTPPを一方的に離脱し、1962年通商拡大法第232条に基づき、欧州連合同様に日本に対しても鉄鋼やアルミニウムに制裁関税を賦課したという直近の苦い経験もある。バイデン政権となり、日米両政府は2022年2月27日に、米国に輸入される日本産の鉄鋼とアルミニウムに対する通商法第232条の適用除外に合意した。しかし、労働組合を支持基盤とする民主党バイデン政権が、現在のCPTPPに復帰することは期待できず、共和党の中でもトランプ政権以降、保護主義が台頭していることから、2024年の大統領選挙以降の米国政権がどちらの政党になっても、CPTPPへの復帰は期待できない状況にある。

このように経済安全保障政策は日米通商の不協和音の影響を受けやすいため、必ずしも日米間の円滑な履行を期待できない要素がある。一方で、中国が日米両国に与えている安全保障上の懸念と、エコノミックステートクラフトという政治・安全保障上の目的を経済手段で達成しようとする中国の動きに対して、日米の協力は重要度を増している。この点におい

て、「経済版2プラス2」の共同声明は「主権国家や、個人及び産業の正当な利益を脅かすような方法による、経済的威圧及び不公正で不透明な貸付慣行を含む、経済的な影響力の有害な使用について、深刻な懸念と反対を表明」し、「こうした行いが、正当な主権に基づく選択を損ない、自由で開かれたルールに基づく国際秩序に挑戦するものであり、対処にあたっては共同の対応が最善の策であることを確認」している。

全体で見れば、日米の対中経済安全保障策には、協力および共同対処による効用が、個別対応よりも良い結果をもたらすという共通認識がある。この課題は、軍事・防衛面での日米同盟の協力と重なる課題でもあり、あまり悲観的になる必要はないが、しかし効果的な共同政策の合意と遂行までには、それなりの曲折が予想される。

おわりに

日米は、中国による台湾海峡、東シナ海、南シナ海での拡張的な政策と、それを裏打ちする軍事的な能力向上に向き合う中で、同盟の意義を再確認し、それぞれの軍事能力の向上に取り組んでいる。日本が攻撃能力を含む完結した軍事力を持っていないことは、台湾有事の際に中国が日米離間策を取り得るといった弱点となっている。今後の日米同盟の最重要課題は日本自身の防衛力整備であり、それが日本の重要な対米政策の一部ともなっている。

また、中国に対して圧倒的な技術力を与えることで軍事バランスが中国優位に変

わることを回避するには、日米双方にとって対中輸出制限や投資制約の協力が喫緊の課題である。一方で、日米の企業がそれぞれに中国との経済関係を深めてきたことは、経済安全保障政策を遂行する上での不確定要素であり、中国が日米離間策を進める材料ともなり得る。日米両国は対中競争姿勢で基本的合意があるとはいえ、米国の党派対立による共和党政権と民主党政権の連続性の欠如などは、日本にとっては懸念材料である。片や日本の同盟政策に大きな変革を引き起こした安倍長期政権の後を引きついだ岸田政権が、安倍政権と同様の求心力を持って政策を進めることができるかどうかについては、米国側の懸念材料である。

2022年8月4日からの中国人民解放軍による台湾海峡周辺での大規模な軍事演習で、日本の排他的経済水域（EEZ）に中国のミサイル5発が落下したこともあり、8月10日から11日に行われた日本テレビ・読売新聞の世論調査では、80%の日本人が「今後、中国が台湾に武力行使をする不安を感じている」と回答している。この脅威認識に加え、歴史的に試されてきた日米同盟の価値を日本国民は十分に理解しており、日本の防衛力強化および対米同盟の緊密化の方向は変わらないだろう。

参考文献

外務省（2022）「日米経済政策協議委員会（経済版「2+2」）」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na2/us/page6_000720.html

エリック・ヘジンボサム、リチャード・サミュエルズ（2018）「日本の新しい防衛戦

略―前方防衛から『積極的拒否戦略』へのシフトを」『フォーリン・アフェーズ・レポート』2018年9月号、https://www.foreignaffairsj.co.jp/articles/201809_heginbotham/

渡部恒雄 (2021) 「中国との競争において日米の共通する戦略的利益と合理性とは?」『国際情報ネットワーク分析 (IINA)』、https://www.spf.org/iina/articles/watanabe_15.html

National Defense University Institute for National Strategic Studies (2000), “The United States and Japan: Advancing toward mature partnership,” INSS Special Report, <https://armitageinternational.com/wp-content/uploads/2018/06/ArmNye-Oct-2000-Report.pdf>

The Governments of the United States of America and Japan (2022), “Joint Statement of the U.S.-Japan Economic

Policy Consultative Committee: Strengthening Economic Security and the Rules-Based Order,” <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100376270.pdf>

Eric Heginbotham and Richard J. Samuels (2018), “A New Military Strategy for Japan Active Denial Will Increase Security in Northeast Asia,” *Foreign Affairs Website*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2018-07-16/new-military-strategy-japan>

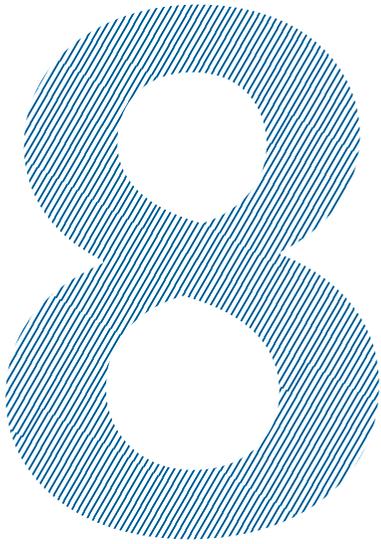
Tsuneo Watanabe (2022), “Japan’s Security Policy Evolution: The Interaction between Think Tank Proposals and Government Implementation,” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 3, <https://www.nbr.org/publication/japans-security-policy-evolution-the-interaction-between-think-tank-proposals-and-government-implementation/>

渡部 恒雄 (わたなべ・つねお)

笹川平和財団上席フェロー



1963年福島県に生まれる。1988年、東北大学歯学部卒業、歯科医師となるが、社会科学への情熱を捨てきれず米国留学。1995年ニューヨークのニューヨーク大学で政治学修士課程修了。同年、ワシントンDCのCSIS（戦略国際問題研究所）に入所。客員研究員、研究員、主任研究員を経て2003年3月より上級研究員として、日本の政党政治、外交安保政策、日米関係およびアジアの安全保障を研究。2005年4月に日本に帰国。以来CSISでは非常勤研究員を務める。三井物産戦略研究所主任研究員を経て、2009年4月から2016年8月まで東京財団政策研究ディレクター兼上席研究員。10月に笹川平和財団に特任研究員として移籍。その後、上席研究員を経て現職。外交・安全保障政策、日米関係、米国の政策分析に携わる。



8

日本と中国 — 中国台頭に対するファースト レスポンドーとしての日本 —

山口 信治

はじめに

日本と中国は、「一衣帯水」と呼ばれるように海を隔てているが密接な関係にある隣国であり、古代から現代まで相互に様々な影響を与えてきた。日中は互いにとって、経済的、社会的に深く結びつく重要な国家であるが、他方で政治や安全保障における地域内のライバルでもある。その動向はインド太平洋地域にとって大きな影響を持つ。

日中関係の重要性はアジアにとどまらない。中国が大国になるにつれて、世界は中国と向き合ううえで、安全保障上の対立や経済的な相互依存の武器化をはじめ、様々な困難に直面している。日本は、その地理的および歴史的な近接性のために、これらの問題に他の西側諸国よりも先に直面し、対応してきたという意味で、中国問題についての課題先進国とも言えるのである。

日中関係は、友好的な時期もあれば、対立が深まった時期もあった。総じてみれば、1970年代から1990年代初頭までは日中の友好関係が顕著であり、様々な問題が生じつつも、それらをうまく処理することができていた。しかし1990年代末から次第に関係は不安定となり、2012年以降は安全保障上の対立を基調としつつ、関係の安定化を図るといった状況が主となっている。

本稿では、日中関係に影響を及ぼす主な要因にはどのようなものがあるか、日中関係はどのように展開してきたか、日本はどのような対中戦略をとってきたか、現在の対中戦略の課題は何かという点を検討する。

これまでの経緯（日中関係の展開）

（1）日中関係に影響を及ぼす要因

日中関係はどのような要因によって左右されてきたのだろうか。ここではその展開に大きな影響を及ぼしてきた要因として、以下の5つを挙げる。

第一にパワーバランスである。中国は改革開放期に入ってから高度経済成長を続け、国内総生産（GDP）は2010年に日本を抜き、2020年には日本の約3倍に達している。中国の国防費を見ると、2020年には日本の約4倍に達している。このような日中間のパワーの格差は今後も拡大していくと思われる。日本が超大国化する中国にどのように向き合うかは、その対外政策において核心となる問題である。

第二に米国ファクターである。米国は日中関係に影響を及ぼす外部条件の中でも最も重要である。米国は日本にとって価値と戦略的利益を共有する同盟国と位置付けられており、日本の外交・安全保障政策の軸となっている。ただし、日本には、米国が日本を見捨てて中国との関係をとるのではないかという不安と、米国の対中強硬策に巻き込まれるのではないかという懸念が常に存在してきた。

中国は、一時期を除いて、米国を最大の脅威であるとみなしてきた。米国は中国を軍事的に封じ込め、民主化圧力をもたらし、さらに台湾問題に介入するかもしれない存在とみなされている。他方で、1970年代には米中は対ソ戦略で提携することができたし、2000年代中期には、経

済的な相互依存が深まり、米中の戦略的協調が国際秩序を支えるかに見えた。しかし2010年代以降、日中対立と米中対立が深まるにつれて、日米同盟が緊密となり、対中バランスを図る傾向が明確となってきた。

第三の要因は、経済的相互依存である。中国は2007年に米国を抜いて日本の最大の貿易相手国になり、2020年には日本の貿易総額の23.9%を中国が占めている。中国にとっても日本は第二位の貿易相手国、第四位の投資国である。政治的には常に順調な関係だったわけではないにもかかわらず、両国の経済的相互依存は深化してきた。その基礎にあったのは、政治と経済を分離し、経済的な関係を深化させることは可能であるとの（主に日本側の）考え方である。経済的相互依存は、政治・安全保障上の対立に対する安全弁になると考えられてきた。

しかし、近年では、国家の政治的利益のために経済的依存が武器化されるようになってきた。中国はかつてよりも経済的な武器を用いて相手に圧力をかけるようになってきている。日本においては、対中経済依存がもたらしうる問題について比較的早くから意識されてきた。

第四に安全保障上の問題である。日中関係において安全保障問題が中心的な焦点となったのは、2010年代以降である。日本から見た中国の安全保障上の脅威は、以下のような点に表れている。一つはグレーゾーンと呼ばれる戦争に至らない状況における威圧である。中国は海警による尖閣諸島（日本の与那国島から約150 kmに位置する5つの無人島）周辺の接続海域や領海への侵入を繰り返すことで、

実効支配を主張しようとしてきた。

日本は1895年に、尖閣諸島が領有権主張のなされていない無人島であることを確認したうえで領土に編入した。第二次世界大戦終戦後、尖閣諸島は米国の施政下に置かれ、1972年の沖縄返還に伴って日本に返還された。尖閣諸島は、1968年に国連アジア極東経済委員会の調査で周辺に大規模海底油田がある可能性が指摘されたことで注目されるようになり、1970年に中国は台湾に続いてこれら島嶼の領有権を主張した。ただし2000年代後半になるまで、中国が実際の行動に出ることはなかった。それが2010年代になると、圧力を強化し、実効支配を主張するようになったのである。

いま一つは、日本周辺における人民解放軍の活動の活発化である。2000年代に入ると中国は軍事力の近代化を加速し、とりわけ海空軍の著しい能力向上を果たした。人民解放軍はそれに伴い、それまでの中国大陸周辺に限定されていた活動領域を大幅に拡大させてきた。

第五に両国の国内政治と歴史問題である。日中関係は、それぞれの国内政治と連動しやすい性質を持っている。これは両国の歴史的経験から来る部分が大きい。とりわけ日清戦争において日本に敗北し、その後も日中戦争において侵略を受けた記憶は、中国というネーションの形成において大きな意味を持ってきた。1980年代後半から2000年代にかけて、日中間の歴史問題の比重が大きくなっていった。とくに問題となっていたのが日本の首相による靖国神社参拝の問題である。靖国神社は近代以降の日本の戦争において戦没した軍人などを祀る神社で、第二次

世界大戦のA級戦犯が合祀されているため、首相の公式参拝が内外において論争となりやすかった。

また両国の指導者の権力の安定は日中関係の安定に資するし、脆弱な指導者のもとで日中関係は動揺しやすい。中国の指導者にとって、親日的と思われることは国内政治においてリスクになりうる。日本においても、国内政治は対中政策に影響を及ぼしている。日本の場合、短命な政権が続き、政権が頻繁に変わること、安定した対中政策を追求できないという問題が生じてきた。

(2) 日中関係の展開

1972年の国交正常化から冷戦終結までの日中関係は、安定的な友好関係を保っていた。これが可能となったのは、以下の2つの要因によっていた。

まず、ソ連を共通の敵とした日米中の協力関係が成立したことである。それまで敵だった米中が、ソ連を共通の敵として接近する中で、中国は、日米同盟が中国に向けられたものではないとしてその存在を受け入れた。

次に、中国を国際社会に取り込むことが日本の利益になるとの日本側の信念である。日本の指導者は、近代化し安定的な中国は平和な国際秩序に貢献する存在であり、それによって日本の安全保障にも貢献すると考えてきた。1989年の天安門事件を受けて、中国に対する国際的な制裁がなされた際にも、中国の孤立は国際社会にとってプラスとならないとの考えから、日本は真っ先に制裁解除に動いた。

冷戦の終結は、こうした安定した関係を次第に変化させていった。まず、ソ連が解体されたことで共通の仮想敵が消失した。冷戦後、日米は同盟を継続し、地域を安定させる制度として同盟の役割を再定義した。中国はこれを自国に同盟の矛先を向け直すものと懸念した。

また、1990年代後半から歴史問題が大きな問題となっていった。中国では冷戦後の中国共産党の支配を安定化させるために、ナショナリズムの凝集力を用いようとしており、その中で愛国主義教育が行われていた。日中戦争の歴史は愛国主義を高める上で最も重要なテーマであり、日本は狙われやすいターゲットであった。2005年には日本の国連安保理常任理事国入りに反対する目的で、大規模な反日デモが行われた。日本側では事あるごとに歴史問題を持ち出し、繰り返し謝罪を求める中国に対する嫌悪感が広がっていった。

他方で、中国の持つ経済的潜在力は非常に大きく、特に2001年の世界貿易機関(WTO)への加盟を弾みに日本企業の対中投資は増大していった。実際に、成長する中国経済は、低成長にあえぐ日本経済にとって重要であった。このような日中間の加熱する経済関係と冷え込む政治関係の対比は「政冷経熱」と呼ばれた。

2000年代の日中関係の課題は、こうした不安定な状況を安定させることだった。2006年10月、新たに就任した安倍晋三首相は初の外遊先として中国を訪問し、「戦略的互惠関係」の構築で合意した。これは、日中が互いに安全保障上の脅威とならず、エネルギーや環境などの長期的な平和友好のための協力を推進することを

目指すものだった。これに象徴されるように、日中両国は2008年6月には東シナ海のカス田開発を共同で実施することで合意した。しかし日中の戦略的互惠関係はほとんど実現することはなかった。中国は双方の合意のないままカス田開発を進めた。

2010年代には日中間で安全保障が焦点となっていく。2010年9月、尖閣諸島沖において中国漁船が日本の海上保安庁巡視艇に体当たりを繰り返し、中国漁船の船長が逮捕・拘留されると、中国はこれを日本側が尖閣諸島に対する支配を強化していると捉え、激しく反発した。

なお、この際に中国は日本に対するレアアースの輸出を事実上制限した。このことは、それまで政治関係が悪化しても経済関係は維持されてきたのに対して、中国が経済関係を梃子にして政治的影響を及ぼそうとしたという意味で、新たな展開であった。また同時にこれは、中国が次第に市場経済と対外開放の論理から背を向けて、より内向きな国家安全保障の論理を重視し始めたことをも意味していた。

2012年には、ナショナリストで知られた石原慎太郎東京都知事が、東京都として所有者から尖閣諸島を購入しようとする動きを見せた。日本政府はこれが事態を複雑化させると考え、事態の安定化を目的として尖閣諸島の購入を決定した。しかしこれに対して中国は強烈に反発し、尖閣諸島周辺への政府公船の派遣を常態化させるとともに、国内では激しい反日デモを許容し、対日批判を激化させた。この尖閣諸島をめぐる中国の反応は、胡錦濤政権から習近平政権への移行という

中国の国内政治の不安定期が重なったことが影響していたと考えられている。これ以降、日中間における安全保障上の対立が明確となった。

現状と課題

(1) 安倍政権と対中戦略の形成

現在につながる対中政策の基本ラインが敷かれたのは、第二次安倍政権以降である。そこでこのセクションでは第二次安倍政権以降の対中戦略がどのようなものだったか、そしてそれを引き継いだ菅政権および岸田政権がどのような新たな課題に直面しているかを分析する。

2012年に誕生した第二次安倍晋三政権は、中国の安全保障上の脅威に対して対抗しつつ、経済を軸に安定的な関係をめざす対中戦略を構築した。安倍政権がとった中国の安全保障上の脅威に対するハードな対抗として、自国の防衛、日米同盟の強化、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」など多国間の努力が挙げられる。

まず、自国の防衛の強化である。安倍政権は防衛大綱を改定し、南西島嶼防衛やグレーゾーン事態への対処を重視する姿勢を打ち出した。この方針が中国の拡張に対応するものだったことは言うまでもない。

次に、日米同盟の強化である。安倍政権は、米国に対して中国の行動の問題を説得し続けた。米国は中国の海洋における強硬姿勢に警戒を強めていった。2014年4月のオバマ大統領の訪日時に発表された日米共同声明は、尖閣諸島は日米安全保

障条約第5条の適用範囲と明言し、尖閣諸島の防衛が日米同盟の対象となることが改めて明確となった。2015年には「新たな日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）が定められ、グレーゾーン事態への対処を含めた切れ目のない対応が謳われた。また2017年に同盟国に対して不信感を持つトランプ大統領が就任した際にも、安倍首相はトランプ大統領との個人的信頼関係を構築することに成功した。

第三に、FOIPの提起である。これは、法の支配や航行の自由、自由貿易などの原則の定着、連結性強化による経済的繁栄、海洋における平和と安定の確保を目指して多国間協力を進めることを提起する概念である。また日米豪印戦略対話（QUAD）は新たな協力の枠組みとして注目された。さらに英国やフランスなど欧州諸国とのインド太平洋における協力も進展した。

他方で安倍政権は現実主義的な柔軟性を併せ持っており、全体的にはバランスングを目指した対中戦略の大枠の中で、中国との二国間関係の安定化を目指した。

安倍首相は2013年12月に靖国神社に参拝したが、これを最後にして在任中に参拝することはなかった。これによって日中間の対立の中で歴史問題は中心的争点からひとまず外れ、競争をより安定的なものとすることができた。2014年11月には2012年以来初めて日中首脳会談が行われ、これにあわせて、関係の安定化を目指した4項目の合意について発表された。これらは日中間の争点における主張の違いを認めつつ、危機管理メカニズムを構築することで不測のエスカレーションを防ごうとするものだった。長く紆余曲折を

経た交渉の後、2018年6月には防衛当局間による海空連絡メカニズムが開始され、一定の危機管理体制が作られた。

また安倍政権は、両国の経済関係は対中関係の安定化に資すると考えた。特に中国が進める一帯一路構想に日本も一部協力することで、両国ともに経済的な利益を得ることができると考えられた。2017年5月の一帯一路フォーラムには二階俊博自由民主党幹事長が出席し、首脳間の相互訪問再開を呼びかける安倍首相の親書を習近平国家主席に渡し、6月には安倍首相が一帯一路構想への協力を明言した。これを受けて2018年10月には7年ぶりとなる日本の首相による中国訪問が実現した。

このような対中関係の安定化は、米国のトランプ政権が2018年以降対中強硬政策に転じて米中対立が深まる中で行われたのであり、日本は緊密な日米同盟と対中関係の安定化を両立することに成功したと言える。

（2）菅政権と岸田政権の対中政策の課題

菅政権（2020年9月～2021年10月）と岸田政権（2021年10月～）は、安倍政権の対中戦略の基本ラインを引き継いでいるものの、新たな論点や課題も生じてきている。ここでは重要となる3つの主要論点を取り上げる。

安全保障—台湾問題にどう対応するか—
安全保障上の課題の中で次第に議論の的となってきたのが、台湾問題である。中国は台湾に対して、経済的融合を進め、それによって政治的統一につなげていくという平和統一路線を歩んできた。しかし、2016年の蔡英文政権の成立に見られるように、台湾はこうした統一への道を受け入れておらず、平和統一路線の限界が見えるようになってきている。中国は武力による台湾の統一という選択肢を放棄したことはない。人民解放軍の近代化が進み、中台間の軍事力の差が広がったことで、中国が軍事力の使用という選択肢をとる可能性は、以前に比べて高まりつつある。

2021年4月の菅・バイデン首脳会談の共同声明では、台湾海峡の平和と安定の重要性を強調するとともに、兩岸問題の平和的解決を促すことが明記された。日米の首脳レベルの声明に台湾問題に関する言及が盛り込まれたのは1969年以来のことであった。台湾海峡の平和と安定についての言及はこれまでも日米安全保障協議委員会（2プラス2）レベルではなされており、台湾問題は日米同盟の関心の範囲内であった。しかし中国の軍事力近代化と台湾海峡における活発な活動を受けて、改めて首脳会談でそれが表明されたことの意義は大きい。

台湾有事の際に米軍基地を持つ日本が巻き込まれる可能性は高い。またそれだけでなく、軍事・政治・経済における台湾の重要性は大きくなっている。台湾は、東シナ海、南シナ海、西太平洋をつなぐ位置にあって地理的に重要であり、成熟した民主主義体制であり、かつ半導体の製造において重要な地位を占めている。

ただし日本が台湾問題に対して関与できる能力や法的根拠には限界があり、かつ中国の警戒感も非常に大きい。このためこの問題は日本にとって大きな論点となっている。

経済安全保障

近年では、経済安全保障が日本にとって重要課題となっている。これは中国が経済的な相互依存を武器化し、様々なかたちで影響力を行使しようとしてきたこと、先端技術における米中デカップリングが鮮明になってきたこと、新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの影響でサプライチェーンの脆弱性が持つリスクが明らかとなったことによる。

日本は早くから中国との経済相互依存がもたらすリスクに直面してきた。すでに述べたように、レアアースの輸出制限や反日デモによる現地日本企業への被害がその例である。日本企業はこうしたリスクを受けて、中国への過度な依存を避ける「チャイナプラスワン」を追求してきた。

菅政権と岸田政権は、こうしたリスクに国家レベルで対応することを検討するようになった。2022年5月に日本は経済安全保障推進法を制定した。これは基幹インフラや戦略的重要物資の自律性を高め、サプライチェーンの強靱性を強化することを謳っている。

今後の課題は、経済安全保障を重視しつつ、自由貿易の原則を守るというバランスをうまくとっていくことである。経済安全保障の重視が無制限の保護主義化をもたらすという状況は、自由貿易体制の恩恵を受けてきた日本にとって望ましくない。

政治体制と価値観の違い

中国は中国共産党の支配する国家であり、西側諸国とは異なる政治体制、価値観に立っている。中国は中国共産党の一党支配体制を維持し、国家の安全を普遍的な人権の上に置いてきた。ただし、改革開放政策が進むにしたがって、少しずつではあるが暴力的な人権抑圧は減少しつつあり、西側諸国は中国が権威主義体制を継続するにしても、より近代化し、人道主義的なソフトな権威主義に変貌していくことを期待していた。

しかし習近平政権は、国家と中国共産党の安全保障を至上の価値として掲げ、社会に対する抑圧を強化した。習近平は、人権活動家や非政府組織（NGO）に対する取り締まりを厳格化し、宗教や民族に対する抑圧を強化した。特に新疆ウイグル自治区では、ウイグル人などを収容施設に収容するなど弾圧を強めた。また香港における雨傘革命を弾圧し、一国二制度を事実上放棄した。これはそれまでの穏健な権威主義へ向かう流れを完全に逆転させるものだった。

こうした強権化する中国共産党に対してどのように対応するかという点は、日本にとって重要な問題となっている。かつての日本は、中国の人権問題や政治体制の問題に対して、比較的寛容な姿勢をとることが多かった。しかし中国の強権的姿勢は在中国の日本人や、在日本の中国人にまで及んでおり、ビジネスマンや研究者などの拘束事件が相次いでいる。日本も次第にこれらの問題についてより強く対応する必要性に迫られている。

おわりに

中国の台頭の中で、日中関係は大きく変容した。日本は中国の台頭がもたらす様々な挑戦にいち早く対応しなければならない地理的・政治的・経済的・軍事的な位置にあった。その意味で日本は中国問題に対する課題先進国となってきた。

日中関係は、1970年代から1990年代にかけて日中友好の時代を迎えたが、1990年代後半から2000年代には冷戦後の変化によって不安定な時期に入り、経済の相互依存が進んだ一方で、歴史問題が台頭して政治的関係は安定せず、日中関係は「政冷経熱」と呼ばれた。2010年以降は安全保障問題をめぐる対立が軸となる時代となった。経済相互依存は武器化され、もはや安全弁として機能しなくなった。

第二次安倍政権は対中戦略をその外交の中心に据え、対中バランスングとして自国の防衛強化、日米同盟の強化、FOIP構想などを打ち出す一方で、同時に対中関係の安定化を進め、経済的利益を得るとともに、決定的な対立に陥らないように努めた。菅政権および岸田政権は、安倍政権の対中戦略を引き継ぎ、バランスングを中心として中国の圧力に対抗しつつ、対抗関係が制御不能にならないよう二国間関係の安定化に努めている。ただし台湾問題や経済安全保障、人権問題など新たな課題が生じつつあり、これらが対中戦略全般の変化につながるのか否かが重要な論点となるであろう。

参考文献

国分良成 (2017) 『中国政治から見た日中関係』 岩波書店

春原剛 (2013) 『暗闘尖閣国有化』 新潮社

高原明生、園田茂人、丸川知雄、川島真 編 (2022) 『日中関係2001-2022』 東京大学出版会

マイケル・J・グリーン (2023) 『安倍晋三と日本の大戦略 21世紀の「利益線」構想』 上原裕美子訳、日本経済新聞出版社

シーラ・スミス (2018) 『日中 親愛なる宿敵—変容する日本政治と対中政策』 伏見岳人、佐藤悠子、玉置敦彦 訳、東京大学出版会

Michael J. Green (2022), *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe*

Shinzō, New York: Columbia University Press

Ryosei Kokubun (2021), *Japan-China Relations through the Lens of Chinese Politics*, Tokyo: Japan Publishing Industry Foundation for Culture

Ryosei Kokubun, Yoshihide Soeya, Akio Takahara, and Shin Kawashima (2017), *Japan-China Relations in the Modern Era*, Translated by Keith Krulak, London: Routledge

Sheila A. Smith (2015), *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China*, New York: Columbia University Press

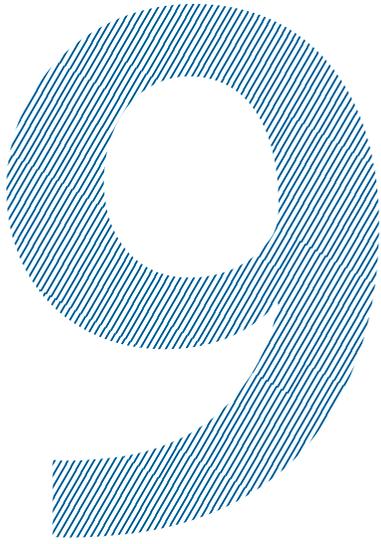
Tsuyoshi Sunohara (2020), *Fencing in the Dark: Japan, China, and the Senkakus*, Tokyo: Japan Publishing Industry Foundation for Culture

山口 信治 (やまぐち・しんじ)

防衛省防衛研究所地域研究部中国研究室主任研究官



専門は中国政治・安全保障、中国現代史、中国の党軍関係、米中関係。慶應義塾大学法学部卒業後、同大学院を経て防衛研究所に入所。2015年から現職。単著に『毛沢東の強国化戦略』（慶應義塾大学出版会、2021年）、共著に『防衛外交とは何か—平時における軍事力の役割』（勁草書房、2021年）、『よくわかる現代中国政治』（ミネルヴァ書房、2020年）、『現代中国の政治制度—時間の政治と共産党支配』（慶應義塾大学出版会、2018年）、『中国対外行動の源泉』（慶應義塾大学出版会、2017年）などがある。



日本と台湾

松田 康博

はじめに

日本の外交・安全保障政策の中で、台湾の存在は近年益々大きくなっている。日本にとって米中両国との関係は最重要の外交課題であり、台湾問題は米中関係における最大の不安定要素である。環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）や、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想などにおいて、台湾は外すことのできない要素となっている。ところが、経済や社会の関係が極めて良好である一方で、日本と台湾には外交関係がなく、また安全保障上の直接的関係もほとんど存在しない。

本稿は、日本の対台湾政策を概観し、日中関係に起因する制約の中で、台湾との関係を日本がどのように処理してきたかを分析し、最後に現時点における日本政府の政策課題を指摘することを目的とする。

日本政府の台湾に対する基本的立場

まず、日本の対台湾政策の基本的な枠組みを振り返る。日本は1972年に中華人民共和国政府と外交関係を正常化した。これにより、日本は台湾にある中華民国政府と外交関係を断絶し、後述するように民間の形式をとった半官半民の組織を設立することで関係を維持した。こうして断交後に形成された台湾をめぐるアレンジメントは「72年体制」と呼ばれている。多くの国が台湾と断交して日台間の関係に類似した準公式関係を構築した。台湾は主権国家を単位とする国際組織からも外れていったため、「72年体制」には台

湾を巡る国際システムという広義の意味もある。台湾はこの国際システムに順応せざるを得なかった。

1972年の日中共同声明で、「中華人民共和国政府は中国唯一の合法政府である」ことを、日本は承認した。「台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部である」という中国の主張について、日本はこれを「十分に理解し、尊重し、ポツダム宣言第8項に基づく立場を堅持する」ことを表明している。つまり日本は台湾が中国の一部であることを承認してはいないが、将来台湾が現実的に中国の一部になればそれを承認するというものであり、したがって、日本は現在、台湾独立を支持しない立場を取っていることになる。

大平正芳外務大臣は、1972年11月8日の国会答弁で、台湾問題の平和的解決を前提として「中華人民共和国政府と台湾との間の対立の問題は、基本的には、中国の国内問題である」との考えを述べた。この発言は、もしも武力が使われれば台湾問題は中国の国内問題にとどまらないという示唆も含んでいる。これに加えて、日本外務省高官は1975年2月28日の国会において、台湾の国際法上の帰属について「何も申し上げる立場にない」と答弁している。

日本は『外交青書』において、日台関係を経済と文化を主とする「非政府間の実務関係」と定義している。外交関係を失った日本と台湾は、大使館に相当する「民間機構」として、それぞれ財団法人交流協会と亜東関係協会を設立し、それらを通じて実務関係の維持を図ってきた。交流協会は2017年に公益財団法人日本台湾交流協会に改称し、亜東関係協会は同年

に台湾日本関係協会に改称した。なお、日本が民間組織の建前を守っている一方で、台湾日本関係協会は中華民国外交部の中にある。台湾の統計によると、日台貿易の総額は2021年に853.1億米ドルに達しており、日本は台湾にとって第三位の貿易パートナーであり、台湾もまた日本にとって第三位の貿易パートナーである。

日台間には公的接触に関する制約が多いが、日本の政府と社会は李登輝政権（1988～2000年）下で進んだ台湾の民主化や本土化を好意的に受け止めてきた。1990年代以降、日本における台湾の認知度は上がり続け、それは2011年の東日本大震災において200億円を超える巨額の義援金が台湾から日本に寄せられたことによって頂点に達した。そして、親台湾派として有名な安倍晋三が首相になってからは、「価値を共有する大切な友人」という言葉が台湾に関する公式の説明に付け加えられた。

2021年に台湾側が行った世論調査で、日本において台湾に親しみを有する者は75.9%に達し、同年日本側が行った世論調査で、台湾において「最も好きな国・地域」として日本を選択する者は60%に達した。日中関係や中台関係が悪化するのと反比例するように、日本と台湾の一般民衆は、互いに相手に対する強い親近感を維持している。

中台の狭間で日本は どのように対応してきたか

中国は日本と台湾の接近を牽制し、時には政治的圧力をかけた。特に政治や安全

保障の領域においてこの傾向は顕著であった。他方、日本は一貫して、台湾への政策調整はあくまで「72年体制」の枠組みの範囲内にあり、中国側の批判や懸念は不当であると主張している。しかし、日本の台湾への実際の関与から、一定の傾向や変化を見て取ることも可能である。

筆者は4つの領域において、たとえ中国が強く反対しても、日本は結果として台湾に有利な選択をすることがある、という議論を提起したことがある。日本の歴代内閣は中台の利害がゼロサム関係にあり、中国の反対が強い場合でも、以下の領域では「日本の譲れない国益や価値」や「日本の主体的な判断」を重視して、結果としていくつかの中国の意図に反する「台湾寄り」の政策決定をしてきた。

第一は、日本の安全保障や日米同盟に関わる領域である。日本は中台間の話し合いに基づき、台湾問題を平和的に解決することを強く求め、中国が武力による威嚇を示すたび、遺憾の意を表してきた。1997年の「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）や2005年の日米安全保障協議委員会（2プラス2）共同発表では、初めて「台湾海峡問題の対話を通じた平和的解決」が明記された。また、1999年に成立した周辺事態法では、出撃する米軍を日本が支援する枠組みの中で、中国が台湾を「周辺事態」から外すよう要求を繰り返したにもかかわらず、その要求を受け入れることはなかった。さらに2003年には、交流協会台北事務所に初めて退職した陸将補を配置し、台湾における軍事情報収集に踏み出した。

第二は、日本の主権に関わる領域である。具体的に言うと、台湾から日本に誰が入

国するか、および日本から誰が台湾を訪問するかについて、日本政府が中国の干渉を好まないことである。たとえば、日本は1994年の広島アジア競技大会の開会式において徐立德行政院副院長の訪日を認め、2004年にも李登輝前大統領に観光目的の訪日を認めた。他方、日本の首相経験者による台湾訪問は少なかったが、2003年の森喜朗元首相の訪台を皮切りに、元首相の台湾訪問は頻繁になった。さらに2018年には、赤間二郎内閣府副大臣が公務で台湾に出張するに至った。これは政府高官としては断交後最高位者の台湾訪問であった。これらは全て中国の強い反発の中で実施された人的往来である。

第三は、経済・文化に関わる非政治的領域である。本来中国はこの領域で日台が接近することについて反対できないはずなのだが、それを躊躇しないことがある。たとえば世界貿易機関（WTO）への加盟について、中国は自らが加盟していない段階から、台湾の加盟を強く牽制し、2013年に実現した「日台漁業取り決め」についても強く反対した。しかし、日本は台湾のWTO加盟を米国とともに進め、漁業取り決めも中国の反対を無視して締結した。

第四は、人道問題に関わる領域である。たとえば、1999年に台湾中部で発生した大地震に対して、日本は国際緊急援助隊を台湾に派遣した。この際、中国は派遣前に中国の了解を得よう関係各国に迫った。しかし、日本はそうした手続きを踏むことなく、台湾への人道援助を迅速に行った。また、日本は、中国の反対にもかかわらず、2001年に李登輝前大統領が心臓病治療目的で訪日することを許可した。日本は2004年から台湾が世界保健

機関（WHO）の年次総会（WHA）にオブザーバー参加することを「希望」し、後には「支持」へと表現を強めた。

高まる中国による対台湾武力行使への懸念

近年、日本では、安全保障に関する領域、具体的には中国による対台湾武力行使に対する懸念が高まっている。まず、2021年3月の日米2プラス2で「台湾海峡の平和と安定の重要性」という表現が使われ、翌月の日米首脳会談でも言及された。ただし、これは「台湾海峡」であって「台湾」ではない。つまり大部分が国際水域である台湾海峡の平和と安定の重要性を強調したに過ぎず、台湾を支援すべきだという宣言をしているわけではない。

通常は慎重な発言に終始することが多い日本政府の高官の中で、2021年6月、7月に中山泰秀防衛副大臣と麻生太郎副総理はそれぞれ、私的な場面ではあるものの、いわゆる台湾有事に際しては日本が台湾を防衛すべきであるという旨の発言をした。ただし、これらの発言は、共に加藤勝信官房長官によって訂正された。したがって、これらの発言は日本の政策を代表しているものではない。

2021年度の『防衛白書』には「台湾をめぐる情勢の安定はわが国の安全保障はもとより国際社会の安定にも重要」との記述が初めて入った。ただし、この「台湾をめぐる情勢」という表現も、これまで国会答弁で繰り返し用いられており、日本政府として初めて使ったものではない。

とはいえやはり、これらの言説は日本に

おける台湾海峡情勢に対する危機感を表している。ただし、日本のいかなる法的枠組みからも、日本が直接台湾を防衛するという論理を導き出すことはできない。日本の政策は、あくまで日本の平和と安全に重要な影響を与えるかどうかによって、つまり「日本の安全保障」のために日米同盟の枠組みの範囲内で米軍を支援することが基本となる。

台湾海峡で戦争が起きるのではないかという懸念が報道される中、安倍晋三元首相は、2022年3月、蔡英文総統とのテレビ会議の中で「台湾有事は日本有事であり、日米同盟有事でもある」という発言を行った。この発言は台湾から歓迎され、中国から批判を受けた。台湾有事が日本有事に発展することは専門家の間では常識であったが、元首相による発言は重みが異なる。これにより、中国による台湾侵攻が直ちに日本に戦火をもたらすことが日本社会で広く知れ渡った。

2021年4月に『日本経済新聞』が発表した世論調査では、日本が台湾の安定に関与することに賛成するという回答が74%に達した。さらに、2022年2月にロシア・ウクライナ戦争が勃発したことにより、中国の対台湾武力行使に対する懸念はさらに高まった。2022年3月に発表された『毎日新聞』の世論調査によると、中国の台湾侵攻を懸念する人は89%に上った。『日本経済新聞』が同年5月に発表した世論調査によると、中国による台湾有事に日本がどう備えるべきかという質問に対して、「今の法律の範囲で可能な備えをすべきだ」（50%）と「法改正も含めて対応力を高めるべきだ」（41%）の合計が91%にも達し、他方「備える必要はない」は4%にとどまった。日本の市民は、あた

かもロシアが欧州で戦争を起こすことを懸念する欧州市民のような心理状況にあるといえる。

ただし、これは世論であり、日本の政策が変更されたことを意味してはいない。2022年1月3日の『産経新聞』の報道によると、台湾の政府が日本との防衛情報交流を申し出たものの、日本はこれを断ったという。日本の対台湾政策は、いまだに「72年体制」の枠組みの中にあると考えてよい。

他方、日本が日本防衛の能力を増強すれば、その分中国が台湾攻撃をするのが容易ではなくなり、結果として台湾の安全は高まる。また、日本が攻撃を受ければ、日本は個別的自衛権を行使して反撃することができるし、米国が攻撃を受けた場合も、限定的ではあるが、集団的自衛権を行使して反撃することが可能である。つまり、日本と台湾の安全保障は緊密に結びついている。

2022年12月、日本は国家安全保障戦略をはじめとする国家安全保障関連三文書を改定し、5年間で防衛予算の規模を倍増させ、防衛力を抜本的に強化する方針を示した。台湾については、「台湾海峡の平和と安定の重要性」という表現が繰り返された。日本の防衛力整備については、基地の抗たん性向上、継戦能力の強化、「反撃能力」の獲得など、明らかに中国からの武力攻撃を抑止するための対応が明記された。日本は台湾防衛を明言せず、台湾との防衛交流を行わないものの、自国の防衛力を増強することで、中国による対台湾武力行使を結果として抑止する戦略に舵を切ったと解釈することが可能である。

新型コロナウイルスワクチンの提供とCPTPP加盟申請歓迎

防衛力に比べると、日本では、むしろ伝統的安全保障以外の領域で台湾を直接支援する姿勢が強く打ち出されている。

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）用のワクチン不足に困っていた台湾に対して、日本は、2021年6月から10月にかけて、国内で生産するアストラゼネカ社製ワクチンを6回に分けて、約420万回分供与した。これは、当時日本国内で生産した同ワクチンのほぼ全量を台湾だけに供与したことになる。当時、中国は台湾に対してワクチン購入を阻止した上で、中国産ワクチンの受入を迫っていた。同時に台湾内部の感染拡大およびワクチン不足に対して台湾の野党が激しい批判を加えたことで、政権が困難に陥っていた。このタイミングで実際にワクチンが台湾に到着したことは、台湾における人心安定に寄与し、ベルリン封鎖の際の大空輸作戦にさえたといえることがあった。

もちろんこのワクチン支援の主要な目的は人道支援であるが、茂木敏充外務大臣は2020年に台湾が新型コロナウイルス感染症対策として日本に人道支援をしてくれたことへの恩返しでもあることを強調した。日本の「対台湾ワクチン外交」は、たとえ人道主義の名目であったとしても、一定の戦略に基づいた台湾への傾斜的支援であった可能性が否定できない。

経済の領域で言えば、2021年9月に提出された台湾のCPTPP加盟申請を、日本政府は即座に「歓迎する」と表明した。それだけでなく、日本国内では、台湾の加盟申請は中国のそれよりも大きく報道

された。日本はこれまでも、アジア太平洋経済協力（APEC）、世界貿易機関（WTO）などの国際機関に中国と台湾が共に加盟することを支持してきた。台湾のCPTPP加盟申請に対する日本の歓迎は、従来の日本の姿勢の延長線上にある。

一方で、日台間の自由貿易促進には、原発事故に起因する福島県をはじめとする5県からの食品輸入規制という障害があった。この規制は2022年2月には緩和された。「加盟申請への歓迎」が「加盟の支持」に変わるには、台湾がCPTPPの基準をクリアする必要があることはもちろんであり、その入り口には日本製食品の輸入規制解除などが当然含まれていたのである。台湾は、CPTPPのルールを遵守すると宣言し、関連する国内法の改正も行っている。

日本によるワクチン供与、台湾による食品輸入規制解除、および日本による台湾のCPTPP加盟申請への歓迎表明からは、日台間の「外交的」好循環を見て取ることができる。

おわりに—今後の課題—

日本の対台湾政策には大きな変化があるように見えるが、実際には従来の「72年体制」の枠組みの中で解釈されうる変化であると言える。日本はこれまでも、前述の4つの領域において、日本が譲れない価値や利益を持っている場合は、中国の反対を押し切ってでも結果として台湾に有利な決定を下してきた。「72年体制」の枠組み自体は変化していないと言えるものの、近年日本の台湾支援の姿勢が以前よりもはるかに強まっていることも事実である。

加えて、中国の自国周辺における現状変更行動が強まるにつれ、台湾海峡有事への懸念も日本では強まっている。そのことが、将来日台間の安全保障上の情報共有や協力を認めるような構造的な変化をもたらすかもしれないが、日本が定義する経済と文化を主とする非政府間の実務関係という前提があるため、制約はいまだに強く、現状がどうなっているかは当事者でない限りははっきりとはわからない。日本が台湾有事において軍事面で単独でできることは限られているため、米軍の出動を期待するしかない。ただし、日本が防衛力を抜本的に強化することで、中国の武力行使に対して一定の抑止効果を持つことが期待できる。

むしろ、日本外交は新型コロナウイルスワクチンのタイムリーな大量供給にみられるように、非軍事的領域で大きな貢献をしてきた。今後は、台湾のCPTPPへの加盟を支持し、中国の圧力をかわして実際に参加を促すなどして、台湾を重要な国際経済の枠組みに参加させることが課題の一つとなるだろう。

日台関係がいつそう好転する兆しが見え始めた中、日台関係を強化する役割を担っていた安倍元首相が、2022年7月に殺害された。安倍元首相を失ったことで、日台関係を強化する動きは見えにくくなった。実態は不明であるが、台湾の自衛を支援する動きを急速に強化している米国に比べ、日本の対台湾支援は相対的に停滞しているように見える。

注記：本稿は、参考文献の松田康博（2023）と内容が一部重複している。

参考文献

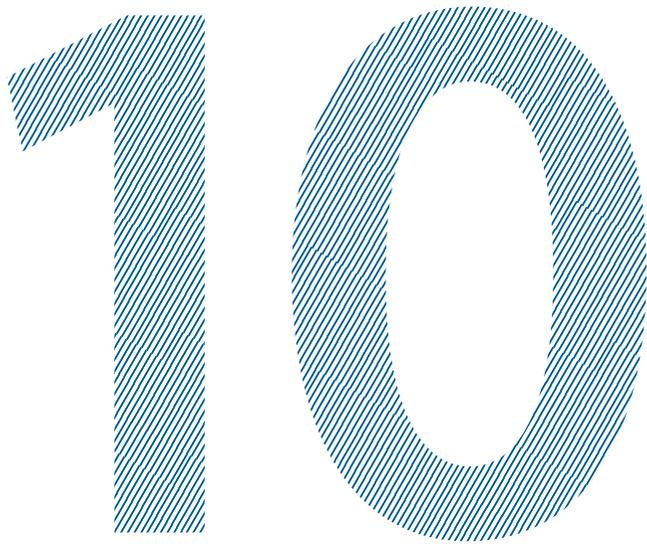
- 川島真・清水麗・松田康博・楊永明（2020）『日台関係史 1945–2020〔増補版〕』東京大学出版会
- 松田康博（2023）「第6章 台湾ファクター—悪循環の構造化」高原明生ほか編『日中関係 2001–2022』東京大学出版会
- Fukuda, Madoka (2019), “Japan-Taiwan relationship under the Tsai Ing-wen Administration,” in Wei-Chin Lee, ed., *Taiwan’s Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*, Cham: Palgrave Macmillan
- Matsuda, Yasuhiro (2013), “Japan-Taiwan Relations under DPJ and KMT Administrations in International Context,” in Ocean Policy Research Foundation and Prospect Foundation, *Japan and Taiwan in a New Era: Possible Effects and Influences towards Its Relationship*, Tokyo: Ocean Policy Research Foundation, https://www.spf.org/_opri_media/publication/pdf/201303_16.pdf
- Sahashi, Ryo (2014), “Japan-Taiwan relations since 2008: An Evolving, Practical, Non-Strategic Partnership,” in Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle, eds., *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-Jeou: Partisan Conflict, Policy Choices, External Constraints and Security Challenges*, London and New York: Routledge

