

—安倍外交の収支

日本の存在感高めた包摂性



最後に出席した G7 となった
2019 年仏ビアリッツ・サミットでトランプ米大統領と会談する安倍首相（時事）

読売新聞編集委員

伊藤俊行

いとう としゆき 一九六四年生まれ。八八年早稲田大学卒、読売新聞社入社。東京本社政治部で首相官邸、自民党、外務省などを担当。ワシントン支局、調査研究本部主任研究員などを経て国際部長、編集局次長兼政治部長。二〇二〇年より現職。

外にあつてはインクルーシブ（包摂的）な政策を進めて国際社会でのプレゼンス（存在感）を高め、内においては外交を支えた強固な政権基盤をつくる過程で敵味方を峻別し、政敵をたたいて求心力にする手法が「親安倍」と「反安倍」の溝を深くした。第二次政権以後、八年余の安倍晋三元首相の外交を内政との対比で振り返ると、「内憂外患」ならぬ「内勇外寛」の構図が浮かんでくる。

党派を超えた米国での評価

二〇二二年七月八日の悲劇から間もない頃、米国の首都

ワシントンを訪れた日本人研究者は「民主党からも共和党からも一様にお悔やみと『安倍外交』に対する評価を伝えられた」と話す。安倍氏とえば、何かと物議を醸した共和党のドナルド・トランプ前大統領との緊密な関係で異彩を放っていた。民主党のみならず、トランプ氏に厳しい共和党の有力者が向ける視線はさぞかし冷ややかだっただろうと思いきや、「あのトランプ氏を、よくぞコントロールしてくれた」と絶賛一色だったという。

米連邦議会上院は全会一致で追悼決議を可決し、多くの国が安倍氏の死を惜しんだ。中国や韓国で見られた安倍政

権を改めて否定する反応の大きさも、「悪名は無名に勝る」の言葉通り、かえって安倍氏の存在感を印象づけた。

党派を超えた米国での安倍氏に対する評価は、安倍外交の核心を知るヒントになる。

安倍氏がトランプ氏の懷に飛び込んだのは、米大統領が誰であれ、日米同盟に亀裂が入れば、日本の安全と繁栄が損なわれると考えたからだ。ただし、唯々諾々としていたのではない。トランプ氏は大統領在任中、しばしば「晋三はどう考えているのか」と助言を求めた。トランプ政権の「アメリカ・ファースト（米国第一主義）」を後押しする言葉を期待してではない。米国の大統領が無視できないほど国際社会での日本のプレゼンスが高まっていたからこそ、欧州の首脳とそりの合わなかったトランプ氏は、安倍氏の声を聞きたがった。

実際、トランプ政権が環太平洋パートナーシップ協定（TPP）からの離脱を決めた後も、日本が主導して米国抜きの一カ国でTPPイレブンを始動させている。そのことで安倍氏がトランプ氏に睨まれたとは、寡聞にして知らない。むしろ、「トランプ氏の本音を聞ける民主主義国ただ一人のリーダー」としての存在感はさらに高まった。

TPPをアジア太平洋地域の公共財と位置付ける安倍氏

の取り組みを、TPPを提唱したバラク・オバマ政権で外交政策に関わった民主党指導層が注目したのも、安倍外交の底流に国際協調主義を見たからだ。

「防波堤」としての多国間枠組み

米国はオバマ政権の頃から「世界の警察官」であることをやめた。中国の政治的、経済的、軍事的台頭で米中の力のバランスも変わった。その中で、米欧中心に築かれた国際秩序に挑戦する行為を繰り返す核保有国の中国と北朝鮮に隣接し、「失われた三〇年」の間に経済でもプレゼンスが低下していた日本では、国防や通商を米国に過度に依存する状態への懐疑もささやかれ始めていた。

その中で安倍氏は、不硬化する国際情勢で「防波堤」になり得る多国間の重層的な枠組みを作る戦略に着手した。それが日米同盟に代わる枠組みの模索でなかったことは、安倍氏がまず、国家安全保障戦略の制定や国家安全保障局の設置、集団的自衛権の行使を限定的に認める新たな憲法解釈と安全保障法制、特定秘密保護法の実現など、日米同盟の足腰を強くする作業から始めたことで明らかだ。

自らの国は自ら守る姿勢と仕組みを明確にし、日米同盟を、「米国の好意」頼みから、より双方向の関係に引き上

げようとした。経済面でも、アベノミクスによる成長の実現にエネルギーを注ぎ、国力の最低限の「土台」を立て直すことで、強国の顔色をうかがい、目の前の面倒を避けるだけの外交から抜け出そうと腐心した。

土台を固めながら「地球儀を俯瞰する外交」に乗り出した安倍氏を貫いていた目標が、「日本のプレゼンスの向上」だった。二国間関係でも単に相手国を訪問するのではなく、日本の経済界から同行を募る例が目立った。相手国とのビジネス関係を太くすることは、口先で友好を唱えるより効果的と見たからだ。成長戦略の一環に位置付けたインフラ（社会資本）輸出にも、同じような発想があった。

