

〈書評〉

マイケル・J・グリーン 著 上原 由美子 訳

『安倍晋三と日本の大戦略 ——21世紀の「利益線」構想』

(日本経済新聞出版、2023年、461頁)

高見澤 將林

1. 本書の位置づけ

本書『安倍晋三と日本の大戦略——21世紀の「利益線」構想』は、米国における「日本研究の俊英」であると同時に「学究実務家」として、日米関係を中心にNSCのスタッフとしても米国の安全保障政策に深くかかわってきたマイケル・グリーン (Michael J. Green) による労作である。「序章」の締めくくりでは、本書の狙いとして、「日本のグランド・ストラテジーに安倍がもたらした転換は、近代アジアの国際関係において最も重要な発展の一つである。それがどこから生じ、どのように進行したか理解することで、中国がより支配的となりつつある21世紀における「破局なき競争」の見込みについて、私たちが正しく評価していく手助けになるだろう」と述べている。

こうした観点から、本書では、第2次安倍政権の外交、経済政策を含む全般的な取組を俯瞰しつつ、最初の国家安全保障戦略の背景、ルーツ、実現過程などを中心に、「歴史と政治学が交差する位置から」の包括的な分析が展開される。著者によれば、この戦略は、「戦略思考の新しいメインストリームを安倍が形にした」ものであり、日本の冷戦後の「吉田ドクトリンの終焉」につながっただけではなく、米国や豪州を含む日本の同盟国・同志国の戦略を形成するとともに、「対中競争をアメリカも展開するにあたり、国内の分裂に向き合い、戦略的な調整に対処する時間的余裕を得ることができた」と評価されている。

原著 『LINE OF ADVANTAGE: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzō』

は、2022年3月の出版に向けて、2021年中に脱稿しているものであり、2022年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻や日本政府による2022年12月のいわゆる戦略三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）の策定といった大きな変化を反映したものではないことに留意が必要である。一方、脱稿の時点では国家安全保障戦略等の見直し方針が明らかになっていたことから、本書は、新戦略の方向性について、「安倍のフレームワークを基盤としつつ、サイバーセキュリティ、防衛能力、技術競争、ルール形成など、最初の8年間で不備が明らかになった領域にフォーカスを置いたものになると予想されている」と的確に評価している。

しかし、著者も指摘するとおり、戦略ビジョンの「実行」は、その策定以上に困難である。盛りだくさんの制度構築と事業が現在どのような過程にあり、その実現のために何が求められているかについて検討することは重要な課題である。加えて、安全保障をめぐる内外の環境変化は止まるところを知らない。終章において、国内におけるリーダーシップの交代や、国外における予想外の構造的変化（アメリカのリトレンチメント（役割の縮小・撤退）、中国の威圧・権威主義・戦略的競争の行方など）が日本の戦略観の基本路線をどう変えうるかについての著者の一定の考察が提示されている。これらはまさに今そこにある問題でもある。本書は、2023年に寄せられた著者の日本語版への序文と併せて読み解くことにより、戦略を学ぶ者にとって、また戦略を具体化し、さらに発展させる任にある者にとって、歴史的・俯瞰的・多角的・現代的な視座を提供する貴重な材料となろう。

なお、著者は、序章において、LINE OF ADVANTAGE というタイトルに関連して、1890年に山県有朋が（第1回帝国議会における内閣総理大臣施政方針演説において）掲げた、競争優位を保つために「利益線」をどこに引くかという発想と対比しつつ、「先手を打つ（Proactive）ことを意図した安倍の新しい外交・防衛政策は、21世紀にふさわしい「利益線」を定めようとするという点で、山県と同じ追求であると言える」と述べている。