松田 康博（まつだ・やすひろ）

東京大学東洋文化研究所教授



1997年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。2003年博士（法学）学位取得。1992～2008年防衛庁（省）防衛研究所で助手・主任研究官。1994～96年在香港日本国総領事館専門調査員。2008年東京大学東洋文化研究所准教授を経て2011年より現職。専攻はアジア政治外交史、東アジア国際政治研究、中国および台湾の政治・対外関係・安全保障、中台関係論、日本の外交・安全保障政策。



10

日本と韓国
— 漂流、危機から立て直しへ —

阪田 恭代

はじめに

日本と朝鮮半島は、1910年から1945年まで日本による「併合」という名の下の植民地支配という負の歴史を抱えながら、第二次世界大戦終戦を迎えた。日本は敗戦し、朝鮮半島は解放されたが南北に分断された。朝鮮戦争（1950～53年）中の1951年に日本はサンフランシスコ講和条約に調印し、戦後処理の一環として約14年間にわたる交渉を経て、1965年に大韓民国（以下、韓国）と国交正常化した。日韓の同盟国である米国が日韓・日米韓協力を支えてきたことも忘れてはならない。

ここ数年、日韓関係は「戦後最悪」の関係に陥ったと言われるが、ここでいう「戦後」とは、厳密には1965年の日韓国交正常化以降を意味する。「戦後」の日韓関係は主に3つの時期に分けられる。冷戦時代に締結された1965年日韓基本条約に基づく「基礎 (foundation)」の段階（第一期）、冷戦後の1998年日韓共同宣言が合意された「発展 (development)」の段階（第二期）、そして、ポスト日韓共同宣言（2000年代～2010年代）の「漂流・混迷 (adrift・disarray)」の段階（第三期）である。

第三期後半の2010年代は「漂流・混迷」に加え、「危機」までもが生じた時期であった。1965年の日韓国交正常化時の法的基盤（請求権協定）が動揺し、1998年の日韓共同宣言のような包括的なビジョンや行動計画がないまま漂流した。冷戦後の1990年代以来構築してきたものがことごとく毀損し、歴史問題（慰安婦問題、徴用工問題）が再燃して、安全保障や経済にまで問題が波及した。未来志向であり発展したのは、1998年の韓国における日

本大衆文化開放を契機とした漫画、映画、文学などのポップカルチャーを中心とする次世代の社会・文化交流である。政治はそれに追いついていないが、2022年に入り、日韓関係は修復・好転し始め、第四期（2020年代～）の「立て直し (reset)」に入ったと言える。

本稿では、まず「これまでの経緯」として、主に2010年代の「安倍時代」および「安倍・菅時代」の日韓関係、即ち第三期の「漂流・混迷」の時代を概観する。第二次安倍晋三政権（2012～20年）とそれを引き継いだ菅義偉政権（2020～21年）の時代の日韓関係は、最も困難な時期に直面した。韓国は保守と革新の両方が拮抗しており、安倍・菅時代には、保守系の朴槿恵大統領（2012～17年）と進歩系・革新系の文在寅大統領（2017～22年）の政権と向き合うことになった。朴・文両政権とも歴史問題で衝突したが、特に安倍／文時代の2018年から2019年は、歴史問題にとどまらず、安全保障および経済の対立にまで波及した双方の「負のリンケージポリティックス (negative linkage politics)」による「複合的な外交危機 (complex diplomatic crisis)」に発展し、日韓関係が破綻するのではないかと危惧されるほどの「戦後最悪」の時期を経験した。

次に、本稿の「現状および課題」では、2020年代のポスト安倍・菅時代に登場した岸田政権の日韓関係をとりあげる。2021年10月、自由民主党の岸田文雄政権が誕生した。自由民主党は基本的に保守政党であり、岸田首相は第二次安倍政権で外相も務めたが、岸信介首相を源流とする清和会の安倍元首相とは異なり、吉田茂首相の流れを汲むリベラル系の宏池会の出身であり、自由民主党リアリズム

を基本にしつつアジアの隣国との関係回復を探っている。他方、韓国では、2022年3月の大統領選挙の結果、保守系の「国民の力」候補で元検事の尹錫悦が勝利し、5月に政権が交代した。尹政権は当初から米韓関係と共に日韓関係の立て直しを積極的に推進してきた。岸田首相も、当初は慎重だったが対話には前向きで、日韓関係の修復を進めてきた。日韓両指導者の努力の結果、2023年3月16日に尹大統領が訪日し、12年ぶりに二国間の日韓首脳会談が東京で開催された。2か月後の5月7日には岸田首相が訪韓し、日韓間の「シャトル外交 (shuttle diplomacy)」が再開された。5月半ばにはG7広島サミットの招待国として尹大統領が再訪日し、日韓・日米韓会談が行われた。

以上の通り、2023年3月の岸田・尹日韓首脳会談を皮切りに、戦後の日韓関係は第四期の「立て直し」の時期に入り、新しい時代の日韓関係の再構築が模索されている。本稿では、「これまでの経緯」と「現状および課題」を通して、2020年代を展望する。

これまでの経緯：安倍・菅／朴・文時代の日韓関係 (2012～22年) — 「漂流・混迷」と危機 —

安倍・菅時代、即ち安倍晋三政権 (2012年12月～2020年9月) と菅義偉政権 (2020年9月～2021年10月) の時代は、韓国の2つの政権、即ち保守系の朴槿恵政権 (2013年2月～2017年3月) と進歩系の文在寅政権 (2017年5月～2022年5月) と相對することになり、日韓関係は最も困難な時期を迎えることになった。

(1) 安倍／朴時代 (2012～17年)

安倍／朴時代は、日韓の指導者が共に保守系の政治家であることから、関係修復が期待された。安倍首相の祖父・岸信介首相と叔父・佐藤栄作首相、および朴槿恵大統領の父・朴正熙大統領は日韓国交正常化を推進した。米国の後押しもあり、対北朝鮮の日米韓安全保障協力では進展があったものの、当初から歴史問題で衝突し、戦略的にも共同歩調はとれなかった。

第二次安倍政権では初めて「国家安全保障戦略」(2013年12月) が策定され、日米同盟に次いで、米国以外の安保協力パートナーとして韓国を最初に挙げ、韓国重視の姿勢を打ち出した。しかし、韓国側は米中を上位に掲げ、朴大統領は米国の次に日本ではなく中国を訪問した。これは、日本が初めて「格下げ」されたことを意味する。他方、金正恩政権の登場により北朝鮮の核・ミサイル開発が進展したため、米国のオバマ政権の主導で日米韓安保協力が推進され、米国の仲介により日韓が北朝鮮ミサイル情報を間接的に共有する仕組みである日米韓情報共有協定 (TISA) が2014年に締結された。この協定は日韓軍事情報包括保護協定 (GSOMIA) へと進むはずであった。

しかし、歴史問題が関係推進の障害となった。朴政権との間では、安倍首相の靖国神社参拝 (2013年12月)、戦後70年の首相談話 (安倍談話) (2015年8月) など様々な問題があったが、最大の懸案は韓国憲法裁判所の判決 (2011年8月) で再浮上した慰安婦問題への対応であった。日本政府としては、1993年の宮澤内閣時代に河野洋平官房長官談話 (河野談話) を発

表して日本軍の関与を認め、1995年に女性のためのアジア平和国民基金を官民合同で設立し、韓国、台湾、フィリピン、インドネシア、オランダなどの元慰安婦に対する「償い」事業を2007年まで展開した。しかし、それを不服とした韓国の一部の市民団体が訴訟を起こし、国連や米国などで国際的な運動が展開され、より積極的な対応を韓国政府に促した2011年の憲法裁判決に至った。この問題をめぐり、安倍・朴両政権は当初は険悪な関係に陥ったが、安倍政権は2014年に河野談話を継承し、2015年12月には尹炳世外相と岸田文雄外相（当時）が新たに慰安婦合意を締結した。

こうして歴史問題に決着をつけ、安全保障協力はさらに進展した。オバマ政権は、2014年3月のハグ核安保サミットの際に日米韓首脳会談を仲介するなど、日韓対話を促し、慰安婦合意も支持し、2016年末ようやく日韓GSOMIAの締結に至った。慰安婦合意では、ドイツなどの事業をモデルにして、2016年に「和解・癒し財団」が結成され、日韓で元慰安婦を対象とする支援事業に取り組むはずであった。しかし、2017年3月、朴大統領が任期途中で弾劾されたため、合意の履行は道半ばで終わった。

(2) 安倍・菅／文時代 (2017～22年)

かろうじて修復された日韓関係は、2017年5月に発足した進歩系の文在寅政権の登場によって再び挑戦を受け、「戦後最悪」と言われる時期に突入していく。2017年1月に就任した米国のトランプ大統領が同盟や日米韓協力を軽視していたことも事

態を悪化させた。

安倍／文時代は3つの問題— 北朝鮮問題、歴史問題、戦略問題— に直面した。まず北朝鮮問題が最大の課題だった。2017年の金正恩政権の核実験と初の大陸間弾道弾（ICBM）発射実験を皮切りに第三次北朝鮮核・ミサイル危機が発生し、表向きは日米韓協力は維持されたが、実際は同床異夢の関係であった。同年秋に中国に伝えたといわれる「三不（Three Nos）」の方針の通り、文在寅政権は終末高高度防衛ミサイル（THAAD）を含む米韓ミサイル防衛や日米韓軍事協力からは距離を置いた。2018年から19年にかけて、トランプ大統領と金正恩委員長との間で史上初の首脳レベルの米朝会談が三度（シンガポール、ハノイ、板門店）も行われたが、それをお膳立てし、仲介したのは韓国の文大統領だった。文政権自体も三度の南北首脳会談（2018年4月、5月、9月）を実施し、対話路線を貫いた。それに対して、安倍政権は、対話は否定しなかったものの圧力重視の路線を堅持し、トランプ大統領に対して慎重な対応を求めた。トランプ政権は対話と圧力の両方のアプローチで北朝鮮に対応したが、非核化への実質的な成果は得られなかった。

北朝鮮政策だけではなく、歴史問題と戦略問題でも日韓の「溝」が顕著になった。2018年から2019年の日韓関係は「漂流・混迷」を超えて「危機」を迎えた。それは、日韓双方が繰り広げた「負のリンケージポリティックス」から生まれた歴史・経済・安全保障の複合的な外交危機であった。

日韓の不和は、歴史問題からも生じた。2018年1月、文在寅大統領は慰安婦問題についての立場を表明し、被害者中心主

義を掲げて2015年の慰安婦合意を見直した。文大統領はあくまで合意を尊重するとしたが、日本政府も資金を拠出した韓国の「和解・癒し財団」を解散に追い込み、事実上、合意を骨抜きにした。次に、戦時中の徴用工問題が新たに浮上したことを受け、2018年10月末、韓国大法院（最高裁）は徴用工問題について判決を下し、関連する日本企業に対して元徴用工への損害賠償の支払いを命じた。日本政府は徴用工を含む請求権問題は、1965年の請求権協定で「最終的に解決」されたという見解であり、2005年に韓国の盧武鉉政権もその点を確認している。韓国の最高裁判決は国際法違反であり、判決が履行されれば報復措置をとるというのが日本政府の立場である。韓国政府は日韓基本条約と最高裁判決の双方を守らなければならず、板挟み状態だった。さらに、日韓関係を悪化させたのが2018年の防衛当局間の事件である。2018年10月上旬、日本の海上自衛隊艦艇の釜山への入港が初めて拒否された。今まで掲げてきた自衛艦旗は本来は国際法上尊重されるべきものであるが、戦前の旭日旗を連想させるという市民団体からの反発があり、これが問題視されたことを受けての対応であった。続いて同年12月、韓国海軍の艦艇が日本のP3C哨戒機にレーダーを照射するという事件が発生し、日韓外交問題に発展した。つまり、歴史問題や外交不信が、ついに日韓防衛協力関係にも波及したのである。

戦略上の問題についても日韓の溝が深まった。米中戦略競争、経済・技術安全保障、インド太平洋戦略や日米豪印戦略対話（QUAD）がより鮮明になる中、韓国の文政権は自らの新南方政策を推進しつつも、米中競争やインド太平洋戦略と

は一定の距離を置き、日韓の隔たりはますます大きくなった。2018年12月、日本は防衛大綱（30大綱）の見直しにおいて、2013年の国家安全保障戦略で米同盟国以外の安全保障パートナーとして最初に挙げていた韓国を、豪州、インド、ASEANに次いで4位に「格下げ」した。この変更は、第一義的には日本のインド太平洋戦略へのシフトが影響したものであるが、日韓の不和による影響も否定できない。

2019年夏から秋にかけて、日韓の不和はついに外交危機に発展した。同年夏、安倍政権は、韓国に対する輸出管理措置の強化を発表した。同年7月に半導体製造に関連する戦略物資の規制を強化し、翌8月に韓国をいわゆるホワイトリストから外した。日本から見ればこれは経済安全保障・輸出管理上の措置であり、世界貿易機関（WTO）のルールに抵触する輸出規制ではなかったが、唐突に措置が発表され、一部の日本の政治家が歴史問題と関連づけたため、韓国側で誤解が生じた。文政権は、対抗措置としてWTOに提訴し、日本を独自の輸出管理カテゴリーに格下げするとともに日韓GSOMIA失効まで主張するに至った。それまで傍観の姿勢だったトランプ政権は、GSOMIA問題を契機に積極的な仲介を果たし、2019年11月、韓国側はGSOMIAの失効を「暫定的に停止させ、日本側は輸出管理について対話することに合意した。その後、2019年12月と2020年3月に局長級の日韓輸出管理対話が開催されたが、韓国側が求めていた韓国のホワイトリストへの復帰は実現されず、同年5月に対話打ち切りとなった。

以上の通り、「危機」は脱したが、2020年初めからの新型コロナウイルスによるパ

ンデミックも影響し、日韓関係は再び「漂流」に戻った。2020年8月、安倍首相は健康上の理由で突然辞任を表明し、同年9月に菅義偉政権が誕生した。菅首相は、官房長官として安倍政権を長年支えてきたことから安倍路線を継承し、首脳レベルの対話は途絶えた。2021年1月に米国のバイデン政権が登場し、インド太平洋戦略と日米韓協力強化へのテコ入れが始まったが、日韓関係の修復は進まなかった。

現状および課題：岸田／尹時代の日韓関係（2022年～現在） —修復・立て直し—

2021年から22年にかけて、日韓両国で新たな指導者と政権—自由民主党の岸田文雄首相（2021年10月～）と保守系の国民の力の尹錫悦大統領（2022年5月～）—が誕生し、日韓関係の修復と改善が軌道に乗った。

韓国の尹政権は文政権と異なり、2022年5月の発足当初から日韓関係の修復に積極的であった。同政権は、自らの「グローバル中枢国家（global pivotal state）」やインド太平洋戦略の戦略的観点から米韓、日韓、そして日米韓協力を重視した。そのため、最も損なわれていた日韓関係の立て直しをトップ外交アジェンダの一つに据えた。岸田政権は当初、慎重な姿勢であったが、日韓の林芳正外相と朴振外相を初めとする閣僚に続き、高位級・実務レベルの対話を重ね、積極的な姿勢に転じていった。

その背景には両国の同盟国である米国のバイデン政権の後押しもあった。米国主導で日米韓協力が推進され、日韓首脳が

対話する場も設けられた。最初の日米韓首脳会談（バイデン・岸田・尹）は2022年6月のNATOサミット（マドリード）の場で行われ、同年11月の東アジアサミット（EAS: East Asia Summit、カンボジア）の場で再び日米韓の会談が開催されたことに加え、岸田・尹両者間で初めての公式な日韓首脳会談が行われた。EASで尹大統領がインド太平洋戦略指針を提示したことを受けて（翌12月に正式な戦略文書として発表）、バイデン大統領と岸田首相はそれを歓迎し、日米韓プノンペン声明（「インド太平洋における三か国パートナーシップに関するプノンペン声明」）が採択された。同声明は、北朝鮮のみならず、インド太平洋やウクライナを含む世界における問題を視野に入れ、軍事だけでなく経済・技術安全保障、地域開発などにおける広範囲にわたる協力を約束した文書である。

日米韓で戦略的協力の基盤を整えた後、2023年春には悪化した日韓関係の打開が進んだ。まず、2023年3月6日に、最大の懸案だった徴用工問題について尹大統領が決断し、決着をつけた。1965年の日韓基本条約と韓国の最高裁判決の双方を尊重し、訴えられた日本企業による補償ではなく、韓国の財団を通じた原告・被害者への「第三者弁済（third-party compensation）」方式が採択された。日本政府はそれを受け入れ、同年3月16日に尹大統領が訪日し、日韓首脳会談が東京で実現した。日韓のシャトル外交は2011年以来停止していたため、12年ぶりの会談となった。同会談を契機に、3つの懸案—徴用工問題、輸出管理問題、日韓GSOMIA問題—は全て解決され、様々な分野における日韓協力の道が再び開かれた。2回目の日韓首脳会談は2023年5月

7日に岸田首相の訪韓に際してソウルで行われ、3回目は5月20日から21日のG7広島サミットに尹大統領が招待国として参加した折に開かれた。この訪日の際には、広島平和記念公園内の韓国人原爆被害者慰霊碑を初めて日韓首脳が共に訪れた。2016年にオバマ大統領が広島を訪問し、戦争と原爆の犠牲者を慰霊したが、尹大統領の訪問は日韓にとっての「広島モーメント (Hiroshima Moment)」である。G7サミットに続き、2023年8月18日には、バイデン大統領の招待により大統領保養地のキャンプデービッドで日米韓首脳会談が開催された。3人の指導者にとっては4回目の会談だが、今回の会談は日米韓史上、初めて単独で開催されたサミットであり、日米韓協力を新たな段階へ進展させる歴史的な会談であった。プノンペンで合意された通り、日米韓はウクライナやインド太平洋を含む世界の諸課題について協力するために、首脳会談・閣僚会談の定例化をはじめとする様々なレベルでの協力の制度化を通して、緊密に協議・対応していくことが合意された。今後はどの程度合意が実施されるかが問われる。また、日米韓に並行して日韓関係の進展も注視される。

おわりに

以上の通り、第四期の立て直しの時期に入り、ようやく日韓関係は回復への軌道に乗った。2023年10月には、1998年の金大中政権と小渕恵三政権下で締結された日韓共同宣言（金大中・小渕宣言）の署名25周年を迎えた。尹政権は「金大中・小渕2.0」という新時代の日韓関係の構築を目指しており、日本もそれに呼応していくであろう。厳しい安全保障環境に直

面する中、自由民主主義の価値観を共有し、法の支配に基づく国際秩序を守る対等な先進国パートナーとして、日韓両国は世界と協力していく必要がある。まずは二国間関係の足場を固め、様々な合意を執行して、新時代の日韓関係の構築を進める他ない。岸田首相と尹大統領の先導による日韓両国の協力が問われている。

参考文献

- 阪田恭代 (2011) 「第3章 日本と韓国」 簗原俊洋編『ゼロ年代 日本の重大論点 外交・安全保障で読み解く』 柏書房
- 阪田恭代 (2021) 「『日米韓』は立て直せるか ― バイデン外交と『インド太平洋時代』への課題」『外交』67号、<http://www.gaiko-web.jp/archives/3472>
- 阪田恭代 (2023) 「第9章 インド太平洋時代の日米韓安全保障協力 ― プノンペン『三か国パートナーシップ』声明と今後の課題」令和4年度 (2022年度) 朝鮮半島研究会『「大国間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』日本国際問題研究所 (JIIA)、https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Korean_Peninsula/01-09.pdf
- Yasuyo Sakata (2020), “Japan-South Korea relations and the Biden factor,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/japan-south-korea-relations-and-biden-factor>
- Yasuyo Sakata (2021), “Chapter Two: Changing Japan-ROK Relations and

Implications for U.S.-ROK-Japan Strategic Cooperation: A Japanese Perspective,” Scott W. Harold, et.al., *The U.S.-Japan Alliance and Rapid Change on the Korean Peninsula: Proceedings from a Pair of Conferences*, RAND, https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CFA945-1.html

Yasuyo Sakata (2021), “The US-Japan-ROK Trilateral in the Indo-Pacific Era: Strategic Alignment or Still in Flux?” *The*

Asan Forum, <https://theasanforum.org/the-us-japan-rok-trilateral-in-the-indo-pacific-era-strategic-alignment-or-still-in-flux/>

Yasuyo Sakata (2024), “Camp David and US-Japan-ROK Trilateral Security and Defense Cooperation: Consolidating the Northeast Asia Anchor in the Indo-Pacific,” *Korea Policy*, Vol.2, No.1, The Korea Economic Institute

阪田 恭代 (さかた・やすよ)

神田外語大学グローバル・リベラルアーツ学部教授



慶應義塾大学法学部卒。同大学院博士課程単位取得退学。朝鮮半島の国際政治・安全保障が専門。(一) 平和・安全保障研究所研究委員、韓国・延世大学校国際学大学院(現代韓国研究所) 訪問研究員(2008~09年)、米ジョージ・ワシントン大学(シグールセンター) 訪問研究員(2014年)。防衛省中央施設審議会(~2024年)、NHK国際放送審議委員(~2024年)を務める。日本国際問題研究所、鹿島平和研究所、経団連21世紀研究所、RAND、日韓未来対話(言論NPO-東アジア研究院)などの会議・プロジェクトに参加。『朝鮮半島の秩序再編』(慶大出版会)、『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ』(日本評論社)、The U.S.-Japan Security Alliance (Palgrave Macmillan), Trilateralism and Beyond (Kent State Univ. Press) など共著・単著多数。

11

日本と北朝鮮

磯崎 敦仁

はじめに

日本が国連加盟国のなかで唯一国交を持たない国が、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）である。日本は1945年までの35年間にわたる朝鮮半島統治を経て、韓国とは1965年に国交を正常化させたが、それから半世紀以上が経過した現在、日朝間には多くの懸案を抱えたまま相互不信に陥っており、関係改善の見込みは立っていない。

しかし、過去には日朝が国交正常化を念頭に接近した時期もある。本稿では、日朝が接近を図ったにもかかわらず頓挫した経緯と背景を振り返り、特に2002年の「日朝平壤宣言」署名以降に両国関係が極度に悪化した要因について探求するとともに、菅政権、岸田政権下における日朝関係の現状について述べる。

これまでの経緯

日朝が接近を図った第一の時期は、冷戦下の1950年代半ばである。1953年3月にソ連の最高指導者スターリンが死去した後、米ソ間に平和共存の機運が生じたことを受け、日ソ間、それに続いて日朝間も距離を縮める雰囲気が高まった。建国間もない当時の北朝鮮がソ連の影響を強く受けていたことが、この傾向の背景にある。1955年2月、北朝鮮外相の南日が日本に対して「朝日関係の樹立、発展に関する諸問題を具体的に討議する用意がある」と呼びかけた結果、鳩山一郎政権下で日朝貿易が拡大し、両国を結ぶ直航船も就航した。1959年12月には在日朝鮮人の帰国事業が開始され、10万人近い在日朝鮮人と日本人配偶者が北朝鮮に渡っ

た。資本主義国から社会主義国への人口移動としては史上最大規模であった。

しかし、1961年5月に韓国で軍人出身の朴正熙が政権を掌握してから日韓関係が進展し、1965年6月の日韓基本条約で朝鮮半島における「唯一の合法的な政府」が韓国であると確認されたことを受け、日朝関係は急速に冷却化した。冷戦期において日本が南北双方と良好な関係を構築するのは難しかったのである。

第二の時期は、1960年代末からの米ソデタントと米中接近の頃である。特に米中の動きを受けて日中両国も急接近することになり、1972年9月には日中国交正常化が実現した。日本では、中国の同盟国である北朝鮮との関係も重視しようとする雰囲気が生じ、ジャーナリストや政治家が相次いで訪朝し、日朝友好促進議員連盟も結成された。しかし、日朝の急接近は、日本と国交正常化したばかりの韓国にとって受け入れがたいことであった。北朝鮮は日本に対して南北との等距離外交を要求したが、日本側はそれに応じず、経済、文化、人道などの分野から交流を積み上げていくことを主張した。

1970年代頃まで、日本人の対北朝鮮イメージが良好であった事実は特筆すべきである。保守的なメディアも北朝鮮の「経済発展ぶり」を好意的に報じていたばかりか、1971年10月には東京都知事的美濃部亮吉が訪朝して首相の金日成と会見し、「資本主義と社会主義の競争では、平壤の現状を見るだけで、その結論は明らかです。われわれは、資本主義の負けが明らかであると話し合いました」などと述べ、金日成を手放して礼賛するほどであった。

第三の時期は、冷戦終結前後である。1988年7月、韓国大統領の盧泰愚は「北朝鮮と韓国の友邦との関係改善および社会主義国家と韓国との関係改善のため、相互に協調する意思がある」と表明した。これは、日本にとって、北朝鮮との国交正常化に韓国が反対しないことを意味した。

北朝鮮は各国における社会主義体制崩壊という危機的状況の突破口として、日本との関係改善を模索した。日本側にも、最後に残った戦後処理として北朝鮮との国交正常化を進めたいとの考えがあった。1990年9月、与党・自由民主党と野党第一党の日本社会党が高位代表団を平壤に送り、朝鮮労働党との間で「できるだけ早い時期に国交関係を樹立すべき」だと合意し、それを受けて1991年1月には日朝両政府による国交正常化交渉が開始された。

しかし、1987年11月に発生した大韓航空機爆破事件の実行犯である北朝鮮の工作員に日本語を教えたとする女性が日本人拉致被害者なのではないかとの疑念が生じ、国交正常化交渉は1992年11月の第8回会談で決裂した。当時、北朝鮮による核開発疑惑も浮上しており、日本側が核問題を含めた一括解決を主張したのに対し、北朝鮮側がまったく応じなかったことも背景にあった。

第四の転機は、2002年9月17日の小泉純一郎首相の訪朝である。それまでにみられた日朝間の接近は大国や国際政治の動きと連動したものだだったが、2002年は日朝相互が自ら接近しようとしたばかりか、それまでの政党間外交ではなく、政府が中心となって交渉を進めるという点で特徴的であった。

小泉が史上初の日朝首脳会談を実現させた背景には、北朝鮮による日本人拉致問題が国民的課題となっていた事実があった。会談直前の事務折衝で、北朝鮮側は拉致事件被害者について「8人が死亡、5人が生存、1人は入国の事実なし」と伝えた。北朝鮮の最高指導者である金正日は首脳会談で小泉に謝罪し、「1970年代、1980年代初めまで特殊機関の一部が妄動主義、英雄主義に走った」と説明した。

このとき両首脳が署名した「日朝平壤宣言」は、国交正常化交渉を再開すること、日本が植民地支配に対する「痛切な反省と心からのお詫び」を表明したこと、日本が国交正常化後に無償または低利での経済協力を実施するための具体的な協議を行うこと、第二次世界大戦終結までに生じた財産および請求権を双方が放棄するための具体的な協議を行うこと、日本国民の生命と安全にかかわる懸案について北朝鮮は再発防止措置をとること、核問題に関するすべての国際的合意を双方が遵守すること、北朝鮮はミサイル発射のモラトリアムを2003年以降も延長する意向であること、という多岐にわたる画期的な合意であった。

日本が戦前に朝鮮半島を植民地化した過去に鑑みて、1965年の日韓国交正常化の際には計5億ドルの経済協力が韓国に対して行われた。北朝鮮に対しても、国交が正常化されれば同様の資金供与が行われることは日朝両国の共通認識であり、北朝鮮はそれまで資金の名称を「賠償」や「補償」にするよう求めていたが、宣言では日本側の主張に歩み寄った。

北朝鮮がそれまで「日本政府の捏造劇」だとしてきた拉致事件に対する態度を一

変させ、金正日自ら首脳会談で日本に謝罪した背景としては、日本からの経済協力を経済発展の起爆剤にしたいとの思惑や、日本を通じて米国との交渉に臨む思惑があったと考えられている。

2002年9月末に日本政府調査団が訪朝した際、北朝鮮は8人の死因についてガス中毒や交通事故、溺死、自殺と説明し、日本では「不自然な点が多すぎる」という反発が強まった一方、生存しているとされた5人は、同年10月15日に帰国を果たした。10月末にはクアラルンプールで日朝国交正常化交渉が再開されたが、既に帰国を果たした拉致被害者の家族を日本に帰国させる問題で対立し、再び中断した。日本政府には自国民に弱腰姿勢と捉えられるような行動を選択する余地はなかった。

北朝鮮側は「拉致問題は解決済み」だと繰り返したが、2004年5月22日、小泉が事態打開のため平壤を再訪問した。第2回日朝首脳会談で日本側は、国際機関を通じた25万トンの食糧援助、1,000万ドル相当の医療援助を約束し、金正日は被害者家族3人の帰国を許可した。金正日が拉致被害者の安否について「白紙に戻して再調査する」と約束し、その後、安否不明者に関する再調査について北朝鮮側から報告があったものの、裏付けとなる具体的な証拠や資料の提示はなかった。

北朝鮮は、2008年6月に北京で行った日朝実務者協議で拉致問題の再調査実施を約束し、その後、この年の秋に結果を出すことで合意した。しかし、日本側で毎年のように首相の交代が続くなか、北朝鮮側は合意を事実上反故にした。

北朝鮮では2011年末に金正日が死去し、金正恩政権が成立した。日本では2012年末、拉致問題に強い関心をみせる安倍晋三が首相に返り咲き、自らの任期中に解決させることに強い意欲をみせた。そのことに先立って2012年8月、両国赤十字が10年ぶりの公式協議を北京で行った。議題は、現在の北朝鮮で死亡した日本人の遺骨収集や遺族の墓参であった。太平洋戦争末期の混乱のなか、朝鮮半島には満州からの避難民を含めた多くの日本人が残留していたため、日本政府は北朝鮮以外の地域で戦没者の遺骨収集事業を行ってきた。

北朝鮮は日本人遺族に墓参のための入国を許可するなど前向きな姿勢をみせ、2012年11月、ウランバートルでの外務省局長級協議では日本人の遺骨収集問題で協力することで合意し、拉致問題については協議を継続することで一致した。

その後2014年5月に日朝両国はストックホルムでの外務省局長級協議で、包括的な合意に達した。北朝鮮は「全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施し、最終的に、日本人に関する全ての問題を解決する意思」を表明し、日本は一部の制裁解除に応じる方針を示した。北朝鮮は同年7月に北京で行われた局長級協議で、調査委員会の陣容を日本側に伝えた。調査委員会は、国家安全保衛部、人民保安部、人民武力部などの関係者を含み、拉致被害者、行方不明者、日本人遺骨問題、残留日本人・日本人配偶者の4分科会が設置されるとした。「行方不明者」は日本側が拉致された可能性を排除できないとしている人を含み、「残留日本人・日本人配偶者」は、終戦後に日本へ引き揚げなかった人や1950年代末からの

帰国事業で在日朝鮮人の夫に同行した日本人妻らを指している。

しかし、北朝鮮が2016年1月に4回目の核実験、2月に事実上の長距離弾道ミサイル発射を強行したことを受けて、日本政府は、解除した制裁の復活に加え、北朝鮮への送金を原則禁止するなどの制裁強化策を発表した。反発した北朝鮮は、日本人に関する調査を全面的に中止し、特別調査委員会を解体すると発表した。その後、日朝両国の相互不信はますます深まり、膠着状態が続くことになった。

それ以降も北朝鮮が核実験、ミサイル発射実験を繰り返したため、安倍は、「必要なのは対話ではない。圧力なのです」、「対話のための対話では意味がない」と述べて強硬姿勢を強めたが、2019年5月から一転して「無条件対話」の意向を示しはじめた。米韓首脳が金正恩との会談を重ね、日本世論が北朝鮮に対して「圧力重視」と「対話重視」で拮抗するようになってからの転換であった。

金正恩は、2018年から2019年にかけて外交攻勢をかけ、ドナルド・トランプ大統領と3回、習近平国家主席と5回、文在寅大統領と3回の首脳会談を行ったが、安倍の無条件対話の提案には無視を決め込んだ。安倍は、「拉致被害者全員を私の手で取り戻す」と機会あるごとに豪語してきた以上、拉致問題が進展する見込みなくして首脳会談に臨むわけがなく、北朝鮮側も当然そのことを見抜いていた。

つまり、拉致問題や核・ミサイル問題をめぐって日本が北朝鮮に不信感を募らせてきたのと同様に、北朝鮮も日本に対して不信感を募らせてきたのである。拉致

問題で北朝鮮を強く非難し、独自制裁発動などの強硬策で国民の人気を得てきた安倍には、北朝鮮に歩み寄ってまで拉致問題を解決する意志はなく、この問題を国内政治に利用しているだけだと北朝鮮は捉えてきたのである。結局、拉致問題を「最重要課題」に掲げた安倍は拉致被害者の奪還どころか、一度も首脳会談を開催できずに自ら政権の座を下りることになった。

現状および課題

新型コロナウイルス感染症が蔓延するなかで突然降板した安倍の後を継いだのは、政策継承意思を明確にした菅義偉であった。菅政権もやはり拉致問題を最重要課題に掲げたが、対北朝鮮政策に独自色はなく、新型コロナウイルス感染症対策に追われ、日朝関係に本腰を入れることができなかった。

拉致・核・ミサイル問題をめぐって菅も安倍同様に北朝鮮に対して強い非難を繰り返したが、一方の金正恩が「新年の辞」などで日本政府に直接言及したことはただの一度もない。北朝鮮メディアは対日非難を繰り返しているが、その発信者は米韓を批判する金与正や金英哲ら高位級幹部ではなく、日本研究所研究員や朝鮮オリンピック委員会代弁人がせいぜいである。これは、今の北朝鮮は日本を重要な交渉相手とみなしていないことを意味している。

長期にわたって日朝関係が停滞する間に、中国のGDPは、世界第二位の経済大国だった日本の3倍にもなり、韓国の一人当たり所得は日本と肩を並べるに至って

いる。北朝鮮が国交正常化に伴う日本からの経済協力資金をアテにするよりも、米国から経済制裁の一部解除を取り付け、中韓から援助を引き出したほうが手っ取り早いと考えるのは当然であろう。

日本の対北朝鮮外交は事実上首相の専権事項となって久しいが、菅政権では水面下接触すらままならなかった。日本に残された被害者家族の高齢化が進んでおり、拉致問題の風化が危惧されている。

2021年10月に発足した岸田文雄政権も「無条件対話」を踏襲しており、日本の対北朝鮮政策に大きな変化はない。首相官邸ホームページでは、「最重要課題である拉致問題は、時間的制約のある人道問題です。全ての拉致被害者の一日も早い帰国を実現すべく、あらゆるチャンスを探し出すことなく、全力で果敢に取り組みます。条件を付けずに金正恩委員長と直接向き合う決意です」、「北朝鮮とは、日朝平壤宣言に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算して、国交正常化の実現を目指します」と述べられている。

2022年5月には韓国で5年ぶりの保守政権となる尹錫悦政権が誕生したため、北朝鮮への圧力重視で日米韓の足並みが揃いやすくはなったが、それに対して北朝鮮は警戒を強めており、膠着した日朝関係の打開に結びつくかどうかには疑問が残る。

おわりに

日本人の対北朝鮮観は、比較的好意的だった冷戦期から、拉致問題や核・ミサ

イル問題などを経てきわめて悪いものへと大きく変化した。そのようななか、2002年に開催された史上初の日朝首脳会談では、5人の拉致被害者を奪還することに成功した。北朝鮮が拉致問題は「日本政府の捏造劇」であると長年にわたって主張するなか、この問題が解決可能であることを信じ続け、粘り強く打開策を探った結果である。強面の金正日を謝罪に追い込んだ事実は、現代日本で稀に見る外交的勝利であり、日朝首脳によって署名された唯一の文書である「日朝平壤宣言」は、日本の対北朝鮮政策を規定するものとなった。

しかしその後、日朝関係はさらなる悪化の一途をたどった。いまや北朝鮮は、わざわざ日本に経済協力を請わなくても、米国との交渉を進展させて制裁緩和に至れば、中国はもちろんのこと韓国からも支援を引き出せると考えている。そもそも1990年代後半の「苦難の行軍」と言われた未曾有の食糧難を経験した直後の当時に比べて北朝鮮の経済は持ち直した一方で、日本の経済力は相対的に低下してしまった。

では、今後も北朝鮮が日本を無視できるかと言えば、そうでもない。日本独自で対北朝鮮交渉を進める力が不足しているとしても、日本の首相は米国大統領に対し、米朝関係の進展にブレーキを掛けるためのメッセージを送ることはできるからである。北朝鮮が米国との交渉再開を視野に入れるならば、日朝関係も一定程度は改善しておく必要があり、それは日本の持っている隠されたカードでもある。

参考文献

磯崎敦仁・澤田克己（2017）『新版北朝鮮入門』東洋経済新報社

増田剛（2023）『日朝極秘交渉——田中均と「ミスターX」』論創社

和田春樹（2022）『日朝交渉30年史』ちくま新書

Atsuhito Isozaki (2021), “A Brief History of Japan-North Korea Relations,” *Kyogyo-Ronso*, Vol. 142

Atsuhito Isozaki (2013), “Japan-North Korea Relations: The Abe Administration and the Abduction Issue,” *SERI Quarterly*, Vol. 6-3

磯崎 敦仁（いそぎき・あつひと）

慶應義塾大学教授



1975年生まれ。慶應義塾大学商学部中退。韓国・ソウル大学大学院外交学科博士課程に留学後、在中国日本国大使館専門調査員、外務省第三国際情報官室専門分析員、警察大学校専門講師、ジョージワシントン大学シグールセンター客員研究員、ウッドロー・ウィルソンセンター・ジャパンスカラーを歴任。著書『北朝鮮と観光』、共著『最新版北朝鮮入門』など。専門は北朝鮮政治。

12

日本とASEAN —パートナーシップの変遷と課題—

大庭 三枝

はじめに

近代日本と東南アジアとの関係は、19世紀に民間人らが東南アジアへ労働者として移住したことに遡る。戦前の二度にわたる民間主体の「南進」ブームと第二次世界大戦時の日帝時代を経て、戦後日本は独立を勝ち取った東南アジア諸国と国交を樹立し、賠償・準賠償・経済協力を通じて新たな関係を構築した。その後の日本の対東南アジア政策は、日本の復興や経済発展に必要な原材料供給地および市場としての期待に牽引された。貿易、投資、援助の「三位一体」で日本は東南アジアにおいて大きな経済的プレゼンスと、それを背景とした政治的影響力を発揮したのである。

しかしそうした日本との垂直的な関係は、東南アジア諸国がASEANを設立し、それを拡大させつつ主要な域外国に対するヘッジ外交を展開する中で、徐々に変化していった。東南アジア諸国にとってASEANは、加盟国間の相互関係の安定化とともに、日本をはじめとする域外国に対して自らの利益を確保し、さらには広域秩序形成において一定の影響力を行使するための枠組みとして機能してきた。またそうした中で、日本は、東南アジア各国との二国間外交とともに、1970年代中盤あたりからASEAN外交という柱を立て、この地域の国々とのパートナーシップを構築してきたのである。

本稿は、主に日本の対ASEAN外交に焦点を当てつつ、日本とASEAN・東南アジア諸国との関係や協力のあり方がどのように変化してきたか、またそうした変化を促した要因は何かを示す。その上で、現在および今後の日ASEANパートナー

シップの課題についての考察を行う。

これまでの経緯

(1) 日ASEAN関係の開始

1967年8月に東南アジア5か国がASEANを設立したとき、日本政府はそれほど強い関心を示さなかった。しかしながら、東南アジア諸国側からの日本の経済的プレゼンスへの反発が表面化したことを受け、対東南アジア諸国外交の再検討を迫られる中で、日本は各国との二国間外交とともに対ASEAN外交を重視するようになっていった。直接の契機は、合成ゴムの輸出をめぐる貿易摩擦問題である。日本の合成ゴム輸出によって天然ゴム産出国であったインドネシアやマレーシアは打撃を受けたが、これらの国々は単独ではなく、ASEANとして団結して日本に協議を迫った。その結果、1973年に日ASEAN合成ゴムフォーラムが開催された。これは双方にとって愉快的スタートではなかったが、のちに「日ASEAN友好協力」の起点とされるようになった。また1974年、田中角栄首相が東南アジアを歴訪した際、バンコクやジャカルタ等の主要都市において大規模な反日デモが起こり（マラリ事件）、日本政府に衝撃を与えた。さらに1975年のサイゴン陥落に続くインドシナの共産化という地域環境の変化は、日本の対東南アジア政策の見直しを促した。

これらの出来事を背景に、経済大国としてこの地域への新たなアプローチを模索する中で、日本はASEANとの関係強化を重視するようになっていった。1977年3月には経済問題全般の協議を目的とした

日ASEANフォーラムが発足した。また、日本は米国、豪州等のアジア太平洋における他の西側先進国や欧州共同体（EC）とともに、ASEANの対話パートナーとしてのステイタスを得た。

1977年8月、日本の福田赳夫首相は、クアラルンプールで開催された第2回ASEAN首脳会議に特別ゲストとして豪州およびニュージーランド首相と共に招待され、その直後マニラにおいて政策スピーチを行った。その中で彼は、①日本は軍事大国にはならない、②日本はASEANとの心と心の対話を進める、③日本はASEANとの対等なパートナーシップを構築し、インドシナとASEANとの架け橋となる、という3つの原則、すなわち福田ドクトリンを打ち出した。福田ドクトリンの発出はその後、日ASEAN関係の安定化に寄与した出来事として語られるようになった。

（2）冷戦終結後の日ASEAN関係の深化

米ソ対立および中ソ対立が解消され、アジアの複雑な冷戦対立構造は溶解していった。アジアの冷戦の象徴であったカンボジア内戦も、1992年の和平合意等を経て、1993年には新生カンボジアが成立した。このカンボジア和平プロセスにおいて日本は大きな役割を果たした。

冷戦終結後の国際環境の変化を受け、ASEAN諸国は、個別の国の外交でも、またASEANとしての対外姿勢においても、どの大国に対しても関係を取り結び、特定の一国のみがこの地域に影響力を行使することのないようバランスを取るヘッ

ジ戦略を積極的に展開するようになった。そしてASEANは新たに韓国、中国、インド、ロシアといった国々と対話国制度等を通じた連携強化を図った。さらに、ASEANは自らを中心とする地域制度（ASEANアーキテクチャ）の形成によって、アジア太平洋広域の地域秩序におけるASEANの発言力と影響力確保にも乗り出した。

このようにASEANが他国との連携を拡大していくことで、ASEANにとっての日本の重要性は相対的に低下していった。他方、日本は、ASEANという枠組みを活用して積極的な外交を展開する東南アジア諸国の姿勢を受け、対ASEAN協力を以前よりも重視するようになっていった。上記のASEANアーキテクチャの形成過程にも日本は深く関わった。またカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（CLMV）の新規加盟によるASEANの拡大に伴い、ASEAN先発国と新規加盟国CLMVとの格差是正のための取り組みに対して、日本は通商産業省を中心に産業協力を進めた。日本の小渕政権は、ASEANが域内協力強化のために1998年7月に設立したASEAN基金に対し、人材育成や貧困削減を目的として「日ASEAN連帯基金」を設置し、その枠組みの下で資金協力を行った。

1997年夏に始まったアジア通貨危機のあと、日本はその経済力をリソースとして、危機によって打撃を受けた国への支援を行った。日本財務省が中心となって打ち出したアジア通貨基金（AMF）構想は米国の強い反発と中国の無関心によって頓挫したが、その後日本は1998年に新宮澤構想および翌年には同構想第二ステージを打ち出し、タイ、インドネシア、韓国、

マレーシア、フィリピンに対する資金援助を行った。のちに同構想は、ASEANプラス3におけるチェンマイ・イニシアティブへと発展していった。

2000年代に入ると、2001年に世界貿易機関（WTO）に加盟した中国の経済的、政治的プレゼンスの拡大に伴い、日中のパワーバランスが変化する中で、地域秩序形成における主導権を巡って日中間の競争が顕在化し、両者はASEANとの結びつきを競うようになった。日本と中国はASEANとの自由貿易協定（FTA）締結や東南アジア友好協力条約（TAC）の署名をこぞって進めた。日本は2004年7月にTACに加盟し、ASEANとのFTAを2008年に締結した。また、日本は2003年12月に日ASEAN特別首脳会議を東京で開催し、ASEANとのつながりの深さを誇示した。さらに東アジアサミットを設立する動きが本格化する中で、日本と中国はそのメンバーの範囲やモダリティを巡り対立した。また、ASEANプラス3のメンバーで経済統合を進める東アジア自由貿易圏構想（EAFTA）を中国と韓国が進めようとするのに対して、2006年に日本はASEANプラス6での経済統合を目指す東アジア包括的経済連携構想（CEPEA）を提唱した。これらはのちに一本化され、東アジア包括的経済連携（RCEP）の立ち上げをもたらした。

また、日本は共同体形成に向かうASEANの協力と統合を支援するため、総額約7,000万米ドルのASEAN統合支援拠出金を拠出することを表明し、それを元に2006年、日ASEAN統合基金（JAIF）が設置された。また、2008年には、福田ドクトリン時代からの文化協力支援の流れで続いていた日ASEAN総合交流基金

（JAGEF）および日ASEAN学術交流基金（JAEP）がJAIFに統合された。

（3）戦略的アリーナ化する東南アジアと日本の対ASEAN外交

2010年代に入ると、中国の台頭はいっそう顕在化した。2013年の習近平国家主席による一帯一路構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）の提唱等、中国は投資の拡大やインフラ整備を通じた新たな国際秩序・地域秩序の形成を打ち出すようになった。さらに2015年に「中国製造2025」を発表し、技術立国へ向けて取り組む姿勢を明らかにした。こうした中国の姿勢は米国を刺激し、米中間の戦略的競争が顕在化した。この競争がエスカレートする中で、東南アジアは米中が影響力を競う戦略的アリーナとして見なされるようになっていった。

