



撮影・尾田信介

「チーム安倍」が描いた インド太平洋時代の大戦略

—力の立場に根ざした対中政策

今世紀に入り、日本外交の焦点の一つは、
大国化する中国にどう向き合うかであった。
それまでのアプローチから脱却し、
力を背景に、戦略的に友好関係を構築する—
日本外交の新しい戦略が奏功するプロセスを、
欧州の研究者の視点から読み解く。

オックスフォード大学専任講師
欧州大学院パートタイム教授
ジュリオ・プリエセ

Giulio Pugliese ジュリオ・ホピキンス大学高等国際問題
研究大学院 (S.A.I.S.) で国際経済学・国際関係論修士
号取得。政策研究大学院大学留学を経て、ケンブリッジ大
学で博士号取得。二〇一二年よりオックスフォード大学グロー
バル地域研究学院日本政治専任講師。欧州大学院大学ロ
ベル・シューマン高等研究センターパートタイム教授、イ
タリア国際問題研究所アジア・太平洋専門フェローも兼任。
専門は東アジア国際関係。著書『Sho-Japanese Power
Politics: Might, Money and Minds (共著)』など。

安倍晋三が政権に返り咲いた二〇一二年一月の時点において、日中関係は著しく緊迫していた。同年九月一日に野田佳彦政権が下した、尖閣諸島のうち三島を国有化するという決定は、戦後最悪とも言われる日中関係の危機をもたらした。民間からの三島買い上げへと突き進んだ民主党政権に、中国は強く反発したのである。日本政府が尖閣国有化を通じて企図したのは、それに先立って石原慎太郎都知事が打ち上げた、東京都による尖閣購入計画の実現を阻むことであった。しかし、指導部の交代という敏感な時期にあつて、習近平は領土問題に弱腰とみなされるわけにはいかなかったのだ。そこで、まさに先日のペロシ米下院議長の見せたような「反発型の自己主張 (reactive assertiveness)」を発揮した中国政府は、日本の実効支配に挑戦し、日中間に領土紛争があることを日本政府に認めさせようとした。しかし日本政府は自らの立場を揺るがさず、むしろ安倍政権の下でハードパワーの強化と各国との安全保障協力の推進に努め、軍事、経済、広報面の取り組みを総動員して対中抑止に注力してきたのである。

戦略的互恵関係を可能にした「毅然とした対応」

第二次安倍政権が決然たる対中姿勢を堅持したのは、単

に中国の威圧の結果でもなければ、それを憂慮した国内世論の反映というだけでもなく、ましてや米国の要請によるものでもない。むしろ重要であつたのは、安倍首相とその外交ブレーンがそれまでの日中関係を通じて培った経験であり、中国観であつた。私の考えるところでは、二〇〇六～〇八年にかけての中国は、次第に自己主張を強める日本との関係について、依然として経済的に重要であるとの認識の下、協調関係の維持に努めて、「共通の戦略的利益に立脚した互恵関係」を結んだ。「戦略的互恵関係」——これは名目的であるにせよ、今日に至るまで日中関係の基本的な枠組みとなっている——の意味するところは、中国の日本への歩み寄りであつた。それは、現職の総理大臣による靖国神社参拝を手控えるという方針を、人知れず〇六年に安倍首相が導入したことへの返礼だったのである。

さらに重要であつたのは、東シナ海における日中の中間線をまたいだガス田の共同開発に、中国が〇八年に大筋で合意したことであつた。この合意自体は条約化されることなく短命であつたものの、日本にとつては大きな外交的成果であつた。とはいえ、世界が金融危機と景気後退にあえぐ中であつて、中国が二〇一〇年までに世界第二の経済大国へと躍進を遂げた事実は、中国の政策当局者の心の内に

慢心の種を蒔くこととなった。パワー・バランスの変化の前にして、中国を取り巻く近隣諸国は自国の安全に不安を抱くようになり、時に性急な決定へと駆られた。一二年の日本による尖閣国有化も、そうしたものの一つであった。

日本が毅然として対応したからこそ、二〇〇〇年代半ばの中国政府は態度を軟化させたと、安倍首相は考えていたようである。それゆえ、二〇一二年時点の緊迫した日中関係にも、同じ処方箋をもって力強く対処しようとした。棍棒外交こそが中国の立ち振る舞いを御し、力の立場に根差した対中交渉を可能にするというわけである。さらに、安倍首相とその下に集結した外交チームは、中国に対して妥協的であった民主党政権下で日本が重ねた外交的な敗北の数々を強く意識していた。安倍首相にしてみれば、中国の政策当局は力の信奉者であり、譲歩は彼らを増長させるだけだという自らの信念が、眼前で裏付けられたのだ。日本が同盟国やパートナー国と連携して事に当たり、また政府が日本国家のあらゆる資源の動員に踏み切るならば、中国と渡り合っていく余地はまだ残されていた。

