

インド太平洋をめぐる新展開

多国間・二国間の枠組みが重層的に展開されるインド太平洋で、価値と実利を架橋し、ルールに基づく安定的な秩序を構築できるか。新時代の日本外交を展望する。

「緩やかな多国間主義」の時代

— 激変する日本外交の底流

参院選に勝利し、いよいよ岸田外交が本格化する。

国際秩序の混乱期だからこそ、日米同盟だけに

寄り掛かるのではなく、多層的な多国間外交を展開したい。

すでに重要な布石は打たれている。

新たな外交戦略の見取り図を示す。

東洋大学教授

薬師寺克行

やくしじ かつゆき 一九七九年東京大学卒業、朝日新聞社入社。政治部記者として首相官邸や外務省を担当。政治部長、論説委員、「論座」編集長などを歴任。二〇一一年より現職。著書に「現代日本政治史」「公明党」など。

参議院議員選挙で自民党と公明党の連立与党が圧勝し、岸田文雄首相の政権基盤は盤石なものとなった。今後、党役員人事や内閣改造を経て、岸田流の外交を展開していくことになる。伝統的自民党史観に基づけば森喜朗、小泉純一郎、安倍晋三各氏と長く続いた党内タカ派の清和会政権からハト派の宏池会政権に代わったことで、外交政策にも転機が訪れるという分析も可能だ。しかし、現実の外交の世界は「タカ派」「ハト派」という区分など置き去りにするほど大きく変化している。

戦後、日本外交の中核には日米安全保障条約に基づく「日米同盟関係」が存在し、日米関係以外の外交を含めて重要な対外政策はすべて「日米同盟関係」という方程式に当てはめて対応してきた。そういう意味で日米同盟関係は絶対的な存在として日本外交に君臨してきた。しかし、国際社会における米国の存在の弱体化とともに、日本外交には日米同盟の相対化と多様な多国間外交の展開という明確な変化が起きている。こうした変革期の渦中で、岸田首相は日本外交を管理し創造していく、前例のない役割を担うこと

になるだろう。

冷戦終結後、国際社会における米国の存在は他を圧倒していた。クリントン政権時代の大統領補佐官（安全保障担当）のサミュエル・バーガー氏は、外交専門誌で「われわれの力と繁栄は史上最高のレベルに達し、他の国々を大きく引き離している。われわれのリーダーシップがこれほど必要とされ、求められている時代はかつてなかった」と豪語していた（『フォーリンアフェアーズ・ジャパン』二〇〇〇年五月号）。しかし、同時に彼は「アメリカの圧倒的優位に特徴づけられる時代はいつか過ぎ去るかもしれない。常識に照らせば、この状態が放っておいても続いていくようなことはありません」と言及することを忘れてなかった。この発言から約二〇年後、バーガー氏の予感 realism 実のものとなりつつあるようだ。

クリントン大統領に続くジョージ・W・ブッシュ大統領は戦争終了後の地域秩序構想のないままアフガン戦争、イラク戦争に突入し、逆に混乱を生み出し国際社会の不信を買った。オバマ大統領は自らが「レッドライン」と規定したシリアの化学兵器使用に何の手も打つことができず、「世界の警察官」役の放棄を宣言した。

トランプ大統領に至っては、北朝鮮の金正恩総書記やロ

シアのプーチン大統領、中国の習近平国家主席など独裁的な指導者に関心を示して接近する一方で、NATO諸国をはじめ伝統的同盟国との関係を徹底的に傷つけてしまった。そこには世界の中核となって国際秩序の安定を維持するというかつての米国の姿はもはやなかった。

バイデン大統領になって国際情勢はさらに流動化した。ロシアによるウクライナ侵略という明白な国際法違反を前に、国際社会は一枚岩となってロシアに向き合うどころか、途上国の多くが米国の意向を気にすることなく自由に振る舞い始めた。米国が主導する対口制裁への参加国が四〇カ国足らずに過ぎないことがそれを示している。

このことが意味するものは、米国という支配的國家の力が相対化され、長く国際社会の安定を維持してきた秩序とその基盤である自由や民主主義、市場経済という価値が、外交空間でも次第に共有されなくなりつつある現実だ。中小國が支配的國家の呪縛から解放され、それぞれが自國の利益追求に走る。その結果、国際協調体制が徐々に弱体化する。そんな混乱の入り口に世界が入っているのである。

