
日本のインド太平洋外交と近隣外交

添谷 芳秀

Soeya Yoshihide

はじめに

近年、中国やインドの台頭にもなあって、アジア太平洋に代わってインド太平洋という地域概念が広く語られるようになった。2007年8月のインド国会における安倍晋三首相の演説^①がその起源とされ、インド太平洋外交は、とりわけ2次にわたる安倍政権による外交の代名詞ともなってきた。安倍政権のインド太平洋外交は、インドとの連携を原点として始まったことが示すとおり、地域の主要国との協力を通して、大国化する中国に対する戦略として意識されてきた。

本稿の主な目的は、明確な対中戦略として始まった安倍政権のインド太平洋外交のその後の変遷をたどることである。とりわけ、対中戦略としての出自をもつインド太平洋外交が、徐々にその色を薄め、2018年半ばごろから地域主義外交の「構想（ビジョン）」に変化していった過程を跡付けたい。

その背景として重要なのが、日米豪印協力（クアッド）の対象国である豪米印3カ国のインド太平洋構想である。クアッド4カ国の間には、中印の台頭を重要な現実として認識するという共通項がありながらも、課題の設定や処方箋の考え方において差異も存在する。安倍政権のインド太平洋外交の変遷は、クアッド間の差異への対応という側面をもっていたということが、本稿の考察の視角である。そのような変化は、自ずと日本の対中外交および日中関係の変化と表裏一体で進んだ。それとは極めて対照的に、インド太平洋外交からは完全にかげ離れ、地域秩序構想から宙に浮いてしまっているのが安倍政権の朝鮮半島外交であり、日韓・日朝関係である。本稿では、最後に最近の日韓関係についても論じておきたい。

まず、日本のインド太平洋外交を取り巻く国際環境を理解するために、クアッドを形成する豪米印のインド太平洋をめぐる議論と構想からみてみよう。

1 主要国のインド太平洋構想

(1) オーストラリア

太平洋とインド洋をひとつの地理的概念として最初に明示的に構想したのは、オーストラリアであった。中国とインドの台頭という時代趨勢の下で、東に太平洋、西にインド洋を抱える地理的立場から自然発生的に登場してきたと言ってもよいだろう。当初のオーストラリアのインド太平洋地域への関心は、大国間対立から生じうる緊張関係に向けられていた。た

たとえば、2012年10月に公表されたアジア政策に関するオーストラリア政府の白書『アジアの世紀におけるオーストラリア』は、中国とインドの台頭が「既存の戦略秩序を変えつつある」との認識から、「私たちの地域の安定と繁栄は、特に中国、インド、日本、米国の大国間関係の展開にかかるだろう」⁽²⁾と述べていた。さらに同白書は、さまざまなリスクゆえに「信頼、対話、協力の習慣」を構築しようとする地域的な努力が払われており、そうした試みを検討したのが白書の目的であると記した。オーストラリア政府のアプローチは、基本的にその後も継続することとなり、2017年の『外交政策白書』も第3章でインド太平洋政策を論じ、対話や協力の重要性を打ち出した⁽³⁾。

それと同時にオーストラリアの発想で重要なのは、米国との同盟関係の重要性を強調することである。『アジアの世紀におけるオーストラリア』発表直後の論考で、オーストラリア国立大学のメドカーフは「米国の比較的最近の戦略は、アジアにおける外交的関心と軍事的なコミットメントを改めて強調した。それは、東アジアやアジア太平洋という狭いものではなく、極めて明白にインド太平洋へのピボット（路線変更）である」と論じ、その米国の政策転換をオーストラリアのインド太平洋政策にとっての重要な要因であると指摘していた⁽⁴⁾。

しかしながら、上記のとおり、「東南アジア諸国連合（ASEAN）方式」に近いオーストラリアのインド太平洋へのアプローチは、必ずしも中国を敵対勢力として外部化しないということでもある。したがって、オーストラリアにとって対米同盟の運営は、必ずしも中国を直接的な敵とはしないという前提に立った、米中の狭間である種のバランスを維持しようとする外交という側面をもっている⁽⁵⁾。

(2) 米 国

オーストラリアが早くも2010年代初期に認識したように、米国政府もオーストラリアと同じころに、インド太平洋を新たな地域概念として捉え始めていた。事実、オバマ政権によるアジア太平洋地域へのピボットないしはリバランス政策は、インド洋やインドとの関係を射程に入れていた。そのことは、2012年1月の国防省の文書の以下の指摘にすでに明確であった⁽⁶⁾。

米国の経済および安全保障上の利益は、西太平洋と東アジアからインド洋地域と南アジアへと広がる弧における情勢と分かち難く結びついており、そこには挑戦と機会が混在している。したがって、米軍は引き続き世界的に安全保障に貢献する一方で、アジア太平洋地域へと必然的にリバランスするだろう。

2012年11月に、オーストラリア西海岸でインド洋を臨むパースに設立された「パース米国アジアセンター」の設立を記念して演説をしたオバマ政権のヒラリー・クリントン国務長官は、「米国がアジア太平洋またはインド太平洋地域をどのように考えるかは、米国にとってのみならず皆さんにとって極めて重要になるだろう」と語り、「インドのルックイースト政策を支持することが米国の戦略的な優先事項である」と述べた⁽⁷⁾。

その後の米国とインドの関係は、以上のように米国がインド太平洋地域を戦略的な舞台として認識する過程で発展していった。2015年1月にインドを訪問したオバマ大統領は、モデ