2. 本書の構成及び概要

本書は、序章及び終章のほか、6つの章から成っている。日本の大戦略が形成されてきた地理的、歴史的ルーツ（第1章）に始まり、「対外バランス」そして、

日本にとっての中国と米国の戦略上の位置づけ(第2章及び第3章)、安倍内閣が打ち出したインド太平洋における各種の枠組みの形成に向けた日本の取組(第4章)、日韓関係の困難性と課題(第5章)について分析したのち、「対内バランス」(第6章)として国家安全保障会議設置の経緯や意義などを述べた上で、今後の「大戦略」の展開に伴う課題について展望する(終章)という構成をとっている。

次に各章の記述について、少し長くなるが、書評者の視点で整理させていただく。

第1章「近代日本のグランド・ストラテジーにおける歴史的ルーツ」においては、日本は、「17世紀から台頭し始めた海洋大国」であるが、その「地理的条件」から戦略的な制約を負っており、明治維新後の日本の戦略の調整においては、「中国中心の秩序」への対抗の必要性や欧米列強の力に直面したことから、日本の戦略的ツールの原点は歴史的に「海洋戦略」にあると述べている。戦後は吉田ドクトリンによって軽武装国家となり、この戦略から離れた。その後、ソ連の軍事力増強が進む中で、米国のレーガン政権が世界戦争勃発時にソ連を封じ込め、破壊することを目的とした海洋戦略を新たに打ち立てたことから、日本において海洋戦略が復活したとしている。これは、著者の別の著書のタイトルでもある日本の「消極的現実主義」を脱却するもので、第2次安倍政権の国家安全保障戦略により、こうしたフレームワークが形成されたとしている。

第2章「中国」では日中関係に焦点をあて、海洋国家日本と大陸国家中国との歴史的なライバル関係に言及しつつ、中国の経済力・軍事力が台頭する中で、安全保障・外交・経済という三つの側面にわたる地政学的課題と競争について考察している。「東シナ海での執拗な圧力」「地域機関、国際機関への競争拡大」「技術競争の激化」などの節において、多数の具体例を挙げ、歴代政権における日中双方の硬軟両面の対応について評価がなされる。その上で、中国は日本にとり最大の脅威であると同時に経済的相互依存関係により共存する「親愛なる宿敵」であり、日本の大戦略の主な要素を決定づけるパラメーターである。これを「破局なき競争」にするためには、競争と協調をミックスした戦略と「statecraft」の機敏性が必要であるとしている。本章の最後では、「日本は、米中関係よりも密接な日米関係および日中関係を結べる可能性が生じ」、「いまや、アメリカのほうが、日本の対中関係の制御を左右する変数となった。こうした依存関係にある日本に

は、アメリカの選択を方向づける(安倍の)戦略が必要だった。」という認識が示されている。

第3章「米国」においては、冒頭で、日本の戦略について「日本が戦後にとってきた同盟政策は、アメリカからのサポートをつなぎとめたまま自律性を最大化することによりトゥキユディデスのジレンマを回避する」というものであったが、「アメリカもアメリカの安全保障においていまや大幅に日本に依存していると認識し、」「中国の膨張主義と対峙した際に『見捨てられ』るという、はるかに重大なリスクを避けるために、『巻き込まれ』の可能性のほうを受け入れるという状態へ、安倍は日本をもっていった」と評価している。こうした流れについて、著者は、反軍国主義を利用した、戦後の「巻き込まれ回避」、集団的自衛権の行使禁止の憲法解釈、湾岸戦争に対する消極的対応、日米安保共同宣言の発出と日米防衛協力指針の改定、米国同時多発テロ後の日本の積極的対応、民主党政権の誕生、東日本大震災におけるトモダチ作戦などの経緯に触れる。これらを踏まえて、「安倍の安保法制」についてその経緯を詳述し、「新しい安保法および防衛指針は、…安倍の最初の、かつ最も重要な対外バランス戦略であった」と位置づけている。