中国を意識した、アジアにおける「戦略的な外交」

二〇〇六年から翌年にかけての第一次、そして一二年以

降の第二次のどちらにおいても、安倍政権が外交・安全保障政策の形成過程をがっちりと掌握したことは特筆に値する。これまでも、首相が卓越した手腕を発揮して自ら官僚機構を統御し、外交的な成果につなげるということはあるにせよ、伝統的に戦後日本の外交・防衛政策は、コンセンサスに基づいて展開されてきた。冷戦期、そして冷戦終焉後も、日本の安全保障政策の変化は漸進的であり、しかもあくまで吉田茂首相によって敷かれた路線——すなわち、対外政策においては米国との協調を重んじ、大國間政治からは距離を置いて経済発展に邁進するという路線——に整合的な形で進められてきた。

こうした吉田路線からの脱却を図る点で、安倍政権は日本外交の変革者であった。もともと、安倍首相のリーダーシップのあり方に関しては、ワンマンと呼ばれた吉田首相のそれに相通ずるものがあった。吉田首相と同様に、安倍首相は外交問題、とりわけ安全保障問題に強い関心を示して、人事権を活用し、諮問機関を立ち上げ、また秘密外交を多用した。吉田政権期と同様に、国際情勢が混沌の度を深めるなかで、安倍首相の決断の重要性はいやがうえにも高まった。ただし、練達の外交官であった吉田茂と外交実務の経験値において肩を並べることが、もとより望むべく

もなかった。そこで安倍首相は、選りすぐりの経験豊富な実務家を揃えたチームに頼って、外交の舵取りをすることとしたのである。保守主義者として鳴らした安倍首相と外交理念の多くを共有し、安倍首相に極めて忠実であった彼らを、ここでは「チーム安倍」と呼称したい。

長期政権となったことは、安倍首相の影響力を高めた。しかし、官僚機構の人事権を掌握したこと、また国家安全保障会議、国家安全保障局、内閣人事局といった組織を新設して、安全保障政策の決定過程を官邸主導の形に再編したことも重要であった。こうした制度を整えたことにより、チーム安倍は一貫した外交政策を展開することができたのである。

見逃されがちではあるが、日本の憲政史上最長の在任期間を記録した総理大臣を囲んでいたのは、同じように日本最長の在任期間を誇る菅義偉官房長官、谷内正太郎国家安全保障局長、兼原信克官房副長官補、スピーチライターの谷口智彦氏、今井尚哉総理秘書官といった面々であった。政権が長きにわたり、また官邸中枢のメンバー構成が固定であったことにより、霞が関に対する官邸の指導力は高まった。首相補佐官から内閣審議官に至るまで、おしなべて官邸幹部は一定の影響力を持つこととなったのである。

安倍首相の戦略観が一貫していたことは明瞭である。一三年一月の所信表明演説において安倍首相は、第一次政権で掲げた価値外交を改めて持ち出すとともに、日本が「戦略的な外交」を展開する必要性を説いた。実際のところ、軍事的リアリズムへの安倍首相の入れ込みようは際立つものがあつたが、これは故岡崎久彦大使の指導の賜物であつた（岡崎の影響は兼原と谷内にも色濃い）。岡崎はかねて中国に懐疑的な立場で論陣を張り、自衛隊の増強と近隣の軍事的脅威に日米共同で対峙することの必要性を長年にわたって主張してきた人物であるが、そうした考えは戦後日本の伝統においては少数派であつた。集団的自衛権の行使容認は、彼の年来の持論であつた。安倍政権の外交政策チームにおいて岡崎の思想の影響がいかに深甚であつたかは、新設された国家安全保障局に「岡崎文庫」がしつらえてある一事に見てとれる。

こうして、日本初となる国家安全保障戦略の発表、憲法解釈の変更による集団的自衛権の行使容認、平和安全法制の整備、特定秘密保護法の制定、武器輸出制限の緩和、自衛隊における統合の推進といった安全保障体制の画期的な変革は、自衛隊を外交努力の裏付けとして最大限活用できるように準備するという考えによって貫かれていたのであ

る。外交と防衛は車の両輪である。こうした流れの一端は、近年の日本が近隣諸国をはるかに凌ぐ勢いで自衛隊の演習を強化し、訓練の種類、連携相手国の数、実施場所の拡大といった面で充実を図っていることにもうかがえる。外務省と防衛省を統括する司令塔としての国家安全保障局の新設にも示されているように、こうした側面は安倍政権のアジア政策、とりわけ中国政策を特徴づける重要な要素であった。