日本が主導する多層的な多国間関係の構築

こうした変化を踏まえて日本外交も当然、姿を変えつつ

ある。六月に刊行された令和四年版の『外交青書』は第一章「国際情勢認識と日本外交の展望」の冒頭でいきなり、

「世界は、米国が圧倒的な政治力、経済力、軍事力により先進民主主義国と共に主導力を発揮して国際社会の安定と繁栄を支える時代から、米中戦争、国家間競争の時代に本格的に突入した」と明記している。外務省幹部は異口同音に「日米同盟関係が日本外交の基軸であることに変わりはないが、もはや日本が日米同盟関係だけに依拠する時代ではない」と語るようになっていいる。こうした認識の変化は具体的な外交政策に徐々に反映されつつある。それがここ数年、形を見せてきた多様で多層的、重層的な多国間関係の構築だ。中心にある戦略は、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）である。その下でつくられてきたのが日米豪印戦略対話（クアッド）でありインド太平洋経済枠組み（IPEF）、さらには東南アジア諸国連合（ASEAN）との連携強化や、北太平洋条約機構（NATO）首脳会議への参加などである。さらに今後は韓国との関係改善と日米韓の連携強化も視野に入っているだろう。

こうしたグループや多国間関係の特徴は、まず特定の目的をもって強固な集団をつくるのではなく、相互の利益を実現するための緩やかな結束という点である。一つ一つの

グループが取り上げるテーマは軍事同盟関係のような包括性はなく、経済など限定的な面を持っている。

典型的なのはクアッドである。日米豪の三カ国は当初はインドを巻き込み中国に対抗する戦略を描き、安全保障面での協力を前面に出したいと考えていた。しかし、それでは中国に神経を使うインドがついてこない。一方で「自由で開かれたインド太平洋」構想にインドの参加は不可欠である。その結果、クアッドが取り上げるのは気候変動、アジア地域に対する投資や災害支援など無難なテーマとなっている。クアッドは着実に進化しており、当初は官僚レベルだった会合が外相レベル、さらに今では定期的に四カ国の首脳が集まるまでになっている。

米国がASEAN諸国に参加を呼びかけたIPEFも同じだ。ASEAN加盟一〇カ国は米中対立の狭間の中で政治体制も対外政策も異なるが、その多くは米中いずれか一方に与するのではなく、どっちつかずの姿勢を維持するとともに、一〇カ国が一つの集団を形成することで国益を実現するという基本的な考え方で共通している。米中のいずれかに接近すれば他方の大国との関係が壊れ、結果的に苦しい状況に追い込まれかねないとみているためだ。

IPEFはそうしたASEAN諸国を少しでも米側に引

きつけようという構想だ。ところが米国は当初、タイなど軍政国家を排除し、米国が民主主義国と認定する一部の国だけに声をかけようとした。日本政府は「そんなことをすれば声をかけない国を中国に渡してしまふことになる」と米政府を強く説得し、軍事クーデターによって国際的非難を浴びているミャンマーや親中姿勢を明確にしているカンボジアとラオスを除く七カ国が加わることとなった。

五月のバイデン大統領訪日時に公表された共同声明にも「両首脳はASEANの一体性及び中心性の重要性を確認し、クアッド、AUKUS及びその他の多国間フォーラムの重要な取組を強調した」と言及している。民主主義国家が独裁国家かなどという政治体制を脇に置き、低姿勢でグループに誘う日本政府の手法が成果を上げたのだった。

六月末に岸田首相が韓国、豪州、ニュージーランドと共にNATO首脳会議に出席し、さらにその機会を利用して四カ国の首脳会談を行ったことも、緩やかな多国間外交の展開という流れと軌を一にしている。ウクライナ戦争への対応に追われるNATOが、一二年ぶりの「戦略概念」の見直しで中国に初めて言及し「その野心と強制的な政策は、我々の利益、安全、価値への挑戦だ」と否定的な評価をした。その上で「インド太平洋地域の情勢が欧州・大西洋に

直接影響することを考えると同地域は重要だ」として、アジア地域との連携を重視する姿勢を示した。

欧州主要国はこれまで中国をビジネスチャンスなどと肯定的にとらえていたが、今回の見直しは対中認識の劇的な変化であり、日本外交にとっては大きな成果といえる。

安全保障分野でも進む重層的なパートナーシップ

こうした緩やかな多国間主義は、外交だけでなく安全保障政策でも活発に展開されている。

日米同盟関係は軍事同盟であり、日本の安全保障政策は外交以上に日米同盟一本槍だった。アジア地域には国家体制の違い、日本の植民地支配や侵略の歴史などという背景もあって、NATOのような多国間の軍事同盟をつくることはできなかった。代わりに米国が個別に安全保障関係を結ぶ「ハブ&スポックス」と呼ばれる枠組みをつくることで地域の安全を維持してきた。しかし、この枠組みは米国以外の国同士の横の連携が弱いという特徴を持っている。

それを補う意味もあって、日本政府が進めてきたのが、近隣諸国に限らない多様な国との段階的な安全保障の関係強化だ。最近の防衛白書も日米同盟の強化とともに、「多角的、多層的な二国間及び多国間の安全保障協力」の重要