第4章「インド太平洋」においては、外交、貿易、インフラ、民主主義の価値観を通じた地域的秩序の形成という観点から、「一帯一路」(BRI)やアジアインフラ投資銀行(AIIB)などへの対応、APEC、WTO、TPP及びCPTPP、RCEPなどの多国間の経済的枠組みの形成を含め、様々な施策について本書の4分の1の紙幅を割いて詳しく述べている。具体的には、覇権国の脅威の前で日本がどのようにアジアの地域秩序を定義してきたかというルーツをたどりつつ、過去150年間の政策について、力の均衡、理念、経済、制度構築という観点からの分析がなされる。その上で、現在の日本は、「地域」の範囲を「インド太平洋」に拡大し、民主主義の規範をベースとして、アメリカをはじめとする海洋大国と緊密な連携をとるという道を選んでいる、望ましい地域秩序を危うくする最難題は中国であり、中国に対してできるだけ好ましい均衡を維持するために、様々なパートナーシップを増やしていかなければならないと著者は述べる。こうした観点から、日米豪印協力の枠組み(Quad)や自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の背景・展開過程とその意義を細部にわたって説明した上で、この「構想は、国内および欧米とアジ

アで強く支持されてはいたものの、中国との好ましい均衡を回復するという点では、決して全面的な成功というわけではなかった」と評価している。

第5章「韓国」では、日本の地域形成戦略における「弱点」という観点から、日本と韓国、北朝鮮との関係性について説明がなされる。域内の変化する地政学に対処するには、韓国と日本はいつそう密接な連携をとる必要があるにもかかわらず、対中関係にみられるような戦略的優先事項と脅威認識における「地政学的断絶」と、徴用工問題、従軍慰安婦問題など歴史に絡む「理念的断絶」があることが指摘され、両国の政治の再編もあって、「古い傷と古い合意の蒸し返し」が生じているとの認識が示される。著者はその断絶の根深さを認識しつつ、「政治リーダーという変数」という節において、その解決策として、リーダーが相手国の抱く印象を変えるように努力し、オープンな受け入れ姿勢を示し、炎上する問題は国民の憤怒を抑えられる形で脇に置きつつ、共通の利益に関わる喫緊の領域にリーダーを集中させることが重要であると指摘している。

この点に関して先取りして言うなら、著者の指摘以上にその後の日韓関係は劇的に展開している。両国の新しいリーダーの努力もあって、こうした懸念は相当程度解消され、2023年8月の日米韓首脳共同声明「キャンプ・デービッドの精神」をはじめ二国間、三国間で合意した様々な施策が具体化されている。本書のいう「最大の弱点」とされた日韓関係については、今後の展開に不確定要素が残るものの、少なくとも戦略的な観点からは「国同士の関係性を変えていくこと」が実現したと評価できるのではないかと。

第6章においては、「対内バランス」そして、「危機管理および国家安全保障の一元化・集中化」という観点から、「日本国内の制度的変容へ焦点を合わせ(た)」分析がなされる。安倍内閣における国家安全保障会議及び国家安全保障局の設置をはじめとする制度構築を含め、官邸の機構改革、情報機能の集中化、統合部隊の設立など歴代内閣の「より中央集権的な国家安全保障体制」の展開過程について説明し、最も大きな成果を出せた領域は、さらなる模索が続いているものの、組織面での「質的改革」にあると分析している。

また、「量的な対内バランス」にとって重要な分野として、敵基地攻撃能力を含む通常戦力及び宇宙・サイバーにおける軍事能力の強化や経済効果について検証を行っている。このうち、アベノミクスについては、「構造改革は結果的