安倍政権の官邸チームに集ったのは、安倍の盟友でもあつた麻生太郎が外務大臣を務めた二〇〇五～〇七年にかけて、外務省で主要な実務を取り仕切った面々であつた。中国に対抗すべく、日米同盟を強化し、また同志国との連携を深めることで日本の抑止力の強化を図ろうとする点で、彼らの考えは一致していた。「自由と繁栄の弧」構想は、当時総合外交政策局の総務課長であつた兼原が、谷内事務次官の了解を得て立案したものである。これは、国家安全保障のために、外交(Diplomacy)、戦略的コミュニケーションという意味での情報(Information)、軍事(Military)、経済(Economics)とつた領域を跨いだ複数の手段(いわゆるDIME)を総動員することを目指した、日本の新たな大戦略であつた。

事実、「自由と繁栄の弧」構想はDIMEの論理に適うものだつた。それは、インドやオーストラリアといった、ユーラシア大陸の外縁に位置する主要国との安全保障パートナーシップを育むことを目的としたものであつた。また、ASEANやインドといった、従来から日本の政府開発援助(ODA)の主たる対象国であり、かつ将来の経済発展が見込まれる国々を包み込むことで、地域における日本の政治的・経済的な影響力の底上げを図ろうとするものであつた。さらに、「自由と繁栄の弧」構想は、普遍的な価値と国際場裏における法の支配の擁護という目的に沿う形で、日本外交のアイデンティティを再構築するものであつた。これは明らかに、国内外の観衆、とりわけ米国の政策当局者に向けて、日本をいわゆるリベラル国際秩序の砦として印象づけることを意図した、戦略的なコミュニケーションの一環であつた。

一面において「自由と繁栄の弧」は、テロとの戦いに打ち込む米国が指摘した「不安定の弧」を補完するものであつた。しかし、チーム安倍のメンバーがとりわけ意識したのは中国であつた。「自由と繁栄の弧」構想、そして安倍首相が遺したいまひとつのレガシーでありインド太平洋地域の地政学的な核心でもある日米豪印の枠組み(クアツ

ド)は、明らかに対中戦略の一環であった。これらの構想は、ジョージ・W・ブッシュ政権下の国家安全保障会議で練り上げられた米国のアジア戦略を土台としていた一方で、米国のアジアへの戦力投射とコミットメントをより確実ならしめる効果を持つものでもあった。短命に終わった第一次政権期においても安倍首相は、日本の安全保障体制の変革を試みていた。

中国の戦術的デタントと日中関係の展望

二〇一三年の国家安全保障戦略の発表に見られるように、チーム安倍が描いたこうした大戦略は、第二次安倍政権の発足によってたちまち息を吹き返した。実のところ、第一次安倍政権が打ち上げた構想の大半は、後継の福田康夫政権の下で密かにお蔵入りとされていた。二〇一〇年に尖閣諸島沖で生じた中国漁船衝突事件を受け、民主党政権下でいくらかの安全保障政策の変更が打ち出されたとはいえ、短命の政権はいずれも大戦略を掲げるだけの余裕を持たなかった。チーム安倍のメンバーは、第二次安倍政権の発足によって官邸に席を占めると、改めてかつての目標に取り組んだのだった。その際、外務省には強力な味方がいた。総合外交政策局総務課長としてクアッド「自由で開

かれたインド太平洋」(FOIP)を担当した市川恵一は、かつて兼原が「自由と繁栄の弧」を立案した際の部下であった。菅義偉官房長官付の事務秘書官であった市川は、外務省に復帰して総合外交政策局の総務課長に着任すると、秋葉剛男局長や官邸と連携して一六年にFOIPの構想を練り上げたのだった。

二〇一二年の尖閣国有化以降、日中関係が冷え込むなかで、日本は平和安全法制の整備、一五年の日米ガイドラインの改定、各国との安全保障協力の推進といった取り組みにより、中国の海上戦力投射や、グレーゾーン事態を含めた海上での威圧行為に対する抑止力を高めてきた。

のみならず、チーム安倍は経済を梃子にして地政学的な目的を果たそうとした。例えば、「質の高いインフラ・パートナーシップ」といったインフラ開発支援の構想や、環太平洋パートナーシップ(TPP)協定は、日本に経済的利益をもたらしつつのみならず、中国が第三国に政治的な影響力を保持したり、さらにはそれらの国々を自らの勢力圏に組み入れてしまったりすることのないように、中国と第三国との間の経済的な非対称性を緩和することを主眼に置くものであった。海洋や領土をめぐる中国と紛争を抱えるアジアの沿岸国を支えるために、装備移転や能力構築支

援といった面でのODAの活用が進んだのも、第二次安倍政権においてであった。インド太平洋地域に関心を深める欧州各国から、太平洋地域のインフラ開発を支援すべく日米と手を携えたオーストリアに至るまで、多くの国が日本の構想を取り入れた事実は、日本のイニシアティブの成功を証して余りある。