他方、日本は2010年代初頭から、中国の力を抑制しつつ、政治・安全保障分野の協力を強化して、法とルールに基づく秩序形成のパートナーとしてASEAN諸国を位置づけるようになった。第二次安倍政権が2013年に閣議決定した「国家安全保障戦略」では、韓国、豪州、インドと並び、ASEAN諸国を「我が国と普遍的価値と戦略的利益を有する国」として協力関係を強化するパートナーと位置づけ、「政治・安全保障分野を始めとするあらゆる分野における協力を強化・深化させる」ことが謳われた。また2013年には日ASEAN40周年を記念して特別首脳会議が再び東京で開催され、「ビジョン・ステートメント」を採択し、協力の柱の筆頭に「平和と安定のためのパートナー」としての協力強化を位置づけた。また安倍首相

は、総額1億ドルの「JAIF2.0」を追加拠出する旨を表明し、(ア) 海洋協力、(イ) 防災協力、(ウ) テロ・サイバー対策、(エ) ASEAN連結性強化の4つの重点事項を掲げた。

経済的な分野におけるルールベースの秩序構築の試みとして、環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) 交渉とRCEP交渉が挙げられる。2017年1月に発足したトランプ政権が「アメリカ・ファースト」の一環としてTPP交渉から離脱して以降、メンバー、自由化のレベル、対象とする範囲の違いはあれども、TPPとRCEPは両者ともルールベースの自由貿易体制を維持するための枠組みとしての重要性を増した。TPPは米国以外の11か国で妥結し、2018年2月には環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP) が締結され、同年12月に発効した。また、RCEPは2019年にインドが離脱したが、新型コロナウイルス禍の最中の2020年11月に他の15か国が署名し、2022年1月に発効した。

さらに安倍政権は、ルールベースの秩序の形成と維持という目的に絡めつつ、日本のASEAN諸国との防衛協力を本格化させた。2014年4月に防衛装備移転三原則が決定されたのち、フィリピン (2016)、マレーシア (2018) との間で防衛装備移転協定が署名された。その後、日本はベトナム (2021)、インドネシア (2021) およびタイ (2022) との間で防衛装備移転協定に署名済みである。また日本はODAの枠内で、フィリピン、ベトナム、マレーシアに新造あるいは中古の巡視船を供与した。こうしたASEANの一部の国への個別の防衛協力と並行し、2016年11月に稲田朋美防衛相は、多国間の取り

組みと二国間の取り組みとを盛り込んだASEANとの包括的な防衛協力の枠組みである「ビエンチャン・ビジョン」を発表した。3年後の2019年11月には、このアップデートとして「ビエンチャン・ビジョン2.0」が表明された。

また安倍政権は、ASEANへの防衛協力強化やインフラ整備支援を「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想の中に位置づけた。しかしながら、ASEAN諸国からはFOIPは対中牽制の枠組みであるという懐疑的な目が向けられた。2017年春頃からの日中間の関係改善を受けて、FOIPと中国の一带一路構想との協力可能性を打ち出す等、日本政府は、FOIPは中国牽制のための構想ではないというスタンスを示したが、ASEAN諸国の疑念を完全に払拭するまでには至らなかった。ASEANからは、2019年6月に「ASEANインド太平洋アウトルック (AOIP)」が発表され、日本や米国のみならず、中国やインド等も含む包摂的な「インド太平洋」協力が提案された。

中国の経済的なプレゼンスや政治的影響力、南シナ海における埋め立てや軍事施設建設等の従来の海洋秩序を乱す行動は、ASEAN諸国に懸念をもたらしている。他方、ASEAN経済の成長にとって中国市場の存在や中国からの投資・支援は不可欠である。よってASEAN諸国は、各国の米中それぞれとの距離感に違いはあれども、各国ないしASEANとしてヘッジ戦略を維持しようとしている。それと同時に、彼らはASEANの強化を図り、苦難を乗り切ろうともしている。ASEANが予定通り2015年末にASEAN共同体設立を宣言したことも、その表れと解釈できる。

現状および課題

新型コロナウイルス感染症の流行はそれ以前からの米中間の戦略的競争をよりいっそう顕在化させた。また新型コロナウイルス感染症対策等への多額の財政出動は、各国の財政にとって大きな負荷となった。ASEAN諸国政府は経済の回復と活性化を最優先課題と位置づけており、新型コロナウイルス禍の中でいっそう経済的結びつきの深まった中国との関係を断ち切る選択肢はとれなくなっている。また中国側も「win-win」に基づく新たな秩序形成を謳い、ASEAN諸国への働きかけを強めている。

他方、バイデン政権は、インド太平洋におけるルールベースの秩序形成によって、中国主導のwin-winに基づく秩序形成に対抗する意思を示している。また同政権は、日米豪印戦略対話（QUAD）の強化や米英豪の軍事同盟（AUKUS）の立ち上げ等、同盟国やパートナー国との連携強化をもって中国に対峙する政策を採っており、その観点からASEANに対して積極的な働きかけを行っている。現時点でも米国はこの地域の覇権国としての力を失っているわけではないが、トランプ政権の「気まぐれな」政策による米国への信頼の毀損を、バイデン政権が十分に回復しているとは言いがたい。

米中の圧力が強まる中で、ASEANの外交的自由度は狭まっている。しかし皮肉なことに、この厳しい状況下だからこそASEANにとってのヘッジ戦略の重要性はいっそう増している。また米国の同盟国である日本の政策選択の幅も狭まってきた。安倍政権を引き継いだ菅政権、またその後の岸田政権は、安倍政権下で

の対ASEAN政策をほぼ踏襲している。日本が掲げるFOIPと米国が掲げるより対中牽制色の強いFOIPとの線引きが難しくなりつつある。

そうした中で、日本はFOIPにASEANを引きつけるため、FOIPをAOIPとより関連付けつつ、日ASEAN・AOIP協力を進めるというディスコースを展開している。2021年11月の日ASEAN首脳会議でも、違法・無報告・無規制（IUU）漁業対策に関する技術協力、プラスチックごみに関する協力、日ASEAN連結性イニシアチブを通じた質の高いインフラ協力、日ASEAN経済強靱化アクションプラン、ASEAN感染症センター設立支援等を日ASEAN・AOIP協力の取り組みとして位置づけた。ASEANとしても、米中以外の第三国としての日本とのパートナーシップ強化や支援は歓迎すべきことであるため、こうした路線を一応受け入れてはいるが、FOIPそのものとは慎重に距離を取っている。

2022年5月末には米国の主導で立ち上げられたインド太平洋経済枠組み（IPEF）にASEAN諸国のうちカンボジア、ラオス、ミャンマーを除く7か国が加盟した。IPEFへのこれら7か国の加盟は日本の積極的な説得が功を奏したとの見方もある。しかしむしろ重要なのは、これら7か国が、デジタル経済、サプライチェーンの強靱化、気候変動への対応やクリーンエネルギー等、IPEFが掲げる交渉分野におけるルールメイキングや協力強化に一定の関心を寄せていたことである。これは前述のように中国の影響力を相殺するためのヘッジ戦略の一つとも解釈されうる。ただし、米国のこの地域へのコミットメントの内実、またコミットメント自体がどれほど

永続的か、という点について、東南アジア諸国はかなり冷めた目で見ている。バイデン政権が二度にわたって民主主義サミットを開催したことも、不要な分断を助長しかねないとして評価されていない。

おわりに

米中間競争の激化による東アジアの緊張の高まりの中で、日本とASEANは立場を共有している。ASEANのヘッジ戦略については本文でも繰り返したとおりだが、日本も米国との同盟関係の深化によって安全保障上の脅威や不測の事態に対応せねばならない一方で、地理的に近接し、経済的にも関係が深い中国との関係をも一定の幅で安定的に築いていかねばならない宿命を背負っている。

さらに、世界は白黒に分かれてはいない。ロシアのウクライナ侵攻後、特に欧米では世界情勢が権威主義体制と自由主義体制という二項対立で語られ、中ロの連携が強調される傾向がある。中国は、例えば2022年3月の国連総会でのロシア非難決議を棄権する等、ロシアとの微妙な距離間を保っている。また、ASEAN諸国も単にロシアを孤立させるのではなく、包摂的なアプローチを取ることに努めている。2022年のG20の議長国であるインドネシア、APECの議長国のタイ、ASEAN議長国であるカンボジアは全て、ロシアを主要な会議から排除しない方針を採った。

いわば世界は白黒というよりも灰色なのであり、ASEAN諸国を始めとする新興国や途上国の行動はそうした複雑な国際秩序のあり方を支えている。こうした新

興国や途上国は数的には先進国を上回っており、また国際秩序における新興国や途上国の影響力も増してきているという現実がある。

明らかなことは、日本がASEAN諸国に何か支援する、という発想で語れる時代は終わったということである。上記のような国際秩序の大きな構造変化を受け、日本はASEANとのパートナーシップを強化し、協力して新たな地域秩序形成に努めなければならない。その秩序の柱は3つある。一つ目は各国の主権の尊重と相互協力で立脚した平和で包摂的なルールベースの地域秩序の構築である。二つ目は経済発展、持続可能性、公平性という3つの課題においてバランスのとれた、いわばビジネスで結ばれた関係を越えた「共生」のための秩序の実現である。そして最後にさらに重要なのは、日ASEANパートナーシップのいっそうの深化および強化を可能とする相互理解と相互信頼の醸成である。お互いにとって望ましい地域秩序の実現のために日ASEANパートナーシップを推進することが、今後いっそう求められるだろう。

参考文献

大庭三枝 (2014) 『重層的地域としてのアジア—対立と共存の構図』 有斐閣

大庭三枝 (2016) 『東アジアのかたち—地域形成と統合を巡る日米中ASEANの交差』 千倉書房

Sueo Sudo (1992), *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New dimensions of Japanese*

foreign policy, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Cheng-Chwee Kuik (2023), “Shades of grey: riskification and hedging in the Indo-Pacific,” *The Pacific Review*, Vol. 36, No. 6

Lam, Peng Er. (2012), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, London: Routledge

大庭 三枝 (おおば・みえ)

神奈川大学法学部・法学研究科教授



1968年東京生まれ。国際基督教大学卒業。東京大学大学院博士課程終了。博士（学術）。東京大学大学院助手、東京理科大学准教授および教授、南洋工科大学（シンガポール）客員研究員、ハーバード大学日米関係プログラム研究員などを経て2020年4月より現職。専門は国際関係論、国際政治学、アジア太平洋／東アジアの国際政治、アジアの地域主義および地域統合。主な邦語著書として『アジア太平洋地域形成への道程—日豪のアイデンティティ模索と地域主義』ミネルヴァ書房、2004年（単著）、『重層的地域としてのアジア—対立と共存の構図』2014年、有斐閣（単著）、『東アジアのかたち—秩序形成と統合を巡る日米中ASEANの交差』2016年、千倉書房（共著）など。2005年に第21回大平正芳記念賞、第6回NIRA大東政策研究賞受賞。2015年に第11回中曽根康弘奨励賞受賞。



13

日本と豪州

佐竹 知彦

はじめに

冷戦後から今日にかけて、日本と豪州の安全保障関係はほぼ一貫して強化され続けてきた。両国の協力は当初こそ平和維持活動（PKO）や非伝統的な安全保障課題が中心であったが、次第に有事を念頭においた伝統的な安全保障協力にまで拡大した。今や、両国の関係を「準同盟」と呼ぶことは珍しいことではない。それどころか、日豪の協力は少なくとも実態の上では、公式な「同盟」関係に限りなく近づいているとする見方もある。

日豪の安全保障協力は、なぜこれほどまでに強化されたのであろうか。本稿では、主に3つの要因に着目することで、この疑問を解き明かす。それらの3つの要因とは、第一に中国の台頭、第二に米国との同盟関係、そして第三に両国が共有する望ましい国際秩序や地域秩序に対する認識としての「秩序観」である。

冷戦後、特に2000年代以降日豪の安全保障協力が強化された背景に、中国の台頭という国際政治構造レベルでの変化があったことは疑いようがない。特に2000年代後半から中国の国際秩序への挑戦が強まると、日米豪の戦略対話に加え、日豪の間でも安全保障や防衛協力に向けた二国間の協議や制度化が進んだ。日豪はまた、高まる中国への懸念を背景に、それぞれ防衛力の強化に着手した。

その一方で、日豪の対中脅威認識には少なからずギャップも存在した。特に、中国と地理的に離れてはいるものの、強い経済的な繋がりを持つ豪州は、中国を過度に刺激することや東シナ海における日中間の紛争に「巻き込まれ」ることを嫌

う傾向にあった。また歴史問題や尖閣諸島を巡る問題でギクシャクする日中関係とは対照的に、豪州は経済のみならず、政治や軍事面においても、少なくとも表面的には良好な対中関係を維持していた。

こうした日豪間の「チャイナ・ギャップ」にもかかわらず日豪の安全保障協力がほぼ一貫して強化されてきたのは、両国の米国との同盟関係によるところが大きい。日本と豪州は共に、米国からの安全の供与や地域における米軍のプレゼンスの維持に死活的な利益を有しており、そうした同盟や軍事プレゼンスを強化ないし補完する一つ的手段として、日豪の安全保障協力を位置付けていた。また豪州はANZUS（豪州、ニュージーランド、米国）三国安全保障条約を通じて日本や北東アジアの安全保障に関与する可能性が高く、その観点からも日本への防衛関与を必要としていた。

そのことは、必ずしも日豪が米国による「見捨てられ」の不安から安全保障関係を強化してきたことを意味するものではない。日豪は共に、米国中心の「ハブ&スポークス」と呼ばれる二国間の同盟体制に加え、それを基盤とした自由で開かれた国際秩序そのものの維持に強い利益を有していた。両国はまた、自由や民主主義、法の支配といったリベラルな価値観を支持してきた。だからこそ両国は、地域における米国主導の秩序を積極的かつ能動的に支え、その維持と強化を図った。こうした両国に共有された「秩序観」もまた、両国の安全保障協力が強化される上で重要な役割を有していたのである。

以下、本稿ではまず冷戦後の日豪の安全保障協力を時系列的に振り返り、両国の

安全保障協力が「準同盟」と呼ばれるほどの関係にまで発展した経緯を検証する。次に、菅義偉政権以降の日豪の安全保障協力を見ることで、両国の安全保障協力が抱える課題について明らかにし、今後に向けた若干の展望を述べたい。

冷戦後の日豪安全保障協力

1989年12月の米ソ首脳マルタ会談によって冷戦の終結が宣言されると、その翌年の3月には早くも豪州国防省の代表団が日本を訪問し、日本の外務省と非公式の「戦略対話」を開始した。1990年と1992年にはそれぞれ、日本の防衛大臣と豪州の国防大臣が相手国を訪問し、またPKOセミナーや共同訓練の開催を含む防衛交流も開始された。1996年2月には、両国の間で公式の外務・防衛当局間協議および防衛当局間協議も発足した。1997年以降は首脳会談の定例化も決まり、両国の防衛交流や情報交換、地域の安全保障課題についての協力の促進が確認された。

この時期に豪州が日本に接近した一つの理由は、日米同盟の存在である。豪州の政策当局者は、冷戦後も日本が米国の同盟内に留まり続けるよう日本に対して働きかけを行っていた。それは冷戦後も引き続き米軍のプレゼンスの維持を求める豪州にとって、死活的に重要なことであった。また特に1995年から96年にかけての台湾海峡危機以降、豪州の政策決定者の一部には、将来的な中国の台頭を見据え、日本を含む民主主義国家との安全保障関係の強化を図るといった戦略的発想も存在した。このように、日米同盟を軸とした米国の地域プレゼンスの維持や、将来的な中国の台頭に対する「ヘッジ」という

観点から、豪州は日本へのアプローチを強化した。

これに対し日本の政策決定者の中に、そうした戦略的発想は希薄であった。日本にとって豪州の重要性は、米国の同盟国であり西側陣営の一員であるという一般的事実に加え、PKOや核軍縮・核不拡散等の地域・国際的な関心の共有であった。特に湾岸戦争以降国際秩序への参画の強化を図っていた日本にとって、日本の地域的な役割の拡大を積極的に支援する豪州の存在は貴重であった。すでに1991年版の『外交青書』では、日本が地域そしてグローバルな問題に取り組んでいく上で、豪州が日本にとって「かけがえのないパートナー」であるとの認識が示されていたのである。

それゆえこの時期における日豪の直接的な安全保障協力を後押ししたのは、中国の直接的な脅威への対抗というよりも、むしろ地域やグローバルな課題に向けた協力であった。特に2001年の米国における同時多発テロ事件の勃発以降、日豪は米国主導の「テロとの闘い」に積極的に貢献し、その中でテロ対策や大量破壊兵器の不拡散に向けた実務的な関係を強化した。また2002年以降の東ティモール平和維持活動、2004年12月のインドネシア・スマトラ沖地震後の人道支援・災害救援活動、そして2005年のイラク人道復興支援活動における自衛隊と豪州軍の直接的な協力は、両国の安全保障協力の強化に向けた機運を高めた。

その後2000年代中頃より中国の台頭がより顕在化するにつれ、日本の中でも豪州との協力を戦略的な文脈から捉える発想が強まった。2006年9月に首相となった

安倍晋三は「価値観外交」を掲げ、米国に加え豪州やインドといった民主主義国家との連携の強化を図った。安倍首相やその周りの外交アドバイザーたちによって推進された日米豪印の協力は、明確に中国を念頭に置いた地政学的な発想に基づくものであった。2007年3月には「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が発出され、両国が多様な分野で協力を強化していくことが謳われた。

豪州もまた、将来的な中国の台頭に対する「ヘッジ」として、あるいは地域における米国の軍事的なプレゼンスをより強固なものとするという観点から、日本との安全保障協力の強化を積極的に推進した。その一方で、豪州のジョン・ハワード政権は中国との経済関係の強化にも力を入れており、中国を過度に刺激することについては慎重であった。ハワードの次に首相となった労働党のケビン・ラッドもまた、対米同盟の強化や日米豪の安全保障協力の強化には積極的であったものの、中国を不必要に刺激するとして、安倍首相の提唱した日米豪印の安全保障協力には参加しないことを表明した。

皮肉なことに、中国の対外的な強硬姿勢が定着したのはその直後のことであった。2008年以降中国は継続的に尖閣諸島周辺海域に船舶を派遣し、同年12月にはそのうちの2隻が初めて日本の領海に侵入した。2009年3月には、南シナ海の公海上で5隻の中国艦船が、米海軍の調査船「インペッカブル (USNS Impeccable)」に異常接近し、妨害行為を行った。同年4月に豪州は、中国の急速な軍事力の近代化と透明性の欠如に対して前例のない強い警鐘を鳴らす新たな国防白書を発表し、「戦力2030」と呼ばれる大幅な軍事力の強化に着手し

た。豪州の中では、同白書の厳しい対中認識に異論を唱える声もあったが、最終的にそうした対中認識を後押ししたのは、他ならぬ親中派と目されていたラッド首相その人であった。

その結果、日豪の緊密な連携は2009年9月に日本で民主党政権が誕生して以降も継続的に強化された。2010年5月には物品役務相互提供協定 (ACSA) が、2012年5月には情報保護協定 (ISA) が締結されるなど、日豪の安全保障協力の制度化が進んだ。2011年3月の東日本大震災において、豪州は4機保有するC-17輸送機のうち最大3機を日本に派遣し、米国と共に支援活動を展開した。その後日本が南スーダンPKOに自衛隊を派遣することを決定すると、豪州は軍の要員2名を南スーダンに派遣し、自衛隊の任務遂行に関する情報の提供や、国連を含む関係機関との連絡調整支援のための連絡業務に従事させた。

日本の民主党政権と豪州の労働党政権はまた、米国のアジア太平洋「リバランス」を支持するとともに、東シナ海や南シナ海における中国の力による現状変更に対する懸念を共有し、国際社会における「法の支配」や「ルールに基づく秩序」の重要性を強調していた。2012年6月に豪州で初めて開催された外務・防衛閣僚協議 (2プラス2) 後に発表された共同声明は、「ルールに基づく国際秩序」への中国の責任ある建設的な参画を求めるとともに、日豪が航行の自由や紛争の平和的解決といった海洋における規範の遵守を促進していくことが確認された。このように、対中脅威認識や中国との関係に「ギャップ」はあれど、米軍のプレゼンスの維持や、それによって支えられるルールに基

づく秩序の維持と強化という点において、両国の方向性は完全に一致していたのである。

それゆえ2012年12月に安倍首相が再登板した際、日豪の安全保障協力は既に相当程度強化されていた。それでも、安倍首相がいなければ日豪の関係が今日ほどに強化されていたかは定かではない。安倍首相は豪州のトニー・アボット首相と共に日豪の関係を「特別な戦略的パートナーシップ」に格上げし、共同訓練の拡充を図るとともに、防衛装備・技術協力に向けた協力—とりわけ、豪州の次期潜水艦の共同開発に向けた取り組み—を強力に推進した。安倍首相とアボット首相はまた、2007年以降交渉が進められてきた日豪経済連携協定（EPA）交渉を妥結させるなど、経済面を含む包括的な関係の強化に取り組んだ。

安倍首相とアボット首相が取り組んだ潜水艦の共同開発に向けた協力は、2016年4月に豪州がフランス製の潜水艦を次期潜水艦に選定したことで、挫折に終わった。日本の潜水艦が選ばれなかった原因として、技術・能力面でのミスマッチに加え、日本側の経験不足や米国の後押しが欠如等が指摘されている。日本の一部からは潜水艦の共同開発を通じて自国の「虎の子」である技術が漏洩することを恐れる声があり、逆に豪州の一部からは日本企業の熱意や海外生産能力を疑う声があった。また日本側は当初ダウングレードした「そうりゅう」型潜水艦の案を提示し、これが豪州側の失望を買う大きな原因となったとも言われている。潜水艦協力が挫折した根本的な要因は、こうした双方の相手国に対する信頼感の欠如にあった。

それでも、中国による既存秩序への挑戦が続く以上、両国の安全保障協力は継続的に強化された。2017年1月にはACSAが改定され、人道支援や災害救援活動以外の局面にも適用されることが決定した。同月に米国で新たに大統領となったドナルド・トランプが環太平洋パートナーシップ協定（TPP）からの脱退を表明すると、安倍首相と豪州のマルコム・ターンブル首相は自由貿易体制の維持とTPPの存続に向けて緊密に協力し、その結果2017年3月には環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）が署名された。2017年10月に日本の河野太郎外相が日米豪印の安全保障対話の再開を発表すると、豪州の与野党はそれを全面的に支持した。この日米豪印戦略対話（QUAD）はその後、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の中核として定着することになる。

こうして、両国の政権交代や指導者の交代にもかかわらず、日豪の安全保障協力は冷戦後ほぼ一貫して強化されてきた。その背景には、中国の台頭に加え、米国との同盟関係、そして両国に共有された「秩序観」が存在した。特に中国の台頭は、例えそれが両国に喫緊かつ直接的な脅威をもたらすものでなかったとしても、米国が主導する「ルールに基づく秩序」そのものに対する明確な挑戦として受け止められていた。そうした秩序に多くの恩恵を受けてきた日豪両国は、米国の地域プレゼンスを積極的に支えるとともに、軍事面に留まらない広範かつ多様な協力を強化することで、既存秩序の維持と強化を図ってきたのである。

日豪安全保障協力の課題

2020年9月の安倍政権の退陣後も、日豪の安全保障協力は依然としてその高いモメンタムを維持している。同年11月にはおよそ8年間にわたり交渉の続いていた日豪の円滑化協定(RAA)が「大枠合意」され、2022年1月に日豪の首脳により正式に署名された。さらに2021年6月以降、共同訓練等の機会を通して自衛隊が米軍のみならず、豪州軍の武器等を防護することが可能となった。RAAは2023年8月に発効し、同月豪州で行われた「F-35米豪展開訓練」および日本で行われた「日豪共同訓練(武士道ガーディアン23)」で初めて適用された。

2022年10月に発表された日豪間の新たな安全保障共同宣言は、日豪が両国の主権および地域の安全保障上の利益に影響を及ぼし得る緊急事態に関して相互に「協議」し、また「対応措置を検討する」ことまでもが宣言に盛り込まれた。これは、太平洋上の危機に対し協同で協議・対応することを定めたANZUS条約の第3条および第4条の文言を模したものであり、条約上の義務こそないとは言え、両国の関係強化を象徴するものであった。法的拘束力はないとは言え、日本がこの種の約束を米国以外の国と行ったのは初めてのことである(後に、英国とも同種の文言を含む宣言を発出した)。

このように、日豪の「準同盟」関係をより実質的なものとする動きが両国の間で進んでいるものの、同時にそこには課題も多く存在する。その第一が、日本の安全保障政策における法的な制約である。例えば自衛隊による他国軍の武器等防護はあくまでも「我が国の防衛に資する活

動」に限定されていることから、日本有事や朝鮮半島有事はともかくとして、南シナ海における有事等がこれに該当するかは明らかではない。また、自衛隊による武器等防護はあくまでも「武力攻撃に至らない侵害から防護するための、きわめて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を認めるもの」に過ぎない。それゆえ、この枠組みのもとで外国軍から攻撃された豪州軍を守るために、自衛隊が武器を使用することはできない。

さらに、自衛隊法第95条の2はその第1項において「現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く」と規定しており、同項の警護が米軍等による「武力の行使と一体化」しないことを担保している。要するに、自衛隊法第95条の2に基づく外国軍の武器等防護とは平時もしくは「グレーゾーン」事態における非国家主体からの攻撃を想定したものであり、有事における共同対処を想定した「同盟」協力とは別のものである。自衛隊がそうした協力を行う上では「存立危機事態」が認定される必要があるが、その頃には既に戦闘の趨勢が決まっているかもしれない。

第二に、自衛隊と豪州軍の運用面における連携の強化である。前述の2021年6月の日豪2プラス2では、両国の閣僚が「現実世界に即した防衛協力を深化させる」ことで合意した。実際、両国は上述した法制面での体制強化に加え、自衛隊と豪州軍の相互運用性の強化に向けたさらなる動きを強めている。2021年6月に航空自衛隊が豪州空軍と空中給油に関する覚書に署名し、翌年4月の共同訓練でその適合性確認試験に成功したことは、その一つの例であろう。また2022年12月の日豪

2プラス2では、自衛隊のF-35戦闘機を将来的に豪州に巡回展開させることが検討されていることも発表された。

もっとも、こうした訓練をいくら積み重ねたところで、実際の有事における両国の連携が深まるとは限らない。有事においてこうした協力が真に機能するためには、起こり得るシナリオを念頭においたより詳細な計画が必要となろう。目下、日米間の「防衛協力に関する指針」や「同盟調整メカニズム」に相当する文書・枠組みは日豪間には存在しない。こうしたプランニングの部分で両国の協力の詳細を詰めていくことは、有事において日豪ないし日米豪の協力がうまく機能する上で、重要な作業となる。

最後に、地域関与の更なる強化である。防衛面における日豪の関係強化は確かに重要だが、それだけが両国の安全保障協力の姿ではない。むしろ、既に見てきたように、両国はPKOや核軍縮・不拡散、そして気候変動対策やエネルギー安全保障を含む、多様な分野で協力を行ってきた。そうした地域の秩序維持やその強化に向けた協力は、中国の台頭によって既存秩序が揺らぐ中において、一層その重要性を増している。特に基礎体力の劣る地域の小国は中国の影響を正面から受けやすく、実際いくつかの国は既に中国の影響下に置かれているとの見方もある。中国による地域秩序の「塗り替え」を防ぐためには、地域の先進民主主義国家であるところの日豪がその協力を核としつつ、域内外の有志国と共に東南アジアや太平洋地域における小国に対する支援を強化すべきであろう。

おわりに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、その8年前に起きたロシアのクリミア侵攻と併せ、世界に衝撃を与えた。二度の大戦を経て国際社会が紡ぎあげてきた国家間のルールや規範が、国連安保理の常任理事国によっていとも簡単に破られたことにより、まるで世界は19世紀以前の姿に逆戻りしたかのようであった。こうした中、欧州諸国のみならず日本や豪州、そして韓国といったインド太平洋に位置する国々もまた、戦後の「ルールに基づく秩序」の維持を図るべく、ウクライナに対して積極的な支援を行っている。

仮に欧州で力による現状変更が進めば、その影響は遅かれ早かれインド太平洋地域にも及ぶことになろう。だからこそ日本や豪州は、欧州諸国と共にウクライナを支援し、ロシアに制裁を加えることで力による現状変更を食い止めようとしている。それはロシアと同じように力による現状変更を目論む中国に対して、重要なメッセージとなるであろう。ロシアのウクライナ侵攻により、「ルールに基づく秩序」がこれまで以上に動揺する中で、そうした秩序を擁護するものとしての日豪の安全保障協力の真価が問われているのである。

参考文献

佐竹知彦（2022）『日豪の安全保障協力—「距離の専制」を越えて』勁草書房

佐竹知彦（2023）「大国間競争の中の豪州—同盟と地域の狭間で」増田雅之編『大国間競争の新常態』インターブックス

Tomohiko Satake (2023), “Japan-Australia Security Cooperation: Domestic Barriers to Deeper Ties,” *Stimson Commentary*, <https://www.stimson.org/2023/japan-australia-security-cooperation-domestic-barriers-to-deeper-ties/>

佐竹 知彦（さたけ・ともひこ）

青山学院大学国際政治経済学部准教授



慶應義塾大学法学部卒業後、同大学大学院法学研究科修士課程、オーストラリア国立大学太平洋アジア研究所博士課程修了（国際関係論）。2010年防衛研究所入所、2015年より同主任研究官、2023年より現職。その間、防衛省防衛政策局国際政策課部員（多国間の安全保障担当）、慶應義塾大学法学部非常勤講師、オーストラリア国立大学豪日研究センター客員研究員、法政大学グローバル教養学部非常勤講師、一橋大学法学部非常勤講師等を歴任。2021年には外務省の主催する「第9回太平洋・島サミット」に向けた有識者会合の委員を務める。最近の著書として、『日豪の安全保障協力—「距離の専制」を越えて』（勁草書房、2022年）など。

14

日本とインド

伊藤 融

はじめに

2014年、日本はインドとの関係を「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」に格上げた。いまや、日本にとってインドは、豪州とともに唯一の同盟国である米国に次ぐ存在として位置づけられている。ところが、両国間の人的交流や経済関係は日米や日豪のそれには遠く及ばない。モノ、ヒト、カネの流れという点で言えば、中国や韓国、ASEAN諸国間とのそれには遠く及ばず、看板の割には、日印関係は緒に就いたばかりというのが現実だ。

そこで本稿では、まず日印が互いに親近感を抱きながらも、長く疎遠な時代を経験したのちに、近年になって戦略的関係の強化に向かうようになった経緯を概観する。そのうえで、今日の日印関係の現状と課題について論じることとしたい。

長期にわたる「疎遠な関係」

インドは古くから親日的な国として知られてきた。岡倉天心とタゴールの交流、日本軍と共に反英独立闘争を戦ったチャンドラ・ボースや東京裁判で「日本無罪論」を唱えたとされるパル判事、独立後の初代首相となったネルーによる対日請求権放棄、上野動物園への小象「インディラ」の寄贈といった記憶が、そうした認識の背景にある。くわえて、インパール作戦で失敗した日本は結果的にインドを支配下に置くことはなく、東・東南アジアの多くの国との間で抱えるような負の遺産としての「歴史問題」も日印間には存在しない。

それにもかかわらず、日印は冷戦期、長く「疎遠な関係」が続いてきた。冷戦期のインドは日本にとっては、けっして敵ではなかった。けれども、ネルー政権のインドは、社会主義的な経済政策と非同盟外交を展開し、娘のインディラ・ガンディー政権が1971年に「印ソ平和友好協力条約」を締結してからはソ連傾斜がより鮮明になっていった。くわえて、インドは国連や非同盟諸国首脳会議の場で、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厳しい批判を展開する急先鋒の存在でもあった。対米同盟を基軸とする西側先進国の日本にとって、インドは「近づきたい」国だったのである。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。

したがって、冷戦構造の崩壊は日印関係進展の幕開けを意味するはずであった。ソ連は解体され、インドは1991年の湾岸戦争を契機に経済自由化に踏み切り、外資を強く欲していた。実際のところ、当時のナラシンハ・ラーオ政権は「ルック・イースト」政策を掲げ、日本に投資拡大を訴えた。ところが、そのころの日本企業は中国、韓国、ASEANに注力しており、自由化したばかりのインドに対する関心はきわめて低かった。そうしたなかで、1998年にはインドが核実験に踏み切り、日本は新規の政府開発援助（ODA）を停止する対印経済制裁措置を発動した。この結果として、冷戦の終焉にもかかわらず、1990年代は日印関係にとって「失われた10年」となったのである。

「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」へ

新時代の日印関係への扉を開いたのは、同盟国米国のインド接近だった。米国は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。クリントン政権は、1998年のインド核実験に対して経済制裁を科す一方で、インド・ヴァージペーイー政権との戦略対話を開始し、2000年3月には、クリントン大統領が米国大統領として22年ぶりとなる歴史的訪印を果たす。それを受けて同年5月、日本の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のである。とはいえ、2000年代前半の日本の外交・安全保障上の関心は、もっぱら「テロとの戦い」やイラク戦争への対応、また北朝鮮問題にあり、インドへの関心は限定的だった。

風向きを変えたのは、2005年春に中国各地で広がった反日暴動である。これを機に、日本国内でも「中国脅威論」が強く認識されるようになる。暴動の直後に訪印した小泉純一郎首相は、グローバル・パートナーシップに「戦略的方向性」を付与することでマンモハン・シン首相と合意し、中国を念頭においた日本の対印接近が本格化するようになる。以降は、首脳が毎年相互訪問する体制が確立され、翌2006年のシン首相訪日時には、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、両国の影響力が拡大する「地域」においても協働するようになった。

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

第一次安倍晋三政権は、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か国の枠組みの形成に乗り出した。2007年には、4か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か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、自由民主党政権期に結ばれた「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次安倍政権は、二国間關係の進展にとどまらず、頓挫した4か国枠組みの再生に乗り出す。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。モディが日印關係を日豪と同様の「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ことは、安倍が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か国枠組みでの協議が行われ、

2020年からは4か国での「マラバル」海上演習が、2021年以降は首脳会合が「日米豪印戦略対話 (QUAD)」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・アーメダバード間の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) 外の核保有国である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。外交・安全保障領域では、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かのようだ。

印中関係悪化と日本への期待

2020年、新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、世界各国が国境を閉ざし、物流や人的交流が滞ったことは、もちろん日印関係にも影響を及ぼした。首脳外交だけでなく、各レベルでの人的往来も一部を除いてしばらく途絶えた。そうしたなか、同年9月、インドとの戦略的関係強化の旗振り役を務めてきた安倍首相が退陣する。さらには2022年7月、安倍氏が選挙遊説中に凶弾に倒れたことで、日印関係の先行きを危ぶむ声も上がった。

しかし、日印関係強化の流れが変わることはなかった。その重要な要因として、印中関係の悪化に伴い、インド側の西側

への期待感が一層高まっていることが指摘できる。モディ政権は発足当初は中国との貿易・投資促進をインドの経済浮揚につなげる意思を抱いていた。けれども、インドの原子力供給国グループ (NSG) 加盟とパキスタンのテロ組織指導者の国連制裁指定を中国がブロックし、習近平の進める「一帯一路」をインドがボイコットした後、2017年に中国・ブータン間のドクラム高地で印中の部隊が軍事的に対峙し、インド国内では対中警戒論が支配的になっていった。さらに新型コロナウイルス禍の2020年にはラダック地方、ガルワン渓谷で印中が軍事衝突し、インド側に20名の犠牲者が出たことで、インドでは中国製品ボイコットを含め、経済の「脱中国化」を図る方向性が鮮明になる。

中国との対立を深めるインドであるが、米国に対してであれ、日本に対してであれ、軍事的な意味での「同盟」は、自らの戦略的自律性を侵食しかねないというだけでなく、中国を刺激する恐れもあるとして否定的な立場だ。そもそも QUAD という連携を深めようとも、自ら以外の構成国、日米豪3か国の関心は「インド太平洋」という海域にあるにすぎず、インドが抱える中国の陸上の脅威に直接対処するものにはならないという認識がある。西側との連携強化のカードをちらつかせることで、譲歩を引き出すという外交・政治的な計算も、自信を深める習近平下の中国に対しては成り立たなくなっている。

そこで、インドが QUAD、とりわけ兵器など軍事的協力に限界のある日本に対して期待するようになったのは、対中懸念に応えられるような非軍事領域での協力である。第一は、中国の「一帯一路」に

代わるようなインド内外でのインフラ構築と債務問題への対応である。インドのおひぎ元、スリランカで中国が全面支援したハンバントタ港が、いわゆる「債務の罠」にはまり、中国企業の手で99年間にわたり譲渡されることになったことをきっかけに、日本がその「質の高いインフラ」を、透明性のある、返済可能な融資で提供することへの期待が高まっている。

インドが中国の「一帯一路」をボイコットした直後に日印で発表された「アジア・アフリカ成長回廊（AAGC）」構想はそのあらわれの一つである。とはいえ、その実態はかならずしも芳しいものとはいえない。モディ政権は2015年のイラン核合意後、中国・パキスタン経済回廊（CPEC）に対抗する形でイランのチャーバハール港を開発し、アフガニスタン、中央アジア、ロシアを繋ぐ「南北輸送回廊（INSTC）」の構築を目指し、日本にも協力を求めた。当時の安倍政権は協力に前向きだったとされるが、米国のトランプ政権が核合意を破棄し、イラン制裁を再開したことで、日印協力は頓挫した。スリランカでは、親中のマヒンダ・ラージャパクサ大統領退陣後の2019年、コロombo港東ターミナルの開発事業を日印が共同で受注した。ところが、前大統領の弟、ゴタバヤ・ラージャパクサが政権に就くとこの合意は破棄され、結局同事業は中国企業の手に移った。

日印間で進行中のインフラ・プロジェクトとして最も注目すべきなのは、インド北東部やバングラデシュの道路整備などを進め、ASEANとのコネクティヴィティを強化しようとするプロジェクトであろう。日本企業が多くの特長をもつASEAN

と、若年層が多く、経済成長の著しいインド、バングラデシュとの物流が容易になることは日本にとっても大きな利益になると期待されている。インドのなかでも、中国に近い国境のインフラ整備が進むことは、軍事動員の観点から有益だとされている。その意味で、まさに「ウィン・ウィン」のプロジェクトのはずなのだが、2021年2月、インド・バングラデシュとASEANを繋ぐ橋頭保のミャンマーでクーデターが発生し、軍事政権が続くなか、プロジェクトに不透明感が漂いつつある。

第二は、中国に依存しないサプライチェーンの再構築に向けた協力である。実効支配線をめぐる中国の軍事的攻勢を受けて、反中感情が高まり、モディ政権は「自立したインド」を掲げたものの、中国からの輸入は減るどころか増え続けた。新型コロナウイルス感染症の「第二波」が襲った2021年春、医療崩壊に陥ったインドは中国製の酸素濃縮器や人工呼吸器に頼らざるをえなくなった。また、インド人の大半が所有するスマートフォンは国内生産化が進んだものの、半導体やディスプレイ、センサーなどの部品、さらには原料となるレアメタルは、結局中国に依存せざるをえないのが現実だったからである。

2022年5月、東京で開催されたQUAD首脳会合において、モディ首相が貿易以外の「インド太平洋経済枠組み（IPEF）」に参加表明した際、インドとしてはとくにサプライチェーン強靱化の柱を重視すると述べたのは、そうした危機感のあらわれである。とくに重要・新興技術を中心にしたサプライチェーン強靱化に向けた取り組みについては、日本や米国などととも二国間、またQUADの枠組みで

もつねに強調されるようになっていく。

ロシアのウクライナ侵攻をめぐるインドの対応

日本を含め、西側先進国がインドとの戦略的関係を強化する際に前提となってきたのが、「価値と利益の共有」という言説である。インドは自由や民主主義、人権、法の支配といった西側と同じ価値観を大事にしてきた国であり、それとは異なる価値観をもつ中国のような権威主義的国家が台頭して突き付けている安全と秩序への脅威に対抗するという点で、西側と利益についても共有しているはずだ、という議論だ。日印二国間であれ、QUADであれ、これまでの指導者の発言、また成果文書からはこうしたメッセージを読み解くことができる。

2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵攻をめぐりインドの対応は、そうした言説の妥当性を根底から覆すものだった。インドは二国間、QUAD、国連などいずれの場でもロシアへの非難を避け、中立的な立場を維持し続けた。西側主導の経済制裁にも加わらないばかりか、ディスカウントされたロシア産の原油や肥料を大量に購入し始めた。

インドが西側との関係を緊密化するなかで起きた出来事ただだけに、このインドの姿勢には驚きと失望の声が上がった。しかし、それはインドという国にとって、ロシアが依然としていかに重要なパートナーであるかをわれわれが十分に理解できていないことを意味するものであった。前述したように、いくら日本や米国との関係を深めようとも、「大陸国家」という

側面も持つインドの安全保障上の懸念に日米が軍事的に応えてくれるわけではない。さらに戦争に伴う原油・食糧価格の高騰など、「グローバルサウス」の困窮にも西側先進国は具体策を示さないという不満がある。そうしたなかで、中国の向こう側に位置する伝統的パートナーとの関係を放棄するわけにはいかないのである。

おわりに

このように地政学的にも、経済的にも、インドと日本など西側の利益がかならずしも一致するわけではない。くわえて懸念されるのがインドのモディ政権下で進む「民主主義の後退」現象、とりわけマイノリティ、メディア、市民団体への圧力と規制だ。この結果、価値においても西側との乖離が顕著になってきている。欧米の市民社会やメディア、議会はこうした問題に批判を強めており、ときには首脳、外相レベルでもそうした懸念を公式に表明するようになっていく。

この点で日本は対照的だ。岸田首相は、2023年3月の訪印時にインド世界問題評議会（ICWA）で行った政策スピーチにおいて、「インドは世界最大の民主主義国です」と称賛し、インドが選挙と議論に基づく政治運営を行ってきたと認めている。それは事実であるし、手法としても、欧米のような「上から目線」の説教と受け取られることを回避している点で賢明といえる。そのうえで、「グローバルサウス」のリーダー格インドに、「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」を構築しようと呼びかけるのも理解できる。

ただ、インド国内の権威主義化を見て見ぬふりをする、ということなら、中長期的な日本の戦略としては問題があるのではないだろうか。経済的、軍事的に間違いなく第三の大国になろうとするインドに、非自由民主主義的な価値観が根付き、そのような体制が定着するならば、「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」は絵に描いた餅になってしまうであろう。

この点で、わが国は、非欧米の唯一のG7メンバーであるという強みを活かすべきだろう。アジアの同胞として、「上から目線」ではなく、インドが選挙や議論に基づく自由民主主義政治体制を受け入れてきたことをまず称賛する。そのうえで、そうした価値観の重要性を再確認しつつ、「それに恥じない行動を共にとっていこう」というメッセージを発することは、最低限必要なのではないか。求められる経済領域でインドとの関係を深めつつ、「第二の中国」の出現を阻止し、少しでも引き寄せる戦略が求められている。

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

堀本武功編 (2017) 『現代日印関係入門』東京大学出版会

Takenori Horimoto and Lalima Varma, eds. (2013), *India-Japan Relations in Emerging Asia*, New Delhi: Manohar

Sanjaya Baru ed. (2023), *The Importance of Shinzo Abe: India, Japan and the Indo-Pacific*, New Delhi: HarperCollins

伊藤 融 (いとう・とおる)

防衛大学校人文社会科学群国際関係学科教授



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、インド外交・安全保障政策が専門。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。『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)など、インドを中心とした国際関係、安全保障問題に関わる著作多数。

第11部

日本と世界

15

日本と欧州
—EU、英国、フランス、ドイツ—

鶴岡 路人

はじめに

第二次世界大戦後の日本外交においては、米国との関係の比重が圧倒的だった。その結果、戦前と比較しても、日本外交における欧州との関係の比重は大きく低下することになった。しかし、日本が1960年代に高度経済成長を経験して経済大国となり、1975年に始まったG7に参加するなど国際社会に復帰し、その役割を拡大していくなかで、欧州との関係も再び拡大していった。ただし、主に関心を集めたのは日欧間の通商摩擦だった。そのため、日欧関係は通商摩擦の歴史として捉えられることが多かった。

それが変化するのは1990年代半ば以降である。日欧間の経済関係はその後も拡大したが、同時に、外交・安全保障上の対話や協力が発展してきた。日欧関係の新たな姿である。欧州連合（EU）との関係で言えば、2018年7月に署名された日EUの経済連携協定（EPA）と戦略的パートナーシップ協定（SPA）が重要な転換点になった。同時に、英国、フランス、ドイツといった欧州の主要国それぞれとの二国間関係も、従来の経済関係に加えて安全保障や防衛面に拡大している。インド太平洋時代の新たな日欧関係である。

本稿では、EU（およびその前身の欧州共同体（EC））に加えて英仏独の3か国を取り上げ、日本との関係がいかに展開してきたのかを振り返り、日本外交にとっての欧州の位置付けを明らかにしたい。

これまでの経緯

日EC・EU関係の転換

第二次世界大戦での敗戦後、連合国が日本を占領統治し、英国軍なども駐留したが、実質的には米国の単独占領だった。1951年9月に署名され、翌1952年4月に発効したサンフランシスコ平和条約で日本の独立が回復し、あわせて日米安全保障条約（旧安保条約）が締結された。これは、日米同盟のもとでの戦後日本の出発点であり、その後の国際社会への復帰も全て米国主導で進められた。日米同盟が日本の対外関係の基盤となったのである。