に不十分で、日本が実現できたはずの成長持続ができなかった」という評価を与えている。

終章「吉田ドクトリンの終焉」では、当時言われていたポスト安倍のリーダーたちの国家安全保障に関する見解について、日米同盟、中国、FOIP、韓国、対内バランスという軸で比較する。その上で、その後のリーダーは安倍総理のグランド・ストラテジーが設定した枠組み（「破局なき戦略的競争」）を踏襲していくことになるとしている。日米同盟については、日米の新しい「特別な関係」の可能性、とりわけアメリカの意思決定形成に影響を及ぼすことの重要性やアメリカの日本にとっての不可欠性や限界などについて評価を加えている。最後に、この戦略に基づく新たなアプローチの意義について、中長期的な対中競争という文脈だけではなく、「かつて 21 世紀を特徴づけていた統合、協調、繁栄の軌道」に「もう一度アジア地域を載せ直せるようなルールと連携を固めていくためにも、重要なものであるはずだ」という期待で本書を締めくくっている。

3. 今後の課題

以上のように本書は多岐にわたるもので、日本の最先端の安全保障研究の成果を活用しつつ、歴史、政治、理論など多面的な視点からの立体的な分析がなされており、読者の関心に応じ、様々な読み方が可能である。評者としては、本書の記述全般はもとより、特に歴史的な文脈からの分析など、学ぶところが多くあった。ここでは、実務的な観点から、次の項目に絞って指摘させていただきたい。

(1) 二つの国家安全保障戦略の関係についての捉え方

2013 年国家安全保障戦略は、随所に政策的課題を盛り込み、同時に策定された防衛計画の大綱（いわゆる 25 大綱）においても、防衛力の「質」及び「量」を必要かつ十分に確保し、抑止力及び対処力を高めていくこととされている。しかし、これらの文書においては、我が国の安全保障政策の「継続性」が強調され、政策的課題についても、目新しいというよりも、それまでにコンセンサスがありながら実現に至らなかったものを網羅したという側面が強く、また、その実施に必要な防衛費の増額も極めて控えめであった。

これに対し、2022 年国家安全保障戦略及び同時に策定された国家防衛戦略と

防衛力整備計画では、「我が国の安全保障に関する基本的な原則を維持しつつ、戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである。」と述べるなど、政策の「大幅な転換」が強調され、防衛力の抜本的強化と同盟国・同志国との協力の推進及びそれを実行するための防衛費の大幅な増額が盛り込まれている。

このように戦略文書だけを比較すれば、両者には基本となる国際安全環境認識や「危機感」には大きな違いがあり、両者の関係をどう理解するかについては一つの論点となり得る。同時に、著者も指摘するとおり、二つの戦略は「積極的平和主義」の下で、「インド太平洋」を中心とし、民主主義、法の支配、人間の尊厳などの規範をベースとし、海洋大国と緊密な連携をとり、様々なパートナーシップを増やしていくという「安倍のフレームワーク」がその基盤となっていることは確かである。

この点については、評者は次のように考えている。まず、大戦略といわれるものが大戦略たる所以は、戦略文書に盛り込まれた情勢認識や政策の方向性を基盤としつつも、長期にわたる強い指導力の下で、必要な施策が迅速に実行に移され、運用され、新たに認識された課題をさらに改善するというサイクルが確立し、常にアップデートされたものに発展させていくところにある。著者の指摘するとおり、安倍の大戦略の特徴は、施策の実行能力、国際的な対話・発信能力、そして国際環境の変化と相手国のメッセージに対応する柔軟性にあり、政治的指導者として「statecraft」を機敏に発揮した結果、国家関係が新たな展開を見せてきた。この「大戦略」は、このような観点から、その実施過程を通じ、さらなる発展や変革を遂げ、新たなステージに立ったものと理解すべきであろう。

(2) 戦略の実行能力の持続的確保

戦略三文書については、盛り込まれた政策課題の早期実行という意味で、策定後2年足らずの間に顕著な進捗が見られる。例えば、経済安全保障法制の施行とセキュリティ・クリアランス制度の拡大、防衛生産基盤強化法の整備、防衛装備移転三原則及び運用指針の2度にわたる見直し、統合部隊や常設の統合司令部設置に向けての具体的な措置がとられ、サイバー安全保障能力の向上についても、有識者会議における議論を経て、年内にも法案策定作業が進むものと期待されている。また、日米同盟の深化や日韓協力・日米韓協力の復活と高度化が実現しつつある。同志国との協力についても、準同盟国とも言える豪州との協力関係