イ＝インド首相との間で「アジア太平洋およびインド洋地域における米国・インドの共同戦略ビジョン」を打ち出し、アフリカから東アジアにかけての持続可能で非排他的な発展、地域的な連結性強化、地域的経済統合の推進、海洋安全保障、南シナ海における航行および飛行の自由、国際法の原則に基づく領土・領海紛争の平和的解決、テロ・海賊・不拡散での協力、共通の価値や人権の推進で合意した⁽⁸⁾。こうしたアジェンダは、オーストラリアやASEANなどの地域諸国ともほぼ共通する。

他方、2017年にドナルド・トランプ政権が誕生すると、中国との競争や対立が明確に意識されるようになった。2017年6月のモディ首相訪米の際の共同声明では、航海・航空・通商の自由、領土・領海紛争の国際法に基づく平和的解決、主権と領土保全・法の支配・環境を尊重しつつ透明性のあるインフラ開発と責任ある債務処理を通じた地域的な連結性強化、の3点が強調された⁽⁹⁾。いずれも、中国の南シナ海などにおける行動や「一帯一路」構想への対抗色が強いものであると言える。

後述するように安倍首相が2016年8月の第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）で、「自由で開かれた2つの大洋」に言及すると、トランプ政権の論調も日本の主張と歩調を合わせるものとなっていった。2017年10月にワシントンの戦略国際問題研究所（CSIS）でインド政策に関する演説を行なったティラーソン國務長官は、「インドと米国は、自由で開かれたインド太平洋を目標として、より大きな繁栄と安全を強化しなければならない」と論じ、「インド太平洋が無秩序、対立、経済的搾取の地域とならず、平和、安定、繁栄の地となるよう、われわれはインドと協力する必要がある」と述べた⁽¹⁰⁾。

すると翌月、マニラで開かれたASEAN関連首脳会議から帰国したトランプ大統領が、米国のアジア政策の3つの目的のうちのひとつとして、「自由で開かれたインド太平洋における米国の同盟関係と経済的パートナーシップの強化」を掲げた⁽¹¹⁾。このころから、法の支配や航行の自由などの規範を重視する「自由で開かれたインド太平洋」が、日米共通の概念として強調されるようになる。

また、米国は軍事的に中国と対抗できる唯一の国でもあり、地域諸国の中国との関係は多かれ少なかれ米国の軍事的プレゼンスに依拠しているところがある。2017年12月にホワイトハウスが公表した「アメリカ合衆国の国家安全保障戦略」は、「自由か抑圧かの世界秩序のビジョンをめぐる地政学的な競争がインド太平洋で起きている」と、冷戦を想起させるかのようなレトリックを打ち出し、「中国は、経済的なアメとムチ、影響力操作、軍事的脅しによって、自らの政治的および安全保障アジェンダに他国を引き付けようとしている」と、中国を名指し言及した⁽¹²⁾。続いて、2018年1月に国防省が発表した報告書⁽¹³⁾が中国の脅威に関してより直截的に記し、同年5月30日、ハワイで行なわれた太平洋軍司令官交代式典で、マティス国防長官は、米太平洋軍（USPACOM）を米インド太平洋軍（USINDOPACOM）に改名すると発表した。

(3) インド

インドの専門家の言説には中国を脅威とみなすものが少なくない一方で、政権に近くなるほど中国への関与政策の重要性を説く議論が多くなる傾向にある。たとえば、30年以上のイ

インド海軍勤務の経験のあるバスカーは、日米印豪の4カ国はいずれも中国と非排他的な貿易経済関係にあり、クアッドは中国を封じ込めるためのものではなく、むしろ関与のための協力関係であることを論じた⁽¹⁴⁾。また、中国にやや警戒的な議論にも、インドがクアッドに引き込まれることへの懸念が存在する。それは、日本とオーストラリアがそれぞれ米国による安全保障の提供を受けているのに対して、インドにはそれがなく、クアッドの下での利益と自立性が損なわれることへの懸念である⁽¹⁵⁾。

総じてインドは、クアッドには慎重な対応を示しながら、ASEAN諸国との連結性を高めることをインド太平洋政策の柱にしている。近年、インド政府が打ち出した「アクト・イースト・ポリシー」⁽¹⁶⁾は、「貿易、文化、人的交流、インフラ（道路、空港、通信、電力など）を通じたインド東北地区とASEAN地域との連結性の発展と強化」を謳った。そして、2015年8月に、2016年から2020年を対象とした「ASEAN・インド行動計画」が策定され、種々のプロジェクトが実施されている。

そうしたなか、2018年6月にシンガポールで開催されたアジア安全保障会議（シャングリラダイアログ）で演説したモディ首相は、インド太平洋政策を「構想（ビジョン）」と呼び、「ASEAN中心性」を前面に打ち出し、大国間競争の論理を明確に否定した（より詳しくは後述）。モディ首相は、ロシアのプーチン大統領と「世界秩序の多極化の必要性」で合意したことにも言及しており、国際秩序の流動化を多極化の機会とみなすインドの国際秩序観には、日米豪のそれとは本質的に異なったところがある⁽¹⁷⁾。

2 日本のインド太平洋外交

(1) 対中戦略としての出自

今日、内外で広くアジア太平洋概念の起源とされているのが、2007年8月22日にインド国会で行なわれた安倍首相の演説「2つの海の交わり（Confluence of the Two Seas）」である⁽¹⁸⁾。安倍首相は、日印関係の将来像について、以下のとおり述べた。