そうしたなかで、欧州との関係が生まれた背景は冷戦であった。冷戦という構図のもとでの「自由世界」の主要アクターには米国、西欧、日本が含まれ、日本と西欧は、冷戦という文脈において同じ陣営に位置付けられることになった。1960年代前半に首相を務めた池田勇人は日米欧「三本柱」論を唱えた。1960年代に日本の経済協力開発機構（OECD）加盟や貿易及び関税に関する一般協定（GATT）第35条適用解除による対等な貿易関係への移行を可能にしたのは、米国の支援はもちろんのこと、日英修好通商条約に代表される、西欧各国との通商を含む二国間関係の正常化であった。敗戦後の国際社会への復帰、さらには先進国への仲間入りとともに西欧諸国との関係も復活したのである。

1960年代当時、日本は高度経済成長を遂げつつあったものの、西欧との経済関係が特に発展していたわけではない。それが一気に拡大し、通商摩擦に発展するのは1970年代半ばからである。それ以降、

日欧間のアジェンダはほとんど通商摩擦一色になる。欧州は日本に対して多額の貿易赤字を計上するようになり、欧州内で日本からの輸入を制限すべきだという保護主義的な動きが強まる。日本人を「ウサギ小屋に住む仕事中毒」だと揶揄したEC委員会の内部文書が明るみに出たのもこの頃であり、日本脅威論とともに日本異質論が拡大した。

実際、当時の日本には保護主義的な要素が多く残っており、海外からの輸入や投資の受け入れに対して十分に開かれていたとは言いがたい。しかし、日本が経済発展を遂げるなかで市場開放や規制緩和は日本人自身の利益にもなるとの考え方が国内で広がり、1980年代から1990年代にかけて日本自身も大きく変化することになる。

1991年7月に日EC間で署名された「ハーグ宣言」は、それまで通商摩擦への対応の一点張りであった日EC関係において、「共通の価値」を前面に出し、政治対話・協力を踏み出そうとした最初の試みだった。これを主導したのは日本側だったが、当時はまだ通商摩擦が激しく、厳しい交渉になったのである。日本異質論と価値の共有はなかなか両立しにくいし、貿易摩擦が激しいなかで日本側が政治対話を持ち出しても、それは、欧州側からは貿易問題から目をそらす企みに見えてしまうからである。

日欧間の通商摩擦や欧州における日本異質論を最終的に沈静化させたのは、皮肉なことだが、1990年代の日本におけるバブル経済の崩壊だった。日本経済が低迷するなかで、欧州は日本を過度に恐れる必要がなくなった。その結果、日欧間の価値の共有を謳うことも、政治や安全保

障面での関係強化を目指すことも容易になったのである。ただし、それがそのまま政治・安全保障関係の強化につながったわけではなく、しばらくの間、日欧関係は「問題がないのが問題だ」とすら指摘されていた。

そうしたなかで、2000年代半ば以降、日欧間の「問題」を提供したのは中国である。これが、まずは日本側において大きなアジェンダになった。日本から見れば、端的に言って、欧州の対中姿勢・対中認識は甘く、それに対する不満が日本側に蓄積されることになった。

2005年前後のEUの対中武器禁輸措置の解除をめぐる議論は、その象徴的な事例だった。1989年6月の天安門事件に対する制裁の一環として導入された対中武器禁輸措置は、殺傷兵器のみに関するものであり、さらに法的拘束力もない政治宣言だった。そのため、実効性には疑問もあったが、それを解除することは、中国に対して誤ったメッセージを送りかねず、また、実際に欧州から中国に武器が輸出されることになれば、台湾海峡の軍事バランスを含め、東アジアの安全保障に影響を及ぼすことが懸念された。そのため、日本は（米国とならんで）EUによる武器禁輸解除に強く反対したのである。

この問題を通じて、対中政策や対アジア政策を広く考える際のEUのアプローチが経済偏重であり、安全保障への影響が考慮されていなかったことが示された。当時のEUは、対中武器禁輸に関する決定を経済的な問題として扱おうとしていたのである。それが日本や米国の強い反発を招いたことは、EUがアジアの安全保障問題に関心を払う一つのきっかけになった。

ただし、この一件を通じて日本側では、「中国に武器を売ろうとする無責任な欧州」、「アジアの安全保障問題を理解しない欧州」というネガティブな認識が強く根付いてしまった。これはその後にも尾を引くことになった。他方で、この問題をきっかけに、2005年には「東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話」が開始され、日本とEUの間で中国に関する問題を含め、アジアの安全保障問題に関する議論が実質化することにもなった。対中武器禁輸解除問題をめぐる日本とEU間の不一致の副産物だった。

英仏独との関係

日欧関係、あるいはより厳密には日本にとっての欧州との関係といった場合に、通商面においてEC・EUの役割が大きいのは当然だが、日本側の認識としては日英関係や日仏関係、日独関係といった欧州主要国との二国間関係の比重が大きかった点を見落としてはならない。

欧州個別国と日本との間には、歴史や文化への関心に加え、留学や駐在といった具体的なつながりが構築されやすいという事情がある。加えて、EC・EUの権能の拡大に日本側の意識が追いつかなかったためとも言えるし、外交当局にとっても、地域の多国間機構への関与が少ない日本として、EU（ブリュッセル）を相手にするより、各国政府を相手にする方が居心地がよかったという背景もあった。

そうしたなかで、日本において、ほぼ常に欧州で最も緊密なパートナーとして位置付けられてきたのは英国である。その背景としては、第一に、西欧主要国のな

かで英国が最も自由貿易派であり、「外向きの欧州」を確保するうえで最も頼りになるパートナーだった事実が大きい。

1960年代の西欧との関係回復においても、きっかけとなったのは1962年の日英修好通商条約締結であったし、1980年代に日欧摩擦が激化した際に日本のECへの直接投資を奨励したのは英国のサッチャー（Margaret Thatcher）政権だった。フランスがECのなかでも保護主義的姿勢を強く打ち出し、西ドイツも慎重姿勢をとるなかで、英国の役割は大きかった。さらに最近では、日EU間の自由貿易協定（FTA）・経済連携協定（EPA）に関して、欧州委員会や一部のEU加盟国の慎重論を押し切り、交渉開始への道をひらいたのは英国のキャメロン（David Cameron）政権だった。日本にとって英国が「頼りになる」ゆえんである。

第二に、英国が欧州において米国のもっとも緊密な同盟国である事実は、日米同盟を基軸とする日本が、欧州との政治・安全保障に関する対話・協力を考えるうえで大きな安心材料になった。こうした事情から、日本にとっての英国は長らく「欧州（EU）へのゲートウェイ」だったのである。何か課題が発生した際に、まず「ロンドンと話をする」のが日本の習慣だったと言ってよい。

その英国との関係が、安全保障面に拡大する重要な転換点になったのが2012年4月のキャメロン首相の来日であり、日英両国は、「世界の繁栄と安全保障を先導する戦略的パートナー」と題された共同声明を発出した。自由や民主主義といった共通の価値を基盤に、新たに安全保障・防衛協力を進める方針を示したのである。

目玉の一つは防衛装備品に関する協力であり、これも日本の米国以外との関係においては新たな分野だった。

日英関係と比較すれば、日本と仏独両国との二国間関係は、長らく全般的に低調だったと言わざるをえない。貿易面で日本が特に懸念したのはフランスなどにおける保護主義的姿勢であった。1962年11月の池田首相の欧州歴訪の際に、ド・ゴール（Charles de Gaulle）大統領が池田のことを「トランジスタのセールスマン」と揶揄したというエピソードは、のちに作り話であることが判明するものの、日仏関係の実際の雰囲気を反映したのもでもあった。

日本とドイツの間では、1990年代以降、国連安全保障理事会改革、つまり常任理事国の拡大による日独の常任理事国入りが大きなきアジェンダになった。日独両国は、ともに常任理事国入りを目指すインド、ブラジルとともにG4（Group of four）の枠組みでの連携を強化した。しかし、成果がなかったことは周知のとおりである。また、主に核兵器の分野における軍備管理・軍縮においても、日独協力が模索されてきた。

しかし、2000年代半ば以降、ドイツに関して、日本側で懐疑的な見方が根強かった最大の原因は中国との関係である。中国経済が急速に成長するなかで、欧州と中国の間の経済関係も急拡大したが、それを牽引したのがドイツである。メルケル（Angela Merkel）首相は、2005年の首相就任以降、ほとんど毎年のように中国を訪れる一方で、日本への関心は低い状態が続いた。日本国内では、「ドイツは中国にしか関心ないのだろう」、「ドイツは

中国に甘すぎる」という認識が定着することになった。これは、日独の二国間関係の発展という観点ではマイナスに作用した。

現状と課題

新段階の日EU関係

日EU関係、および日欧関係全般は、政治・安全保障面を含めて2015年頃を境に大きく動き出すことになった。これには複合的な要因があるが、第一の要因は中国である。前節で触れたように、EUの対中武器禁輸解除問題や、経済面における欧州・中国関係の蜜月ぶりは、日欧の文脈においては関係の「阻害要因」だった。若干単純化すれば、それが関係発展の「促進要因」に変化したのである。背景には、EU市場への中国の経済進出、なかでも特に企業の合併・買収による技術流出への懸念や、南シナ海における中国の強硬姿勢、さらには人権問題での対中批判の高まりなどが存在した。EUの対中認識が変化し、日欧間の中国をめぐる認識ギャップが縮小したのである。

第二に、2017年1月の米国でのトランプ（Donald Trump）政権の発足も、日欧協力の追い風になった。「アメリカ・ファースト」を掲げた同政権が、自由貿易の原則をはじめとしたルールに基づく国際秩序に背を向ける姿勢を示したため、日欧が秩序を支える側として協力する必要性が高まった。推進力を欠き、一時は漂流すら懸念されていた日EU間のFTA・EPA交渉が、トランプ政権発足から半年足らずの2017年7月に大枠合意に至ったのは偶然ではない。トランプ政権のもとで勢い

を増しかねなかった保護主義的傾向やユニラテラリズムに抗い、自由貿易の原則を世界に示すという戦略的要請が加わったのである。

日EU間のEPAは結局2018年7月に正式に署名され、2019年2月に発効した。EPAと同時に締結されたのが、政治・外交面を含めた協力の大枠に関する戦略的パートナーシップ協定（SPA）である。当初、日本側はほとんどEPAのみに関心があり、EPAの「代償」としてSPA交渉を受け入れるかのような理解すら存在したが、結果としてSPAは、日EU関係を単なる貿易・経済上の関係から価値や国際秩序に関するパートナーシップに発展させる大きな原動力になった。

米国の相対的なパワー、さらにはルールに基づく国際秩序を支える指導力が衰え、同時に価値を共有しない、現状変更国家としての中国が台頭するなかで、日欧協力の重要性が増すことになった。EPAやSPAの新たな戦略的意義である。

こうしたなかで、日本側では欧州との関係の位置づけ自体も変化することになった。従来は、欧州という一つの地域との関係に過ぎなかったが、米国や中国、さらには国際秩序全体にかかわる問題に対処するにあたって、常に正面に登場するパートナーになった。日本外交において欧州が「主流化（mainstreaming）」したとも言える。これを推し進めたのが、2012年から2020年まで、日本の政治史上最長の首相在任期間を記録した安倍晋三首相だった。同首相とユンカー（Jean-Claude Juncker）欧州委員会委員長は極めて緊密な個人的関係を築き、日EU関係の発展を引っ張ったのである。

似たような変化は欧州側でも起きていた。中国の台頭という挑戦が欧州で強く認識されるようになるなかで、それは地理的に離れたアジアの個別問題では収まらなくなった。そこで欧州においても新たな概念として受容されることになったのが、「インド太平洋」である。安倍政権は2016年から「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」を打ち出しており、EUおよび欧州諸国に対しても連携を呼びかけていた。新たなアジア政策を模索するなかで、EUにも広くインド太平洋地域への戦略が求められることになり、志を同じくする（like-minded）パートナーとしての日本の価値が上昇したのである。

その少し前の2015年、2016年からは、日EU首脳協議やG7首脳会合—G7には米国とカナダが参加するものの、それ以外は日本と欧州諸国（独、仏、英、伊）、そしてEUがメンバーであり、「日欧」の比重が大きい—の場においても、南シナ海や東シナ海情勢への懸念が表明されるようになっていた。また、2021年からは台湾海峡の平和と安定への言及も定着した。

そうしたなかでEUは、2021年9月には「インド太平洋における協力に関するEU戦略」を発表し、日本はこれを歓迎した。EUのアジア政策においては、従来、対中政策の比重が大きかったが、今回のインド太平洋戦略が、日豪などの同志諸国に加えて、東南アジア諸国連合（ASEAN）などとの関係を強調したことは、EUのアジア政策におけるリバランスの象徴だと捉えられた。関連してEUは、アジアと欧州の「連結性（connectivity）」も強調しており、日本との間では「連結性パートナーシップ」を2019年9月に締結している。通信や運輸を含むインフラ投資に

おける協力が目指され、具体的なプロジェクトが徐々に動き始めている。これをどこまで拡大できるかが今後の課題になる。

変貌する英仏独との関係

日本と欧州主要国との関係を比較したときに、英国が第一に位置づけられる状況は、結論として言えば、今日においても変わっていない。

ただし、日英関係は、2016年6月23日の英国での国民投票でEU離脱派が勝利したことで、大きな試練のときを迎えることになる。英国のEU離脱（Brexit）は、英国がもはや「EUへのゲートウェイ」としては機能しないことを意味するからである。そのため、日本は国民投票前はさまざまなかたちでEU残留を支援し、国民投票後は、EUとの緊密な関係の維持、そして予測可能性の確保を求めることになった。日本政府としては、英国に進出している企業の利益を守るためにも、積極的に関与しようとしたのである。

日英間で2020年10月に署名された日英包括的経済連携協定（EPA）は、Brexitの悪影響を少しでも低減することが第一の目的だったが、同時にBrexit後の日英関係をポジティブな方向につなげることも目指された。内容は基本的に日EUのEPAを踏襲（roll-over）したものであり、だからこそ短期間での交渉妥結が可能だったとも言える。ただ、経済面では、電子商取引や消費者保護、ジェンダーなどの新たな領域で、日EUのEPAの内容を上回る内容が盛り込まれた。戦略的な大枠としては、英国のインド太平洋関与をさらに進める基礎を提供したのも日英EPA

だった。サイバー防衛や移動携帯通信なども、日英関係においては重要なアジェンダになっている。

英国は、2021年2月に環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）への加入を申請し、2023年7月には加入議定書が署名された。また、2021年には英国海軍の最新鋭空母「クイーン・エリザベス」を中心とする空母打撃群が、日本を含むインド太平洋地域に派遣された。2021年3月に発表された英国政府による外交・安全保障・防衛政策の文書「統合レビュー（Integrated Review）」は「インド太平洋傾斜（tilt to the Indo-Pacific）」を打ち出し、2023年3月の「統合レビュー更新版（Integrated Review Refresh 2023）」は、インド太平洋関与を、英国の対外関係の「恒久的な柱（permanent pillar）」にするとの方向を掲げた。日英間では、さらに、2023年10月には部隊間協力円滑化協定（RAA）が発効した。同協定に基づき、共同訓練などのために部隊を相手の国に派遣するための手続きが簡素化され、協力が進展することが期待される。

ただし、2022年2月に発生したロシアによるウクライナ侵略が、英国のインド太平洋傾斜の将来に悪影響をおよぼすことへの懸念もある。ウクライナ支援とロシアに対する抑止・防衛態勢に英国が深く関与するなかで、アセットやリソースの制約から、インド太平洋への関与を継続できるかが問われているのである。ただし、中国の台頭への対応を含め、インド太平洋への関与は、英国の中長期的な国益のためだという原点に照らせば、欧州とインド太平洋のどちらかを選択するというものではない。どちらにも関与することが必要だという結論になるのだろう。

米英豪の3か国による豪州への原子力潜水艦支援の枠組みであるAUKUSは、インド太平洋の安全保障への中長期的なコミットメントの象徴だとも言える。さらに、2022年12月には、日英伊の3か国による次期戦闘機の共同開発（「グローバル戦闘航空プログラム（GCAP）」）が発表された。新たな戦闘機は、2030年代半ばの就役が予定されている。これは、共同開発・生産のみならず、整備や第三国への輸出など、今後数十年にわたる関係を構築する大規模な事業になる。英国にとってGCAPは、AUKUSと並ぶインド太平洋への関与の柱になる。

このように、英国との二国間関係が引き続き重要だったとしても、日本にとっての欧州との関係全般を考えた際に、英国が「ゲートウェイ」であり続けることはできず、日本は新たな「ゲートウェイ」探しを迫られることになった。EUにおけるウェイトを考えた場合に、当然、その筆頭候補となるのはドイツとフランスである。他にも、中東欧で中心的な存在であるポーランドや、G7メンバーであるイタリアなどが考えられるが、まずは独仏に焦点があたるのが自然だろう。端的に言って、Brexitの結果、日本外交にとっての独仏の重要性が上昇したのである。

経済面ではドイツであっても、外交・安全保障面をあわせて考えた場合に、日本にとって、英国に次ぐ重要な欧州のパートナーとして位置づけられてきたのはフランスである。フランスは、南太平洋やインド洋などに領土を有する「インド太平洋国家」であり、同地域に軍を常駐させている。これがフランスの同地域への関与の基礎を提供しているのである。2021年5月には、仏海軍のミストラル級

強襲揚陸艦が日本に寄港し、米国も交えて、フランス軍としては初めてとなる日本国内での陸上共同訓練が九州で実施された。規模は大きくなかったものの、水陸両用作戦を含む本格的な内容だった。それ以外でも、フランスは北朝鮮に対する国連安保理制裁の履行に関して、いわゆる瀬取り監視のための活動にもすでに数次にわたって艦艇や航空機を参加させている。自衛隊とフランス軍との接点は急速に広がっている。インド太平洋戦略を最初に打ち出した欧州の国もフランスであり、それがもとになり、ドイツやオランダなどが続き、上記のEUのインド太平洋戦略に至っている。

ドイツに関しては、対中政策の見直しと対日関係重視が連動していたと言える。大きな転換点は、2020年9月の「インド太平洋政策ガイドライン」の採択であった。同文書は、日本をはじめとする同志諸国、およびASEANとの協力を前面に打ち出しており、約1年後に発出されたEUのインド太平洋戦略とも親和性が高い。

そのうえで2021年秋には、ドイツ海軍のフリゲート「バイエルン」がインド太平洋地域に派遣され、海上自衛隊との共同訓練を実施した他、北朝鮮の瀬取り監視にも参加するなど、インド太平洋の安全保障へのドイツの関与が示された。2022年夏には、ドイツ空軍の戦闘機タイフーン6機が、空中給油機や輸送機とともにインド太平洋に史上初めて派遣され、豪州での国際共同演習に参加した他、帰路に日本にも立ち寄った。従来からインド太平洋の安全保障に軍事面でも関与してきた英仏に加えて、ドイツの関与が拡大していることは、新たな展開である。

日本と英仏独との外交安全保障上の枠組み

	英国	フランス	ドイツ
情報保護協定	◎ (2013年7月署名、2014年1月発効)	◎ (2011年10月署名、発効)	◎ (2021年3月署名、発効)
防衛装備協定	◎ (2013年7月署名、発効)	◎ (2015年3月署名、2016年12月発効)	◎ (2017年7月署名、発効)
物品役務相互提供協定 (ACSA)	◎ (2017年1月署名、2017年8月発効)	◎ (2018年7月署名、2019年6月発効)	◎ (2024年1月署名)
円滑化協定 (RAA)	◎ (2023年1月署名、同年10月発効)	△ (2024年5月、交渉開始で合意)	
外務・防衛閣僚協議 (2プラス2)	◎ (2015年1月から)	◎ (2014年1月から)	○ (2021年4月にオンラインで初回・2023年3月第1回政府間協議実施))
経済連携協定 (EPA)	◎ (2021年1月発効)	◎ (日EU)	◎ (日EU)

(出典) 日本外務省ウェブサイトなどをもとに著者作成

日英、日仏、日独という3つの二国間関係を並べてみると、相互に関連しているように見える側面もある。上図は、情報保護協定、防衛装備協力に関する協定、物品役務相互提供協定 (ACSA) などの締結状況をまとめたものである。多くは日英が先行し、日仏、そして日独が追う展開だが、外務・防衛閣僚協議 (2プラス2) に関してはフランスが先行した。英仏間では、海軍艦艇の派遣を含めて、インド太平洋関与をめぐる競争のような側面もある。インド太平洋戦略においては、ドイツも「参戦」し、それら主要国が欧州 (EU) 全体の動きを牽引したとも言える。今後とも、英仏独が互いの動きを横目に見ながら、対日政策やインド太平洋関与を進める場面があるかもしれない。

情報保護協定や防衛装備に関する協定を受け、日欧間の防衛協力は、ACSA、さらにはRAAの締結へと向かいつつあり、

より実質的なものに発展している。ただし、これらはいずれも協力を実際に進める際の枠組みを提供するにとどまり、自動的に協力が進むわけではない。それでも、こうした枠組みの構築自体が、長期的にこの関係を発展させていくことへの意思表示でもある。

なお、仏独との二国間関係において、安全保障・防衛の比重が高いように見えるのは、貿易・経済関係の多くがEUでカバーされていること、および、防衛協力が新たな側面として急速に発展しているために注目度が高いことによる。日欧関係が急に安全保障・防衛面主体になったわけではなく、依然として貿易・経済関係が最も太い柱であり、それは今後もおそらく変わらないだろう。

おわりに

2010年代半ば以降、日欧関係は質的にも大きく変化し、真の戦略的パートナーシップが構築されつつある。さらに、2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵略に際して、日本が厳しい対露制裁を実施し、ウクライナ支援を進めた結果、日EU、日NATOを含めた日欧協力も深まることになった。

今後を展望するうえでは、日本外交における欧州の「主流化」が本当に定着するのか、そして、欧州が、ロシア・ウクライナ戦争が長引くなかでも、自らの利益のために不可欠になりつつあるインド太平洋関与を続けていけるのかが問われることになる。また、日EU関係と、日英、日独、日仏といった二国間関係の観点では、英国とEU（および独仏）の連携をいかに確保できるかが、日本にとってのみならず、欧州側にとっても重要になるだろう。

参考文献

鶴岡路人 (2021) 「日EU関係における『中国ファクター』」『Keio SFC Journal』第21巻第1号

鶴岡路人 (2016) 「日英、日仏の安全保障・防衛協力—日本のパートナーとしての英仏比較」『防衛研究所紀要』第19巻第1号

鶴岡路人 (2015) 「冷戦と日欧政治・安全保障関係」細谷雄一編『戦後アジア・ヨーロッパ関係史—冷戦・脱植民地化・地域主義』慶應義塾大学出版会

Jörn Keck, Dimitri Vanoverbeke, and Franz Waldenberger, eds. (2013), *EU-Japan Relations, 1970–2012: From Confrontation to Global Partnership*, Abingdon, Oxon and New York: Routledge

Michito Tsuruoka (2020), “Abe Shinzo’s Legacy in Japan-Europe Relations,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/09/shinzo-abes-legacy-in-japan-europe-relations/>

Michito Tsuruoka (2019), “The European Union as Seen by Japan in an Age of Uncertainty,” in Natalia Chaban and Martin Holland, eds., *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*, London: Palgrave Macmillan

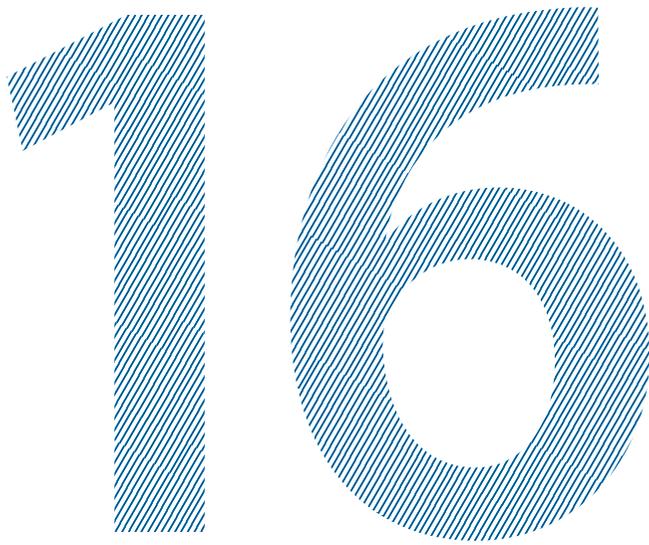
鶴岡 路人

慶應義塾大学総合政策学部准教授

戦略構想センター（KCS）副センター長



慶應義塾大学法学部卒業後、同大学大学院、米ジョージタウン大学大学院を経て、英ロンドン大学キングス・カレッジで博士号取得。専門は国際安全保障、現代欧州政治。在ベルギー日本大使館専門調査員（NATO担当）を経て、2009年から2017年まで防衛省防衛研究所教官、主任研究官。その間、防衛省防衛政策局国際政策課部員、英王立防衛安全保障研究所（RUSI）訪問研究員を務める。2023年から2024年はオーストラリア国立大学訪問研究員。主著に『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』（新潮選書、2023年）、『EU離脱—イギリスとヨーロッパの地殻変動』（ちくま新書、2020年）など。



16

日本とNATO

合六強

はじめに

日本とNATOの関係は過去15年かけて着実に進展してきた。ただし目立たぬ動きだったこともあり、必ずしも広く認知されてきたとは言い難い。NATOにとって日本は欧州大西洋域外で最古参のパートナーであり、日本にとってもNATOは長年にわたり、価値と利益を共有するパートナーである。2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻を受けて、日NATO間では更なる協力を進める機運が高まっている。本稿では、日NATO関係の歴史の変遷を振り返り、現状と今後の課題を示す。

これまでの経緯

冷戦期、日本とNATOはともに西側陣営に属しながらほとんど交わることがなかった。それぞれが各地域での安全保障を追求するのに手一杯だったからである。また戦後日本で反軍主義が強かったことも、日本政府が「軍事同盟」であるNATOへの接近に消極的だった理由の一つだった。

それでも冷戦末期、両者の間で非公式な接触が試みられた。当時日欧共通の懸案事項の一つだったのが、ソ連の新型中距離核戦力（INF）の配備であり、1981年から始まった米ソINF交渉である。1982年に成立した中曽根政権は、日本抜きで米欧が交渉方針を決め、欧州で削減されたINFが極東に再配備されることを恐れた。また同時にソ連の圧力に対して「西側の結束」を強く打ち出す必要性を感じていた。そこで日本は米国のみならず、NATO欧州諸国との協議を活発化させた。協議のなかで繰り返し主張されたのが、

1983年5月のウィリアムズバーグ・サミット声明にも盛り込まれることとなる「サミット参加国の安全は不可分」という原則である。これは1987年のINF全廃条約締結まで西側の基本方針となった。また日本は、米国がNATO「二重決定」に基づき新型INFを欧州に配備することを明確に支持した。その後、80年代を通じて、日NATOの公式協議が設置されることはなかったものの、日本とNATO欧州諸国の間で戦略上の問題について緊密な協議が重ねられたことは画期的だった。

1990年代に入ると、日NATO間では公式の対話が始まった。冷戦終結を受けてNATOは自らの役割を見直し、非加盟国との関係を構築していった。他方、日本は湾岸戦争で役割を十分に果たせなかったとの反省から、国際貢献を模索していた。また多様な安全保障課題が表出するなか、それまで希薄だった政治安全保障面での日欧対話を行う機運が高まった。

日本は、欧州共同体（EC）や欧州安全保障協力機構（OSCE）などの欧州の国際組織との関係を深めていくが、そのなかでNATOとも対話を開始した。1990年には政府関係者や専門家からなる「日NATO安全保障会議」が設置され、翌年にはヴェルナー事務総長がNATO事務総長として初めて来日した。また1993年には今日まで続く「日NATO高級事務レベル協議」が始まった。とは言え、この間互いの関心や懸念に関する理解は進んだものの直接の協力はまでは至らず、「対話のための対話」とも言える状況が続いた。

この状況を一変させたのが、2001年の米国同時多発テロとそれに続くアフガニスタン戦争である。同盟国である米国がテ

ロ攻撃を受け、小泉政権は同年末から米国主導の「不屈の自由作戦」のもと実施された海上阻止活動に従事する各国艦艇への補給のため、海上自衛隊の艦艇をインド洋に派遣した（一時中断を経て2010年まで継続）。これはもっぱら対米支援という文脈から出てきたものだが、補給対象となった多くは米国を含むNATO諸国だった。

また日本はアフガニスタンで軍事面での直接的貢献ができないなか、復興・開発面で主導的役割を担い、その外交的地平を広げていった。そこで、9.11テロを契機に活動をグローバル化させていたNATOと出会うことになる。

NATOは2003年8月、国際治安支援部隊（ISAF）の指揮権を継承した。その任務は当初、首都カブールとその周辺地域に限られていたが、その後全土へと拡大した。またNATOは、その任務が復興にも及ぶなかで国際機関やNGO、そして域外諸国との連携を必要とした。

このような状況のなかで、日NATOの直接的な協力が始まった。2007年から日本はNATO諸国主導の地方復興支援チーム（PRT）と連携し、初等教育、職業訓練、医療・衛生などの分野で、100を超える事業を実施するNGOや地方行政機関への支援を行った。またこの枠組みを円滑に運用し、NATO側と緊密な調整を行うため、2008年には在カブールNATO文民代表部に連絡調整員を派遣した。2009年にはリトアニア主導のPRTに、開発の専門家が文民支援チームとして派遣された。治安がなかなか安定しないなか、日本の支援や活動はNATO・ISAFとの協力で初めて可能となった。

また日本は、NATOの「アフガニスタン国軍支援信託基金」を通じた同軍への医療・教育に関する活動支援や、「平和のためのパートナーシップ信託基金」を通じた武器弾薬管理の強化支援を行ってきた。後者については、これまでアフガニスタン以外の国（タジキスタンやウクライナなど）での事業も対象となっている。

こうした現場での協力と軌を一にして、政治的パートナーシップも強化された。NATOが2006年のリガ首脳会合以降、日本や豪州といった国々との連携強化を図るなか、日本もNATOを価値を共有するパートナーとして位置付けた。2007年1月、安倍首相は日本の首相として初めて北大西洋理事会（NAC）に出席し、多様な安全保障課題を前に日NATOが別々に動く余裕はないとの認識から、「協力の新たな段階へと移行するべき」と訴えた。本会合ではアフガニスタン支援に加え、北朝鮮の核ミサイル問題や中国の台頭にも時間が割かれた。日本にとってNATOは、東アジア情勢について特に欧州諸国にインプットする「場」として重要性を増し始めた。

こうした日NATO協力に向けたモメンタムは、2009年9月から約3年にわたる民主党政権下でも維持される。例えば、2012年5月には玄葉外相がシカゴ首脳会合におけるアフガニスタンに関する会合に出席した。また実務的な協力が進むなか、2010年には日NATO情報保護協定が締結された。

その後、2012年12月に発足し、日本の憲政史上最長の政権となった第二次安倍政権のもと、日NATO関係は「信頼できる必然のパートナー」として更なる発展を

遂げていく。第二次安倍政権は「積極的平和主義」の観点から、対米関係を基軸としつつ、価値や利益を共有するアジア太平洋諸国やNATOを含む欧州諸国との協力を拡大していく方針を追求した。NATOでも2011年に新たなパートナーシップ政策が採用されるなか、2013年4月のラスムセン事務総長訪日時には、「日NATO共同政治宣言」が採択された。この時、日本は駐ベルギー大使と兼任となるNATO大使ポストを設けた（2018年には日本政府代表部開設）。

また翌2014年5月には、日NATO協力の指針、原則、具体的な協力分野を盛り込んだ「国別パートナーシップ協力計画（IPCP）」が発表された。ハイレベル対話の強化と防衛協力・交流の促進が謳われ、優先すべき分野としてサイバー防衛、海洋安全保障、人道支援・災害救援、軍備管理・不拡散・軍縮などが挙げられた。IPCPはその後、2018年5月、2020年6月と二度改定されたが、後者では人間の安全保障が協力の優先分野に追加された他、東アジア情勢に関する協議の強化も盛り込まれた。

IPCPに基づく実務的協力の例として、サイバー防衛分野では、2019年からエストニアのNATOサイバー防衛協力センター（CCDCOE）に防衛省職員を派遣し、NATOやCCDCOE主催のサイバー防衛演習に日本も参加している。また海洋安全保障分野ではアデン湾やバルト海などで共同訓練が実施され、2019年からは在英防衛駐在官がNATO海上司令部に連絡官として派遣されている。その他にも女性自衛官をNATO本部に派遣するといった人的交流も進められている。

この10年でアフガニスタンへの支援を超えて協力が進んだのは、日本とNATOが、自由、民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を共有しているだけでなく、ルールに基づく国際秩序が揺らいでいるという危機感を共有していたからである。特に中ロの力による現状変更の試みが活発化するなか、各地域の安全保障が相互に影響を及ぼすという認識が共有され始めた。安倍首相は2014年5月のNACにおける演説で、ロシアによるクリミアの一方的併合とウクライナ東部紛争への介入を「アジアにも影響を与える、グローバルな問題」と位置付け、東シナ海や南シナ海において力による現状変更の試みが頻発していることを訴えた。これを受けたラスムセン事務総長も、「欧州大西洋地域とアジア太平洋地域の安全保障と安定は別々に扱うことはできない」と指摘し、日本のような同志国との対話が重要だと述べた。

こうしたなか、NATO側でも中国やインド太平洋地域への関心が次第に高まっていく。2017年10月のストルテンベルグ事務総長訪日時に発出された「共同プレス声明」では、北朝鮮の核実験・弾道ミサイル発射に対する強い非難とともに、東シナ海・南シナ海情勢への懸念が示された。そして2019年12月のNATO首脳による「ロンドン宣言」には、中国の影響力拡大は「機会と挑戦をもたらしている」との一文が盛り込まれ、NATO史上初めて中国について言及した。その後、2020年12月には「NATOアジア太平洋パートナー（AP4）」である日本、韓国、豪州、ニュージーランドがNATO外相会合に出席し、中国の台頭を含むグローバルなパワーバランスの変化について議論を交わした。

現状および課題

2022年6月、マドリードで開催された NATO 首脳会合は、ロシアによるウクライナ侵攻が続くなかで同盟の結束を示す歴史的な会合となった。また戦略概念が新たに採択されるタイミングで、AP4首脳を含めたパートナー諸国との会合が持たれたことも画期的だった。新戦略概念は、ロシアを「最も重大かつ直接的な脅威」と位置付けるとともに、中国については「体系的な挑戦」と述べた。また前年の首脳声明に続いて、中ロ連携への懸念も示されている。現状、NATO がロシアに焦点を当てるのは自然な流れだが、中長期的観点から中国の動きへの警戒、そして AP4 諸国との関係強化の姿勢が継続的に示されたことは、日本にとって歓迎すべきことである。

日本からは岸田首相が日本の首相として初めて NATO 首脳会合に出席した。参議院選を控えるなかでの外遊は異例で、それだけ対面の出席に重要な意義を見出したのだろう。この結果、国内では NATO や日 NATO 関係に対する関心が高まった。

ロシアのウクライナ侵攻以降、岸田政権は G7 諸国と足並みを揃えて、ロシアに対して前例のない厳しい制裁措置をとっている。制裁に対する世論の支持は比較的高く、また国民の多くはウクライナでの戦争を他人事と捉えていない。日本では防衛費増額を含む抑止防衛態勢の強化へ向けた議論や動きも加速している。また日本はウクライナに対しても様々な分野で大規模支援を行ってきたが、NATO との関係で注目すべきは、2023年3月、岸田首相がキーウを訪問した際、NATO の「ウクライナのための包括的支援パッケージ

（CAP）信託基金」を通じて、殺傷性のない装備品の供与を発表したことである。

日本が、地理的に離れた欧州情勢に積極的に関与しているのは、ロシアの行動が欧州のみならず国際秩序の根幹に関わる問題だからであり、力による現状変更に対して日本を含め国際社会が誤ったメッセージを送ってはならないと考えているためである。その念頭には中国や北朝鮮の存在がある。またそこには、東アジアで紛争が勃発した際には、同様の結束と支援を示してほしいという NATO 欧州諸国に対する将来への期待も込められている。

岸田首相はマドリードでの首脳会合でも、「欧州とインド太平洋の安全保障は切り離せない」と両地域の安全保障の「不可分性」について強調し、「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」という強い危機感を改めて示した。そして日 NATO 協力の更なる深化を求めて、新たな環境に合わせた IPCP の抜本的改定などが合意された。日本はこの首脳会合で「新時代の日 NATO 協力の地平を開くため」の第一歩が踏み出されたと捉えている。

これを受けて2023年1月には、ストルテンベルグ事務総長が訪日した。その際に発表された「日 NATO 共同声明」では、それぞれの戦略文書の改定を歓迎したうえで、具体的かつ実的な協力事項を盛り込む「国別適合パートナーシップ計画（ITPP）」策定の進展を歓迎した。またサイバーや宇宙、偽情報などへの対処で協力を進めていく重要性が再確認された。

今後、日 NATO 協力を更に進めていく上

では、これまでのサイバー防衛や海洋安全保障などの分野以外での協議・協力も模索する必要がある。例えば、双方の抑止防衛態勢に影響を及ぼしかねない「ポストINF時代」の中距離ミサイルをめぐる問題は喫緊の課題である。同時にロシアによる核の威嚇、そして中国の核の近代化は、軍備管理、軍縮、不拡散体制に深刻な影響を与えており、日NATOの共通課題である。また近年より顕著なのは、中ロが政治・軍事面で連携を深めている点である。2022年2月、中ロ首脳は軍事面を含む広範囲で協力を進めていく方向で一致し、NATO拡大反対という立場も明確にした。ロシアによるウクライナ侵攻後も、中国はロシア寄りの姿勢を崩さず、両国は日本周辺で共同軍事行動を活発化させている。日NATO間で、中ロの軍事的連携の可能性と限界について共同で評価し、対応を議論していくことは双方にとって有益だと考えられる。そのためにも様々なレベルでの協議の深化が求められ、必要な人材や予算の投入が双方に求められよう。

おわりに

ルールに基づく国際秩序が動揺するなか、それを維持・強化していくため、日本は日米同盟を基軸としつつ、地域内外のパートナー諸国との二国・多国間の連携強化を図ってきた。このなかで「信頼できる必然のパートナー」としてのNATOとの関係も着実に進展してきた。ロシアによるウクライナ侵攻後、欧州情勢とインド太平洋情勢が連動しているという認識はより一層強まっており、日NATO協力の必要性はますます高まっている。こうしたなか、2023年7月には岸田首相が2年連

続でNATO首脳会合に出席した。リトアニアのヴィリニユスで開かれたこの会合において、日NATO間では2023年から2026年までの4年間を対象としたITPPが採択され、4つの優先課題と16の協力分野が示された。今後、各分野での実際の活動をレビューしながら、意味あるかたちで協力を進めていけるかが重要となるだろう。

参考文献

広瀬佳一編著 (2023) 『NATO (北大西洋条約機構) を知るための71章』 明石書店

鶴岡路人 (2010) 「日欧安全保障協力—NATOとEUをどのように「使う」か」『防衛研究所紀要』第13巻第1号

鶴岡路人 (2022) 「日本とNATO：米国の同盟国を結ぶ新たな可能性」 *nippon.com*、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00820/>

Jeffrey W. Hornung (2020), *Allies Growing Closer: Japan–Europe Security Ties in the Age of Strategic Competition*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA186-1.html#download

Masashi Nishihara (2006), “Can Japan Be a Global Partner for NATO?,” Ronald D. Asmus, eds., *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Riga Papers, German Marshall Fund of the United States

Michito Tsuruoka (2013), “NATO and Japan as Multifaceted Partners,” *Research Paper 91*, NATO Defense College, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=517>

Mirna Galic (2019), “Navigating by Sun and

Compass: Policy Brief One: Learning from the History of Japan–NATO Relations,” Japan Institute of International Affairs, https://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/190527Policy_Brief-History_of_Japan_NATO_Relationship.pdf

合六強（ごうろく・つよし）

二松学舎大学国際政治経済学部准教授



1984年生まれ。慶應義塾大学法学部卒業後、同大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。同研究科助教、EU Studies Institute in Tokyo 研究員、海上自衛隊幹部学校非常勤講師、二松学舎大学国際政治経済学部専任講師などを経て、2022年より現職。政策研究大学院大学大学院（GRIPS）客員研究員、日本国際問題研究所研究委員なども務める。専門は米欧関係史、欧州安全保障。



17

なぜ日独協力なのか

城内 実

はじめに

幼少期と外務省職員時代の約10年を過ごしたドイツは私にとって第二の故郷であり、国会議員になってからは日独友好議員連盟の幹事長を務めるなど、「日独協力関係の発展」を自身のライフワークとして取り組んでいる。

日独交流の発展と促進に努め、二国間関係の深化に多大な貢献をされたラベア・ブラウアー駐日代表はじめコンラート・アデナウアー財団にこの場を借りて最大の敬意を表するとともに、今回本書への寄稿という大変光栄な機会を賜ったことに心から感謝を申し上げる。

本稿では、「なぜ日独協力なのか」というテーマに沿って、国際社会における日独関係の重要性やその発展について論じていく。

日独関係の重要性

日独は2021年に交流160周年を迎えた。この長きに渡る交流の歴史を持つ両国には多くの類似性がある。

真っ先に挙げられる日独の類似性は、勤勉さや規律正しさなどの国民性である。また、両国は戦後目覚ましい復興を遂げ、世界有数の経済大国になった。両国共に、国内企業の99.5%以上を中小企業で占める。防衛費（2021年度）においては、日本530億ドル、ドイツ642億ドルと世界でも上位に位置し、地域の安定と繁栄において重要な役割を担っている。そして何より重要な類似性は、両国が自由と民主主義、人権と法の支配といった共通の価

値観を有することである。

保護主義や地球温暖化問題、ロシアや中国による地域の平和と安定を破壊する、力による一方的な現状変更の試みが台頭する中で、日本はアジア太平洋地域において、ドイツはヨーロッパ地域において、極めて重要な役割と大きな影響力を有している。

こうした状況下で、共通の価値観をはじめ様々な類似性を有する日独が協力を進めることは、親和性があり世界で最も強固な二国間関係の一つになると確信するとともに、世界の平和と安定の実現に最大の貢献ができると考える。

安倍政権における日独関係の発展

2012年に発足した第二次安倍政権下において、日独関係は急速に進展した。2015年3月、ドイツのメルケル首相（当時）が7年ぶりに来日し、日独両首脳は共通の価値観を確認し、信頼関係構築の新たな段階へ入った。

ドイツはこれまで、経済上のつながりから中国との関係を最重視してきたが、この日独首脳会談が、ドイツがアジアへの関与強化を進める転換点であったと私は考える。

以降、安倍首相とメルケル首相は会談を重ね、日独の協力は世界に極めて重要なインパクトを与えてきた。米欧で保護主義的な主張が勢いを増す中で、日独は自由貿易体制を守るとともに国際社会を主導し、2019年に日EU経済連携協定が発

効した。

また、安全保障分野における協力推進は画期的なものであった。2019年、安倍首相とメルケル首相の会談において、両首相は中国の海洋進出を念頭に、力による一方的な現状変更の試みに反対し、法の支配に基づく国際秩序維持のために連携すること、そして「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の実現に向けて協力することで一致した。2020年にドイツは「インド太平洋ガイドライン」を発表し、同地域で日本と協働し、あらゆる面からの関与を強めていくことを表明した。

第二次安倍政権以降、日独の国会議員間の交流もかつてないほど活発になった。新型コロナウイルスの感染拡大までは、私自身ほぼ毎年のようにドイツを訪問し、多くのドイツ連邦議会議員と交流し、議論を交わし、多くを学ばせていただいた。また、ドイツからも多くの連邦議会議員が来日した。中小企業政策や科学技術といった経済分野から、脱炭素などの環境政策、中国による覇権主義、安全保障政策など、議論するテーマは多岐にわたり、極めて実利的な交流を行ってきた。私が幹事長を務める日独友好議員連盟には135名（2022年7月26日時点）の連邦議会議員が加盟しており、わが国の国会議員のドイツ重視の姿勢が窺える。

安倍首相の退任後、菅義偉首相、岸田文雄首相の政権下においても、日独協力推進の方針は変わることはない。2021年の情報保護協定の締結や外務・防衛閣僚会合（2プラス2）の実施、ドイツ海軍フリゲート艦「バイエルン」の日本寄港と日独共同訓練実施に加え、ユーロファイターの日本初飛来など、ドイツのアジア太平

洋地域への関与および日独連携強化が進展している。また、2022年4月、ショルツ首相は就任後初のアジア訪問国としてわが国を選び、日本重視の姿勢を示した。同首相はその後、初の政府間協議およびG7広島サミットの際に再来日を果たしている。

今後の更なる日独関係強化に向けて

多くの共通点を有する日独による協力とリーダーシップは、国際社会においてこれまで以上に重要な役割を担っている。

ロシアによるウクライナ侵略や、中国による覇権主義および武力による海洋進出といった極めて困難な国際情勢下において、日独の協力とリーダーシップ無くして国際社会の平和と安定は達成されえないと言っても過言ではない。

安全保障や経済、エネルギー、環境といった様々な分野における政府間協議はもちろんのこと、国会議員同士の交流も回数を重ねていくことが極めて重要である。ドイツを第二の故郷にもつ国会議員として、そして日独友好議員連盟の幹事長として、日独関係を新たなレベルに引き上げ協力強化を図るため、引き続き尽力する。

おわりに

安全保障、経済、環境、科学技術など、あらゆる分野において、かつてないほど日独協力を発展させてきた安倍晋三元首相を失ったことは、両国にとって大きな

損失である。安倍元首相は、ドイツを最も重要なパートナーとして考え、信頼関係の構築に尽力し、日独友好議員連盟の活動にも協力してきた。

日独両国には多くの秘められた可能性に加え、国際社会でリーダーシップを発揮

することで果たすべき役割と責任がある。私達は、安倍元首相が築き上げてきた日独関係を更に発展させ、安倍元首相が描いていたルールに基づく国際秩序の維持や、国際社会の安定と繁栄の実現に向けて、力を尽くしていかなければならない。

城内実 (きうち・みのる)

自由民主党・衆議院議員 (当選6回)



東京大学教養学部教養学科国際関係論分科を卒業。外務省首席事務官、総理府国際平和協力隊員を務め、星槎国際高等学校講師、拓殖大学客員教授、外務大臣政務官、外務副大臣、環境副大臣、自由民主党外交部会長、国際局長代理、経済産業部会長、情報調査局長を歴任。現在、自由民主党副幹事長、政務調査会副会長を務める。