外交はあくまでも、安倍氏の言う「美しい国」を守る手段だったからこそ、自らの思想信条の対外的な発露には慎重だった。安倍氏には「当然」の靖国神社参拝を首相在任中には抑制していたのも、国際社会を憲法前文にある「平和を愛する諸国民の公正と信義」にあふれた場とはとらえず、弱肉強食のジャングルと見なし、外で事を構えるリスクを最小化する手立てを冷静に考えていたからだろう。

それは、相違点を強調するより一致点を探る場面が目立った外交姿勢と、一致点より相違点を強調しがちだった国内での振る舞いと、の落差を生む背景にもなった。

排他的性格薄めたFOIP

資源や生活必需品の多くを輸入に依存する日本には、安全な自由貿易を保証する国際秩序が欠かせない。ただ、安倍氏は日本外交の伝統的な「国連中心主義」には冷淡に見えた。隣国のロシアや中国が国連安全保障理事会で拒否権を持つ限り日本周辺の危機では機能しないと見切り、その分、日米同盟に加え、日米と豪州、インドで構成する「クアッド」など、新たな多国間関係を重層的に推進した。

インクルーシブで重層的な安倍外交の象徴は、「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）である。

源流は、自民党の麻生太郎副総裁が外相、首相当時に出した「自由と繁栄の弧」だが、そこにあった民主主義、人権、法の支配といった価値観を共有する国々との連携を通じた「中国封じ込め」とも受け止められた排他的な性格は、FOIPでは薄められていた。

当初は「価値観外交」の焼き直しと見られがちだったものの、民主主義や人権を強調すると二の足を踏む国があることを念頭に、「自由で開かれていけばいい」という緩い基準で賛同国を増やした。安倍氏は「中国にもFOIPは開かれている」とも明言した。

包摂性は、トルコのタイプ・エルドアン大統領らと良好な関係を築いたように、強権的な政治指導者との対話にも表れていた。しかも、彼らを魅了するしたたかさと明るさは、安倍氏の強力な「武器」だった。

中国との間の緊張や、韓国との冷え切った関係を振り返ると、安倍外交がインクルーシブだったとする見方に反論があるかもしれない。

確かに、領土問題で中国に隙を見せることは、厳しく戒めた。政権復帰直後、民主党政権（二〇〇九～一二年）が沖縄県の尖閣諸島周辺を国有化しながら、警戒態勢を緩めていたと報告を受け、ただちに警備強化を指示し、海上保安庁の増強を進めたのはその好例だ。歴史認識でも中国や韓国の主張に与しなかった。安倍氏のナショナリズムが強硬な姿勢に作用した面はあるにせよ、国際法や国際秩序を軽視して身勝手な言い分がまかり通る世界を黙認すれば、日本の安全と繁栄は守れないと確信していた。

譲れない一線を明確に引く反面、当初は批判的だった中国の習近平国家主席が進める巨大経済圏「一带一路」に一定の評価を与え、協力もあり得ると方針転換した。後に反故にされたとはいえ、慰安婦問題をめぐる「最終決着」を韓国の朴槿恵政権との間でもつけた。そこに、安倍外交の

柔軟性と包摂性が表れている。自民党総裁として党務を預ける幹事長に、中国と良好な関係にあった宏池会（現在の岸田派）の流れを引く谷垣禎一氏や、党内随一の「親中派」と目された二階俊博氏を就けたことにも、安倍氏なりの中国に対する配慮がにじんでいた。

長期政権が可能にした戦略的外交

長期政権だからこそ、国際会議での発言力と存在感が高まった面もある。

二〇一四年にロシアが一方的にウクライナのクリミア併合を宣言して主要八カ国（G8）から排除され、ベルギーのブリュッセルで先進七カ国（G7）首脳会議（サミット）が開かれた時のこと。同席していた外交官によると、欧米諸国の間で対口非難の文言をめぐる対立があり、陰湿なムードさえ漂った。すると、無言でメモを取っていた安倍氏がおもむろに発言を求めた。メモには各首脳の主張のポイントが整理されていて、「共通している点はここだ」と安倍氏が口を開くと、膠着していた会議が動き出した。