太平洋とインド洋は、今や自由の海、繁栄の海として、一つのダイナミックな結合をもたらしています。従来の地理的境界を突き破る「拡大アジア」が、明瞭な形を現しつつあります。これを広々と開き、どこまでも透明な海として豊かに育てていく力と、そして責任が、私たち両国にはあるのです。

さらに安倍首相は、日印間の「戦略的グローバル・パートナーシップ」に関して、以下のとおり訴えた。

このパートナーシップは、自由と民主主義、基本的人権の尊重といった基本的価値と、戦略的利益とを共有する結合です。

日本外交は今、ユーラシア大陸の外延に沿って「自由と繁栄の弧」と呼べる一円ができるよう、随所でいろいろな構想を進めています。日本とインドの戦略的グローバル・パートナーシップとは、まさしくそのような営みにおいて、^{かなめ}要をなすものです。

日本とインドが結びつくことによって、「拡大アジア」は米国や豪州を巻き込み、太平洋全域にまで及ぶ広大なネットワークへと成長するでしょう。

以上の主張からは、日本とインドを「拡大アジア」の両端に位置する民主主義国として位置づけ、日印パートナーシップに米国とオーストラリアを巻き込んで、地域的ネットワークを太平洋地域へと拡大しようという安倍首相の構想が浮かび上がる。そこには、対中戦略としての日米豪印協力（クアッド）という発想の原型が存在していたと言えるだろう。

1年で失意の下に下野したものの、2012年12月に復活した安倍首相は、さっそくその構想を「安全保障ダイヤモンド」として国際的に打ち出した⁽¹⁹⁾。それは、中国の拡張主義的行動に対する警戒心をまったく隠さない、直截的な宣言であった。

太平洋の平和、安定、航行の自由は、インド洋の平和、安定、航行の自由と不可分である。……しかるに、ますます、南シナ海は「北京湖」になりつつある。それはかつてのソ連ととつてのオホーツク海のようになるだろうという研究者もいる。その海は、人民解放軍の海軍が核搭載ミサイルを発射可能な原子力潜水艦を常駐させるのに十分な深さがある。

第2次政権発足直後に、これだけ明示的な中国脅威論を英語のメッセージで世界的に発信した安倍首相の真意は不明である。しかし、日米豪印関係を「安全保障ダイヤモンド」と呼び中国への対抗心を明瞭に示したことで、安倍政権が提唱するインド太平洋が対中戦略であるとの認識は、世界的に定着することとなった。

(2) クアッドの進展と変化

クアッドは、関係国間の差異を抱えつつ、安倍政権の働き掛けによって一定の進展を示した。このプロセスで興味深いのは、最初に米国を除いた外交当局による日豪印の間の協議が以下のとおり進んだことである。各協議では、北朝鮮、東シナ海・南シナ海、インド太平洋地域における安全保障環境や課題について意見交換が行なわれ、法の支配などの原則が確認された。

- ・日豪印次官協議（ニューデリー、2015年6月8日）⁽²⁰⁾
- ・第2回日豪印次官協議（東京、2016年2月26日）⁽²¹⁾
- ・第3回日豪印次官協議（キャンベラ、2018年4月29日）⁽²²⁾
- ・第4回日豪印次官協議（ニューデリー、2018年12月13日）⁽²³⁾

続いて、4回目の日豪印協議と前後して、毎年11月に開催されるASEAN関連の会議の場や、6月のシンガポールにおけるシャングリラダイアログなどの際に、そのサイドイベントとして、以下のとおりクアッド（局長級）が継続的に開催された。

- ・日米豪印のインド太平洋に関する協議（マニラ、2017年11月12日）⁽²⁴⁾
- ・日米豪印協議（シンガポール、2018年6月7日）⁽²⁵⁾
- ・日米豪印協議（シンガポール、2018年11月15日）⁽²⁶⁾
- ・日米豪印協議（バンコク、2019年5月31日）⁽²⁷⁾
- ・日米豪印局長級協議（バンコク、2019年11月4日）⁽²⁸⁾

2017年の第1回クアッド協議開催時には、すでに日米間で「自由で開かれたインド太平洋」という概念が共有されており、毎回の協議においても、法の支配やルールに基づく秩序や、航行・飛行の自由などの諸原則が確認された。

しかしながら、2018年6月にシンガポールで開催された第2回協議以降、クアッドの成果発表内容には、重要な変化が表われ始めた。まず第1に、「自由で開かれ、包摂的なインド太平洋地域」という表現が登場した。「包摂的」とは“inclusive”の外務省訳であり、本稿では「非排他的」としている概念である。さらに第2回協議の成果発表で、初めて「ASEAN中心性の支持」が打ち出され、同年11月の第3回協議では「ASEAN主導の地域枠組みに対する強固な支持」が「再確認」された。それにともない、持続可能な開発、連結性強化、サイバー問題、不拡散、質の高いインフラ整備などの、従来型の多国間協力アジェンダが強調されるようになるのである。

2019年9月26日には、ニューヨークでの国際連合総会に出席した日米豪印の外務大臣によるクアッドがはじめて開催されたが、そこでも局長級協議での最近のアジェンダが確認された。なお、この「日米豪印閣僚級協議」⁽²⁹⁾の開催によって、日豪印次官級協議から日米豪印局長級協議へと進展してきたクアッドが今後、外務大臣協議へと発展することになるかどうか、今後のひとつの焦点だろう。