18

日本とロシア

山添 博史

はじめに

日本とロシアの関係は、日本の外交・安全保障を論じるにあたり特有の不明瞭さを抱える。日本社会において、アジア各国や米国、西欧主要国に比して、冷戦後のロシアの経済や文化の存在感は小さく、歴史的記憶による警戒心も残る。国際問題は米国、中国、朝鮮半島、東南アジア諸国について継続的に論じられながら、ときおり急激にロシアが、領土問題や紛争をめぐって主要な外交案件として注目される。本稿は、そのように関心が断続的であるがゆえに混乱して理解されやすい日本の対ロシア関係を、日本の外交・安全保障の全体像において理解しうるか、考察を試みる。

これまでの経緯

(1) ソ連時代からの歴史的記憶

日本が19世紀後半に近代の国際関係に参入するにあたり、ロシアは日本へ一定の刺激を与えた。日本はロシアが北辺から接近してくる事態に応じて国際関係の調査・対応を進め、最初の国際条約の一つとして1855年の日露和親条約（下田条約）をロシアと締結した。その後、ロシアの東アジア地域への進出が徐々に展開し、1904年に日露戦争が勃発するなど、ロシアは日本の国際戦略の主要な対象であり続けた。

現在の日本人に歴史的記憶として残る大きな出来事は、1945年に生じた数々の事件である。1945年8月に、ロシア（当時のソ連）は満洲、サハリン島南部、千島列島に侵攻し、日本人のみならず中国

人や朝鮮人を含む現地住民に対する暴虐行為を引き起こし、約60万人をソ連へ連行した（「シベリア抑留」）。これは1941年に締結した日ソ中立条約の有効期間内の出来事であり、日本が攻撃していないソ連が、不当な侵攻と暴虐行為を行ったことは、中国や米国の場合と異なる形で日本人の心理に悪影響を及ぼしている。

さらにソ連が、北海道の「北方四島」の占領をあたかもソ連への領土編入であるかのように扱ったことで、現在まで続く領土問題が生じた。北方四島は1855年の日露和親条約で合意されて以来日本領であり、1945年以降にも日本はソ連・ロシアに対して引き渡しの合意を行っていないので、今もなお日本領であるというのが、現在に至るまで一貫した日本の基本的な立場である。

1956年にソ連が日本との国交正常化を希望し、「日ソ共同宣言」の署名によって戦争状態が終結し、外交関係が成立した。これにより、シベリア抑留者が解放されて帰国したが、この10年の間に5万人以上が死亡していた。日本とソ連の交渉の過程においては平和条約の締結が討議されたが、領土問題の解決に関して合意に至らなかった。そこで、平和条約に代えて本共同宣言への署名に至り、その条項では、「平和条約が締結された後に、ソ連は日本に色丹島、歯舞群島を引き渡す」ことが規定された。また、ソ連は日本が国際連合に加盟することを認めた。

このときは、ソ連は日本と米国の安全保障体制を問題視しなかったが、1960年の日米安全保障条約改定の際にはその体制を敵視するようになり、領土を巡る日本との協議も拒絶した。日本は北方四島を

日本の「固有の領土」と呼び、すべての返還を要求する姿勢を示すようになった。漁業協定などを通じて隣国としての関係は維持され、文化交流も進んだが、日本とソ連の関係は、米ソ冷戦構造と日ソ領土問題の二重の対峙構造で規定された。

日本の陸上自衛隊は北海道へのソ連軍の上陸に備えて戦車師団を運用していたが、米軍は北海道に駐留しなかった。ソ連は1970年代に原子力潜水艦からの潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）を実用化し、それを運用するオホーツク海周辺を防衛する軍事力を増強した。その一環として、択捉島と国後島に軍事基地を開設し、米軍による周辺海域制圧と島の奪取に備える戦闘機や戦車を運用した。1983年には、周辺の米軍の活動に神経をとがらせていたソ連軍が、カムチャツカ半島からサハリン島に飛行していた大韓航空機を米軍機と誤認して撃墜する事件が発生し、このときには、日米の電波傍受情報がソ連を非難するのに用いられた。

（2）ロシア連邦との新たな関係

1991年にソ連が解体され、後継のロシア連邦が成立する前後に、日本との関係は大きく改善した。ソ連から日本に対して、ソ連と米国が運営してきた海上事故防止協定と同等の海上安全定期協議を設置する提案があり、1993年に日本とロシア連邦の間で合意が成立した。日露は民主制、市場経済体制の国同士となり、その基礎に沿った関係構築がなされるようになり、人的交流や経済交流が飛躍的に拡大した。モスクワなどの大市場に日本企業が進出し、その商品が受け入れられ、サンクトペテルブルクではトヨタの自動車工場が

操業した。サハリン島の石油・天然ガス権益に日本企業が参入して、エネルギー輸入源の多角化を行った。

領土問題についても、ボリス・エリツィン大統領は、互惠関係と法的信頼性に即して率直に話し合い、いくつかの中間的な共通理解に達した。北方四島の旧島民が、ロシアによる入国審査を経ずに墓参りができるような「ビザなし渡航」の工夫がなされた。2000年からのウラジーミル・プーチン大統領は、国内社会を安定させることで発展を促す環境をつくり、欧米諸国とも安定的な関係構築を目指した。その一環として、不安定な関係の原因になる国境問題の解決に意欲を示し、ラトヴィアや中国とは解決に至り、エストニアや日本とも交渉を進展させた。しかしそれでも、北方四島すべてが日本領であるという原則論の日本と、領土を引き渡すには自国民に説明できる法的基礎と利益を必要とするロシアには、非常に大きな立場の開きがあった。

（3）安倍政権の国家安全保障戦略

ロシアではプーチン氏が2012年5月に3期目の大統領に就任し、極東・東アジア重視の方針を強化し、中国、インド、韓国、日本などとの関係を並行的に進展させた。ロシアは中国との海上軍事演習を開始するとともに、日本には安全保障分野の対話枠組みの強化を持ちかけた。

2012年12月に就任した安倍晋三首相は、ロシアが関係進展の意欲を持つと捉え、国家安全保障の枠組みにロシアを位置づけて行動するように努めた。受動的ではなく能動的に行動することで日本と世界

の平和に資するという「積極的平和主義」を掲げ、省庁間で整合的に国家安全保障を分析し強化できる体制の準備を進めた。その作業に並行して、首脳会談を通じ、日露関係を対立ではなく包括的な関係として推進することを確認し、2013年11月には日露外務・防衛閣僚協議（「2プラス2」）を初めて開催した。

2013年12月に日本政府は国家安全保障会議を設置し、初めての「国家安全保障戦略」を公表した。国家安全保障戦略におけるパートナー諸国との協力推進を記述した箇所（IV. 3）では、韓国、豪州、ASEAN諸国、インド、中国に続いて、(3)で北朝鮮問題をめぐる関係国に触れ、そのあと(4)でロシアを直接扱っている。すなわち、北朝鮮問題やその他の国際問題において対話すべきパートナーとしてロシアも包含しつつ、安全保障協力を進めるとの方針である。(4)の記載は以下のとおりである。

(4) 東アジア地域の安全保障環境が一層厳しさを増す中、安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていくことは、我が国の安全保障を確保する上で極めて重要である。このような認識の下、アジア太平洋地域の平和と安定に向けて連携していくとともに、最大の懸案である北方領土問題については、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの一貫した方針の下、精力的に交渉を行っていく。

これらを通じて見られるのは、ロシアとの二国間関係を全体として強化することで、利害の違いを緩和するとともに、北朝鮮や中国に起因する避けがたい安全保障問題について、ロシアの理解と協力を得ようとする考え方である。2012年9月に尖閣諸島をめぐる中国と日本との間の緊張が高まり、安倍政権も安全保障の地盤固めをしつつも対中関係の安定化を図った。しかし2013年1月に、中国艦艇が自衛隊艦艇にレーダーを照射する事案が発生した。日本としては、政治的緊張関係があるとしても、そのために偶発的な衝突が起こることのないよう、危険な行動を起こさない手続きの確立を中国に求めていた。その点では、米ソおよび日露の間ではすでに海上での衝突回避の経験の経験を重ねていたことから、ロシアとの間のほうが安定に資する信頼が蓄積されていると考えられた。

安倍晋三首相は、北方領土問題を政治や人道の観点から解決すべき問題と強く意識していた。これまでの考え方では進展しなかったことから、首相官邸主導で問題解決のための新しい手法を求め、プーチン大統領との緊密な対話と日露の協力関係を通じて、その糸口を探った。そうした安倍首相の属人的な熱心さが目立つため、また、北方領土問題以外は日本社会のロシアへの関心が薄いため、マスメディアも北方領土問題が進展するか否かに引きつけて日露関係を扱う傾向があった。そのため、安倍首相は北方領土問題の解決のためにプーチン大統領に過剰に接近しているとの評価もしばしば見られた。

それでも、安倍政権は、国家安全保障戦略において、世界各国との協力を深めつ

つ北朝鮮や中国の問題に向き合うことを優先しており、北方領土問題だけがロシアとの案件ではなかった。ロシアは中国と接近しつつも両国間には利害の違いが生じており、ロシア極東の開発にインド、韓国、日本を引き込むための努力もしていたため、ロシアの利益の枠組みに日本を位置づけることは有効と考えられた。安倍政権は、日露関係の推進を通じて、中国問題の先鋭化を緩和し、領土問題解決への道筋もつけるという、2つの大きな目的を持っていたと考えられる。

(4) ロシアによるウクライナ主権侵害のショック

2014年2月にロシアは南部ソチで冬季オリンピックを開催し、安倍首相も開会式に際して現地へ赴き、プーチン大統領との会談を行った。しかし同時期に、ウクライナで政変が起こり、ロシアはクリミア半島の分離・併合を行い、続いて東部ドンバス地方の分離武装闘争の扇動・支援を開始した。

日本は、ロシアの力による現状変更、およびウクライナの領土一体性や人権への侵害を非難した。これは、北方領土や他の領土をめぐる日本の立場を守るためにも必要な主張だった。ロシアを非難するウクライナ、欧州諸国、米国と並ぶ立場を、日本は明確にした。EUや米国がロシアへの経済制裁を開始し、日本も実施可能な経済制裁を行った。日本はロシアとの防衛交流など、ハイレベルで象徴的な意味合いが強い対話案件の実施を延期した。他方では、ウクライナが今後長期的に発展できるように、エネルギー効率改善や司法制度改革を含む、二国間支援として

は最大規模の約18.6億ドルの支援パッケージを組んで、履行を続けている。

このウクライナ危機をめぐる事態は、安倍政権の国家安全保障戦略に二重の困難をもたらした。国際秩序を維持するための協力関係の管理と、日露関係の悪化である。有効性の高い対露制裁手段は日本には限られており、前述の日露関係の意義を少しでも維持しようとする意図もあり、ロシアに厳しくあたる人々からは日本の対応は中途半端に見えることがあった。他方で、ロシアは、「無関係の日本が米国の圧力によりロシアを敵視する手段に着手した」と捉えて非難し、制裁手段の解除を求めつつ、日本の利益に対して厳しい姿勢を示すようになった。ロシアがこの時期から中国との関係をさらに進展させたのは、経済や外交の関係を補強するとともに、米国や日本の利益に対して損害を与えることができると、警告する意図を持っていたと考えられる。

安倍首相は、国家安全保障戦略の優先課題を進めつつ、日露間の対話を継続し、難しい要求を少しでも両立させる道を探った。ハイレベル対談の多くがしばらく延期されたのち、2016年4月にラブロフ外相の訪日、同年12月にプーチン大統領の訪日、2017年3月にショイグ国防相の訪日（第2回日露外務・防衛閣僚協議）、同年12月にゲラシモフ参謀総長の訪日（2014年3月から延期）などの要人受け入れを行った。これらの過程で、双方は異なる立場を主張しつつ、意見交換を通じて対話を継続する意義については一致した。また、両国は従来、アデン湾での海賊対処のために艦艇を派遣しており、2018年11月には海上自衛隊艦艇にロシア艦艇からヘリコプターや人員を迎えるなどの合

同訓練を行い、連携の段階を進めた。このような動きは、日露双方が、二国間関係の悪化傾向を抑制し、実務的な協力を推進するという点では一致して行動していたと捉えることができよう。

ただし、やはり安倍政権が目指した戦略的利益におけるロシアに関する2つの目標は、達成に向かったとは言えない。ロシアは中国との経済関係のみならず、軍事協力関係を進展させ、Su-35戦闘機やS-400地对空ミサイルシステムなどの比較的高度な装備品を中国に納入したほか、軍事演習を通じて協力関係の強化を示した。2019年7月にロシアと中国の爆撃機が双方の早期警戒管制機と連携して東シナ海と日本海を共同パトロール飛行し、あわせてロシアのA-50早期警戒管制機が日本の主権下にある竹島の領空に入ったため、日本およびこれを自国領と主張する韓国が強く抗議を表明する事態となった。2018年から2020年には、ロシアの大規模軍事演習に中国の部隊が参加する事例も目立った。ロシアと中国は、米国が関わる同盟関係強化に反対する姿勢で共通の立場を強め、ロシアが中国とは異なり日本に有利に行動する余地は減っていった。

また、2016年12月のプーチン大統領の訪日時に、安倍首相は8項目の経済協力プログラムを提起して、ロシアが日本との協力関係を利益とする仕組みを作り、日本も履行した。2018年11月には1956年の日ソ共同宣言を基礎とするという、日本としては柔軟な交渉姿勢も示した。にもかかわらず、2019年1月から2月にはラブロフ外相の発言やロシア世論の強硬化を通じ、ロシアには日本にいかなる土地をも引き渡す用意がないことが明確になった。

これにより、これまでの日本のやり方では、ロシアは日本との協力関係から得られる利益や、日米関係の温度差を利用した交渉を重視しないことが明白になった。

これらの過程において、ロシアが日本に対して不満を表明するトーンは米国に対するものより穏便なものだった。しかし、ロシアが北方四島の領有権を主張し軍事利用する文脈においては、日本は米国と同盟していて自由な意思を持たず、日本に島を引き渡せば米軍がそこに軍事基地を置くであろうとの言説を展開した。ただし、このような言説は公式には2014年から2015年には見られず、2018年に領土問題の交渉が進んだように見えた際に強調されたものである。よって、現実の安全保障上の具体的な懸念と対策に基づくものか、領土問題交渉に関連した言辞なのかは、明確ではない。安倍政権は、ロシアとの交渉のために重大な戦略的利益を損なうような日米関係の修正は検討しなかった。

現状および課題

(1) 菅政権、岸田政権による継承

2020年9月に安倍晋三首相は体調不良により辞任し、菅義偉首相が新内閣を組閣した。菅首相は、安倍首相のもとで8年近く官房長官を務めてきたこともあり、対外関係などはそれまでの方針をおおむね継承した。米国のトランプ政権、バイデン政権と緊密な関係を築くことに努め、中国やロシアに対しても必要な主張をしつつも、安定的な関係の維持を旨とした。

ロシアとの間では、安倍首相ほどには熱

意が目立つ取り組み方ではなかったが、首脳間の対話を継続し、協力プランに基づく日露二国間の協力も着実に推進し、ロシアをできるかぎり安定的なパートナーとするよう取り扱った。

2021年10月には岸田政権が成立した。2022年を通じて国家安全保障戦略の更新を進める考えを表明し、ロシアについても異なる扱いになることが見込まれた。岸田首相は就任後すぐにプーチン大統領と電話会談を行い、4か月が経過した。

(2) ロシアによるウクライナ全面 侵攻と、国際秩序原則を めぐる日本の決断

2021年から2022年初めにかけて、ロシアがウクライナ周辺に兵力を配備し、緊張が高まっていった。2022年2月17日、岸田首相はプーチン大統領と二度目の電話会談を行い、力による一方的な現状変更ではなく、外交手段での問題解決を追求すべきことを申し入れ、2月18日にロシア外務省は、ミサイル配備や信頼醸成措置について米国と交渉を継続する意思を表明した。しかし、2月21日にロシアはウクライナ東部の分離勢力支配地域を独立国として位置づけることを表明し、24日には当該地域の安全を守るための「特別軍事作戦」の開始を宣言し、その目的を大幅に上回る規模でウクライナに対する全面戦争を開始した。

同日、林外相は駐日ロシア大使を召致し、ロシアの行動がウクライナの主権を侵害する一方的な力による現状変更の試みであるとして非難した。同日夜11時、岸田首相はG7緊急オンライン会合に出席した。

その後、日本政府は次々と、ロシアに対する制裁やウクライナに対する支援を、G7諸国の一員として各国と連携して進めてきた。

日本がロシアに対して、2014年のウクライナ危機の時と比較しても厳しく、自国が痛みを負うことも受け入れる措置に踏み切ったのには、他のG7諸国と同様の理由があったことが大きいだろう。すなわち、ロシアによるウクライナへの全面侵攻は、2014年の「ハイブリッド戦」と呼ばれた不透明な手法と比べて、あまりにも明白で大規模な他国への侵略である。しかも、国連安保理常任理事国として国際秩序を維持する責任を負うロシアが、国際問題を解決する手段として国連や対話の枠組みを十分に用いず、「ネオナチ政権がウクライナ東部の住民を迫害している」という客観的な検証を経ていない一方的な主張を掲げ、独立国家ウクライナの主権を無視して軍を差し向け大規模な人道被害をもたらしていることは、他の地域紛争と比較しても国際秩序全体に深刻な悪影響をもたらしている。このため、G7諸国の一員として既存の国際秩序の維持に責任を負う日本としては、欧州地域の紛争ということにとどまらない問題意識をもって、ロシアが一方的に利益を得ないような措置をとっている。

加えて、ロシアに対する柔軟姿勢によって日本が戦略的に得られると期待できるものは極めて少ない。すでに数年にわたる柔軟姿勢を通じて、ロシアが中国問題や領土問題について日本の利益になる行動をとらないことは明白になっていた。むしろ、もしロシアによる一方的な力による現状変更が成功するようなことがあれば、国際秩序の規範力は弱まり、日本

周辺でも力による現状変更が成功すると信じる人々が勢いを増す恐れがあるため、日本としてはこのような事態に明確に反対の意思を示すことが必要と考えられた。

岸田首相は、ロシアの侵略に抵抗するウクライナを支援すること、およびこのような事態に対する日本自身の備えを強化することを重要な柱として、安全保障のあり方を大きく前進させた。2022年12月に更新した国家安全保障戦略では、次のように、ロシアの行動がもたらす問題を指摘し、ロシアに対する日本の基本姿勢を示している。

ロシアの対外的な活動、軍事動向等は、今回のウクライナ侵略等によって、国際秩序の根幹を揺るがし、欧州方面においては安全保障上の最も重大かつ直接の脅威と受け止められている。また、我が国を含むインド太平洋地域におけるロシアの対外的な活動、軍事動向等は、中国との戦略的な連携と相まって、安全保障上の強い懸念である。

ロシアとの関係については、インド太平洋地域の厳しい安全保障環境を踏まえ、我が国の国益を守る形で対応していく。また、同盟国・同志国等と連携しつつ、ロシアによる国際社会の平和と安定及び繁栄を損なう行動を防ぐ。対露外交上の最大の懸案である北方領土問題については、領土問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針は不変である。

岸田首相は、2023年5月のG7広島サミットを準備するにあたって、ウクライナを支援する協力関係を強化し、インドやインドネシア、ブラジルなどの独自外交の意欲を持つ国々とウクライナの対話も促進するような場の設定に努めた。

ロシアは、ウクライナに対する行動を許容しない日本の姿勢に直面し、日本を非友好国のリストに加え、平和条約交渉を停止するなどの対抗措置をとった。北海道周辺海域の安全のための協力や、漁業協定の履行は継続しているが、実務協議にかかる環境は悪化し、停滞を余儀なくされている。日本はロシア産の石炭や金の輸入を禁止する措置をとった一方で、サハリン2液化天然ガス（LNG）プロジェクトの権益をロシアに有利になる形では手放さない方針を維持した。ロシアに対する制裁措置として、短期の戦争遂行資源および中長期的な成長展望を制約することを目指す一方で、ロシアがもたらす問題によって人々の生活が破壊されないようにする観点も必要であり、各国と同様に難しい選択と行動を強いられている。

おわりに

ロシアによるウクライナ全面侵攻は、日本の対露政策を大きく変えたように見えた。ただ、大きく変わったのは、欧州や米国など、日本との連携が深い諸国も同様であり、例えばドイツも対露関係と防衛努力の大きな転換の決断を強いられた。それに加えて、日本では2022年までに対露関係における二国間実務協力は進展していたとはいえ、大きな戦略的利益に関わる状況の改善はロシアから得られていなかった。経済協力プログラムや1956年

日ソ共同宣言を基礎にした平和条約交渉など、日本は大きな決断を要する柔軟姿勢をロシアに示したが、ロシア側の領土問題に対する態度はかえって強硬になった。柔軟姿勢が効果をもたらさなかった経験から、2022年2月以降、ロシアに対する柔軟姿勢がもたらす効果への日本の期待は、極めて小さい。

参考文献

木村汎 (2002) 『遠い隣国——ロシアと日本』
世界思想社

木村汎 (2019) 『対ロシア交渉学——歴史・比較・展望』 藤原書店

駒木明義 (2020) 『安倍 vs. プーチン——日
ロ交渉はなぜ行き詰まったのか?』 筑
摩書房

Hiroshi Kimura (2000), *Distant Neighbors*,
Vol. 2, Armonk, NY: M. E. Sharpe

山添 博史 (やまぞえ・ひろし)

防衛省防衛研究所地域研究部米欧ロシア研究室長



ロシア安全保障政策と東アジア国際関係史を専攻。業績は「ロシアのウクライナ侵攻」増田雅之編著『ウクライナ戦争の衝撃』（インターブックス、2022年5月）、「中央アジア・ロシアから見た中国の影響力拡大——ユーラシア空間における協力と自律性の追求」『中国安全保障レポート2020——ユーラシアに向かう中国』（防衛研究所、2019年11月）、「ロシアにとっての戦略的安定性問題」『ポスト・プーチンのロシアの展望』平成30年度報告書（日本国際問題研究所、2019年3月）、「ユーラシア帝国ロシアの境界問題と幕末日本」友田昌宏編『幕末維新期の日本と世界——外交経験と相互認識』（吉川弘文館、2019年3月）、「Sino-Russian Cooperation from the Perspective of the U.S.-Japan Alliance,」 *Asia Policy*, National Bureau of Asian Research, January 2018; “The Prospects and Limits of the Russia-China Partnership,」 RUFBS Briefing (Swedish Defense Research Agency), No.32, December 2015; 「ロシアの東方進出と東アジア——対露境界問題をめぐる清朝と日本」岡本隆司編『宗主権の世界史』（名古屋大学出版会、2014年）、『国際兵器市場とロシア』（東洋書店、2014年）など。2005年にロンドン大学スラブ東欧研究所でロシア研究修士、2008年に京都大学人間・環境学研究科で博士号を取得。

19

日本とウクライナ、中東欧

東野 篤子

はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、日本でも強い衝撃をもって受け止められた。2014年3月のロシアによるクリミアの不法占拠や、同年夏以降のウクライナ東部における戦闘発生の際、日本の全般的な関心は必ずしも高くなかったことに鑑みれば隔世の感がある。冷戦後の欧州における地殻変動に際し、日本はまずは欧州連合（EU）や北大西洋条約機構（NATO）に新規加盟した中・東欧諸国との協力関係の構築に着手したうえで、徐々にウクライナなどの旧ソ連諸国との関係を深めていった。本稿で論じるように、そうした関係構築には一定の成果が見られたが、日本外交の軸足は明確にロシアに置かれていた。こうした傾向は、2014年のクリミア占拠やドンバスにおける戦闘を経ても、基本的には変化しなかった。しかし2022年のウクライナ侵攻は、こうした「ロシア優先」の日本外交を大きく揺るがし、様々な見直しや変更を迫ることになる。

本稿では、まずは「ユーラシア外交」や「自由と繁栄の弧」といった日本の外交政策を振り返った上で、2014年以降における日本外交の特徴について分析する。その上で、2022年のロシアによるウクライナ侵攻が、この地域における日本外交にどのような変化をもたらしたのかを考察する。なお本稿ではEUの慣例に従い、ポーランドやチェコなどのEU加盟諸国を「中・東欧諸国」、ウクライナやモルドバ、ジョージアなどのEU近隣諸国を「東欧諸国」とする。

ユーラシア外交から 「自由と繁栄の弧」へ

（1）ユーラシア外交

日本が旧ソ連諸国との関係構築に注力をはじめた試みとして、1997年7月に橋本龍太郎首相によって提唱された「ユーラシア外交」が挙げられる。同構想の主な対象はロシアであり、それに次ぐ焦点は中央アジアやカスピ海周辺諸国であった。当時日本が米欧諸国と共にカスピ海開発に積極的に乗り出していたことが背景として考えられるが、ウクライナやモルドバなどは必ずしも同構想の明示的な対象ではなかった。

これに対し、約10年後の2006年11月に麻生太郎外務大臣によって提起された「自由と繁栄の弧」は、前述の「ユーラシア外交」とは明確に軸足を異にするものであった。同構想を提案した麻生の演説は、「日米同盟の強化、それから中国、韓国、ロシアなど近隣諸国との関係強化」という基本線に加え、「日本外交に、もう一本さらに新機軸を加え」るべく、中・東欧および東欧諸国との連携を日本外交の新たな軸の一つとなすことを提唱した。

同演説では、「冷戦が終わり、東西対立が幕を閉じるとともに、激しく変わっていった一帯」、すなわち「北東アジアから、中央アジア・コーカサス、トルコ、それから中・東欧にバルト諸国までぐりと延びる『自由と繁栄の弧』」における民主化支援構想が示された。このとき支援対象として挙げられたのは、ジョージア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドバの「グアム（GUAM）」諸国や、民主主義の推進や人権保護などを目的として発

足した「民主的選択共同体（Community of Democratic Choice）」であった。

同構想のポイントは、日本がEUやNATOとともに冷戦後に支援を行ってきた中・東欧諸国との連携を通じた旧ソ連諸国外交を打ち出したことにある。同構想が示された2006年は、EUおよびNATOはそれぞれ東方拡大という一大プロジェクトの一段落を迎えたタイミングであり、冷戦後の欧州国際政治が一つの転換点を迎えていた時期でもあった。まず1999年3月には、ポーランド、ハンガリー、チェコが、そして2004年3月にはブルガリア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、スロバキア、スロベニアがNATOに加盟を果たした。また2004年にはチェコやポーランドをはじめとした中・東欧および地中海の10か国が、2007年にはルーマニアとブルガリアがEU加盟を実現した。これによりEUやNATOの境界線は大きく東に向かって移動し、ウクライナやモルドバ、ベラルーシがEUおよびNATOの境界線に接することとなった。このため、EUやNATOが当該地域に対するアウトリーチ活動を本格化させたのは当然の展開であった。例えばEUは2004年以降、いわゆる欧州近隣諸国政策（ENP）を本格化し、短期的にはEU拡大の対象とはならないとみなされた諸国との関係強化に取り組み始めていた。

また、こうしたEUの取り組みと平行して、旧ソ連諸国ではいわゆる「カラー革命」の波が発生していたことも重要である。具体的には、2003年から翌年のジョージアにおける「バラ革命」、2004年のウクライナにおける「オレンジ革命」、2005年のキルギスにおける「チューリップ革命」などが次々に生じ、当該諸国の民主化加

速への期待が欧州内外で高まっていた。

こうした欧州側の事情からしても、「自由と繁栄の弧」構想は時機を得たものであった。にもかかわらず、同構想を軸とした日欧連携も、また列挙されていた支援対象諸国との関係も、大きく進展したとは言いがたかった。その要因としては、GUAMや「民主的選択共同体」などの対象の枠組みそのものが十分に機能しないまま先細りとなったことが大きい。またなにより、同構想は麻生外務大臣の属人的プロジェクトとしての側面を強く有していたのであり、同氏が2007年8月に外相の座を降りて以降、同構想が日本外交において言及される機会は激減していた。

「自由と繁栄の弧」の主な対象であった東欧諸国は2000年代の後半にかけ、顕著な不安定化の時代に入った。オレンジ革命後のウクライナ内政は迷走し、2014年の「マイダン革命」に至る長い混乱の時期を迎え、ジョージアは2008年夏にロシアとの戦争を経験した。EUでは、このロシア・ジョージア戦争を機に、EUとロシアの狭間にある旧ソ連諸国との関係構築が急務であるとの認識が高まり、ウクライナ、ジョージア、モルドバ、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシを対象とした「東方パートナーシップ（EaP）」と呼ばれる政策枠組みが2009年に本格始動した。同枠組みは対象諸国の各種改革や、ウクライナ、モルドバ、ジョージアとEUとの間の連合協定締結など、複数の重要な成果を生んだ。

EaPと「自由と繁栄の弧」の対象国は重複しており、仮に日欧が当該地域における活動において連携を模索していれば、一定の相乗効果を伴った支援協力が可能

であったかもしれない。また、当該地域におけるEUやNATOとの協力の模索は、「自由と繁栄の弧」構想において明言されていた。しかし、実際にそのような模索が日欧間でなされた形跡は見られない。その背景として、EaPの始動前後には日本外交における「自由と繁栄の弧」が言及される機会はほぼ消滅していたという、タイミング上のミスマッチも存在していたことは間違いない。さらに、EUが東欧地域と境界線を接するがゆえに、東欧地域における不安定化がEUの不安定化要因にも直結しかねないという現実的な懸念を背景に対東欧政策に取り組んでいたのに対し、日本の対東欧政策は緊急性を欠いていたという決定的な違いもあった。東欧諸国の支援のため、EUやNATO、そしてEUに新規加盟した中・東欧諸国と連携するという先駆的な試みとしての「自由と繁栄の弧」は、東欧地域に目立った足跡を残すことなく終わった。それは、その後に登場する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の国際的な広がりとそのインパクトとは、比べようのないものだった。

(2) クリミア占領と日本外交— ロシア中心主義とウクライナ 支援—

このようななか、ウクライナでは2014年2月のマイダン革命に伴ってヤヌコビッチ政権が崩壊し、同年3月にロシアがクリミアを非合法に占領するなど、著しい困難に直面する。日本はロシアによるクリミア占領に対し、武力による現状変更を認めない、そしてウクライナの統一性、主権および領土的一体性に対する侵害は容認し得ないとの認識をG7およびEUと共

有し、ロシアに対して制裁を科してきた。しかし同時に、当時の安倍政権が、日本は米国からの圧力に屈する形で、不本意ながら対ロシア制裁を実施せざるを得なかったとのメッセージをロシア側に送り続けていたことも事実であった。森喜朗元首相は2014年9月、安倍首相の親書を携えてプーチンと面会した際、「(対ロシア)制裁にしてもアメリカが『やれ、やれ』と言うから。だけど、実質的にはロシアになんの被害も与えないようにやっているはずだ」と伝えたとされる(駒木明義『安部vs.プーチン』筑摩選書、2020年)。実際に2014年以降の日本の対ロシア制裁は、40個人および2団体に対する外為法に基づく資産凍結などの措置と、クリミア自治共和国とセバストポリ特別市を原産地とする全ての貨物に対する輸入制限措置に留まっており、経済制裁のインパクトを意図的に限定するという、いわば「お付き合い制裁」であったといえる。安倍政権のユーラシア外交の中心は圧倒的にロシアにあり、ロシアがクリミア占領という明確な国際法違反を犯してもなお、日本外交はロシアとの関係を損なわないようにすることに明確な重点をおいていた。

しかしその一方で、日本政府が2014年以降東部で戦闘が続いていたウクライナに対し、地道な支援を続けてきたことも事実である。一例を挙げれば、日本政府は2018年から2019年にかけて「ウクライナ東部地域の緊急事態における住民の安全と対応強化能力向上」計画(総額約12万3,000米ドル)を策定し、国連を通じてウクライナ国軍病院へ人工肺換気装置、麻酔装置、救急セットなどの最新の医療機器を供与する支援を行ってきた。2014年以降2019年までの段階で、日本政府からウクライナに対して約150万米ドル規模

の医療器材の供与が行われた。すなわち当時の日本外交は対ロシア関係の堅持を大前提としつつ、長期化する東部での戦争に直面するウクライナを支援するという二面性を有していた。換言すれば当時の日本外交においては、対ロシア外交と対ウクライナ支援がほぼ齟齬なしに両立可能であったのである。

(3) 日・EUの「連結性」における東欧

「自由と繁栄の弧」構想が不調に終わった後の2010年代後半、EUと日本が協働して他地域の支援を実施する構想が再度立ち上がる。安倍政権期の2019年9月に発表された「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日EUパートナーシップ」である。これは、日本とEUが「デジタル、運輸、エネルギー、人的交流」の4分野において、「共有する価値としての持続可能性、質の高いインフラ及び対等な競争条件がもたらす利益に対する確信に基づく連結性パートナーシップを確立する」ことを目指したものである。日本とEUがこの「連結性」構想で特に協力することを想定していた地域として、西バルカンや中央アジア、インド太平洋およびアフリカと並んで「東欧」が明記されていた。

同構想が浮上した背景には、中国が2013年に打ち出した中国と欧州を結ぶ広域経済圏での一帯一路構想のもと巨大インフラ投資を実施したことにより、乱開発による環境破壊や「債務の罠」などの様々な問題が噴出したことがある。日・EUの「連結性」構想は、一帯一路の対象となってきた地域に対し、持続可能で質の

高いインフラを提供することで、一帯一路がもたらしうる負の影響に歯止めをかけることが目指されていた。

しかし、このうち西バルカン諸国については、2018年に安倍首相が打ち出した「西バルカン協力イニシアティブ」構想との相乗効果で一定の協力実績を上げることには成功したものの、東欧諸国については目立った成果を上げられていない。

ロシアによるウクライナ侵攻と日本外交

2021年末以降、ロシアによるウクライナ侵攻の懸念が高まると、日本外交は大きなジレンマに直面した。G7諸国は「ロシアがウクライナに軍事侵攻した場合、直ちに協調して強力な対応を取るようになる」（2022年2月14日のG7財務相会合）とし、ロシアが軍事侵攻に踏み込まないよう強く警告し、日本もG7の一員として歩調を合わせてきた。

その一方で日本では、侵攻直前の時期にあっても日ロ関係の維持を最優先すべきだとの声も根強かった。こうした認識が如実に表れていたのが、2022年2月8日に衆議院本会議で可決された「ウクライナを巡る憂慮すべき状況の改善を求める決議案」である。同決議は、「ウクライナ国境付近の情勢は国外勢力の動向によって不安定化しており、緊迫した状況が継続している」、「いかなる国であろうとも、力による現状変更は断じて容認できない」（強調点は筆者）などの文面に表れているとおり、ロシアに対する名指しでの非難を避けるための苦心の跡がありありと窺えるものであった。

とはいえ、同年2月24日の侵攻以降は、政府はG7諸国と足並みを揃え、ロシアに対する未曾有の厳しい制裁を開始した。制裁内容は金融制裁、ロシアへの輸出規制、最恵国待遇の取り消し・撤回、ロシアからの輸入規制、オリガルヒの資産凍結などを軸とするものであり、その後もロシアによるウクライナ東部・南部4州の「併合」と称する行為を受けて制裁を拡大するなど、基本的にはG7諸国やEUと歩調を合わせた制裁を実施している。

また日本政府は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）からの要請を受け、国連平和維持活動（PKO）協力法に基づく「人道的な国際救援支援活動」として、ウクライナ避難民を支援してきた。2022年4月28日に閣議決定した「ウクライナ被災民救援国際平和協力業務実施計画」に基づき、同年5月から6月にかけて、アラブ首長国連邦に備蓄されていた毛布、ビニールシート、ソーラーランプ、キッチンセットなど、およそ103トンの救援物資が、ウクライナ避難民の主要な避難先であったポーランドとルーマニアに輸送機8便で運ばれた。侵攻開始後およそ2か月後の4月までに、ウクライナに約725万ドル、周辺国のポーランドに約365万2,000ドル、モルドバに約365万2,000ドルの支援金が提供されたことは評価できる。

なお、ウクライナに対する非殺傷物資の提供も特筆に値する。ウクライナのレズニコウ国防相から岸信夫防衛相宛てに装備品提供を求める書簡が2022年2月末に届いたことを受け、3月4日には検討が開始された。その結果同月中には、同国に対して防弾チョッキ、ヘルメット、防護マスク、防護衣、小型ドローンなど、非殺傷の物資の提供が防衛装備移転三原則

の範囲内で開始された（なお防弾チョッキに関しては、防衛装備移転三原則上の防衛装備に該当するため、政府は2022年3月8日、運用指針に「国際法違反の侵略を受けているウクライナ」との項目を新たに加えてウクライナへの供与を可能とした）。また同年8月には新たに民生車両の提供も発表された。

さらに政府は、2022年中の国家安全保障政策の改定も受け、殺傷能力を持つ防衛装備品を友好国に輸出できるようにするため、防衛装備移転三原則の運用指針を緩和する方針を2023年1月に固めた。輸出対象にはウクライナのような国際法違反の侵略を受けている国も含めることを検討する方向性であることが報じられており、実現すれば日本の防衛装備品輸出における一大転換点となりうる。また政府は、ウクライナ負傷兵を日本の自衛隊病院で治療する方針を2023年5月に決定した。日本の支援の地平は拡大しつつある。

おわりに

2022年のロシアによるウクライナ侵攻は、日本の対ロシア外交と、日本の対ウクライナおよびウクライナ周辺国、そして本稿では十分に論じられなかったものの、ウクライナを支援する米欧諸国に対する外交の両面に様々な変化をもたらすことになった。これまでに圧倒的な重点が置かれていた対ロシア外交は停滞の時を迎えた一方、ウクライナおよびウクライナ支援諸国と日本との関係は、この侵攻をきっかけに強化されることになった。

日本の対ロシアエネルギー制裁において、日本企業が参画する石油・天然ガス

開発事業「サハリン2」から調達する原油が現状では制裁から除外されているなど、消極姿勢も目立つ。しかし、とりわけ2023年以降、日本の対ウクライナ外交やウクライナ支援のためのG7・EU諸国との連携は数々の成果を挙げている。2023年3月には岸田首相のキーウ訪問がようやく実現した。また5月のG7広島サミットでは、ゼレンスキー大統領の対面参加が実現した。日本は、「我々は、主権国家であるウクライナに対するロシアの違法な侵略を確実に失敗させ、国際法の尊重に根ざした公正な平和を追求するウクライナ国民を支援するため、新たな措置を講じている」という強い文言を有する「ウクライナに関するG7首脳声明」をとりまとめただけでなく、インドや韓国などのG7招待諸国の首脳とゼレンスキー大統領を引き合わせる役割も担った。

ウクライナの復興支援においても日本が果たしうる役割は大きく、ウクライナの日本に対する期待もまた大きい。これまで日本が培ってきた諸外国支援の知見を対ウクライナ支援にどのように活かすことができるのかが問われる。

東野 篤子 (ひがしの・あつこ)

筑波大学人文社会系国際公共政策専攻教授



慶應義塾大学法学部政治学科卒業。同法学研究科政治学専攻修士課程修了。英国バーミンガム大学政治・国際関係研究科博士課程修了、Ph.D. (政治学) 取得。経済協力開発機構 (OECD) 日本政府代表部専門調査員、バーミンガム大学専任講師、広島市立大学准教授、筑波大学大学院人文社会系国際公共政策専攻准教授などを経て現職。専門はヨーロッパ国際政治、ヨーロッパ統合論、欧州連合 (EU) の対外関係。著書に『欧州統合史—二つの世界大戦からブレクジットまで』(共著) ミネルヴァ書房 (2019年) 等。

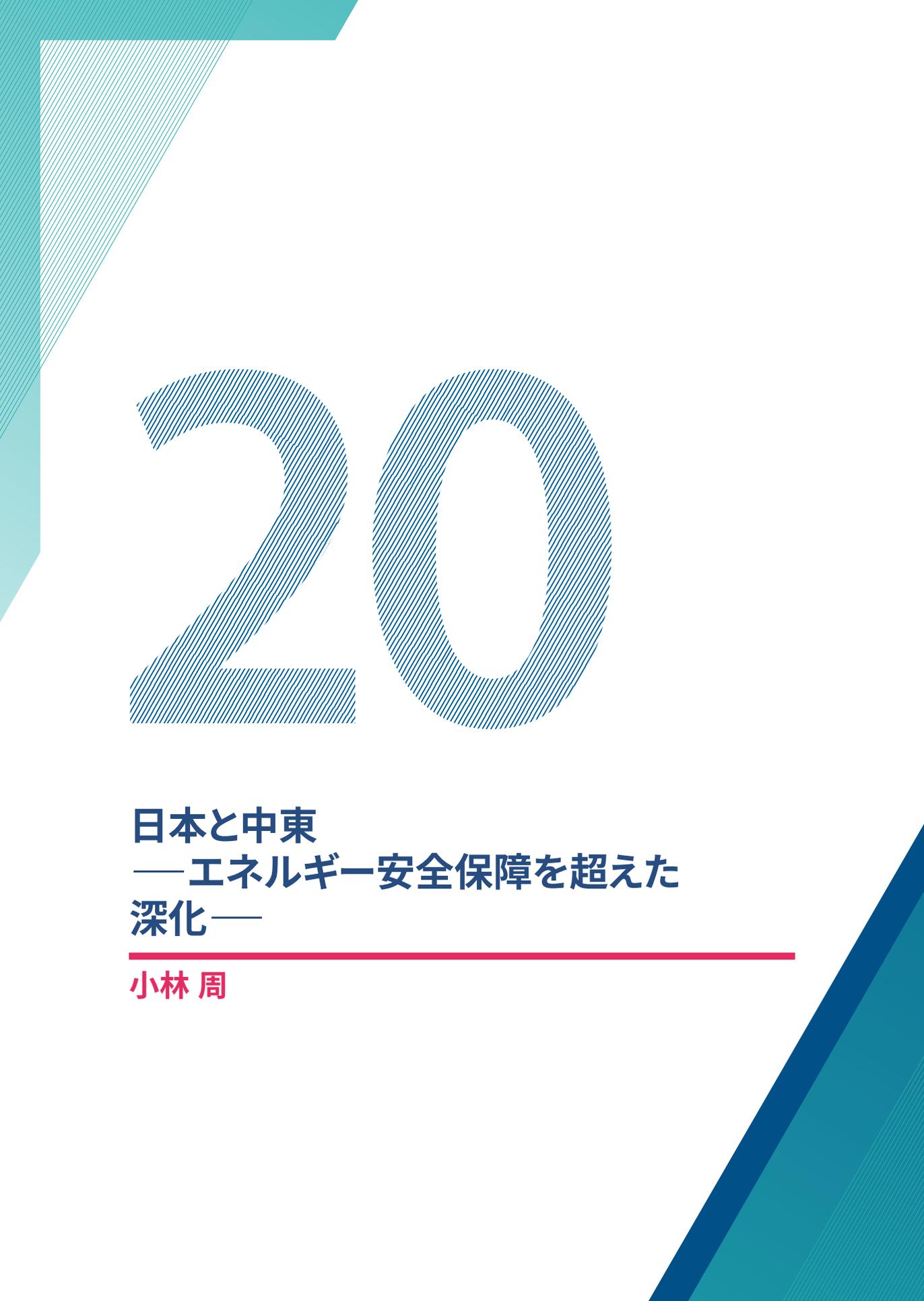
参考文献

神保謙 (2018) 「日本外交と『価値』をめぐる展開—『価値の外交』・『自由と繁栄の弧』を回顧して」『Keio SFC Journal』第18巻第1号

東野篤子 (2023) 「G7議長国はまだ続く日本は『復興』で指導力示せ」『Wedge』

Atsuko Higashino (2022), “The U.S. and European Negotiations with Russia and the Puzzling Japanese Diplomacy,” *World Insight*, <https://worldinsight.com/news/politics/the-u-s-and-european-negotiations-with-russia-and-the-puzzling-japanese-diplomacy/>

Michito Tsuruoka (2023), “Tokyo’s awakening: Japan in the Indo-Pacific after Russia’s invasion of Ukraine,” *DIIS Comment, Danish Institute for International Studies*, <https://www.diis.dk/en/research/tokyos-awakening-japan-in-the-indo-pacific-after-russias-invasion-of-ukraine>



20

日本と中東
— エネルギー安全保障を超えた
深化 —

小林 周

はじめに

2023年は、日本・中東関係の過去・現在・将来を考える上で大変重要な節目の年であった。なぜならば、50年前の1973年に発生した第一次石油危機（オイルショック）が日本の政治・経済を大きく揺さぶり、日本の中東外交を現在に至るまで規定しているためである。

日本は石油需要のほとんどを輸入に頼り、その約9割を中東に依存している。石油危機から50年が経過した現在、石油の中東依存度はむしろ高まり、95%を超えた。一方、中東では米国の関与低減とともに中国やロシアのプレゼンスが拡大し、またエネルギーや貿易をめぐる世界と中東の関係は大きく変化している。より広いエネルギー安全保障や国際秩序維持の観点から、日本の中東外交も変革を迫られている。

本稿では、日本の中東外交とエネルギー安全保障における中東の重要性を整理した上で、安倍政権下での日本・中東関係の強化と中東の地域秩序の変動および「脱炭素化」を見据えた新たな動向について分析する（注：本稿においては、北アフリカ諸国も中東と位置付けて論じる）。

日本の中東外交— その歴史的 背景とエネルギー安全保障—

1957年から58年にかけて、民間企業であるアラビア石油（元・日本輸出石油）がサウジアラビアおよびクウェートから石油の採掘権を獲得し、石油の自主開発に乗り出した。それ以来、中東産石油が日本の高度経済成長を支え、現在に至るま

で日本・中東関係の中核となった。さらに1973年の第一次石油危機以来、日本が石油輸入の大部分を中東に依存していること、そして中東が政治・治安面で不安定であることが、日本の中東外交を規定してきた。日本の平和と繁栄のためにも、中東地域の平和と安定化を促進し、中東諸国との良好な関係を維持するというのが、長年の日本政府の方針である。