性を繰り返して強調している。

最初のステップは二国間の国の外相と国防相ら四人が会谈する「外務・防衛担当閣僚協議」（一般に「2プラス2」と呼ばれる）である。二〇〇〇年代以降すでに一〇カ国近くと開催している。その中には一三年のロシアとの協議も含まれているが、もちろん今は機能していない。

「2プラス2」は安保関係構築のスタートラインで、次のステップは軍事やテロに関する秘密情報の交換を行うための「情報保護協定」、自衛隊が途上国に対して哨戒機や艦船などを提供することを可能にする「防衛装備品・技術移転協定」、国連平和維持活動や共同訓練の時などに食料、燃料、弾薬、医療などを相互に提供できるようにする「物品役務相互提供協定（ACSA）」などがある。こうした協定はそれぞれすでに一〇カ国以上と締結している。

さらに安全保障分野での関係が進めば、幅広い分野での合意と内容とする首脳間の「安全保障共同宣言」となる。これは米国のほかにすでに豪州、カナダ、インドとの間で交わしている。そして、互いに部隊を派遣して共同訓練や災害対応をする際の法的地位などを取り決める「円滑化協定（RAA）」、相手国の要請を受けて自衛隊がその国の艦船の警護をする「自衛隊による武器等の警護」が、最も緊

密な関係となる。ここまで行くと米国以外には豪州など一部の国としか交わしていない。

こうした外交・安全保障分野での緩やかな多国間主義の拡大は冒頭に紹介したように、米国の力の衰退に対する補完的対応という意味もあるが、短期的には南シナ海や東シナ海での活動を活発化する中国の拡張主義への対抗策という面もある。日本単独、あるいは日米同盟に加えた多国間の関係強化や連携が中国に対する抑止力となる。

確かに、今や中国に対する懸念はASEAN諸国やNATO諸国などと共有するに至っている。だからと言って、ストレートに中国に対抗する内容の合意を掲げることが難しい。そこに緩やかな多国間主義の存在意義があるだろう。しかし長期的視点で考えると、緩やかな多国間主義にはより大きな戦略的意味が含まれている。米国中心の戦後国際秩序が変革期を迎えた今、次なる秩序がどういう姿になるのか誰にも想像することはできない。習近平国家主席が意図するように、中国が米国に並び、それを凌駕するような大国となって新たな国際秩序の担い手となるのか、それとも米国が力を復活させ戦後秩序が維持されるのか、あるいはそれ以外の姿となるのか。

緩やかな多国間主義はこうした国際秩序の不安定期、混

迷期に、秩序形成の担い手となりえない中小国家の自己防衛策になりうる。自国の利益のみを追求する一国主義やナショナリズムが広がれば、新たな対立や紛争を招きかねない。それを防ぐという点でも多国間主義は有効であろう。肝心なことは、現実的な利益を説いて多国間の枠組みに一国でも多くの国の自発的な参加を促すことと、一度できた枠組みを維持し発展させていくことだろう。つまり、国際秩序変革期に生き残るためのリアリズム、プラグマティズムが大きな意味を持つのだ。

今後の注目は日韓関係と三文書改定

ここで、岸田政権はどうするのかという問題となる。

岸田首相は自らの外交を「新時代のリアリズム外交」と名付け、国会で「我が国を取り巻く安全保障環境の急速な変化や緊張する米中関係などにより、厳しさと複雑さを増す国際情勢の中で、私は、未来への理想の旗をしっかりと掲げつつ、したたかで、徹底的な現実主義を貫く外交を展開してまいります。これが、私の掲げる『新時代リアリズム外交』です」と述べている。しかし、その具体像はいまだに示されていない。

参院選を控え無難な外交に徹してきたためかもしれない

い。しかし、政権基盤を固めた上に、国政選挙のない「黄金の三年」という恵まれた政治環境を手にしたのであるから、岸田カラーが発揮されなければならないときに至った。当面は日韓関係改善に強い意欲を示す韓国の尹錫悦大統領と、いわゆる「徴用工問題」などについて話し合うことになろう。年内には外交・安全保障の中長期的な方向性を打ち出す「国家安全保障戦略」をはじめ「防衛大綱」「中期防衛力整備計画」という三文書を決定する。党内タカ派を中心に防衛費の倍増や敵基地攻撃能力の保持などを求める声が高まる中で、岸田首相がどこまで自らの色を出せるのか試されるタイミングはすぐやってくる。

視野を広げると、この秋には中国共産党大会と米国の中間選挙という大きなイベントが予定されており、米中両国の対外政策がどう変化するのか、それが国際情勢にどういう影響を与えるのか、不透明な状況となっている。加えてウクライナ戦争という不確定要素も残っている。

変化の激しさと先行きの不透明感が高まる中で、日本は自国の国益を実現しつつ世界や地域の平和と安定の実現を果たしていかなければならない。そこで日本の「緩やかな多国間主義」がいかなる成果を上げていくのか、長期的視点で注視していく必要がある。●