(3) クアッド変質の背景

さて、明らかな対中戦略の意図で日本が推進しようとしてきたクアッドが、「ASEAN中心性」の確認という方向に変質してきた背景には何があるだろうか。ひとつのカギは、2018年6月に第2回クアッドが開催された際のシャングリラダイアログでのモディ首相の演説にありそうである。モディ首相は、「非排他性、開放性、そしてASEAN中心性と結束が新たなインド太平洋の核心にある。インドは、インド太平洋地域を戦略や限定的な参加国のクラブとしてはみなさない」と述べ、インド太平洋は大国間競争の時代に戻ってはならないと強調したのである⁽³⁰⁾。

モディ首相の演説の翌日、6月2日に演台に立った米国のマティス国防長官は、前述の「アメリカ合衆国の国家安全保障戦略」(2017年12月)と「アメリカ合衆国の国家安全保障戦略の概略」(2018年1月)が中国との対抗色を強く打ち出したことを「原則に基づく現実主義」とした一方で、米国のインド太平洋戦略について、「同盟とパートナーシップの深化を優先しつつ、ASEAN中心性は依然として肝要であり、可能なところではどこでも中国との協力を歓迎する」と述べた⁽³¹⁾。米国の方針にも、昨年まではなかった「ASEAN中心性」が復活したのである。

マティス演説の主要な部分は、依然として海洋安全保障、同盟国との相互運用性、法の支配などを重視しており、中国との対抗を意識した米国のインド太平洋戦略に大きな変化はみられなかった。にもかかわらず、「ASEAN中心性」を幾度となく強調し、「どの国にも米国と中国のいずれかを選ぶことを求めない」と述べたことには、インド太平洋戦略が中国との対抗一辺倒と認識されることへの配慮が示されていたと言えるだろう。

会場にいた神保謙によれば、「日米豪印のクアッド協力をどう位置づけるのか」という質問が出たのに対して、マティス国防長官は「もちろん100%サポートするが、限られた演説のなかでこの内容は削った」と答えたそうである⁽³²⁾。前述のとおり、オーストラリアとインドのインド太平洋における秩序観には、その安定と繁栄を考える際に中国を排除しないとい

う前提が存在している。マティス演説は、完全ではないものの、米国もそこに若干近寄ってきたことを示していた。その結果、高級事務レベルでのクアッド協議においても、2018年以降「ASEAN中心性」への回帰がみられ始めたのである。それは、当然ながら、日本のアジア太平洋外交および対中外交の変化となって表われた。

3 インド太平洋戦略から構想へ

(1) 自由で開かれたアジア太平洋戦略

政権に復帰した安倍首相が日米豪印を「安全保障ダイヤモンド」と呼び、クアッドを対中戦略の柱とする意向を打ち出す前月の2012年11月、習近平が中国共産党中央委員会総書記に就任し、2013年3月に国家主席の地位に就いた。習近平は、2013年9月にカザフスタンで中央アジアからヨーロッパにつながる「シルクロード経済ベルト」構想を、10月にインドネシアで東南アジアからアフリカに及ぶ「海上シルクロード」構想を発表し、2014年11月に北京で開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議で、「一帯一路」構想を提唱した。

その間「積極的平和主義」や「地球儀を俯瞰する外交」を唱えていた安倍首相は、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 VI）での基調演説で、以下のとおり、従来からの「2つの大洋」に加えアジアとアフリカの「2つの大陸」の連結を唱えた⁽³³⁾。

アジアの海とインド洋を越え、ナイロビに来ると、アジアとアフリカをつなぐのは、海の道だとよくわかります。

世界に安定、繁栄を与えるのは、自由で開かれた2つの大洋、2つの大陸の結合が生む、偉大な躍動にほかなりません。

日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任を担っています。

両大陸をつなぐ海を、平和な、ルールを支配する海とするため、アフリカの皆様と一緒に働きたい。それが日本の願いです。

以上の一連の第2次安倍政権の外交は、「自由で開かれたインド太平洋を介してアジアとアフリカの『連結性』を向上させ、地域全体の安定と繁栄を促進する」ことを目的とする「自由で開かれたインド太平洋戦略」としてまとめられた⁽³⁴⁾。それは、「インド太平洋地域を、力や威圧のない地域、自由な地域、法の支配する地域、市場経済を重んじる地域、そして豊かな地域に変えていく」ことを目標とし、①広域連結性推進政策、②人材育成、③「人間の安全保障」と脆弱国支援に加え、④パワーポリティクスの管理や⑤広域多角的外交の模索を含んだ、「一帯一路」構想に象徴される中国の積極的な戦略に対する日本の総合的対応という意味をもつ外交戦略であった⁽³⁵⁾。

(2) 「ASEAN中心性」への回帰

2018年1月の国会における安倍首相の施政方針演説では、インド太平洋外交の提携国としてクアッドを成す米豪印に加えて欧州やASEANが登場するが、依然として価値、法の支配、航行の自由などを強調する「インド太平洋戦略」が語られていた⁽³⁶⁾。

自由、民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を共有する国々と連携する。米国はもとより、欧州、ASEAN、豪州、インドといった諸国と手を携え、アジア、環太平洋地域から、インド洋に及ぶ、この地域の平和と繁栄を確固たるものとしてまいります。