同時に安全保障面では、1991年の湾岸戦争、そして2001年の9.11米国同時多発テロ以降の米国主導の対テロ戦争を受けて、日本は日米同盟と対中東関与のバランス維持に苦慮してきた。また、これまで憲法上の強い制約を受けてきた自衛隊が、湾岸戦争終結後のペルシャ湾での掃海活動、イラクへの海外派遣、二度の特別措置法に基づくインド洋上での補給活動など、中東安定化への関与を契機として活動の拡大や法整備を進めてきた点は注目に値する。この他にも、自衛隊はイスラエルとシリアの間に位置するゴラン高原（国連兵力引き離し監視隊（UNDOF））やシナイ半島（多国籍部隊・監視団（MFO））での停戦監視、ソマリア沖・アデン湾での海賊対処、オマーン湾やアラビア海北部での情報収集など、中東地域に集中して活動を展開してきた。

2011年の東日本大震災以降、日本は原子力発電所の大半を停止させ、これによって2割あったエネルギー自給率が1割前後に落ち込んだ。日本は原油、天然ガス、石炭といったエネルギー資源の大部分を輸入に依存しており、近年は再生可能エネルギーによる発電量の増加や原発の一部再稼働、省エネルギーの導入も進められているが、エネルギーの安定供給は常に大きな課題である。日本の一次エネルギー

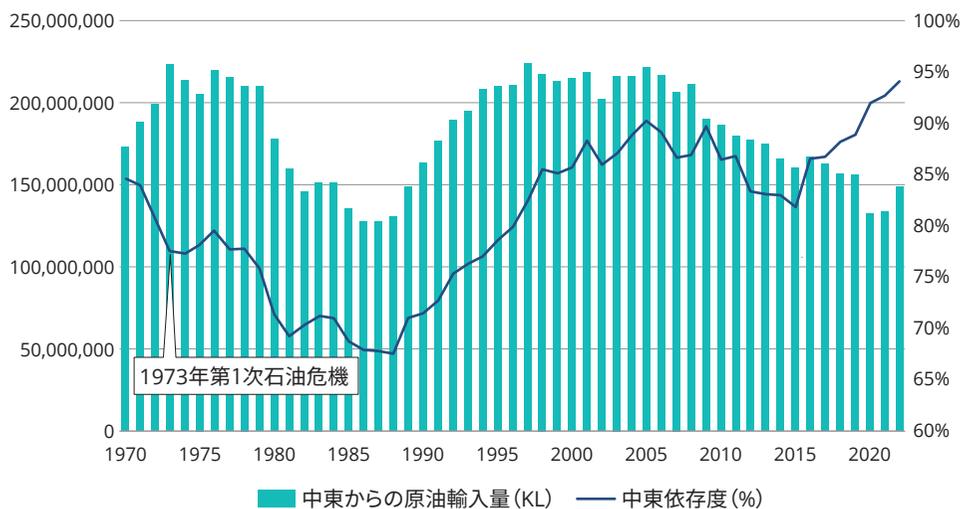
ギー消費全体に占める石油の割合は4割程度であるが、原油の約99%を輸入に依存しており、その大部分が中東からの輸入である。第一次石油危機後、日本は石油の輸入源の多様化を推進し、1987年度には中東依存度は68%程度まで低下した。しかし、アジア諸国の発展に伴い中国やインドネシアが石油の輸出余力を失うと、再び中東依存度は上昇し、近年は90%前後の推移となっていた。

このことから、中東における政治・安全保障情勢の流動化は、日本のエネルギー安全保障や邦人の安全確保にとって常に大きなリスクである。湾岸戦争の際には、クウェートとイラクにいた邦人213人がイラク政府に拘束され「人間の盾」となった。近年でも、2013年にアルジェリア南部で発生したテロ事件では10人の邦人が命を落とした。また、2019年6月に日本の海運会社が保有するタンカーがホルムズ海峡付近を航行中に攻撃を受けた事件

は、中東情勢の不安定化が日本の権益にとって直接的な脅威となる事実を浮き彫りにした。

一方で、原油・天然ガス輸入における中東依存度を短期間で急減させることは容易ではない。まず、世界で確認されている原油の約半分が埋蔵される中東では、輸出余力が大きいために原油の大量購入・積荷が可能であり、輸入国にとって経済性に優れている。原油の生産コストも世界最低水準である。逆に中東以外の産油国では、原油の生産量や開発コストが安定しない場合が多く、中長期的に安定した量の原油を確保することが難しい。また、中東は主要な産油国の中では日本を含めたアジア諸国にとって相対的に距離が近く、輸送コストが低い。さらに、日本国内の製油所の多くは中東産原油の精製を想定して設計・運転されていることから、原油の輸入元を短期的に大きく変更することは、技術面、経済面で容易で

中東からの原油輸入量と中東依存度の推移



(出所) 資源エネルギー庁の資料をもとに筆者作成

はない。また、政府が企業を統制可能な中国などとは異なり、日本政府として民間の石油会社に対して中東依存度を下げよう介入することも難しい。

日本の原油輸入量はピーク時の1990年代半ばから日量150万バレル程度減少しており、今後も人口減少や省エネ技術の発展によって石油需要は減少すると見込まれている。一方で、原油の輸入量・消費量が減ったとしても、上述の理由から、中東依存度が短期間に減少するとは考えにくい。日本政府は2021年から2027年にかけて石油需要が7.5%以上減少すると予測しているが、仮に減少した量を全て中東産原油の輸入量低減に当てたととしても、中東依存度が7割を下回る可能性は低いと見込まれている。

安倍政権による日本の 対中東関与の強化

第二次安倍政権（2012年12月～2020年9月）は、近年の政権とは異なり中東に積極的に関与してきた。9.11同時多発テロ、米国のアフガニスタン侵攻、イラク戦争を経験した小泉政権（2001年4月～2006年9月）の後、中東を訪問した日本の首相は安倍首相が初であり、第一次政権で1回、第二次政権以降では9回の中東訪問を実施した。

この背景には、日本のエネルギー安全保障にとって中東地域の安定が死活的に重要だという点に加え、同地域の不安定化の中で、邦人や日本権益がテロ攻撃や軍事衝突の標的となる事件が増加したことがある。また、「積極的平和主義」を掲げた安倍政権は、国際秩序の安定への貢献

という観点からも中東安定化への関与を重視した。

2013年12月に初めて策定された「国家安全保障戦略」では、「中東の安定は、我が国にとって、エネルギーの安定供給に直結する国家の生存と繁栄に関わる問題である。湾岸諸国は、我が国にとって最大の原油の供給源であるが、中東の安定を確保するため、（中略）経済面、更には政治・安全保障分野での協力も含めた重層的な協力関係の構築に取り組む。『アラブの春』に端を発するアラブ諸国の民主化の問題、シリア情勢、イランの核問題、中東和平、アフガニスタンの平和構築といった中東の安定に重要な問題の解決に向けて、我が国として積極的な役割を果たす」と述べられている。

2011年の「アラブの春」を発端とした中東・アフリカ諸国での内戦や政権崩壊、その後のアルカーイダや「イスラーム国（IS）」をはじめとする国際テロ組織の活発化を受けて、邦人や日本権益へのテロ攻撃が深刻な脅威となった。第二次安倍政権の発足直後、2013年1月にアルジェリア南東部の天然ガス・プラントをアルカーイダ系武装組織が襲撃し、邦人10人が犠牲となった。さらに、2015年にはシリアで邦人がISに拘束され、殺害されたほか、2016年にチュニジアの美術館をIS系勢力が襲撃した際にも邦人が犠牲となった。これらの事件を背景に、日本政府は中東地域情勢や国際テロリズムに関する情報収集・集約体制を強化し、2015年12月には国際テロ情報収集ユニット（CTU）が設置された。2016年5月のG7伊勢志摩サミット首脳会合では、日本は議長国として「テロ及び暴力的過激主義対策に関するG7行動計画」を取りまとめた。

首相の中東訪問（2006年以降）

第一次安倍政権	2007年4～5月	サウジアラビア、UAE、クウェート、カタール、エジプト
第二次～第四次安倍政権	2013年4～5月	サウジアラビア、UAE、トルコ
	2013年8月	バーレーン、クウェート、カタール、ジブチ
	2013年10月	トルコ
	2014年1月	オマーン
	2015年1月	エジプト、ヨルダン、イスラエル、パレスチナ
	2015年11月	トルコ
	2018年4～5月	UAE、ヨルダン、イスラエル、パレスチナ
	2019年6月	イラン
	2020年1月	サウジアラビア、UAE、オマーン
岸田政権	2023年4～5月	エジプト（同時にガーナ、ケニア、モザンビーク、シンガポール）
	2023年7月	サウジアラビア、UAE、カタール

（出典）外務省資料をもとに筆者作成

2017年に発足した米トランプ政権が対中東関与を低減させ、一方で中東諸国間の対立が深まる状況下で、日本は中東地域における「仲介者」としての役割を担おうとした。2019年6月には安倍首相が現職首相として約41年ぶりとなるイラン訪問を行い、また12月にはロウハーニ・イラン大統領が訪日するなど、米国・イランの緊張緩和に向けて積極的に働きかけた。また、日本関係船舶の航行の安全を確保するため、アラビア海北部やアデン湾周辺に情報収集を目的として自衛隊を派遣する方針を閣議決定した。しかし、2020年1月3日に米軍がイランのソレイマーニ司令官を暗殺したことによって米国・イラン間の緊張は一気に高まり、日本による仲介の機運はほぼ失われた。それでも安倍首相は1月11日からサウジアラビア、UAE、オマーンを訪問し、地域

の緊張緩和に向けて働きかけた。

米国が中東への関与を低減させ、中東の政治・安全保障環境が流動化する中で、日本はエネルギー安全保障やシーレーンの安全確保の観点から、地域の緊張緩和と安定化を目指して対中東関与を進めようとした。従来、日本の中東諸国との関係は経済面や文化面に集中しており、外交・安全保障面でのレバレッジは限定的だとされてきた。この課題を乗り越えるために、安倍政権は首脳外交の強化や自衛隊の派遣、各国との経済協力を通じたプレゼンス強化を進めてきたといえる。

中東地域秩序の変動と 「脱炭素化」を見据えた 日本の関与

2020年以降、中東諸国内での緊張緩和に向けた対話や水面下での交渉が進み、2017年6月に発生したカタールと周辺諸国の断交（カタール外交危機）が2021年1月に解除され、2023年3月にはサウジアラビアとイランが7年ぶりに国交を正常化させた。また、2020年8月以降、イスラエルも湾岸アラブ諸国やモロッコ、スーダンとの国交を正常化させた。これらの動きを受けて、中東情勢の急変によって日本のエネルギー安全保障が脅かされるリスクは、数年前と比べて大きく低下した。

他方で、2022年2月に勃発したウクライナ戦争は、日本のエネルギー安全保障に大きな影響を与えた。日本はこれまで原油の4%弱をロシアから輸入していたが、政府が上限価格を超えるロシア産原油・石油製品の輸入禁止方針を決定したことを受け、企業がロシアからの石油調達を控えたことで、さらに中東産原油への依存度が高まることとなった。2023年6月の原油輸入における中東依存度は97.3%となり、その内訳はサウジアラビア（41.5%）、UAE（37.4%）、クウェート（10.1%）、カタール（4.9%）である。

日本のエネルギー政策は中東以外に石油の調達先を広げる多角化、エネルギー源を石油以外に広げる多様化、そして省エネルギーに注力してきた。ロシア産の原油や天然ガスの調達も多角化や多様化の方針に沿った動きだった。しかし、ロシアからの輸入を止めたことで対中東依存

が100%近くにまで上昇したことは、皮肉な結果である。

2023年版『外交青書』では、中東地域は「世界の石油埋蔵量の約5割、天然ガス埋蔵量の約4割を占め、世界のエネルギーの供給地としても重要であることに加え、高い人口増加率も背景に、湾岸諸国を中心に経済の多角化や脱炭素化を進めており、市場としても高い潜在性を有している」と述べられた。同時に、歴史的に様々な紛争や対立が存在し、イランと周辺諸国の緊張、「アラブの春」以降の政治的混乱、暴力的過激主義の拡散リスクなど、多くの不安定要素と課題を抱えていると指摘される。また、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化に向け、「日アラブ政治対話」などの様々な対話の枠組みを通じ、各国の問題意識やニーズを十分に踏まえた上で、中東の緊張緩和と情勢の安定化に資する外交努力を積極的に展開すると述べられている。

前述の通り、現在の日本の中東外交は、石油・天然ガスの確保のみを目的としているわけではなく、より広範な協力の可能性を模索している。2023年7月に岸田首相は湾岸アラブ諸国を歴訪したが、日本の首相によるサウジアラビア、UAE訪問は3年半ぶり、カタール訪問は10年ぶりとなった。同訪問においてはエネルギー調達の安定化に加え、中東地域を将来のクリーンエネルギーや重要鉱物のグローバルな供給ハブとして見据え、水素・アンモニアの製造や脱炭素技術の実用化に向けた連携が提案された。また、岸田首相の訪問中に各国政府・企業と日本企業との間で50本以上の覚書が結ばれた。

岸田首相は、「産油国と消費国という関係から脱皮し、(日本・中東関係を)新たなグローバル・パートナーシップへと進化させる」と強調した。「脱炭素化」に向けた経済・技術協力を中核に据えた中東諸国との関係強化は、日本の強みと現下の国際情勢を踏まえた有意義な外交戦略であり、脱炭素への移行期における原油や天然ガスの安定供給にも寄与し得る。岸田首相の湾岸諸国歴訪は、中東における日本の政治的・経済的プレゼンス拡大の種を蒔いたと評価できよう。

しかし、2023年10月7日に行われたパレスチナの武装組織ハマースによるイスラエル攻撃と、それを発端としたイスラエル軍によるガザ地区への大規模攻撃は、中東地域情勢が大きく不安定化するリスクを高めている。また、中東への関与を低減させようとしてきた米国も政策変更を迫られるだろう。既に紅海において日本企業の船舶が攻撃・拿捕される事件も発生しており、日本政府には権益の保護と緊張緩和に向けた、中東への継続的な関与が求められる。

おわりに—中東はインド太平洋地域か?—

中東は経済発展の潜在性と同時に、依然として多様な不安定化リスクを抱えていることから、政治の安定と経済成長に向けた取り組みの連動(ネクサス)が重要である。日本が中東とより幅広い協力関係を構築し、同地域の政治的安定や経済発展に貢献できれば、短期的には紛争リスクの低減、中長期的には日本を含めたアジア地域におけるエネルギー安全保障の確保、グローバル

な脱炭素化の促進など幅広い成果が期待できる。

この点で、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」構想/戦略は経済・外交・安全保障を組み合わせた地政戦略(geo-strategy)および多国間協力メカニズムとして、日本の中東外交における軸となり得る。換言すれば、「インド太平洋におけるシーレーンの安全とエネルギー安全保障の確保」という視点から、日本を含めた域外国が協力して中東に関与する余地が生まれるだろう。

他方で、インド太平洋地域に中東、そしてアフリカ地域が含まれるのか否かについては、FOIP構想/戦略を主導する日米豪印戦略対話(QUAD)の4か国間でもコンセンサスはない。特に米国と豪州が、それぞれのインド太平洋戦略において中東に言及したことはほとんどない。インドは伝統的に中東湾岸および東アフリカ諸国との関係が深い、あくまでも二国間の関係であり、「インド太平洋」という文脈での関与は目立たない。

2017年、河野太郎外相(当時)は、「中東は、我々(日本)のインド太平洋戦略の中心に位置して」おり、「中東の平和と安定を維持すること自体が、自由で開かれた海洋秩序の確保にとって重要」だと強調した。2023年版『外交青書』においても、オマーンがアデン湾やインド洋にもアクセスできる地政学的にも優れた要衝であり、FOIP構想を実現する上で重要な国だと述べられている。しかし、中東地域に対して、FOIP構想に基づいてどのような関与がなされるのか、明確な戦略は示されていない。

この点については、中国の「一帯一路」構想の方が戦略面でも実体面でも大きくリードしており、明確に中東・アフリカ地域をマクロな地政戦略に取り込み、具体的な事業を打ち出してきた。中東地域は「一帯」と「一路」が交差する地域であり、地中海とインド洋を繋ぐシーレーンが通っていることから、同構想において極めて重要な地域と位置付けられている。習近平国家主席の中国・アラブ諸国サミットへの参加やサウジ・イラン和解の仲介など、中国は政治・経済・安全保障面での中東関与を強化している。ただしエネルギー面では、中国の原油輸入における中東依存度は50%以下（2021年）であり、日本と比べて極めて低い。この要因として、中国の主要なエネルギー企業の多くが国営であり、特定の地域・国からの輸入が集中しないように政府が企業を統制可能である点が指摘できる。

中東・アフリカ地域において米国の関与と低減とともにロシアや中国の政治的・軍事的プレゼンスが拡大している現状は、日本の経済活動や安全保障にも大きな影響を与える。日本はエネルギー安全保障のみならず、シーレーンの安全確保やリベラルな国際秩序の維持、そしてインド太平洋における地政戦略の観点から、中東との関係を深化・拡大・多様化させる必要性が高まっている。

参考文献

- 小林周（2020）「中東情勢と日本のエネルギー安全保障」『Security Studies 安全保障研究』2-2巻
- 小林周（2022）「中東発エコノミック・ステイトクラフトの検証—変化する域内安全保障の中で」『国際政治』第205号
- Amane Kobayashi (2020), “Challenges for Japan in Integrating the Middle East and Africa into the Free and Open Indo-Pacific Strategy/Vision,” in JIME Center, the Institute of Energy Economics, Japan, *The Changing Security Environment in the Middle East and the Role of the US-Japan Cooperation*
- Amane Kobayashi (2021), “Destabilization in the Middle East and Its Impacts on Japan’s Energy Security,” in JIME Center, the Institute of Energy Economics, Japan, *The Changing Security Environment in the Middle East: China’s Expansion, Security-development Nexus, and the Possibility of US-Japan Cooperation*

小林 周（こばやし・あまね）

日本エネルギー経済研究所主任研究員



専門はリビアを中心とした中東・北アフリカ地域の現代政治、国際関係論、エネルギー地政学。

慶應義塾大学総合政策学部卒業。同大学院にて修士号・博士号（政策・メディア）取得。米国・戦略国際問題研究所（CSIS）エネルギー・国家安全保障部、日本国際問題研究所などを経て、日本エネルギー経済研究所中東研究センター入所。2021年4月から2023年4月まで在リビア日本大使館にて書記官として勤務。

編著に『アジアからみるコロナと世界』（毎日新聞出版、2022年）、主な共著に『紛争が変える国家』（岩波書店、2020年）、『アフリカ安全保障論入門』（晃洋書房、2019年）など。

第Ⅳ部

日本とグローバル・チャレンジ



21

**日本の国連政策に見る人権外交
—人権規範の役割と多国間主義の
態様変化—**

市原 麻衣子

はじめに

現在、日本はアジアにおいて最も活発に人権外交を展開している国である。ロシアの侵略を受けたウクライナから避難民を何千人と受入れ、外交文書や談話などでも人権や民主主義、法の支配といった自由主義的価値が持つ重要性への言及がほぼ常に見られるようになった。日本版マグニツキー法の議論さえ議員連盟の場で行われている。こうした現象は冷戦後、特に21世紀に入って顕著になった新しいものであり、日本の人権外交は現在も過渡期にある。

では、日本はどのような経緯を経て現在の人権外交の形に行き着いたのだろうか。そしてそこに見られる課題は何か。本稿は、日本の人権外交に見る変遷を、人権規範が果たす役割の変化を軸に分析し、国連の場で展開される人権外交に焦点を当てて論じる。

これまでの経緯

(1) 規制的規範から構成的規範へ

第二次世界大戦後の日本外交は、平和主義、反軍国主義、反伝統主義などの価値を反映していると分析されてきた。また、日本の再軍国主義化を阻止する目的をもって制定された日本国憲法の精神が日本の世論に受け入れられ、内面化された結果であると説明されてきた。平和や反軍国主義を志向するのは、戦争によって人間の生命や尊厳、および各種の自由という人権が蹂躪されるためであり、その意味で平和・反軍国主義規範は人権規範を内包するものである。日本社会党、労

働組合、革新系知識人に加え、世論が日本の非武装中立化、自衛隊や日米同盟の破棄などを求めた。

これは日本の責任を意識し、対外政策のあり方を見直す真摯な議論ではあったが、日本人が国際平和をもたらすために果たすべき積極的役割を問い直すというよりも、日本政府の対外行動に制約を課するという問題意識に集中していた。その結果、日本の平和主義や反軍国主義は、普遍的価値としての人権と相互補完的に機能するものでは必ずしもなかった。つまりこれらの規範は、ピーター・カツツェンスタイン (Peter Katzenstein) が論じるところの、自己を規制する「規制的規範 (regulative norm)」として機能していたと言うことができよう。

このことは外交の文脈で見られる人権を巡る言説に表れている。例えば、外務大臣による国会での外交演説を見てみると、人権の単語は1950年代から60年代を通じて一度も現れず、初めて現れたのは1975年1月の三木武夫内閣における宮澤喜一外相の演説においてであった。しかしそれも、日米が共通して持つ価値観としてこれに触れただけであった。その後は1978年9月に福田赳夫内閣の園田直外相が国会に対して国際人権規約締結の承認を求めると言及をしたことはあったが、それを除けば人権の単語が現れたことはなかった。

これに対し、国際社会における人権擁護の必要性が国会の外交演説で初めて言及されたのは、1988年1月の竹下登内閣における宇野宗佑外相の演説においてであった。そこでは人権問題解決の重要性に触れ、国連や日米関係を通じた人権保護に取り組む意思が表明された。その背後に

は、経済大国となった日本としての自負心があったほか、フィリピンや韓国での民主化、カンボジア和平の動き、および中国の改革開放といったアジアにおける自由化機運が存在した。それ以降の外交演説ではほぼ毎回人権について言及されるようになり、1997年1月には橋本龍太郎内閣の池田行彦外相が、「民主化の促進および人権の擁護にも積極的な役割を果たしてまいります」と明確に述べるまでになった。

ブビンダー・シン (Bhubhinder Singh) は、こうした変化を捉えて、日本のアイデンティティが「平和国家」から「国際国家」に転換したと論じた。言い換えるならば、人権規範は1980年代末以降、日本の経済大国化とアジアにおける自由化の波に押され、日本外交において「規制的規範」のみならず「構成的規範 (constitutive norm)」としての位置づけも獲得していったのである。

(2) 日本の国連政策における人権

しかし、実際の人権外交、そして日本の国連政策におけるそれは、限定的な内容をもって行われた。国連において日本政府が積極的に人権外交を行ったケースは数少ない。北朝鮮による拉致問題を非難し、拉致被害者の早期帰還などを求める決議を2000年代後半から毎年人権理事会に提案してきたことが、自発的かつ本格的なものとしてはほとんど唯一と言える。ただしこれは、他国における人権状況を改善しようとする試みであるだけでなく、北朝鮮に拉致された日本人の人権状況の改善を訴えるものであり、提起の主な動機は自国利益の推進にあったと言える。

また、緒方貞子国連難民高等弁務官をサポートし、同氏を通じた国連外交を行うものとして、日本は国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) に対する支援も拡大した。UNHCRへの資金提供額は特に大きく、日本は最大の資金拠出国の一つである。しかし他方で、日本国内における難民受け入れはほとんど拡大しておらず、他の先進民主主義国が年間に数万人単位で条約難民を受け入れているのに対し、日本の受入数は二桁に満たない。

日本政府はまた、国連の場で人間の安全保障概念の推進にも尽力してきた。日本の提案で国連に人間の安全保障基金 (Trust Fund for Human Security)、人間の安全保障委員会 (Commission on Human Security)、人間の安全保障フレンズ会合 (Friends of Human Security Forum) を次々に設立し、人間の安全保障委員会では緒方貞子とアマルティア・セン共同議長の下、2003年に最終報告書が発表されている。他方で、日本政府が推進する人間の安全保障概念は、貧困削減や保健衛生などを重視した「欠乏からの自由」に焦点を当てたものであり、「恐怖からの自由」や、フェン・ハンプソン (Fen Hampson) が分類するところの「自由と権利に基づく法の支配」には力点を置かない理解となっている。このため、人間の安全保障概念を通じて日本政府が推進する人権は、自由権ではなく生存権・社会権となっている。

その他にも、国際平和協力法を1992年に制定し、日本人の国連PKO参加を拡大させた。この時代には第二世代のPKOが次々と立ち上がり、停戦監視・武装解

除業務に加えて、国家建設を支援する機能がPKOに加わっていた。日本は国連PKOの枠組みの中で、人権保護を行うことができる政治体制としての民主制国家の設立を、選挙支援などの活動を通じて援助していった。ただし、反軍国主義規範の観点から対外関与（特に自衛隊派遣を伴うそれ）に対する世論の強い反対があり、日本の役割については限定せざるを得なかった。また、日本の強みは人権分野ではなく経済支援にあり、日本は経済支援でのリーダーシップを期待されることが多かった。

総じて、日本の国連政策における人権擁護は長きにわたり、普遍主義としての位置づけにも実質的支援内容にも弱さが目立つものであった。これは一つには、人権規範が構成的規範としての役割を見せ始めたとはいえ、その動機の少なくとも一端がグローバルパワーとしての評価獲得という国益にあり、普遍的価値を真に推進する動力としては弱かったためである。そして第二に、規制的規範としての平和主義が日本の対外行動を抑制し、内政不干渉原則を重視する議論に繋がったことも一因であった。

現状および課題

このように、規制的規範の制限を受けて展開されてきた日本の国連政策に見る人権外交であるが、2010年代以降には変質が見られた。第一に人権外交がこれまで以上に活発化し、そして第二に、人権外交の主な舞台が国連ではなくその他の多国間枠組みに移行していったのである。

(1) 人権外交の活発化

日本において、他国の人権状況を深刻に捉える動きが活発化してきたことは大きな変化である。最初に現れた変化は第一次安倍晋三政権の「自由と繁栄の弧」や、第二次政権以降の価値観外交および「自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific: FOIP）」構想などであった。ただし、これらは普遍的価値としての自由主義的価値を促進するものではあったものの、人権の位置づけは年々低くなっていった。これは、人権侵害を問題視しない中国と、人権擁護を推進しようとする日本という二項対立が生じ、この2か国の間で選択を迫られることを嫌った東南アジア諸国の声に応えるためであった。そのため日本政府が言及する普遍的価値は、人権や民主主義といった中露が抵抗を示すものから、2010年代中頃には透明性、説明責任、法の支配など、国際的に比較的受け入れられやすい土壤のあるガバナンス規範に移行していった。

しかし、保守色が強かった安倍内閣から菅義偉内閣に政権が移ると、保守色の強い政策を施行するよう自由民主党内からの突き上げが強まった。特にそれは反中ナショナリズムの形式を取ることが多く、香港やウイグルに対する中国政府による激しい人権弾圧への批判や、この問題に対処する外交行動を政府に求める声の高まりとして表れた。香港における国家安全維持法制定に象徴される自由の喪失、ミャンマーにおけるクーデターの発生、新疆ウイグル自治区での強制労働や強制避妊などの実態が浮き彫りになるなど、アジアにおいて次々と発生してきた深刻な人権問題に対処する必要性が増加したことが背景にあることは間違いない。

しかし例えば、香港で反逃亡犯条例デモに対する弾圧が始まり、ウイグルへのジェノサイドが行われていることを示した新疆秘密文書をニューヨークタイムズ紙が報道した2019年代ではなく、菅政権下の2021年に自由民主党外交部会内に人権外交プロジェクトチームが立ち上がったのは、単なるタイムラグではない。

(2) 国連からG7への重点シフト

ただし、国連の場において人権擁護の推進を図ることには、新たな難しさが生じている。他国からの人権侵害批判を嫌う中国とロシアという2つの権威主義国が、人権規範に関するカウンターナラティブの形成に向けて、共同歩調を取り始めているためである。

中国政府は中華人民共和国の成立後、独自の人権外交を行ってきた。アンドリュー・ネイサン（Andrew Nathan）とロバート・ロス（Robert Ross）が指摘するように、中国政府は冷戦初期の段階から、反帝国主義や民族自決、発展する権利、文化相対主義などを中心に据えた人権理解を促進してきた。こうした中国のカウンターナラティブ形成は、2020年代に入ってロシア政府との共同歩調を如実に示すようになった。例えば米国政府主催で行われた2021年12月の民主主義サミット直前である11月26日には、駐米ロシア大使および中国大使が共同で『ナショナル・インタレスト（National Interest）』誌に論考を発表し、人権や民主主義といった自由主義的概念を再定義しようとしている。本論の中で両大使は、中露はともに民主主義国であると論じた上で、人権保護を口実に他国に内政干渉をすること

は反民主的行為であると主張した。

こうした動きが、ポピュリズムの台頭による米国の倫理的地位の低下や国連人権理事会脱退と軌を一にしている点が問題をより深刻にしている。途上国は以前にも増して、人権問題で中国に取り込まれ易い環境にある。例えば2021年7月に国連人権理事会で香港国家維持法に対する非難声明と支持声明がそれぞれ提出された際には、非難声明の支持に回ったのは欧州や日豪ニュージーランドなどの先進民主主義国27か国のみであったのに対し、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの53か国は中国への支持を示す声明に対するサポートに回った。こうした動きが継続すれば、今後国連を舞台として、人権概念の希薄化がさらに深刻化する懸念がある。

元来、人権外交では国連よりもG7などのミニラテラルな多国間枠組みの方が迅速かつ有効な対処が可能である。普遍的価値を共有する先進民主主義諸国に限定された枠組みであり、共同歩調が取りやすいためである。例えば、2021年2月1日にミャンマーにおいて国軍によるクーデターが起きた際には、国連安全保障理事会では中国などが国軍のクーデターに対する非難を避ける方向に動いたためクーデター非難声明を出すことができず、国連人権理事会は同年2月12日によろやく決議の採択に漕ぎつけたが、国軍のクーデターに対して非難の言葉は使われず、懸念が表明されるに留まった。これに対してG7では、クーデター発生の日後にクーデターを非難する声明が発表されている。同様のパターンは香港国家安全維持法を巡っても見られ、2020年6月18日に発出されたG7外相声明では同法に対する「重大な

懸念」が強調されている。なお、G7外相声明での文言はいずれも、日本一国が発出する外務大臣談話におけるそれよりも強いトーンとなっている。国連における中露のカウンターナラティブ形成が今後でも継続するであろうことを踏まえれば、G7の結束を維持しつつ、今後どのように非G7諸国と連携していけるかが鍵になるであろう。

おわりに—今後の課題—

多国間枠組みを通じた日本の現在の人権外交には、大別して2つの課題がある。第一に、自由主義的価値を維持するナラティブ形成への積極的な関与が必要だという点である。日本政府にできる活動は、実は欧米政府よりも多い。何故ならば、欧米諸国が自由権を重視した独自の「西洋的価値」としての人権概念を非西洋世界に押し付けているという論法を中露が採用しているなか、日本は非西洋国であるためである。非西洋国家である日本が自由権理解を中核に据えた人権規範を強力に推進すれば、中露が歪めようとする人権理解に対するカウンターナラティブとなる。

そのためには、日本政府は人間の安全保障概念などに見られるような、生存権・社会権に重点を置いた人権理解アプローチを乗り越え、自由権が果たす役割をしっかりと見つめ直さなければならない。アマルティア・セン（Amartya Sen）が論じたように、貧困撲滅にすら個々人の自由を確保することが決定的に必要なことを再認識する必要がある。

そして言動は常に行動を伴わなければ説

得力を持たない。そのため日本政府は国内外で自由権の推進を積極化する必要がある。海外に対する人権侵害批判、抑圧された人権活動家や難民への支援提供、サプライチェーンの見直しなどを行うのみならず、国内での人権状況改善も同時に行うことで、普遍的価値に対するコミットメントを示すことができる。日本国内においては同性婚、選択的夫婦別姓、外国人労働者の権利、公務員の労働争議権、死刑制度を巡る問題など、見直しが必要な人権状況が山積している。

最後に、国外において人権擁護のための実質的な活動を可能にするためには、政府から切り離された人権擁護枠組みの構築が必要である。人権外交は常に主権規範と競合する。そのため、経済や安全保障分野などにおける国家間関係の弱体化を恐れて、政府は人権外交の推進を躊躇する傾向がある。スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）などのように、自国NGOを通じた援助を可能にすることができれば、オールジャパンの取り組みとして人権外交を推進できよう。米国政府主催の民主主義サミットや、インド太平洋の民間アクター主導のサニーランズ・イニシアティブ（Sunnylands Initiative）などが推進する官民連携の枠組みを利用し、民間アクターを活用した人権擁護活動を可能にする制度化が考えられるであろう。日本の人権外交をさらに活発化させるべく、クリエイティブなアプローチが望まれる。

参考文献

船橋洋一、G・ジョン・アイケンベリー編著
(2020)『自由主義の危機』東洋経済
新報社

Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry,
eds. (2020), *The Crisis of Liberal
Internationalism: Japan and the World
Order*, Washington DC: Brookings
Institution Press

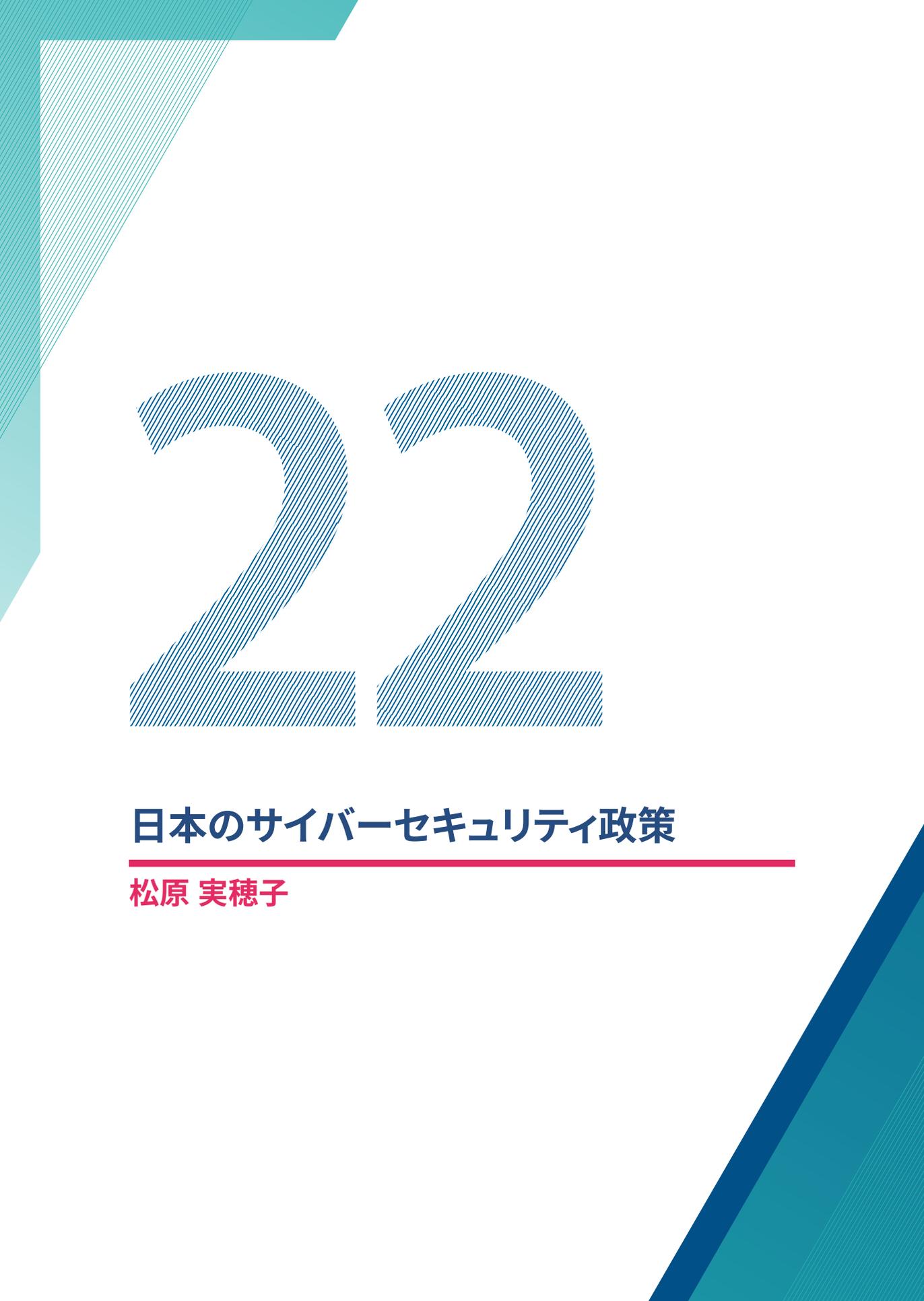
Maiko Ichihara (2017), *Japan's International
Democracy Assistance as Soft Power:
Neoclassical Realist Analysis*, New York
and London: Routledge

市原 麻衣子 (いちはら・まいこ)

一橋大学大学院法学研究科および国際・公共政策大学院教授



World Movement for Democracy 運営委員、East Asia Democracy Forum 運営委員、日本ファクトチェックセンター運営委員。専門は国際政治学、民主化支援、日本外交、影響力工作。米ジョージ・ワシントン大学大学院政治学研究科博士課程修了 (Ph.D.)。最近の著作に、“Japanese Democracy After Shinzo Abe,” *Journal of Democracy* 32-1 (2021); “Universality to Plurality? Values in Japanese Foreign Policy,” in Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberalism: Japan and the International Order* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2020); and *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* (New York and London: Routledge, 2017) などがある。



22

日本のサイバーセキュリティ政策

松原 実穂子

はじめに

本稿では、日本がサイバーセキュリティに取り組むきっかけとなった2000年のサイバー攻撃被害事件から、2022年のロシアによるウクライナへの軍事侵攻や2023年夏までのランサムウェア攻撃に関連した脅威動向までを対象とする。脅威環境が変化する中、日本がどのような政策や国際協力を進めてきたのか、また今後どのような政策が求められるのかを考察したい。

これまでの経緯

日本政府がサイバーセキュリティに取り組む大きなきっかけとなったのが、2000年1月に発生した科学技術庁や総務省などの官公庁のウェブサイト改ざん事件だ。情報技術（IT）化が進む中、セキュリティ対策とそのための政策作りが急務となり、翌月末の「内閣官房情報セキュリティ対策推進室」（2005年に「内閣官房情報セキュリティセンター」に改組）の設置に繋がった。その後、2011年9月に三菱重工業、IHI、川崎重工業へのサイバー攻撃が相次いで発覚し、サイバーセキュリティへの関心が国内でさらに強まった。

そうした中、2013年9月に東京が2020年の夏季オリンピック・パラリンピックの開催地に選ばれた。世界の注目を集める五輪大会は、これまでもサイバー攻撃の標的となってきた。五輪大会の成功には、物理空間とサイバー空間双方のセキュリティが不可欠であり、日本でサイバーセキュリティ強化の機運が高まった。日本政府は、2014年11月に成立したサ

イバーセキュリティ基本法に基づいて内閣官房情報セキュリティセンターを改組し、「内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）」を設置した。NISCが担う主な役割は、日本のサイバーセキュリティ政策に関する基本戦略の立案と各省庁との連携、国際連携の窓口機能、重要インフラ防御のための官民連携、サイバー攻撃に関する最新情報の収集などである。その他にも、サイバーセキュリティ政策を担当する中央官庁には、外務省（サイバー外交）、防衛省（安全保障）、警察庁（サイバー犯罪）、総務省（情報通信）、経済産業省（産業全般）、デジタル庁（デジタルトランスフォーメーション）がある。

また、サイバー攻撃は、その被害がサプライチェーンを通じ、業種や国境を越えて広がることもあり得るため、サイバー攻撃の手口や対策に関する情報共有および人材育成支援における国際協力が重要だ。日本の場合、イスラエル、インド、ウクライナ、英国、エストニア、豪州、ドイツ、フランス、米国それぞれとの二国間サイバー協議のほか、欧州連合（EU）などとの多国間協力にも力を入れている。

日本企業が多数進出している東南アジアにおいても安全なビジネス環境の確保は不可欠であり、東南アジア諸国連合（ASEAN）との協力も進められてきた。2009年から政府の局長・審議官クラスを招いた「日・ASEAN情報セキュリティ政策会議」（現「日・ASEANサイバーセキュリティ政策会議」）が年次開催され、重要インフラ防護などについて議論が行われている。2018年には、総務省がタイ・バンコクに「日ASEANサイバーセキュリティ能力構築センター」を設立した。

さらに、2016年5月に行われたG7伊勢志摩サミットでは、主催国である日本が成果文書の一つとして「サイバーに関するG7の原則と行動」を発出し、G7はサイバーセキュリティに関する協力を強化していくことで一致した。加えて、「日米豪印戦略対話（QUAD）」でも、サイバーセキュリティ協力が盛り込まれている。

現状および課題

新型コロナウイルス感染症拡大の中で開催された東京2020オリンピック・パラリンピック大会は、2021年9月に無事終了した。大会運営に関わるシステムやネットワークが2012年のロンドン五輪の倍にあたる4.5億回ものサイバー攻撃にさらされたにもかかわらず、大会運営に影響を及ぼすような被害には至らなかった。これは五輪のサイバー防衛史上の快挙である。米メリービル大学のブライアン・ガント助教（サイバーセキュリティが専門）は、東京2020のサイバーセキュリティは、全てのイベントの開催者が手本とすべき模範であると絶賛している。

また、パンデミック中のサプライチェーンに関する課題を受け、日本では2022年5月に経済安全保障推進法が成立した。同法の柱である重要物資の安定的な供給の確保、基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、先端的重要技術の開発支援のいずれも、サイバーセキュリティ無くしては成立しない。そのため、同法は日本のサイバーセキュリティ強化にとって重要な意味を持つ。

さらに、2021年9月に日本政府が出した「サイバーセキュリティ戦略」では、サイ

バー攻撃への抑止力を高めるため、「政治・経済・技術・法律・外交その他の取り得る全ての有効な手段と能力を活用し、断固たる対応をとる」ことが盛り込まれた。これは、翌2022年12月に発表された国家安全保障戦略への導入で注目された「能動的サイバー防御」の先鞭とも言うべき表現である。能動的サイバー防御によって、武力攻撃に至らないサイバー攻撃であっても、「国、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合」、防衛省・自衛隊を含む日本政府が未然排除や被害の拡大防止のための措置を取れるようになる。

それは、「武力攻撃に至らない」サイバー攻撃でも大きな被害を出し得るからだ。2021年5月の米コロニアル・バイプライン社へのランサムウェア攻撃は、金銭目的のサイバー犯罪が重要インフラ企業1社のみに対して行われたとしても、サプライチェーンを通じて被害が拡大し、国家安全保障上の危機に繋がり得ることを証明した。日本においても、2023年7月の名古屋港へのランサムウェア攻撃では、貨物の積み下ろし作業が約2日間中断し、自動車業界やアパレル業界などの業務に多大な影響を及ぼした。だからこそ、「能動的サイバー防御」を実現し、官民が連携して重要インフラを守れるようにすることが一層重要である。

おわりに

2022年2月に始まったロシアによるウクライナへの軍事侵攻では、妨害型および諜報目的のサイバー攻撃がウクライナに対して続いている。戦争が長期化する中、日本を含む支援国はウクライナへの軍事・

人道支援を妨害するためのサイバー攻撃についても、注意を払う必要がある。

現在、ITなくしては経済も安全保障も成り立たない。サイバーセキュリティは経済安全保障と国家安全保障の要である。しかも、サプライチェーンを通じて国境を越えたサイバー攻撃被害が拡大し得るからこそ、国内外の官民連携が欠かせない。今こそ日本は一丸となって、重要インフラの防御と情報共有の拡大に取り組まなければならない。

参考文献

日本電信電話株式会社 (2021) 「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会におけるNTTの貢献～通信サービス with サイバーセキュリティの観点から～」、<https://group.ntt.jp/newsrelease/2021/10/21/211021a.html>

Brian Gant (2021), “The Tokyo Olympics are a cybersecurity success story,” *Security Magazine*, <https://www.securitymagazine.com/articles/95880-the-tokyo-olympics-are-a-cybersecurity-success-story>

Microsoft Threat Intelligence (2022), “New “Prestige” ransomware impacts organizations in Ukraine and Poland,” <https://www.microsoft.com/en-us/security/blog/2022/10/14/new-prestige-ransomware-impacts-organizations-in-ukraine-and-poland/>

Tonya Riley (2022), “Iranian hackers planned attack on Boston Children’s Hospital last summer, FBI director says,” *CyberScoop*, <https://cyberscoop.com/iran-hospital-wray-fbi-boston-children/>

松原 実穂子 (まつばら・みほこ)

NTTチーフ・サイバーセキュリティ・ストラテジスト



早稲田大学卒業後、防衛省にて勤務。ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院で修士号取得（フルブライト奨学生）。修了後パシフィック・フォーラムCSIS、日立システムズ、インテル、パロアルトネットワークスのアジア太平洋地域拠点における公共担当の最高セキュリティ責任者兼副社長を歴任。現在はNTTのチーフ・サイバーセキュリティ・ストラテジスト。近著に『ウクライナのサイバー戦争』（新潮社、サイバーセキュリティアワード受賞）。

23

日本の気候変動政策

亀山 康子

はじめに

地球温暖化あるいは気候変動が国際問題として議論されるようになった1980年代から、日本は先進国の一員として、同問題への対処を求められ続けてきた。しかし、欧州諸国と違い、日本は必ずしもこの問題に積極的に取り組んできたわけではない。ところが2020年10月、菅義偉首相（当時）のカーボンニュートラル宣言を境に、日本は脱炭素に向けて舵を切り、急速に動き始めた。本稿では、気候変動に対する日本のこれまでの姿勢とその背景にあった考え方を説明し、2020年の方向転換の要因を推測する。また、今後の展開について述べる。

なお、世界の温室効果ガス総排出量のうち、エネルギー燃焼起源二酸化炭素が占める割合は7割ほどである。残りは森林減少や農耕地面積拡大など土地利用変化に起因するものや、メタンや亜酸化窒素などの二酸化炭素以外の温室効果ガスである。しかし、日本では温室効果ガス排出量の9割程度をエネルギー燃焼起源二酸化炭素が占めるため、気候変動政策とエネルギー政策が不可分であることは、以下を理解する上で重要な前提条件である。

