

終章

日英協力の課題と行方

鶴岡 路人

日本と英国は自然なパートナー（natural partners）として、二国間の安全保障・防衛協力の強化を模索している。本報告書の各章が議論してきたように、日英両国が関心を共有する分野は数多く存在し、このことが日英関係の更なる発展に向けた基盤となっている。特に、両国はアジア地域への関与、海洋安全保障、防衛外交への取り組みの他、アフリカ諸国および防衛装備に関する協力を強化していくことが可能である。また、本報告書では触れられなかったが、サイバーや宇宙、インテリジェンスにおいても日英協力への期待が高い¹。欧州とアジアの間の安全保障上の連結性が高まるなか、日本と英国の安全保障における相互依存関係も深まっており、この方向は今後も続くことが予想される。だからこそ、日英の安全保障協力は、単なる選択肢の1つではなく戦略的要請なのである。

本報告書は今日的課題に焦点を当てているものの、国際的な諸課題に対応するための日英協力には長い歴史があること、すなわち、それは今日急に浮上したものではないことも指摘しておく必要がある。二国間の戦略的関係としては、20世紀初頭の日英同盟の例もあるが、第二次世界大戦後においても英国は、経済面でも政治面でも、日本にとって欧州における最も重要な対話と協力の相手であった²。2000年代半ばに入ると、イラクを舞台に日英間の作戦上の協力が実現した。日本が人道・復興支援活動のために自衛隊を派遣した同国南部のサマワの治安維持を、英国軍が

¹ サイバー協力については、Mihoko Matsubara, “Countering Cyber-Espionage and Sabotage: The Next Steps for Japanese–UK Cyber-Security Co-operation,” *RUSI Journal*, Vol. 159, No. 1 (February/March, 2014) 等を参照。

² 第二次世界大戦後の日英関係のあゆみについては、Hugo Dobson and Kosuge Nobuko (eds), *Japan and Britain at War and Peace* (Abingdon: Routledge, 2009); Philip Towle and Nobuko M Kosuge (eds), *Britain and Japan in the Twentieth Century: One Hundred Years of Trade and Prejudice* (London: I B Tauris, 2007); 細谷千博、イアン・ニッシュ監修、木畑洋一、イアン・ニッシュ、細谷千博、田中孝彦編『日英交流史 1600-2000 (2) —政治・外交 II』(東京大学出版会、2000年) 等を参照。

担当していたからである。この事例は、日英両国が、具体的な防衛協力という新たな段階へ踏み出す大きな一歩になったが、これが円滑に実現した背景にも、両国間の長年にわたる対話や協力の積み重ねがあったといえる。

以下終章では、日英両国のパートナーシップを今後さらに追求する上での、主な課題を検討しつつ、将来を展望するための要素を探ることにしたい。

期待と認識をいかにコントロールするか

第一の課題は、期待と認識のコントロールである。本報告書の多くの著者が指摘する通り、近い将来において英国がアジア地域における軍事的プレゼンスを大幅に引き上げるとは、その能力に鑑みても困難である。したがって、英国が同地域で積極的且つ直接的に軍事的役割を果たすことを、日本が期待することはできない。同時に、日本に関しても、平和安全法制が整備されても、中東であろうとアフリカであろうと、日本の自衛隊が英国軍と共に対等なかたちで国際的な戦闘任務に参加することは考えられない。さらに、防衛装備協力に対する日本側の姿勢は、英国の一部が期待するよりも慎重であり続ける可能性が高い。だからこそ、日英両国が協力し、多大な利益を得られる分野は数多く存在することは踏まえつつも、期待をコントロールすることが常に求められるのである。同時に、そうした期待を形成する基礎となる認識——互いに対する認識と国際環境の認識——も重要な鍵となる。この期待と認識のありようを検討することで、日英協力の課題と展望がみえてくるのである。

日英の間に認識の差が見られる対象としては、真っ先に中国が挙げられる。日英両国は、ルールに基づく国際秩序を維持するうえで、中国の台頭が根本的な問題を投げかけていることについては概ね一致している。しかし、アイル（Jonathan Eyal）が本報告書の序章で述べているように、この問題にいかに対応すべきかについては合意が存在していない。日英両国の認識の差は、第一に、地理的要因によって説明できるだろう。日本は中国の隣国であるが、英国にとっての中国は地球の裏側である。そのため、例えば中国の公船による領海侵入といった、日本が日常的に直面する中国関連のさまざまな問題に英国が遭遇することは、ほとんどないのである。日本では、中国との関係において英国が、地政学や安全保障上の考慮を犠牲にし