太平洋からインド洋に至る広大な海。古来この地域の人々は、広く自由な海を舞台に豊かさと繁栄を享受してきました。航行の自由、法の支配はその礎であります。この海を将来にわたって、全ての人に分け隔てなく平和と繁栄をもたらす公共財としなければなりません。「自由で開かれたインド太平洋戦略」を推し進めます。

もっとも、下記のとおり同施政方針演説には中国との関係改善の方針も明瞭に語られており、インド太平洋戦略に変化の兆しも表われていた。そうしたなかモディ首相は、前述のとおり2018年6月のシャングリラダイアログで、インドのインド太平洋外交において対中対抗戦略の要素をほぼ全否定する演説を行なった。マティス国防長官も、従来どおりの中国に対する牽制は行ないながらも、クアッドについては言及せず、米国のインド太平洋戦略における「ASEAN中心性」を強調した。そこには、米中の狭間で双方から圧力を受けるASEAN諸国やその他の地域諸国への配慮があったと言えるだろう。そして、そのころから、安倍政権もアジア太平洋外交を語る際に「戦略」ではなく、インドと同様「構想（ビジョン）」という用語を使用するようになった。

するとASEANは、こうした変化に反応し、2019年6月に「インド太平洋に関するASEANのアウトルック」を採択した⁽³⁷⁾。それは、1990年代以降、長年にわたり試みられてきた「ASEAN方式」を再確認し、インド太平洋協力をASEANにおける共同体構築を促進するものとして意義付けた。そして同文書は、「(インド太平洋における協力に関する) 戦略対話と実際の協力活動は、ASEAN主導のメカニズム、とりわけ東アジアサミット (EAS)、ASEAN+1のメカニズム、ASEAN地域フォーラム (ARF)、拡大ASEAN国防相会議 (ADMM-Plus) において行なうことができる」と締めくくられた。

こうした流れのなかで、日本のインド太平洋外交も、従来から日本外交が「ASEAN中心性」原則の下で地道に展開してきた地域主義型の課題を改めて強調し、それらに新たな呼称を与えるものへと変わっていったと言える。外務省は、2019年11月に「自由で開かれたインド太平洋に向けて」と題する文書で、日本の取り組みを以下の「三本柱」に整理した⁽³⁸⁾。

①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着

- ・自由で開かれたインド太平洋の基本原則や考え方を共有する各国との協力
- ・国際場裡やメディア等での戦略的発信

②経済的繁栄の追求

- ・連結性の改善・強化——(1)港湾、鉄道、道路、エネルギー、情報通信技術 (ICT) などの質の高いインフラ整備を通じた「物理的連結性」、(2)人材育成などによる「人的連結性」、(3)通関円滑化などによる「制度的連結性」
- ・経済的パートナーシップの強化 (自由貿易協定/経済連携協定 [FTA/EPA] や投資協定などを含む) およびビジネス環境整備

③平和と安定の確保

- ・インド太平洋沿岸国への能力構築支援
- ・人道支援・災害救援、海賊対策、テロ対策、不拡散分野などでの協力

そもそも中国への対抗を意識して始まった日本のインド太平洋外交の「戦略」から「構想」への転換は、日中関係の改善と表裏一体の変化でもあった。

(3) 日中関係の改善

安倍首相は、2018年1月の施政方針演説で日中関係改善にかける思いを以下のとおり語っていた⁽³⁹⁾。

本年は日中平和友好条約締結40周年という大きな節目に当たります。経済、文化、観光、スポーツ、あらゆるレベルで日中両国民の交流を飛躍的に強化します。早期に日中韓サミットを開催し、李克強首相を日本にお迎えします。そして、私が適切な時期に訪中し、習近平国家主席にもできるだけ早期に日本を訪問していただく。ハイレベルな往来を深めることで、日中関係を新たな段階へと押し上げてまいります。

その方針表明どおり、5月9日に東京で、安倍首相、李克強中国国務院総理、文在寅韓国大統領との間で、2年半ぶりに第7回日中韓サミットが開催された。さらに安倍首相は、10月25—27日に訪中し、李総理および習近平国家主席と会談した。これらの会談では、2018年度をもって日本の対中政府開発援助（ODA）の新規供与が終了する旨が伝えられ、今後は日中両国が第三国での開発援助で協力を進めることが確認された。

2019年に入り、6月27日に大阪市での20カ国・地域（G20）首脳会議で来日した習近平国家主席と会談した安倍首相は、来年春の国賓訪日を正式に要請した。そのころ、日本の中国主導の国際金融機関、アジアインフラ投資銀行（AIIB）に対する姿勢にも微妙な変化が表われ始めていた。10月に、大蔵省（現財務省）時代に財務官を務め、国際通貨基金（IMF）副専務理事やアジア開発銀行（ADB）理事も歴任した加藤隆俊が、安倍政権に批判的な鳩山由紀夫元首相に代わってAIIBの「国際諮問委員会」に加わったのである。「官邸から了解を得た」人事であった⁽⁴⁰⁾。

また、11月4日に、ASEAN関連の首脳会議の場を利用して会談した安倍首相と李克強総理は、2020年春の習近平国家主席の国賓訪日に向けた準備を加速することで合意した。なお、この会談で安倍首相は、9月に訪中して以来消息不明となっていた北海道大学教授の早期釈放を李総理に訴えた。それまで中国にスパイ容疑で拘束されている日本人は13名にのぼるとされていたが、中国研究者の拘束は初めてのケースであった。日本の学界には衝撃が走り、日本国内でいくつかの学会や研究者のグループが釈放を求める声明を発する事態となった。そうした動きを背景にした安倍首相の働き掛けが効き、同教授は11月15日に帰国した。日中関係改善の気運、とりわけ予定される習国家主席の訪日へのダメージを計算した、中国のトップダウンの決定であった。