これまでの経緯

1980年代以降の国際社会では、まずは比較的豊かな先進国が排出削減に着手すべきだという発想から、1992年に国連気候変動枠組条約、1997年に京都議定書が採択された。日本は気候変動の問題の存在は認めていたものの、他国と比べて自国の省エネが進んでいることを理由に、省エネが遅れている大排出国—具体的には

米国と中国—が日本よりも相対的に多くの排出削減を実施すべきだと主張してきた。また、エネルギーの炭素集約度を減らす取り組みとして、原子力発電のシェア増強を計画し、再生可能エネルギーはコストがかかりすぎるという理由で冷遇してきた。しかし、2011年3月の東日本大震災とそれによる福島第一原発事故により、原子力発電に反対する世論が強まり、発電部門における原子力発電のシェアが減少した。ここでようやく再生可能エネルギーを普及させるための政策が導入され始めたが、日本はこの時点ですでに他国の再生可能エネルギー導入量と比べて大きく後れをとっていた。

2015年のパリ協定採択時には、欧米を中心に再生可能エネルギーや電気自動車、IT関連事業など、排出削減を新たなビジネスとする産業が十分に成長しており、これらの産業の後押しがパリ協定採択に結び付いたとも言える。一方、2015年時点の日本は以前からの発想に固執したままだった。要するに、排出削減に取り組むには省エネのための追加投資が必要になるため、企業にとってはコスト高となり、できるだけやらない方が国の経済活動にとっては望ましいという考え方である。そのため、2015年7月に決定した排出削減のための2030年目標においては、「2013年比26%削減」と、多大な努力をせずとも達成しうる水準に設定された。

しかし、その後、一般の人にも感じられるほどに異常気象が増えていることに対して世論の危機意識が高まったこともあり、世界中で脱炭素に向かう動きがさらに加速した。2019年以降は、2050年までに排出量実質ゼロ達成を掲げる国が増加し、これと連動して、金融セクターを

じめ多くの企業団体が独自の実質ゼロ目標を掲げるようになった。これに驚いたのが日本企業である。様変わりする海外の企業に追いつくために自らも排出削減にコミットしつつ、国に対しても同様の目標を掲げて企業を支援する仕組みを作るよう働きかけた。その結果が冒頭に述べた2020年10月のカーボンニュートラル宣言である。2021年4月には米国で新たに発足したバイデン政権の求めに応じる形で、日本は2030年目標を「2013年比46%削減」に変更し、さらに50%削減の高みを目指すことを表明した。脱炭素を新たな成長戦略の一部として掲げ、水素やアンモニアなどを活用した脱炭素のための革新的技術の開発と普及を目指している。

現状および課題

日本が2015年頃まで世界と比較して気候変動対策で後れをとってしまったのは何故だろうか。その原因として、日本は省エネ大国であるという過信と、一般市民の関心の低さが挙げられる。省エネに関しては、確かにエアコンや冷蔵庫などの家電製品やハイブリッド自動車など、世界最高水準のエネルギー効率を達成している日本製品は少なくない。これは日本企業のためめぬ努力の結果とも言える。しかし、例えば日本の家屋の断熱性能は胸を張れる水準ではない。2022年4月の法改正まで、初期投資に費用がかかり、それを回収するだけの効果を得るのに30年以上かかるとされる建物の断熱強化は、見送られ続けてきた。また、省エネばかりに目が行き、エネルギーの脱炭素化に関しては、前述のとおり原子力発電事故以降によりやく再生可能エネルギー普及

に向けた政策が導入され始めたところである。電気自動車はまだ普及していない。2017年から2020年までの共和党トランプ政権がパリ協定からの離脱を公言するなど、米国が気候変動対策を後退させたことも、日本政府の判断を鈍らせた。米国内では、州・産業界レベルでは排出削減に向けた投資が依然として加速し続けていたのだが、日本の政策決定者の間では見落とされていた。

しかし、より深刻なのは人々の関心の低さかもしれない。日本はすでに省エネ大国であり、まずは米国や中国が排出量を減らすべきだ、という説明を長年聞かされているうちに、こうした認識が刷り込まれてしまったようだ。また、日本でも集中豪雨や大型台風などによる被害が増えているにもかかわらず、メディアはこれらの現象と気候変動を結び付けた説明を避けてきた。人々が関心を持たない限り、選挙の争点にもならない。最近の国際的な世論調査の比較プロジェクトの結果を見ると、日本の回答者は他国の回答者と比べておしなべて気候変動への意識が低い。

日本とドイツは多くの共通点を有するが、人々の気候変動に関する意識については、日本がドイツから学ぶべきことは多い。環境や気候変動に関する学校での教育、情報発信の方法など、日本は人類が直面している危機を自分事として認識する能力を向上させる術をドイツに学ぶべきである。

2030年まで残り6年である。新型コロナウイルス感染症の影響もあり、日本の温室効果ガス排出量は2013年比ですでに2割ほど減っているものの、今後も同じペー

スで減少させ続けるのは決して容易なことではない。それでも、これまで先送りにしてきた対策に早期に着手し、目標達成に向けた取り組みがさらに加速することを期待したい。

参考文献

亀山康子 (2021) 「バイデン政権の気候変動対策と日本」『世界』No. 943

亀山康子 (2019) 「パリ協定の課題と日本の対応」『国際問題』No. 678

平田仁子 (2021) 『気候変動と政治—気候政策統合の到達点と課題』成文堂

Ipsos Global Advisor (2022), “Earth Day 2022 Public opinion on climate change,” <https://www.ipsos.com/en-uk/earth-day-2022-global-attitudes-climate-change>

Yasuko Kameyama (2017), *Climate Change Policy in Japan: from the 1980s to 2015*, Abingdon and New York: Routledge

Yasuko Kameyama (2021), “Climate Change Policy: Can New Actors Affect Japan’s Policy-Making in the Paris Agreement Era?” *Social Science Japan Journal*, Vol. 24, No. 1

亀山 康子 (かめやま・やすこ)

東京大学大学院新領域創成科学研究科教授



1990年東京大学教養学部卒。1992年環境庁国立環境研究所（当時）に入所。1999～2000年米国メリーランド州立大学政治学部にて在外研究。2020～2022年国立研究開発法人国立環境研究所社会システム領域長、2022年5月より現職。専門は国際関係論、主な研究テーマは気候変動に関する国際制度や国内の気候変動政策、持続可能な発展。

24

日本の通商政策 —メガFTAが支える多国間主義—

渡邊 頼純

はじめに

歴史を振り返ると2016年は国際経済体制にとって大きな躓^{つまず}きの年だった。躓きの石の一つは6月の英国での国民投票で欧州連合（EU）離脱、いわゆる Brexit が決定したことであり、もう一つは11月の米国大統領選挙でトランプ氏が勝利したことだ。Brexit は、過去の栄光へのノスタルジーと移民が脅威であるというフェイク情報によって経済統合のメリットが否定された悲劇であり、現在の英国経済はその代償を高いインフレと低成長という形で払っている。また、トランプ氏の「米国ファースト」の通商政策はいたずらに中国との貿易戦争をエスカレートさせ、グローバルな供給ネットワークを寸断した。その結果、国際貿易秩序は「ルールに基づいた秩序（a rule-based order）」から「力に基づいた無秩序（a power-based disorder）」に移行した。そこに新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの到来とウクライナ戦争の勃発が追い打ちをかけ、混迷の度合いはさらに深まっている。

本稿はこのような前例のない不確実性の時代に日本がどのような通商戦略を展開すべきかを論じるものである。

日本の通商外交の系譜

（1）日本の GATT 加盟から60年目に合意した TPP

日本の貿易政策の原点ともいえるべき貿易及び関税に関する一般協定（GATT）加盟は1955年9月のことである。それから60年目に当たる2015年10月に環太平洋

パートナーシップ（TPP）の合意がなされたことには大きな意義がある。

日本の GATT 加盟は決して容易ではなかった。1953年によく仮加盟しオブザーバーの地位を得たが、正式加盟は1955年まで待たざるを得なかった。米国の後押しでやっとのことで締約国となれたが、英国、フランス、ベネルクス三国など西側の国々は日本に対して GATT 第35条を援用した。この条文は、既加盟国が新規加盟の締約国に対しその加盟は認めるが、自らは GATT 上の権利である最恵国待遇（MFN）や内国民待遇を留保するという「差別」を容認するもので、内容的には「拒否権」に匹敵する。このため日本は米国以外の西側諸国とは実質的に GATT 関係に入れないという状態に1960年代初頭まで置かれることとなった。

日本はこの状態から抜け出すために、欧米諸国が懸念していた日本産品による「市場攪乱（market disruption）」を回避するための「対日差別数量規制」や「輸出自主規制（voluntary export restraint）」などの GATT 違反の措置や GATT 原則を迂回する「灰色措置（grey-area measure）」を容認せざるを得なかった。このような措置はウルグアイ・ラウンド（1986～1994年）終結まで続くことになる。

1973年10月の第一次石油危機以降、自動車の燃費性能改善など省エネルギー・省資源の要請が欧米の消費者のあいだで高まり、製造業はそれまでの「重厚長大」型産業から「軽薄短小」型産業へ大きくシフトする。その変化の波に見事に乗ったのが日本の電気電子産業であり、自動車産業であった。その後日本の主要産業は「技術集約化」ならびに「知識集約化」

を進めるが、その結果として起こったのが、米国や欧州共同体（EC）との激しい「貿易摩擦（trade friction）」であった。

貿易摩擦の本質は、日本産品の国際競争力の高さとその結果としての貿易収支の不均衡であった。しかし、そこに「日本市場の閉鎖性」という商慣行の違いに由来するさまざまな「非関税障壁」が絡み、日本は自由貿易体制を享受するが、自らは市場開放を積極的に進めない国として「不公正貿易慣行国」のレッテルをしばしば貼られた。ECからは「利益の均衡（balance of benefits）」を欠いた国として、1986年9月のプンタ・デル・エステ（ウルグアイ）でのGATT閣僚会議であぶなく交渉の槍玉に挙がるまで攻め寄せられた。日本は、GATTは「権利と義務の均衡」を交渉を通じて実現しようとする体系であり、貿易上の競争条件の平準化を目指すものではあるが、競争の結果の平準化まで求めるものではないとしてECの主張に反論した。それにより、何とか利益の均衡論を封印することに成功し、EC提案の日本問題がウルグアイ・ラウンド交渉のアジェンダになることを阻止した。

その当時の日本はまだマルチの貿易体制のみを支持しており、地域統合には否定的な姿勢を取っていた。そもそも関税同盟や自由貿易協定（FTA）はGATTのMFN原則からの逸脱であり、例外として容認される地域統合体という位置付けであった。しかし、ウルグアイ・ラウンドというサービスや知的財産権まで交渉対象とする壮大な多国間貿易交渉が展開する裏で、すでに1986年のECの第三次拡大（スペイン、ポルトガルの加盟）や1989年の米加FTAの創設という地域統合の大きなうねりが忍び寄っていたのである。

特に米国が次第に地域統合へ傾斜していったことが、その後の地域主義に大きなインパクトを与えた。1985年に米国はイスラエルとのFTAを締結した。さらに米加FTAをウルグアイ・ラウンドと並行して交渉した米国は、その後メキシコを巻き込んで1994年には北米自由貿易協定（NAFTA）を発効させた。同じ1994年4月にはウルグアイ・ラウンドの合意文書の採択セレモニーとなるマラケシュ閣僚会議が開催されている。戦後一貫して自由貿易体制のリーダーであった米国が、GATTの多国間主義と、NAFTAを中心とする「ハブとスポーク」のFTA体制による地域主義との両輪を並行して走らせる貿易政策へと方向転換したことは明らかであった。その後、世界貿易機関（WTO）のドーハ開発アジェンダ（DDA）、いわゆる「ドーハ・ラウンド」の停滞もあり、米国の通商政策はFTAを中心とした地域主義に傾斜していくことになる。トランプ政権下ではNAFTAを嫌ったトランプ大統領により米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）が締結されたが、カナダとメキシコから米国市場に輸入される自動車の数量がそれぞれ260万台に制限されるなど、USMCAは自由貿易というよりは管理貿易の色彩が濃厚な協定となっている。

（2）世界的趨勢としての「地域統合」と日本の対応

グローバル化の実体は国境を越えて移動する4つの要素「モノ・サービス・資本・人」である。1958年に関税同盟としてスタートした欧州経済共同体（EEC、現在のEU）では、1993年から市場統合をさらに深化させ「単一市場」を形成し、こ

の4つの要素の自由移動を促進してきた。このEUの成功を手本に、今では途上国も含め世界中至る所でこの地域経済統合が一つのトレンドとして定着している。経済統合の形式として最も多いのが、貿易障壁（関税や非関税措置など）を相互に撤廃した国々が締結するFTAである。ジェトロの『世界のFTAデータベース』によれば、2023年12月時点で世界には476件のFTAが存在している。

世界で二国間あるいは地域の市場統合が進行するなか、我が国も21世紀に入ってから積極的に市場統合に取り組むようになった。日本はFTAを超えるさらに包括的な経済協定という意味を込めて経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）と呼んでいる。2001年に交渉したシンガポールとのEPAを皮切りに、日本は2023年12月時点で24の国・地域と21件のEPAを既に発効・署名している。発効・署名済みEPAによってカバーされる貿易は日本の貿易総額の約80%を占めている。（表1「日本のEPA一覧」参照）

日本のEPAの最大の特徴は日本からの海外直接投資（FDI）の成果を補強する点にある。つまり、日本の製造業が東アジア地域において展開してきた「生産ネットワーク」をより競争的にするために各国の貿易障壁を撤廃し、投資環境を整えることに力点が置かれているのである。1985年9月の「ブラザ合意」以降円高が定着したが、これに対応するために製造業の多くは東南アジア諸国連合（ASEAN）の国に部品の生産拠点を移した。そこで製造された部品は国境を越えて取引され、製品化され、そこから欧米諸国や日本などに輸出された。日本のEPAはこのような日本企業の海外における生産活動を諸外国との条約

の形で保全し、発展させる手立てなのである。言い方を変えると、EPAは日本からのFDIをきっかけとして形成されてきた生産と流通のネットワークに基礎をおく「事実上の統合（de-facto integration）」をさらに維持・強化するための「法的手段（legal instrument）」とすることができる。ASEAN諸国とのEPAは、まさにこれが当てはまる先駆的な事例である。

このように日本のEPAは、日本企業による活発なFDIと現地生産を組み合わせた生産ネットワークの構築という事実上の統合を国際条約としてのEPAで「固定化（consolidate）」し、法的安定性を付与するものと言えよう。その意味で日本のEPAは「法律に則った統合（de-jure integration）」を実現するツールと位置付けることができる。

（3）日本が牽引する3つのメガFTA—CPTPP、日EU・EPA、RCEP—

世界経済を牽引する「成長の極」は3つあると筆者は見ている。経済統合が最も進んでおり、27の構成国の内20か国で共通通貨ユーロが使われているEU、米国を中心にカナダとメキシコを加えたUSMCAの北米地域、そして高い成長率を誇る東アジア地域であり、東アジア地域にはさらにASEAN10か国、日中韓、豪州、ニュージーランドの計15か国からなる地域的な包括的経済連携協定（RCEP）が発効している。（図1「3つのメガ・リージョンと地域間FTA」参照）

これら3つのメガ・リージョンにおいてはそれぞれ域内の統合が進んでいるが、同

表1 日本のEPA一覧（2021年1月時点）

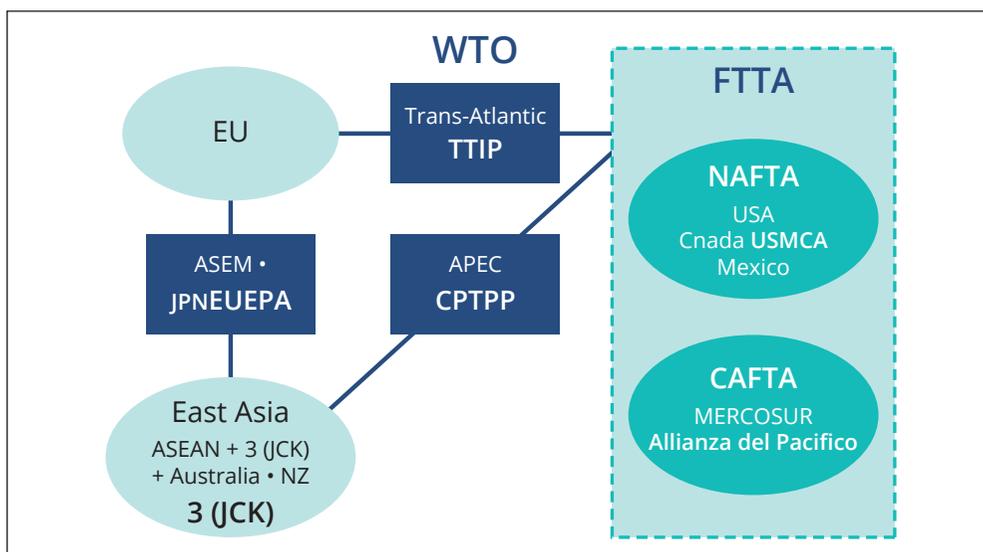
In Force or Signed	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Singapore Economic Partnership Agreement • Japan-Mexico Economic Partnership Agreement • Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement • Japan-Chile Economic Partnership Agreement • Japan-Thailand Economic Partnership Agreement • Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement • Japan-Brunei Economic Partnership Agreement • ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement • Japan-Philippines Economic Partnership Agreement • Japan-Switzerland Economic Partnership Agreement • Japan-Viet Nam Economic Partnership Agreement • Japan-India Economic Partnership Agreement • Japan-Peru Economic Partnership Agreement • Japan-Australia Economic Partnership Agreement • Japan-Mongolia Economic Partnership Agreement • Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP12) • Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (TPP11) • Japan-EU Economic Partnership Agreement • Japan-US Trade Agreement • Japan-US Digital Trade Agreement • Japan-UK Comprehensive Economic Partnership Agreement • Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement
Under Negotiation	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Turkey Economic Partnership Agreement • Japan-Colombia Economic Partnership Agreement • Japan-China-Republic of Korea Free Trade Agreement
In Suspension	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-GCC Free Trade Agreement • Japan-Republic of Korea Economic Partnership Agreement • Japan-Canada Economic Partnership Agreement

（出典）外務省、経済産業省の資料をもとに筆者作成

時に地域間においてもメガFTAの発展が顕著である。その中でも特に注目されたのが、当初P4と呼ばれたTPPで、これはシンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドの4か国が始めたFTAであるが、2008年11月のアジア太平洋経済協力（APEC）会合の際には主催国であったペルーや豪州が参加の意向を表明し、さらには米国もサービス分野に関心を示すに至った。折から米国は東アジアで「米国抜き」の市場統合が進むことには懸念を

有しており、2006年のAPECの際に提案された「APECワイドのFTA」であるアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想を積極的に支持したことから、このP4の動きがP9に、さらにはP11に、そして2013年7月以降は日本も参加して12か国となり、アジア太平洋地域における「クリティカル・マス（critical mass）」を形成していく。TPPは2015年10月にアトランタで合意に至るが、2017年1月にトランプ大統領（当時）が米国を離脱させた。

図1 3つのメガ・リージョンと地域間FTA



(出所) 筆者作成

米国のTPP離脱はアジア太平洋地域における強固な貿易秩序形成という観点からは大きな後退となったが、日本は残された11か国をまとめて環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP、いわゆるTPP11)としてモメンタムを維持し、2018年12月にこれを発効させている。

CPTPPに加えて地域間メガFTAとして重要なのが日EU・EPAである。これは世界の国内総生産の約25%、世界貿易の約3分の1を占めるまさに巨大FTAであり、日本とEUが共に自由貿易のリーダーとして範を示すものとして2019年2月に発効している。日EU・EPAは政治協力の色彩が濃厚な戦略的パートナーシップ協定(SPA)を伴っている。そこでは民主主義・人権・法の支配・市場原理といった普遍的価値の共有が謳われている。

最後に2022年1月に発効したRCEPがある。RCEPの原型は2006年に日本が提案した「ASEANプラス6(日中韓、豪州、ニュージーランド、インド)」であり、これは当初東アジア包括的経済連携協定(CEPEA)と呼ばれていた。CEPEAは2004年に中国が提案した「ASEANプラス3(日中韓)」でのEAFTA(東アジア自由貿易協定)に対するカウンター・プロポーザルであった。中国の突出を警戒した日本がインドを巻き込むことでバランスを取ろうとしたと考えられている。その後2012年にカンボジアで開催されたASEAN関連の首脳会議において、最終的に「ASEANプラス6」をもって東アジアのFTAとすることが決まり、これがRCEPとなり2013年5月から交渉が開始された。交渉の最終段階で中国産品の進出を危惧するインドが離脱し、日本が期待した中国に対する牽制という構図は崩れたが、日本にとっては中国と韓国と初

めて FTA 関係に入るという意味で重要な枠組みとなった。

現状および課題

RCEP 合意からまもなく中国は2021年9月16日、正式に CPTPP への加盟を申請した。安全保障では米国と同盟関係にあり、経済面、特に貿易・投資面では中国と深い関係にある日本は米中摩擦のはざままでまさに板挟みの状態にあり、中国の TPP 参加表明への「対応に苦慮している」との論評が多い。しかし、筆者はこれを日本の通商外交の本領発揮の好機と見ている。

第一に今日の日本は21件の EPA を締結し、その中には世界最大の貿易パートナーである EU との協定も含まれている。物品貿易に限った協定ではあるが、米国とも貿易協定を締結している。さらに中国を含む15か国が参加する RCEP も合意に導いている。そして何よりも2017年1月に米国が離脱した後の TPP を空中分解から救ったのは日本であった。米国の離脱で TPP への関心が薄れそうになっていたベトナムやマレーシアを説得し、なんとか TPP 合意を保持した日本の交渉力は高く評価されている。日本はその交渉力で、中国に対して現行の TPP ルールを緩めることなく履行することを厳しく迫るのである。具体的には、国営企業に対する規律やデータ流通の透明性・公平性について妥協を許さない姿勢で受け入れを迫るのである。

第二に、日本国内には米国の反応を気にする向きがあるが、それは日米間の相

互信頼の成熟度の問題である。日本としては、「米国に代わり (on behalf of the US) 中国と交渉している」という立場を米国に対して明確にすればよいだけのことである。

第三に「交渉は水物」ということがある。ここで重要なことは、日本は原加盟国で、中国は「参加希望国」という力関係にあるという現実である。これは平等な立場ではなく、原加盟国が設定したルールを新規参入する国は受け入れるか、あきらめて交渉のテーブルから去るしかないのである。つまり、いわゆる“take it or leave it”ということだ。新規加盟を目指す中国が既存のルールを変更するということはあり得ないし、あってはならない。中国は、バイデン政権下の米国が早期に TPP に復帰することはあり得ないことを承知の上で、今回の TPP 参加申請に打って出た。中国との TPP 参加交渉がたとえ始まったとしても、それは2~3年で終わるような話ではない。

2024年秋の米国大統領選挙後には米国にも何らかの動きが出てくるはずだ。2015年にいったん合意した TPP への米国の復帰を阻む問題は、中国の新規加盟交渉よりは早く片付くだろう。結果的に米国の TPP 復帰の方が中国の加盟よりもはやく成立する可能性が高い。日本としては交渉結果を予断せず、「来るものは拒まず」の姿勢で中国の参加申請に対応し、ハードコアの難関について中国側にテクニカルなサポートをすることで、中国に「恩を売る」ことの方が得策ではないだろうか。

おわりに

バイデン大統領は2022年5月23日、東京で新たな経済圏構想、インド太平洋経済枠組み（IPEF）の始動を宣言した。2017年1月に当時のトランプ大統領が米国のTPPからの離脱を敢行して以来、実に5年ぶりに米国発のイニシアティブが打ち出されたことになる。IPEFは日米をはじめ全体で14か国が参加してのスタートとなった。

IPEFは、①貿易、②サプライチェーン、③クリーンエネルギー・脱炭素化・インフラ（クリーン経済）、④税と腐敗対策（公正な経済）の四本柱から構成されているが、関税撤廃のような貿易自由化を含むものではない。デジタル経済における協力や供給網の強靱性の強化、持続可能なインフラ開発での連携など、IPEFにはこのような「TPPプラス」の要素が内包されている。

中国はIPEFをどう見ているのだろうか。RCEPが発効したにもかかわらずCPTPPへの加盟を正式に申請した中国からすれば、IPEFはか弱い「張り子の虎」のように見えているのではないだろうか。関税撤廃のルールについても、RCEPよりはるかに水準の高いCPTPPへの参加が中国にとって高いハードルであることは中国も承知の上である。IPEFを提案した米国を尻目に、中国はますますCPTPP参加のための交渉開始を急ごうとするだろう。すでにシンガポールのリー・シェンロン首相は中国の参加を歓迎する旨を表明している。中国はCPTPP加盟各国の首都で積極的に交渉開始の端緒を開こうとしており、日本の後ろ向きの姿勢はやや際立っている。

中国のCPTPP加盟交渉はいったん開始されても、少なくとも5年以上はかかるだろう。CPTPPへは英国が先に加盟を果たしたため、英国との協調体制を確立して、対中国で厳しく交渉に臨むこともできる。香港をめぐる中英交渉で苦い経験をした英国の参加は日本にとっても心強い援軍となろう。

日本にとって米国か中国かという二者択一は回避しなければならない「二項対立（dichotomy）」である。米中関係もいつまでも現在のような対立と分断が続くとは限らない。米中が緊張緩和に向かう可能性は経済面で十分にある。対中制裁の中でも米中貿易は拡大していることがその背景にある。日本は貿易を平和の「触媒」として戦略的に行動すべきだ。一方では米国に対してIPEFを軸にTPPへの早期復帰を促し、他方では中国に対しTPP加盟交渉でルールに基づく貿易秩序を受け入れさせるべく準備交渉を進める。こうして米中を共にアジア太平洋地域の平和と繁栄の経済圏に統合して行くイニシアティブを日本は発揮するべきである。

参考文献

渡邊頼純 監修、外務省経済局EPA交渉チーム 編著（2008）『解説FTA・EPA交渉』（第2刷）、日本経済評論社

渡邊頼純 監修、外務省経済局EPA交渉チーム 編著（2022）『詳解経済連携協定』日本経済評論社

渡邊頼純（2011）『TPP参加という決断』ウェッジ

渡邊頼純（2012）『GATT・WTO体制と日本』北樹出版

Will Kenton (2022), “Trans-Pacific Partnership: Meaning, Overview, Alternatives,” *Investopedia*, <https://www.investopedia.com/terms/t/transpacific-partnership-tpp.asp>

Wolfgang Alschner, Julia Seiermann, and Dmitriy Skougarevskiy (2017), “The Impact of the TPP on Trade Between Member Countries: A Text-As-Data Approach,” *ADB Working Paper Series*, No.745

渡邊 頼純（わたなべ・よりずみ）

藤女子大学学長

慶應義塾大学名誉教授



1976年3月、上智大学文学部哲学科卒業。その後ベルギー政府給費留学生としてCollege of Europe（欧州統合専門の大学院）留学。南山大学経済学部助教授、同大学ヨーロッパ研究センター長、大妻女子大学比較文化学部教授を経て、2015年4月より慶應義塾大学総合政策学部教授兼政策メディア研究科研究委員。2019年4月より関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長。慶應義塾大学名誉教授。専門は、国際政治経済論、GATT/WTO法、欧州統合論。

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部専門調査員（1985～1988年）、GATT（現WTO）事務局経済問題担当官（1988～90年）、欧州連合日本政府代表部専門調査員（1995～1998年）、2002年5月から2004年3月まで、外務省大臣官房参事官兼経済局（ロシアのWTO加盟、日メキシコ経済連携協定、日EU経済協議、ASEM等担当）、2004年4月から11月まで外務省参与を歴任。

25

日本の海洋安全保障政策
—FOIP、QUAD、東シナ海、
南シナ海—

小谷 哲男

はじめに

四方を海に囲まれ、長い海岸線と多くの島嶼を有する一方、資源に乏しい貿易立国である日本にとって、海洋安全保障は、主権と領土の一体性を維持するためにも、海上交通路を確保するためにも、大きな課題である。サンフランシスコ平和条約の発効にともなって国際社会に復帰した日本は、事実上の軍事力を持たず、海洋安全保障については米国に依存せざるを得なかった。1970年代以降になると、ウラジオストックを拠点に増強を続けるソ連極東艦隊の活動を制約するため、日本は対馬海峡、津軽海峡、そして宗谷海峡を封鎖する能力の保有を目指すようになった。同時に、日本は「1,000海里シーレーン防衛」の名の下で、南西諸島および小笠原諸島周辺の海域において警戒監視能力を高め、米軍の来援確保に努めた。日本が海峡封鎖と日本列島周辺の警戒監視に取り組んだことで、ソ連艦隊を事実上日本海に封じ込めることに成功した。

しかし、冷戦が終結すると、ソ連に代わって中国の海洋進出が日本の海洋安全保障上の懸念として浮上するようになった。中国は1980年代に第一列島線および第二列島線までの近海防衛戦略を打ち立て、実際に2008年頃から人民解放軍が第一列島線周辺での活動を活発化させ、2020年までには第二列島線を越えて西太平洋での活動を常態化させるようになった。人民解放軍は東シナ海では軍事訓練や演習、情報収集を行い、南シナ海では大規模な人工島の埋立てと軍事化を進め、インド洋にも海賊対処活動のため潜水艦を含めた艦船の派遣を行っている。これらは有事の際に米軍の介入を阻止しつつ、海上交通路を維持するためとみられ、中国の

ミサイル戦力の増強とあいまって、地域の軍事バランスを大きく変化させている。また、中国は政府公船や漁船を使って、尖閣諸島や南沙諸島などで国際法と相容れない現状変更行動を継続しており、平時でも有事でもないグレーゾーンの事態が常態化している。さらに、2016年以降に中国は台湾の民進党政権に対して圧力を強めるようになり、台湾周辺でも軍事活動を展開するようになった。台湾で有事が発生すれば、日本が巻き込まれるとの懸念も高まっている。

このような中国の海洋進出は、日本の領域防衛と海上交通路の安全確保の観点から大きな課題となっている。また、中国の独自の海洋権益の主張は、海洋法秩序に対する深刻な挑戦でもある。このため、日本政府は第一列島線の防衛態勢を整えるとともに、海洋法秩序の維持を目的として「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想や、日米豪印戦略対話（QUAD）を押し進めるようになった。以下では、列島線防衛と海洋法秩序の維持を柱とする日本の海洋安全保障政策について概観するとともに、現状と課題について考察する。

安倍政権下における 海洋安全保障への取り組み

中国が2008年から尖閣諸島の領海に海洋法執行船を派遣するようになり、また海軍艦船と空軍機が東シナ海から太平洋へと活動範囲を拡大するようになる中、日本政府は2010年に防衛計画の大綱を改定し、それまでの北方重視の防衛体制を南西重視に変え、「動的防衛力」によって南西諸島の警戒監視活動を強化するように

なった。さらに、第二次安倍政権によって2013年に改定された防衛大綱では、「統合機動防衛力」による南西諸島の防衛強化の方針が示され、海上優勢と航空優勢を維持しながらも、陸上部隊の本土から南西諸島への機動展開能力を重視するようになった。これにともない、那覇での戦闘機の増勢や早期警戒機の配備、スタンドオフ・ミサイルの導入、潜水艦の増勢、離島防衛に当たる水陸機動部隊や機動展開部隊の新設、そして早期警戒部隊や地対艦および地対空誘導弾部隊の南西諸島への配備が進められた。また、海上保安庁の態勢も強化され、石垣島には尖閣専従部隊が創設された。

中国の南西諸島周辺での総合的な能力向上に対処するため、2018年に再度改定された防衛大綱では、統合機動防衛力の考え方を踏襲しつつ、陸海空という従来の領域に加え、宇宙、サイバー、電磁波という新領域での領域横断作戦を行う「多次元統合防衛力」の構築を目指すことになった。これは、航空優勢と海上優勢の維持が困難でも、全領域をまたぐ作戦が生み出す相乗効果によって、特定の領域における劣勢を克服するという考えである。これを実現するため、戦闘機の増勢や能力向上、島嶼防衛用高速滑空弾部隊の新編、滞空型無人機による太平洋側の警戒監視の強化、いずも型護衛艦からの短距離離陸・垂直着陸機（STOVL）の運用、総合ミサイル防空能力の構築、宇宙領域専門部隊の新編、サイバー防衛部隊の新編、電磁波作戦部隊の新編などが盛り込まれた。海上保安庁についても引き続き態勢強化が図られ、海上自衛隊との連携が強化された。

また、日本は米国との協力を強化した。

2015年に改定された日米防衛協力のための指針では、平時からの日米協力が拡大され、情報収集、警戒監視および偵察、海洋安全保障、訓練・演習、防空・ミサイル防衛などが盛り込まれた。武力攻撃事態（日本有事）では、新たに島嶼防衛や領域横断的作戦（サイバー・宇宙を含む）における協力が打ち出され、島嶼防衛では、自衛隊が主として上陸阻止および奪還作戦を行い、米軍が支援することになった。また、同盟協力の実効性を確保するため、政策・運用の調整などを行う同盟調整メカニズム、および共同計画策定メカニズムが設置された。

日本にとって重要なシーレーンである南シナ海およびインド洋では、沿岸国の能力構築支援を強化する一方、自衛隊によるプレゼンス作戦を行うようになった。2016年11月に稲田朋美防衛相が「ビエンチャン・ビジョン」を発表し、日ASEANの防衛協力の指針として、法の支配の貫徹、海洋安全保障の強化、多分野にわたるASEANの能力向上を支援することが示された。これに基づき、たとえば2016年には、フィリピンに対して10隻の巡視船と2隻の大型巡視船の提供に加えて、5機の訓練機の提供が行われた。2020年には日本がフィリピンに警戒管制レーダーを供与したが、これによりフィリピンがバシー海峡における人民解放軍の動向を監視し、その情報を日本と共有することが期待されている。さらに、海上自衛隊は2017年からインド太平洋方面派遣を開始し、毎年ヘリコプター搭載護衛艦を含む艦船を南シナ海およびインド洋に派遣し、各国との訓練や親善寄港を行うようになった。

インド太平洋地域において海洋法秩序が

揺らいでいることを踏まえて、日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」では、国際法とルールに基づく「開かれ安定した海洋」の維持が謳われている。これを具体化するため、安倍首相は2014年5月のアジア安全保障会議（シャングリラ会合）で「法の支配三原則」を提唱し、各国が国際法に照らして正しい主張をすること、紛争解決に力や威圧を用いないこと、紛争の平和的解決を図ることを求めた。さらに2016年8月には「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」という構想を掲げ、法の支配、連結性、海洋安全保障などの推進を図った。2019年9月にはQUAD外相協議が初めて行われ、FOIPを推進するための共同の取り組みが話し合わせ、海洋安全保障や質の高いインフラ、連結性に関する緊密な協力が確認された。FOIPに関しては、その後ASEANや英仏など欧州諸国も賛同し、ルールに基づく海洋秩序の維持の重要性が広く共有されるようになった。

以上のように、安倍政権下の日本は中国の海洋進出に対して、主に自衛隊による南西諸島の防衛強化とFOIPを通じた海洋法秩序を維持するための国際協力を拡大させた。この方針は、その後の菅政権および岸田政権にも引き継がれ、日本の海洋安全保障の基本的考え方として確立した。

菅政権および岸田政権の 取り組みと課題

2021年4月16日に菅首相とバイデン米国大統領の首脳会談がワシントンで行われ、その共同声明の中で、1969年以来52年ぶりに日米の首脳によって台湾海峡の安全

の重要性が強調された。2020年に台湾民進党の蔡英文総統が再選されてから、中国の軍用機が台湾海峡の中間線を越えて台湾の防空識別圏に入ることが繰り返されるようになり、不測の事態が起こる懸念がさらに高まっていた。このような中、日米両首脳は、台湾海峡の平和と安定の重要性を確認し、兩岸問題の平和的解決を促すとしたが、一方で菅首相は日本の防衛力を強化する決意を示し、両国が台湾有事における共同対処について検討を始めることにも合意した。日本は、豪州や欧州連合（EU）など、他の同志国とも台湾海峡の平和と安定の重要性を確認している。

2022年8月にペロシ米国下院議長が訪台すると、中国は台湾周辺での大規模な軍事演習を実施した。台湾周辺に6つの演習区域が設けられ、台湾に対する海上封鎖を想定したものであったが、日本の排他的経済水域に5発の弾道ミサイルが撃ち込まれ、地元の漁業は出漁を自粛せざるを得なかった。商船は演習海域を避けて通らざるを得ず、航空会社の中には運休を余儀なくされたところもあり、中国が台湾に対する海上封鎖を実際に行えば、世界のサプライチェーンにとって大きなリスクになることが確認された。日本にとっては、台湾有事は日本の領域への攻撃につながるだけでなく、漁業や通商にも大きな支障が出る可能性がある。この演習以降、人民解放軍が台湾海峡の中間線を越えて活動することが常態化したため、演習か実際の侵攻かを見分けることが難しくなったことも懸念事項である。

岸田政権は2022年12月に国家安全保障戦略を改定し、尖閣諸島や南沙諸島で現状変更を試み、台湾に対する威圧を強める

中国を、日本の安全保障および国際秩序にとっての「最大の戦略的な挑戦」と位置づけ、ウクライナへの侵略を続けるロシアと中国との戦略的な連携の強化への懸念も示した。同戦略および国家防衛戦略では、日本の総合的な国力と同盟国・同志国との協力・連携により対応することが求められており、新戦略を実現するために防衛費を倍増して対GDP比2%に引き上げることが示された。これにより、国家防衛戦略が示したミサイル攻撃やハイブリッド戦、非対称攻撃、核の威嚇という「新たな戦い」に備えるため、「反撃能力」としてのスタンドオフ防衛能力、統合防空ミサイル防衛、無人アセット防衛能力、そして持続性・強靱性を有する継戦能力を強化することが可能となる。

「反撃能力」については、中国や北朝鮮がミサイル能力の質と量を増強させる中、ミサイル防衛能力の強化だけでは対応が困難なため、相手からの二撃目以降を妨害することが目的とされている。つまり、「反撃能力」も相手の攻撃を無力化する拒否的抑止力の一部として位置づけられているのである。実際には、主に空軍基地や海軍基地などの固定目標を攻撃し、一部移動する艦船を目標とすることで、相手に航空優勢および海上優勢を取らせないことを目指すと考えられる。

以上の取り組みは、主に台湾有事を想定していると考えられるが、台湾有事が発生した場合、日本は南西諸島の防衛に尽力して米軍の作戦基盤を維持するとともに、米軍への後方支援も行うことになるであろう。そうすることによって、日本の領域への上陸作戦を防ぎ、海上交通路の維持を目指すことになる。台湾有事を想定した日米の共同作戦計画の策定は大

詰めを迎えているようだが、台湾を守るために日本の世論が参戦を支持するかどうかは不明である。中国が日米を離間させるために日本の世論を誘導する情報戦を行うことは十分に想定されるので、その対策が急務である。

海洋秩序の維持に関する取り組みとして、菅政権と岸田政権ではQUADの首脳レベルへの格上げが行われた。2021年3月に首脳テレビ会議が行われ、同年9月から対面での首脳会議が毎年行われるようになった。首脳たちはFOIPの実現に向けた協力を確認するとともに、東シナ海・南シナ海情勢について懸念を共有している。2022年5月の首脳会議では、地域内での海洋に関する情報共有の促進を目的とする海洋状況把握（MDA）のためのインド太平洋パートナーシップ（IPMDA）の立ち上げが発表された。これは、主に中国が行っている不法漁業などを監視するものであるが、それが漁業資源・環境資源の保護に役立つため、ASEAN諸国や太平洋島嶼国への支援の強化につながることを期待できる。また、QUADは、当初の海洋安全保障やインフラおよび連結性を強化するための協力を超えて、気候変動や新興技術、サイバーセキュリティ、サプライチェーンの強靱化などの分野にも踏み出し、地域の公共財的な枠組みとなっている。加えて、日米印が行ってきたマラバール海軍演習に2020年からは豪州が参加し、事実上のQUADによる海軍演習となった。しかし、QUADには元々軍事的な協力を期待する声も根強く、今のような公共財としての枠組みが持続可能なのかという問題がある。

また、岸田政権はフィリピンおよび韓国との安全保障協力の強化に踏み切った。

まず、フィリピンとの間で訪問軍協定を締結することを検討するとともに、日米比の海上保安部門による合同演習や安全保障担当補佐官による協議を行った。これには、台湾有事を念頭にフィリピンとの関係を強化する思惑があると考えられるが、フィリピンは中国との関係も重視せざるを得ないため、実質的な協力がどこまで拡大されるかは予断を許さない。一方、歴史認識問題を抱える韓国の尹政権が現実的な安全保障政策を推進する中で、日米韓による対潜水艦戦やミサイル防衛協力を再開するとともに、インド太平洋地域安全保障に関しても協力を拡大しようとしている。韓国の主要な懸念は北朝鮮であるが、尹政権との間では海上交通路の安全や沿岸国への能力構築支援の拡大が期待できる。

沿岸国への能力構築支援に関しては、新たな国家安全保障戦略の下で政府安全保障能力強化支援(OSA)の制度が創設され、外国軍への直接的な支援が可能となった。これまでの政府開発援助(ODA)の枠組みでは、外国の法執行機関への支援に留まっていたが、OSAによって同志国の抑止力の向上が可能となる。同時に、政府は外国への殺傷性兵器の供与を可能とする法改正を検討しており、これが実現すればOSAを通じてより能力の高い兵器の供与が期待できる。

おわりに

日本はその地政学的特性から、領域防衛と海上交通路の維持のために海洋安全保障に取り組む必要がある。冷戦期の日本は、圧倒的な海軍力を持つ米国との同盟を前提として、米軍の来援を確保するために必要な対潜水艦戦、対機雷戦、そして洋上防空能力の整備を行ってきた。しかし、中国の海洋進出と米国の相対的な海軍力の低下によって、日本は海上交通路の安全確保よりも領域防衛に資源を投入せざるを得ない状況に追い込まれている。対潜水艦戦のために開発された護衛艦を防空任務のために空母化しなければならないのは、その証左である。このため、日本は海上交通路の確保から領域防衛を重視した態勢および運用思想へと変えていく必要がある。一方、海上交通路の安全確保の重要性も高まっており、日本は沿岸国への能力構築支援や、海洋秩序の維持のためにFOIPを通じた国際協力を強化している。しかし、中国は現状変更を躊躇するどころかむしろ攻撃的な姿勢を強めている。このため、日本は平時における国際協力だけでなく、抑止が破綻した場合の対処面での国際協力にもより積極的に取り組む必要がある。

参考文献

武居智久 (2008) 「海洋新時代における海上自衛隊—JMSDF in the New Maritime Era」『波濤』通巻第199号

小谷哲男 (2006) 「シーレーン防衛—海上自衛隊と米海軍の任務役割分担」『同志社法学』第58号

Tetsuo Kotani (2012), “Reluctant Sea Power: Geopolitics in Asia and Japan’s Maritime Strategy,” in Peter Dutton, Robert Ross, and Øystein Tunsjø, eds, *Twenty-First Century Seapower: Cooperation and Conflict at Sea*, London and New York: Routledge

Tetsuo Kotani (2014), “U.S.-Japan Allied Maritime Strategy: Balancing the Rise of Maritime China,” *CSIS Strategic Japan*, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-06/140422_Kotani_Strategic_Japan.pdf?VersionId=EmAlgY__MH1akMbTILfKtjyWRVpHJfT

Tetsuo Kotani (2020), “China’s Military and Paramilitary Activities in the East China Sea: Implications for the U.S.-Japan Alliance,” *Asia Policy*, Vol. 15, No. 3

小谷 哲男 (こたに・てつお)

明海大学外国語学部教授



日本国際問題研究所主任研究員を兼任。専門は日本の外交・安全保障政策、日米同盟、インド太平洋地域の国際関係と海洋安全保障。米国ヴァンダービルト大学日米センター研究員、海洋政策研究財団研究員、岡崎研究所研究員、日本国際問題研究所研究員を経て2020年より現職。主な共著として、『現代日本の地政学—13のリスクと地経学の時代』（中公新書、2017年）、『アジアの国際関係—移行期の地域秩序』（春風社、2018年）、『アメリカ太平洋軍の研究—インド太平洋地域の安全保障』（千倉書房、2018年）。平和・安全保障研究所安全保障奨学プログラム第13期生（2006年～2008年）。平成15年度防衛庁長官賞受賞。

26

日本の軍備管理・不拡散政策

秋山 信将

はじめに—日本の核政策を規定する枠組みと課題—

日本の軍縮・不拡散政策を規定する構造を理解するには、「核政策の四本柱」と3つの要因、2つのジレンマという枠組みで見ることが有効であろう。「核政策の四本柱」とは、1968年1月、佐藤栄作首相（当時）が施政方針演説において表明した、日本の核政策を構成する4つのアプローチで、非核三原則（核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」）、核廃絶・核軍縮、米国への核抑止力依存、核エネルギーの平和利用から構成されている。この四本柱は、現在においてもおおむね維持されている。

また、日本の核政策を規定するものとして、3つの要素を考慮する必要がある。第一に東アジアの地政学的条件であり、第二に経済成長と持続可能性、とりわけエネルギー安全保障の必要性であり、そして第三に、第二次世界大戦中に広島および長崎に原子爆弾を投下され、唯一の戦争被爆国となり、さらに1954年の「第五福竜丸事件」以降国内で反核の機運が高まってきたという歴史的経験である。

そして、こうした政策とその基盤を構成する要素ゆえに、日本は2つのジレンマに直面することになる。第一に、「唯一の戦争被爆国」の国家的使命としての核軍縮の推進と、厳しい戦略環境の中、米国の拡大核抑止が安全保障にとって不可欠であるというジレンマである。第二に、自前の資源に乏しい日本は、エネルギー安全保障上の要請から核燃料サイクルを追求してきたが、核燃料サイクルには核拡散リスクが伴うというジレンマである。