て、経済的利益のみに躍起になっているとの疑念や批判の声が多い。端的に言って、英国は中国に甘すぎると考えられている。英国政府は、中国が提唱するアジアインフラ投資銀行（AIIB）への参加を G7 諸国として最も早く表明したが、これを不満に感じた日本人は多く、英国の経済利益至上主義の新たな象徴だと受け止められた。同様に英国の一部には、歴史認識の問題を含めて、中国に対する日本の姿勢が強硬すぎるという懸念が存在する。さらに、日中間の緊張に関して英国では、日本の側につくのか、中国の味方をするのかの選択を日本に常に迫られているとの感覚が強く、これは、英国にとって居心地のよいものではない。互いのこのような認識は完全な誤解ではなく、多少なりとも真実を含んでいることは否定できないが、当然のことながら、現実はいずれも複雑である。例えば、南シナ海や東シナ海における中国の一方的な行動については、それが将来、英国の利益に直接影響する可能性があることから、英国においても懸念が強まりつつある。同じく、日中関係には明らかな緊張状態がある一方で、同時に、協力的要素も多く存在するのである。

だからこそ、日英両国は、互いがどのように認識されているかを十分に理解することが大切なのであり、それは期待と認識をコントロールする上で不可欠な第一歩となる。対中関係において日本が、軍事的側面にばかり着目し、柔軟性に欠ける対応をしていると認識されることは、日本の利益にならない。同様に、経済的利益にしか関心がないと捉えられてしまうことは、英国自身にとっても不利益なのである。日英間では、これまであまり知られていない側面、例えば日中関係における協調の側面や英中関係における安全保障上の考慮を、今後は意識的に発信することが求められているのではないか。そうした努力を通じて、それぞれが相手国に何を期待しているのかも明確になる。この点では、日中間で紛争が発生した際に、日本は、英国が直接的な軍事面での役割を果たすこと期待しているわけではないことを改めて指摘する必要がある³。それにより、軍事支援が想定されないのであれば意味がないとの、日英協力に関する誤った理解を正すことができるかもしれない。

³ Michito Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan: Forging a New Security Partnership," *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 6 (December 2013), pp. 59-60.

相互の認識の問題に関連しては、ケネディ（Robert F. Kennedy）のいう「われわれ自身が他国の靴をはいてみる」ことの重要性が挙げられる⁴。これは、1962年のキューバ危機の教訓として指摘されたものであり、米国とソ連という冷戦における敵対国家間関係を前提としていた。しかし、国によって見方が異なること、そしてそれを乗り越えるためには、相手の立場になって考えることが必要だとの指摘は普遍的である。不満や批判を相手国に向ける前に、世界の見方は多様であることを理解しなければならないのである。英国にとって、拙速ないし不用意に日本に肩入れし、対中関係を悪化させることは好ましくなく、日中対立に巻き込まれたくないと考えるのは当然であり、驚くに値しない。同様に、2014年に発生したウクライナ危機への日本の対応は、英国を含め、クリミア半島やモスクワに地理的に近い国々とは必然的に異なっている。日本政府としては、ウクライナ危機が原因でロシアとの関係が必要以上に阻害されることは望んでいないのである。

クリミア半島やウクライナ東部におけるロシアの行動、および東シナ海や南シナ海における中国の行動は、ともに、「力による現状変更」の試みと解されている。そうである以上、原理原則としてそれに反対する立場からは、「ロシアには厳しく、中国には甘く」（または「ロシアを懲罰しつつ中国には宥和」）という選択肢も、「中国には厳しく、ロシアには甘く」（または「中国を懲罰しつつロシアには宥和」）という選択肢も、責任ある立場にはなり得ない。英国政府が前者を、日本政府が後者の立場をとったとしたら、いずれも無責任の誹りを逃れることはできないだろう⁵。さらにいえば、実態はともあれそのように見られること自体がすでに不利益であり、避けるべきことなのである。このことへの意識を高めるのが不可欠な第一歩となる。各国の政策は、地域や分野を超えて広範囲にわたり相互依存しているのであり、政策において一貫性を示すことへの要請は高まっているのである。そのようななかで互いの認識は形成され、国家間関係にも影響を及ぼすのである。両国が直面する課題に関して、日英両国政府

⁴ ロバート・ケネディ（毎日新聞社外信部訳）『13日間——キューバ危機回顧録』（中公文庫、2014年）、105頁。英語版ではこれが終章のタイトルに使われている。原文は「the importance of placing ourselves in the other country's shoes」。

⁵ この関連性については、Hans Kundnani and Angela Stanzel, “If Xi Does a Putin,” *Berlin Policy Journal*, May 21, 2015; Michito Tsuruoka, “Mutual Support and Common Interests in Asia and European Neighborhoods,” *Policy Brief*, German Marshall Fund of the United States, April 2015等を参照。