4 宙に浮く日韓関係

(1) 徴用工判決をめぐる原理的対立

2016年10月末に朴槿恵政権下での大統領の友人による国政介入事件が明るみにでると、12月に国会での弾劾訴追案可決により朴槿恵大統領の職務が停止された。2017年3月10日には憲法裁判所が裁判官全員一致で罷免を宣告し、同日、朴大統領は失職した。それにともない5月9日に行なわれた大統領選挙で当選した文在寅は、選挙中から2015年12月の日韓慰安婦問題合意に対する否定的な言動を繰り返し、当初から文政権の対日外交への懸念が募った。

文在寅大統領は、自らを「革命政権」と名乗るとおり、「本来の純粋な」韓国を「とり戻す」ことを究極的な目標としているように見える。それは、韓国憲法前文も述べるとおり、1919年の「三・一独立運動」をきっかけに生まれた「大韓民国臨時政府の法統」の上にある韓国である。そうした本来の国を取り戻すために清算されるべきものが、第1に日本による植民地支配の歴史であり、続いて韓国における「親日派」なのである。その結果、慰安婦問題や徴用工問題、さらには植民地時代に日本に奉仕した「親日派」の排除は、日本との外交問題以前に自らの「革命」遂行のためにこそ重要であり、同時に日韓国交正常化後に日本との関係を深めてきた「保守派」が権力闘争の対象となるのである。

そうした文在寅大統領と取り巻きの指導者たちにとって、2018年10月30日の韓国大法院（最高裁判所）による「新日鉄住金徴用工事件再上告審判決」⁽⁴¹⁾は、内心歓迎すべきものであったはずである。それは、原告の請求権は「日本政府の韓半島に対する不法な植民地支配および侵略戦争の遂行と直結した日本企業の反人道的な不法行為を前提とする強制動員被害者の日本企業に対する慰謝料請求権」（判決文11ページ）であるとし、その種の精神的苦痛に対する慰謝料は1965年6月の日韓請求権協定（財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定）の対象外であると断じたのである。植民地支配の不法性や反人道的な性格を判決の根拠とすることの法的正当性は、韓国の憲法に求められた。すなわちこの判決の特徴は、1965年の国交正常化の際には玉虫色に処理された日韓の歴史解釈の相異には目をつぶり、韓国側の一方的な正義論に立っているところにある。

それに対して日本側は、日韓請求権協定第2条が、「両締約国は、両締約国及びその国民（法人を含む。）の財産、権利及び利益並びに両締約国及びその国民の間の請求権に関する問題が、1951年9月8日にサン・フランシスコ市で署名された日本国との平和条約第4条(a)に規定されたものを含めて、完全かつ最終的に解決されたこととなることを確認する」と謳ったことをもって、韓国大法院判決は日韓請求権協定違反であるとの主張に立っている。

文在寅政権は、日本外務省による日韓請求権協定に基づく紛争処理のための二国間協議要請（2019年1月9日）に反応せず、仲裁委員会を設置するための仲裁付託の通告（5月20日）にも対応をとらなかった。元徴用工への補償問題を日韓請求権協定の枠外に置いた大法院判決の趣旨に沿って、強制徴用はそもそも不当という歴史認識に立っているのである。それに対して安倍政権は、元徴用工を「旧朝鮮半島出身の労働者」と呼ぶことで、過去の徴用の不当性に同意しない立場を示している。こうして、大法院判決以来、日韓両政権が歴史認識を

ぐって原理的に対立するという、日韓摩擦の深層構造が浮き彫りになっている。

(2) 負のスパイラル

そうしたなかで安倍政権は、2019年7月1日に、輸出管理を簡素化する対象の「ホワイト国」から韓国を除外する手続きに着手するとともに、韓国の半導体業界にとっての戦略的物資3種目を、包括的輸出許可から個別的輸出許可に切り替えるとする「輸出管理の運用の見直し」を発表した⁽⁴²⁾。

報道や関係者によると、安倍政権は2018年10月30日の韓国大法院判決直後から、事実上の対抗措置の検討に入ったようである。2019年初めには、関係省庁にそれぞれの管轄領域における可能な措置の検討を進めさせた。こうして官邸に提出された案のなかから安倍首相が選んだのが、経済産業省の「輸出管理の運用の見直し」であったのである⁽⁴³⁾。

それは、政治力学としては事実上の意趣返しであった。事実、今回の措置の実施にあたって、そもそも経産省の通達文が、そして安倍首相や一部の閣僚も「日韓間の信頼関係が著しく損なわれた」ことを強調していた。しかし、「制裁」の意味合いが前面にでると韓国による世界貿易機関（WTO）提訴を想定した場合、立場が悪くなる。そこで強調された論理が「輸出管理をめぐる不適切な事案」であり、それが一般的に「安全保障上の理由」とされたのである。すなわち、「輸出管理の運用の見直し」には、大法院判決後の韓国政府の不作为に対する対抗措置というそもそもの衝動と、実際に選択された具体的な措置に関する安全保障上の理由という、二重の論理が存在したと言える。

さらに言えば、「輸出管理の運用の見直し」が半導体関連の3つの素材を選別して取り上げたことには、「ショック療法」的な発想があったのだろう。しかしそこには、当面輸出手続きは煩雑になりしばらくは輸出が滞ることにはなるが、しばらくすれば輸出量は従来どおりに回復するという、現実的な計算もあったように思われる。