核軍縮と日米同盟

（1）国内の反核世論の醸成と日米安保

1945年8月、広島、長崎に相次いで原子爆弾が投下され、1945年末までにそれぞれ約14万人、7万4千人が死亡した。さらに、1954年に南太平洋で操業していたマグロ漁船「第五福竜丸」が、ビキニ環礁において米国が実施した水爆実験の放射線降下物を浴び、乗組員や漁獲物が被曝するという事件を契機に、杉並区の主婦たちが始めた反核署名運動は全国規模に発展し、1954年8月には原水爆禁止署名運動全国協議会が結成された。当初この運動は、超党派の国民的運動として盛り上がりを見せたが、その後、自由民主党系が運動から離脱し、共産党系と社会党系に分裂するなど、党派性を帯びた活動になることで国民運動としては衰退した。しかしながら、日本社会では、いわゆる「核アレルギー」として核廃絶の規範が定着したと言ってよいだろう。

その一方で、米国の拡大核抑止に対する安全保障上の要請が高まっていった。1964年10月、中国が最初の核実験を成功させ、核保有国となった。これを契機に、日本でも核兵器を保有すべきか否かという論争が巻き起こった。一方、反核の機運が高まっていた国内では、核が配備されたままの沖縄返還に異議を唱える声が、自由民主党内部も含めて少なくなかった。当時佐藤栄作首相にとって、米国との交渉において「核抜き」の沖縄返還を実現することが政治的には非常に重要であった。その中で、1967年12月に核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」の非核三原則が佐藤により宣言された。なお、こ

の非核三原則により、佐藤は1974年にノーベル平和賞を受賞している。

(2) 日米同盟の文脈における「核問題」

他方、佐藤はニクソン大統領との間で、有事の際の米軍による核持ち込みを事実上認めるという秘密協定に署名している。また、1981年、エドウィン・ライシャワー元駐日大使が、「日米間の了解の下で、アメリカ海軍の艦船が核兵器を積んだまま日本の基地に寄港していた」と発言し、「持ち込ませず」の原則は守られていなかったことが知られるようになった。なお、1991年に米国のジョージ・H・W・ブッシュ大統領が地上配備および海上配備の戦術核兵器の撤去を宣言し、核兵器を搭載した艦船の日本への寄港は実態としても行われなくなった。

現在の日米間での最大の課題は、拡大核抑止の信憑性をどのように維持するかである。2009年、オバマ政権下で「核態勢見直し (NPR)」策定の作業が進められる中、核の先行不使用 (NFU) や「唯一の目的」化 (核の役割を核攻撃の抑止と報復に限定すること) など、核兵器の役割の低減が議論されていた。その中で、2009年に米国議会の戦略態勢委員会で行われたヒアリングで、日本政府はこのような宣言的政策が東アジアにおいて米国の核抑止力の低下を招きかねないことに懸念を表明した。結局、日本のみならず韓国や欧州の同盟国が宣言的政策に対して懸念を表明したこともあり、米国がNFUを無条件に宣言するには至らなかった。このプロセスは、日米両政府間 (さらには両政府内) での拡大核抑止をめぐ

る同盟国間の認識や理解のすり合わせの必要性を強く示唆するものである。

日本政府は米国のNFU宣言および核兵器の「唯一の目的」化を支持していない。その理由としては、第一に、北朝鮮に対する抑止力を高めるためには、核以外の大量破壊兵器使用に対する抑止も必要であり、その使用の敷居を上げるためにも核による報復の可能性を残しておく必要があるからである。第二に、中国はNFUを宣言しているものの、戦力の整備状況や軍事演習の状況などから将来にわたりNFUを維持するかどうかが不明であり、また透明性の欠如ゆえ宣言的政策への信頼が高くない中で、日米自らがNFU宣言によって政策の選択肢を限定した場合、より政策に拘束される可能性が高いからである。

このような状況を背景に日米政府間では、米国の拡大核抑止の信頼性の維持と向上を図る目的で拡大抑止協議 (EDD) が開始され、充実が図られている。

原子力の平和利用と核不拡散のジレンマ—エネルギー安全保障と原子力—

日本国内には資源が乏しく、化石燃料を海外に依存していることは、日本経済の脆弱性となっていた。日本政府は、このような脆弱性を克服する措置の一つとして、原子力発電によるエネルギーの多角化、そして核燃料サイクル推進によって「準国産」エネルギー源の獲得を目指した。しかし、原子力の平和利用の推進は、核不拡散とは表裏一体をなす。

原子力研究活動は戦後GHQによって禁止されていた。しかし、1953年に米国のアイゼンハワー大統領が国連において「平和のための原子力」と題する演説を行い、核物質の国際管理と核エネルギーの平和利用における国際協力を説き、これを推進するようになると、日本もこの恩恵を受けることになった。1955年には原子力基本法が成立し、日米の原子力協力に関する協定が締結された。1966年に日本は英国から導入されたコールダーホール改良炉（黒鉛炉）で初めて商業運転を開始したが、その後、技術面、経済面においてより効率的な軽水炉を米国から次々に導入し、原子力発電を推進した。

1970年代に二度のエネルギー危機を経験する中で、海外へのエネルギー依存を減らすことが重要な課題として浮上し、原子力発電はエネルギー安全保障上の懸念を解消する有力な手段として推進された。1997年には総発電量の約37%を原子力が占めるまでになった。その後エネルギー生産全体の伸びから割合としては低下したものの、2011年の東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故前の時点でも30%の水準を維持していた。

しかし、福島第一原子力発電所の事故は、日本の原子力安全のあり方を大きく変えた。多くの原子力発電所がこの安全基準適合を断念して廃炉にするか、または適合のための安全施設の改良工事を実施するなどしており、2022年10月時点で稼働している発電用原子炉は6基に過ぎない（事故前の時点では57基）。

また、エネルギー安全保障の観点から、日本はウランの海外依存を低減し、「準国産」エネルギーを確保するという目的で

核燃料サイクル計画を推進した。しかし、この計画は高速増殖炉「もんじゅ」のプロジェクトの頓挫などによりうまくいっていない。日本は、エネルギー安全保障や技術開発の観点から、使用済み燃料の再処理を維持しているが、分離されたプルトニウムの使用計画について核不拡散上注意を払うことが求められよう。

多国間枠組みにおける 軍縮外交

(1) NPTと日本

日本は、核政策の四本柱の中で核軍縮の推進を謳っていたにもかかわらず、核不拡散条約（NPT）に署名したのは1968年の採択時ではなく、同条約の発効（1970年3月）直前の1970年2月のことであった。批准したのはそれからさらに6年後の1976年6月であった。

日本の署名、批准が遅れた理由は主として2つある。第一に、核オプションを放棄することに対する懸念である。1964年に中国が核実験に成功し核保有国となったことで、日本がNPTに非核兵器国として入ることは、中国に対抗して核兵器を保有する可能性を閉ざすものであるとの懸念が、保守派の政治家などから示された。

第二に、NPTの保障措置義務を受諾することにより、平和利用の権利が制限され、あるいは産業情報が査察を通じて漏洩される可能性があることから、核兵器国と比べて不利になるとの懸念があった。その後、欧州原子力共同体（EURATOM）が国際原子力機関（IAEA）と保障措置協定を結ぶことが分かり、日本も

「EURATOM並み」の保障措置協定を結ぶことで保障措置問題は決着した。さらに、1974年のインドの核実験を契機に発足した原子力供給国グループ（NSG）は、NPT加盟を原子力資機材の国際取引の条件とするなど、日本もNPTに批准する必要に迫られるようになったのである。

総じて日本は、自国の原子力の平和利用の正当性を確保する意味もあってNPT体制を支持し、平和利用の推進と核不拡散の強化を同時に打ち出す、国際的な核不拡散体制の「優等生」としての役割を自任するようになる。また、広島、長崎の経験と国内世論の強い支持をもとに、国際的なフォーラムにおいて核軍縮を強く推進した。

（2）NPTにおける日本の仲間づくり

2007年にキッシンジャー、ナン、シュルツ、ペリーによる「核なき世界」の論考が発表され、また2009年にはオバマ大統領がプラハで将来の目標に「核なき世界」を掲げる演説を行ったことで、核軍縮の機運が高まった。2010年のNPT運用検討会議において64項目からなる行動計画が成果文書として採択されたことを受け、日本はこれらの実施を推進することを目的として、軍縮・不拡散イニシアティブ（NPTDI）を発足させた。これは、地域も安全保障上の位置づけも多様な非核兵器国12か国で構成され、2010年9月の国連総会の機会に、日豪両政府と第1回核軍縮・不拡散に関する外相会合を共催した。その後、この枠組みを通じ、核の透明性の向上、核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）、軍縮・不拡散教育などのテーマについて、NPT運用検討会議などで共

同ステートメントを発表するなどして軍縮・不拡散を推進してきた。

当時、このような軍縮・不拡散アジェンダを推進していくもう一つのグループとして新アジェンダ連合（NAC）があった。NACは、1998年に「核兵器のない世界を目指して」と題する宣言を発表し発足したが、その中で核兵器国が「先行不使用」を約束する法的拘束力のある文書を作成することが提案されている。核軍縮の推進を掲げる日本がNACに入らなかった理由は、この「先行不使用」の条項にあった。

また、日本が参加するもう一つの有志国の枠組みは、ストックホルム・イニシアティブ（SI）である。SIは、国際社会における核軍縮をめぐる分断が深化する中、安全保障上核兵器の必要性を認識する国々と核兵器の禁止を主張する国々との橋渡しを意図し、2020年に開催予定であった第10回NPT運用検討会議の成功を目指しモメンタムを高めるために、16か国の参加を得て発足した。SIは、不可逆的で検証可能な核軍縮のため、核の透明性や核ドクトリンの制約、エスカレーションリスクを制約する措置など、「飛び石（stepping stone）アプローチ」と言われる、実行可能な現実的かつ具体的措置について議論した。ただし、核ドクトリンの制約に関しては、具体的には「先行不使用」や「唯一の目的」が議論されたものの、明示的にそれらについてコンセンサスが得られることはなかった。

(3) 核兵器禁止条約への姿勢

日本は、広島、長崎の被爆体験から、国連決議やNPT運用検討会議に提出する文書などで核兵器の非人道性について訴えてきた。しかし、2017年に国連で採択され、2021年に発効した核兵器禁止条約（TPNW）に対しては、日本は慎重な姿勢を維持している。国内ではTPNWに加入すべき、あるいは少なくともオブザーバー参加すべきとの声が、自由民主党と連立与党を組む公明党に加え、野党からも上がっている。しかし、日本政府は2022年6月に開催された第1回締約国会合にもオブザーバー参加をしなかった。TPNWに関しては、日本政府の高官が、同条約に関し究極の目標は共有すると非公式に認めたこともあったが、2022年10月に核廃絶決議案が国連第一委員会に提出されるまで、公式の文書で同条約に言及することはなかった。

日本政府の慎重な姿勢の背景には、核兵器の威嚇や使用を禁止するTPNWに賛意を示すことにより、拡大核抑止の信憑性が低下しかねない、あるいは米国との信頼関係が毀損されかねない、といった懸念がある。米国との間で核共有の取決めがあり、核使用の決定においてもその責任においてもよりソリッドな制度を通じて拡大核抑止にコミットしているドイツと異なり、日本と米国の間には、核兵器の使用（核抑止）に関し能力、意思決定、責任のいずれにおいても共有される制度的取決めはない。他方、東アジアにおいては中国、北朝鮮の核戦力の増強が著しく、より強力な抑止力のあり方を模索していく必要がある。そのような状況においては、核使用の信憑性の認識を相手を持つことを揺らがせるようなシグナリ

ングになりかねない、TPNWへの親和的アプローチは回避したいということになる。

(4) 国連における核廃絶決議

多国間のフォーラムにおいて日本が核軍縮を推進する取り組みとして、1994年以来、国連に提出している核廃絶決議がある。これは、1994年以来、ほぼ毎回150か国以上の賛成を得て採択されてきた。1999年までは反対票なく採択されてきたが、2000年の決議では米国が反対に転じた。その後日本は米国との関係を考慮し、米国の反対を回避するよう調整がなされている。他方で、2017年にTPNWが採択されて以降、国際社会において核軍縮をめぐる分断が顕在化し、日本政府は核兵器禁止を強く訴える国々と核抑止の必要性を唱える国々の「橋渡し」が核軍縮の実質的な進展には不可欠として、核兵器国を軍縮に関与させるべきとの観点から核兵器国を取り込むことを念頭に置いた決議を模索してきた。しかし、逆にこのことが核廃絶を強く主張する国々の間に反発を招くことになり、いくつかのパラグラフが個別で採択される分割投票が実施されるようになった。

分割投票は、国際社会における分断が深まっていること、そしてそのギャップを埋め、コモングラウンドを見つけることに対する国際社会の期待がしぼんでいることを象徴的に示しているともいえ、日本のポジション取りも難しくなっている。

おわりに——軍縮・不拡散政策の現状——

以上みてきたように、4つの核政策の柱、3つの要因、2つのジレンマは、時代の変化に伴って態様を変化させつつも、今も日本の軍備管理軍縮・不拡散政策の基盤を構成しているとみてよい。現在日本が直面する軍備管理軍縮・不拡散分野における課題は、次のように整理できるであろう。

地域レベルにおいては、中国および北朝鮮の核戦力の増強により厳しさを増す東アジアの戦略環境の中で、拡大核抑止を含む日米同盟や地域的なパートナーシップを通じて中国および北朝鮮に対する抑止の信頼性と対応能力をいかに担保するか、そして同時に中国との間で軍備管理の対話を含む核リスクの削減をどのように進めていくのが課題となろう。また、近年核およびミサイル能力を著しく向上させている北朝鮮の「非核化」をどのように実現していくのか、もし近い将来の実現が困難である場合、どのような選択肢があるのか、といった課題もある。

特に、拡大核抑止の信頼性の向上という点においては、ロシアによるウクライナ侵攻においてロシアが核の恫喝を用いて戦局を優位に展開しようとする中、大国間の相互抑止が効いている環境下で「核の長い影」が地域レベルでの安全保障を脅かすという、いわゆる「安定／不安定のパラドクス」の懸念が日本においても高まり、米国との「核共有」の議論が高まった。今後、米中の戦略的関係の展開によって、対中抑止のあり方がより大きな課題になる可能性がある。中国は対米抑止力を強化し、米国との間で相互脆弱

性を確立することで地域における米国の影響力の低下を狙っている。このような中で、中国は軍備管理に後ろ向きとされる。そうした中国、米国にどのように関与し、核の脅威の削減に関する対話を可能とするかを、日本は模索していく必要がある。

グローバルなレベルにおいては、NPTを中心とする国際的な核不拡散レジームの信頼性の維持に日本がどのように貢献するのがポイントとなろう。「唯一の戦争被爆国」というアイデンティティのもとで「核なき世界」の実現を追求することと、安全保障における拡大核抑止の必要性という現実的な政策上の要請との間で、日本がどのようなアプローチをとるのかということが問われている。岸田文雄首相は、2022年のNPT運用検討会議での一般討論において、日本はNPTの「守護者 (guardian)」としてNPTを「守り抜く (firmly uphold)」との決意を示した。また「国際賢人会議」を開催して国際社会の核軍縮をめぐる機運を高め、「橋渡し」の役割を果たすことを表明している。また実質面においても、核弾頭数を増加させている中国を念頭に、兵器用核分裂性物質生産のモラトリアム——この提案は2022年NPT運用検討会議において中国により拒否された——や、透明性の向上などを強く主張している。核兵器の保有・配備や核分裂性物質の生産・保有・管理の状況などは核軍縮のベースラインを規定する重要な情報であり、NPTコミュニティでは透明性の向上が広く支持されている。また日本の安全保障上の利益も大きい。他方、依然として米国よりも核戦力においては劣位にある中国にとっては安全保障上きわめて機微な情報であるため、中国はこれに強く反対している。

また、2023年7月に広島で開催されたG7首脳会議では、G7では初めて核軍縮に関する首脳声明「広島ビジョン」を取りまとめた。また、G7の首脳およびインド、ブラジルをはじめとする各国首脳が被爆地に立ち、原爆資料館を訪れ、被爆者の話を聞いたことは、核兵器不使用の歴史を継続するという国際規範を維持するうえで意味のあることである。

日本は、核軍縮・不拡散政策において、安全保障上のリアリズムと、唯一の戦争被爆国としてのアイデンティティから来る理想主義の追求のバランスを常に求められてきた。この2つの相反するよう見える政策をどう両立させるのかという困難な問いをどう克服するのかが、政策の中心的課題であろう。

参考文献

- 秋山信将 (2013) 『核不拡散をめぐる国際政治—規範の遵守、秩序の変容』 有信堂
- 秋山信将 (2020) 「第15章 原子力・核問題」筒井清忠編『昭和史講義【戦後篇】(下)』ちくま新書
- 武田 悠 (2018) 『日本の原子力外交 資源小国70年の苦闘』中央公論新社
- 若泉 敬 (2011) 『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス〈新装版〉』文藝春秋社
- Nobumasa Akiyama (2022), “‘No first use’ in the context of the U.S.-Japan Alliance,” *Asian Security*, Vol. 18, No. 3
- Nobumasa Akiyama (2020), “Atoms for Alliance Challenges: Japan in the Liberal International Nuclear Order,” Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press

秋山 信将（あきやま・のぶまさ）

一橋大学大学院法学研究科教授、国際・公共政策大学院院長



広島市立大学広島平和研究所講師、日本国際問題研究所主任研究員などを経て現職。2016～2018年に外務省に出向し、在ウィーン国際機関日本政府代表部公使参事官、核セキュリティ担当大使特別補佐官を務める。現在、法務省公安審査委員会委員、日本国際問題研究所客員研究員。そのほか、外務省の「核軍縮の実質的な進展のための賢人会議」委員（2017～2019年）、核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議日本政府代表団アドバイザーなどを歴任。主たる著作に、“AI Nuclear Winter or AI That Saves Humanity? AI and Nuclear Deterrence,” Joachim von Braun, Margaret S. Archer, Gregory M. Reichberg, Marcelo Sanchez-Sorondo, eds, *Robotics, AI, and Humanity* (Springer, 2021), “Atoms for Alliance Challenges: Japan in the liberal international nuclear order,” Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order* (Washington, DC, Brookings Institution Press, 2020), 秋山信将・高橋杉雄編著『『核の忘却』の終わり』（勁草書房、2019年）、“Japan’s Nuclear Disarmament Dilemma,” Gorge P. Schultz and James Goodby, eds., *The War That Must Never Be Fought* (Stanford, the Hoover Institution, 2015) などがある。

27

日本の対外援助政策

西田 一平太

はじめに

2023年6月、日本政府は新たな開発協力大綱を策定した。先に改定された国家安全保障戦略を踏まえ、開発協力は「外交の最も重要なツールの一つ」として位置付けられた。日本の政府開発援助（ODA）には、従来、国際社会からの要請に応えつつ、経済的利益の追求や安全保障への寄与が求められてきたが、新大綱ではより戦略的な役割が期待されることになった。また、2023年4月にはODAとは別個に安全保障面での支援枠組みが立ち上げられている。防衛省による能力構築支援も定着した今日、従来は躊躇してきた軍事的な側面を含め、日本が行う対外援助の政策手段は多様化している。

これらのことを踏まえ、本稿では、日本の外交・安全保障政策を理解するにあたり、ODAを中心とした対外援助手段について概観する。特に、変動する国際社会において援助の戦略性が重視されてきた点に着目し、近年発展しつつあるODA以外の取組みについても検討する。

これまでの経緯

(1) 日本の対外援助の概要

基本的立場と特徴

2023年の開発協力大綱では、開発協力の目的として、(ア)法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下での平和で、安定し、繁栄した国際社会の形成への更なる貢献と並んで、(イ)望ましい国際環境の創出と日本の国益実現への貢献が示されている。また、非軍事的協力、人間の安全保障、途上国との対等なパートナー

シップを通じた価値創造、包摂性・透明性・公正性といった国際規範の普及と実践を基本方針として掲げ、「新しい時代の『質の高い成長』とそれを通じた貧困撲滅」、「平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化」、「複雑化・深刻化する地球規模課題への国際的取組の主導」に示される3つの重点政策に沿った協力を行うとしている。

日本は1961年から経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）に加盟している。2019年のDAC統計をみると、日本は約155億8,800万ドルを支出し、ODA供与額では世界第四位の供与国となる。他方、国民1人当たりの負担額では第16位、対国民総所得（GNI）比では国際目標とされる0.7%の半分に至らない0.29%に留まる。このうち、約1/4が国際機関向けの拠出であり、残りが二国間ODAに充てられている。二国間援助のうち技術協力を含む贈与は約45%であり、有償資金協力の割合が約55%と多い。地域配分では近接し歴史的な関係のあるアジアが約61.1%と多く、地域内でのトップドナーの地位を占める。分野別では経済インフラへの配分が約52.1%（DAC諸国平均16.9%）と最も高く、緊急援助（人道支援など）は約3.6%と最も低い（DAC諸国平均14.9%）。

対外援助の受け手からトップドナーとなるまで

1945年に第二次世界大戦で敗戦を迎えた直後から1952年に主権を回復するまでの7年間、日本は米国による占領地域救済・経済復興基金による援助を受けた。また、独立後は世界銀行のプロジェクト融資を受け、これらは戦後復興期における民生

の向上と工業発展の基礎を築いた。この経験は相手国の自立的発展を支援するという日本の援助思想の土台を形成している。

戦後日本の対外援助は1954年に始まる。当初の目的は、戦後賠償を通じたアジア各国との関係改善と国際社会における自国の地位回復にあった。次いで、冷戦下において、開発協力を通じてアジアでの共産主義の拡大を阻止することが求められた。また、自国の経済的繁栄のため、紐付き援助を通じた輸出振興が積極的に行われた。

1960年代から1970年代にかけての高度経済成長期には援助体制が整備され、戦後賠償も徐々に資金協力を置き換わった。日本は1968年に世界第二位の経済規模を誇るようになり、国際的な存在感と影響力は大きくなったが、日本の旺盛な経済進出は戦前の記憶と相まって東南アジアで対日不信を招いた。また、経済大国としての責任も問われるようになり、これらは日本のODAの在り方そのものについての見直しを促し、その結果、紐付き援助の割合を低下させ、基礎生活分野への支援など、相手国に寄り添った援助の在り方が検討されるようになった。

他方、1970年代の石油危機を経て、日本は資源やエネルギーの安定調達を強く意識するようになり、アジア中心だった開発協力は中東やアフリカ・中南米にも向けられるようになった。この後、日本は援助供給量を計画的に増加させ、1991年には世界最大の援助供与国として、現在のほぼ2倍近い額の開発援助を提供するようになったのである。

体制

日本の開発協力予算は1府12省庁（防衛省は含まず）が計上している。その中核となる外務省では、国際協力局が援助政策の企画・立案や省庁横断的な調整を担う。また、政策実施機関として、技術協力、有償資金協力および無償資金協力を一元的に行うことができる国際協力機構（JICA）がある。援助対象国においては「現地ODAタスクフォース」が設置され、在外公館と現地JICA事務所を中心にしたチームが情報収集や案件形成を行っている。

国際的な緊急人道援助については、二通りの体制が敷かれている。紛争起因の災害については内閣府国際平和協力本部事務局が管轄し、国際平和協力法（PKO法）に基づき自衛隊部隊および要員の派遣や物資協力をを行う。大規模自然災害や紛争以外の人為的災害に対しては、国際緊急援助隊法（JDR法）に基づき、JICAの国際緊急援助隊事務局において省庁横断的な国際緊急援助隊が組織・派遣され、援助物資が供与される。また、災害の性質を問わず、被災者支援、難民・避難民に対する救援活動のため、外務省に緊急無償資金のスキームが設けられている。

この他、防衛省には米国以外の国や国際機関などとの協力を調整する国際政策課があり、能力構築支援など対外的な軍事支援案件は同課を中心に企画調整されている。また、2023年4月には、外務省総合政策局の所管業務として非ODAの経済援助スキーム「政府安全保障能力強化支援（OSA）」が発足した。これは、途上国の防衛当局を対象に、装備品の提供やインフラ整備を支援する無償資金協力の枠組みである。

(2) 冷戦後の開発協力と 国際平和活動との連携

ODAの拡大、そして量から質へ

冷戦の終結は日本の対外援助に2つの大きな変化を促した。その一つはODAの対象地域の拡大である。政治的・経済的にかかわりが弱かった隣国のロシア、そして中央アジアや中東欧の旧共産圏の国々に対しては、地域の安定と市場経済への円滑な移行に向けた支援が提供された。懸念された大量破壊兵器の拡散については、余剰核兵器の廃棄・処理にかかわる資金・技術協力を提供した。また、1993年にはアフリカ開発会議（TICAD）を開始している。日本は1980年代後半には既にODA総額の10%程度を対アフリカ支援に充てていたが、冷戦後の「援助疲れ」を背景に低迷した欧米諸国の支援を代替するように関与を強めていった。

今一つは、援助の量から質への転換である。先述のとおり、日本は1991年の時点で世界最大の援助供与国となった（その地位には2000年まで留まることになる）。これにより、援助コミュニティと国内有権者の双方に対して日本の援助理念や方針を明確に提示することが必要とされ、1992年には初となる「政府開発援助大綱（ODA大綱）」が策定された。しかしながら、同時期の景気悪化に伴い、90年代末になると財政再建のためにODA予算も削減されるようになり、国民への説明責任の向上やより効果的な援助政策など、日本のODAは量から質への転換を必要とした。その一つは経済的な実力と政治的な自信をつけつつあった中国に対するODAの見直しであり、対中円借款は2007年度をもって新規供与を終了している。

平和構築の取組み

冷戦後の国際秩序の綻び、そして不安定化への対応として、日本は平和構築にも着手した。それは当時の国際社会の潮流でもあったが、日本には独自の理由もあった。湾岸戦争では、日本は憲法の制約から軍事的支援を行うことができず、米軍を中心とした多国籍軍に計130億ドルを拠出した。しかしながら、国際社会からは正当な評価が得られず、このことは「湾岸ショック」としていまも政策関係者に記憶される。この後、日本は法的条件を整えて国連の平和維持活動などへの自衛隊の派遣を開始し、2000年代からは開発援助においても、平和構築を国際協力の柱に据えて紛争経験国や脆弱国を支援するようになった。例えば、対米協力という要素の強かったアフガニスタンの復興支援に対しては、日本は現地政府の治安維持能力強化のためなどに総額57.91億ドルにのぼる支援を行っている。また、イラクでは「車の両輪」のように自衛隊による復興支援活動と補完し合う形でODAによる民生支援が展開され、その後に「オールジャパン」と呼称される外務・防衛・開発の現場での連携の原型が形づくられた。

より戦略的な援助への転換～安倍政権での 対外援助政策

2012年12月から2020年9月までの約7年8か月という歴代最長となった第二次安倍政権において、日本の開発協力は2つの点で転機を迎えた。その一点目は、アジアの成長を日本経済に「取り込む」ためのインフラシステムの輸出である。ODAには民間の投資を促し案件を受注する役割が課せられたが、対外的には相手国の経済的自立性を尊重し、透明性の高いプロセスを通じてガバナンス能力の向上を図

るものとして正当化された。「質の高いインフラ投資」は中国による不透明な援助手法との差別化を図るうえでも重視され、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想にも組み込まれるとともに、G7やG20を通じて国際規範化が図られた。

今一つは、開発協力と安全保障政策との関係が明示されるようになった点である。2013年に策定された国家安全保障戦略（NSS）は、それまで安全保障とは別個に扱われていたODAに対し「指針を与えるもの」とされ、相手国の軍に対する支援実施体制の整備が盛り込まれた。このことなどを踏まえ、ODA大綱は2015年に開発協力大綱として刷新され、国際社会の平和と安定が日本の国益につながる事が強調された。軍事との関係においては従来通りODAの軍事的利用や紛争助長を回避するといった原則を掲げつつ、「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力が相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」と適用要件が緩和された。

現状および課題

（1）新たな脅威への対応

安倍首相の退陣後は、同じ自由民主党ではあるが短期政権となった菅義偉首相、そして2021年10月に発足した岸田政権へとつながる。感染症対策を含む国際保健分野は伝統的に日本が得意とするところではあったが、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応では、国内への対応に追われ対外政策面での初動が遅

れた。他方、中国の「ワクチン外交」に対抗するように、日米豪印（QUAD）ではインド太平洋諸国に対するワクチン供与の枠組みを立ち上げるなど、安全保障面でのパートナー国との人道・開発分野での協力を進展させた。また、日本はCOVAXファシリティを通じた途上国への支援に加え、国内余剰分のワクチン約340万回分を台湾に提供した。これは台湾が当時必要としていた量の3分の1以上に相当し、中国製ワクチンに依存せざるを得ない状況を回避させた。2022年2月に勃発したロシアによるウクライナ侵攻への対応では、日本は従来の対ロシア政策を転換し、平和条約交渉を棚上げするとともに、安倍政権時に合意したエネルギーや極東開発に対する3,000億円にのぼる日本側の投融資を約束する日ロ経済協力プランを凍結した。また、欧米に準じた制裁措置を導入し、ウクライナに対しては人道支援のほか、非殺傷性の軍事装備品供与を行っている。

岸田政権は、中国などによる国際秩序への挑戦が安全保障環境を著しく厳しいものにしていくとの認識に基づき、2022年末に新たな国家安全保障戦略（NSS）などの政策文書を策定した。新NSSは外交・防衛・経済・技術・情報の各分野を横断した総合的な国力を用いることを要請し、ODAなど対外援助は自由で開かれた国際秩序の維持・発展に向けて用いられることが示された。また、新NSSでは「同志国に対して、装備品・物資の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな協力の枠組みを設ける」方針が明記され、2023年4月にはOSAが発足している。また、岸田政権はインド太平洋地域の安定に向けて開発協力を強化していく姿勢も見せている。2022年5月

のQUAD首脳会合では、その後5年間でインフラ分野で500億ドル以上の拠出をする方針が表明され、「人道支援・災害救援(HADR) パートナーシップ」の立ち上げや非伝統的安全保障分野における支援強化が示された。続く6月に行われたアジア安全保障会議(シャングリラ会合)では、岸田首相は今後のFOIPの展開や安全保障の強化などから成る「平和のための岸田ビジョン」を表明し、FOIPの強化に向けてODAを拡充する意向を示している。

(2) 今後の課題

このように、政策手段として戦略的価値を高めつつある日本の対外援助であるが、今後はODAの予算と軍事援助の体制整備が課題となる。

まず、ODAの拡充については、実際にはどの程度の予算増加が見込まれるのかは不明だ。既に政府は防衛予算の大幅拡充を予定しており、その規模は今後5年間で2倍ともいわれている。ウクライナ危機によるエネルギー価格の上昇や円安は日本経済を直撃しており、歳出への圧力は高まる一方である。他方、日本の債務残高はGDPの2倍に達しており、先進国で最悪の水準にある。そのような状況でのODA拡充は、新型コロナウイルス禍での財政悪化を原因として、GNI比0.7%だったODA支出を削減する方針を早々に打ち出した英国とは対比的な思考である。2022年の内閣府の世論調査によると、日本のODAについて「現在程度でよい」と回答した者は54.3%と半数を超える。政府にとっても国益との繋がりが見えにくい援助の増大について、どの程度国民の理解が得られるのかは不明である。

次に体制整備の課題である。国内でも未だ正しく認知されていないが、日本は能力構築支援の名目で2012年より対外的な軍事援助を行っている。それまでも海外の軍人を防衛大学校などの教育機関に学生として受け入れてきたが、途上国の軍に対して人材育成や技術支援を直接行う能力構築支援事業は各国との連携を深める重要な手段として認識されている。2021年度中には東南アジア・中央アジアの国々を主な対象として計15か国・1機関(ASEAN)に対して47事業が実施されている。その内容は非戦闘分野に限られるが、人道支援や国際航空法といったものから潜水医学まで幅広く、中国を意識して戦略的に実施されている。また、用途廃止扱いとされた自衛隊の装備品については、「防衛装備移転三原則」に基づく物資協力を行うことができるようになった。昨今のフィリピンに対する海上自衛隊の練習機の無償提供や、ウクライナに対する防衛装備品の供与はこの原則を根拠としている。

他方、日本は新規の防衛装備品を外国政府に供与する手段を有しておらず、この点が日本の「対外援助スキームの穴」であった。この課題を克服しようとするのが前述のOSAであるが、初年度となる2023年度の当初予算は20億円に留まり、想定されている案件もフィリピンなど4か国に対する通信システムなど小規模なものである。今後、実績に応じて徐々に拡大するにしても、有償資金協力や購入補助のような使い勝手の良さを伴うものでもない。実施においては「防衛装備移転三原則」およびその運用指針に準じるとされており、用途も限定的である。制度的には整いつつあるが、軍事援助の領域は日本にとって新しく、国民の理解を前提に体制を整えていくことが求められている。

おわりに

これまで概観してきたように、開発協力を中心とした日本の対外援助政策は、経済的利益の追求、国際社会からの要請、安全保障への寄与という3つの動機を背景に推移してきた。近年では、中国を念頭に特に安全保障の側面がより意識されており、この流れにおいて、以下の4点を指摘して本稿を終えることにしたい。

第一に、新たな政策指針に基づく戦略的な対外援助の実施である。ODAには二国間外交を超えて地域の安定や国際規範の維持といった戦略的な役割が課せられ、能力構築支援とOSAには発展途上国の政治において未だ強い影響力を持つ防衛当局への直接的な関与手段としての役割が期待されている。これらには中国やロシアが行う国際秩序の変更の試みに対抗する狙いが込められており、今後は米国や豪州など、同志国との連携のもとに行われる例も増えてくるだろう。それらを通じて、対外援助には今後も新たな役割や機能が付与される可能性がある。

第二に、日本のODAに対する国際社会のイメージである。2011年3月の東日本大震災の際には、日本は世界163の国と地域および43国際機関から支援を受けた。その中には途上国も多く含まれており、日本政府は長年にわたる現地目線での協力により得られた「信頼と感謝の気持ち」がそこにはあるとしている。今後、安全保障をより前面に打ち出し、直接的な国益を重視した援助が展開されるとした場合、日本のODAに対する印象および評価はどう変わるのだろうか。また、最も支援を必要とする後発開発途上国向けの援助はさらに少なくなる可能性がある

り、国際的な要請と反することになるのかもしれない。

第三に、いわゆる「グローバルサウス」と呼称される国々との連携の難しさである。米中大国間競争にあって、東南アジア諸国など多くの途上国は片方の陣営に組み込まれることを懸念している。インドはQUADの一員でありながら西側の対ロシア制裁には加わらず独自の外交を展開しており、その他の中進国も多極化する国際関係において柔軟に立ち回り、自国の地位と影響力の向上を図ろうとしている。経済成長の途上にあるこれらの国々では、国内に流入する資金のうち対外援助が占める割合は低下しており、中国をはじめとした新たな援助提供者の台頭は需要者側に有利な競争環境を形成している。外交的にも実利的な関係が重視されつつあるなか、従来のような開発援助を通じた外交や影響力の保持を期待できなくなっている点については、今一度再考する必要があるだろう。内政への干渉と捉えられかねない関与を嫌がる国も多く、基本的人権など国際規範との間で慎重な舵取りが求められる。

最後にOSAである。安全保障支援の枠組みをODAと分離したことは、日本の対外援助に対するレピュテーションリスクを回避するにあたり有用だった。他方、OSAが準拠する「防衛装備移転三原則」は、殺傷能力のある装備品の移転可否といった争点も含め国会での与党協議が始まっており、今後の展開が見逃せない。また、インフラ支援については、今後東南アジアなどでのHADR活動を展開するための広域物資拠点や活動基盤の整備に自衛隊を活用することも考えられる。そのようなことが可能になれば、日本は

地域への恒常的な軍事アクセスを確保し、地域情勢の情報収集や同志国との連携を促進させ、さらには力による現状変更を試みる中国に対する抑止に寄与することが期待される。今後は、日本の地域関与が不当な批判を招かないよう注意を払いながら、地域の安定に寄与する国としての地位を高めることが肝要だと思われる。

参考文献

- 内閣府 (2022) 「令和3年度 外交に関する世論調査」
- 内閣官房 (2022) 「国家安全保障戦略について」
- 外務省 (2022) 「2022年版外交青書」
- 外務省 (2021) 「2020年版国際協力白書」
- 外務省 (2022) 「2021年版国際協力白書」
- 外務省 (2005) 「2004年版政府開発援助白書」
- 外務省 (2007) 「2006年版政府開発援助白書」
- 外務省 (2015) 「開発協力大綱 (2015年6月10日付け)」
- 外務省 (2023) 「開発協力大綱 (2023年6月9日付け)」
- 外務省 (2023) 「政府安全保障能力強化支援」
- 防衛省 (2016) 「防衛省・自衛隊による能力構築支援」
- 国際協力機構 (2019) 「国際協力機構史 1999～2018」
- OECD (2020), “OECD Development Cooperation Peer Reviews: Japan 2020”
- Cabinet Secretariat (2022), “National Security Strategy 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Diplomatic Bluebook 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “White Paper on Development Cooperation 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2004), “Japan’s ODA White Paper 2004”
- Ministry of Foreign Affairs (2006), “Japan’s ODA White Paper 2006”
- Ministry of Foreign Affairs (2015), “Development Cooperation Charter 2015”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Development Cooperation Charter 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Official Security Assistance (OSA)”
- Ministry of Defense, “Security Cooperation”
- OECD (2020), “OECD Development Cooperation Peer Reviews: Japan 2020”

Hiroshi Nakanishi (2011), “The Gulf War and Japanese Diplomacy,” *nippon.com*, https://www.nippon.com/en/features/c00202/?cx_recs_click=true

西田 一平太 (にしだ・いっぺいた)

笹川平和財団上席研究員



ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）開発学修士課程修了。国境なき医師団アドミニストレータ、内閣府国際平和協力本部事務局研究員、東京財団研究員などを経て、現在、笹川平和財団上席研究員。専門は対外援助および安全保障協力政策、国際平和活動。防衛省能力構築支援に関する有識者会議座長、外務省開発協力適正会議委員、法政大学客員講師を兼任。

著作に『防衛外交とは何か—平時における軍事力の役割』（勁草書房、2021年、共編著）、『開発協力大綱の改定が示す日本の課題—ODAと安全保障』（笹川平和財団、2022年）など。

略語一覧

略語	英語名称	日本語名称
ACSA	Acquisition and Cross Servicing Agreement	物品役務相互提供協定
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	アジアインフラ投資銀行
AMF	Asian Monetary Fund	アジア通貨基金
AMF	ASEAN Maritime Forum	ASEAN 海洋フォーラム
ANZUS	Australia, New Zealand, United States Security Treaty	豪州、ニュージーランド、米国三国安全保障条約
AOIP	ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	インド太平洋に関する ASEAN アウトルック
AP4	Four Asia-Pacific partners	NATO アジア太平洋パートナー (AP4)
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
ASW	Anti-submarine warfare	対潜水艦戦 (対潜戦)
AUKUS	Australia-U.K.-U.S. Security Cooperation	豪英米三国間安全保障協力
BSEC	Black Sea Economic Cooperation	黒海経済協力機構
CCDCOE	(NATO) Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence	NATO サイバー防衛協力センター
CEPEA	Comprehensive Economic Partnership in East Asia	東アジア包括的経済連携
COVAX	COVID-19 Vaccine Global Access Facility	新型コロナウイルス感染症ワクチン国際的共同購入枠組み (COVAX ファシリティ)
COVID19	Coronavirus disease 2019	新型コロナウイルス感染症
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定
DDA	Doha Development Agenda	ドーハ開発アジェンダ (WTO ドーハ・ラウンド)
EAFTA	East Asia Free Trade Area	東アジア自由貿易圏
EaP	Eastern Partnership	東方パートナーシップ
EAS	East Asia Summit	東アジア首脳会議

略語	英語名称	日本語名称
EC	European Communities	欧州共同体
EEC	European Economic Community	欧州経済共同体
EEZ	Exclusive Economic Zone	排他的経済水域
ENP	European Neighbourhood Policy	欧州近隣諸国政策 (EU)
EPA	Economic Partnership Agreement	経済連携協定
EU	European Union	欧州連合
EURATOM	European Atomic Energy Community	欧州原子力共同体
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
FMCT	Fissile Material Cut Off Treaty	核兵器用核分裂性物質生産禁止条約
FOIP	Free and Open Indo-Pacific	自由で開かれたインド太平洋
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定
G20	Group of Twenty	主要20か国・地域
G4	Group of Four	安保理改革に関する日本、ドイツ、インド、ブラジルによる4か国グループ
G7	Group of Seven	主要7か国 (フランス、米国、英国、ドイツ、日本、イタリア、カナダ) 及び欧州連合
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	関税及び貿易に関する一般協定
GCAP	Global Combat Air Programme	グローバル戦闘航空プログラム (日英伊次期戦闘機共同開発計画)
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GHQ	General Headquarters	連合軍最高司令官総司令部
GNP	Gross National Product	国民総生産
GSOMIA	General Security of Military Information Agreement	軍事情報包括保護協定
GUAM	Georgia, Ukraine, Azerbaijan, and Moldova	ジョージア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドバ
HADR	Humanitarian Assistance and Disaster Relief	人道支援・災害救援
IAEA	International Atomic Energy Agency	国際原子力機関

略語	英語名称	日本語名称
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	中距離核戦力
IPCP	Individual Partnership and Cooperation Programme	国別パートナーシップ協力計画 (NATO)
IPEF	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity	インド太平洋経済枠組み
IPMDA	Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness	海洋状況把握のためのインド太平洋パートナーシップ
ISA	Information Security Agreement	情報保護協定
ISAF	International Security Assistance Force	国際治安支援部隊 (アフガニスタン)
ISRT	Intelligence, Surveillance, Reconnaissance and Targeting	情報収集・警戒監視・偵察・ターゲティング
ITPP	Individually Tailored Partnership Programme	国別適合パートナーシップ計画 (NATO)
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人 国際協力機構 (日本)
JUCIP	Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership	日米商務・産業パートナーシップ
LNG	Liquefied Natural Gas	液化天然ガス
MDA	Maritime Domain Awareness	海洋状況把握
MFN	Most Favored Nation (Treatment)	最恵国 (待遇)
MFO	Multinational Forces and Observers	多国籍部隊・監視団
NAC	North Atlantic Council	北大西洋理事会 (NATO)
NAFTA	North American Free Trade Agreement	北米自由貿易協定
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NFU	No First Use	核兵器の先制 (先行) 不使用
NGO	Non-governmental Organization	非政府組織
NISC	National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity	内閣サイバーセキュリティセンター (日本)
NPDI	Non-Proliferation and Disarmament Initiative	軍縮・不拡散イニシアティブ
NPR	Nuclear Posture Review	核態勢見直し (米国)

略語	英語名称	日本語名称
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons	核兵器不拡散条約
NSC	National Security Council	国家安全保障会議（日本）
NSG	Nuclear Suppliers Group	原子力供給国グループ
NSS	National Security Strategy	国家安全保障戦略（日本）
NSS	National Security Secretariat	国家安全保障局（日本）
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD 開発援助委員会
OSA	Official Security Assistance	政府安全保障能力強化支援（日本）
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	欧州安全保障協力機構
P5	The permanent members of the United Nations Security Council (Permanent 5)	国連安全保障理事会 常任理事国 5か国
PDI	Pacific Deterrence Initiative	太平洋抑止イニシアティブ
PKO	United Nations Peacekeeping Operations	国連平和維持活動
PRT	Provincial Reconstruction Team	地方復興支援チーム（アフガニスタン）
QUAD	Quadrilateral Security Dialogue	日米豪印（戦略対話）
RAA	Reciprocal Access Agreement	部隊間協力円滑化協定
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership	地域的な包括的経済連携
SI	Stockholm Initiative	ストックホルム・イニシアティブ
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile	潜水艦発射弾道ミサイル
SOM	Senior Officials' Meeting	高級実務者会合
SPA	Strategic Partnership Agreement	戦略的パートナーシップ協定（日・EU）
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia	東南アジア友好協力条約

略語	英語名称	日本語名称
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議（日本）
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons	核兵器禁止条約
TPP	Trans-Pacific Partnership	環太平洋パートナーシップ
UN	United Nations	国際連合
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	国連兵力引き離し監視隊
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
USMCA	U.S.-Mexico-Canada Agreement	米国・メキシコ・カナダ協定
WHA	World Health Assembly	世界保健総会
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

基本文書リンク集

日本国憲法

(日本語) https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/dl-constitution.htm

(英語) https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/constitution_e.htm

国家安全保障戦略

(日本語) <https://www.cas.go.jp/jp/siryu/221216anzenhoshou.html>

(英語) <https://www.cas.go.jp/jp/siryu/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>

国家防衛戦略

(日本語) <https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/>

(英語) https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf

日米安保条約

(日本語) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku.html>

(英語) <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

日米地位協定

(日本語) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>

(英語) <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/2.html>

外交青書

(日本語) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>

(英語) <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>

防衛白書

(日本語) <https://www.mod.go.jp/j/press/wp/>

(英語) https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html

総理官邸ウェブサイト

(日本語) <https://www.kantei.go.jp/>

(英語) <https://japan.kantei.go.jp/>

外務省ウェブサイト

(日本語) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/>

(英語) <https://www.mofa.go.jp/index.html>

防衛省ウェブサイト

(日本語) <https://www.mod.go.jp/>

(英語) <https://www.mod.go.jp/en/>

2024年5月時点

2024年6月30日発行

編著 鶴岡路人
担当 瀧口直輝 田口季京
発行 一般社団法人コンラート・アデナウアー・シュティフトゥング
(Konrad-Adenauer-Stiftung e.V./コンラート・アデナウアー財団)
〒100-6125 東京都千代田区永田町2-11-1 山王パークタワー25階
TEL 03-6426-5041

DTP 株式会社アーバン・コネクションズ

印刷・製本 株式会社いなみつ

ISBN 978-4-910690-15-5

©Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2024

<https://www.kas.de/ja/web/japan>

Printed in Japan

本書の無断複写・転載を禁じます。

本書の内容はそれぞれの著者個人の見解であり、著者が属する組織やコンラート・アデナウアー財団^{シュティフトゥング}の見解を示すものではありません。



アンケートに
ご協力下さい。