第二次安倍政権のいまひとつの特筆すべき功績は、一方で中国の活動を白日の下に晒し、他方でいわゆるリベラル国際秩序の擁護者として日本の立ち位置を明らかにするために、戦略的コミュニケーションを最大限に活用したことがある。私の見るところ、日本政府は中国の「一帯一路」構想への対抗として「自由で開かれたインド太平洋」構想を打ち出した一方で、日中関係の安定を図るべく、当時の二階俊博自民党幹事長のようなパイプを活用するとともに、少なくとも言葉の上では「包摂性」の概念を保持し続けた。日本の対中「棍棒（強制）外交」は、習近平の面目を保ち、日本にとって死活的に重要な経済パートナーとの間でウインウインの関係を維持するという、対中「ニンジン（報奨）外交」と表裏一体であった。

つまるところ、FOIPを通じて日本が目指したのは、インド太平洋地域への米国の継続的な関与を引き出すこと

もに、アジア諸国に一帯一路の代替策を提示することであった。細谷雄一教授も指摘するように、チーム安倍が提示し、そして世界の主要な自由民主主義国のおよそ全てが賛同するに至ったFOIPは、日本外交史上に類を見ない画期的な構想であった。

特筆すべきは、トランプとバイデンの両政権がクアッドとFOIPの両構想を援用し、それに中国が少なからず反発したことによって、日本が安全保障上の利益を手にしたことである。というのも、中国の政策当局者は、国際情勢が自国にとって不利に展開しているとみて、力ある隣国に対しては、あわよくば米国との関係に楔を打ち込みつつも、適度な間合いをとる必要があると考えたのだった。

とはいえ、これまでも明らかにしてきた通り、中国がもっぱら米国に押し戻されて、戦術的データンの道を選択したというわけではない。遡れば二〇一四年のAPEC首脳会合における安倍首相と習近平国家主席との寒々とした握手から、両国が自信を深めて臨んだ一八年の安倍首相の北京訪問に至るまでの、日本外交があつてこそこのことである。コロナ禍によって習近平の訪日が見送られ、日中間で実務レベルの関係を深める機会が失われたのは残念なことであつた。

「三つの覚悟」の中日関係

岸田文雄首相は、かつて安倍政権の外務大臣として自らFOIPの立ち上げに携わったこともあり、これまでのところチーム安倍が敷いた対中戦略の路線を堅持している。チーム安倍がそう考え、また今後のウクライナにおける戦争が改めて示唆したように、中国のような大国が信奉するのとはまったく異なる。 「棍棒を手に、穏やかに語れ」というセオドア・ローズヴェルトの金言は、およそチーム安倍が日本に遺した最大のレガシーであり、日本がとりうるなかで最良の保険であろう。そうした方向性は、日本が中国の指揮統制をも標的としうる反撃力といった、非対称的な能力を備えようとしていることにも示されている。しかし、こうした強固な基盤の上立って岸田首相がなすべきは、習近平国家主席との間で実質的な対話をし、信頼を深めるための土台を築くことである。とりわけ、日本には中国を封じ込め、その技術と経済の発展を阻害し、あるいは台湾海峡の現状変更を図るつもりなどないことを、はっきりと伝えるべきである。

普遍的な価値を守り、日本の平和と安定を守り、国際社会と手を携えて多国籍アプローチで人類に貢献するという

岸田首相が掲げた「三つの覚悟」を果たすためには、不透明なままに軍事力を増強し、また東シナ海・南シナ海において威圧による現状変更を図ろうとする中国の取り組みを看過することは許されない。しかし他方で、可能である時にはいつでも中国との協力が模索されなければならない。首相や林芳正外相をはじめ、岸田政権の主要閣僚は、中国との対話の重要性をよく理解している。彼らであれば、歴史問題をめぐって日中関係が躓くような事態を招来することは避け、中国指導部との間でより安定した関係を築くことができるかもしれない。

最後に、二〇二二年は日華断交と日中国交正常化から五〇年という節目の年である。他方でこの二年間、日本政府は外交、経済、軍事面で台湾との関わりを強めてきた。米国との連携強化により、日本は台湾をより強く支持し、戦略的曖昧性の上に成り立っていた兩岸関係の現状に打撃したことを暗に示していると考えられる。安倍元首相と岸信夫前防衛大臣は特に、中国に対する梃子としても、台湾に対してより多くの国際的空間を提供することに熱心であった。この五〇年目をきっかけとして、岸田政権にとつて、日中関係の対話を保ちながら、台湾を構築的に関与することは、やはり困難な課題である。 ● (翻訳・石田智範)