しかしながら、こうした複合的な発想がそのまま韓国側に伝わるはずもない。事実、文在寅大統領は、反射的に韓国経済の心臓部が狙い撃ちされたものと受け止め、「日本に二度と負けはしない」と、植民地支配の歴史を想起させる発言で激しく反発した。こうして7月以降日韓対立が経済領域へと拡大し、韓国ではそれが韓国経済への攻撃として受け止められたことで、文政権と全面的に対立してきた韓国の保守政党も、7月18日になって文政権と緊密に連携することを確認する事態となった。そして、韓国国民が日本への旅行を見合わせる動きや日本製品不買運動が韓国全土で一気に拡散した。

政府の対応と国民感情の一体化は、日本においても顕著な現象となった。たとえば経産省による韓国に対する「輸出管理の運用の見直し」に際して7月1日から24日にかけて実施された意見公募には、4万666件の意見が寄せられ、「概ね賛成」が95%を超え、「概ね反対」は約1%にすぎなかった⁽⁴⁴⁾。こうして、日韓対立の原点に日韓それぞれの原則論や正義論があり、日韓両国政府の対応にそれぞれの国民感情が絡めとられていることが、今回の日韓摩擦の大きな特徴である。

8月2日、日本政府は予定どおり韓国を「ホワイト国」リストから除外する措置を閣議決定した。すると8月12日、韓国政府も同様に日本を「ホワイト国」リストから除外する方針を

発表した。こうして政府と国民を巻き込んだ感情的悪循環が日韓関係を支配するなかで、「協定を終了させる意思を90日前に外交上の経路を通じて書面により通告しない限り」毎年自動更新されることが想定されていた「秘密軍事情報の保護に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定」(日韓GSOMIA)⁽⁴⁵⁾に韓国マスコミの関心が向き、韓国政府の対日外交の課題として浮上した。日韓GSOMIAは、2016年11月23日に調印され、その後2年間は自動更新されてきた。結局文在寅政権は、8月22日にGSOMIA終了の決定を発表した。その理由としては、7月の経産省の措置が「日韓間の信頼関係が著しく損なわれた」と述べたことが指摘された。

もっとも、経産省の措置を理由に北朝鮮問題をめぐる安全保障協力のための仕組みを葬り去る決定は、外交政策としていかにも筋が悪かった。安倍政権が大法院判決をめぐると日韓の原理的な対立に経済的な対抗措置を持ち込んだことにも、外交センスは感じられなかった。しかし、それがショック療法であり実際に韓国経済に対する深刻な問題をもたらすものではないことが想定されていたのに対して、GSOMIAの破棄が日米韓の安全保障協力にもたらすダメージは極めて現実的な問題であった。だから、米国は韓国の決定に大きな危機感を抱き、懸命に文在寅政権への説得を繰り返した。その結果、文在寅政権は、GSOMIAが失効する間際の11月22日に、いったんは終了するとした決定の効力停止を発表した。

しかしながら、大法院の徴用工判決に関しては、1965年の日韓合意を遵守すべき韓国政府が、行政府がよって立つべき国際法上の原則との間の矛盾を放置し続け、そのことを問題視する日本側の立場に揺るぎはなく、安倍政権は、ボールは完全に韓国側にあるという原則から一步も引く姿勢をみせていない。内心は大法院判決が依拠する植民地時代に関する歴史認識に心を寄せる文在寅大統領も、動きは鈍い。

おわりに

本稿は、日本のインド太平洋外交が「戦略」から「構想」へと変化してきたことをみた。その変化は、インド太平洋外交が、日本主導の対中戦略から地域諸国との協調による地域主義外交へと展開したものであった。そしてそこでは、中国との関係改善と、中国が主導する「一帯一路」構想への一定の歩み寄りがみられた。

しかしながら、安倍外交の原点にあった中国に対する警戒心が簡単に消滅するとも思えない。それは、中国の中長期的対日政策においても同様だろう。当面関係改善に動いている中国の対日外交も、最近の安倍政権の対中外交も、ともに「戦術的な休戦」とみることができるだろう。そして、そこで日本と中国は、インド太平洋内外の各国との協力関係の構築をより高位の外交課題としているようにみえるのである。

そうだとすると、日本のインド太平洋外交に対韓外交がまったく組み込まれていないことは、戦略上の大きな空白と言うべきだろう。歴史問題と現実外交を切り離して同時進行させる「二軌道外交」は、本来は歴史問題で日韓関係を停滞させることの多かった韓国に対して日本が提起すべきものであった。しかし今は、日本も総じて同様の認識の束縛状態に陥ってしまっている。

紙幅の関係もあり本稿で考察できなかつたが、北朝鮮問題への対応も似たような外交不在状態ではないだろうか。2019年2月のハノイにおける米朝首脳会談で、金正恩労働党委員長が拉致問題にも触れ「いずれ安倍首相とも会う」と発言したと伝えられた。それを受けてか、日本政府は3月に国連人権理事会での対北朝鮮非難決議案の共同提出を見送り、安倍首相自らが「前提条件を付けずに」金正恩委員長と会談する意欲を表明するようになった。しかし、安倍首相が日朝首脳会談と米朝関係や朝鮮半島情勢の展開をどのように関連づけているのか、その見取り図はみえない。