間で行われているさまざまなレベルの協議は、双方に対して「他国の靴をはいてみる」機会を提供することが期待されている。

互いの地域の最良のパートナーであり続けるために

2012年4月にキャメロン（David Cameron）英首相が来日した際、日英両首脳は、「（日英は）アジアおよび欧州それぞれにおいて、相手国の最も重要なパートナーである」と謳った⁶。両国が互いの地域に他にも重要なパートナー国を有することに鑑みれば、これは非常に大胆な声明だった。とはいえ、日本にとっての英国が、政治面でも経済面でも、長年にわたり欧州で第一のパートナーに位置付けられてきたことは間違いなく、英国経由で欧州全体との意思疎通を図ろうとすることもしばしばである。それに対して英国の場合、日本がアジアにおいて最も長い歴史を有するパートナーであることは事実であるものの、輸出市場および海外直接投資先として、少なくとも数量的な観点では日本より中国の方が重要な国であることはほぼ間違いない。しかし英国は、中国との間で基本的な価値観を共有していない。国際関係における中国の重要性が高まるにつれ、中国が引き起こす政治的、経済的、軍事的挑戦の規模は大きくなり、その結果、類似の価値観を共有する信頼できるパートナーとしての日本の役割は、むしろこれまで以上に明確になる構造にある。

ここで問われるべきは、日本と英国が、それぞれにとっての、欧州およびアジア太平洋地域の最良のパートナーであり続けられるかである。安倍晋三首相の積極的な外交政策や安全保障政策は、英国をはじめとするパートナー諸国に好意的に受け取られている。頻繁な首脳外交や平和安全法制の整備は、安倍政権の対外政策における重要な要素であり、「積極的平和主義」にも資するものである。平和安全法制等により、さまざまな安全保障課題に対処するための、防衛面を含めたより積極的な国際的関与が可能になると期待されている。こうした取り組みは、日本と英国との戦略的パートナーシップを強化する基礎になり得るが、それが中長期的に継続できるか否かによって、このパートナーシップがどこまで発展できるかが

⁶ 外務省「日英両国首相による共同声明（仮訳）——世界の繁栄と安全保障を先導する戦略的パートナーシップ」、東京（2012年4月10日）。

規定されることになろう⁷。

英国では、特に2015年5月の総選挙を前に、自国の外交政策が目標とするレベルに関する議論が活発化した。そこでは、国際的関与に対する英国のコミットメントが低下しているのではないかと見られ、国の内外で、懸念と批判を呼ぶことになった⁸。日本では、英国が今後とも世界、特にアジアと欧州への積極的な関与を継続することへの期待が高い。とりわけ、英国が欧州連合（EU）離脱という選択をせず、EUに残留することが、経済面でも政治面でも極めて重要だと捉えられている⁹。これは党派的な判断ではない。日本をはじめとする海外のパートナーにとっては、大陸欧州と良好な関係を有し、欧州経済の活性化と、EU全体の外向き志向を確保するために主要な役割を演じる英国が望ましいのである。これは自明であり、欧州において孤立し、小さな影響力しか持ち得ないような英国では魅力が低下してしまう。日本についても同様のことがいえる。英国としては、近隣諸国と安定的で強力な関係を構築し、アジア地域で主導的役割を担っている日本が望ましい。歴史問題等の地域特有の問題に忙殺されるようでは、日本は自らのパワーに見合う影響力を行使することが難しくなり、それは英国の利益にもならないのである。

日英が今後も互いの地域における最良のパートナーであり続けるには、国際的関与において目標とするレベルについて、それぞれの国内で、新たなコンセンサスを形成する必要がある。日本では、平和安全法制に注目が集まったが、これは安全保障・防衛問題、なかでもそうした分野における日本の対外関与の問題への意識と関心を高める契機になった。英国では、2015年5月の総選挙を受けて、新たな国家安全保障戦略と戦略防衛・安全保障見直し（SDSR）が策定される予定であり、その過程では、アジアを含め、あるべき対外関与のレベルについての議論が深まることが期待されている。

⁷ この点については、例えば、John Swenson-Wright, “UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities – Security Cooperation with Japan,” Chatham House, April 2015. も参照。

⁸ “Little Britain,” *The Economist*, April 4, 2015; Steven Erlanger, “Britain’s Drift from the Global Stage Becomes an Election Issue,” *New York Times*, April 27, 2015 等を参照。

⁹ Michito Tsuruoka, “Japan,” in Almut Möller and Tim Oliver (eds), *The United Kingdom and the European Union: What Would a “Brexit” Mean for the EU and Other States around the World?* (Berlin: German Council on Foreign Relations, 2014).