の拡大をいわばテンプレートとして、インド太平洋に加え、幅広い諸国との間で、様々な枠組みの整備が進んでいる。これには共同の戦略文書の策定、2 + 2 の枠組みの確立、情報・訓練・演習・装備・施設面における協力や相互支援など、著者のいう質的な「対内バランス」と「対外バランス」の強化に繋がるものが含まれている。

この12年間の「大戦略」の実行は、結果的に安倍総理と第2次安倍内閣で長期にわたり閣僚を務めた菅義偉総理と岸田文雄総理という3人の指導者に委ねられてきた。岸田内閣以降の内閣がこれを継続かつ発展的に実行していくことが求められる。強化された「対内バランス」機能が総理の在任期間の長短の如何にかかわらず、戦略の持続的実行力を確保する上で助けとなることを期待したい。

(3) 経費配分の優先度向上と人材確保における持続性

軍事能力の強化など量的な「対内バランス」の強化については、多くの課題が残されている。米国からの導入装備の増大と高騰化、装備品等の維持整備に伴う経費の増大、歴史的な円安の進行、世界的なインフレ傾向の持続、人材確保のための待遇改善の必要性を考えれば、現在想定されているような名目上の防衛費が確保されたとしても、実質的には大幅な目減りが避けがたい。さらなる実質的な増額が必要である。

しかし、より深刻なのは人材の確保である。これまでは大戦略の前提として、様々な施策の組み合わせにより、最終的に必要な数と質の人材は確保可能という認識があった。ところが、少子高齢化が想定以上に進み、労働力不足が顕在化する中で、国際情勢の緊張が高まれば高まるほど、一般隊員の募集と高度人材の確保は前例のないほど困難で、構造的な問題であることがますます明らかになりつつある。したがって、諸外国の例も参考にしつつ、これまで十分に手の回らなかった安全保障教育や研修を含む安全保障意識向上のための取組を幅広く進めるとともに、人材確保のための抜本的なエコシステムの構築が必要な段階に来ているのではないかと思われる。

(4) アメリカのリーダーシップをめぐる課題

著者は、国外における予想外の構造的変化として、アメリカの役割の縮小と国際的関与からの撤退や「中国の自由化」といった例を挙げつつも、大戦略の前提として、「アメリカ以外にアメリカはいない」ことを強調している。しかし、ア

アメリカを含む G7 全体の世界経済、世界政治に占める地位と役割が低下することは避けがたく、アメリカ国内の分断は構造的なものとなっている。また、戦略的な正面が中国、ロシア、北朝鮮、イランへと広がり、4カ国の共謀的な連携 (Collusion) が深まる中では、アメリカのリーダーシップに頼れる分野は時間的にも空間的にも縮小している。現状の米国のフォース・ストラクチャーでは、こうした諸課題に同時に対応できる抑止力の構成は、核によるものであれ、通常兵器によるものであれ、いかにその組み合わせを工夫しても、実現困難であろう。

だからこそ、軍事力のみならず、外交力、情報力、経済力、技術力を含めて、同盟国・同志国の力を最大限結集しなければならない。そのためには、日本として、また同盟国・同志国が協力してそれぞれの能力を統合的・相互補完的に高め合うとともに、アメリカに期待する役割とそれが実現されにくいケースについて各国が協力して検討し、改めて定義する必要がある。このプロセスを通じ、アメリカの関与を深めるとともに、その意思決定形成に影響を及ぼすことがますます重要になっている。著者は、アメリカに影響力を与えることで最大の問題が解決した第2次世界大戦の頃のイギリスの例を引いているが、現在の状況は、より深刻で当時とはかなり異なっていることを率直に認識しなければならない。

元内閣官房副長官補 (兼国家安全保障局次長)