日本外交の文字どおりの戦略的展開のためには、インド太平洋外交を軸とする大きな構想の下に、中国のみならず朝鮮半島を含めた近隣外交の位置づけを定めることが求められる。

- (1) インド国会における安倍総理大臣演説「2つの海の交わり (Confluence of the Two Seas)」2007年8月22日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html。
- (2) Australian Government, *Australia in the Asian Century*, White Paper, October 2012, p. 7, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf。
- (3) Australian Government, “Chapter three: A stable and prosperous Indo-Pacific,” *2017 Foreign Policy White Paper*, <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper/chapter-three-stable-and-prosperous-indo-pacific>。
- (4) Rory Medcalf, “Pivoting The Map: Australia’s Indo-Pacific System,” *Strategic & Defence Studies Centre*, ANU College of Asia & the Pacific, The Australian National University, November 2012, p. 3, https://archive.lowyinstitute.org/sites/default/files/pivoting_the_map_0.pdf。
- (5) 石原雄介「冷戦後日豪関係の発展と中国——『チャイナ・ギャップ』と『チャイナ・コンセンサス』の間で」、添谷芳秀編著『秩序変動と日本外交——拡大と収縮の70年』、慶應義塾大学出版会、2016年。
- (6) Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf。
- (7) Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Remarks at the Launch of the Perth USAsia Centre,” November 13, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/200455.htm>。
- (8) The White House, “U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region,” January 25, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>。
- (9) The White House, “United States and India: Prosperity Through Partnership,” June 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-india-prosperity-partnership/>。
- (10) Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson,” October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>。
- (11) The White House, “Remarks by President Trump on His Trip to Asia,” November 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-trip-asia/>。
- (12) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 45–46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>。
- (13) Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” January 19, 2018, p. 2, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>。
- (14) C. Uday Bhaskar, “Democratic alliance of the US, India, Japan and Australia wants to work with China – not con-

- tain it,” *South China Morning Post*, November 2, 2017, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2118054/democratic-alliance-us-india-japan-and-australia-wants-work>.
- (15) Jeff M. Smith and Melanie Berry, “Alignment with Autonomy: India’s Evolving Foreign Policy in Light of China’s Regional Ambitions,” *The Heritage Foundation*, May 8, 2018, <https://www.heritage.org/asia/commentary/alignment-autonomy-indias-evolving-foreign-policy-light-chinas-regional-ambitions>.
- (16) Press Information Bureau, Government of India, Ministry of External Affairs, “Act East Policy,” December 23, 2015, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=133837>.
- (17) 佐竹知彦「日米豪印の安全保障協力は実現するのか？——異なる秩序認識と日本への含意」『ブリーフィング・メモ』2018年7月号、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/briefing/pdf/2018/201807.pdf>。
- (18) 前掲、インド国会における安倍総理大臣演説「2つの海の交わり (Confluence of the Two Seas)」。
- (19) Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.
- (20) 外務省「日豪印次官協議及び日・インド外務次官対話の開催」2015年6月5日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_002192.html。
- (21) 外務省「第2回日豪印次官協議の開催 (結果)」2016年2月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003023.html。
- (22) 外務省「第3回日豪印次官協議の開催 (結果)」2017年5月1日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_002969.html。
- (23) 外務省「第4回日豪印次官協議の開催 (結果)」2017年12月13日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press11_000039.html。
- (24) 外務省「日米豪印のインド太平洋に関する協議」2017年11月12日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html。
- (25) 外務省「日米豪印協議」2018年6月7日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006095.html。
- (26) 外務省「日米豪印協議」2018年11月15日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000293.html。
- (27) 外務省「日米豪印協議」2019年5月31日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007482.html。
- (28) 外務省「日米豪印局長級協議」2019年11月4日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_005443.html。
- (29) 外務省「日米豪印閣僚級協議」2019年9月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page6_000392.html。
- (30) Government of India, “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue,” June 1, 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>.
- (31) U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.
- (32) 神保謙『『インド太平洋戦略』と沈黙する日米豪印『クアッド協力』』、キヤノングローバル戦略研究所、2018年6月13日、https://www.canon-igs.org/column/security/20180613_5088.html。
- (33) 「TICAD VI (第6回アフリカ開発会議) 開会セッション 安倍総理基調演説」2016年8月27日、https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html。
- (34) 外務省国際協力局「平成29年度開発協力重点方針」平成29年4月、<http://www.mofa.go.jp/files/000245509.pdf>。
- (35) 田中明彦「『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程」『外交』No. 47 (Jan./Feb. 2018)。

- (36) 首相官邸「第196回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2018年1月22日、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html。
- (37) “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 22, 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf。
- (38) 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて」2019年11月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf> (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf> も参照〈タイトル、日付なし〉)。
- (39) 前掲、首相官邸「第196回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」。
- (40) 吉岡桂子「中国主導のAIIBになぜ接近?」『朝日新聞』2019年10月30日。
- (41) 「新日鉄住金徴用工事件再上告審判決」(大法院2018年10月30日判決)、<http://justice.skr.jp/korea-judgements/12-5.pdf>。
- (42) 経済産業省「大韓民国向け輸出管理の運用の見直しについて」2019年7月1日、<https://www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html>。
- (43) 『毎日新聞』2019年9月4日。
- (44) 経済産業省「輸出貿易管理令の一部を改正する政令案に関する意見公募の結果について」2019年8月2日、<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000191010>。
- (45) 外務省「秘密軍事情報の保護に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000205832.pdf>。