アジア唯一の参加国というだけでなく、政権復帰から二年以上が過ぎ、国際会議でも馴染みの顔になっていたからこそ、安倍氏の発言に各国首脳が耳を傾け、尊重した。政

権終盤になると、G7首脳で安倍氏より長くトップの座にあったのは、ドイツ首相を一六年務めたアンゲラ・メルケル氏だけになっていた。

頻繁な選挙がもたらすポピュリズム

外交の仕掛けが実を結ぶには、時間がかかる。その意味で、憲政史上最長となった安倍氏の首相在任期間の長さは、安倍外交の最大の強みだったと言える。

長期政権は国政選挙で前人未踏の六連勝を果たした結果だが、少なくとも二〇一四年、一七年の総選挙は大義も乏しく、与党さえ予想していなかった抜き打ち選挙だった。民主党政権末期に進んだ多党化が現行の選挙制度では政権党に有利だと知っていた安倍氏は、「悪夢の民主党政権」と繰り返して野党再結集を牽制し、多弱状態が解消されないうちに選挙を仕掛け、任期をリセットした。

そこに、副作用が生まれた。

安倍外交はTPPやインフラ輸出の促進など民主党政権の取り組みも継承していたのに、前政権を否定し、違いばかり強調すれば日本外交の継続性への懷疑を招くことになる。

また、頻繁な選挙は、「不人気な政策は先送りする」と

いう大衆迎合型のポピュリズムを助長しやすい。

例えば、新しい安全保障法制が成立した一五年は、翌年にG7伊勢志摩サミットを控えながら、二〇〇〇年に採択された国連組織犯罪防止条約の批准に必要な共謀罪（一八年に「テロ等準備罪」として成立）の導入を見送っている。

国際的な犯罪組織の情報を共有して犯行を未然に防ぐ仕組みはテロ対策でも有効とされながら、共謀罪の評判は悪く、三度の廃案を含め、放置され続けた。テロ対策が課題だった伊勢志摩サミットの前には動くとの見方も裏切られた。一六年参院選を控えて不人気案件を二つも扱えないと考えた政権が、安保法制を優先したためだ。当時、同条約未批准だったのは数カ国、G7では日本だけだった。

官邸主導がもたらした成果と混乱

頻繁な選挙で政権基盤を固める一方、各省任せだった人事に内閣人事局を使って関与を強めることで霞が関を掌握し、あらゆる政策を首相官邸がグリップした態勢にも功罪があった。対外関係では首脳外交に力点が置かれ、日本のプレゼンス向上には資する一方、首相官邸で安倍氏を支えた中央省庁出身の「官邸官僚」が力を蓄え、政権後半になると外務省の頭越しに対外交渉を進める場面が増えた。

両者の相互不信が結果として安倍外交の失敗例となったのが、北方領土問題の解決に向けた取り組みである。

安倍氏自身、外相秘書として仕えた父、安倍晋太郎元外相の北方領土問題に対する思い入れを受け継いでいたこともあり、北方四島でのロシアとの共同経済活動を展開しながら共通利益を醸成し、二島の引き渡して平和条約締結に進むという官邸官僚のアイデアに乗った。外務省の危惧と裏腹に、首相官邸が高めた期待感は二〇一六年末にウラジミール・プーチン大統領が安倍氏の地元・山口県で首脳会談に臨むに至り、最高潮に達した。

しかし、領土問題は動かなかった。

強い大統領のもとでなければ領土問題の解決は難しいという見立ては理解できても、強権的姿勢を顕わにし始めていたプーチン氏の変化を甘く見た官邸官僚が外交を振り回した構図は、長期政権ゆえの不幸だった。

同様の光景は、インフラ輸出をめぐり、官邸官僚、国際協力銀行（JBIC）と、国際協力機構（JICA）との間の摩擦となって表れた。成長戦略を優先するあまり、相手国の企業の技術水準では満たせない条件で事業を提案し、日本企業が受注するように仕向ける手法が目立ったため、JICA側が「国際ルールに抵触する恐れがあり、途

上国との長年の信頼関係を損なう」と懸念を示したことだ。

海外から「ジャパン・ファースト（日本第一主義）」と否定的な反応が相次いだ政策もあった。一九年の国際捕鯨委員会（IWC）脱退である。国内の静けさとは正反対に、欧州や豪州から「気に入らないから脱退する」というなら、トランプ政権と同じだ」と批判が噴出した。安倍氏の地元で捕鯨拠点があったことも、反発を増幅させた。

政治の営みには常に功罪がついて回る。それでも安倍外交の収支が大きな「黒字」だったことは間違いない。

ただ、この黒字が岸田文雄政権にとって「貯金」かと言えば、そうではない。ある外交官の言葉を借りれば、変化の早い国際社会では、「外交に貯金なし」である。外交を綱引きに例え、「綱を引かなければ負ける。どんなに苦しくても引き続けるしかない」との指摘は示唆に富む。

安倍氏が築いた日本のプレゼンスを維持し、高めるには、綱を懸命に引き続けるしかない。内政で敵と味方を分断するやり方が外交を含む政策全般に与えた負の側面を考えると、内政でも包摂性に目配りした「内優外寛」に発展させる視点も要る。安倍外交が残した道標と課題に目をこらし、手入れを怠らずに歩き続けることが、安倍氏の業績に報いる最善の方法だと思える。●